

44

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i.S. BKW Energie AG gegen Markus Kühni und Rainer Burki sowie
Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
A-670/2015 vom 22. Mai 2015

Akteneinsicht. Dispositionsmaxime. Einschränkung des Akteneinsichtsrechts. Strafandrohung.

Art. 26 Abs. 1 und Art. 27 VwVG. Art. 292 StGB.

- 1. Die Parteien können über einen prozessualen Anspruch nicht ohne Weiteres durch blosser Übereinkunft bestimmen. Dies gilt namentlich für das Akteneinsichtsrecht, soweit öffentliche oder Drittinteressen tangiert sind (E. 4.2).**
- 2. Eine Partei kann von sich aus auf die Ausübung ihres Akteneinsichtsrechts verzichten, nicht jedoch auf Letzteres selbst (E. 5.1). Das Gericht kann im Einzelfall die Nutzung der aus der Ausübung des Akteneinsichtsrechts gewonnenen Erkenntnisse auf die Verwendung in einem bestimmten Verfahren beschränken (E. 5.2). Eine anderslautende zivilrechtliche Parteivereinbarung mit einem nicht am Verfahren beteiligten Dritten steht der Gewährung des Akteneinsichtsrechts nicht entgegen (E. 6).**
- 3. Die Androhung einer Bestrafung im Sinne von Art. 292 StGB muss verhältnismässig sein. Allfällige Interessen der von der Strafandrohung betroffenen Person sind bereits bei der Prüfung der Anordnungen zu berücksichtigen, welchen mit der Strafandrohung Nachachtung verschafft werden soll (E. 5.5.1). Ob die Voraussetzungen für eine Strafandrohung erfüllt sind, hat die verfügende Behörde von Amtes wegen zu prüfen, selbst wenn die betroffene Partei der Massnahme zugestimmt hat (E. 5.5.2).**

Consultation des pièces. Maxime de disposition. Restriction du droit d'accès au dossier. Menace de sanction.

Art. 26 al. 1 et art. 27 PA. Art. 292 CP.

- 1. Les parties ne peuvent, par simple accord, disposer librement d'un droit procédural. Ceci vaut notamment pour le droit de consulter un dossier lorsque des intérêts publics ou de tiers sont concernés (consid. 4.2).**

2. Une partie peut d'elle-même renoncer à l'exercice de son droit de consulter des pièces, mais non pas au droit lui-même (consid. 5.1). Au cas par cas, le Tribunal peut circonscrire l'usage des informations découvertes dans l'exercice du droit de consulter le dossier à une procédure déterminée (consid. 5.2). Une convention contraire des parties avec un tiers qui n'est pas partie à la procédure, basée sur le droit civil, ne s'oppose pas à l'octroi du droit d'accès au dossier (consid. 6).
3. La menace d'une sanction au sens de l'art. 292 CP doit respecter le principe de la proportionnalité. Les éventuels intérêts de la personne concernée par la menace de sanction sont déjà à prendre en compte au moment de l'examen des dispositions que ladite menace vise à faire appliquer (consid. 5.5.1). L'autorité appelée à statuer doit examiner d'office si les conditions d'une menace de sanction sont remplies, même si la partie concernée a approuvé la mesure (consid. 5.5.2).

Esame degli atti. Principio dispositivo. Restrizione del diritto di consultare gli atti. Comminatoria di pena.

Art. 26 cpv. 1 e art. 27 PA. Art. 292 CP.

1. Le parti non possono disporre liberamente di un diritto processuale mediante un semplice accordo. Tale divieto vale in particolare per il diritto di esaminare gli atti allorquando sono toccati interessi pubblici o di terzi (consid. 4.2).
2. Una parte può rinunciare spontaneamente all'esercizio del diritto di consultare gli atti, ma non al diritto medesimo (consid. 5.1). Il Tribunale può nel singolo caso circoscrivere l'uso delle informazioni ottenute con l'esercizio del diritto di esaminare gli atti ad una determinata procedura (consid. 5.2). Un diverso accordo di diritto civile concluso tra le parti con un terzo non parte alla procedura non preclude la concessione del diritto di esaminare gli atti (consid. 6).
3. La comminatoria di pena ai sensi dell'art. 292 CP deve essere proporzionale. Eventuali interessi della persona toccata dalla comminatoria di pena vanno tenuti in considerazione già in sede di esame delle norme di condotta ordinate sotto tale comminatoria (consid. 5.5.1). L'autorità chiamata a statuire deve verificare d'ufficio se le condizioni della comminatoria sono adempiute,

quand'anche la persona toccata abbia acconsentito alla misura (consid. 5.5.2).

