



Abteilung II
B-709/2018

Urteil vom 16. Dezember 2020

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiberin Myriam Senn.

Parteien

A. _____,
vertreten durch die Advokaten
Franziska Bur Bürgin,
und Daniel Dillier,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde RAB,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Sitz in Zürich ist eine nach schweizerischem Recht gegründete Stiftung. Mit Schreiben vom 11. Oktober 2017 stellte sie bei der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde RAB (nachfolgend: Vorinstanz oder RAB) ein Gesuch um Einsicht in die Akten zu dem im Jahr 2014 eingeleiteten und im Jahr 2015 beendeten Verfahren gegen C._____. Zur Begründung berief sie sich auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, zitiert in E. 1). Sie benötige diese Einsicht, um im hängigen Verantwortlichkeitsprozess vor dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich gegen ihre frühere Revisionsstelle B._____ (nachfolgend: Revisionsgesellschaft) den Nachweis zu erbringen, dass die beklagte Revisionsgesellschaft grobe Pflichtwidrigkeiten begangen habe. Die Vorinstanz habe aufgrund des gleichen Sachverhalts, der Grundlage des Verantwortlichkeitsprozesses sei, eine Untersuchung gegen den damals leitenden Revisor C._____ durchgeführt und ihm gegenüber eine einschneidende Sanktion in der Form eines Entzugs der Zulassung für die Dauer von vier Jahren verfügt.

B.

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2017 verweigerte die Vorinstanz den beantragten Zugang. Zur Begründung führte sie aus, die Beschwerdeführerin und ihre ehemalige Revisionsgesellschaft seien Parteien in einem Zivilverfahren, weshalb das Öffentlichkeitsgesetz nicht anwendbar sei und die Beschwerdeführerin entsprechende Editionsbegehren auf der Basis der Zivilprozessordnung stellen müsse.

C.

Mit Schreiben vom 24. Oktober 2017 stellte die Beschwerdeführerin einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend: EDÖB).

D.

Am 17. November 2017 fand eine Schlichtungsverhandlung vor dem EDÖB statt, die zu keiner Einigung führte.

E.

Am 27. November 2017 erliess der EDÖB eine Empfehlung. Er empfahl die Zurverfügungstellung einer Liste der betroffenen Dokumente durch die Vorinstanz an die Beschwerdeführerin, damit diese ihr Zugangsgesuch eingrenzen könne. Alsdann habe die Vorinstanz den Zugang nach Massgabe

des Öffentlichkeitsgesetzes zu gewähren. Falls allfällige Geschäftsgeheimnisse und Personendaten darin enthalten wären, seien gegebenenfalls vorgängig die betroffenen Drittpersonen anzuhören. Zur Begründung hielt er fest, die Vorinstanz unterstehe unbestrittenermassen dem persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. Die von der Beschwerdeführerin verlangten Dokumente beträfen ein rechtskräftig abgeschlossenes Verwaltungsverfahren der Vorinstanz und unterstünden daher auch dem sachlichen Geltungsbereich. Es sei zwischen aktiver und passiver Behördeninformation zu unterscheiden. Das Öffentlichkeitsgesetz regle die passive Information bzw. den Anspruch jeder Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erhalten. Art. 19 Abs. 2 des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG, zitiert in E. 1) regle spezialgesetzlich die aktive Informationspflicht der Vorinstanz. Daraus könne nicht gefolgert werden, jeder beantragte weitergehende Zugang könne verweigert werden, zumal darin nicht klar geregelt sei, welche Informationen zu veröffentlichen seien, sondern dies dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen werde. Diese Bestimmung stelle daher keine Spezialbestimmung im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes dar. Zudem gelte der Anspruch auf Zugang zu Akten gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz nicht absolut. Er werde durch Ausnahmen, wie zum Schutz der Privatsphäre Dritter, begrenzt.

F.

Mit Verfügung vom 3. Januar 2018 wies die Vorinstanz das Einsichtsgesuch der Beschwerdeführerin ab.

G.

Zur Begründung führte sie aus, als Teil der dezentralen Bundesverwaltung falle sie zwar grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes, doch gelte für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und Informationen der spezialgesetzliche Vorbehalt von Art. 19 Abs. 2 RAG, wonach sie über laufende und abgeschlossene Verfahren nur in ihrem Tätigkeitsbericht und nur dann informiere, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich sei. Die Möglichkeit der Veröffentlichung einer aufsichtsrechtlichen Verfügung im Sinne eines "naming and shaming" sei in der Revisionsaufsicht, anders als im Bereich der Finanzmarktaufsicht, mangels entsprechender gesetzlicher Grundlage nicht vorgesehen. Im vorliegenden Fall habe sie entschieden, die Öffentlichkeit nicht über den Lösungsgrund der Zulassung von C. _____ zu informieren. In der Abwägung der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte von C. _____ sowie der Revisions- und Geschäftsgeheimnisse bestehe am Zugang zu diesen Informationen und Unterlagen kein überwiegendes

öffentliches Interesse. Soweit die Antragstellerin zur Beweissammlung um Akteneinsicht ersuche, sei sie mit ihrem Editionsbegehren an das zuständige Gericht zu verweisen.

H.

Mit Beschwerde vom 2. Februar 2018 beantragt die Beschwerdeführerin, die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, ihrem Einsichtsgesuch vom 11. Oktober 2017 stattzugeben.

I.

Zur Begründung führt sie aus, entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei Art. 19 Abs. 2 RAG keine spezialgesetzliche Bestimmung, der Vorrang vor dem Öffentlichkeitsgesetz zukomme, denn dieser Artikel regle nur die aktive Behördeninformation. Die Vorinstanz habe bisher nicht dargelegt, welche Güter sie gegeneinander abgewogen habe und warum sie selbst unter Berücksichtigung der im Öffentlichkeitsgesetz vorgesehenen Massnahmen zum Schluss gekommen sein wolle, sie habe der Beschwerdeführerin jegliche Einsicht in ihre Dokumente zu verweigern. Die pauschale Berufung auf Persönlichkeits- und Datenschutzrechte von C._____, auf die sie sich berufe, taue als Darlegung einer Güterabwägung jedenfalls nicht. Es gehöre nicht zu den Aufgaben der Vorinstanz, von ihr sanktionierte beaufsichtigte Personen vor zivilrechtlicher Verantwortlichkeit zu schützen. Der Zugang führe auch nicht zwingend dazu, dass der gesamte Inhalt der Dokumente der Öffentlichkeit preisgegeben werde. Unbegründet sei auch die Befürchtung der Vorinstanz, sie könne sich nicht mehr mit ihrer eigentlichen Aufgabe befassen, wenn sie für kostenlose Vorprozesse zur Frage der Sorgfaltswidrigkeit überbeansprucht werde. Dem sei entgegen zu halten, dass es gerade zur Aufgabe der Vorinstanz gehöre, Sorgfaltswidrigkeiten von Beaufsichtigten zu untersuchen und zu ahnden. Das Öffentlichkeitsgesetz diene auch gerade dazu, dass nicht der Eindruck entstehe, die RAB könne sich diejenigen Fälle, die sie untersuchen und ahnden wolle, nach freiem Belieben aussuchen. Auch die Strafverfolgungsbehörden erledigten regelmässig vorprozessuale Arbeit für zivilrechtliche Streitigkeiten und der Gesetzgeber habe mit dem Adhäsionsverfahren sogar ein prozessuales Mittel zur Verknüpfung der staatlichen Strafverfolgungsaufgabe mit der zivilrechtlichen Ahndung geschaffen. Insofern sei es äusserst zweifelhaft, dass der Gesetzgeber die RAB vor einer Vermischung privater und öffentlicher Interessen habe schützen wollen. Das von der Vorinstanz thematisierte zivilprozessuale Editionsrecht sei keine lex specialis im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes, denn die angeführte kantonale Bestimmung sei

