



Urteil vom 5. April 2017

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

Greenpeace Schweiz,
Badenerstrasse 171, Postfach 9320, 8036 Zürich,
vertreten durch
lic. iur. Cordelia C. Bähr, LL.M., Rechtsanwältin, und
Martin Looser, Rechtsanwalt, ettelseruter Rechtsanwälte,
Grüngasse 31, Postfach 1323, 8021 Zürich 1,
Beschwerdeführerin,

gegen

Axpo Power AG, Kernkraftwerk Beznau, 5312 Döttingen,
vertreten durch
Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüeb, LL.M., Rechtsanwalt, und /
oder Dr. iur. Pandora Kunz-Notter, Rechtsanwältin,
Walder Wyss AG,
Seefeldstrasse 123, Postfach 1236, 8034 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

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

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

Im Zuge der Verlängerung der Betriebsbewilligung im Jahr 2010 hat das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) die Betreibergesellschaft des Kernkraftwerks Beznau (KKB), die Axpo AG, damit beauftragt, die Sicherheit dieses Kraftwerks zu überprüfen. In seiner sicherheitstechnischen Stellungnahme zum Langzeitbetrieb des Kernkraftwerks Beznau Block 1 und 2 vom November 2010 stellte das ENSI sodann eine ungenügende Prüfung der Frage betreffend die Versprödung des Reaktordruckbehälters (RDB) fest und forderte die Axpo AG zur Nachbesserung auf. Diese beauftragte in der Folge ein externes Unternehmen damit, diese Untersuchungen durchzuführen. Die Resultate wurden unter anderem in der "Technischen Mitteilung TM-530-MB11071: Nachweis Absicherung des Werkstoffzustandes der Reaktordruckbehälter 10/20JRC 0001 für 60 Betriebsjahre Block 1 und 2" zum Brief der Axpo AG vom 19. Dezember 2011 sowie in den dazugehörigen Beilagen 1-9 festgehalten.

B.

Am 2. Februar 2015 ersuchte Greenpeace Schweiz beim ENSI gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung um Zugang zu Dokumenten. Das Gesuch betraf ein aufgrund einer Aufforderung seitens ENSI durch das Kernkraftwerk Beznau resp. die Axpo AG zu erstellendes Konzept betreffend die Planung sowie die Grundlagen der Prüfung und Auswertung von Probensätzen zur Untersuchung des Bestrahlungsverhaltens der Reaktordruckbehälter-Wirkstoffe. Im Weiteren umfasste das Gesuch den durch das Kernkraftwerk Beznau für den Reaktordruckbehälter des Blocks 1 zu führenden Nachweis, dass die betrachteten Thermoschock-Bedingungen nicht bei einem Azimutwinkel von 0° auftreten können, die entsprechenden Stellungnahmen des ENSI sowie Folgedokumente bzw. Korrespondenz zu diesem Geschäft.

C.

Am 10. März 2015 leitete Greenpeace Schweiz beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein Schlichtungsverfahren ein.

D.

Mit Schreiben vom 27. Mai 2015 bezeichnete das ENSI die vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumente:

- a. Brief der Axpo vom 28. März 2011: Kernkraftwerk Beznau, Block 1 und 2, PSÜ-Auflage AÜ07, Geschäfts-Nr. 14/11/003, Sicherheitstechnische Stellungnahme, Forderung 4.1-1 des ENSI vom November 2010, Einreichung eines Konzeptes "Absicherung des Werkstoffzustandes der Reaktordruckbehälter, 10/20JRC 0001 für Langzeitbetrieb 60 BJ" mit Beilagen (Umfang 19 Seiten inkl. Beilagen; nachfolgend: "Dokumente A").
- b. Brief des ENSI vom 12. Juli 2011: Sicherheitstechnische Stellungnahme zum Langzeitbetrieb des Kernkraftwerks Beznau, Stellungnahme ENSI zur Erfüllung der Forderung 4.1-1, Geschäft ENSI 14/11/003 (Umfang 3 Seiten; nachfolgend: "Dokumente B").
- c. Brief der Axpo vom 19. Dezember 2011 mit Beilagen: Kernkraftwerk Beznau Block 1 und 2, PSÜ-Auflage AÜ07, Geschäfts-Nr. 14/11/003 und Geschäfts-Nr. 14/11/004, Sicherheitstechnische Stellungnahme, Forderung des ENSI vom November 2010, Forderung 4.1-1 Einreichung eines Konzeptes, "Absicherung des Werkstoffzustandes der Reaktordruckbehälter 10/20JRC 0001 für 60 Betriebsjahre" und Forderung 4.2-1 "Nachweis Sprödbruchsicherheit RDB unter Thermoschock für 60 Betriebsjahre" (Umfang 976 Seiten inkl. Beilagen; nachfolgend "Dokumente C").
- d. Brief des ENSI vom 10. Februar 2012: Kernkraftwerk Beznau Block 1 und 2, Sicherheitstechnische Stellungnahme zum Langzeitbetrieb des Kernkraftwerks Beznau, Sprödbruchsicherheitsnachweis der Reaktordruckbehälter 10/20JRC 0001 für 60 Betriebsjahre, Geschäfts-Nr. 14/11/009 und Geschäfts-Nr. 14/11/004," (Umfang 7 Seiten; nachfolgend "Dokumente D").".

E.

Mit Schreiben vom 20. August 2015 nahm das ENSI gegenüber Greenpeace Schweiz Stellung zum Zugangsgesuch und erklärte darin, den teilweisen Zugang zu den Dokumenten A – D (Dokumentenversion vom 20. August 2015), teils mit Beilagen, zu gewähren. Diese Dokumentenversion wurde Greenpeace Schweiz zugestellt. Die teilweise Zugangsverweigerung begründete das ENSI zur Hauptsache mit dem Schutz von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen sowie mit dem Schutz von Personendaten. Aus diesem Grund wurden die Dokumente C vollständig eingeschwärzt und nicht zugestellt.

F.

Mit E-Mail vom 7. September orientierte der EDÖB das ENSI betreffend den Eingang eines neuen Schlichtungsantrags in derselben Sache und zwar im Zusammenhang mit der teilweisen Zugangsgewährung vom 20. August 2015.

G.

Am 5. November 2015 fand mit Greenpeace Schweiz und dem ENSI eine Schlichtungsverhandlung statt. In Bezug auf die Dokumente A, B und D sowie einen Teil der Dokumente C wurde eine Einigung erzielt. Hingegen konnten sich die Parteien bezüglich eines Grossteils der Dokumente C nicht einigen.

H.

Am 22. Dezember 2015 gab der EDÖB eine schriftliche Empfehlung in der Sache ab. Im Wesentlichen empfahl er dem ENSI, Greenpeace Schweiz den Zugang zu den Referenzen 7, 8, 22-29 und 31-33 auf der Seite 24 f. sowie zu den Titeln der Beilagen 1-9 auf Seite 26 der Beilagen zum Brief der Axpo vom 19. Dezember 2011 – allenfalls unter der bedarfsweisen Abdeckung der jeweiligen Dokumentennummerierungen – zu gewähren. Zur Beurteilung der Zugänglichkeit der Beilagen 1-9 zum Brief der Axpo vom 19. Dezember 2011 im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses wies er die Angelegenheit zwecks nochmaliger Anhörung des betroffenen Kernkraftwerks Beznau an das ENSI zurück, mit anschliessendem so weit wie möglichem Zugang zugunsten von Greenpeace Schweiz. Im Weiteren orientierte der EDÖB über die Möglichkeit von Greenpeace Schweiz, des Kernkraftwerks Beznau bzw. seiner Betreiberin Axpo Power AG als betroffene Dritte, beim ENSI eine anfechtbare Verfügung zu verlangen, sollten sie mit den Empfehlungen nicht einverstanden sein. Das ENSI wurde darauf hingewiesen, bei fehlendem Einverständnis eine Verfügung zu erlassen.

I.

Mit Schreiben vom 7. Januar 2016 verlangte die Axpo Power AG den Erlass einer Verfügung gemäss Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

J.

Mit Entscheid vom 1. Februar 2016 verfügte das ENSI, der Zugang zu den im Einsichtsbegehren vom 2. Februar 2015 gewünschten Dokumenten

werde im Umfang der Dokumentenversion vom 20. August 2015 mit zusätzlichen Offenlegungen gewährt. Diese bezog das ENSI auf die beschreibenden Inhaltsangaben (Titel) in den bisher vollständig geschwärzten Referenzen 7, 8, 22-29, 31-33 und in den Bezeichnungen der Beilagen 1-9 auf den S. 24-26 des Dokuments TM-530-MB11071, wobei Personendaten und Dokumentennummern geschwärzt zu bleiben hätten. Im weitergehenden Umfang wies das ENSI das Zugangsgesuch ab, soweit es nicht gegenstandslos geworden sei.

Das ENSI begründet seinen Entscheid im Wesentlichen damit, dass Greenpeace Schweiz den Zugang zum Hauptdokument TM-530-MB11071 in weitest gehendem Umfang bis auf einige wenige Passagen (nachfolgend: Dokumente C1) erhalten habe und die Beilagen 1-9 zu diesem Hauptdokument (nachfolgend: Dokumente C2) trotz ihres Umfangs von 948 Seiten nicht isoliert zu betrachten, sondern in Konnex mit dem Hauptdokument zu stellen seien. In diesen Dokumenten C2 seien numerische Methoden und Daten beschrieben sowie entsprechende Analysen und Interpretationen dargelegt, deren Geheimhaltung eine wesentliche Geschäftsgrundlage der diese verfassenden Firmen darstellten und deshalb als Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) zu qualifizieren seien. Das Bekanntwerden dieser Angaben würde deshalb einen Wettbewerbsvorteil der betroffenen Firmen als Geheimnisherrinnen zunichtemachen. Ausserdem seien die schutzbedürftigen Detailangaben in der Dokumentengruppe C2 derart zahlreich und verstreut sowie ineinandergreifend, dass eine Ausscheidung der offenzulegenden Passagen nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand bewerkstelligt werden könne. Im Weiteren führt die Vorinstanz aus, es seien auch die in den Dokumenten C1 bezeichneten Passagen enthaltenen Namen von juristischen bzw. natürlichen Personen nicht zu veröffentlichen. Es handle sich hierbei um private Unternehmen sowie private Fachpersonen, welche bei den Überprüfungsarbeiten mitgewirkt hätten und deren Namen der Öffentlichkeit nur grob bekannt seien. Eine Veröffentlichung dieser Namen könne dazu führen, dass diese Personen eine Zusammenarbeit mit der Betreiberin des Kernkraftwerks Beznau in Zukunft ablehnen würden, was eine wirtschaftlich nachteilige Auswirkung zu dessen Lasten bedeute. Im Übrigen könne eine Veröffentlichung der Dokumente C zu einer Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des ENSI führen. Als Aufsichtsbehörde sei sie insbesondere darauf angewiesen, ihre Neubeurteilung der Sicherheit des Reaktordruckbehälters des Kernkraftwerks Beznau 1 ohne äusseren Druck der

Öffentlichkeit vorzunehmen. Deshalb sei es notwendig, den Zugang zu den Prüf- bzw. Bewertungsbeilagen (Dokumente C2) mindestens bis zum Abschluss des laufenden Reaktordruckbehälter-Integritätsnachweises aufzuschieben.

