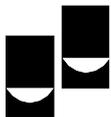


Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I

Postfach
CH-3000 Bern 14
Telefon +41 (0)58 705 25 02
Fax +41 (0)58 705 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. A-667/2010

8. Dezember 2010

{T 0/2}

Zwischenverfügung
vom 8. Dezember 2010

Besetzung

Instruktionsrichter Beat Forster,
Gerichtsschreiber Christian Kindler.

In der Beschwerdesache

Parteien

A._____,
und Mitbeteiligte,
Beschwerdeführende 1

sowie

B._____,
und Mitbeteiligte,
Beschwerdeführende 2

beide vertreten durch Fürsprecher Rainer Weibel,
Herrengasse 30, 3011 Bern,

gegen

BKW FMB Energie AG, Viktoriaplatz 2, 3000 Bern 25,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Walter Streit, LL.M.,
Gesellschaftsstrasse 27, Postfach 6858, 3001 Bern,
Beschwerdegegnerin,

und

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation (UVEK)**,
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung für das
Kernkraftwerk Mühleberg,

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:**A.**

Mit Entscheid vom 17. Dezember 2009 hob das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in Gutheissung eines entsprechenden Gesuchs der BKW FMB Energie AG vom 25. Januar 2005 die Befristung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk (KKW) Mühleberg vom 14. Dezember 1992 bzw. vom 28. Oktober 1998 auf und wies alle dagegen gerichteten Einsprachen ab. Im Dispositiv seines Entscheids verfügte das UVEK unter anderem zusätzlich, den von Fürsprecher Weibel Vertretenen werde keine über die mit Verfügung vom 10. November 2008 hinausgehende Akteneinsicht gewährt und ihre Anträge vom 12. Juni 2009 um Beizug zusätzlicher Akten sowie um Beauftragung eines unabhängigen unbefangenen Gutachters zur Beurteilung verschiedener Sachverhalte würden abgewiesen.

B.

Zwei durch Fürsprecher Weibel vertretene Gruppen von Einsprechenden, A._____ und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 1) sowie B._____ und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 2), erheben mit Eingaben vom 1. bzw. 12. Februar 2010 gegen den Entscheid des UVEK (Vorinstanz) vom 17. Dezember 2009 (angefochtene Verfügung) Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht. Die betreffenden Beschwerdeverfahren A-667/2010 und A-863/2010 sind vom Bundesverwaltungsgericht am 2. März 2010 unter der Geschäftsnummer des Ersteren vereinigt worden. Die identischen Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden 1 und 2 (Beschwerdeführende) lauten primär auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung an die Vorinstanz zur Feststellung der Einspracheberechtigung der Beschwerdeführenden sowie zur Gewährung der Akteneinsicht und Einräumung des Rechts zur Stellungnahme mit Bezug auf aufgelistete – vom UVEK angeblich vorenthaltene – Aktenstücke. Eventuell seien diese Aktenstücke den Beschwerdeführenden zur Stellungnahme und Ergänzung der Beschwerde zu eröffnen. Ein weiterer Eventualantrag lautet auf "Abweisung" der angefochtenen Verfügung. Gemäss Erläuterung in der Beschwerde vom 1. Februar 2010 fechten die Beschwerdeführenden nebst dem Entscheid vom 17. Dezember 2009 ebenfalls die Zwischenverfügung des UVEK vom 10. November 2008 betreffend Akteneinsicht an.

C.

Die Vorinstanz reichte am 28. April 2010 ihre Vernehmlassung zusammen mit den aus ihrer Sicht relevanten Vorakten ein und stellte u.a. den Verfahrens Antrag, die Akten des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Verfahren A-7975/2008 seien beizuziehen. Die BKW FMB Energie AG (Beschwerdegegnerin) nahm mit Beschwerdeantwort vom 30. April 2010 und das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) mit Eingabe vom 26. April 2010 Stellung zu den erhobenen Beschwerden.

D.

Mit Instruktionsverfügung vom 10. Juni 2010 hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, das UVEK habe mit seiner Vernehmlassung die nachfolgenden Sicherheitsunterlagen – in welche die Beschwerdeführenden Einsicht verlangen – nicht eingereicht:

1. BKW FMB Energie AG, Periodische Sicherheitsüberprüfung 2005 für das Kernkraftwerk Mühleberg (PSÜ);
2. BKW FMB Energie AG, Probabilistische Sicherheitsanalyse für das Kernkraftwerk Mühleberg MUSA und SMUSA 2005 (PSA);
3. TÜVNORD EnSys GmbH, Gutachten zur Sicherheitsbewertung der Klammervorrichtung im Hinblick auf Kernmantel-Durchrisse, Hannover, Dezember 2006;
4. Structural Integrity Associates, Inc.: Core spray piping and sparger flaw evaluation handbook;
5. Analysen, Daten und Aktionslisten einzelner Pendenzen in der Liste der Geschäfte;
6. Detaillierung der auf der Website des ENSI abrufbaren Liste der Geschäfte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu festgestellt, diese Sicherheitsunterlagen seien vom UVEK soweit ersichtlich nicht formell aus den Akten gewiesen worden, sondern gehörten vielmehr zu den im vorliegenden Fall einzureichenden Verfahrensakten. Deswegen ist das UVEK verpflichtet worden, die Sicherheitsunterlagen dem Bundesverwaltungsgericht bis am 24. Juni 2010 vollständig einzureichen und sich gleichzeitig darüber auszusprechen, für welche dieser Akten in

welchem Ausmass und aus welchem Grund allenfalls Verweigerungsgründe im Sinne von Art. 27 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) bestünden. Im Übrigen sind die Verfahrensakten A-7975/2008 des Bundesverwaltungsgerichts für das vorliegende Verfahren beigezogen worden.

E.

Das UVEK beantragte mit Eingabe vom 21. Juni 2010, die Verfügung vom 10. Juni 2010 sei in Wiedererwägung zu ziehen, mit der Begründung, die genannten Sicherheitsunterlagen seien entgegen der Vermutung des Bundesverwaltungsgerichts nicht Teil der einzureichenden Verfahrensakten. Mit Zwischenverfügung vom 30. Juni 2010 hat das Bundesverwaltungsgericht den Hauptantrag des UVEK auf Wiedererwägung der Verfügung vom 10. Juni 2010 abgewiesen. Mangels anderer Beweise könne nicht davon ausgegangen werden, die hier umstrittenen Sicherheitsunterlagen seien vom UVEK formell aus dem Verfahren gewiesen worden und der Befund sei zu bestätigen, dass sie zu den vom UVEK einzureichenden Verfahrensakten gehörten. In Gutheissung des Eventualantrags des UVEK wurde die Frist zur Einreichung und Kennzeichnung dieser Akten auf den 31. August 2010 verlängert.

F.

Entsprechend dieser Zwischenverfügung haben das UVEK und das ENSI am 31. August 2010 die in 86 Bundesordnern abgelegten zusätzlichen Verfahrensakten dem Bundesverwaltungsgericht an seinem Sitz übergeben. Das ENSI hat zugleich ein 59 Seiten umfassendes Aktenverzeichnis vom 30. August 2010 mit dem vollständigen Inhalt der neu eingereichten Akten und einer Aufteilung zu den Verweigerungsgründen gemäss Art. 27 VwVG sowie ein Schreiben vom 31. August 2010 mit Ausführungen zu diesen Verweigerungsgründen überreicht. Ebenfalls am 31. August 2010 machte die Beschwerdeführerin eine Eingabe, welche zu den Geheimhaltungsinteressen für den Bereich Geschäftsgeheimnisse Stellung nimmt und verschiedene Anträge und Bemerkungen zu den klassifizierten und nicht klassifizierten Akten enthält.

G.

