

Eckpunkte für die Zusammenarbeit bei Akteneinsichten des NBG

Verwendung dieses Papiers

Die Eckpunkte dienen als Verhandlungsgrundlage des NBG für Verfahrensvereinbarungen (vgl. BT-Drs. 18/11398, S. 54) mit dem BASE, der BGE und anderen Organisationen bezüglich Einsichtnahme in Akten und weitere das Standortauswahlverfahren betreffende Unterlagen nach § 8 Abs. 2 S. 1 StandAG und § 35 Abs. 4 und 5 GeolDG.

Rechtliche Grundlagen

§ 8 Abs. 2 Standortauswahlgesetz

„Die Mitglieder erhalten Einsicht in alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, des Vorhabenträgers, der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe sowie der geologischen Dienste. Die Beratungsergebnisse werden veröffentlicht. Abweichende Voten sind bei der Veröffentlichung von Empfehlungen und Stellungnahmen zu dokumentieren.“

aus der Begründung zum Gesetzesentwurf (BT-Drs. 18/11398, S. 53 f.)

„Absatz 2 regelt das Akteneinsichtsrecht der Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums und die Veröffentlichung und Dokumentation der Beratungsergebnisse. Soweit das Akteneinsichtsbegehren Unterlagen betrifft, die nicht nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) herauszugeben sind, sind die Mitglieder gegebenenfalls zur Verschwiegenheit zu verpflichten. Dies ist der Fall, wenn verfassungsrechtlich geschützte Güter durch eine Bekanntgabe bestimmter Informationen verletzt werden können und das Interesse an der Geheimhaltung das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung überwiegt.“

„Es wird davon ausgegangen, dass zur Zusammenarbeit zwischen dem Nationalen Begleitgremium und dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit sowie dem Vorhabenträger Vereinbarungen getroffen werden, die Reibungsverluste vermeiden.“

„Das Nationale Begleitgremium hat die Pflicht, seine Beratungsergebnisse fortlaufend in regelmäßigen Berichten aufzubereiten.“

„Das Nationale Begleitgremium übermittelt seine Beratungsergebnisse regelmäßig der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag und veröffentlicht diese.“

aus dem Gesetzeskommentar (Wolltenteilt, in: Frenz, Atomrecht, 2019, § StandAG Rn. 15 ff.)

„Das Recht ist umfassend ausgestaltet und durch keine Ausschlussgründe, wie sie etwa nach dem UIG einschlägig sind [...], begrenzt.“

„Eine Verpflichtungserklärung [zur Verschwiegenheit] soll zum Einsatz kommen, wenn verfassungsrechtlich geschützte Güter durch eine Bekanntgabe bestimmter Informationen verletzt werden können und das Interesse an der Geheimhaltung das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung überwiegt. Orientierungsmaßstab sollen dabei die die Ausschlussvorschriften in [§§ 8, 9 des UIG](#) sein.“

„Die Verpflichtung des Nationalen Begleitgremiums, seine Beratungsergebnisse zu veröffentlichen, steht im Kontext des Vermittlungsauftrags des Gremiums [...] sowie des Transparenzgebots des StandAG [...]. Die Norm verlangt die Veröffentlichung der Beratungsergebnisse, nicht hingegen, dass sich die Beratung selbst in der Öffentlichkeit vollzieht.“

Eckpunkte für die Arbeitsvereinbarung

1) Ziel der Akteneinsicht

Das NBG nimmt Akteneinsicht, um stellvertretend für die Öffentlichkeit die faire Umsetzung des Standortauswahlverfahrens stichprobenartig zu bewerten, zwischen den Perspektiven der Akteure zu vermitteln, und der Öffentlichkeit darüber zusammenfassend zu berichten. Es erfüllt damit seinen gesetzlichen Auftrag.

2) Ablauf und Umfang

Das NBG kündigt die Absicht zur Akteneinsicht rechtzeitig an, spätestens fünf Werktage vor dem geplanten Termin. Bei Bedarf benennt das NBG zentrale Themen, Akten oder Unterlagen, über die es sich informieren möchte.

Eine elektronische Akteneinsicht wird präferiert. Die aktenführende Organisation wird gebeten, dafür Ort und Technik zur Verfügung zu stellen. Das kann z.B. eine Anzahl von geeigneten Endgeräten in den Räumlichkeiten der Organisation sein oder auch ein virtueller Datenraum. Ebenso sollte der technische Support durch die aktenführende Organisation gewährleistet sein.

Die Mitglieder des NBG und vom NBG beauftragte Dritte (z.B. Gutachter*innen, Mitarbeitende der Geschäftsstelle) müssen im Rahmen des Termins unbeschränkt Einsicht in alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens nehmen können.