K.

Mit Eingabe vom 3. März 2016 erhebt Greenpeace Schweiz (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die Verfügung des ENSI (Vorinstanz) vom 1. Februar 2016. Sie stellt den Antrag, es sei

1. Dispositiv-Ziffer 1 Satz 2 der angefochtenen Verfügung aufzuheben und es sei ihr Zugang zu den Beilagen 1-9 zur "Technischen Mitteilung TM-530-MB11071: Nachweis Absicherung des Werkstoffzustandes der Reaktordruckbehälter 10/20JRC 0001 für 60 Betriebsjahre Block 1 und 2" zum Brief der Axpo AG vom 19. Dezember 2011 zu gewähren, sowie
2. Eventualiter sei Dispositiv-Ziffer 1 Satz 2 der angefochtenen Verfügung aufzuheben und es sei die Vorinstanz anzuweisen, den Zugang zu den Beilagen 1-9 zur "Technischen Mitteilung TM-530-MB11071: Nachweis Absicherung des Werkstoffzustandes der Reaktordruckbehälter 10/20JRC 0001 für 60 Betriebsjahre Block 1 und 2" zum Brief der Axpo AG vom 19. Dezember 2011 neu zu beurteilen.

Sie begründet dies im Wesentlichen damit, dass es für eine Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten nicht genüge, wenn ein pauschaler Hinweis auf das Vorliegen von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen gemacht werde und dass nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz bereits eine Beeinträchtigung bedeute, welche die Verweigerung des Zugangs rechtfertige. Vorliegend seien sodann die Voraussetzungen für eine Anrufung des Ausnahmetatbestandes des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses nicht gegeben. Insbesondere sei die vorausgesetzte relative Unbekanntheit – und damit der Geheimnischarakter der Ausführungen in den Dokumenten C2 – nicht gegeben, da die beschriebenen Methoden mindestens teilweise entweder allgemein bekannt seien oder im Zusammenhang mit einem anderen Kernkraftwerk bereits veröffentlicht worden seien. Vielmehr handle es sich um Vorgehensweisen, welche dem allgemeinen Stand der Technik entsprechen würden und von allen auf diesem Markt tätigen Unternehmen angewendet würden. Ausserdem bestreite sie, dass ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse bezüglich sämtlicher in den Dokumenten C2 enthaltenen Informationen bestehe.

Im Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, die freie Meinungs- und Willensbildung werde durch den Zugang zu den Dokumenten nicht beeinträchtigt. Das die Dokumente C2 betreffende Geschäft sei nämlich bereits 2011 resp. 2012 mit den sicherheitstechnischen Stellungnahmen (Dokumente B und D) geschlossen und der diesbezügliche Entscheidungsprozess somit bereits abgeschlossen worden. Ausserdem setze der Ausnahmetatbestand voraus, dass die freie Meinungs- und Willensbildung wesentlich beeinträchtigt werde, was durch die alleinige Möglichkeit einer Beeinträchtigung nicht erfüllt sei. Im Übrigen führt die Beschwerdeführerin aus, das Verhältnismässigkeitsprinzip sei verletzt, wenn pauschal der Zugang zu den gesamten Dokumenten C2 verwehrt werde, sei es doch möglich, nur jene Passagen unkenntlich zu machen, welche Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse enthalten würden.

L.

In ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016 beantragt die Beschwerdegegnerin, die Beschwerde sei abzuweisen, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, bei den Dokumenten C2 handle es sich um private, dem Geschäftsgeheimnis unterliegende Dokumente, welche für die bessere Verständlichkeit der technischen Berichte erstellt worden seien und deshalb nicht unmittelbar die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch die Vorinstanz betreffen würden. Mit den mit der Prüfung der Anlagen und der Verfassung der technischen Berichte betrauten spezialisierten Unternehmungen habe sie Vertraulichkeitsvereinbarungen geschlossen, welche darauf abzielen würden, die Geschäftsgeheimnisse zu wahren, aber auch Personendaten von natürlichen und juristischen Personen zu schützen. Eine Offenlegung der Dokumente C2 würde das Vertrauen in die Einhaltung verbindlicher Verträge und damit den privaten Geschäftsverkehr insgesamt in Mitleidenschaft ziehen und hätte aufgrund von massiven Schäden bei den Urhebern der Dokumente Verantwortlichkeitsklagen nach Staatshaftungsrecht zur Folge. Es sei auch zu beachten, dass das Öffentlichkeitsgesetz den Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern nicht beeinträchtigen dürfe, was der Fall sei, wenn Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse in Form von detaillierten Beschreibungen von Vorgehensmethoden offengelegt werden müssten. Im Weiteren führt die Beschwerdegegnerin aus, die schutzbedürftigen Detailangaben seien über die 948 Seiten derart zahlreich, verstreut und ineinander verflochten, dass eine Differenzierung von offenzulegenden Passagen mit vernünftigem Aufwand nicht in zielführender Weise vorgenommen werden könne. Im Übrigen würde eine

Offenlegung diverser in den Dokumenten C2 enthaltene Informationen betreffend Komponenten, Systeme, Gebäude und Bauten auch die öffentliche Sicherheit gefährden, wenn Details betreffend die Beschaffenheit des Kernkraftwerks Beznau veröffentlicht würden und daraus Sabotagemöglichkeiten abgeleitet werden könnten. Ausserdem würde eine Offenlegung die freie Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigen, weshalb der Zugang zu den Prüf- und Bewertungsbeilagen mindestens bis zum Abschluss des Freigabeverfahrens aufzuschieben sei.

M.

Mit Vernehmlassung vom 26. Mai 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie vorab auf den angefochtenen Entscheid vom 1. Februar 2016 und führt weiter aus, dass die beauftragten Unternehmen spezialisierte Labors betreiben und damit über Zusatzwissen von hohem kommerziellem Wert verfügen würden. Dieses Wissen gelte es sodann zu schützen und die entsprechenden sensiblen Daten seien vertraulich zu behandeln. So würde beispielsweise eine Offenlegung von Versuchsanordnungen Rückschlüsse auf die Arbeitsweise des Labors zulassen, was es zu verhindern gelte. Eine Ausscheidung der geheim zuhaltenden Daten sei jedoch nur mit unverhältnismässigem Aufwand und entsprechenden Kosten möglich.

N.

Mit Replik vom 14. Juli 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihrem Begehren fest. In Ergänzung zu ihrer Beschwerdeschrift führt sie im Wesentlichen aus, das öffentliche Informationsinteresse sei im Bereich der öffentlichen Sicherheit besonders hoch, weshalb private Vertraulichkeitsabreden sodann auch nicht das Öffentlichkeitsprinzip aushebeln können sollten. Vielmehr gebiete die öffentliche Sicherheit die Transparenz der Dokumente und es sei weiterhin nicht ersichtlich, dass die Dokumente C2 ausschliesslich aus Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen bestehen würden und eine pauschale Geheimhaltung gerechtfertigt wäre.

O.

In ihrer Duplik vom 21. September 2016 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verweist im Wesentlichen auf ihre Verfügung vom 1. Februar 2016 sowie auf ihre Vernehmlassung vom 26. Mai 2016.

P.

In ihrer Duplik vom 21. September 2016 hält die Beschwerdegegnerin an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Insbesondere verweist

sie erneut auf die Vertraulichkeitsvereinbarungen und sieht darin ein gewichtiges Indiz für das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen. Im Weiteren verweist sie auf die Technische Mitteilung TM-530-MB11071 (Dokumente C1), welche vollumfänglich zugänglich gemacht worden sei und die wichtigsten, für den Entscheid der Aufsichtsbehörde relevanten Daten offenlege. Eine vollständige Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten C2 erachtet sie deshalb als recht- und verhältnismässig.

Q.

In ihren Schlussbemerkungen vom 25. Oktober 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihrem Rechtsbegehren fest und fordert ausdrücklich eine Offenlegung jener Informationen, welche keine Geschäftsgeheimnisse darstellen.

R.

Auf die weiteren Vorbringen und die übrigen, sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie entscheidrelevant sind.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG. Die angefochtene Verfügung wurde durch die Beschwerdegegnerin in Form einer Feststellungsverfügung im Anschluss an die vom EDÖB abgegebene Empfehlung erwirkt und stellt somit ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar (Art. 15 Abs. 1 und 3 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3] i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG). Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet

sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

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

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung unmittelbar in ihren Interessen betroffen, da sie mit ihrem an die Vorinstanz gerichteten Ersuchen betreffend die Offenlegung der Dokumente im Zusammenhang mit dem Nachweis der Absicherung des Werkstoffzustandes der beiden Reaktordruckbehälter im Kernkraftwerk Beznau für 60 Betriebsjahre nur teilweise durchgedrungen ist. Sie ist durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Gemäss der angefochtenen Verfügung vom 1. Februar 2016 bezog sich deren Gegenstand auf Teile des Briefs der Axpo vom 19. Dezember 2011 (Dokumente C), wie sie in der Teileinigung vom 5. November 2015 aufgeführt wurden. Die Vorinstanz entschied deshalb über verschiedene Einschwärzungen auf S. 24-26 der Hauptbeilage (insbesondere Referenzen und Titel Beilagen 1-9) zu diesem Brief resp. der Technischen Mitteilung TM-530-MB11071, welche mit dem Kürzel C1 bezeichnet wurde. Im Weiteren entschied die Vorinstanz über die Verweigerung des Zugangs zu den 9 Nebenbeilagen des Briefs der Beschwerdegegnerin vom 19. Dezember 2011, welche 948 Seiten umfassen und mit dem Kürzel C2 bezeichnet wurden.

Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Beschwerdeschrift vom 3. März 2016 betreffend den Streitgegenstand aus, die Vorinstanz habe sich bereit erklärt, die Dokumente C1 auch hinsichtlich Titel und Referenzen zugänglich zu machen. Doch habe sie betreffend die dort enthaltenen Personendaten und Dokumentennummern an der Zugangsverweigerung festgehalten. Vor dem Hintergrund des Schutzes von Personendaten (Art. 9 BGÖ) akzeptiert die Beschwerdeführerin diesen Entscheid der Vorinstanz ausdrücklich und beschränkt ihre Beschwerde auf die Dokumente C2. Die Beschwerdegegnerin stimmt dieser Eingrenzung des Streitgegenstandes in ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016 explizit zu, ebenso die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 26. Mai 2016. Zwar macht die Beschwerdegeg-

nerin in ihrer Duplik vom 21. September 2016 geltend, die Beschwerdeführerin versuche unzulässigerweise, den Streitgegenstand auf die Anhänge zu den Beilagen zu erweitern und nimmt in ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016 die verschiedenen Anhänge und Anlagen zu den Beilagen 1-9 vom Streitgegenstand aus. Dieser Argumentation kann allerdings nicht gefolgt werden: Die Vorinstanz definiert in ihrer Verfügung die Dokumente C2 klar als die Beilagen 1-9 zur Technischen Mitteilung TM-530-MB11071 (Hauptdokument) inkl. die dazugehörigen Anhänge und Anlagen. Diese Auffassung entspricht dem allgemeinen Verständnis einer Dokumentenstruktur, indem die jeweils untergeordnete Ebene einen (erläuternden) Teil des übergeordneten Dokumentes bildet. Die übergeordnete Ebene der "Beilage" erfasst somit die untere und schliesst vorliegend die Anhänge und Anlagen mit ein. Im Übrigen verweist die Beschwerdegegnerin in ihren Rechtsschriften wiederholt auf den gesamten Dokumentenkomplex der Dokumente C2 von 948 Seiten, schliesst also Anhänge und Anlagen in die Beilagen 1-9 ein.

Der Streitgegenstand betrifft somit im vorliegenden Verfahren einzig die Beilagen 1-9 zur Technischen Mitteilung TM-530-MB11071 inkl. Anhänge und Anlagen resp. die Dokumente C2 mit einem Umfang von insgesamt 948 Seiten.

1.4 Im Übrigen ist auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) einzutreten.

2.

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

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns

erhöht werden. Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt (BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen und BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 3.1; PASCAL MAHON/OLIVER GONIN, in: Stefan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008 [nachfolgend: SHK BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.).

3.2 Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Soweit das Gesetz zur Anwendung gelangt und keine Spezialbestimmung gemäss Art. 4 BGÖ vorliegt, wird damit jeder – natürlichen oder juristischen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [BGÖ], vom 12. Februar 2003, BBl 2003, S. 2000 [nachfolgend: Botschaft BGÖ] – Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Es obliegt entsprechend nicht dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht, sondern es besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. In Abweichung vom Öffentlichkeitsprinzip ist dieser jedoch ausnahmsweise einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn die betroffene Behörde den Nachweis erbringt, dass überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (vgl. BGE 142 II 340 E. 2.2; Urteile des Bundesgerichts 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.1, 2.6 und 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.2; zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 3.1, A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.1, A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.1, A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 3.2 und A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 6.1, je m.w.H.).

3.3

3.3.1 Die öffentlichen oder privaten Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz zählt die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen in Art. 7 f. BGÖ abschliessend auf (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2006; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-

4571/2015 vom 10. August 2016 E. 3.2.1 m.w.H.; ISABELLE HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 7 BGÖ Rz. 46; BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: SHK BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 5; ISABELLE HÄNER, Organisationsrecht (ausgewählte Fragen), in: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2015, Rz. 28.30 f., [nachfolgend: Fachhandbuch Verwaltungsrecht]).

3.3.2 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss dem BGÖ zu besonderen Vertraulichkeitsregeln, namentlich solchen nach Art. 7 BGÖ, nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dabei der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik. Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt. Demnach darf der Zugang nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub. Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand der dargelegten Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist. Hinsichtlich der Frage, ob eine Ausnahmeklausel Wirkung entfaltet, befand das Bundesgericht, eine aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen müsse aufgrund der Zugänglichkeit

des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten könne. Es präzisierte diesen Ansatz insofern, als die Gefahr einer ernsthaften Schädigung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen muss. Somit habe die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein. Sie müsse nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch genüge eine Beeinträchtigung oder Gefährdung nicht, wenn sie lediglich denkbar sei oder (entfernt) möglich erscheine, ansonsten der mit dem BGÖ vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 324 E. 3.3 f., BGE 142 II 313 E. 3.6 und BGE 142 II 340 E. 2.2; Urteile des Bundesgerichts 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.5 f., 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.3 und 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.5; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.3 und A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 6.2.2, je m.w.H.; HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 46; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: SHK BGÖ, a.a.O, Art. 7 Rz. 5; GABOR P. BLECHTA, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Entstehung und Systematik BGÖ Rz. 37 f.).

3.4 Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin nach dem BGÖ zu beurteilen ist, fällt es doch in dessen persönlichen und sachlichen Geltungsbereich (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ). Im Weiteren liegt keine spezielle, die Regelung des BGÖ einschränkende oder ausschliessende Bestimmung nach Art. 4 BGÖ vor. Bestritten ist hingegen, dass es sich bei den vom Gesuch betroffenen Dokumenten um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

4.

Vorab ist somit die Frage zu klären, ob die vorliegend vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumente amtlichen Charakter haben, was vom Gesetz für die Anwendung der Bestimmungen des BGÖ vorausgesetzt wird (Art. 5 BGÖ).

4.1 Die Beschwerdegegnerin macht in ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016 im Wesentlichen geltend, bei den Dokumenten C2 handle es sich nicht um amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 BGÖ. Das zentrale amtliche Dokument, welches die Vorinstanz im Zuge ihrer Untersuchung zusammengestellt habe, umfasse lediglich die Technische Mitteilung TM-530-MB11071. Dieses stelle die Synthese der Dokumente C2 dar, wohingegen

die Beilagen 1-9 selbst eine Hintergrund-Dokumentation darstellen würden, welche sie der Vorinstanz zum besseren Verständnis der komplexen Ergebnisse zur Verfügung gestellt habe. Es handle sich dabei um ihre eigenen Handakten mit privatem Charakter, welche dem Geschäftsgeheimnis unterliegen würden. Im Übrigen seien darin auch keine Informationen enthalten, welche unmittelbar die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Vorinstanz betreffen würden und seien dieser im Vertrauen in die Wahrung der Geschäftsgeheimnisse überlassen worden. Ausserdem bezwecke das Öffentlichkeitsprinzip in keiner Weise die Transparenz resp. Offenlegung von privaten Geschäftstätigkeiten.

4.2 Die Beschwerdeführerin entgegnet, die Dokumente C2 würden selbstverständlich amtliche Dokumente darstellen, seien doch diese Beilagen inkl. Anhänge genauso zur Ausübung der öffentlichen Aufgabe der Vorinstanz relevant, wie die daraus gebildete Zusammenfassung in der Technischen Mitteilung. Insbesondere sei es der Vorinstanz nicht möglich, ohne diese Beilagen die Richtigkeit der Technischen Mitteilung zu überprüfen und damit ihrer Aufsichtstätigkeit nachzukommen.

4.3 Art. 1 BGÖ hält fest, dass das Öffentlichkeitsgesetz die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern soll. Dieser Zweck ist durch die Information der Öffentlichkeit zu erreichen, indem der Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet wird. Ein solches stellt gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information dar, welche auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz der Behörde befindet von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b) und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Hingegen gelten Dokumente dann nicht als amtlich, wenn sie durch eine Behörde kommerziell genutzt werden (Abs. 3 Bst. a), nicht fertig gestellt sind (Abs. 3 Bst. b) oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Abs. 3 Bst. c). Ob im konkreten Fall ein amtliches Dokument vorliegt, ist anhand der gesetzlich vorgesehenen Kriterien zu prüfen, wobei der Begriff weit zu fassen ist. So sind die Voraussetzungen selbst bei einem lockeren aber hinreichenden Zusammenhang zwischen Dokument und amtlicher Aufgabe als erfüllt zu betrachten (vgl. BGE 142 II 324 E. 2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1865/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 4.5 m.w.H. und A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 5.2).

4.4 Dass die Dokumente C2 die Voraussetzung von Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ erfüllen, ist unbestritten. Sie liegen in Papier- sowie elektronischer Form vor. Zur Beantwortung der Frage, ob es sich bei den Dokumenten C2

um amtliche Dokumente handelt, gehört sodann auch die Frage, ob es sich bei der Vorinstanz um eine Behörde im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ handelt. Dies ist zu bejahen, handelt es sich bei der Vorinstanz doch – wie bereits in E. 1.1 erwähnt – um eine Behörde, welche als Dienststelle der Bundesverwaltung angegliedert ist und die Aufgaben aufgrund einer Delegation aus Bundesrecht wahrnimmt (vgl. Art. 1 f. des Bundesgesetzes über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat vom 22. Juni 2007 [EN-SIG, SR 732.2]).

Die Dokumente C2 sind unbestrittenermassen von Drittfirmen im Auftrag der Beschwerdegegnerin erstellt worden und zwar mit dem Ziel, die Technische Mitteilung als Hauptdokument zuhanden der Vorinstanz zu dokumentieren, d.h. sie bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe zu unterstützen. Zweifelsohne musste die Vorinstanz im Rahmen der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion resp. bei der Prüfung der Berichte der Beschwerdegegnerin betreffend den Zustand des Reaktordruckbehälters des Kernkraftwerks Beznau diese Dokumente – d.h. wie in E. 1.3 beschrieben, die Beilagen inkl. Anhänge und Anlagen – konsultieren, um den Inhalt der Berichterstattung zu verifizieren. Das Hauptdokument der Technischen Mitteilung TM-530-MB11071 bildet demzufolge mit den Dokumenten C2 eine Einheit und ist ohne diese als unvollständig zu betrachten.

4.5 Wenn die Beschwerdegegnerin geltend macht, es handle sich um private Handakten, kann ihr nicht gefolgt werden: Ausschlaggebend ist der Gebrauch der Informationen, welcher vorliegend offensichtlich der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe durch die Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ diene. Sie wurden weder ausschliesslich von den Autoren als private Arbeitshilfsmittel benutzt, noch handelt es sich um Begleitnotizen, Arbeitskopien von Dokumenten, Dispositionen, Kurzzusammenfassungen oder um mit Anmerkungen versehene Textentwürfe. Die Dokumente erfüllen somit den Charakter privater Dokumente i.S. des Gesetzes nicht. Selbst wenn die Beschwerdegegnerin anführt, die Dokumente würden Geschäftsgeheimnisse beinhalten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Dokumente als amtliche Dokumente vom BGÖ erfasst werden, sieht das Gesetz zu diesem Zweck doch den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ vor. Zumal die Dokumente C2 im Übrigen weder kommerziell durch die Vorinstanz genutzt werden und eine abgeschlossene Berichterstattung darstellen, steht somit fest, dass es sich um amtliche Dokumente handelt (vgl. BGE 142 II 324 E. 2.5.2; BGE 142 II 340 E. 4.6.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016

E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 5.2.5; Botschaft BGÖ, BBI 2003, S. 2000; ROBERT BÜHLER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 5 BGÖ Rz. 2, 6, 9, 11 f., 14, 16, 28; KURT NUSPLIGER, in: SHK BGÖ, a.a.O, Art. 5 Rz. 39 ff.).