Die Beschwerdeführenden nehmen mit Eingabe vom 8. Oktober 2010 (sog. "Akteneinsichtbezeichnungsgesuch") Stellung zur Akteneinsicht in die nachgereichten Sicherheitsunterlagen. Sie listen im Rahmen

mehrerer Anträge und gestützt auf das Aktenverzeichnis des ENSI vom 30. August 2010 detailliert auf, in welche Teile dieser Unterlagen sie Einsicht verlangen. Daneben stellen sie einige prozessuale Begehren.

H.

Mit Stellungnahmen vom 8. November 2010 äussern sich das UVEK, die Beschwerdegegnerin und das ENSI zur Eingabe der Beschwerdeführenden vom 8. Oktober 2010, wobei sie ihre bisherigen Anträge und Ausführungen zur Akteneinsicht bestätigen.

I.

Zu diesen Stellungnahmen vom 8. November 2010 äussern sich die Beschwerdeführenden mit einer weiteren Eingabe vom 22. November 2010.

J.

Auf die Ausführungen der Beteiligten in den erwähnten Rechtschriften wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz gemäss den Art. 33 oder 34 VGG entschieden hat. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist hier nicht gegeben bzw. die auf dem Gebiet der Kernenergie bestehenden Ausschlussgründe treffen vorliegend nicht zu (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. e VGG) und das UVEK ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der am 1. bzw. 12. Februar 2010 erhobenen Beschwerden gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 17. Dezember 2009 (angefochtene Verfügung) zuständig. Die vorliegende Zwischenverfügung über die Akteneinsicht fällt in die Kompetenz des Instruktionsrichters (vgl. Art. 39 Abs. 1 VGG).

2.

Die Beschwerdeführenden sind als Partei des vorliegenden Verfahrens ohne weiteres berechtigt, einen prozessualen Antrag auf Akteneinsicht in die Verfahrensunterlagen im Sinne von Art. 26 Abs. 1 VwVG zu stellen. Die teilweise umstrittene Frage, ob die Beschwerdeführenden 2 die Rechtsmittelfrist eingehalten haben, kann für diese Zwischenverfügung (noch) unbeantwortet bleiben, da jedenfalls die Beschwerdeführenden 1 mit der gleich lautenden Eingabe vom 1. Februar 2010 die Beschwerdefrist sicher eingehalten haben.

3.

Nach ständiger Rechtsprechung und Lehre umfasst der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) als Teilgehalt ebenfalls das Recht der Parteien auf Akteneinsicht. Dieses wird auf Gesetzesebene für das Bundesverwaltungsverfahren in den Art. 26 ff. VwVG konkretisiert. Gemäss dem in Art. 26 Abs. 1 VwVG beschriebenen Akteneinsichtsrecht hat jede Partei oder ihr Vertreter grundsätzlich Anspruch darauf, in ihrer Sache die Verfahrensunterlagen, d.h. insbesondere die Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden (Bst. a) und alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke (Bst. b), am Sitz der verfügenden Behörde einzusehen. Nach Art. 27 Abs. 1 VwVG darf die Behörde die Einsichtnahme in die Akten nur verweigern, wenn u.a. wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft (Bst. a), oder wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien (Bst. b), die Geheimhaltung erfordern. Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich dabei nur auf die Aktenstücke erstrecken, für die Geheimhaltungsgründe bestehen (Art. 27 Abs. 2 VwVG). Im Falle der Verweigerung der Einsichtnahme in ein Aktenstück darf auf dieses gemäss Art. 28 VwVG zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

3.1 Allerdings rechtfertigt nicht jedes entgegenstehende öffentliche oder private Interesse die Verweigerung oder Einschränkung der Akteneinsicht: Es ist Aufgabe der Verwaltungsbehörde oder im Streitfall des Richters, im Einzelfall abzuwägen, ob ein konkretes Geheimhaltungsinteresse das grundsätzlich (ebenfalls) wesentliche Interesse

an der Akteneinsicht überwiegt. Die sorgfältige und umfassende Abwägung und Bewertung der im Konflikt stehenden Interessen ist dabei nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips vorzunehmen (grundlegend BGE 115 V 297 E. 2c ff. mit Hinweisen; MICHELE ALBERTINI, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Bern 2000, S. 242; STEPHAN C. BRUNNER, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Kommentar VwVG]*, Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 9 zu Art. 27; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 300). Der in Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b VwVG aufgeführte Begriff des "wesentlichen Interesses" öffentlicher oder privater Natur zur Einsichtsbeschränkung ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der den Behörden einen weiten Beurteilungsspielraum einräumt. Welches dem grundsätzlichen Einsichtsrecht entgegenstehende Interesse in dem Sinne als wesentlich zu gelten hat, bestimmt sich nicht generell, sondern wiederum im konkreten Einzelfall (BGE 117 Ib 481 E. 7a/aa mit Hinweis).

3.2 Aus dem bereits zitierten Art. 27 Abs. 2 VwVG ergibt sich, dass sich die Verweigerung der Akteneinsicht auf das Erforderliche zu beschränken hat. Mithin dürfen nur Akten und Aktenteile, welche selber einen geheimhaltungswürdigen Inhalt aufweisen, der Einsichtnahme entzogen werden. Diese in Art. 27 Abs. 2 vorgenommene Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips führt somit zu einem Anspruch auf insgesamt teilweise Einsichtsgewährung bzw. volle Einsichtsgewährung in alle übrigen Akteninhalte, gegen deren Offenlegung keine überwiegenden Interessen auszumachen sind (vgl. BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Praxiskommentar zum VwVG]*, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, N. 38 zu Art. 27; ALBERTINI, a.a.O., S. 245). Im vorliegenden Fall ist bezüglich der umstrittenen, durch das Bundesverwaltungsgericht nachträglich einverlangten Sicherheitsunterlagen für das KKW Mühleberg gemäss der bereits erfolgten Auflistung (vorne Sachverhalt Bst. D) von Anfang an eine teilweise Einsichtsgewährung im Zentrum gestanden. Deshalb ist das UVEK mit Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Juni 2010 aufgefordert worden, bekanntzugeben, für welche dieser Akten in welchem Ausmass und aus welchem Grund allenfalls Verweigerungsgründe im Sinne von Art. 27 VwVG bestünden.

3.3 Entsprechend der vorherigen Bekanntgabe des UVEK haben mit Eingaben vom 31. August 2010 für die Bereiche Sicherung und Sicherheit das ENSI und für den Bereich Geschäftsgeheimnis die Beschwerdegegnerin die angeforderten Begründungen geliefert. In einem ausführlichen (59 Seiten umfassenden) und detaillierten Aktenverzeichnis des ENSI vom 30. August 2010 wird zu allen nachgereichten Sicherheitsunterlagen in drei parallelen Kolonnen jeweils aufgeführt, in welche Teile des entsprechenden Dokumentes bzw. Ordners nach Ansicht des ENSI und der Beschwerdegegnerin (sowie der Vorinstanz) Akteneinsicht gewährt werden kann oder Verweigerungsgründe nach Art. 27 Abs. 1 Bst. a (öffentliche Sicherheit/Sicherung, als "vertraulich" gestempelt) sowie Bst. b VwVG (Geschäftsgeheimnisse, als "intern" gestempelt) bestehen. Dieses umfassende Aktenverzeichnis erfüllt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die nötigen formellen Anforderungen (wie Vollständigkeit, Übersichtlichkeit, Aufgliederung der Akten und klare Zuordnung der geltend gemachten Verweigerungsgründe) und stellt für die nachfolgende inhaltliche Beurteilung zur Frage der Einsichtnahme in die umstrittenen Sicherheitsunterlagen die Basis dar.

4.