keine Norm eines Bundesgesetzes. Eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgesetz könne auch nicht gewährt werden, weil die Privatsphäre Dritter nicht beeinträchtigt werde, denn es sei zu vermuten, dass die RAB in jenem Verfahren keine Feststellungen zum Verhalten Dritter gemacht habe, und schon gar keine, die dem Privatbereich solcher Dritter zuzuordnen wären. Ohnehin überwögen die Interessen der Beschwerdeführerin beziehungsweise der von ihr repräsentierten geschädigten Versicherten an der Aufklärung der Geschehnisse und an der Restitution für den eingetretenen Vermögensschaden in zweistelliger Millionenhöhe die Interessen Dritter bei Weitem. Es sei nicht einzusehen, warum die RAB es als ihre Pflicht sehe, C. _____ zwar die Zulassung als Revisionsexperte zu entziehen, ihn und die B. _____ aber vor den wirtschaftlichen Folgen der ihm zur Last gelegten Pflichtverletzungen zu schützen.

J.

Mit Vernehmlassung vom 9. April 2018 beantragt die Vorinstanz die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. In prozessualer Hinsicht beantragt sie, der Beschwerdeführerin sei im Falle eines Akteneinsichtsgesuchs die Einsicht in Beilage 7 der von ihr eingereichten Vorakten zu verweigern.

K.

Mit Replik vom 6. Juni 2018 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest. In prozessualer Hinsicht verlangt sie Einsicht in die Verfahrensakten zur Löschung der fraglichen Zulassung, welche die Vorinstanz als Beilage 7 zu ihrer Vernehmlassung ins Recht gelegt hatte.

L.

Mit Duplik vom 6. August 2018 hält die Vorinstanz an ihren Rechtsbegehren fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Entscheid der Vorinstanz vom 3. Januar 2018 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen, welche von Anstalten und Betrieben des Bundes erlassen werden, worunter die Vorinstanz fällt (Art. 31 und 33 Bst. e VGG; Art. 28 Abs. 2 Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 [Revisionsaufsichtsgesetz, RAG, SR 221.302] und Art. 16 Abs. 1 Bundesgesetz über

das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3], der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verweist).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG).

Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 49 VwVG).

Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

In prozessualer Hinsicht verlangt die Beschwerdeführerin Einsicht in die Beilage 7 zur Vernehmlassung der Vorinstanz, welche diese in ihrem Inhaltsverzeichnis als "Verfahrensakten zur Löschung der fraglichen Zulassung" bezeichnet hat.

Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin geltend, mit der Einreichung im Beschwerdeverfahren seien diese Akten zu Prozessakten im vorliegenden Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht geworden und unterlägen daher dem prozessualen Recht auf Akteneinsicht, das ihr als Verfahrensbeteiligte zustehe. Das prozessuale Akteneinsichtsrecht sei umfassend und werde nur durch entgegenstehende öffentliche oder private Interessen begrenzt. Derartige Interessen bestünden aber vorliegend nicht. Es gebe kein öffentliches Interesse, die Identität der in Frage stehenden Person, welche die publik gemachten Verfehlungen begangen habe, geheim zu halten. Dies gelte umso mehr, als die betreffende Person trotz Entzugs der Zulassung weiterhin Revisionsdienstleistungen an Pensionskassen erbringe. Es bestünden auch keine privaten Interessen, die es rechtfertigen würden, das prozessuale Akteneinsichtsrecht der Beschwerdeführerin zu verweigern, da sie selber die Kundin sei, die im Rahmen des von der Vorinstanz geprüften Verstosses geschädigt worden sei. Soweit in jenem Verfahren auch Arbeiten für andere Kunden geprüft worden seien und deren Interessen, soweit sie schützenswert seien, durch Schwärzen entsprochen werden. Der Hinweis der Vorinstanz, die Gewährung der Akteneinsicht würde den Ausgang des Verfahrens präjudizieren, genüge nicht, um

den verfassungsmässigen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Akteneinsicht einzuschränken.

2.1 Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) beinhaltet unter anderem das Recht auf Akteneinsicht, welches in Art. 26 VwVG konkretisiert wird (vgl. BGE 127 V 431 E. 3a; STEPHAN C. BRUNNER, in: VwVG Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2019, Art. 26 Rz. 1 ff.; BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., 2016, Art. 26 Rz. 9 ff.). Gemäss Art. 26 Abs. 1 VwVG hat die Partei oder ihr Vertreter Anspruch darauf, in ihrer Sache Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden, sowie alle als Beweismittel dienende Aktenstücke und Niederschriften eröffneter Verfügungen einzusehen. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich dabei auf alle Akten, die zum betreffenden Verfahren gehören, d.h. im fraglichen Verfahren erstellt oder beigezogen wurden und geeignet sind, Grundlage des späteren Entscheids zu bilden (vgl. WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 26 Rz. 60). Vom Einsichtsrecht ausgenommen bleiben freilich jene Akten, bezüglich derer ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse besteht, weil wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, oder das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung die Geheimhaltung erfordern (Art. 27 Abs. 1 VwVG).