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerdeschrift vom 3. März 2016 sinngemäss geltend, die Vorinstanz rechtfertige eine pauschale Schwärzung der Dokumente C2 hauptsächlich mit dem Vorliegen von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ. Ihr obliege deshalb auch die Beweislast, dass sämtliche 948 Seiten der Dokumente C2 lückenlos solche Geheimnisse enthalten würden. Diesen Beweis erbringe die Vorinstanz jedoch nicht. Im Weiteren sei denn auch nicht belegt, dass es sich bei den in ihren Geschäftsgeheimnissen zu schützenden Unternehmungen um schutzberechtigte, d.h. im freien Wettbewerb stehende, private oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen handle. Auch sei es zweifelhaft, ob – wie von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung dargelegt – den beschriebenen Prüfungsmethoden, Vorgehensweisen und Versuchsanordnungen wirklich ein Geheimnischarakter zukomme, sei doch davon auszugehen, dass diese Methoden mindestens teilweise entweder allgemein bekannt seien oder in anderem Zusammenhang mit Kernkraftwerken bereits veröffentlicht worden seien. Ebenso liege auch kein berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse vor, zumal es nicht nachvollziehbar erscheine, dass sämtliche in den Dokumenten C2 enthaltenen Informationen dazu geeignet seien, das Ergebnis wirtschaftlicher Vorgänge zu beeinflussen, resp. den betroffenen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil zu nehmen und durch Kenntnisaufnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken zu können. So seien denn mindestens Prüf- und Messergebnisse keinesfalls wettbewerbsrelevant. Ausserdem habe die Vorinstanz auch nicht dargelegt, worin das ernsthafte Risiko eines Schadens bestehe, das mit der Veröffentlichung der Methoden und Prüfergebnisse einhergehe.

5.2 Die Beschwerdegegnerin entgegnet in ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016, die Dokumente C2 würden Geschäftsgeheimnisse in Form von Lieferantenberichten, in welchen numerische Methoden und Daten beschrieben sowie entsprechende Analysen und Interpretationen dargelegt würden, beinhalten. Sie führt aus, bezüglich dieser Dokumente seien Vertraulichkeitsvereinbarungen mit den diese verfassenden Unternehmungen

geschlossen worden, weshalb die Berichte nur mit deren Zustimmung Dritten zugänglich gemacht werden dürften. Diese Vereinbarungen würden sich sodann nicht nur auf die erarbeiteten Ergebnisse beziehen, sondern auch auf die Herleitung und die Methodik von Analysen sowie auf schützenswerte Referenzwerte, wobei Teilergebnisse miteingeschlossen seien. Bei einer Zugangsgewährung zu den Dokumenten C2 seien sodann massive Schäden bei den Urhebern der Berichte absehbar, da das Vertrauen in die Einhaltung verbindlicher Verträge und in den privaten Geschäftsverkehr beeinträchtigt werde sowie Wettbewerbsvorteile dieser Anbieter zu nichte gemacht würden. Im Weiteren macht die Beschwerdegegnerin geltend, die schutzbedürftigen Details seien derart zahlreich, verstreut und ineinandergreifend, dass eine Differenzierung von offenzulegenden und geheim zuhaltenden Passagen nicht mit vernünftigem Aufwand zu bewerkstelligen sei.

5.3 Die Vorinstanz argumentiert gleichermassen. In ihrer Stellungnahme vom 26. Mai 2016 verweist die Vorinstanz zusätzlich auf die Konkurrenzsituation zwischen den weltweit wenigen und hochspezialisierten sog. Hotlabors, wie die Geschäftspartnerin der Beschwerdegegnerin eines betreibe und betont den wirtschaftlichen Schaden, der dieser Unternehmung bei der Veröffentlichung der gewonnenen Erkenntnisse entstehe. Die in den Dokumenten C2 enthaltene Information sei denn auch nicht allgemein zugänglich, sondern vielmehr relativ unbekannt im Sinne der Rechtsprechung. Das im Zuge der Untersuchungen im Kernkraftwerk Beznau gewonnene Wissen fliesse in die Materialüberwachung und Herstellung von Kernreaktoren ein, welche die genannte Unternehmung und Geschäftspartnerin der Beschwerdegegnerin zusammen mit weiteren beigezogenen Drittfirmen liefere. Aus diesem Grund sei ein objektives Geheimhaltungsinteresse gegeben. Gleiches gelte auch für das subjektive Geheimhaltungsinteresse, welches die Beschwerdegegnerin deutlich zum Ausdruck gebracht habe, womit die Voraussetzungen für das Vorliegen von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen erfüllt seien. Im Weiteren verweist die Vorinstanz ebenso auf den unverhältnismässigen Aufwand, welcher eine Differenzierung der Informationen in den Dokumenten C2 mit sich bringen würde, weshalb die Texte vollständig unkenntlich zu machen seien.

5.4 Das Gesetz sieht in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Mit dieser Ausnahmebestim-

mung soll verhindert werden, dass entsprechende Geheimnisse ausserhalb der Verwaltung stehenden Dritten offenbart werden müssen. Von der Ausnahmeklausel sollen jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst werden, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil und damit ein Schaden zugefügt wird. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko reicht dabei jedoch nicht aus. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. dazu ausführlich E. 3.3) muss die Gefahr einer ernsthaften Schädigung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4 und 133 II 2019 E. 2.3.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.3, 3.7).

Als Geheimnis wird dabei jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse). Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt jedoch nicht, um den Ausnahmetatbestand anzurufen. Der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.8; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.2.2, A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.4 und A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.3, je m.w.H.; URS STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 8; HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 33, 38, 41).

Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses ist weit zu fassen. Will ein Unternehmen Tatsachen berechtigterweise geheim halten, ist davon auszugehen, dass die Informationen für das Unternehmen von zentraler Bedeutung sind. Als Geschäftsgeheimnisse kommen sodann alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage, welche den geschäftlichen Erfolg des Geheimnisherrn beeinflussen könnten. In gleicher Weise zu behandeln sind die Fabrikationsgeheimnisse. Sie betreffen insbesondere die technische Seite einer Produktion, also das technische Wissen, welches eine Anleitung zum technischen Handeln enthält, d.h. Kenntnisse, welche bei der Herstellung

von Produkten verwendet werden und am veräusserten Produkt nicht erkennbar und somit geheimnisfähig sind. Dazu gehören beispielsweise Informationen über Fabrikations-, Produktions- oder Konstruktionsverfahren und -anleitungen, Forschungsergebnisse, Herstellungs- und Konstruktionspläne oder Bezugsquellen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.5, 3 und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 5, 7, A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.4.1 ff. und A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.4; HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 36, 39, 42; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, SHK BGÖ; a.a.O., Art. 7 Rz. 43).

5.5 Im Folgenden gilt es zu klären, ob vom Zugangsgesuch Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ betroffen sind.

5.5.1 Die Beschwerdegegnerin beruft sich vorab auf eine Vertraulichkeitsvereinbarung zwischen ihr und ihrer zur Auftragserfüllung beigezogenen Geschäftspartnerin resp. deren Subkontraktoren und leitet daraus bereits das Vorliegen von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen ab.

Durch eine Vereinbarung im erwähnten Sinne wird ein Geheimhaltungswille der beteiligten Unternehmen kundgetan, womit ein subjektives Geheimhaltungsinteresse gegeben ist. Aus einer solchen Vereinbarung allein lassen sich indessen noch keine bestehenden Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse ableiten. Ob an der Geheimhaltung der Tatsachen auch ein objektives Geheimhaltungsinteresse besteht und ob die von der Offenlegung betroffenen Informationen relativ unbekannt sind, ist anhand des konkreten Falles zu prüfen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 5.3.1).

5.5.2 Eine Prüfung der Dokumente C2 durch das Bundesverwaltungsgericht zeigt, dass diese umfassende und detaillierte Abhandlungen betreffend die Untersuchung der beiden Reaktordruckbehälter des Kernkraftwerks Beznau enthalten. Dabei fällt auf, dass die Beilagen weitgehend gleich aufgebaut sind: Ein Deck- oder Arbeitsbericht gibt einen Überblick über den Inhalt, gefolgt von Verzeichnissen betreffend Inhalt, Tabellen, Abbildungen etc. Anschliessend wird in die Materie eingeführt, die Zielsetzung erläutert und schliesslich die Prüf- resp. Untersuchungsmethoden sowie

Versuchsanordnungen etc. erklärt. Darauf folgt die eigentliche Untersuchung mit einer Besprechung/Bewertung der Resultate. Abschliessend werden Anhänge, Anlagen, Referenzen und Literatur aufgelistet.

5.5.3 Wenn beurteilt wird, ob ein objektives Geheimhaltungsinteresse vorliegt, so ist zu erörtern, ob ein solches Interesse des Geheimnisherrn berechtigterweise besteht. Ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis besteht vor allem darin, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung zu erhalten, d.h. zu verhindern, dass konkurrierende Unternehmungen durch Kenntnis der Tatsachen einen Marktvorteil des Geheimnisherrn einzuschränken vermögen, resp. einen wirtschaftlichen Nutzen gewinnen können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die geheim zu haltenden Tatsachen relativ unbekannt (vgl. E. 5.4) sind. Als solche Tatsachen eignet sich im Besonderen spezifisches Wissen bezüglich Methodik, Versuchsanordnungen, Fabrikationsprozesse, Werkstoffe, etc.