Markus Kühni und Rainer Burki (nachfolgend: Beschwerdegegner) er suchten in einem beim Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (nachfolgend: Vorinstanz) hängigen Verfahren gegen die BKW Energie AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin), die Betreiberin des Kernkraftwerks Mühleberg (nachfolgend: KKM), um Einsicht in einen als « nicht öffentlich » gekennzeichneten, rund 220 Seiten langen Arbeitsbericht der AREVA GmbH.

Nachdem die Beschwerdeführerin zum Akteneinsichtsgesuch Stellung genommen hatte, erklärten sich die Beschwerdegegner mit den von jener beantragten Auflagen « im aktuellen Verfahrensstadium » unpräjudiziell und unter Vorbehalt späterer, weitergehenderer Akteneinsichtsgesuche « zur Vermeidung unnötiger Weiterungen und damit verbundener Verzögerungen » einverstanden.

Die Vorinstanz entschied in der Folge, den Arbeitsbericht dem (anwaltlichen) Rechtsvertreter der Beschwerdegegner in einer geschwärzten Fassung ohne weitere Einschränkungen zuzustellen.

Gegen diesen Entscheid erhob die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und verlangte unter anderem, dass den Beschwerdegegnern nur eingeschränkt sowie am Sitz der Vorinstanz und unter Aufsicht Einsicht gewährt werde. Den Beschwerdegegnern sei sodann unter Strafandrohung zu untersagen, Fotokopien oder Bildaufnahmen vom Arbeitsbericht zu erstellen, sowie (unter Strafandrohung) zu verbieten, die aus der Akteneinsicht gewonnenen Informationen für Zwecke ausserhalb des Verfahrens zu verwenden, namentlich Teile daraus zu veröffentlichen oder sonst wie Dritten zugänglich zu machen.

Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde teilweise gut. Es verpflichtet die Vorinstanz, den Beschwerdegegnern mittels Zustellung des geschwärzten Arbeitsberichts (nur) an den Rechtsvertreter Akteneinsicht zu gewähren. Diesem und den Beschwerdegegnern wird unter Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB verboten, die aus der Akteneinsicht gewonnenen Informationen für Zwecke ausserhalb des vorinstanzlichen Verfahrens zu verwenden oder Dritten zugänglich zu machen. Der Rechtsvertreter hat dafür Gewähr zu bieten, dass weder der Arbeitsbericht noch

Kopien oder Bildaufnahmen desselben seine anwaltliche Obhut verlassen, namentlich nicht Dritte darin Einsicht nehmen können.

Aus den Erwägungen:

3.

3.1

3.1.1 Die Vorinstanz führt zur Begründung der Verfügung vom 22. Dezember 2014 sinngemäss an, der Arbeitsbericht sei zu einem amtlichen Dokument geworden, da er zu den Verfahrensakten genommen worden sei. Sie sei befugt, ihn gestützt auf eine rechtskräftige Verfügung einer anderen Verfahrenspartei zugänglich zu machen. Die Einhaltung des zivilrechtlichen Weitergabeverbots obliege der Beschwerdeführerin als Vertragspartnerin der AREVA GmbH.

3.1.2 Die von der Beschwerdeführerin im Arbeitsbericht angebrachten Schwärzungen würden zur Wahrung der nuklearen Sicherheit und zur Sicherung des KKM genügen. In der vorliegenden Form beinhalte der Arbeitsbericht keine Geschäftsgeheimnisse, Know-how oder KKM-interne Angaben, die schützenswert seien. Ein sachlich zureichender Grund für die Verweigerung von Kopien oder Bildaufnahmen bestehe daher ebenso wenig wie für die Auflage, gegenüber einer weiteren Öffentlichkeit Discretion zu bewahren.

