

BVGer B-1109/2018 vom 16. Dezember 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1109_2018

FR: TAF B-1109/2018 du 16 décembre 2020

IT: TAF B-1109/2018 del 16 dicembre 2020

Regeste

Revisionsaufsicht

Erwägungen

E. 1

Der Entscheid der Vorinstanz vom 19. 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). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressat 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.

E. 2

In materieller Hinsicht ist unbestritten, dass die Vorinstanz in den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (Art. 2 BGÖ), dass die in Frage stehende Vereinbarung zwischen der Vorinstanz und der B. _____ über festgestellte Mängel und der schriftliche Verweis an eine natürliche Person, die für die B. _____ tätig ist, in welche der Beschwerdeführer Einsicht begehrt, amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ darstellen und dass keine Ausnahme vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (Art. 3 BGÖ) vorliegt.

E. 3.1.1

Die Vorinstanz verweigerte dem Beschwerdeführer 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 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 Auskunft- und Meldepflicht 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 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 Art. 19 Abs. 2 RAG 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 erst 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.

E. 3.1.2

Der Beschwerdeführer bestreitet, dass Art. 19 Abs. 2 RAG eine Spezialbestimmung für den Zugang zu Informationen darstelle. Art. 19 Abs. 2 RAG komme auch kein Verbotscharakter zu, sondern gebe als Leitlinie und Gesetzesgrundlage eine zurückhaltende aktive Informationstätigkeit vor. Der Schluss, dass das Öffentlichkeitsgesetz von vornherein nicht anwendbar sei, sei nicht haltbar. Die von der Vorinstanz erwähnten Abwägungsfragen könnten ohne Weiteres innerhalb des Öffentlichkeitsgesetzes gelöst werden. Art. 6bis Art. 9 BGÖ böten dafür eine Rechtsgrundlage. Der Verweis auf die Revisions- und Geschäftsgeheimnisse sei daher unbehilflich. Sie hätten dem Öffentlichkeitsgesetz gegenüber keinen Vorrang. Die Vorinstanz sei nicht an obligationenrechtliche Revisions- und Geschäftsgeheimnisse, sondern nur an das Amtsgeheimnis gebunden. Das Argument des Amtsgeheimnisses sei aber in keiner Weise substantiiert und bleibe abstrakt. Die Vorinstanz verkenne, dass die Beaufsichtigten Informationen nicht deshalb herausgäben, weil sie der Aufsicht vertrauten, sondern weil sie zur Herausgabe gesetzlich verpflichtet seien. Weder die Aufsicht noch die Beaufsichtigten hätten einen Anspruch darauf, dass ihr gegenseitiges Verhältnis dem Öffentlichkeitsprinzip - mit allen seinen Einschränkungen - entzogen werde. Der EDÖB habe zu Recht dargelegt, dass Art. 19 Abs. 2 RAG sich nur auf die aktive Behördeninformation beziehe, während das Öffentlichkeitsgesetz das passive Zugänglichmachen von Dokumenten regle. Art. 19 Abs. 2 RAG sei diesbezüglich keine *lex specialis*. Es bestehe auch kein Gleichlauf von aktiver und passiver Behördeninformation. Die Vorinstanz sei nicht verpflichtet, über Dokumente zu informieren, für die ein Zugangsrecht bestehe. Sie könne aber den Zugang zu Dokumenten auch nicht deshalb verweigern, weil sie diesbezüglich keine aktive Informationspflicht habe. Auch wenn das Fachwissen und die Neutralität der Vorinstanz nicht in Frage zu stellen seien, rechtfertige dies nicht, dass sämtliche von ihr geführten Verfahren vom Öffentlichkeitsgesetz auszuklammern seien. Es gebe auch keine Wettbewerbsverzerrung, wenn der Zugang zu negativen Informationen eines Unternehmens gewährt würde und gleichzeitig jedoch ein anderes Unternehmen, über das ebenfalls negative Informationen bei der Behörde vorlägen, vom Zugang quasi verschont blieben. Jedes Zugangsgesuch müsse gesondert geprüft werden. Es gebe kein Gleichbehandlungsgebot, das vorsehen würde, dass ein Zugangsgesuch nur dann bewilligt werden dürfe, wenn es sich zusätzlich auch auf sämtliche ähnlich gelagerten Fälle erstrecke. Es gebe auch kein Risiko eines Dammbrochs im Sinne von Anfragen von Anwälten, wenn das vorliegende Gesuch bewilligt werde. Das vorliegende Zugangsgesuch betreffe zwei namentlich bezeichnete Dokumente, die verfahrensabschliessend seien und einen Fall von ausserordentlichem öffentlichen Interesse