Die Dokumente C2 enthalten insbesondere eine detaillierte Beschreibung der *Methodik* des Reaktordruckbehälter-Bestrahlungsüberwachungsprogramms, der Prüfung und Auswertung der bestrahlten Werkstoffproben und detaillierte Ergebnisse der Materialprüfungen sowie der Probenpräparation und Messung inkl. detaillierter Messergebnisse. So betreffen die Dokumente insbesondere auch die Durchführung und Auswertung von mechanischen Untersuchungen an bestrahlten Proben, die Messung und Berechnung der Neutronenfluenz, thermohydraulische und bruchmechanische Analysen, also eben gerade jene vertraulichen und kommerziell sensiblen Daten, welche die sogenannten Hotlabors erarbeiten. Laut Vorinstanz werden diese Methoden in einem Umfang besprochen, der nicht öffentlich bekannt ist und dessen Bekanntwerden ein Wettbewerbsvorteil der betroffenen Firmen als Geheimnisherrn zunichtemachen würde. Diese Firmen sind weltweit tätig und bieten ihre Dienstleistungen zur Überwachung des Zustandes von Reaktordruckbehältern auf einem offensichtlich begrenzten Markt in Konkurrenz zu weiteren Anbietern an. Detailliertes Wissen bezüglich der oben erwähnten Methodiken ist prädestiniert, um einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil und damit eine wesentliche Geschäftsgrundlage darzustellen, kann dieses doch auch für den Bau von Reaktordruckbehältern genutzt werden. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin legen glaubhaft dar, dass solches Wissen nicht allgemein zugänglich, sondern vielmehr relativ unbekannt im Sinne der Rechtsprechung ist. Es liegt demzufolge auch auf der Hand, dass die Beschwerdegegnerin und ihre Geschäftspartnerin ein grosses kommerzielles Interesse an der Geheim-

haltung in Bezug auf die Details zur Bestrahlungsüberwachung und Herstellung von Reaktordruckbehältern haben. Angesichts der Exklusivität dieses Wissens, welches – wie die Beschwerdegegnerin überzeugend darlegt – in hochspezialisierten Anlagen erforscht und erarbeitet wird, ist insofern ein berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse gegeben. (vgl. HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 33, 36 ff., 42).

5.5.4 Es steht somit fest, dass die Dokumente C2 auch Informationen beinhalten, welche ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis darstellen. Dies bezieht sich vorliegend – wie soeben erwähnt – insbesondere auf Methoden, Versuchsanordnungen, werkstoffspezifisches Wissen, die Herleitung von Analysen, etc. Diese Informationen wurden unter erheblichem Aufwand sowie Investitionen in deren Erforschung erarbeitet. Sie sind deshalb tatsächlich geeignet, eine Geschäftsgrundlage zu bilden und bei Bekanntwerden ein reelles Risiko für einen Schaden darzustellen. So wären bei einer Offenlegung nicht bloss unangenehme Konsequenzen zu erwarten, sondern mit grosser Wahrscheinlichkeit würde bei der Beschwerdegegnerin oder deren Geschäftspartnerinnen als betroffene Unternehmen durch die Einbusse eines Wissensvorsprungs ein gravierender Wettbewerbsnachteil und damit ein kommerzieller Schaden im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung drohen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4 und 142 II 340 E. 2.2 und e contrario E. 3; Urteile des Bundesgerichts 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.6 und e contrario 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.5 f.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6377/2013 vom 12. Januar 2014 e. 4.2.2 und A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.3; STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 4).

5.6 Wie in E. 3.3 ausgeführt, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nachfolgend im konkreten Fall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips, ein eingeschränkter Zugang zu den Dokumenten in Frage kommt.

5.6.1 Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass die von der Behörde gewählte Verwaltungsmassnahme für das Erreichen des Zieles geeignet, notwendig und für die Betroffenen zumutbar ist. Die Verwaltungsmassnahme darf nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 514 ff.).

Bezogen auf das Öffentlichkeitsprinzip bedeutet dies, dass die Behörde bei Vorliegen einer gerechtfertigten Einschränkung des Zugangs zu einem Dokument hierfür die mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form zu wählen hat. In einer Güterabwägung gilt es deshalb zu prüfen, ob anstelle einer vollständigen Verweigerung das amtliche Dokument teilweise zugänglich gemacht werden kann oder ob allenfalls ein Aufschub in Betracht zu ziehen ist. Passagen, welche unter die Ausnahmeklausel i.S.v. Art. 7 BGÖ fallen, sind sodann unkenntlich zu machen, während zum Rest des Dokuments der Zugang zu gewähren ist (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 E. 4.2, A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.5 und A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.4.3 f.; STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 9; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 8; HÄNER, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, a.a.O., Rz. 28.30 f.).

5.6.2 Das Öffentlichkeitsprinzip zielt auf die Transparenz des Verwaltungshandelns und damit auf eine möglichst weitgehende Offenlegung amtlicher Dokumente ab (vgl. E. 3.2). Vorliegend erfolgt das Verwaltungshandeln – verallgemeinert ausgedrückt – im Zusammenhang mit der Prüfung der Sicherheit des Kernkraftwerks Beznau. Diese Materie hat in den vergangenen Jahren aufgrund verschiedener Vorkommnisse in Kernkraftwerken weltweit und mit den damit zusammenhängenden zum Teil gravierenden Auswirkungen für Menschen und Umwelt sowie in der Folge durch entsprechende Medienpräsenz in erheblichem Masse an Aufmerksamkeit gewonnen und die Öffentlichkeit sensibilisiert. Deren Interesse, über den Zustand der Kernkraftwerke – und ganz besonders auch über erkannte Mängel und ergriffene Massnahmen – informiert zu sein, ist evident und gross. Ebenso ist es offensichtlich, dass ein erhebliches Interesse von Organisationen, wie z.B. der Beschwerdeführerin, besteht, das Verwaltungshandeln im Bereich der Überprüfung der Reaktorsicherheit zu verfolgen und Einsicht in die in diesem Zusammenhang erstellten amtlichen Dokumente zu nehmen, sind es doch gerade diese Organisationen, welche das Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis solcher Untersuchungsergebnisse verfolgen und nach Möglichkeit durchsetzen. Demgegenüber besteht das private Interesse der Beschwerdegegnerin in der Geheimhaltung ihrer Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse (vgl. E. 5.5) und damit an der Geheimhaltung der Dokumente C2.

Sowohl das öffentliche, als auch das private Interesse erweisen sich vorliegend als erheblich. Insbesondere mit Hinblick auf den gesamten Kontext ist das Interesse der Öffentlichkeit an der Orientierung über den Zustand

der Reaktordruckbehälter des Kernkraftwerks Beznau und damit deren Sicherheit als massgeblich zu bezeichnen, womit sich das Interesse an der Transparenz des Verwaltungshandelns im Zusammenhang mit der Überprüfung dieser Sicherheit als überwiegend erweist. Ihm soll im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips grösstmögliche Achtung zukommen. Hingegen muss das Öffentlichkeitsprinzip dort eine Grenze finden, wo gemäss dem gesetzgeberischen Willen die privaten Interessen der Beschwerdegegnerin und deren Geschäftspartnerin an der Geheimhaltung und dadurch an der Wahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit überwiegen (vgl. E. 3.3.1). Diese Grenze ist vorliegend insofern erreicht, als die Dokumente C2 – wie in E. 5.5 beschrieben – berechtigterweise als Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse qualifizierte Informationen beinhalten.

In Anbetracht dessen, dass die Technische Mitteilung TM-530-MB11071 die Erkenntnisse der Untersuchung enthält und bereits weitgehend zugänglich gemacht wurde, überwiegen vorliegend die Interessen an der Geheimhaltung der detaillierten Grundlagen in den Dokumenten C2 das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz. Dies insbesondere auch deshalb, da im Fall der Bekanntgabe bei den Geheimnisherrinnen der Eintritt eines erheblichen Schadens wahrscheinlich ist.

5.6.3 Die pauschale Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten C2 durch die Vorinstanz ist grundsätzlich geeignet, die darin enthaltenen Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 bst. g BGÖ und damit die überwiegenden Interessen der Beschwerdegegnerin an deren Geheimhaltung zu schützen. Es muss indessen geklärt werden, ob dieses Vorgehen auch erforderlich ist, resp. einer Notwendigkeit entspricht.

5.6.4 Aus der in E. 5.5.2 erfolgten Umschreibung des Inhalts des Dokuments C2 geht hervor, dass diese nicht gesamthaft als Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis bezeichnet werden können.

So haben zahlreiche Passagen den Charakter der Vermittlung von Zusammenhängen oder allgemeinem Wissen, um den Leser zu führen oder ihm die Orientierung im Dokument zu ermöglichen. In diese Kategorie sind beispielsweise Einleitungen, Zielsetzungen, allgemeine Umschreibungen, verschiedene Verzeichnisse, etc. zu fassen. Auch in Bezug auf die Methodik kann nicht von vorneherein und pauschal auf das Vorliegen relativ unbekannter Informationen geschlossen werden. So sind die praktizierten Kerbschlagbiegeversuche oder die Zugversuche an sich als weitgehend

bekannte Versuchsanordnungen oder Vorgehensweisen zu bezeichnen, die – insofern als es sich um Standardtechniken handelt – kaum schützenswerte Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse darstellen. Auch Erfahrungsberichten, Titelblättern, verschiedenen Verzeichnissen, Fotodokumentationen der zur Prüfung ausgewählten Materialproben im Ausgangszustand, Zusammenfassungen, etc. dürfte kaum der Geheimnischarakter im Sinne des Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zukommen.

Gleiches hat sodann auch für die *Ergebnisse* der Untersuchungen zu gelten. Sie sind nicht mit Forschungsergebnissen zu verwechseln, welche oft das Resultat einer Erarbeitung von Erkenntnissen in grundlegendem und wegweisendem Sinne darstellen und so lange als Geschäftsgeheimnisse gelten, als sie noch nicht veröffentlicht wurden (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-590/2014 vom 15. Dezember 2014 E. 10.4 und A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.4.2). Hingegen ist die Offenlegung von Ergebnissen einer Untersuchung kaum geeignet, der Beschwerdegegnerin resp. der Geheimnisherrin einen Wettbewerbsvorteil zu nehmen und einen kommerziellen Schaden zu bewirken. So sind es doch gerade diese Untersuchungsergebnisse, welche der Öffentlichkeit aufgrund ihres überwiegenden Interesses an Information bezüglich der Reaktorsicherheit so weit als möglich zugänglich zu machen sind (vgl. E. 5.6.2).

5.6.5 Die Vorinstanz hat demzufolge durch ihr Vorgehen einer pauschalen Schwärzung der Dokumente C2 mit dem Hinweis auf das Vorliegen von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen Informationen vom Zugang ausgenommen, welche durchaus im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips offenzulegen wären. Dass die Dokumente C2 nicht durchwegs die Kriterien eines Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses erfüllen, bestätigen die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz im Übrigen selbst implizit, wenn sie argumentieren, es sei schwierig resp. unverhältnismässig aufwändig, die geheim zuhaltenden Informationen von den übrigen Informationen zu entflechten. Somit steht fest, dass das Vorgehen der Vorinstanz selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in das Hauptdokument TM-530-MB11071 weitgehend Einblick gewährt wurde – weder erforderlich noch notwendig war und das Prinzip der Verhältnismässigkeit verletzt (vgl. STEIMEN, in; BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 8; HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 41).