2.2 Die Beschwerdeführerin hat zwar offensichtlich Parteistellung im vorliegenden Rechtsmittelverfahren und die in Frage stehende Beilage wurde auch in diesem Verfahren eingereicht. Indessen reichte die Vorinstanz diese "Verfahrensakten zur Löschung der fraglichen Zulassung" (recte: die Endverfügung aus jenem Verfahren) gestützt auf die Bestimmung von Art. 16 Abs. 2 BGÖ ein, wonach der Beschwerdeinstanz auch Zugang zu jenen Dokumenten zu gewähren ist, welche der Geheimhaltung unterliegen. Wie das Bundesgericht in einem vergleichbaren Fall entschieden hat, verschafft das aufgrund seiner Parteieigenschaft bestehende Akteneinsichtsrecht einem Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Einsicht in derartige, der Beschwerdeinstanz eingereichte Dokumente, da und soweit die Frage seines Zugangs zu diesen Akten gerade den eigentlichen Streitgegenstand des Verfahrens darstellt (Urteil des BGer 1C_277/2016 vom 29. November 2016 E. 2.1). Davon ist auch im vorliegenden Verfahren auszugehen.

2.3 Dem prozessualen Antrag der Beschwerdeführerin auf Einsicht in die Beilage 7 zur Vernehmlassung der Vorinstanz ist daher nicht stattzugeben.

3.

In materieller Hinsicht ist unbestritten, dass die Vorinstanz in den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (Art. 2 BGÖ), dass die in Frage stehenden Akten des im Jahr 2014 eingeleiteten und im folgenden Jahr abgeschlossenen aufsichtsrechtlichen Verfahrens gegen C. _____, in welche die Beschwerdeführerin Einsicht begehrt, amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ sind und dass keine Ausnahme vom sachlichen Geltungsbereich (Art. 3 BGÖ) vorliegt.

4.

4.1

4.1.1 Die Vorinstanz verweigerte der Beschwerdeführerin den Zugang zu diesen Akten primär mit dem Argument, für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und Informationen aus laufenden und abgeschlossenen Verfahren existiere der spezialgesetzliche Vorbehalt von Art. 19 Abs. 2 RAG, wonach sie über derartige Verfahren nur in ihrem Tätigkeitsbericht und nur dann informiere, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich sei.

Die Ausführungen in der Botschaft zum Revisionsaufsichtsgesetz zeigten auch, dass der Gesetzgeber von einer engen Auslegung der Bestimmung ausgegangen sei, weil er als Beispiele für überwiegende Interessen die Korrektur falscher oder irreführender Nachrichten, der Schutz betroffener Personen und die Glaubwürdigkeit der Aufsichtstätigkeit angeführt habe. Diese enge Auslegung sei sachlich nachvollziehbar, da die Revisionsaufsichtsbehörde sich für ihre Abklärungen und Massnahmen in aller Regel auf die relativ weitgehende Auskunftspflicht für die zugelassenen und beaufsichtigten Personen und Unternehmen stütze. Die verwendeten Informationen wiederum seien den Revisionsunternehmen meist unter dem Revisionsgeheimnis übergeben worden und qualifizierten allenfalls zusätzlich als Geschäftsgeheimnisse des geprüften Unternehmens oder des Revisionsunternehmens. Insofern korreliere die spezialgesetzliche Sonderregelung von Art. 19 Abs. 2 RAG bewusst mit der Tatsache, dass die verfügende Behörde ihre Tätigkeit praktisch ausschliesslich auf sehr sensibles Material stütze. Diese Zusammenhänge übergehe der EDÖB bei seiner Empfehlung.

Auch qualifiziere er Art. 19 Abs. 2 RAG zu Unrecht nur als Norm der aktiven Behördeninformation. Aus der Unterscheidbarkeit von aktiver und passiver Informationstätigkeit könne nicht geschlossen werden, dass diese Bestimmung nur die aktive Information durch die verfügende Behörde abdecke. Vielmehr schränke Art. 19 Abs. 2 RAG den Grundsatz der Transparenz für einen bestimmten Teil der Aufsichtstätigkeit ein. Es mache sachlich keinen Sinn, der Behörde einerseits zu untersagen, gewisse Informationen von sich aus zu veröffentlichen, und sie später zu verpflichten, die gleiche Information auf entsprechende Anfrage hin trotzdem preiszugeben.

Weiter gehe das Argument des EDÖB fehl, dass der über die aktive Behördeninformation hinausgehende Zugang nicht verweigert werden könne, wenn die entsprechende Bestimmung es dem Ermessen der Behörde überlasse, welche Informationen zu veröffentlichen seien. Aus der Unmöglichkeit einer konkreteren Normierung liessen sich keine Schlüsse ziehen, denn es sei nicht möglich, alle denkbaren Konstellationen im Gesetz selbst zu regeln. Der Gesetzgeber habe keine andere Wahl gehabt, als eine Güterabwägung vorzuschreiben und diese derjenigen Instanz anzuvertrauen, welche auf Grund ihres Fachwissens und ihrer Neutralität dafür prädestiniert sei.

Die Revisionsaufsicht sei in Bezug auf das Abstützen auf sensitive Informationen mit der Finanzmarktaufsicht vergleichbar, deren Tätigkeit gänzlich – nicht nur in Bezug auf laufende und abgeschlossene Verfahren – vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sei. Das nach dem Revisionsaufsichtsgesetz in Kraft gesetzte Finanzmarktaufsichtsgesetz sei in dieser Hinsicht lediglich expliziter abgefasst.

Bei einer uneingeschränkten Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes wäre zu befürchten, dass Rechtsanwälte bei jedem Unternehmensskandal künftig routinemässig die RAB auf Informationen "abklopfen" würden, die sich klageweise gegen das beaufsichtigte Revisionsunternehmen verwenden liessen, oder gar zuerst eine Anzeige erheben würden, damit die Aufsichtsbehörde Abklärungen treffen müsse, welche nachher herausverlangt werden könnten. Eine derartige Auslegung würde die reelle Gefahr begründen, dass die Aufsichtsbehörde zur Durchführung eines kostenlosen Vorprozesses zur Frage einer Sorgfaltspflichtverletzung durch das jeweilige Revisionsunternehmen verpflichtet würde, der dann aus rein privaten Interessen gegen das betroffene Revisionsunternehmen verwendet werden könnte.