3.1.3 Bei der Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB handle es sich um eine behördliche Sanktionsandrohung, über deren Rechtmässigkeit unabhängig vom Antrag der betroffenen Partei zu entscheiden sei.

3.1.4 Art. 26 Abs. 1 VwVG sehe zwar für den Normalfall vor, dass die Akteneinsicht am Sitz der Behörde erfolge. Der Arbeitsbericht sei jedoch rund 220 Seiten lang und sehr technischer Natur, weshalb sich auch eine bloss oberflächliche Durchsicht ausserordentlich zeitaufwendig gestalte. Die Akteneinsicht unter Aufsicht der Vorinstanz in deren Räumlichkeiten würde zu erheblichem, personalintensivem Aufwand bei derselben führen.

3.2 Die Beschwerdeführerin macht eine rechtsfehlerhafte Anwendung von Art. 26 und 27 VwVG geltend.

3.2.1 Sie bringt zur Begründung vor, der Arbeitsbericht enthalte auch in der geschwärzten Fassung zahlreiche sensible Informationen, die nicht ausserhalb des Verfahrens verwendet und einer breiten Öffentlichkeit zu-

gänglich gemacht werden dürften. Letzteres würde nicht nur den störungsfreien Betrieb des KKM gefährden, sondern auch eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen.

3.2.2 Sodann habe sich die Beschwerdeführerin gegenüber der AREVA GmbH zivilrechtlich verpflichtet, den als « nicht öffentlich » klassifizierten Arbeitsbericht nicht weiterzugeben. Die Vorinstanz habe diese Verpflichtung anerkannt und verhalte sich widersprüchlich, wenn sie die Beschwerdeführerin daran hindere, ihr nachzukommen.

3.2.3 Die Vorinstanz habe ihre eigenen Interessen an einem möglichst geringen Verfahrensaufwand den gewichtigen privaten und öffentlichen Interessen an der gebotenen Einschränkung des Akteneinsichtsrechts vorangestellt. Bei einem 220 Seiten langen Bericht könne nicht von umfangreichem Aktenmaterial gesprochen werden, dessen Einsicht die Vorinstanz unter den von der Beschwerdeführerin beantragten Bedingungen nicht mit vernünftigen Aufwand gewährleisten und beaufsichtigen könne. Eine erhebliche Beeinträchtigung des Verwaltungsbetriebs der Vorinstanz sei davon nicht zu erwarten.

3.2.4 Indem sie die von der Beschwerdeführerin beantragten Bedingungen für die Akteneinsicht durch die Beschwerdegegner, welchen sich diese nicht widersetzt hätten, abgelehnt habe, habe sich die Vorinstanz schliesslich unzulässigerweise über den übereinstimmenden Willen der am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten Parteien hinweggesetzt und damit die Dispositionsmaxime verletzt. Die Wahrnehmung der Akteneinsicht liege in der Verantwortung und Freiheit der betroffenen Parteien; diese könnten ganz oder teilweise auf das Akteneinsichtsrecht verzichten.

3.3 Die Beschwerdegegner haben ausdrücklich von eigenen Anträgen und einer Auseinandersetzung mit der Begründung der vorliegenden Beschwerde abgesehen.

4.

4.1 Official- und Dispositionsmaxime betreffen die Herrschaft über Einleitung und Beendigung des Verfahrens sowie dessen Streitgegenstand. In einem von der Officialmaxime beherrschten Verfahren, namentlich regelmässig in nichtstreitigen Verwaltungsverfahren, bestimmt die zuständige Behörde von Amtes wegen über die Einleitung sowie den Gegenstand des Verfahrens und entscheidet unabhängig von Parteibegehren nach Massgabe der rechtlichen Grundlagen über den Erlass und den allfälligen Inhalt einer Verfügung (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 138).