betreffen. Die Vorinstanz substantiiere auch nicht, wieso das Zugangsgesuch in Bezug auf zwei Dokumente negative Auswirkungen haben sollte. Aus Art. 6 BGÖ ergebe sich der Grundsatz, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren sei. Die Vorinstanz sei beweispflichtig, wenn sie Ausnahmen von diesem Grundsatz geltend mache. Sie mache aber nur sinngemäss geltend, dass der Zugang die zielkonforme Durchführung von Massnahmen beeinträchtige. Ihr Einwand sei jedoch lediglich abstrakt und nicht in Bezug auf die streitgegenständlichen Dokumente substantiiert. Es sei ohnehin nicht vorstellbar, wie der Zugang zu den zwei streitgegenständlichen Dokumenten die zielkonforme Durchführung von Massnahmen der Vorinstanz beeinträchtigen könnte. Auch in Bezug auf die Anwendung der Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse seien die Ausführungen der Vorinstanz nicht substantiiert und ohne Bezug zum konkreten Gesuch. Sie lasse es auch offen, ob der Zugang zu den Dokumenten allenfalls die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen könne, was vorsorglich bestritten werde. Das vorliegende Gesuch beziehe sich auch nicht auf Unterlagen, die von geprüften Unternehmen eingereicht worden seien, sondern auf verfahrensabschliessende Dokumente der Vorinstanz selbst. Gemäss dem Grundsatz der verfassungsmässig garantierten Justizöffentlichkeit seien Urteile öffentlich zugänglich zu machen.

E. 3.2

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 BVGer 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.).

E. 3.3

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 BGer 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. 5.3).

E. 3.4

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.

E. 3.5

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 (Botschaft 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], S. 4077).

E. 3.6

Auch in der Literatur wird Art. 19 Abs. 2 RAG nicht ausdrücklich als *lex specialis* in Bezug auf das 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).

E. 3.7

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.

E. 3.8

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.

E. 3.9

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.

E. 3.9.1

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 Eidgenössische Finanzmarktaufsicht 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).

E. 3.9.2

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. Ein weiterer 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 RAG 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). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers stellen die Aufsichtsverfahren der Vorinstanz keine Gerichtsverfahren im Sinne von Art. 30 BV dar. Die verfahrensabschliessenden Endverfügungen sind daher auch keine Gerichtsurteile, welche öffentlich zu verkünden wären (vgl. Art. 30 Abs. 2 BV). Vielmehr stellen Daten über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen 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 Sinne dieser Bestimmung einzustufen sind. Natürliche und juristische Personen sind in datenschutzrechtlicher Hinsicht grundsätzlich gleichgestellt (vgl. Art. 3 Bst. b DSG; Gabor P. Blechta, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 3 DSG N 21), weshalb der Umstand, dass die B._____ eine juristische und keine natürliche Person ist, in Bezug auf die Einstufung der in Frage stehenden Verfahrensakten als besonders schützenswerte Personendaten nicht relevant ist. 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. 1bis DSG). Selbst wenn die Bestimmung von Art. 19 Abs. 2 RAG nicht als lex specialis im Sinne 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.