Als Erstes zu beurteilen ist die Frage der Verweigerungsgründe nach Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG, also der wesentlichen öffentlichen Interessen des Bundes (oder der Kantone), worunter insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft fällt. Der hier im Vordergrund stehende Begriff der inneren Sicherheit meint in erster Linie die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung durch Justiz und Polizei, namentlich im Rahmen der präventiven und repressiven Gefahrenabwehr und Terrorbekämpfung. Zur inneren Sicherheit gehört unter anderem der Schutz wichtiger Infrastrukturanlagen vor Sabotageakten oder Terroranschlägen. Bei Kernkraftwerken kommt speziell hinzu, dass kriminelle Einwirkungen aufgrund der Gefahr einer grossräumigen radioaktiven Verstrahlung weitreichende Beeinträchtigungen für grosse Teile der Bevölkerung in den Gebieten rund um die Anlage und generell ein hohes Schadenspotential zur Folge haben können. In der Praxis werden unter dieser Kategorie weiter auch Verweigerungsgründe vorgebracht, die sich unter den Oberbegriff "Schutz des öffentlichen Interesses an funktionsfähigen staatlichen Institutionen" zusammenfassen lassen. Gemeinsamer Zweck ist dabei oft, die zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen zu gewährleisten, wobei es auch um den Schutz der freien Meinungsbildung

der Behörden geht. Als Beispiel werden etwa Bereiche aufgeführt, in welchen das Gesetz – wie offensichtlich im Anwendungsbereich des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) – administrative Kontrollen, Inspektionen und dergleichen vorsieht, wo es zulässig sein muss, allgemeine Informationen über die Auswahl der Kontrollierten, die Periodizität der Kontrollen sowie über Einzelheiten des Ablaufs und der im Rahmen der Kontrolle angewendeten Prüfungskriterien der Akteneinsicht zu entziehen (BRUNNER, Kommentar VwVG, Rz. 19 und 23 f. zu Art. 27 mit Hinweisen).

4.1 Gestützt auf diese allgemeinen Ausführungen ist dem ENSI beizupflichten, wenn es in seiner Eingabe vom 31. August 2010 erläutert, sicherungsrelevant sei Information, aus der sich für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten liessen. Entgegen der diesbezüglichen Replik der Beschwerdeführenden sind darunter auch Informationen zu verstehen, die nicht etwa sie selber verwenden würden, aber bei welchen eine Gefahr der (auch indirekten) Weitergabe in kritische Hände nicht ausgeschlossen werden kann. Mit Blick auf solche Drittpersonen oder -organisationen, die in den Besitz heikler Informationen gelangen könnten, kann auch die Nähe des Wohnsitzes der Einsichtnehmenden zum KKW Mühleberg und die Frage der Unterstellung einer Selbstgefährdung keine Rolle spielen.

4.2 Die Gegenparteien berufen sich in diesem Zusammenhang auf die entsprechende Klassifizierung der Akten gemäss der Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007 (ISchV, SR 510.411). Zwar kann auf die Klassifizierung von Akten als geheim oder vertraulich nicht allein abgestellt werden, weil bei der Akteneinsicht ein materieller Geheimnisbegriff massgebend ist (WALDMANN/OESCHGER, Praxis-kommentar zum VwVG, N. 20 zu Art. 27 mit Hinweis). Trotzdem ist vorliegend die Klassifizierung der einschlägigen Aktenteile als "vertraulich" ein Indiz für das Vorliegen von Verweigerungsgründen, weil sich die Kategorisierung nach der relativ neuen IschV richtet und damit vereinheitlicht ist, womit sie nicht beliebig verändert werden kann. Gemäss Art. 6 Abs. 1 ISchV werden als "VERTRAULICH" denn auch Informationen klassifiziert, deren Bekanntwerden u.a. die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Bst. b), die Sicherheit der Bevölkerung (Bst. c) sowie die wirtschaftliche Landesversorgung oder die Sicherheit von wichtigen Infrastrukturanlagen (Bst. d) beeinträchtigen kann. Eine wichtige international-

rechtliche Grundlage im Bereich von Kernenergieanlagen bildet zudem das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (SR 0.732.031) und dessen geplante Änderung in Art. 2 A Ziff. 3 (vgl. Botschaft vom 7. Dezember 2007 betreffend die Ratifikation eines Übereinkommens und der Änderung eines Übereinkommens sowie Beitritt zu zwei Änderungsprotokollen der UNO zur Bekämpfung terroristischer Handlungen gegen die nukleare und maritime Sicherheit, BBl 2008 1153 und 1237): Der dortige Grundsatz L verlangt demnach, dass der Staat Anforderungen zum Schutz der Vertraulichkeit von Informationen aufstellen soll, deren unbefugte Offenlegung den physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen gefährden könnte. Selbst wenn dieser Grundsatz noch nicht formell gilt, kann er trotzdem bei der Auslegung des Sicherheitsbegriffs gebührend berücksichtigt werden.

4.3 Das ENSI umschreibt gestützt auf die soeben dargelegten Grundlagen die folgenden Kriterien, welche für die Einstufung von Unterlagen oder Teilen davon als sicherungsrelevant gelten:

- a) Wichtige Komponenten, Systeme, Räume, Gebäude/Bauten und Systemabhängigkeiten werden so ausführlich beschrieben, dass sich daraus für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten lassen.
- b) Wichtige Operateurhandlungen werden so ausführlich beschrieben, dass sich daraus für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten lassen.
- c) Auslösende Ereignisse, technische Störfallanalysen oder radiologische Störfallanalysen werden so ausführlich beschrieben, dass sich daraus für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten lassen.
- d) Cutsets werden angegeben. (Cutsets beschreiben detailliert, welche Kombinationen von Ausfällen von Komponenten zum Ausfall eines Systems / Systemteils bzw. zu einem Kernschaden führen. Daraus lassen sich für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten.)
- e) Importanzen werden so detailliert angegeben, dass sich daraus für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten lassen. (Importanzen quantifizieren, wie wichtig Komponenten bzw.

Systeme zur Vermeidung eines Kernschadens sind. Sie geben also an, bei welchen Komponenten / Systemen für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten bestehen.)

- f) Sicherungsmassnahmen der Anlagen werden beschrieben.
- g) Transporte radioaktiver Stoffe werden ausreichend ausführlich beschrieben, dass sich daraus für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten lassen.
- h) Sicherungsmassnahmen für Transporte radioaktiver Stoffe werden beschrieben.

Diese Kriterien des ENSI sind einleuchtend und werden sowohl der allgemeinen Ausgangslage im Kernenergiebereich wie auch der spezifischen Situation beim KKW Mühleberg gerecht. Damit sind die wesentlichen öffentlichen Interessen des Bundes an der Geheimhaltung der "vertraulichen" Sicherheitsunterlagen in genügender Weise aufgezeigt. Die Beschwerdeführenden vermögen diesen Darlegungen des ENSI nichts Substantielles entgegenzusetzen (vgl. dazu auch hinten E. 4.6 f.).

4.4 Zu beachten ist dabei insbesondere Folgendes: Das ENSI ist nicht nur eine aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliederte rechtlich verselbstständigte öffentlichrechtliche Körperschaft (vgl. Art. 7a ff. und Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]), sondern zugleich in den gerade vorliegend relevanten Bereichen der nuklearen Sicherheit und Sicherung nach Art. 70 Abs. 1 Bst. a KEG die gesetzliche Aufsichtsbehörde über das KKW Mühleberg. Gemäss Abs. 2 der erwähnten Gesetzesbestimmung ist sie in fachlicher Hinsicht nicht weisungsgebunden und formell von den Bewilligungsbehörden zu trennen. Zu den Aufgaben und Befugnissen der Aufsichtsbehörde gehört u.a. gemäss Art. 72 Abs. 1 bis 3 KEG Folgendes: Sie wacht darüber, dass die Inhaber von Bewilligungen und von nuklearen Gütern ihre Pflichten nach dem KEG einhalten und ordnet alle zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit und Sicherung notwendigen sowie verhältnismässigen Massnahmen an. Droht eine unmittelbare Gefahr, so kann sie umgehend Massnahmen anordnen, die von der erteilten Bewilligung oder Verfügung abweichen. Eine massgebliche Grundlage dafür ist die spezialgesetzliche Auskunftspflicht nach Art. 73 Abs. 1 KEG: Demnach sind den Aufsichtsbehörden – soweit für

den Vollzug nötig – sämtliche Auskünfte zu geben und Unterlagen einzureichen oder auf Verlangen herauszugeben, die für eine umfassende Beurteilung oder Kontrolle erforderlich sind.