4.2 Sind bereits im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren – neben der entscheidenden Behörde – zwei Parteien beteiligt, etwa Gesuchsteller und Gesuchsgegner, handelt es sich um ein Streitiges Verfahren, in welchem regelmässig die Dispositionsmaxime gilt: Das Verfahren wird durch ein Gesuch eingeleitet und die Parteien bestimmen mit ihren Begehren den Streitgegenstand. Die entscheidende Behörde darf einer Partei grundsätzlich nicht mehr und nichts anderes zusprechen, als diese beantragt hat, aber auch nicht weniger, als die Gegenpartei anerkannt hat (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 139; ferner Urteil des BGer 2C_124/2013 vom 25. November 2013 E. 2.2.4; vgl. für den Zivilprozess explizit Art. 58 Abs. 1 ZPO [SR 272]).

Ein der Dispositionsmaxime unterliegendes Verfahren können die Parteien grundsätzlich durch Anerkennung, Vergleich oder Rückzug beenden. Im Falle eines Vergleichs ist jedoch stets zu ermitteln, ob diesem – beziehungsweise dessen Inhalt – keine zwingenden Gesetzesbestimmungen entgegenstehen und der Streitgegenstand der Parteidisposition unterliegt. Dies ist etwa dann zu verneinen, wenn öffentliche Interessen oder nicht am Verfahren beteiligte Personen betroffen sind. In einem solchen Fall ist zu prüfen, ob die Verfahrenserledigung unzulässigerweise öffentliche Interessen beeinträchtigt oder zulasten aussenstehender Dritter erfolgt. Diesfalls kann eine von den Parteien geschlossene Vereinbarung nicht genehmigt werden und das Verfahren ist fortzuführen (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 610 und 1149; zum Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht: MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.217). Gleiches gilt für den Fall, dass eine Verfügung mit hoheitlichen Anordnungen ergehen soll. Die zuständige Behörde ist an eine entsprechende Parteivereinbarung nicht gebunden, sondern hat von Amtes wegen zu prüfen, ob die erforderlichen Voraussetzungen zum Erlass der Verfügung erfüllt sind.

Abgesehen davon, dass sich die Anwendung von Offizial- und Dispositionsmaxime nicht einfach auf Verfahrensanträge übertragen lässt, können die beteiligten Parteien sodann auch über einen prozessualen Anspruch nicht ohne Weiteres durch blosser Übereinkunft bestimmen. Dies gilt etwa für die unentgeltliche Rechtspflege, soweit öffentliche oder Drittinteressen tangiert sind jedoch auch für das Akteneinsichtsrecht. Die mit der Sache befasste Instanz treffen im Zusammenhang mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör generell gewisse Informations- und Mitteilungspflichten, welchen sie in jedem Fall und auch ohne entsprechenden Antrag einer Partei nachzukommen hat.

Nicht anwendbar im vorinstanzlichen Verfahren ist, wie sich aus der Systematik des VwVG ergibt, dessen Art. 62, welcher es der Beschwerdeinstanz unter gewissen Voraussetzungen erlaubt, von der Dispositionsmaxime abzuweichen.

4.3 Im vorliegenden Fall haben sich die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegner einstweilen über den Umfang der Ausübung des Akteneinsichtsrechts und die Form von dessen Wahrnehmung durch die Beschwerdegegner geeinigt, indem diese sich explizit mit dem entsprechenden Antrag der Beschwerdeführerin einverstanden erklärten. Diese hatte darum ersucht, den Beschwerdegegnern die Einsicht in den Arbeitsbericht nur am Sitz der Vorinstanz und unter deren Aufsicht zu gewähren. Die Vorinstanz ist allerdings ebenso wenig verpflichtet, hoheitlich eine solche Verfügung zu erlassen, wie die Parteien ohne ihre Zustimmung eine die Vorinstanz bindende zivilrechtliche Vereinbarung gleichen Inhalts schliessen können.

Dasselbe gilt für die von der Beschwerdeführerin angebehrten einschränkenden Anordnungen betreffend die Vervielfältigung des Arbeitsberichts, die Verwendung dessen Inhalts sowie die Sanktionsandrohung im Unterlassungsfall. Erlässt die Vorinstanz hoheitlich eine entsprechende Verfügung, hat sie zu prüfen, ob die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Es steht den Beschwerdegegnern dagegen jederzeit offen, die Ausübung ihres Akteneinsichtsrechts – nicht jedoch den Anspruch an sich – mittels einer zivilrechtlichen, für die Vorinstanz nicht verbindlichen Vereinbarung einzuschränken (vgl. E. 5.1 a.E.).