Eine uneingeschränkte Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes würde die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde beeinflussen und erheblich erschweren, weil die betroffenen Personen und Revisionsunternehmen versuchen würden, die potentielle Veröffentlichung vertraulicher Unterlagen und Informationen zu vermeiden. Sie würden sensible Unterlagen der geprüften Unternehmen vermehrt nur noch einsehen und nicht mehr zu ihren eigenen Akten nehmen, sich auf den Standpunkt stellen, dass bei ihnen befindliche Unterlagen nicht zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung durch die verfügende Behörde notwendig seien, oder nur noch Einsichtnahme in solche Akten anbieten. Bei Inspektionen von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen würden die betroffenen Revisionsunternehmen, anders als bisher, nicht mehr so leicht Hand zu Verbesserungsmaßnahmen bieten, wenn sie damit rechnen müssten, dass die Inspektionsberichte auf Anfrage von jedermann eingesehen werden könnten. Da Revisionsunternehmen in einem Umfeld tätig seien, das haftungsrechtlich als sehr riskant gelte, könnte das Einräumen von Mängeln bzw. das Zusagen von Plänen zur Mängelbehebung in einem Verantwortlichkeitsprozess als Eingeständnis einer prüferischen Fehlleistung interpretiert werden, so dass Revisionsunternehmen nur noch sehr beschränkt bereit sein könnten, die Mängelbehebung in einem kooperativen Ansatz anzugehen. Das Aufsichtsverhältnis würde dadurch künftig deutlich konfrontativer aussehen. Dies wiederum schade der Wirksamkeit und der Effizienz der Aufsichtstätigkeit.

4.1.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die Bestimmung von Art. 19 Abs. 2 RAG eine Spezialbestimmung im Sinn von Art. 4 BGÖ darstellt.

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei Art. 19 Abs. 2 RAG keine spezialgesetzliche Bestimmung, der Vorrang vor dem Öffentlichkeitsgesetz zukomme, denn dieser Artikel regle nur die aktive Behördeninformation. Wie der EDÖB in seiner Empfehlung ausgeführt habe, sei für den Anspruch auf Informationen nach dem Öffentlichkeitsgesetz zwischen der aktiven und passiven Behördeninformation zu unterscheiden. Die aktive Information, die Information von Amtes wegen, werde vom Öffentlichkeitsgesetz nicht erfasst. Bei dieser aktiven Information verfüge die Behörde über einen grossen Ermessensspielraum, ob und in welchem Umfang sie Informationen veröffentlichen wolle. Das Öffentlichkeitsgesetz regle demgegenüber die passive Information, welche den Anspruch einer Person begründe, auf entsprechendes Gesuch hin Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erhalten. Die Regelungsgegenstände von Art. 19 Abs. 2 RAG und dem Öffentlichkeitsgesetz könnten sich daher gar nicht überschneiden, weshalb

Art. 19 Abs. 2 RAG von vornherein keine lex specialis zu den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes sein könne. Dies habe auch das Bundesverwaltungsgericht bereits so entschieden und das Bundesgericht habe dieses Urteil bestätigt.

Das Institut des "naming and shaming" im Sinne des Finanzmarktaufsichtsgesetzes gehöre in den Bereich der aktiven Behördeninformation, der vorliegend gerade nicht zur Diskussion stehe.

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz habe sie als geprüftes Unternehmen keine Geschäftsgeheimnisse vor sich selber und auch vor der Öffentlichkeit zu wahren. Hingegen habe sie ein Interesse und einen Anspruch darauf, zu klären, ob und welche Pflichtverletzungen die Aufsichtsbehörde gegenüber dem leitenden Revisor ihrer ehemaligen Revisionsstelle festgestellt habe. Soweit auch Informationen zu anderen Revisionskunden in den fraglichen Akten zu finden wären, sehe das Öffentlichkeitsgesetz Massnahmen zur Wahrung der Rechte Dritter vor. Die Vorinstanz könne daher nicht pauschal jegliche Einsicht in ihre Dokumente verweigern, indem sie sich auf Geschäftsgeheimnisse oder das Revisionsgeheimnis berufe.

Die Auffassung der Vorinstanz treffe nicht zu, dass der Gesetzgeber mit der Bestimmung von Art. 19 Abs. 2 RAG durch qualifiziertes Schweigen eine Ausnahme von der passiven Informationspflicht nach dem Öffentlichkeitsgesetz habe statuieren wollen. Für einen Vorbehalt gegenüber den Regelungen des Öffentlichkeitsgesetzes sei eine explizite Normierung in einem Bundesgesetz im formellen Sinn erforderlich. Dem Gesetzgeber hätte offen gestanden, die Tätigkeit der RAB ebenso wie diejenige der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA (nachfolgend: FINMA) vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen, was er aber nicht getan habe. Selbst wenn das Fehlen einer entsprechenden Ausnahmebestimmung einer Unachtsamkeit des Gesetzgebers zuzuschreiben wäre, sei es nicht Sache der Rechtsprechung, diese Lücke zu schliessen.

4.2 Der Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes liegt in der Förderung der Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Im Gegensatz zum Akteneinsichtsrecht, das dem Schutz der Privatsphäre gegenüber staatlicher (und privater) Macht dient, bezweckt das Öffentlichkeitsgesetz die Förderung des Vertrauens der Bürger in die staatlichen Institutionen und in ihr Funktionieren, was eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Legitimation und Glaubwürdigkeit des staatlichen Handelns sowie für eine wirksame Kontrolle der

staatlichen Behörden darstellt (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; 142 II 313 E. 3.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 521 S. 184). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt. Es gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 133 II 209 E. 2.3.1, mit weiteren Hinweisen; 136 II 399 E. 2.1; Urteile des BVerfG A-6475/2017 vom 6. August 2018 E. 3.1; A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 3.1; STEPHAN C. BRUNNER, *Vom Öffentlichkeitsprinzip zur transparenten Verwaltung*, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], *Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes*, 2006, S. 76 f.; DERS., in: Brunner/Mader, a.a.O., 2008, Art. 1 N 5 ff. S. 28 f.; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Brunner/Mader, a.a.O., Art. 6 Rz. 11 ff.; LUZIUS MADER, *Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – Einführung in die Grundlagen*, in: Ehrenzeller, a.a.O., S. 14 ff.).

4.3 Gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip soll jede Person einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf haben, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 BGÖ).

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt indessen nicht absolut. Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen. Das Verhältnis von Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen (Art. 4 Bst. a BGÖ) und dem allgemeinen Transparenzgebot gemäss BGÖ lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln (BGE 146 II 265 E. 3; Urteil des BVerfG 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4). Entscheidend ist dabei der Sinn und Zweck der divergierenden Normen: das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung ist dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen. Dies gilt auch für ältere Sondernormen über die Vertraulichkeit staatlicher Handlungen und Vorkehren. So erfasst namentlich das Amtsgeheimnis nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen bzw. gerade nach dem Öffentlichkeitsgesetz in der Regel nicht zugänglich sind, denn sonst würde dieses jüngere Gesetz seines Gehalts beraubt und weitgehend obsolet (BGE 146 II 265 E. 3; Urteil 1C_50/2015 E. 2.4). Der Vorbehalt von Spezialbestimmungen ist dabei nicht auf die passive Information beschränkt; auch Verpflichtungen zur aktiven Information können spezielle Zugangsnormen im Sinne von Art. 4 BGÖ darstellen. Eine Verpflichtung zur aktiven Information in einem anderen Bundesgesetz stellt nicht automatisch und in jedem Fall eine Mindestvorschrift dar, doch kann daraus auch nicht gefolgert werden,