Dem ENSI kommt insgesamt eine institutionalisiert deutlich höhere Bedeutung zu als einer normalen Fachbehörde oder Vorinstanz. Zugleich hält sich das Bundesverwaltungsgericht praxisgemäss bei Fragen der Sicherheit bzw. in Belangen, die einen hohen technischen Wissensstand erfordern, selbst bei Endurteilen zurück. Es ist dabei ohne weiteres zulässig, bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen auf die Berichte und Stellungnahmen der vom Gesetzgeber eingesetzten sachkundigen Instanzen abzustellen (BVGE 2010/19 E. 4.2 f.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2606/2009 vom 11. November 2010 E. 4 und A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 33.1.2 und 35.2 mit Hinweisen). Diese Zurückhaltung hat bei Zwischenentscheiden mindestens im gleichen Mass zu gelten.

4.5 Den Stellungnahmen des ENSI als gesetzliche Aufsichtsbehörde kommt nach dem Dargelegten im vorliegenden Verfahren zum KKW Mühleberg – zumindest soweit die öffentlichen Geheimhaltungsinteressen betreffend – sehr hohes Gewicht zu. Dies gilt vor allem bei der Beurteilung der Frage, welche Dokumente sicherheitsrelevant sind, zumal diese weitgehend technische bzw. fachspezifische Aussagen enthalten. Das ENSI hat denn auch umfassend Stellung bezogen und mit grossem Aufwand das bereits erwähnte Aktenverzeichnis vom 30. August 2010 erstellt, in welchem der Inhalt der einzelnen Sicherheitsunterlagen und Ordner äusserst detailliert umschrieben wird. Dieses umfangreiche Aktenverzeichnis ist den Beschwerdeführenden ohne Einschränkung zugestellt worden. Die vom ENSI dazu geschilderten Kriterien (ausführlich vorne E. 4.3) für die Einstufung – und gleichzeitig Klassifizierung – der Sicherheitsunterlagen in die Kategorie "Vertraulich" überzeugen und treffen soweit ersichtlich auf Aktenteile, bei denen nach Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG eine Verweigerung der Einsichtnahme verlangt wird, zu. Davon hat sich das Bundesverwaltungsgericht in den nachgereichten Akten selber ein Bild machen können.

Die Wesentlichkeit der öffentlichen Interessen des Bundes an der Geheimhaltung ist somit in genügendem Masse glaubhaft gemacht. Darüber hinaus kann es aufgrund der deutlich höheren Fachkenntnisse des ENSI einerseits und angesichts des unverhältnismässig

hohen Verwaltungsaufwands andererseits nicht Aufgabe des Gerichts sein, die über achtzig Bundesordner mit Sicherheitsunterlagen anhand des detaillierten Aktenverzeichnisses des ENSI geradezu Abschnitt für Abschnitt unter Prüfung der zitierten zahlreichen Ausschluss-Kriterien durchzugehen, um allenfalls noch isoliert offenzuliegende Teile oder gar Aussagen zu entdecken (vgl. dazu BGE 125 II 225 E. 4b am Schluss). Entgegen von letztlich unbelegten Vorwürfen und Behauptungen der Beschwerdeführenden ergeben sich für das Bundesverwaltungsgericht keine Zweifel an den Erstellungsmodalitäten, der Vollständigkeit sowie der inhaltlichen Richtigkeit der Ausführungen des ENSI. Es sind in seinen Erläuterungen weder (offensichtliche) Mängel noch innere Widersprüche erkennbar.

4.6 Angesichts des hergeleiteten Resultats der Interessenabwägung erübrigt es sich hier und kann nicht Thema eines blossen Zwischenentscheids sein, auf die zahllosen Einwendungen und Vorbringen der Beschwerdeführenden hinsichtlich vieler einzelner Teile der Sicherheitsunterlagen noch im Detail einzugehen. Es ist in einem solchen Verfahren mit derart umfangreichen Akten entgegen ihren Einwänden zweifellos zulässig, gewisse Kategorisierungen bezüglich der Einordnung der Akten vorzunehmen. So hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in der Zwischenverfügung vom 30. Juni 2010 auf Folgendes aufmerksam gemacht: In Art. 27 Abs. 2 und Art. 28 VwVG ist betreffend Verweigerung der Einsichtnahme von "Aktenstücken" die Rede, weshalb nicht verlangt wird, dass die verschiedenen Dokumente hinsichtlich jeder einzelnen Seite oder gar Aussage überprüft werden müssen, sondern mit einem gewissen Schematismus vorgegangen werden kann. Das (damals) angesprochene "Ausmass" der Verweigerungsgründe bezieht sich somit nicht auf einzelne Seiten oder gar Aussagen in den Aktenstücken, sondern auf diese als solche und deren abgrenzbare Teile. Bei einer gegenteiligen Ansicht müsste gerade im vorliegenden Fall der Aufwand für die Sichtung und Durchforstung, Bekanntgabe und Bezeichnung aller einzelnen Aktenstücke als unverhältnismässig bezeichnet werden.

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Stellungnahmen der Beschwerdeführenden vom 8. Oktober und 22. November 2010 in vielen Bereichen trotz anderslautender Aufforderung des Gerichts teilweise oder gar vollständig nicht auf das Zwischenverfahren zur Akteneinsicht, sondern auf die Hauptsache beziehen. Auf entsprechende Ausführungen und neue Anträge dazu ist denn an dieser

Stelle – wie auch einzelne Gegenparteien korrekterweise anmerken – nicht einzugehen. Dies gilt insbesondere auch für die als Parteigutachten einzustufende sog. "Kurzstellungnahme zur Akteneinsicht der Bürger in Sicherheitsunterlagen des Kernkraftwerks Mühleberg im Rahmen der Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde A._____ et al." des Öko-Instituts e.V. Darmstadt vom September 2010, soweit sie sich im materiellen Bereich bewegt. Im Übrigen finden die in diesem Parteigutachten häufig geäußerten Rechtsstandpunkte zur Frage der Interessenabwägung im Rahmen der Akteneinsicht ihre Antwort mit der hier vorliegenden gerichtlichen Interessenabwägung.

4.7 Auf die Haupteinwände der Beschwerdeführenden, die einzig die Akteneinsicht betreffen, ist hingegen noch einzugehen. So wenden die Beschwerdeführenden mehrfach und mit verschiedenem Bezug ein, in früheren Verfahren zum KKW Mühleberg oder zu anderen Anlagen in Deutschland und der Schweiz sei jeweils zumindest betreffend einzelnen Unterlagen Akteneinsicht gewährt worden. Dagegen ist schon grundsätzlich festzuhalten, dass sich aus der Art und Weise der Handhabung der Akteneinsicht in früheren Verfahren keinerlei heutiger Anspruch für Parteien ergibt, diese wiederum im gleichen Ausmass gewährt zu erhalten. Ausländische Verfahren bzw. Rechtsbestimmungen können dabei von vornherein nicht massgebend sein. Selbst bei Verfahren nach Schweizer Recht ist aber – ohne auf die umstrittenen Fragen, inwieweit genau in solchen früheren Verfahren Einsicht gewährt worden ist, näher eingehen zu müssen (zur Ausnahme vgl. hinten E. 5.7 ff.) – zu betonen, dass es einer Behörde im Rahmen eines Zwischenverfahrens nicht versagt sein kann, die Einsicht anders als in einem früheren Gesuch aus haltbaren Gründen und mit neuer Beurteilung zu verweigern. Das behördliche Verhalten ist insoweit – selbst in einem die gleiche Anlage betreffenden Verfahren – nicht an den formellen Widerrufgründen zu messen. Eine frühere Einsichtsgewährung kann immerhin als gewisses Indiz berücksichtigt werden (vgl. BGE 125 II 225 E. 3).