5.

5.1 Das Recht auf Akteneinsicht bildet einen Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und stellt eine selbstständige, allgemeine Verfahrensgarantie dar (vgl. statt vieler Urteil des BGer 2C_387/2013 vom 17. Januar 2014 E. 4.2.1 m.w.H.). Es wird auf Gesetzesebene für das Bundesverwaltungsverfahren in Art. 26–28 VwVG noch vor den weiteren Bestimmungen zum rechtlichen Gehör (Art. 29 ff. VwVG) geregelt.

Das Recht der Parteien, in die Verfahrensakten Einsicht zu nehmen, soll es ihnen ermöglichen, sich im betreffenden Verfahren wirkungsvoll zu äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen zu können. Die Akteneinsicht ist Voraussetzung für die Aktenkenntnis, welche wiederum Vorbedingung einer wirksamen und sachbezogenen Ausübung des durch den

Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleisteten Äusserungsrechts während des Verfahrens darstellt (WALDMANN/OESCHGER, in: VwVG Praxis-kommentar, 2009, Art. 26 N. 32; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 493).

Aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen kann die Einsicht in die Akten teilweise oder ganz verweigert werden (Art. 27 VwVG). Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) folgt indessen, dass der Anspruch auf Akteneinsicht nur so weit als nötig beschränkt werden darf.

Eine Partei kann selbstredend von sich aus auf die Ausübung ihres Akteneinsichtsrechts verzichten, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin jedoch nicht auf Letzteres selbst. Der Anspruch an sich und dessen Umfang ergeben sich aus dem Gesetz und sind von der zuständigen Instanz zu konkretisieren. Möglich ist eine Verwirkung des Akteneinsichtsrechts (WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 27 N. 14).

5.2 Die Beschwerdeführerin beantragt, den Beschwerdegegnern und deren Rechtsvertreter zu verbieten, den Arbeitsbericht Dritten zugänglich zu machen oder die aus der Akteneinsicht gewonnenen Informationen ausserhalb des vorinstanzlichen Verfahrens zu verwenden.

Das Akteneinsichtsrecht soll es der betroffenen Partei ermöglichen, ihre Verfahrensrechte zu wahren. Nicht bezweckt wird grundsätzlich ein über das Verfahren hinausgehender Gebrauch der erlangten Informationen. Es ist daher angebracht und zweckmässig, die Nutzung der aus der Ausübung des Akteneinsichtsrechts erworbenen Erkenntnisse im Fall des Arbeitsberichts auf dessen Verwendung im vorinstanzlichen Verfahren zu beschränken. Denn selbst nach den Schwärzungen besteht zumindest ein gewisses Interesse daran, dass keine nicht ohnehin bereits allgemein bekannten Angaben aus dem – grundsätzlich schon allein wegen der abgehandelten Thematik und wegen des betroffenen Bauwerks – sensiblen Arbeitsbericht an die Öffentlichkeit gelangen. Umgekehrt machen die Beschwerdegegner im Zusammenhang mit ihrem Akteneinsichtsgesuch keine über das vorinstanzliche Verfahren hinausgehenden schutzwürdigen Interessen geltend und solche sind auch nicht ersichtlich. Obwohl die Beschwerdegegner den Anträgen der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Einschränkung des Akteneinsichtsrechts explizit bloss einstweilen und aus prozessökonomischen Gründen zugestimmt haben, lässt sich daraus ableiten, dass auch sie davon ausgehen, ihr Akteneinsichtsrecht – zumindest vorläufig – mit den beantragten Einschränkungen hinreichend wahrnehmen zu können.

Ob sich die von der Beschwerdeführerin in der Beschwerdeschrift angeführten angeblich schützenswerten Angaben tatsächlich auch aus anderen öffentlich zugänglichen Quellen zusammentragen lassen, wie die Vorinstanz in der Stellungnahme vom 17. März 2015 ausführt, kann offenbleiben. Informationen, die auch auf andere Weise als durch Einsicht in den Arbeitsbericht beschafft werden können, sind naturgemäss von vornherein nicht vom Verwertungsverbot ausserhalb des Verfahrens erfasst.