dass jeder beantragte weitergehende Zugang verweigert werden dürfe (BGE 146 II 265 E. 3; Urteil des BGer 1C_562/2017 vom 2. Juli 2018 E. 3.2). Ob eine Verpflichtung zur aktiven Information im Einzelfall allenfalls erleichternde oder strengere Regeln über den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufstellt, ist analog zu den Vertraulichkeitsregelungen in anderen Bundesgesetzen durch Auslegung der betreffenden Normen zu ermitteln (BGE 146 II 265 E. 3). Im Hinblick auf den Sinn und Zweck ist zu beachten, dass mit der Schaffung des Öffentlichkeitsgesetzes die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit die Regel darstellt; spezialgesetzliche Bestimmungen sind daher nicht leichthin so auszulegen, dass damit der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns ausgehöhlt wird (BGE 146 II 265 E. 3).

4.4 Art. 19 RAG sieht vor, dass die Aufsichtsbehörde jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit und Praxis veröffentlicht (Abs. 1). Über laufende und abgeschlossene Verfahren informiert sie nur, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist (Abs. 2).

Der Wortlaut dieser Bestimmung enthält keinen ausdrücklichen Verweis auf das Öffentlichkeitsgesetz. Weder wird Abs. 2 als Spezialbestimmung bezeichnet, die dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehen soll, noch wird vorgesehen, dass eine Einsicht in Akten von laufenden oder abgeschlossenen Verfahren zulässig sei, sofern sie gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz verlangt werde. Der Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 RAG ist indessen insofern klar, als er der Aufsichtsbehörde verbietet, die Öffentlichkeit über laufende oder abgeschlossene Verfahren zu informieren, ausser, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist.

4.5 In der Botschaft wird Art. 19 Abs. 2 RAG nicht als *lex specialis* zum Öffentlichkeitsgesetz bezeichnet. Es wird lediglich ausgeführt, dass die Aufsichtsbehörde grundsätzlich nicht über laufende oder abgeschlossene Verfahren informiert. Ausgenommen seien Fälle, in denen eine Information aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich sei, etwa, wenn falsche oder irreführende Nachrichten zu berichtigen und betroffene Personen, Revisionsunternehmen oder Publikumsgesellschaften zu schützen seien oder die Glaubwürdigkeit der Aufsichtstätigkeit zum Schaden des Kapitalmarktes angezweifelt werde. Im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung der berührten Interessen sei zu berücksichtigen, ob das in Frage stehende Verfahren bereits öffentlich bekannt sei (Bot-

schaft zur Änderung des Obligationenrechts [Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht] sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 23. Juni 2004 [nachfolgend: Botschaft], BBl 2004 3969, S. 4077).

4.6 Auch in der Literatur wird Art. 19 Abs. 2 RAG nicht ausdrücklich als *lex specialis* zum Öffentlichkeitsgesetz bezeichnet. Ausgeführt wird jedoch, dass Art. 19 Abs. 1 RAG die Aufsichtsbehörde in Übereinstimmung mit den Anforderungen des modernen Rechtsstaates an die Behördentätigkeit zu Transparenz über ihre Praxis verpflichte, während Abs. 2 ihr eine Schweigepflicht betreffend laufende und abgeschlossene Verfahren auferlege, die nur aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen durchbrochen werden dürfe (DANIEL C. PFIFFNER, in: Basler Kommentar, Revisionsrecht, 2011, Art. 19 RAG N 1 f.). Ein Rechtsanspruch auf eine bestimmte Information oder Auskunft durch die Aufsichtsbehörde bestehe nicht (PFIFFNER, a.a.O., Art. 19 RAG N 4).

4.7 Das Revisionsaufsichtsgesetz datiert vom 16. Dezember 2005 und ist am 1. September 2007 in Kraft getreten, während das Öffentlichkeitsgesetz das Datum des 17. Dezember 2004 trägt und seit dem 1. Juli 2006 in Kraft ist. Bei der in Art. 19 Abs. 2 RAG vorgesehenen Beschränkung handelt es sich somit nicht um eine Schweigepflicht in einem älteren Gesetz, die im Licht des neueren Öffentlichkeitsprinzips auszulegen wäre, sondern um eine Einschränkung der Information der Öffentlichkeit in einem neueren Gesetz, die in Kenntnis des Informations- und Transparenzanspruchs des Öffentlichkeitsgesetzes erlassen wurde.

4.8 Wie die Vorinstanz überzeugend argumentiert, kann es nicht sein, dass das Öffentlichkeitsgesetz einem Dritten Anspruch auf Einsicht in Verfahrensakten gibt, bezüglich derer es der Aufsichtsbehörde selbst untersagt ist, Informationen offenzulegen. Insofern besteht aus Gründen der Logik eine zwingende Korrelation zwischen der in Art. 19 Abs. 2 RAG aufgestellten Beschränkung der Informationsbefugnis der Vorinstanz und einem möglichen Anspruch eines Dritten auf Zugang zu diesen Informationen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz.

4.9 Als Begründung, warum sie über laufende und abgeschlossene Verfahren nur informieren darf, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist (Art. 19 Abs. 2 RAG), führt

die Vorinstanz einerseits die Wahrung des Revisionsgeheimnisses und andererseits den Schutz der Personendaten der beaufsichtigten Revisionsunternehmen und Revisoren selbst an.

4.9.1 Gemäss Art. 730b Abs. 1 OR erhält eine Revisionsstelle vom revidierten Unternehmen alle Unterlagen und Auskünfte, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Im Gegenzug ist sie verpflichtet, das Geheimnis über ihre Feststellungen zu wahren, soweit sie nicht von Gesetzes wegen zur Bekanntgabe verpflichtet ist (Art. 730b Abs. 2 OR). Dieses Revisionsgeheimnis ist auch strafrechtlich geschützt; nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren sowie ihre Hilfspersonen, die ein Geheimnis offenbaren, das ihnen infolge ihres Berufes anvertraut worden ist oder das sie in dessen Ausübung wahrgenommen haben, werden, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (Art. 321 Abs. 1 StGB). Vorbehalten bleiben dabei unter anderem die gesetzlichen Bestimmungen über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde (Art. 321 Abs. 3 StGB), also insbesondere die Auskunftspflicht gemäss Art. 15a RAG, wonach die zugelassenen natürlichen Personen und Revisionsunternehmen sowie ihre Mitarbeiter der RAB alle Auskünfte erteilen und Unterlagen herausgeben müssen, die diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Da die Revisionsstellen sämtliche Revisionsdienstleistungen dokumentieren und Revisionsberichte sowie alle wesentlichen Unterlagen mindestens während zehn Jahren aufbewahren müssen (Art. 730c Abs. 1 OR), enthalten die Verfahrensakten der Vorinstanz in aller Regel Informationen und Dokumente, welche die Beaufsichtigten von den revidierten Unternehmen erhalten haben und die dem Revisionsgeheimnis unterliegen.