4.8 Das soeben Gesagte gilt umso mehr, wenn es wie hier um Verfahren zum KKW Mühleberg geht, die bereits 20 Jahre zurückliegen. Wegen dieser langen Zeitdauer und den seitherigen Entwicklungen und Änderungen der Rahmenbedingungen können die Beschwerdeführenden aus der damaligen Handhabung der Akteneinsicht nichts zu ihren Gunsten ableiten. Dieser Schluss ist aber auch noch hinsichtlich der in den Jahren 1994 und 2004 abgeschlossenen Verfahren zum

KKW Beznau gültig. In beiden Fällen ist vor allem, wie die Gegenparteien allesamt zu Recht ins Feld führen, auf die Änderung der Sach- und Rechtslage aufmerksam zu machen: Der Schutz von Kernanlagen hat angesichts der verschiedenen Terroranschläge im letzten Jahrzehnt, darunter insbesondere denjenigen vom 11. September 2001 in den USA, international zunehmende Bedeutung erlangt. Dies widerspiegelt sich in den bereits erwähnten Änderungen des Übereinkommens über den physischen Schutz von Kernmaterial (vorne E. 4.2). Gleichzeitig hat ein Umdenken stattgefunden, was den Umgang mit sensiblen Informationen anbelangt. Die vorliegend schon zitierte ISchV, die neue Grundlagen enthält, ist erst am 1. August 2007 in Kraft getreten. Und schliesslich weisen die Gegenparteien richtigerweise auf die veränderten technischen Möglichkeiten der Erfassung, Verarbeitung und weltweiten Verbreitung von Informationen hin, welche sich vor allem mit dem Internet massiv erweitert haben. Ohne Belang ist dabei entgegen den Beschwerdeführenden, ob bereits konkret zu Kernkraftwerken in der Schweiz oder zum KKW Mühleberg selber Missbräuche nachweisbar gewesen sind, da es diese im Voraus zu verhindern gilt und ein bisheriger Erfolg diesbezüglich schnell umgestossen sein könnte.

Aus all diesen Gründen sowie dem Umstand, dass es sich dabei um ein anderes Verfahren zu einer anderen Anlage gehandelt hat, sind die neuen oder bekräftigten Vorbringen der Beschwerdeführenden in ihrer Stellungnahme vom 22. November 2010 zum KKW Beznau ohne Relevanz. Dass laut ihren Angaben der damalige 4-bändige Sicherheitsbericht 2001 und der Hauptbericht der Probabilistischen Sicherheitsanalyse BERA vom 1. Dezember 2001 offenbar ab dem 5. März 2002 für drei Monate öffentlich aufgelegt wurden, dient ihnen hier nichts. Ohnehin ist aber noch zusätzlich davon auszugehen, dass der damalige Sicherheitsbericht und die Sicherheitsanalyse, gerade weil diese so kurzzeitig nach den Attentaten vom 11. September 2001 aufgelegt worden sind, noch gar nicht auf alle neuen Erkenntnisse zu terroristischen Bedrohungspotentialen eingehen konnten. Die möglichst abschliessende Aufarbeitung solcher einschneidender Ereignisse mit vielfältigen Folgerungen benötigt mehr Zeit als bloss wenige Monate bis Anfang März 2002 (soweit überhaupt eine entsprechende Aktualisierung dieser Unterlagen für die öffentliche Auflage erfolgte, was angesichts der angegebenen Abschlussdaten zu bezweifeln ist).

4.9 Es ist aus den soeben angeführten Gründen selbst im gleichen Verfahren über eine gewisse Zeitdauer (und erst recht bei mehreren Instanzen) nicht ausgeschlossen, dass der Umfang der Akteneinsicht verändert wird, wobei von praktischer Relevanz wohl nur eine Erweiterung sein kann. Demzufolge ist entgegen der Vermutung der Beschwerdeführenden keine willkürliche Handhabung in der von ihnen anerkannten Tatsache zu sehen, dass das UVEK (und das ENSI) ihnen nun eine Akteneinsicht zugestehen, welche über die im Einspracheverfahren bis zum Endentscheid vom 17. Dezember 2009 gewährte hinausgeht. Vielmehr deutet diese Ausweitung auf eine neue, sehr genaue und aufwendige Durchforstung der Sicherheitsunterlagen mit Blick auf die mögliche Offenlegung hin, wie sie dem besagten detaillierten Aktenverzeichnis des ENSI zu entnehmen ist. Es erscheint ohnehin widersprüchlich, wie die Beschwerdeführenden von Anfang an zahlreiche weitere Ausweitungen der Offenlegung zu verlangen und dann ein im Vergleich zu früher grösseres Entgegenkommen der zuständigen Stellen als vermutlich willkürliche Handhabung zu rügen.

4.10 Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass – wie die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 22. November 2010 selber anerkennen – im Zeitpunkt der Eröffnung des angefochtenen Entscheids noch nicht existente Unterlagen nicht zu den Akten ediert und eingesehen werden können. Dasselbe gilt ohne weiteres auch für Unterlagen aus damals wie heute entweder nicht im Zusammenhang stehenden oder noch nicht abgeschlossenen bzw. neu beginnenden Verfahren im Rahmen der laufenden Aufsicht des ENSI über das KKW Mühleberg.

4.11 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die öffentlichen Geheimhaltungsinteressen nach Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG bei den Akten, die gemäss dem Aktenverzeichnis vom 30. August 2010 als "vertraulich" klassifiziert sind, vom ENSI in genügender Dichte und überzeugend dargelegt worden sind und sie das gestützt auf Art. 26 Abs. 1 VwVG in Anspruch genommene Einsichtsinteresse der Beschwerdeführenden in allen Teilen überwiegen. Deren Akteneinsichtsgesuch ist somit in diesem Umfang abzuweisen und die geforderte Einsicht zu verweigern.

Soweit absehbar werden würde, dass sich das Bundesverwaltungsgericht für das Endurteil im Sinne von Art. 28 VwVG zum Nachteil der Beschwerdeführenden auf gewisse, dem Einsichtsrecht nun entzogene

Sicherheitsunterlagen stützen muss, können später im Instruktionsverfahren soweit erforderlich (und nicht schon bestehend) noch entsprechende Zusammenfassungen eingeholt werden. Dazu besteht vorderhand kein Anlass.

5.

Als Zweites zu beurteilen ist die Frage der Verweigerungsgründe nach Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG, also der wesentlichen privaten Interessen, insbesondere derjenigen von Gegenparteien, welche Geheimhaltung erfordern.

5.1 Die Beschwerdegegnerin hat in ihrer Eingabe vom 31. August 2010 dazu gewisse Ausführungen gemacht. Sie erläutert, die im Aktenverzeichnis vom 30. August 2010 mit "intern" gekennzeichneten Dokumente und Seiten enthielten wesentliche private Geheimhaltungsinteressen, wobei zwischen den Kategorien 2 und 3 unterschieden werde. Die Kategorie 2 betreffe geistiges Eigentum und wesentliche Geheimhaltungsinteressen von Dritten, d.h. insbes. von Herstellern und Lieferanten von Anlagekomponenten sowie von anderen Anlagebetreibern. In Bezug auf mehrere Dokumente liegen laut Beschwerdegegnerin entsprechende Erklärungen der Drittfirmen vor, wobei sie vier Beilagen dazu einreicht. Weitere Hinweise auf geistige Eigentumsrechte und geschützte Geschäftsgeheimnisse von Drittfirmen seien den jeweiligen Dokumenten selber zu entnehmen. Dabei sei zu beachten, dass die Verfasser der betreffenden Dokumente teilweise nicht selber Inhaber der Schutzrechte seien, sondern lediglich darauf aufmerksam machten, dass bei der Erstellung der Dokumente rechtlich geschützte Informationen von weiteren Drittfirmen verwendet würden. Wesentliche private Geheimhaltungsinteressen lägen zudem bei sämtlichen Schemata mit hohem Detaillierungsgrad sowie bei Zeichnungen mit Massangaben vor.