5.3 Gemäss Antrag der Beschwerdeführerin soll es den Beschwerdegegnern untersagt werden, vom Arbeitsbericht Kopien oder Bildaufnahmen zu machen. Das Anfertigen von Notizen dagegen soll möglich sein.

Mit dem Verbot, Kopien anzufertigen oder Bildaufnahmen zu machen, soll naheliegenderweise verhindert werden, dass der – wenn auch geschwärzte – Arbeitsbericht in Fotokopie verbreitet werden kann. Es ist augenscheinlich, dass die Veröffentlichung von Informationen aus dem Arbeitsbericht mit als Beleg dienenden Kopien von Teilen desselben authentischer und damit glaubwürdiger erfolgen könnte, als wenn die Erkenntnisse lediglich auf einer Abschrift oder Notizen zum Arbeitsbericht beruhen. Dessen ungeachtet soll die Massnahme letztlich allerdings die Verwertung und Weitergabe von Informationen aus der Akteneinsicht ausserhalb des Verfahrens erschweren. Dies kann indes auf andere, weniger einschneidende Weise ausreichend erreicht werden, weshalb auf ein Kopier- und Aufnahmeverbot zu verzichten ist, da dies die Beschwerdegegner bei der Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts über Gebühr behindern und zu einem unangemessenen Mehraufwand – im Fall einer Akteneinsichtnahme am Sitz der Vorinstanz (vgl. dazu E. 5.4) auch für diese – führen würde.

5.4 Die Beschwerdeführerin fordert, den Beschwerdegegnern die Akteneinsicht lediglich in den Räumlichkeiten der Vorinstanz sowie unter deren Aufsicht zu gewähren.

5.4.1 Nach dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 1 VwVG ist das Akteneinsichtsrecht grundsätzlich am Sitz der Behörde auszuüben. Es besteht kein allgemeiner Anspruch auf Zustellung der Akten. Viele Behörden und etwa auch das Bundesverwaltungsgericht kennen indes die Praxis, zumindest anwaltlichen Rechtsvertretern die Akten auf dem Postweg zuzustellen, sofern keine aussergewöhnlichen Umstände dagegen sprechen. In solchen Fällen kann sich aus dem Rechtsgleichheitsgebot beziehungsweise dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sogar ein Anspruch auf Zusendung ergeben (Urteil des BGer 2C_201/2013 vom 24. Januar 2014

E. 4.1, nicht publ. in: BGE 140 II 194; Urteil des BVGer A-2487/2012 vom 7. Oktober 2013 E. 3.4; vgl. ferner MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.102).

Auch bei der Vorinstanz ist es offenbar üblich, den Parteivertretern die Akten zur Einsicht zuzustellen.

5.4.2 Akten werden in der Regel lediglich anwaltlichen Rechtsvertretern ausgehändigt beziehungsweise zugestellt, da diese aufgrund der besonderen Disziplinaraufsicht durch die kantonalen Aufsichtsbehörden genügend Gewähr dafür bieten, dass die Akten vollständig und unverändert wieder zurückgegeben sowie nicht an Drittpersonen weitergegeben werden (BGE 123 II 534 E. 3d; Urteil des BGer 1P.193/2004 vom 8. November 2004 E. 2.3.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.102). Davon ist grundsätzlich auch mit Bezug auf Auflagen, mit denen eine Akteneinsichtnahme verbunden wird, auszugehen. Es rechtfertigt sich daher, den Arbeitsbericht zur Akteneinsicht ausdrücklich nur dem Rechtsvertreter der Beschwerdegegner zuzustellen und diesen anzuweisen, für die Einhaltung der angeordneten Bedingungen besorgt zu sein, namentlich dafür, dass der Arbeitsbericht oder Kopien davon nicht in die Hände unbefugter Dritter gelangen.