Mit der strafrechtlich geschützten Verpflichtung der Revisionsstellen, das Revisionsgeheimnis zu wahren, korreliert daher die Bestimmung von Art. 34 RAG, wonach die Organe und Mitarbeiter der Vorinstanz zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Auch dieses Amtsgeheimnis ist durch eine Strafdrohung geschützt (Art. 320 StGB), die in ihrer Schwere Art. 321 StGB entspricht. Der Wortlaut von Art. 34 RAG substantiiert zwar nicht näher, welche amtlichen Angelegenheiten unter dieses Amtsgeheimnis fallen. Zu berücksichtigen ist indessen auch die Einschränkung von Art. 24 Abs. 2 RAG, wonach Strafbehörden, denen die Vorinstanz Amtshilfe leistet, die erhaltenen Auskünfte und Unterlagen nicht an Dritte weitergeben dürfen. Aus diesem systematischen Kontext wird daher klar, dass die Vorinstanz – genau wie die FINMA in Bezug auf ihre Verpflichtung zur Wahrung des ebenfalls strafrechtlich geschützten Bankkundengeheimnisses – jedenfalls

in Bezug auf alle Informationen oder Unterlagen, die sie von Beaufsichtigten erhalten hat und bezüglich derer die betreffenden Beaufsichtigten dem Revisionsgeheimnis unterliegen, einem sehr strikt zu verstehenden Amtsgeheimnis unterliegt, das ihr untersagt, Dritten Zugang zu diesen Informationen oder Unterlagen zu geben.

Auch das Öffentlichkeitsgesetz selbst sieht vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Ein Geschäftsgeheimnis im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn die in Frage stehende Tatsache weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist, der Geheimnisherr an der Geheimhaltung der Tatsache ein berechtigtes Interesse hat und die Tatsache geheim halten will (BGE 142 II 340 E. 3.2; ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar, DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 7 BGÖ N 32 ff.). Das Revisionsgeheimnis stellt offensichtlich ein derartiges Berufs- oder Geschäftsgeheimnis dar.

Die in Art. 19 Abs. 2 RAG aufgeführte Berechtigung, über laufende und abgeschlossene Verfahren zu informieren, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist, geht offensichtlich weiter als die strafrechtlichen Voraussetzungen für eine zulässige Lüftung des Revisionsgeheimnisses. Es ist daher davon auszugehen, dass Auskünfte oder Dokumente, welche die Vorinstanz von Beaufsichtigten erhalten hat und bezüglich derer die betreffenden Beaufsichtigten dem Revisionsgeheimnis unterliegen, Dritten nur zugänglich gemacht werden dürfen, wenn auch die strengeren Voraussetzungen des Strafrechts gegeben sind, also insbesondere mit Einwilligung des Berechtigten (Art. 321 Abs. 2 StGB).

4.9.2 Berechtigter Geheimnisherr in Bezug auf das Revisionsgeheimnis ist das revidierte Unternehmen. Die Beschwerdeführerin macht daher zu Recht geltend, dass der Schutz des Revisionsgeheimnisses ihr gegenüber nicht angerufen werden kann, um ihr den Zugang zu Akten zu verwehren, die lediglich ihre eigene Revision zum Gegenstand hat. Ob das aufsichtsrechtliche Verfahren gegen C._____ dessen Verhalten anlässlich der Revision der Beschwerdeführerin zum Gegenstand hat, hat die Vorinstanz ausdrücklich offengelassen. Diese Frage ist indessen letztlich nicht entscheidend.

4.9.3 Das Revisionsgeheimnis ist, da es strafrechtlich geschützt ist, zwar der wichtigste, aber nicht der einzige Grund, warum Art. 19 Abs. 2 RAG der Vorinstanz grundsätzlich untersagt, über laufende oder abgeschlossene Verfahren zu informieren. Der zweite Grund liegt im Schutz der Personendaten der Beaufsichtigten selbst.

In der Literatur wird diesbezüglich ausgeführt, eine Information über laufende Verfahren sei mit Blick auf die Unschuldsvermutung problematisch. Soweit die veröffentlichte Information die Identifikation der betroffenen Revisoren oder Revisionsunternehmen unschwer ermögliche, tangiere auch die Information über abgeschlossene Verfahren, vor allem, wenn eine Sanktion auferlegt worden sei, die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Revisoren oder Revisionsunternehmen und könne ihre Reputation beschädigen, der in der Revision eine hohe Bedeutung zukomme. Über laufende oder abgeschlossene Verfahren dürfe daher nur informiert werden, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich sei. Eine solche Information dürfe nicht dem "naming and shaming" von fehlbaren Revisoren oder Revisionsunternehmen und damit der General- und Spezialprävention dienen (PFIFFNER, a.a.O., Art. 19 N 6). Eine Information der Öffentlichkeit über ein Versagen eines Revisors oder Revisionsunternehmens sei besonders heikel, denn in der Praxis könne eine solche Versetzung an den Schandpfahl den wirtschaftlichen Tod des betroffenen Prüfungsunternehmens bedeuten. Sie dürfe daher nur in seltenen Fällen, beispielsweise wenn die Glaubwürdigkeit des Schweizer Aufsichtssystems bedroht sei, angeordnet werden (PETER BÖCKLI, Revisionsstelle und Abschlussprüfung nach neuem Recht, 2007, S. 38).

Daten über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen stellen besonders schützenswerte Personendaten dar (Art. 3 Bst. c Ziff. 4 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 [DSG, SR 235.1]; BGE 142 II 268 E. 6.1). Aufsichtsrechtliche Verfahren der Vorinstanz können zu Sanktionen führen, weshalb die Akten dieser Verfahren als besonders schützenswerte Personendaten im Sinn dieser Bestimmung einzustufen sind. Das Datenschutzgesetz sieht vor, dass im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder im Fall eines Zugangsgesuchs gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten von Dritten nur bekannt gegeben werden dürfen, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG).