5.2 Unter der sog. Kategorie 3 werden laut Beschwerdegegnerin Dokumente und Dokumententeile erfasst, die geistiges Eigentum oder andere wesentliche Geheimhaltungsinteressen der BKW FMB Energie AG (BKW) selber betreffen. Darunter fallen gemäss Beschwerdegegnerin insbesondere die folgenden Dokumentengruppen:

- Verträge zwischen der BKW und Dritten, welche kommerzielle Geschäftsgeheimnisse enthalten.

- Methoden, Werkzeuge, Informatikcodes, Analyseverfahren und Datensammlungen, die vom oder für das KKW Mühleberg erstellt bzw. entwickelt wurden und Urheberrechte der BKW oder rechtlich geschütztes Know-how darstellen. Die Zugänglichmachung dieser Informationen an Unbefugte könne der BKW beträchtlichen Schaden zufügen.
- Interne Berichte, Pläne, Schemata und Figuren, die dem ENSI ohne Berichterstattungs- und Meldeverpflichtungen im Sinne der Transparenz oder zur Erleichterung seiner Inspektionstätigkeit zur Verfügung gestellt wurden. Die Offenlegung solcher Dokumente würde zu einer restriktiveren Informationspolitik der Werke gegenüber dem ENSI führen.

5.3 Diese und weitere Ausführungen der Beschwerdegegnerin zur Darlegung der Geschäftsgeheimnisse von ihr selber wie von Dritten überzeugen grundsätzlich. Es fällt aber auf, dass die Beschwerdegegnerin, obwohl sie im genau gleichen Mass wie das UVEK und das ENSI die Wesentlichkeit ihrer Interessen glaubhaft machen muss, weniger eingehende Äusserungen macht als die soeben Genannten und sich insbesondere in ihrer Eingabe vom 8. November 2010 hauptsächlich auf wenige Wiederholungen und den bereits berücksichtigten Ausführungen zu den öffentlichen Geheimhaltungsinteressen beschränkt. Dies, obwohl die Beschwerdeführenden in ihrer Eingabe vom 8. Oktober 2010 die Einsicht in einzelne Dokumente, die unter Kategorie 2 oder 3 der Geschäftsgeheimnisse fallen, in vertiefter Hinsicht verlangen, wobei in der Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2010 auf verschiedene Punkte der Beschwerdeführenden ausdrücklich hingewiesen und zur (eingehenderen) Stellungnahme aufgefordert worden ist.

5.4 Gerade im Bereich der Geschäftsgeheimnisse hat die Beschwerdegegnerin somit nicht weiter Stellung genommen zu den detaillierteren Vorbringen der Beschwerdeführenden. Dies fällt hier insofern auch ins Gewicht, als anders als bei den öffentlichen Geheimhaltungsinteressen es bei Geschäftsgeheimnissen nicht um Sicherheitsinteressen im eigentlichen Sinne geht. Die ausführlichen Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Änderung der Sach- und Rechtslage (vorne E. 4.7 ff.) sind zwar für den Sicherheitsbereich relevant und – wie gesehen – durchaus ausschlaggebend, was aber im Bereich der Geschäftsgeheimnisse weniger der Fall ist.

Insbesondere hat das genannte Indiz der Möglichkeit früherer Einsichtnahmen in bestimmte gleiche oder ähnliche Unterlagen hier ein anderes Gewicht, weil bei den Geschäftsgeheimnissen nicht oder jedenfalls nicht von vornherein ersichtlich ist, inwiefern diese Änderungen der Sach- und Rechtslage sich auf sie (zusätzlich) einschränkend auswirken sollten. Die Beschwerdegegnerin macht dazu jedenfalls wie angesprochen keine nennenswerten Erläuterungen. Im Gegenteil verzichtet sie in ihrer Eingabe vom 8. November 2010 ausdrücklich auf eine eingehendere Stellungnahme zur Eingabe der Beschwerdeführenden vom 8. Oktober 2010 und dem erwähnten Parteigutachten mit Hinweis auf den materiellen Gehalt derselben. Dies ist insofern richtig, soweit darin effektiv zur Sache selber Ausführungen gemacht werden (so vorne E. 4.6). Die Eingabe vom 8. Oktober 2010 enthält aber nicht nur materielle Teile, wie schon das Aufgreifen einzelner Punkte durch das Bundesverwaltungsgericht in der erwähnten Verfügung vom 15. Oktober 2010 zeigt.

5.5 Zusätzlich ist weiter bemerkenswert, dass die Beschwerdegegnerin bereits in ihrer Eingabe vom 31. August 2010 einen umfassenden Eventualantrag gestellt hat zu Modalitäten der Akteneinsichtnahme für den Fall, dass in gewisse "intern" klassifizierte Unterlagen Einsicht gewährt werden sollte. Dies steht ihr einerseits selbstverständlich ohne weiteres zu, zeigt aber andererseits ebenfalls auf, dass sie im Bereich Geschäftsgeheimnisse nicht vollkommen strikt und unter Ausschluss aller Eventualitäten von einer vollständigen Einsichtsverweigerung durch das urteilende Gericht ausgeht.

5.6 Das Bundesverwaltungsgericht kommt nach dem Gesagten zu folgendem Schluss: Wie dargelegt sind zwar die Geheimhaltungsinteressen der Beschwerdegegnerin für die Unterlagen der Kategorie 2 und 3 grundsätzlich überzeugend aufgezeigt worden. Sie müssen aber im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung überall auch das Einsichtsinteresse der Beschwerdeführenden überwiegen in dem Sinne, dass sie als "wesentlich" glaubhaft dargelegt worden sind. Dabei sind zwar einerseits bei den hier umstrittenen sehr umfangreichen und inhaltlich komplexen Unterlagen sicherlich gewisse Kategorisierungen und Schematisierungen zulässig (so vorne E. 4.6), andererseits hätte die Beschwerdegegnerin zumindest dort einen höheren Begründungsaufwand und eine eingehendere Stellungnahme machen müssen, wo die Beschwerdeführenden vertieft und mit Blick

auf bisherige Einsichten in ganz bestimmte Unterlagen Akteneinsicht verlangen.

5.7 Dies gilt jedenfalls beim Gutachten zur Sicherheitsbewertung der Klammervorrichtung im Hinblick auf Kernmantel-Durchrisse der TÜVNORD EnSys GmbH (Hannover 2006 [TÜVNORD-Gutachten]), welches ausschliesslich als "intern" gestempelt ist. Die Beschwerdeführenden haben dazu in ihrer Eingabe vom 8. Oktober 2010 ausführliche Darlegungen gemacht, welchen die Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2010 wie bereits angesprochen nichts entgegnete. So ist zu dem vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich angefragten Punkt der Vergleichbarkeit der Expertise des TÜV Energie Consult zur sicherheitstechnischen Bedeutung der Risse im Kernmantel des KKW Mühleberg vom Januar 1998 (TÜV-Expertise) und dem vorliegend streitigen TÜVNORD-Gutachten auffälligerweise nichts gesagt worden, womit den Beschwerdeführenden Recht zu geben ist, dass mangels Einwänden von der Vergleichbarkeit auszugehen ist.

5.7.1 Zur Thematik bestätigt das UVEK am 8. November 2010, dass es anlässlich einer Pressekonferenz am 19. Februar 1998 über das Ergebnis der TÜV-Expertise informiert habe. Eine Publikation der Expertise habe es hingegen nicht gegeben. Am 27. Februar 1998 sei von der damaligen Hauptabteilung für die Sicherheit von Kernanlagen (HSK) als Vorgängerin des ENSI einem eng bezeichneten Personenkreis unter Auflagen Einsicht in dieses Dokument gegeben worden. Das ENSI bestätigt gleichentags ebenfalls, dass über die TÜV-Expertise informiert worden sei, aber das Dokument sei nicht als Ganzes herausgegeben oder publiziert worden.