Weitergehende Massnahmen, namentlich eine Aufsicht durch die Vorinstanz, rechtfertigen sich jedoch nicht. Für die Anordnung einer behördlichen Aufsicht bei der Akteneinsicht ist zu verlangen, dass aufgrund konkreter Indizien angenommen werden muss, der Einsichtsberechtigte würde sein Einsichtsrecht missbrauchen oder verfügte Auflagen nicht einhalten. Davon ist vorliegend nicht auszugehen, zumal das Kopier- und Aufnahmeverbot, welches mit der Aufsicht mitunter hätte durchgesetzt werden sollen, entfällt (vgl. dazu E. 5.3). Der Gefahr, dass der Arbeitsbericht selbst oder Kopien desselben an Dritte weitergegeben werden, ist vorgebeugt, indem er explizit nur dem Rechtsvertreter der Beschwerdegegner zugestellt und dieser zur Respektierung der mit der gewährten Akteneinsicht verbundenen Auflagen angehalten wird.

Im Übrigen verweist die Beschwerdeführerin zwar auf den Blog eines der beiden Beschwerdegegner, auf welchem dieser ihm verfügbare Informationen über das KKM veröffentliche, sowie auf einen ohne Zustimmung der Beschwerdeführerin erfolgten Drohnenüberflug des KKM in geringer Höhe und die Publikation von bei dieser Gelegenheit erstellten hochauflösenden Film- und Fotoaufnahmen. Dass es sich dabei um strafrechtlich relevante Handlungen gehandelt hätte, behauptet die Beschwerdeführerin

indes nicht. Jedenfalls lässt sich daraus nicht auf eine die Aufsicht rechtfertigende Gefahr schliessen, dass der genannte Beschwerdegegner sich nicht an angeordnete Auflagen hält, zumal wenn sie unter Androhung der Bestrafung bei Zuwiderhandlung (vgl. dazu E. 5.5) erfolgen. Die Beschwerdegegner dürften sich im Übrigen bewusst sein, dass sie im Falle eines Verstosses gegen die Auflagen inskünftig mit weiteren Einschränkungen ihres Akteneinsichtsrechts zu rechnen hätten, was die Befolgung der Anordnungen wahrscheinlich macht.

5.4.3 Der Antrag der Beschwerdeführerin, Akteneinsicht nur am Sitz der Vorinstanz zu gewähren, verfolgt offensichtlich das Ziel, die Einsichtnahme durch die Beschwerdegegner von der Vorinstanz beaufsichtigen lassen zu können. Nachdem keine Anordnung – namentlich kein Kopier- und Aufnahmeverbot – zu treffen ist, deren Beachtung die Vorinstanz durch eine Beaufsichtigung sicherstellen könnte, besteht kein Anlass, die Akteneinsicht nur in deren Räumlichkeiten zu erlauben. Es muss deshalb auch nicht geprüft werden, ob der Vorinstanz eine Gewährung des Akteneinsichtsrechts an ihrem Sitz und mit Aufsicht über die Beschwerdegegner zuzumuten (gewesen) wäre.

5.5

5.5.1 Gemäss Art. 292 StGB kann eine zuständige Behörde unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels eine Partei präventiv anhalten, einer an sie erlassenen Verfügung Folge zu leisten, ansonsten sie mit Busse bestraft werde (vgl. auch Art. 41 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Abs. 2 VwVG, wonach die Strafverfolgung wegen Ungehorsams nach Art. 292 StGB im Unterlassungsfall ausdrücklich als Zwangsmittel zur Vollstreckung einer Verfügung vorgesehen ist).

Die Androhung einer Bestrafung im Sinne der genannten Bestimmung muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Sie rechtfertigt sich nur, wenn eine gewisse Gefahr besteht, dass den Anordnungen in der Verfügung nicht nachgekommen wird und in diesem Fall ein nicht leicht wieder gutzumachender Nachteil droht. An diesen sind indes nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen, wird doch mit dem blossen Inaussichtstellen der Strafe noch nicht (so das Bundesgericht in älteren Entscheiden, vgl. BGE 97 IV 68 E. 2 und 88 I 260 E. 2 S. 270) oder jedenfalls nicht wesentlich in die Rechtsstellung des Betroffenen eingegriffen. Das Bundesverwaltungsgericht bejahte im Rahmen der Prüfung der Eintretensvoraussetzung von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG einen Rechtsnachteil bereits im Falle der Strafandrohung gemäss Art. 11 Bst. b des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Zulassung als Strassentransportunternehmen (STUG, SR