Selbst wenn die Bestimmung von Art. 19 Abs. 2 RAG nicht als *lex specialis* im Sinn von Art. 4 BGÖ eingestuft würde, würden es daher auch die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes der Vorinstanz verbieten, auf ein Gesuch nach dem Öffentlichkeitsgesetz hin einem Dritten gegen den Willen des betreffenden Beaufsichtigten Zugang zu den Akten eines laufenden oder abgeschlossenen Aufsichtsverfahrens zu gewähren, sofern diese Voraussetzungen nicht gegeben sind.

4.9.4 Es fällt auf, dass die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG, wann einem Dritten auf ein Gesuch nach dem Öffentlichkeitsgesetz hin Zugang zu schützenswerten Personendaten gewährt werden dürfen, nicht mit den Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 2 RAG übereinstimmen: Art. 19 Abs. 2 RAG sieht vor, dass über laufende und abgeschlossene Verfahren nicht nur aus Gründen überwiegender öffentlicher, sondern auch bei überwiegender privaten Interessen informiert werden darf. Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG dagegen lässt keinen Zugang gestützt auf private Interessen des Dritten zu, sondern verlangt, dass die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen müssen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen muss, damit der Zugang gewährt werden darf.

Diese (scheinbare) Diskrepanz lässt sich nur erklären, wenn man der Interpretation der Vorinstanz folgt: Ein überwiegendes privates Interesse im Sinn von Art. 19 Abs. 2 RAG, das eine Information als zulässig erscheinen lassen würde, kann nicht das private Interesse des Dritten sein, der den Zugang verlangt, sondern es muss sich um das private Interesse des betroffenen Beaufsichtigten handeln, das eine Korrektur falscher oder irreführender Nachrichten in der Öffentlichkeit erforderlich macht.

4.10 Als Zwischenergebnis ist daher davon auszugehen, dass die Vorinstanz zu Recht davon ausgeht, dass es auf das private Interesse der Beschwerdeführerin nicht ankommt, sondern dass sie den Zugang zu den in Frage stehenden Dokumenten eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens nur dann gewähren dürfte, wenn die Beschwerdeführerin dafür ein überwiegendes öffentliches Interesse dartun könnte.

5.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es bestehe ein Interesse der Öffentlichkeit an der Information, dass einer Person wegen mehrmaliger und/oder schwerwiegender Pflichtverletzungen die Zulassung als Revisionsexperte entzogen worden sei. Alle revisionspflichtigen Unternehmen

hätten ein Interesse daran, sich umfassend über die Qualifikation der Personen informieren zu können, die sie für ihre Revisionsdienstleistungen engagierten. Die mit der Geschäftsführung oder Vermögensverwaltung von Pensionskassen betrauten Personen müssten Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Dieselben Anforderungen müssten auch für die Revisionsstellen von Pensionskassen gelten. Da bei Revisionsunternehmen lediglich die Mehrheit der Mitglieder von Leitung und Geschäftsführung sowie ein Fünftel der Personen, die Revisionsdienstleistungen erbrächten, über eine Zulassung als Revisionsexperte verfügen müssten, sei es nicht auszuschliessen, dass ein Revisionsunternehmen mit einer einzigen Person mit Zulassung und vier Mitarbeitenden, denen die Zulassung entzogen worden sei, geführt werde. Somit besteht durchaus ein Interesse der Öffentlichkeit an der Information, dass einer Person wegen mehrmaliger und/oder schwerwiegender Pflichtverletzungen die Zulassung als Revisionsexperte entzogen worden sei.

Vor allem aber begründet sie ihr Zugangsgesuch damit, dass sie die Einsicht in die Akten dieses aufsichtsrechtlichen Verfahrens benötige, um im hängigen Verantwortlichkeitsprozess vor dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich gegen ihre frühere Revisionsstelle den Nachweis zu erbringen, dass die beklagte Revisionsgesellschaft grobe Pflichtwidrigkeiten begangen habe. C._____ sei damals der leitende Revisor gewesen und die Vorinstanz habe ihm gegenüber in der Folge einen Entzug der Zulassung für die Dauer von vier Jahren verfügt. Sie führe diesen Verantwortlichkeitsprozess nicht aus Eigennutz, sondern mit dem Zweck, die Vermögenseinbusse im zweistelligen Millionenbereich zu mildern, welche die Versicherten der Kasse erfahren hätten. Bei diesem Verantwortlichkeitsverfahren handle es sich nicht um ein zivilrechtliches, sondern um ein öffentlichrechtliches Verfahren, denn registrierte Pensionskassen gälten als Bundesorgane. Es gehöre zu ihren prozessualen Pflichten, alle ihr zustehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um sich ein klares Bild über Sachverhalt und Rechtslage zu verschaffen und die als Beweismittel in Frage kommenden Unterlagen zu beschaffen. Die Aufsicht durch die RAB sei besonders dort wichtig, wo an die Revisionsunternehmen hohe Anforderungen gestellt würden, wie dies bei Pensionskassen der Fall sei. Wenn in einem Verantwortlichkeitsprozess einer Pensionskasse zur Beurteilung stehe, ob die Revisionsstelle *leges artis* gehandelt habe oder nicht, gehörten die Verfahrensakten der RAB daher in den Prozess.

Die Vorinstanz macht dagegen geltend, es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse, die Öffentlichkeit über den Lösungsgrund der Zulassung von C._____ zu informieren. Dass die Antragstellerin in einer anonymisierten Darstellung im Geschäftsbericht 2016 der RAB ein Verfahren gegen C._____ im Zusammenhang mit ihrer Prüfung zu erkennen glaube, ändere hieran nichts. Selbst wenn diese Annahme zutreffend wäre, gehe das gesetzlich explizit vorbehaltene Ermessen der Aufsichtsbehörde, über den Grad der Information der Öffentlichkeit zu bestimmen, einem Anspruch der Beschwerdeführerin auf Einsichtnahme vor. Für die Herausgabe der entsprechenden Information bräuchte es eine explizite gesetzliche Grundlage im Sinne eines "naming and shaming", wie sie das Finanzmarktaufsichtsgesetz vorsehe.

5.1 Weder das Datenschutzgesetz noch das Revisionsaufsichtsgesetz führen näher aus, was unter einem überwiegenden öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG bzw. Art. 19 Abs. 2 RAG zu verstehen ist. Lediglich Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 (Öffentlichkeitsverordnung, [VBGÖ, SR 152.31]) sieht vor, dass das öffentliche Interesse am Zugang zu Dokumenten das Recht des Betroffenen auf Schutz seiner Privatsphäre ausnahmsweise überwiegen kann, nämlich namentlich dann, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse, wenn die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit, oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen.