5.7.2 Dem treten die Beschwerdeführenden in ihrer Eingabe vom 22. November 2010 (erneut) mit umfassenden Ausführungen entgegen. So legen sie mit detaillierten Angaben und Belegen glaubhaft Folgendes dar: An besagter Pressekonferenz vom 19. Februar 1998 sei ein Exemplar der Expertise auf einem Beistich zur Einsichtnahme aufgelegt, welches einer der wissenschaftlichen Berater der (bereits damaligen) Beschwerdeführenden kurz durchgesehen habe. Mit Begleitschreiben vom 20. Februar 1998 habe der Chef des Rechtsdienstes des Bundesamtes für Energie (BFE) dem – damaligen wie heutigen – Anwalt der Beschwerdeführenden die TÜV-Expertise zugestellt, wobei das Schreiben ausdrücklich von dem am 19. Februar

1998 veröffentlichten Gutachten zu den Rissen im Kernmantel des KKW Mühleberg spreche. Im Weiteren werde darin auch der Akteneinsichtstermin vom 27. Februar 1998 bei der HSK in Würenlingen bestätigt (diese Angaben ergeben sich indirekt aus dem vorliegenden Schreiben des Anwalts an das BFE vom 11. Mai 1998). Die Beschwerdeführenden haben entsprechend dem Bundesverwaltungsgericht am 22. November 2010 in Papierform ein Exemplar der TÜV-Expertise eingereicht.

5.7.3 Das Ganze zeigt auf, dass offensichtlich in die damalige TÜV-Expertise nicht nur Akteneinsicht gewährt worden ist, sondern zumindest den heutigen Beschwerdeführenden ebenfalls ein soweit ersichtlich vollständiges (188-seitiges) Exemplar dieser Expertise mit zahlreichen – allesamt nicht abgedeckten – und sehr detaillierten technischen Angaben, Tabellen und Abbildungen abgegeben worden ist. Gleichzeitig ist die Vergleichbarkeit der TÜV-Expertise mit dem TÜVNORD-Gutachten nicht bestritten worden und ist aufgrund aller erhältlichen Angaben davon auszugehen, dass die Expertise und das Gutachten um acht Jahre verschoben die letztlich gleiche Problematik abhandeln. Zugleich geht schon aus dem eingereichten Exemplar der TÜV-Expertise hervor, dass damals im Wesentlichen die gleichen Drittfirmen mit gewissen Geschäftsgeheimnissen involviert gewesen sind wie heute von der Beschwerdegegnerin geltend gemacht. Dem eingereichten Schreiben der "TÜV NORD EnSys Hannover GmbH & Co. KG" vom 29. August 2006 (Beilage 4 zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 31. August 2010) ist jedenfalls nichts zu entnehmen, was an der vorliegend dargelegten Einschätzung etwas ändern könnte. Aus den ganzen Umständen folgt, dass es der Beschwerdegegnerin nicht gelungen ist, die bestehenden privaten Geheimnisinteressen gegenüber dem Einsichtsinteresse der Beschwerdeführenden als überwiegend, mithin "wesentlich" im Sinne des Gesetzes, erscheinen zu lassen.

5.7.4 Den Beschwerdeführenden ist somit vor dem Bundesverwaltungsgericht Einsicht in das vollständige TÜVNORD-Gutachten zur Thematik der Kernmantelrisse beim KKW Mühleberg zu gewähren, wobei wegen der vollständigen früheren Abgabe der TÜV-Expertise nicht einsehbar erscheint, warum sie nicht auch heute davon Kopien anfertigen können sollten. Wie bereits angesprochen (vorne E. 5.4) kann bei den hier umstrittenen (blossen) Geschäftsgeheimnissen die Zeitdauer von acht Jahren zwischen der Expertise und dem Gutachten

und die teilweise veränderte Sach- und Rechtslage anders als bei den vertraulichen Sicherheitsdokumenten nicht zu einer Verweigerung der Einsicht führen.

Immerhin ist aber dem Eventualantrag der Beschwerdegegnerin vom 31. August 2010 insoweit zu folgen, als die Beschwerdeführenden ihre Erkenntnisse aus diesen Unterlagen nur für das Beschwerdeverfahren verwenden sollen. Sie werden deshalb mit der beantragten Strafandrohung gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) belegt. Dasselbe gilt für die von ihnen beigezogenen Experten. Zu den bisher von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Experten ist seitens der Gegenparteien kein Widerstand erwachsen, womit sie auch zur Akteneinsicht zugelassen werden können. Entgegen der Beschwerdegegnerin ist dabei nicht ersichtlich, weshalb bei grundsätzlicher Bejahung anstelle von bloss einem nicht gleich zwei oder drei der gemeldeten Experten zugelassen werden sollten.

5.8 Bezüglich weiterer als "intern" gestempelter Dokumente ist vorab festzuhalten, dass die Beschwerdeführenden nur in einen Teil davon Akteneinsicht verlangen. Soweit diese Dokumente vom ENSI ganz oder teilweise als "vertraulich" bezeichnet worden sind, besteht auf Grund des Ausgeführten (vorne E. 4.5 ff.) kein Anlass, auf das bereits verweigerte Einsichtsrecht zurückzukommen.

5.8.1 Nebst dem schon erörterten TÜVNORD-Gutachten ist hingegen zu untersuchen, ob den Beschwerdeführenden hinsichtlich ihrer am 8. Oktober 2010 präzisierten Anträge (unter Bst. C) Einsicht in nicht als "vertraulich", aber als "intern" bezeichnete Akten oder Teile davon zu gewähren ist. Eine diesbezügliche Durchsicht hat ergeben, dass die fraglichen Dokumente bzw. Dokumententeile entweder Interessen Dritter (PSÜ 2005 KKM Sicherheitsbericht Ordner 1, Kapitel 1 "Übersicht und Auslegungsgrundlagen", Ziff. 1.3.4 und 1.3.5 sowie AN-KL-05/122: Vorkommnisse in anderen in- und ausländischen Kernkraftwerken; Appendices zum Dokument "Core spray piping and sparger flaw evaluation handbook": weitgehend mit "Contains Vendor Proprietary Information" gekennzeichnet) betreffen. Oder es werden mittels Erklärungen von Drittfirmen (Beilagen 1 bis 3 zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 31. August 2010) überzeugend für einzelne Aktenteile geistiges Eigentum oder Geheimhaltungsinteressen Dritter geltend gemacht (PSÜ 2005 KKM Sicherheitsbericht Ordner 1,

Kapitel 3 "Reactor" sowie Kapitel 4 "Reactor Coolant System"). Darüber hinaus enthalten Dokumente im Zusammenhang mit Szenarien zu Überflutungen und Dammbuch beim Wasserkraftwerk Mühleberg plausibel geltend gemachte Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerin, der im Übrigen besagtes Flusskraftwerk gehört (AN-KL-05/052 ab S. 3; Ordner 9/21 Appendix S. 6 ab S. 44, Ordner 18/21 Appendix S. 9 S. 4 bis 15, Bericht TKC1216 ab S. 9 und Assessment ab S. 1 sowie 11/08/024 PSÜ-8.3-lj Appendix O.3 ab S. 6). Aufgrund überwiegender privater Geheimhaltungsinteressen (vgl. vorne E. 5.1 ff.) ist den Beschwerdeführenden das Einsichtsrecht in diese Aktenteile zu verweigern.