In diesem Fall ermöglicht eine differenzierte Betrachtung der Dokumente C2, dem öffentlichen Interesse in einer Weise Rechnung zu tragen, ohne

dass die Beschwerdegegnerin sowie ihr Geschäftspartnerin in ihren privaten Geheimhaltungsinteressen über Gebühr beeinträchtigt werden. Zumal das Öffentlichkeitsprinzip eine weitestgehende Offenlegung amtlicher Dokumente anstrebt, muss sich eine solche über die Technische Mitteilung TM-530-MB11071 hinaus auf die Dokumente C2 erstrecken, soweit diese nicht durch den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ geschützt werden. Daraus ergibt sich, dass zwingend die Informationen mit Geschäftsgeheimnis- resp. Fabrikationsgeheimnischarakter von den übrigen Informationen zu trennen sind. Nur auf diese Weise vermag die vom Gesetzgeber angestrebte Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch die Öffentlichkeit ihre Wirkung zu erzielen. Ein eingeschränkter Zugang d.h. eine teilweise Offenlegung der Dokumente C2 im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ erweist sich deshalb in Abwägung der geschützten Güter als mildeste Massnahme, um diesen Zweck zu erreichen.

5.6.6 Wenn die Vorinstanz sowie die Beschwerdegegnerin geltend machen, eine differenzierte Offenlegung mit einer Entflechtung der zahlreichen und weit verstreuten Geschäftsgeheimnissen und anderen Informationen sei nur mit unverhältnismässigem Aufwand zu bewerkstelligen, verweisen sie auf die Unzumutbarkeit einer teilweisen Offenlegung der Dokumente C2.

Es ist ihnen insofern zuzustimmen, als eine im beschriebenen Sinne vorzunehmende Differenzierung der Informationen in den Dokumenten C2 mit einem Umfang von 948 Seiten wissenschaftlicher Abhandlungen umfangreiche Arbeiten mit sich bringt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber auch besonders aufwändige Begehren zulässt, sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht geradezu lahmlegen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.5; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.4.3). Insgesamt ist – in Achtung des gesetzgeberischen Willens einer möglichst transparenten Verwaltung und einer weitestgehenden Offenlegung von Informationen – der durch die Vorinstanz sowie die Beschwerdegegnerin geltend gemachte Aufwand in Kauf zu nehmen, machen doch weder Beschwerdegegnerin noch Vorinstanz geltend, die Differenzierung der Daten sei gänzlich unmöglich. Im Weiteren können die Kosten grundsätzlich der Zugangsgesuchstellerin in Rechnung gestellt werden (Art. 17 Abs. 1 BGÖ). Somit erweist sich eine teilweise Offenlegung im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips als zumutbar (vgl. Botschaft BGÖ, BBI 2003 S. 1963 1976, 1984, 2001 ff.).

Ausserdem kann in diesem Zusammenhang die Beschwerdegegnerin sodann zur Mitwirkung bei der Bezeichnung der Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse beigezogen werden, verfügt sie doch als Betreiberin des Kernkraftwerks Beznau ebenfalls über Fachkenntnisse, welche sie zuhanden der Vorinstanz einbringen kann (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.4.4 resp. Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen vom 7. August 2013, BJ und EDÖB, Ziff. 5.2.1, S. 30, publiziert auf der Webseite des BJ < <http://www.bj.admin.ch> > Dokumentation > Zugang zu amtlichen Dokumenten > Häufig gestellte Fragen; Empfehlung des EDÖB vom 15. Oktober 2013 Rz. 25, publiziert auf der Webseite des EDÖB < <http://www.edoeb.admin.ch> > Öffentlichkeitsprinzip > Empfehlungen, Webseiten besucht am 22. März 2017; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 463 f.).

5.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Dokumente C2 Informationen enthalten, welche die Voraussetzungen eines Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses im Sinne des Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ erfüllen. Aufgrund des durch das Öffentlichkeitsgesetz verfolgten Ziels einer möglichst transparenten Verwaltung erweist es sich jedoch als unverhältnismässig, den Zugang zu den Dokumenten C2 pauschal zu verweigern. Vielmehr ist im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ eine teilweise Gewährung des Zugangs angebracht.

Aufgrund der in den Dokumenten C2 enthaltenen hochspezialisierten Fachberichte ist jedoch festzuhalten, dass es nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts ist zu beurteilen, welche Passagen konkret die Anforderungen an ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis erfüllen. Aufgrund ihrer Nähe zur Materie ist es vorliegend vielmehr Sache der Vorinstanz, als Fachbehörde eine diesbezügliche Beurteilung vorzunehmen. Dabei besteht sodann auch die Möglichkeit, sämtlichen betroffenen Unternehmen die Gelegenheit zu geben, sich betreffend Offenlegung der Informationen zu äussern und über eine selektive Offenlegung zu entscheiden. Die angefochtene Ziffer 1 Satz 2 der Verfügung vom 1. Februar 2016 ist daher in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

In ihrem Entscheid wird die Vorinstanz unter Mitwirkung der Beschwerdegegnerin die Informationen der Dokumente C2 differenziert zu beurteilen

haben. Dabei hat die Vorinstanz zu berücksichtigen, dass im Falle eines nicht offensichtlichen Vorliegens eines Ausnahmegrundes i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ grundsätzlich für jedes Dokument bzw. für jede Textpassage, für welche sie den Zugang einzuschränken oder zu verweigern beabsichtigt, darzulegen ist, weshalb sie einen Ausnahmestatbestand i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ als erfüllt ansieht (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.5 und A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2). Hierbei ist unter Umständen, um dem Zugang entgegenstehende Interessen zu schützen, zwar auf eine umschreibende Begründung auszuweichen. Allgemeine bzw. grundsätzliche Überlegungen genügen jedoch in der Regel nicht, um das Zugangsrecht nach Art. 7 BGÖ einzuschränken. Erforderlich ist vielmehr eine Beurteilung im Einzelfall, angeleitet durch Sinn und Zweck des angerufenen Geheimhaltungsinteresses. Dies schliesst wiederum nicht aus, in der Begründung hinsichtlich vergleichbarer Sachverhalte Kategorien zu bilden, um der Verwaltungsökonomie Rechnung zu tragen und dennoch der Begründungspflicht so gut als möglich nachzukommen (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3, A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2 und A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 5.2.4, 5.3.3; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: SHK BGÖ, Art. 7 Rz. 8 f.).

6.

6.1 Die Beschwerdegegnerin bringt in ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016 im Weiteren vor, eine Veröffentlichung der Dokumente C2 würde auch den Ausnahmestatbestand der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz erfüllen. Insbesondere seien in diesen Dokumenten Informationen zu Komponenten, Systemen, Gebäuden und Bauten enthalten, aus denen sich für die nukleare Sicherheit relevante Sabotagemöglichkeiten ableiten liessen.

6.2 Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Replik vom 14. Juli 2016 aus, die Vorinstanz habe nie geltend gemacht, dass die Veröffentlichung der Dokumente C2 die öffentliche Sicherheit der Schweiz gefährden würde. Doch sei es die Vorinstanz als Fachbehörde, welche in der Lage sei, den Inhalt der Dokumente bezüglich einer solchen Gefährdung einzuschätzen. Auch in ihren Schlussbemerkungen vom 25. Oktober 2016 bestreitet sie weiterhin, dass die Dokumente C2 sicherheitsrelevante Daten enthalten würden. Insbesondere sei nicht ersichtlich, inwiefern Dokumente, welche über die Neutronenversprödung im Reaktordruckbehälter Auskunft geben sollen, für terroristische Akte verwendet werden könnten. Hingegen sei es gerade

umgekehrt: Die Kenntnisse der Daten ermögliche es der Öffentlichkeit, die Sicherheit des Kernkraftwerks einzuschätzen, weshalb eine Transparenz der Dokumente geboten sei.

6.3 Die Vorinstanz bestätigt in ihrer Duplik vom 21. September 2016, dass die Dokumente C2 sicherheitsrelevante Informationen enthalten und damit den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ erfüllen würden. Dies gelte namentlich für die Beilage 5, in welcher detaillierte Informationen zu einem Sicherheitssystem des Kernkraftwerks enthalten seien. In der angefochtenen Verfügung sei deshalb nicht auf diesen Ausnahmetatbestand eingegangen worden, da die Zugangsbeschränkung durch andere Ausnahmegründe gerechtfertigt worden sei.

6.4 Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann.

Diese Bestimmung schützt in erster Linie die Tätigkeit von Polizei, Zoll, Nachrichtendienst und Armee. Massgeblich ist jedoch nicht die Abgrenzung nach den tätigen Behörden, sondern die Abgrenzung von gefährdeten Interessen und Rechtsgütern. Sicherheit ist hierbei sowohl als Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen wie auch des Staates und seiner Einrichtungen sowie der Rechtsordnung insgesamt zu verstehen. Staatliche Sorge für die innere und äussere Sicherheit dient u.a. der Verhinderung und Abwehr von Angriffen und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus, Terrorismus und nachrichtendienstlicher Aktivitäten. Die Ausnahmebestimmung dient der Geheimhaltung von Massnahmen, die von der Regierung getroffen oder in Betracht gezogen werden, um die öffentliche Ordnung innerhalb des Landes aufrechtzuerhalten. Schutzbedürftig können auch Informationen über die Organisation, die Tätigkeit und Strategie von Behörden mit Sicherheitsaufgaben, Beschreibungen von Amtsgebäuden oder Angaben zu Aufgaben der Angestellten sein. Damit werden auch sicherheitsrelevante Informationen betreffend kritische Infrastrukturen der Landesversorgung (z.B. kommunikations- und energietechnische Einrichtungen sowie Verkehrsinfrastruktur) von der Bestimmung erfasst. Insbesondere der Sicherheit von Kernanlagen kommt in diesem Zusammenhang ein hoher Stellenwert zu. Allerdings muss auch bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-700/2015 vom 26. Mai 2015

E. 6 und A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 E. 4.2.1; Botschaft BGÖ, BBI 2003 S. 2009; STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ, Rz. 21 f.; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: SHK BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 26 ff.).

6.5 Der Schutz der inneren und äusseren Sicherheit stellt ein sehr gewichtiger Grund für die Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten dar. Ihm kommt denn auch in Zeiten einer latenten Bedrohung ein höherer Stellenwert zu (vgl. STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ, Rz. 21 f.; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: SHK BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 28). Um den Sachverhalt bezüglich des Vorliegens eines Ausnahmetatbestandes von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ zu beurteilen, muss wiederum eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Dabei dient als Leitlinie das Kriterium, wie weit es verantwortbar ist, dass über die Bekanntgabe von Informationen, die danach auch der Öffentlichkeit offen stünden, Zugang zu Wissen besteht, das sich in unerwünschter bzw. für die innere Sicherheit der Schweiz nachteiliger Weise nutzen liesse. Die Weitergabe entsprechender Informationen ist zu verhindern (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.2.1 f.). Wenn die Vorinstanz ausführt, insbesondere die Beilage 5 der Dokumente C2 enthalte detaillierte Angaben zu einem Sicherheitssystem des Kernkraftwerks, so stellen diese Angaben eine Information im erwähnten Sinne dar.