744.10; vgl. Urteil des BVerG A-6956/2013 vom 16. September 2014 E. 1.2.2). Betreffend den im Falle der Nichtbeachtung der verfügten Massnahme drohenden Schaden genügt es, wenn der Eintritt eines solchen nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. Urteil des BVerG A-7021/2007 vom 21. April 2008 E. 6.7). Allfällige Interessen der von der Strafandrohung betroffenen Person sind bereits bei der Prüfung der Anordnungen zu berücksichtigen, welchen mit der Androhung der Strafverfolgung wegen Ungehorsams im Sinne von Art. 292 StGB Nachachtung verschafft werden soll.

Eine Strafandrohung nach Art. 292 StGB ist insbesondere in denjenigen Fällen geboten, in welchen keine andere Vollstreckungsmassnahme nach Art. 41 Abs. 1 Bst. a-c VwVG geeignet ist, um die Vollstreckung der Verfügung zu ermöglichen beziehungsweise die damit verbundene Anordnung durchzusetzen oder – wie im vorliegenden Fall – die nachträglich nicht mehr erzwingbare Einhaltung einer Auflage zu gewährleisten.

5.5.2 Ob die Voraussetzungen für eine Strafandrohung nach Art. 292 StGB – welche bei Zuwiderhandlung ex officio eine Strafverfolgung nach sich zieht – erfüllt sind, hat die verfügende Behörde von Amtes wegen zu prüfen, selbst wenn die betroffene Partei der Massnahme zugestimmt hat (vgl. E. 4.2).

5.5.3 Im vorliegenden Fall muss bei einer Weitergabe der sensiblen, das heisst allein aufgrund der Einsicht in den Arbeitsbericht gewonnenen Erkenntnisse damit gerechnet werden, dass diese von Kernkraftwerkgegnern zum Schaden der Beschwerdeführerin verwendet werden, unter Umständen auch unsachlich, aus dem Zusammenhang gerissen oder polemisch. Auch eine Nutzung der aus dem Arbeitsbericht erhaltenen Hinweise durch Dritte zum Nachteil der Öffentlichkeit, beispielsweise für terroristische oder mindestens kriminelle Zwecke, lässt sich nicht ganz ausschliessen. Eine einmal erfolgte Verbreitung solcher Informationen liesse sich, gerade im Falle der Nutzung des Internets, weder kontrollieren oder nachvollziehen noch rückgängig machen und kaum mehr eindämmen. Eine Verbindung der zu verfügenden Anordnungen mit der Strafandrohung im Sinne von Art. 292 StGB erscheint unter diesen Umständen gerechtfertigt und angemessen, zumal sich keine andere Massnahme nach Art. 41 Abs. 1 VwVG zu deren Durchsetzung eignet.

6. Einer Gewährung des Einsichtsrechts in den Arbeitsbericht nicht entgegen steht die zivilrechtliche Vereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und der AREVA GmbH, in welcher sich Erstere verpflichtete, den

Arbeitsbericht nicht weiterzugeben. Mit dem Einbringen ins Verfahren – die Beschwerdeführerin behauptet nicht, die Vorinstanz habe den Arbeitsbericht zu Unrecht « zu den Akten des wiederaufgenommenen Verfahrens » genommen – wurde er zu einem Aktenstück des vorinstanzlichen Verfahrens, welches den massgebenden prozessualen Bestimmungen unterworfen ist. Bei deren Anwendung sind die Vorinstanz und das Bundesverwaltungsgericht nicht an die dem Privatrecht unterstehende Parteivereinbarung gebunden.

Die Vorinstanz verhält sich nicht widersprüchlich, wenn sie die zivilrechtliche Verbindlichkeit der Vereinbarung für die Beschwerdeführerin anerkennt, diese dann aber faktisch daran hindert, jener nachzukommen. Denn die Vorinstanz weist zu Recht darauf hin, dass diese zivilrechtliche Wirkung nur – aber immerhin – für die an der Vereinbarung beteiligten Parteien privatrechtlich bindend ist, nicht jedoch für die Vorinstanz im bei ihr hängigen Verfahren.