5.8.2 Nicht überzeugend sind hingegen die Einwände der Beschwerdegegnerin bzw. ihr Hinweis auf eigene Geschäftsgeheimnisse bezüglich der Akten AN-KL-05/121, AN-KL-05/121 Rev. a und AN-KL-05/140 sowie die damit zusammenhängenden Vorbringen, bei Bekanntgabe dieser Akten würde die bis anhin bestehende offene und vertrauensbildende Meldekultur und die hohe (betriebsinterne) Meldebereitschaft in Frage gestellt. Diese Akten enthalten Ausführungen zur Betriebsführung und zum Betriebsverhalten bzw. zu meldepflichtigen Vorkommnissen. Weil darin aber auch interne Informationen über das Personal bzw. nicht meldepflichtige Vorkommnisse enthalten sind, ist den privaten Interessen der Beschwerdegegnerin an deren Geheimhaltung insofern Rechnung zu tragen, als diese drei Dokumente von den Beschwerdeführenden nur eingesehen, nicht aber kopiert werden dürfen. Ebenfalls ist diesbezüglich die gleiche Strafandrohung nach Art. 292 StGB zu verhängen. Mit diesen ergänzenden Auflagen bleibt das geforderte hohe Mass an Diskretion für die Beschwerdegegnerin immer noch gewahrt.

6.

Nicht direkt zum Thema dieses Zwischenentscheids gehört die Frage der Akteneinsicht in die ursprünglich eingereichten Vorakten, welche die Beschwerdeführenden mit Eingabe ihrer Beschwerde (Rechtsbegehren Ziff. 1 und 2) bereits verlangt haben. Diese Akteneinsicht ist unbestritten und wird bloss der Vollständigkeit und guten Form halber nachstehend im Dispositiv erwähnt. Sie wird sinnvollerweise mit derjenigen in die nachträglich eingereichten Sicherheitsunterlagen zu kombinieren sein.

7.

Zur Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens werden die Verfahrensbeteiligten eingeladen, dem Bundesverwaltungsgericht umgehend mitzuteilen, wenn sie auf eine Anfechtung des vorliegenden Zwischenentscheids verzichten (vgl. dazu hinten E. 9 sowie Ziff. 7 des Dispositivs). Das ENSI wird bereits heute darauf aufmerksam gemacht, dass die Ansetzung der Frist zur Einreichung der abgedeckten Version der Sicherheitsunterlagen für die Akteneinsicht sofort nach Klärung der Situation betreffend Anfechtung bzw. nach Eintritt der Vollstreckbarkeit erfolgen und diese Frist relativ kurz sein wird. Vorbehalten unvorhergesehener Verzögerungen wird die Akteneinsicht voraussichtlich im Zeitraum von Ende Januar / Anfang Februar 2011 stattfinden und nicht wegen Nichtverfügbarkeit von einzelnen Personen (wie insbes. Rechtsvertretern oder Experten) verschoben werden. Dabei wird die ständige Anwesenheit mindestens jeweils einer fachkundigen Person des ENSI und der Beschwerdegegnerin während der Akteneinsicht erforderlich sein und auch entsprechend vom Gericht angeordnet werden.

8.

Über die Kosten dieses Zwischenentscheids sowie allfällige Parteienschädigungen wird im Entscheid über die Hauptsache zu befinden sein.

9.

Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Zwischenentscheid mit Blick auf Art. 93 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) sowie der Praxis des Bundesgerichts bei der (teilweisen) Abweisung von Akteneinsichtsgesuchen für die Beschwerdeführenden wohl nicht selbständig anfechtbar sein dürfte (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_1071/2009 vom 9. April 2010 E. 3.2 f. mit Hinweisen sowie den Nichteintretensentscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-7975/2008 vom 22. Juni 2009). Da die Beurteilung der Eintretensvoraussetzungen bei einer allfälligen Beschwerde dem Bundesgericht selber obliegt, muss es hier bei diesem Hinweis sein Bewenden haben. Die nachfolgend dem Dispositiv angehängte Rechtsmittelbelehrung ist aber mit dieser Präzisierung zu verstehen.

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 22. November 2010 wird den übrigen Verfahrensbeteiligten zugestellt.

2.

2.1 Das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführenden gemäss Beschwerde vom 1. Februar 2010 wird gutgeheissen betreffend die gesamten von der Vorinstanz ursprünglich eingereichten Verfahrensakten.

2.2 Das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführenden vom 8. Oktober 2010 wird gutgeheissen mit Bezug auf sämtliche Dokumente und Teile davon, welche gemäss Aktenverzeichnis des ENSI vom 30. August 2010 durch die Gegenparteien zur Einsicht freigegeben sind (letzte Spalte "Akteneinsicht gewährt werden kann [...] oder "Herausgegeben werden kann [...]").

2.3 Das Einsichtsrecht beinhaltet praxisgemäss die Möglichkeit zur Erstellung von (kostenpflichtigen) Kopien anlässlich der Einsichtnahme am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts.

3.

Das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführenden vom 8. Oktober 2010 wird weiter gutgeheissen mit Bezug auf das vollständige TÜVNORD-Gutachten vom Dezember 2006 gemäss Ziff. 3 (S. 36) des Aktenverzeichnisses des ENSI vom 30. August 2010.

3.1 Diese Genehmigung beinhaltet in Abweisung des Eventualantrags der Beschwerdegegnerin die Möglichkeit zur Erstellung von Kopien anlässlich der Einsichtnahme am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts.

3.2 Den Beschwerdeführenden, ihrem Anwalt und allen beigezogenen Expertinnen und Experten wird unter Strafandrohung gemäss Art. 292 i.V.m. Art. 106 StGB, d.h. mit Busse bis CHF 10'000.--, ausdrücklich verboten, die aus der Akteneinsicht in das TÜVNORD-Gutachten gewonnenen Unterlagen und Informationen für Zwecke ausserhalb des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu verwenden oder an Dritte weiterzugeben.

4.

Schliesslich wird das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführenden vom 8. Oktober 2010 ebenfalls gutgeheissen mit Bezug auf die drei vollständigen Dokumente AN-KL-05/121, AN-KL-05/121 Rev. a und AN-KL-05/140 (Ziff. 1 S. 6 bzw. 8 des Aktenverzeichnisses des ENSI vom 30. August 2010).

4.1 Die Möglichkeit zur Erstellung von Kopien wird hier in diesbezüglicher Gutheissung des Eventualantrags der Beschwerdegegnerin nicht gewährt.

4.2 Den Beschwerdeführenden, ihrem Anwalt und allen beigezogenen Expertinnen und Experten wird unter Strafandrohung gemäss Art. 292 i.V.m. Art. 106 StGB, d.h. mit Busse bis CHF 10'000.--, ausdrücklich verboten, die aus der Akteneinsicht in diese drei Dokumente gewonnenen Informationen für Zwecke ausserhalb des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu verwenden oder an Dritte weiterzugeben.

5.

Darüber hinausgehend wird das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführenden vom 8. Oktober 2010 abgewiesen.

6.

Sämtliche diesen Anordnungen entgegenstehenden Anträge der Verfahrensbeteiligten zur Gesamthematik der Akteneinsicht werden abgewiesen.

7.

Der genaue Zeitraum der Akteneinsicht und die weiteren Modalitäten derselben werden mit der Vollstreckbarkeit dieses Zwischenentscheids oder nach Mitteilung der Verfahrensbeteiligten, dass sie auf eine Anfechtung verzichten, mit separater Verfügung festgesetzt.

8.

Über die Verfahrenskosten und allfällige Parteientschädigungen wird mit der Hauptsache entschieden.

9.

Diese Zwischenverfügung geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben mit Rückschein)

- die Beschwerdegegnerin (Einschreiben mit Rückschein; Beilage: Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 22. November 2010)
- die Vorinstanz (Einschreiben mit Rückschein; Beilage: Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 22. November 2010)
- das ENSI (Einschreiben mit Rückschein; Beilage: Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 22. November 2010)

Der Instruktionsrichter:

Der Gerichtsschreiber:

Beat Forster

Christian Kindler

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Zwischenentscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. c BGG steht die Frist still vom 18. Dezember 2010 bis und mit dem 2. Januar 2011. Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 08. Dezember 2010