3) Definition geschützter Informationen, Darlegungslast

Die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen bemisst sich anhand der in §§ 8, 9 UIG niedergelegten Tatbestände. Diese sollen als Ausgangspunkt in die Vereinbarung über die Verschwiegenheit der Mitglieder des NBG oder beauftragter Dritter aufgenommen werden, soweit sie auf das Akteneinsichtsrecht des NBG anwendbar sind (z.B. scheidet die offensichtlich missbräuchliche Stellung eines Antrags i.S.d. § 8 Abs. 2 Hs. 1 Nr. 1 UIG aus). Aufzunehmen ist insbesondere auch der Umstand, dass eine Geheimhaltungsbedürftigkeit bei überwiegendem öffentlichem Informationsinteresse entfällt. Zudem ist nicht auszuschließen, dass es sich aufgrund des weiten Begriffsverständnisses im UIG auch um Umweltinformationen über Emissionen handelt, für die immer ein überwiegendes Offenbarungsinteresse anzunehmen ist (§ 8 Abs. 1 S. 2, § 9 Abs. 1 S. 3 UIG). Auch diese sog. Rückausnahme ist daher in die Verschwiegenheitsvereinbarung aufzunehmen.

Eine beispielhafte Aufzählung geheim zu haltender Informationen bietet sich aus Sicht des NBG nicht an, da in jedem Einzelfall die Geheimhaltungsbedürftigkeit der konkreten Information, insbesondere durch die vorgenannte Interessenabwägung, zu überprüfen ist

(vgl. a. BT-Drs. 18/11398 „(...) wenn verfassungsrechtlich geschützte Güter durch die Bekanntgabe bestimmter Informationen verletzt werden können (...)\").

Nach Auffassung des NBG obliegt die Beurteilung, ob es sich um geheimhaltungsbedürftige Informationen handelt, bei der aktenführenden Institution. Dies folgt aus Sicht des NBG zunächst unmittelbar aus der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/11398, S. 53):

„Soweit das Akteneinsichtsbegehren Unterlagen betrifft, die nicht nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) herauszugeben sind, sind die Mitglieder gegebenenfalls zur Verschwiegenheit zu verpflichten.“

Die Gesetzesbegründung adressiert danach eindeutig die aktenführende Institution. Sie hat, soweit schutzwürdige Interesse bestehen, zur Verschwiegenheit zu verpflichten. Gestützt wird dieses Ergebnis auch durch die Orientierung am UIG, für das allgemein anerkannt ist, dass die Darlegungslast für das Vorliegen eines Ausnahmegrunds der Verwaltung (dort sog. informationspflichtige Stelle) unterliegt (stellvertretend BVerwG, Urt. v. 30.03.2017 – 7 C 19/15 –, juris, Rn. 12; Urt. v. 23.02.2017 – 7 C 31/15 –, juris, Rn. 65). Im Übrigen folgt dies auch aus verwaltungspraktischen Gründen: Dem die Akteneinsicht nehmenden Mitglied bzw. Dritten ist eine Beurteilung der Geheimhaltungsbedürftigkeit nicht möglich, zumal, insbesondere im Bereich privater Belange, zuvor eine Anhörung der Betroffenen erforderlich ist (§ 9 Abs. 1 S. 3 UIG, § 34 Abs. 3 GeolDG).

Ob und inwieweit die zur Akteneinsicht zur Verfügung gestellten Unterlagen geheimhaltungsbedürftig sind, steht allerdings erst dann fest, wenn diese Abwägung der Interessen stattgefunden hat.

4) Vereinbarung eines kooperativen Verfahrens

Die Gesetzesbegründung regt an, dass die Zusammenarbeit zwischen dem NBG und der aktenführenden Institution im Sinne eines kooperativen Verfahrens gestaltet wird. Wörtlich heißt es dort (BT-Drs. 18/11398, S. 54):

„Es wird davon ausgegangen, dass zur Zusammenarbeit zwischen dem Nationalen Begleitgremium und dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit sowie dem Vorhabenträger Vereinbarungen getroffen werden, die Reibungsverluste vermeiden.“

Zwar ändert dieser Absatz aus Sicht des NBG nichts an dem unter 3) dargestellten Umstand, dass die aktenführende Institution für die Beurteilung der Geheimhaltungsbedürftigkeit zuständig ist.

Das NBG teilt aber die geäußerten Befürchtungen der Institutionen, dass durch eine umfängliche Beurteilung der Geheimhaltungsbedürftigkeit sämtlicher einzusehender Unterlagen das Akteneinsichtsverfahren, insbesondere in zeitlicher Hinsicht, belastet werden kann. Dies gilt vor allem für solche Informationen, welche das NBG letztendlich nicht veröffentlichen möchte. Bei einer Prüfung aller Unterlagen vor der Akteneinsicht droht die fruchtlose Beanspruchung personeller und zeitlicher Ressourcen der aktenführenden Institutionen.