E. 4

Der Beschwerdeführer macht geltend, es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass er als Journalist Zugang zu den in Frage stehenden Dokumenten erhalte. Die FIFA stehe als Weltfussballverband nicht nur weltweit im Rampenlicht, sondern da sie ein schweizerischer Verein sei, stelle sich auch die Frage, ob die schweizerischen rechtlichen

Rahmenbedingungen genügend seien, um die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen zu schützen. Das öffentliche Interesse an der Aufklärung der Korruptionsvorwürfe und Unregelmässigkeiten sei erheblich. Die B._____ sei seit 1999 Revisionsstelle der FIFA gewesen. Im Nachgang zur Verhaftungswelle vom Mai 2015 sei auch bekannt geworden, dass die FIFA zwei Millionen Franken an den späteren UEFA-Präsidenten Michel Platini bezahlt habe, ohne dass diese Transaktion im Finanzbericht ersichtlich gewesen sei. Im Zuge solcher Berichte habe die internationale Dachgesellschaft der B._____ eine interne Untersuchung gegen die schweizerische B._____ eingeleitet und auch die Vorinstanz habe eine Untersuchung durchgeführt. Im Juni 2016 sei bekannt geworden, dass die B._____ den FIFA-Präsidenten davor gewarnt habe, FIFA-Reformen abzuschwächen, und dann ihr Mandat niedergelegt habe, weil die FIFA dieser Warnung keine Beachtung geschenkt habe. Die Medienmitteilung der Vorinstanz zeige, dass auch die Vorinstanz selbst dieser Angelegenheit ein öffentliches Interesse zumesse. Es bestehe auch ein erhebliches Interesse zu erfahren, ob das Revisionsaufsichtsgesetz seit seinem Inkrafttreten die erhofften Verbesserungen gebracht habe und zu einer effektiven Kontrolle der Revisionsgesellschaften geführt habe. Die fehlende Kontrolle über die Vorinstanz berge das Risiko, dass das Vertrauensverhältnis zwischen ihr und den geprüften Revisionsgesellschaften die Effektivität der Aufsichtstätigkeit mindern könnte. Es sei von entscheidender Bedeutung, dass die Tätigkeit der Vorinstanz der öffentlichen Berichterstattung durch Medien zugänglich sei, was sich mit besonders interessierenden Fällen exemplarisch darstellen lasse. Die Vorinstanz habe ihrem Aufsichtsverfahren selbst ein öffentliches Interesse zugemessen. Es überzeuge aber nicht, dass die Vorinstanz ein öffentliches Interesse nur an der Existenz des Aufsichtsverfahrens, nicht aber an den wichtigsten Ergebnissen desselben anerkenne. Falls in den in Frage stehenden Dokumenten Elemente privater Natur enthalten seien, könnte der Zugang auch unter Auflagen gewährt werden. Die Vorinstanz macht dagegen geltend, in Abwägung der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der involvierten beaufsichtigten und zugelassenen Personen und Unternehmen sowie des Revisions- und Geschäftsgeheimnisses sei sie zum Schluss gekommen, dass im konkreten Fall kein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu mehr Informationen bestehe, als sie bereits in der Medienmitteilung vom 2. Oktober 2017 öffentlich zugänglich gemacht habe.

E. 4.1

Weder das Datenschutzgesetz noch das Revisionsaufsichtsgesetz führen näher aus, was unter einem überwiegenden öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 19 Abs. 1bis 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, 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.