5.2 Im vorliegenden Fall ist nicht ersichtlich, dass einer dieser Gründe gegeben wäre.

5.3 Die Beschwerdeführerin behauptet zwar, es gebe ein Interesse der Öffentlichkeit an der Information, dass einer Person wegen mehrmaliger und/oder schwerwiegender Pflichtverletzungen die Zulassung als Revisionsexperte entzogen worden sei. Die Vorinstanz führt indessen ein öffentlich zugängliches Register, in dem publiziert wird, wer über die Zulassung als Revisor beziehungsweise als Revisionsexperte verfügt, und aus dem ein Beaufchtigter gelöscht wird, wenn die Vorinstanz ihm die Zulassung entzieht oder wenn er aus anderen Gründen nicht mehr zugelassen ist

(Art. 15 Abs. 2 RAG). Das Bundesgericht geht in seiner jüngeren Rechtsprechung sinngemäss davon aus, dass die Gewähr für eine ordnungsgemässe Revisionstätigkeit auch nach einer schweren Pflichtverletzung im Lauf der Zeit wieder aufgebaut werden kann, sofern der betreffende Revisor oder Revisionsexperte sich während der Dauer des Zulassungsentzugs wohl verhält (Urteil des BGer 2C_121/2018 vom 9. Februar 2018 E. 3.2) und dass auch bei nicht mehr als leicht zu beurteilenden Verstössen, sofern kein konkreter Anlass für die Annahme besteht, dass der Betreffende sich künftig weiterhin rechtswidrig verhalten würde, das öffentliche Interesse an der Sicherung der Qualität der Revisionsdienstleistungen gegebenenfalls auch ohne Entzug der Zulassung genügend gewährt werden könne (Urteil des BGer 2C_602/2018 vom 15. September 2019 E. 5). Angesichts dieser Rechtsprechung kann der Beschwerdeführerin nicht zugestimmt werden, soweit sie sinngemäss geltend macht, dass unabhängig von der von der Vorinstanz verfügten Entzugsdauer, beziehungsweise allenfalls sogar nach Ablauf dieser Frist, ein öffentliches Interesse daran bestehe, dass die potentiellen Kunden über den befristeten Entzug der Zulassung informiert würden.

Im Übrigen ist ohnehin unbestritten, dass die Beschwerdeführerin bereits Kenntnis davon hat, dass die Vorinstanz C._____ die Zulassung für vier Jahre entzogen hat. Warum sie Zugang zu den Akten des aufsichtsrechtlichen Verfahrens benötigen sollte, um an diese Information zu gelangen, ist daher unerfindlich.

5.4 Primär begründet die Beschwerdeführerin ihr Zugangsgesuch ohnehin damit, dass sie die Einsicht in die Akten des in Frage stehenden aufsichtsrechtlichen Verfahrens benötige, um im hängigen Verantwortlichkeitsprozess vor dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich gegen ihre frühere Revisionsstelle den Nachweis zu erbringen, dass die beklagte Revisionsgesellschaft grobe Pflichtwidrigkeiten begangen habe. Bei diesem Verantwortlichkeitsverfahren handle es sich nicht um ein zivilrechtliches, sondern um ein öffentlich-rechtliches Verfahren, denn registrierte Pensionskassen gälten als Bundesorgane.

Die Motivation der Beschwerdeführerin geht offensichtlich dahin, durch die Einsicht in das abgeschlossene Aufsichtsverfahren gegen C._____ Kenntnis von den Ausführungen der Vorinstanz bei der Beurteilung des C._____ vorgeworfenen Fehlverhaltens zu erlangen und damit ein für sie kostenloses Privatgutachten der fachkundigen Revisionsaufsichtsbehörde zu erhalten, das sie dann im Verantwortlichkeitsprozess gegen ihre

ehemalige Revisionsstelle verwenden könnte. Da sie ein gerichtliches Gutachten direkt in jenem Verantwortlichkeitsprozess beantragen könnte, ist ihr Interesse am Zugang zu den Ausführungen der Vorinstanz im abgeschlossenen Aufsichtsverfahren daher ein rein finanzielles.

Auch wenn die Tätigkeit von Vorsorgestiftungen stark durch das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40) geregelt wird, handelt es sich bei ihnen weder um Bundesorgane noch bei den von ihnen verwalteten Mitteln um Mittel des Bundes oder eines anderen Gemeinwesens. Die Haftung einer ehemaligen Revisionsstelle ist eine vertragliche (KoSS – SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER, Art. 52 BVG, N 8 ff.) und ein Verantwortlichkeitsprozess der Vorsorgestiftung gegen eine ehemalige Revisionsstelle gilt, ungeachtet des Gerichtsstandes bei einem kantonalen Verwaltungsgericht, als zivilrechtliche Streitigkeit (BGE 133 V 488 E. 4.4.4).

Die Interessen, welche die Beschwerdeführerin in dem von ihr gegen ihre ehemalige Revisionsstelle anhängig gemachten Verantwortlichkeitsprozess verfolgt, sind insofern als ihre eigenen, zivilrechtlich begründeten finanziellen Interessen anzusehen, und ihre Motivation, die hinter ihrem Gesuch um Zugang zu den Ausführungen der Vorinstanz in der Verfügung gegen C._____ steht, ist als privates Interesse, und nicht als öffentliches Interesse im Sinne des Revisionsaufsichtsgesetzes, des Datenschutzgesetzes und des Öffentlichkeitsgesetzes einzustufen.

5.5 Mit der Vorinstanz ist daher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin kein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zum in Frage stehenden abgeschlossenen aufsichtsrechtlichen Verfahren dartun konnte.

6.

Betrifft ein Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen (Art. 11 Abs. 1 BGÖ).

Im vorliegenden Fall führt die Beschwerdeführerin selbst aus, dass die betroffene Person, C._____, immer noch Organ ihrer ehemaligen Revisionsstelle sei. Es ist offensichtlich und unbestritten, dass keine reelle Wahrscheinlichkeit besteht, dass C._____ seine Zustimmung zu einem Zugang der Beschwerdeführerin zu den in Frage stehenden Akten erteilen

würde, damit die Beschwerdeführerin diese im hängigen Verantwortlichkeitsprozess gegen seine Arbeitgeberin verwenden könnte. Die Beschwerdeführerin macht denn auch gar nicht geltend, indem die Vorinstanz keine Stellungnahme von C. _____ eingeholt habe, habe sie einen Verfahrensfehler begangen, der sich möglicherweise kausal auf das Ergebnis ausgewirkt habe.

7.

Im Ergebnis ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin abgewiesen hat.

8.

Zusammenfassend erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet, sodass ihre Beschwerde abzuweisen ist.

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Sie werden auf Fr. 3'000.– festgelegt.

10.

Die Beschwerdeführerin hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Myriam Senn

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 8. Januar 2021