Wie bereits festgestellt wurde, beinhalten die Dokumente C2 Informationen, deren Geheimhaltung aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. g. BGÖ gerechtfertigt ist. Inwiefern dabei auch Informationen vorhanden sind, welche die Sicherheit des Kernkraftwerks Beznau und damit die Interessen der Schweiz an der inneren Sicherheit gefährden können, kann vorderhand offen gelassen werden. Ob jene Kategorien von Informationen, welche nicht die Qualität haben, um von Art. 7 Abs. 1 Bst. g. BGÖ erfasst zu werden (vgl. E. 5.6.4) und in der Folge offen zu legen sind, sodann auch nicht als sicherheitsrelevant im Sinne des Ausnahmetatbestandes von Art. 7 Abs. 2 Bst. c BGÖ zu beurteilen sind, wird im Zuge der Neubeurteilung durch die Vorinstanz differenziert und im Lichte der oben erwähnten Rechtsprechung des Bundesgerichts zu prüfen sein. Es liegt jedoch auf der Hand, dass beispielsweise die verschiedenen Verzeichnisse, Erfahrungsberichte, Einführungen und allgemeine Ausführungen kaum geeignet sind, durch ihre Offenlegung eine Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darzustellen.

7.

7.1 Die Vorinstanz hat die Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten C in der angefochtenen Verfügung vom 1. Februar 2016 u.a. auch damit begründet, dass es gelte, Personendaten – insbesondere Namen von natürlichen und juristischen Personen – sowie Dokumentennummern mit Blick auf die gesetzlichen Bestimmungen von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 9 BGÖ zu schützen. Diese Erwägungen bezogen sich im Speziellen auf die Dokumente C1, also die Technische Mitteilung TM-530-MB11071. Die Vorinstanz führte aus, es sei für die Beschwerdegegnerin nicht zumutbar, dass diese Namen im Einzelnen veröffentlicht würden. In ihrer Beschwerdeschrift vom 3. März 2016 akzeptierte die Beschwerdeführerin vor dem Hintergrund von Art. 9 BGÖ diesen Entscheid der Vorinstanz und beschränkte explizit den Streitgegenstand – wie vorne erwähnt – auf die Dokumente C2 (vgl. E. 1.3).

7.2 In ihrer Replik vom 14. Juli 2016 ersucht die Beschwerdeführerin das Bundesverwaltungsgericht, zu beurteilen, ob die Dokumente C2 – in der Art und Weise wie die Dokumente C1 – Personendaten im Sinne von Dokumentennummern und Autorenschaften (Firmen- und Personennamen) enthalten, welche es nach Art. 9 BGÖ zu anonymisieren gelte. Eine darüber hinaus gehende Schwärzung lehnt die Beschwerdeführerin ab und führt aus, sie sei mangels Kenntnis der Dokumente C2 nicht in der Lage, weitergehend Stellung zu nehmen.

7.3 Die Beschwerdegegnerin bezieht sich insbesondere auf die Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 9 BGÖ und macht in ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016 geltend, selbst wenn kein Geheimnis im Sinne des Ausnahmetatbestandes von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ vorliegen würde, sei eine Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten C2 aufgrund dieser Normen möglich. Diese würden nämlich umfangreiche Personendaten enthalten, wobei selbst gestützt auf die in den Beilagenbezeichnungen der Technischen Mitteilung TM-530-MB11071 enthaltenen Dokumentennummern ein Rückschluss auf die Autorenschaft des betreffenden Dokumentes möglich sei. Zudem würden die Dokumentennummern Auskunft bezüglich der Anzahl der Geschäftsfälle bei einem bestimmten Unternehmen geben, weshalb bei den Beilagenbezeichnungen eine Abdeckung insbesondere der Firmen- und Personennamen erforderlich sei. Aus diesem Grund sei der Beschwerdeführerin kein weitergehender Zugang zu den Beilagenbezeichnungen zu gewähren. In ihrer Duplik vom 21. September 2016 ver-

weist die Beschwerdegegnerin auf ihre Beschwerdeantwort, macht geltend, die Personendaten der beiden projektverantwortlichen Unternehmungen seien wirksam zu schützen und im Übrigen sei eine diesbezügliche Anonymisierung der Dokumente C2 wiederum mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

7.4 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann (Art. 7 Abs. 2 sowie Art. 9 BGÖ). Die Anonymisierung der Personendaten und Dokumentennummern in dem von der Beschwerdeführerin akzeptierten Umfang (analog Dokumente C1) wird ebenso durch die Vorinstanz vorzunehmen sein. Ob in den Dokumenten C2 weitergehende Personendaten vorhanden sind, wird diese erneute Beurteilung ergeben. Auch bezüglich dieser Anonymisierung ist der Aufwand zumutbar (vgl. E. 5.6.6). Wie den Akten zu entnehmen ist, hat eine Anhörung der betroffenen Unternehmen gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ bereits stattgefunden.

8.

8.1 Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid vom 1. Februar 2016 im Weiteren damit, dass durch die Offenlegung der Dokumente C2 ihre freie Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt werden könne. Erst am 16. Juli 2015 seien ihr aufgrund einer anlässlich der Revisionsabstellung 2015 durchgeführten Sonderprüfung festgestellte Befunde betreffend herstellungsbedingter Materialfehler im Grundmaterial des Reaktordruckbehälters mitgeteilt worden. Diese würden sodann die Gültigkeit ihres Entscheides betreffend den Zugang zu den bereits am 12. Juli 2011 geschlossenen Geschäften (Dokumenten B und D) in Frage stellen, weshalb sie nun eine Neubeurteilung der Sprödbruchsicherheit des Reaktordruckbehälters des Kernkraftwerks Beznau 1 vornehme. Die Bewertung dieser Befunde durch die Beschwerdegegnerin müsse anschliessend von der Vorinstanz überprüft werden, bevor der Betrieb des Kernkraftwerks Beznau 1 nach erbrachtem Nachweis der Reaktorsicherheit wieder aufgenommen werden könne. In ihrer Vernehmlassung vom 26. Mai 2016 führt die Vorinstanz weiter aus, bereits ermittelte Daten – insbesondere die Referenztemperatur – seien Gegenstand umfangreicher Abklärungen, währenddessen der betroffene Reaktor abgestellt bleibe. Die Vorinstanz führt aus, sie würde durch eine vorzeitige Veröffentlichung von früheren Detailangaben unter erheblichen Druck gesetzt und dadurch in ihrer freien Entscheidungsfindung in Gefahr gebracht. Sie macht geltend, es sei deshalb notwendig, den

Zugang zu den Prüf- bzw. Bewertungsbeilagen (Dokumente C2) über die damalige Entscheidungsphase hinaus mindestens bis zum Abschluss des laufenden Reaktordruckbehälter-Integritätsnachweises aufzuschieben. Ein entsprechender ausdrücklicher Hinweis fehlt jedoch im Verfügungsdispositiv.

8.2 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde vom 3. März 2016 sinngemäss geltend, die Bestimmung des Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ entfalte seine Wirkung nur während eines laufenden Entscheidungsprozesses und könne nicht rückwirkend angewendet werden. Da die Vorinstanz das die Dokumente C2 betreffende Geschäft bereits 2011 resp. 2012 mit sicherheitstechnischen Stellungnahmen (Dokumente B und D) geschlossen habe, entfalle der mit der freien Meinungs- und Willensbildung begründete Geheimnischarakter der Dokumente C2. Diese hätten nämlich bereits die Basis eines bereits getroffenen Entscheides gebildet und könnten deshalb nicht rückwirkend für die Zeit der Neuurteilung des Entscheides der Zugänglichkeit entzogen werden. Vielmehr gehe es nicht an, die Dokumente unter Verweis auf einen neuen Wissensstand zurückzubehalten, sei doch die Technische Mitteilung als Grundlegendokument bereits veröffentlicht worden.

8.3 Die Beschwerdegegnerin bringt in ihrer Beschwerdeantwort vom 23. Mai 2016 vor, die Prüfung der Sicherheit von Kernkraftwerken sei als komplexes technisches Dossier der politischen Diskussion ausgesetzt, wobei der Zugang der Öffentlichkeit erst dann gewährt werden dürfe, wenn die Meinungsbildung der Fachbehörde abgeschlossen sei. Die in den Dokumenten C2 enthaltenen Ergebnisse der Untersuchung würden heute eine massgebliche Grundlage des aktuellen Freigabeverfahrens zur Wiederinbetriebnahme des Kernkraftwerks Beznau 1 bilden, wobei darin die gesamte Methodik und die Eingangsdaten für den aktuellen Sicherheitsnachweis enthalten seien. Aus diesem Grund sei der Zugang zu den Dokumenten C2 mindestens bis zum Abschluss des laufenden Freigabeverfahrens aufzuschieben. Ausserdem betont die Beschwerdegegnerin in ihrer Duplik vom 21. September 2016, eine Zugangsgewährung würde es der Beschwerdegegnerin ermöglichen, die freie Meinungs- und Willensbildung zu stören, indem die Vorinstanz unter erheblichen Druck gesetzt werden könnte, der die freie Entscheidungsfindung der Aufsichtsbehörde in Gefahr bringen könne.

8.4

8.4.1 Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann.

Diese Bestimmung bezweckt, dass die Ausübung des Zugangsrechts die Funktionsfähigkeit der Behörden und der Verwaltung nicht beeinträchtigt. Damit soll verhindert werden, dass die Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses die Behörden zu früh und zu stark dem Druck der Öffentlichkeit aussetzt und dadurch der interne Willensbildungsprozess beeinträchtigt wird, indem sich die Behörde vorschnell auf eine bestimmte Position festlegt, bevor sie sich ein sachliches und umfassendes Urteil bilden konnte. Daher ist es durchaus legitim, dafür zu sorgen, dass die Behörden ihre Entscheidungen vorbereiten, ihre Arbeit planen, ihre Strategie festlegen, Alternativen prüfen und Vereinbarungen aushandeln können, ohne dem Druck der Medien oder der öffentlichen Meinung ausgesetzt zu sein (STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 13; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: SHK BGÖ, Art. 7 Rz. 13).