E. 4.2

Im vorliegenden Fall ist dem Beschwerdeführer insofern zuzustimmen, als unzweifelhaft ein grosses Medieninteresse an allen Informationen im Zusammenhang mit den Korruptionsvorwürfen gegenüber der FIFA besteht. Die Frage nach einem überwiegenden öffentlichen Interesse stellt sich indessen nur, soweit es um eine Abwägung dieses Interesses gegenüber dem Recht des beaufsichtigten Revisionsunternehmens auf Schutz seiner eigenen Daten geht (Art. 19 Abs. 1 bis DSG bzw. Art. 19 Abs. 2 RAG). In Bezug auf alle Dokumente und Informationen über das revidierte Unternehmen, welche die Vorinstanz vom beaufsichtigten Revisionsunternehmen erhalten hat, unterliegt das Revisionsunternehmen dem Revisionsgeheimnis und die Vorinstanz einem entsprechend strikten Amtsgeheimnis (vgl. E. 3.9.1 hiervor). Wie dargelegt, stellt das Revisionsgeheimnis insofern ein Berufs- oder Geschäftsgeheimnis im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ dar. Soweit durch den Zugang zu amtlichen Dokumenten derartige Berufs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart werden könnten, darf der Zugang nicht gewährt werden, wobei sich die Frage einer Abwägung der Interessen des Geheimnisherrn gegenüber einem allfälligen öffentlichen Interesse nicht stellt, da derartige Geheimnisse auch bei einem noch so grossen öffentlichen Interesse nicht offenbart werden dürfen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Soweit der Beschwerdeführer ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu den in Frage stehenden Dokumenten mit dem Interesse der Medienöffentlichkeit an der FIFA und einem Informationsbedürfnis in Bezug auf die dieser gegenüber erhobenen Korruptionsvorwürfen begründet, bezieht er sich ausschliesslich auf Daten, bezüglich derer die B. _____ dem Revisionsgeheimnis untersteht und die nach dem Gesagten als Berufs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ einzustufen sind. Da zu solchen Daten ungeachtet eines allfälligen grossen öffentlichen Interesses kein Zugang gewährt werden darf, erübrigt sich jede Interessenabwägung.

E. 4.3

Der Beschwerdeführer behauptet zwar auch, es bestehe ein erhebliches Interesse zu erfahren, ob das Revisionsaufsichtsgesetz seit seinem Inkrafttreten die erhofften Verbesserungen gebracht habe und zu einer effektiven Kontrolle der Revisionsgesellschaften geführt habe, weshalb es von entscheidender Bedeutung sei, dass die Tätigkeit der Vorinstanz der öffentlichen Berichterstattung durch Medien zugänglich sei. Dies sei mit besonders interessierenden Fällen exemplarisch darzustellen. Es ist nicht vorstellbar, wie die in Frage stehenden Dokumente so geschwärzt werden könnten, dass alle Daten, welche die FIFA betreffen und bezüglich derer die B. _____ dem Revisionsgeheimnis untersteht, unkenntlich gemacht würden, ohne dass dadurch jeglichem öffentlichen Interesse die Grundlage entzogen würde. Der Beschwerdeführer substantiiert denn auch nicht, inwieweit die Tätigkeit der B. _____, unabhängig von ihrer Revisionstätigkeit für die FIFA, "besonders interessierend" sein sollte. Vor allem aber würde die Bestimmung von Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSG, wonach unter anderem Daten über administrative Sanktionen besonders schützenswerte Personendaten darstellen, ihres Sinngehalts völlig entleert, wenn jeder Medienschaffende allein mit der Begründung, die Tätigkeit einer Aufsichtsbehörde müsse der öffentlichen Berichterstattung durch Medien zugänglich sein, Zugang zu derartigen Daten erzwingen könnte.

E. 5

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). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine derartige Stellungnahme auch dann einzuholen, wenn das Zugangsgesuch Dokumente betrifft, die Geschäftsgeheimnisse von Dritten enthalten (BGE 146 II 265 E. 5.5; Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 5.3.3). Es ist zwar nicht sehr wahrscheinlich, dass die FIFA und die B._____ ihre Zustimmung zu einem Zugang des Beschwerdeführers zu den in Frage stehenden Akten erteilen würden. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind sie indessen vorgängig anzuhören, damit der Zugang jedenfalls dann gewährt werden könnte, wenn sie ihre Zustimmung erteilen sollten.

E. 6

Die Sache ist daher an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie der FIFA, und der B._____ Gelegenheit zu einer Stellungnahme im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BGÖ gebe und anschliessend gestützt darauf erneut über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers entscheide.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer praxisgemäss keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (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]).

E. 8

Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten und hat keine entschädigungsfähigen Kosten geltend gemacht, weshalb ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 f. VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.