Das NBG sieht einen Lösungsansatz darin, dass die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Informationen konkret nur dann abschließend – d.h. inklusive Abwägung der Interessen – geprüft wird, nachdem das NBG intern geprüft hat, welche Informationen es veröffentlichen möchte. Das NBG benennt diese Informationen anschließend der aktenführenden Stelle, welche dann in die Prüfung einsteigen kann. Dieses Vorgehen setzt allerdings voraus, dass die eingesehenen Unterlagen den Mitgliedern bzw. Dritten zunächst vollständig zur inhaltlichen Prüfung zur Verfügung gestellt werden und

anschließend innerhalb des Gremiums (dazu Punkt 5)) diskutiert werden können. Die Frage, welche Informationen zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 8 Abs. 1 StandAG zu veröffentlichen sind, ist durch das Gremium ganzheitlich zu beurteilen.

An dieser Stelle besteht ein Spannungsverhältnis: Die aktenführende Institution hat ein Interesse daran, die Informationen nicht ohne die vorherige Unterzeichnung einer Geheimhaltungsvereinbarung zur Verfügung zu stellen. Das NBG hat ein Interesse daran, sich nicht einer zu weitgehenden Verschwiegenheitsvereinbarung zu unterwerfen und die Informationen zunächst innerhalb des Gremiums bewerten zu können. Eine Auflösung dieses Spannungsverhältnisses kann aus Sicht des NBG nur durch ein Vorgehen gelingen, das beiden Seiten die erforderliche Rechtssicherheit verschafft. Konkret ist aus Sicht des NBG zielführend, dass das die Akteneinsicht nehmende Mitglied bzw. ein Dritter eine – flexible, d.h. unter den Vorbehalt der Einzelfallprüfung gestellte – Verschwiegenheitsvereinbarung unterschreibt, sogleich aber abgesichert wird, dass eine Diskussion innerhalb des NBG erfolgen kann, ohne dass jedes Mitglied im NBG sich zur Verschwiegenheit gegenüber der aktenführenden Institution verpflichten muss. Dies erfordert, dass die eingesehenen Unterlagen innerhalb des NBG vertraulich behandelt werden. Dies wird organisatorisch durch das NBG sichergestellt (dazu 5)).

5) Beratungen innerhalb des NBG

Die Beratungen innerhalb des NBG, genauer: die Vertraulichkeit der Beratungen über die Ergebnisse/ Unterlagen der Akteneinsicht, werden künftig organisatorisch durch die Geschäftsordnung (GO NBG) sichergestellt. Die Bestimmungen zur Öffentlichkeit der Sitzungen (§ 5 GO NBG) sowie zur Einsichtnahme in Akten und Unterlagen (§ 10 GO NBG) werden im Sinne des vorstehend dargestellten kooperativen Verfahrens weiterentwickelt. In § 5 GO NBG wird eine Bestimmung über die Verschwiegenheitspflicht der Teilnehmer nichtöffentlicher Sitzungen aufgenommen. In § 10 GO NBG (dann: § 11 GO NBG) wird vorgesehen, dass die Feststellung, ob Informationen aus der Akteneinsicht aus Sicht des NBG veröffentlicht werden sollen, in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten sind. § 10 GO NBG wird allgemein im Sinne des dargestellten kooperativen Verfahrens fortentwickelt.

6) Beratungsergebnisse veröffentlichen

Hat das NBG über die zu veröffentlichenden Informationen beraten, bittet es die aktenführende Institution ggf. um Anhörung der Betroffenen und eine abschließende Bewertung der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Informationen. Nach Abschluss der Klärung, aber spätestens sechs Monate nach der Akteneinsicht, berichtet das NBG öffentlich über seine Beratungsergebnisse. Es erläutert dabei seine positiven wie kritischen Bewertungen.

Der Zeitraum von sechs Monaten soll der aktenführenden Organisation Gelegenheit geben, kritische Sachverhalte hinreichend zu prüfen, aber auch gewährleisten, dass die Klärung in angemessener Zeit erfolgt.

Das NBG bezieht sich in seiner Berichterstattung ausschließlich auf Informationen, für die keine Verschwiegenheit vereinbart worden ist. Die aktenführende Organisation kann jederzeit selbst die Informationsbasis durch proaktive Veröffentlichungen erweitern.

Darüber hinaus kann das NBG berichten, dass es Informationen eingesehen hat, über die Verschwiegenheit zu wahren ist. Es kann die Gründe für die Verschwiegenheit benennen, und es kann eine Bewertung aussprechen, ob die Informationen in Einklang mit einer fairen Umsetzung des Standortauswahlverfahrens stehen. In jedem Fall stellt das NBG sicher, dass keine Rückschlüsse auf die geheim zu haltenden Informationen möglich sind.

7) Lernen aus den Praxiserfahrungen

Die zwischen dem NBG und den aktenführenden Organisationen zu schließenden Vereinbarungen sind mit einer Revisionsklausel auszustatten, die auf Basis der Praxiserfahrungen sowohl kurzfristige Anpassungen ermöglicht als auch eine regelmäßige Evaluation in Sinne eines lernenden und selbsthinterfragenden Verfahrens gewährleistet.