Eine Zugangsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ kann jedoch nicht durch jede beliebige Beeinträchtigung gerechtfertigt werden. Vielmehr muss die Möglichkeit einer wesentlichen Beeinträchtigung des geschützten Interesses bestehen. Vom Öffentlichkeitsprinzip darf nicht abgewichen werden, um untergeordnete Einzelheiten eines Vorhabens zu schützen, um blosser Unannehmlichkeiten zu vermeiden, die sich aus der unerwarteten Bekanntgabe eines noch vertraulichen Projekts in den Medien ergeben, oder gar um Kritik zu verhindern, die durch die Enthüllung von unpopulären Absichten ausgelöst werden könnte. Der Schutz erfasst sodann auch nicht Informationen, welche bereits andernorts allgemein zugänglich sind (vgl. BVGE 2011/52 E. 6.1.5 m.w.H.; Botschaft BGÖ, BBl 2003, S. 2007; STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 15; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: SHK BGÖ, Art. 7 Rz. 15 f.).

8.4.2 Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ sieht vor, dass amtliche Dokumente erst dann zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Diese Bestimmung zielt darauf ab zu verhindern, dass aufgrund

einer Offenlegung von Dokumenten, die betreffende Behörde durch die Öffentlichkeit beeinflusst wird und deshalb den Zugang zu den Dokumenten bis zum abgeschlossenen Entscheid aufzuschieben. Dies kann z.B. dann geboten sein, wenn Entscheidungsgrundlagen noch nicht komplett sind oder noch weitere Abklärungen notwendig sind, ohne welche der Entscheid noch nicht gefällt werden kann. Die Bestimmung setzt für die Einschränkung eines Zugangs zu den Dokumenten kumulativ voraus, dass zwischen dem Dokument und dem jeweiligen politischen oder administrativen Entscheid ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang besteht und das Dokument für den betreffenden Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht ist. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ und Art. 8 Abs. 2 BGÖ verfolgen denselben Schutzzweck, wobei Letzterer weiter gefasst ist und den Entscheidungsprozess umfassend schützt, ohne dass eine wesentliche Beeinträchtigung desselben nachzuweisen wäre (vgl. HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 8 BGÖ Rz. 7, 9 ff.).

8.5

8.5.1 Vorliegend legt die Vorinstanz dar, dass neue Befunde betreffend den Reaktordruckbehälter des Kernkraftwerks Beznau 1 dazu geführt haben, dass die Beschwerdegegnerin mit weiteren Untersuchungen betreffend die Reaktorsicherheit beauftragt wurde und dass sie als Aufsichtsbehörde diese Untersuchungsergebnisse – unter Bezugnahme auf die Dokumente C2 – zu prüfen habe. Ebenso weist die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass die Dokumente C2 Methoden und Grundlagen enthalten, welche wiederum bei den weiteren Untersuchungen zur Anwendung kommen. Der Argumentation der Beschwerdeführerin, es handle sich um einen abgeschlossenen Entscheid und die Erkenntnisse aus den Dokumenten C2 seien bereits in Form der Technischen Mitteilung veröffentlicht worden, wodurch ein Interesse der Vorinstanz an einem Aufschub des Zugangs entfalle, kann somit nicht gefolgt werden. Vielmehr steht fest, dass sich die Vorinstanz in einem Entscheidprozess befindet, der noch nicht abgeschlossen ist und der letztendlich die Freigabe des betroffenen Kernkraftwerks zum Betrieb ausschlaggebend bestimmt.

8.5.2 Die Veröffentlichung der detaillierten Untersuchungsergebnisse ist durchaus geeignet, eine öffentliche Debatte betreffend die Sicherheit von Kernkraftwerken zu entfachen resp. die laufenden Diskussionen über die Stilllegung dieser Anlagen in den Fokus der medialen Berichterstattung zu rücken. Dies nicht zuletzt auch deshalb, da die Beschwerdeführerin als Umweltschutzorganisation dafür bekannt ist, Umweltthemen durch die

Publikation von Dokumenten in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu bringen. Dadurch werden in aller Regel öffentliche Debatten initiiert, welche nicht nur geeignet sind, meinungsbildend zu wirken, sondern auch darauf abzielen, zu polarisieren und dadurch Druck auf die Politik und Entscheidungsträger mit Hinblick auf verfolgte öffentliche Interessen zu bewirken. In diesem Zusammenhang ist es auch wahrscheinlich, dass das Verhalten der Vorinstanz diskutiert wird, was je nach Intensität der Diskussionen deren Entscheidungsvermögen beeinflussen kann. Durch die politische Komponente dieser Diskussionen wird ihnen umso mehr Gewicht verliehen, was für einen noch nicht endgültig gefällten Entscheidungsrichtungsbefehl sein kann. Ein Druck der Öffentlichkeit auf die Vorinstanz und eine Störung ihres internen Willensbildungsprozesses sind sehr wahrscheinlich und eine sich daraus ergebende drohende wesentliche Beeinträchtigung der geschützten Interessen (vgl. E. 8.5.4) i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ ist gegeben (vgl. STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 15).

8.5.3 Die Dokumente C2 stehen offensichtlich in einem direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit dem Entscheid der Vorinstanz und sind aufgrund ihres Gehaltes an Untersuchungsergebnissen auch von beträchtlichem materiellem Gewicht. Die Vorinstanz sowie die Beschwerdegegnerin legen überzeugend dar, dass die Dokumente C2 Grundlage für einen konkreten Entscheid i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BGÖ bilden. Damit sind die Voraussetzungen für einen Aufschub des Zugangs zu den gesamten Dokumenten C2 gegeben, weshalb die Darlegung einer substantiierten und auf einzelne Textpassagen bezogene Begründung für eine Einschränkung des Zugangsrechts unterbleiben kann (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.3.7).

8.5.4 Das öffentliche Interesse besteht vorliegend zweifelsohne in der Offenlegung von amtlichen Dokumenten, um die Transparenz im Verwaltungshandeln herzustellen. Ausserdem besteht es aber auch in einer fundierten, sachgerechten und unabhängigen Prüfung der Untersuchungsergebnisse betreffend die Reaktorsicherheit. Demgegenüber ist das Interesse der Vorinstanz sowie der Beschwerdegegnerin darin zu sehen, die Voraussetzungen für eine Wiederinbetriebnahme des Kernkraftwerks Bznau 1 ohne Druck durch mediale Berichterstattung und öffentliche sowie energiepolitische Debatten zu prüfen, um einen unbeeinflussten Entscheid treffen zu können. Eine Abwägung dieser betroffenen Interessen ergibt, dass der Schutz einer freien Meinungs- und Willensbildung sowie das öffentliche Interesse an einer fundierten Untersuchung sowie Prüfung der

Reaktorsicherheit ohne Einflussnahme das ebenfalls öffentliche Interesse an einer möglichst raschen Offenlegung der Dokumente C2 überwiegt.

8.5.5 Eine Prüfung der Elemente der Verhältnismässigkeit (vgl. E. 5.6.1) führt zum Schluss, dass ein Aufschub des Zugangs geeignet ist, die Interessen am Schutz der Meinungsbildung der Vorinstanz zu wahren. Der Aufschub des Zugangs ist sodann als das mildeste Mittel zu beurteilen, um die Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses der Vorinstanz auszuschliessen und erscheint angesichts seines vorübergehenden Charakters auch zumutbar und somit insgesamt als verhältnismässig (vgl. STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 17).

8.6 Es ist festzuhalten, dass durch die Gewährung des Zugangs zu den Dokumenten C2 die Meinungsbildung der Vorinstanz wahrscheinlich in einer Art und Weise beeinflusst wird, dass ein Entscheid betreffend die Wiederinbetriebnahme der Kernkraftwerks Beznau 1 nicht unbefangen erfolgen kann. Die Rechtmässigkeit eines Aufschubes des Zugangs zu den Dokumenten aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BGÖ ist deshalb zu bejahen und die Beschwerde diesbezüglich abzuweisen.

9.

Zusammenfassend steht fest, dass die Dokumente C2 Informationen enthalten, welche als Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu qualifizieren sind. Eine pauschale Zugangsverweigerung wird dadurch jedoch nicht gerechtfertigt. Vielmehr ist der Zugang zu den Dokumenten C2 nur im Umfang des erfüllten Ausnahmetatbestandes einzuschränken, d.h. im Übrigen zu gewährleisten. Dasselbe gilt für den Tatbestand der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz. Auch bezüglich der schützenswerten Personendaten und Dokumentennummerierung wird die Sache differenziert zu beurteilen sein, insbesondere insofern als das betreffend die Dokumente C1 akzeptierte Ausmass allenfalls überstiegen wird. Aufgrund ihrer Nähe zur Sache wird die Vorinstanz die Informationen differenziert zu beurteilen haben, weshalb die Angelegenheit an sie zurückzuweisen ist. Was den Aufschub des Zugangs betrifft, so ist die Vorinstanz in ihrem Entscheid zu schützen und die Beschwerde diesbezüglich abzuweisen. Die Beschwerde erweist sich somit insgesamt als teilweise begründet und ist demzufolge teilweise gutzuheissen. Darüber hinausgehend ist sie abzuweisen.

10.

10.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden sie ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Für die Auferlegung der Verfahrenskosten gilt die Rückweisung an die Vorinstanz bei noch offenem Ausgang grundsätzlich als vollständiges Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (BGE 132 V 215 E. 6.1; Urteil des Bundesgerichts 2D_49/2011 vom 25. September 2012 E. 11.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 6.1). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Dispositiv-Ziffer 1 Satz 2 der Verfügung wurde antragsgemäss aufgehoben. Die Beschwerdeführerin obsiegt insofern, als die Dokumente C2 pauschal dem Zugang entzogen wurden, weshalb die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Ein offener Ausgang ist indes vorliegend nur noch beschränkt gegeben. Hinsichtlich der berechtigterweise zu schützenden Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse ist dies nicht der Fall und die Beschwerdeführerin ist insoweit mit ihrer Beschwerde nur teilweise durchgedrungen. Im Übrigen gilt sie als unterliegend. Der Beschwerdeführerin sind deshalb die auf Fr. 2'000.-- festzusetzenden Verfahrenskosten zur Hälfte, also in der Höhe von Fr. 1'000.--, aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen, der Rest von Fr. 1'000.-- ist der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Die Beschwerdegegnerin hat die verbleibenden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- zu tragen. Der Vorinstanz sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

10.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE).

Bei diesem Verfahrensausgang hätten die Parteien je Anspruch auf Ersatz der Hälfte ihrer eigenen Parteikosten. Deswegen rechtfertigt es sich, die ihnen entstandenen Parteikosten wettzuschlagen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

2.

Dispositiv-Ziffer 1 Satz 2 der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz vom 1. Februar 2016 wird aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

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

4.

Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 60/15/006; Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K.)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Stephan Metzger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: