



Urteil vom 6. August 2014

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter André Moser,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

1. **Swissstaffing**, Stettbachstrasse 10, 8600 Dübendorf,
2. **Verein Paritätischer Vollzug**,
Weiterbildung und Sozialfonds für den Personalverleih,
Zustelladresse: c/o SIB Schweizerisches Institut
für Betriebsökonomie AG, Lagerstrasse 5, 8004 Zürich,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Urs Saxer
und Rechtsanwalt Dr. Matti Läser, Steinbrüchel Hüssy
Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8, 8001 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA,
Fluhmattstrasse 1, Postfach 4358, 6002 Luzern,
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. iur. Isabelle Häner,
Bratschi Wiederkehr & Buob, Bahnhofstrasse 70,
Postfach 1130, 8021 Zürich,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auskunftsgesuch nach BGÖ.

Sachverhalt:

A.

Am 13. Dezember 2011 hat der Bundesrat den am 17. März 2009/15. Juli 2011 zwischen dem Verband Swisstaffing und den Gewerkschaften Unia und Syna, dem Kaufmännischen Verband Schweiz sowie dem Verband Angestellte Schweiz abgeschlossenen Gesamtarbeitsvertrag für den Personalverleih (nachfolgend GAV) allgemeinverbindlich erklärt. Die Allgemeinverbindlicherklärung gilt für Betriebe, die Inhaber einer eidgenössischen oder kantonalen Arbeitsverleihbewilligung nach Arbeitsvermittlungsgesetz sind und in der Klasse 70C SUVA-versichert sind und pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mindestens Fr. 1'200'000.-- aufweisen (Art. 2 Abs. 2 des Bundesratsbeschlusses). Der Beschluss des Bundesrates trat am 1. Januar 2012 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2014.

B.

Am 3. Januar 2012 stellte Georg Straub als Direktor von Swisstaffing und Vizepräsident der Schweizerischen Paritätischen Berufskommission Arbeitsverleih (SPKA) über seinen Rechtsanwalt ein Auskunftsgesuch nach Art. 10 ff. des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) an die SUVA. Um folgende Auskünfte an die SPKA wurde ersucht:

1. Welche Personalverleihbetriebe sind gemäss Art. 66 UVG in der Klasse 70C SUVA-versichert?
2. Welche Personalverleihbetriebe weisen bezüglich der verliehenen Arbeitnehmenden pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mindestens 1'200'000.-- Franken auf?

Die SUVA hat am 21. Januar 2012 eine Auskunftserteilung abgelehnt. Am 10. Februar 2012 stellte der Verband Swisstaffing beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein Schlichtungsgesuch nach Art. 13 BGÖ.

C.

Am 4. Juli 2013 erliess der EDÖB eine Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ zum Schlichtungsantrag von Swisstaffing und empfahl der SUVA, dem Antragsteller Zugang zu den verlangten Informationen zu gewähren. Andernfalls solle sie innert 20 Tagen eine Verfügung erlassen. Als Begründung führte er an, Art. 33 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) als allgemeine Schweigepflichtnorm gelte nicht als Spezialbestimmung im

Sinne von Art. 4 BGÖ. Dasselbe gelte für Art. 97 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20), weil diese als ältere Norm im Lichte des Öffentlichkeitsgesetzes auszulegen sei. Eine Beurteilung des vorliegenden Falles nach Art. 97 Abs. 6 UVG sei sachfremd, da sich diese Bestimmung auf schützenswerte Personendaten von versicherten Personen beziehe.

D.

In Anwendung von Art. 15 BGÖ erliess die SUVA am 23. Juli 2013 eine Verfügung und wies das Auskunftsgesuch des Verbandes Swisstaffing ab. Entgegen der Ansicht des EDÖB würden Art. 33 ATSG und Art. 97 UVG den Bestimmungen des BGÖ vorgehen. Eine Bekanntgabe nach Art. 97 Ziff. 6 UVG sei mangels Einwilligung und überwiegendem Interesse nicht möglich. Im Übrigen seien die Voraussetzungen für die Bekanntgabe nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) ebenfalls nicht erfüllt.

E.

Gegen diese Verfügung erheben Swisstaffing (nachfolgend: Beschwerdeführer 1) und der Verein Paritätischer Vollzug (nachfolgend: Beschwerdeführer 2) am 11. September 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Die Beschwerdeführenden beantragen, die Verfügung der SUVA (nachfolgend: Vorinstanz) vom 23. Juli 2013 aufzuheben und die Vorinstanz zur Herausgabe der verlangten Informationen zu verpflichten. Art. 33 ATSG diene dem Persönlichkeitsschutz der versicherten Person und sei aufgrund des geltenden Öffentlichkeitsprinzips zurückhaltend auszulegen. Die Anerkennung von Art. 33 ATSG als Spezialnorm gemäss BGÖ sei systemwidrig. Folglich könne auch Art. 97 UVG nicht als Spezialnorm angesehen werden, da diese lediglich einen Ausnahmekatalog zum nicht anwendbaren Art. 33 ATSG darstelle. Sonst würde über den Umweg von Art. 97 UVG trotz verneinter Anwendbarkeit das Geheimhaltungsprinzip von Art. 33 ATSG dennoch weiter gelten. Eventualiter bestehe auch im Falle eines gegenteiligen Ergebnisses ein Auskunftsanspruch gestützt auf Art. 97 Abs. 6 Bst. b UVG. Aufgrund des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Durchsetzung des GAV hätten die Beschwerdeführenden gestützt auf Art. 19 DSG Anspruch auf den Zugang zu den amtlichen Informationen.

F.

In ihrer Stellungnahme vom 8. November 2013 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde abzuweisen. Die Schweigepflichtnormen der Sozialversi-

cherungsgesetzgebung seien nach dem Willen des Gesetzgebers nach Inkrafttreten des BGÖ bewusst unverändert geblieben. Die Vorinstanz sei weder in der Lage noch zuständig, anstelle der Beschwerdeführenden den Vollzug des GAV zu besorgen. Den Beschwerdeführenden sei es möglich, auf anderen Wegen an die erforderlichen Daten zu gelangen oder Einverständniserklärungen einzuholen. Den geltend gemachten öffentlichen Interessen würden private Interessen gegenüberstehen, denn Aussenseiter des Verbands hätten kein Interesse an der Durchsetzung des GAV. Die Vorinstanz sei auf die freiwillige Mitwirkung der Betriebe angewiesen und müsse deshalb Vertraulichkeit gewährleisten. Es bestehe ein öffentliches Interesse an der ordnungsgemässen Durchsetzung der Unfallversicherungsgesetzgebung.

G.

Auf die weiteren Ausführungen wird – soweit entscheidrelevant – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Die SUVA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes (vgl. Art. 61 UVG) und als solche eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. e VGG. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3

1.3.1 Die Beschwerdeführenden sind Vereine im Sinne von Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und als solche juristische Personen des Privatrechts. Das Erforder-

nis der Parteifähigkeit ist bei diesen Beschwerdeführenden unbestrittenmassen erfüllt.

1.3.2 Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte (formelle Beschwer, Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und zudem ein schutzwürdiges – also rechtliches oder tatsächliches – Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Die formelle Beschwer ist auch dann zu bejahen, wenn jemand ohne eigenes Verschulden an der Teilnahme verhindert war, beispielsweise weil ihm die Eröffnung des Verfahrens nicht bekannt war und sein musste, ihm die Parteistellung versagt wurde oder diese erst durch den angefochtenen Entscheid begründet wird. Hat eine Partei ohne hinreichenden Grund nicht am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist auf die Beschwerde dagegen nicht einzutreten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2197/2011 vom 18. Oktober 2011 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen; ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 48 N. 8; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], 2009, Art. 48 N. 22 f.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, N. 2.62).

1.3.3 Der Beschwerdeführer 1 ist als Adressat der angefochtenen Verfügungen unmittelbar in seinen eigenen Interessen betroffen und daher zur Beschwerde legitimiert. Da der Beschwerdeführer 2 nicht am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, ist nachfolgend zu prüfen, ob er zur Beschwerde legitimiert ist.

1.3.4 Der Verein Paritätischer Vollzug wurde am 5. Juli 2012 (Datum der Statuten) gegründet bzw. am 9. August 2012 im Handelsregister eingetragen. Folglich konnte der Verein am vorinstanzlichen Verfahren gar nicht teilnehmen, weil er bei Einreichung des Auskunftsgesuchs an die Vorinstanz noch nicht bestand bzw. seine Organe noch nicht bestellt waren. Gemäss Art. 7 Abs. 3 GAV obliegt der Vollzug des GAV Personalverleih dem Verein Paritätischer Vollzug. Zweck des Vereins ist gemäss Statuten unter anderem der Vollzug des GAV Personalverleih. Der Vorstand des Vereins tritt unter dem Namen Schweizerische Paritätische Berufskommission Arbeitsverleih (SPKA) auf. In dieser Funktion ist er für die Überwachung des Vollzugs des allgemeinverbindlichen GAV Personalver-

leih zuständig (Art. 10 Abs. 1 Statuten). Folglich ist der Beschwerdeführer 2 von der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG), weil die nicht gewährten Auskünfte der Vorinstanz seine statistischen Aufgaben und seine Aufgaben gemäss GAV betreffen. Hätte der Verein schon früher bestanden, hätte er das Auskunftsgesuch gestellt und wäre folglich Verfügungsadressat gewesen. Bis zur Vereinsgründung hat im vorliegenden Fall offensichtlich der Beschwerdeführer 1 die Vorabklärungen für den Vollzug des GAV getroffen und zu diesem Zweck nach der Allgemeinverbindlicherklärung des GAV das Auskunftsbegehren bei der Vorinstanz gestellt. Wie aus dem Schreiben vom 3. Januar 2012 an die Vorinstanz hervorgeht, erfolgte dies mindestens sinngemäss auch im Namen der formell noch nicht bestehenden SPKA. Nachdem der Verein Paritätischer Vollzug inzwischen ordnungsgemäss gegründet und wie im GAV vorgesehen bestellt ist, erscheint es sachgerecht, dass dieser im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ebenfalls als Beschwerdeführer auftritt. Weil für die Nichtteilnahme am vorinstanzlichen Verfahren hinreichende Gründe vorliegen, ist für den Beschwerdeführer 2 die Legitimation ebenfalls zu bejahen.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

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

3.

3.1 Am 1. Juli 2006 ist das Öffentlichkeitsgesetz in Kraft getreten, welches die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern will (Art. 1 BGÖ). Durch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, welcher unabhängig vom Nachweis besonderer Interessen besteht, wurde hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Ge-

heimhaltungsvorbehalt vollzogen (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. dazu BGE 133 II 209 E. 2.1; PASCAL MAHON/OLIVER GONIN, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008 [nachfolgend: Kommentar BGÖ], Art. 6 N. 11 ff.; LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [Hrsg.], La mise en oeuvre du principe de transparence dans l'administration, 2006, S. 16 f.). Das Prinzip soll Transparenz schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2064/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 3).

Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Damit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (BGE 136 II 399 E. 2.1, 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 4). Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann jedoch eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (s.a. BGE 136 II 399 E. 2).

3.2 Das Öffentlichkeitsgesetz gilt auch für Organisationen des öffentlichen Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Erfasst werden nur jene Bereiche, in denen Organisationen hoheitlich tätig sind (THOMAS SÄGESSER, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 2 N. 30). Gemäss Art. 1 Abs. 1 UVG kann die SUVA Verfügungen nach Art. 49 ATSG erlassen und untersteht damit vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen dem Öffentlichkeitsgesetz (SÄGESSER, a.a.O., Art. 2 N. 37; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 [nachfolgend: Botschaft zum BGÖ], BBl 2003 1987).

3.3 Eine Ausnahme, was den sachlichen Geltungsbereich gemäss Art. 3 BGÖ betrifft, liegt nicht vor. Folglich fällt die vorliegende Angelegenheit in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. Nachfolgend ist zu prüfen, ob das BGÖ im vorliegenden Fall anwendbar ist.

4.

4.1

Nach Art. 4 Bst. a BGÖ werden spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, vorbehalten. Unter den Begriff Bundesgesetze fallen dabei nur formelle Gesetze, d.h. vom Bundesparlament erlassene generell-abstrakte Vorschriften gemäss Art. 163 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Folglich gilt der Vorbehalt in Art. 4 BGÖ nicht für Geheimhaltungsnormen, die durch Verordnungen oder Vorschriften unterhalb der Verordnungsstufe eingeführt wurden. (BERTIL COTTIER, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 4 N. 7; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1989). Oft sind die spezialgesetzlichen Geheimhaltungsnormen breit formuliert und ihre Tragweite nicht ohne weiteres klar. Welche Informationen konkret zu schützen sind, ist in Koordination mit dem BGÖ und durch Auslegung festzustellen (COTTIER, a.a.O., Art. 4 N. 10). Nachfolgend ist zu prüfen, ob die von der Vorinstanz geltend gemachten sozialversicherungsrechtlichen Geheimhaltungsnormen den allgemeinen Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes vorgehen.

4.2 Gemäss Art. 33 ATSG haben Personen, die an der Durchführung sowie der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung der Sozialversicherungsgesetze beteiligt sind, gegenüber Dritten Verschwiegenheit zu bewahren. Die Schweigepflicht als allgemeiner sozialversicherungsrechtlicher Grundsatz hat den Schutz der Persönlichkeit derjenigen Person zum Ziel, über welche Informationen vorliegen. Ferner werden Personen oder Stellen wie Abklärungsstellen, Ärzte oder Auskunftspersonen geschützt, welche die betreffende Kenntnis vermittelt haben (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 33 N. 3). Ausnahmen von der allgemeinen Schweigepflicht sind bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage im ATSG oder einer einzelgesetzlichen Regelung zulässig (KIESER, a.a.O., Art. 33 N. 15). Für den Bereich der Unfallversicherung finden sich die Voraussetzungen zur Datenbekanntgabe in Art. 97 UVG. Gemäss Art. 97 Abs. 6 UVG dürfen Daten in Abweichung von Art. 33 ATSG an Dritte bekannt gegeben werden, wenn es sich um nicht personenbezogene

Daten handelt und die Bekanntgabe einem überwiegenden Interesse entspricht (Bst. a) oder bei Personendaten (Bst. b), sofern die betroffene Person im Einzelfall schriftlich eingewilligt hat oder, wenn das Einholen der Einwilligung nicht möglich ist, diese nach den Umständen als im Interesse des Versicherten vorausgesetzt werden darf.

4.3 Art. 33 ATSG und Art. 67 UVG regeln die Bekanntgabe bzw. Geheimhaltung gewisser Daten detailliert und könnten deshalb grundsätzlich als Spezialbestimmungen dem BGÖ vorgehen (Art. 4 Bst. a BGÖ). Die beiden Bestimmungen wurden vor Inkrafttreten des BGÖ erlassen und sind mit dem BGÖ nicht geändert worden. Für die Rangordnung zwischen Normen der gleichen Erlassstufe sind zwei Regeln massgebend: Der Vorrang der lex posterior gegenüber der lex prior sowie der Vorrang der lex specialis gegenüber der lex generalis. Diese beiden Regeln führen im Falle eines älteren Spezialgesetzes zu widersprüchlichen Ergebnissen. Im vorliegenden Fall spricht der mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes verbundene Paradigmenwechsel (vgl. oben E. 3.1) klar für die Anwendung der lex-posterior-Regel. Weil die älteren sozialversicherungsrechtlichen Geheimhaltungsbestimmungen jedoch offensichtlich bewusst nicht geändert wurden (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1990), ist mittels Auslegung zu prüfen, ob diese im vorliegenden Fall als lex specialis trotzdem Vorrang gegenüber dem neueren BGÖ haben (CHRISTA STAMMPFISTER, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: Basler Kommentar BGÖ], Art. 4 N. 2; PETER FORSTMOSER/HANS-UELI VOGT, Einführung in das Recht, 4. Aufl. 2008, S. 395; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5781/2007 vom 18. Juni 2008 E. 7.2; BGE 123 II 534 E. 2d).

4.4 Wie bereits ausgeführt, dienen die Bestimmungen zur Geheimhaltung im ATSG hauptsächlich dem Schutz der Persönlichkeit derjenigen Person, über welche Informationen vorliegen. Art. 33 ATSG dient somit in erster Linie dem Persönlichkeitsschutz der versicherten Person. Die Schweigepflicht bezieht sich auf schützenswerte Informationen aus der Privatsphäre, insbesondere auf den Gesundheitszustand der versicherten Person (COTTIER, a.a.O., Art. 4 N. 9 f.). Insoweit konkretisiert Art. 33 ATSG das in Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) geschützte Persönlichkeitsrecht der betreffenden Person (KIESER, a.a.O., Art. 33 N. 3). Art. 97 UVG ist zwar nuancierter als Art. 33 ATSG und sieht in Abweichung von Art. 33 ATSG in bestimmten, klar definierten Fällen Ausnahmen von der Geheimhaltung vor (COTTIER, a.a.O., Art. 4 N. 11). Doch auch bei dieser Bestimmung

geht es um den Schutz der versicherten Person bzw. des Verunfallten (vgl. SCHWEIZERISCHER VERSICHERUNGSVERBAND SVV, Wegleitung zur obligatorischen Unfallversicherung UVG, 3. Aufl. 2004, S. 86), zumal die Bestimmung eine Ausnahmebestimmung zu Art. 33 ATSG darstellt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. April 2013 A-4962/2012 E. 6.1.3). Im vorliegenden Fall geht es demgegenüber um Daten, welche den Arbeitgeber der Versicherten betreffen, also nicht um persönliche Daten der versicherten bzw. verunfallten Person, welche durch die Geheimhaltungsnormen besonders geschützt werden. Folglich regeln die erwähnten Bestimmungen zur Geheimhaltung im Sozialversicherungsrecht den vorliegenden Sachverhalt gerade nicht und können deshalb im vorliegenden Fall nicht als Spezialnormen im Sinne von Art. 4 BGÖ gelten.

4.5 Zum selben Ergebnis gelangt man, wenn man die Bestimmungen zur Geheimhaltung im Sozialversicherungsrecht im Lichte des grundsätzlich freien Zugangs zu Informationen, wie er im BGÖ vorgesehen ist, auslegt (vgl. STAMM-PFISTER, a.a.O., Art. 4 N. 9). Auch unter diesem Aspekt rechtfertigt es sich, die Regeln der Geheimhaltung im Sozialversicherungsrecht nach Inkrafttreten restriktiv auszulegen und diese wie erwähnt auf den Schutz der Persönlichkeit und die persönlichen Daten der versicherten Person zu beschränken (vgl. COTTIER, a.a.O., Art. 4 N. 10).

4.6 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Art. 33 ATSG und Art. 97 UVG zumindest für den vorliegenden Fall keine Spezialbestimmungen darstellen, die dem BGÖ vorgehen.

5.

5.1 Das BGÖ regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Darunter fällt gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Als amtliche Dokumente gelten auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Bst. b und c erfüllen (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Folglich fallen die bereits elektronisch existierenden, aber noch nicht auf Informationsträger aufgezeichneten Informationen ebenfalls unter den Begriff des amtlichen Dokuments (ROBERT BÜHLER, in: Basler Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 5 BGÖ N. 17). Von einer Behörde zu erstellende Auszüge aus einer Datenbank zur Beantwortung von Auskünften sind vom

Recht auf Zugang erfasst, wenn ein einfacher elektronischer Vorgang es erlaubt, das Dokument aus vorhandenen Informationen zu erstellen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1996).

5.2 Im vorliegenden Fall ersuchten die Beschwerdeführenden bei der Vorinstanz um Auskunft in Form einer Liste mit Namen und Adressen aller bei der Vorinstanz in der Klasse 70C versicherten Arbeitgeber bzw. Personalverleihbetrieben mit einer Lohnsumme von über Fr. 1'200'000.--. Weil die Vorinstanz zweifelsfrei über die geforderten Angaben verfügt und im Übrigen nicht substantiiert darlegt, weshalb die Erstellung eines Auszugs aus ihrer Datenbank nicht mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs möglich wäre, erfüllt die beantragte Auskunft die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 2 BGÖ ohne Weiteres, da die Vorinstanz im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung eine öffentliche Aufgabe erfüllt (Art. 58 ff. UVG, vgl. Art. 117 BV). Die beantragte Information ist somit als amtliches Dokument im Sinne des BGÖ zu behandeln.

5.3 Da wie oben ausgeführt (E. 4) keine Spezialbestimmungen gemäss Art. 4 BGÖ anwendbar sind, sind nach dem Gesagten für die Auskunftserteilung im vorliegenden Fall die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes anzuwenden. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz das Auskunftsgesuch der Beschwerdeführenden zu Recht abgelehnt hat.

6.

6.1 Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann jedoch eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (vgl. zum Ganzen oben E. 3.1). Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies führt zu einer Umkehr der Beweislast. Zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs muss deshalb die Behörde beweisen, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefälle gegeben sind (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ; BVGE 2011/52 E. 6; eingehend aus der neueren Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 6. Oktober 2013 E. 4–7; MAHON/GONIN, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 6 Rz. 11; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963 2002). Die Vorinstanz äussert sich nicht über das

Bestehen möglicher Ausnahmefälle im Sinne von Art. 7 oder 8 BGÖ. Sie macht jedoch geltend, das Interesse am Schutz der Personendaten würde im vorliegenden Fall überwiegen (vgl. Art. 7 Abs. 2).

6.2 Zum Schutz von Personendaten sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Wenn ein Dokument nicht anonymisiert werden kann, kommt Art. 19 DSG zur Anwendung (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Der Begriff "Personendaten" deckt sich dabei mit der Definition in Art. 3 Bst. a DSG (BVGE 2011/52 E. 7.1). Personendaten gemäss DSG sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, wobei es sich um natürliche und juristische Personen handeln kann. Mit "Angaben" ist jede Art von Information oder Aussage gemeint, und zwar jeder Art, jeden Inhalts und jeder Form (DAVID ROSENTHAL, in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008 [nachfolgend: Handkommentar DSG], Art. 3 Bst. a N. 6 ff.). Bei der von den Beschwerdeführenden verlangten Auskunft, welche eine Liste mit Namen und Adressen von Personalverleihbetrieben und ihren Lohnsummen beinhaltet, handelt es sich um Personendaten im Sinne des DSG. Da die Beschwerdeführenden gerade an den Namen der Personalverleihbetriebe interessiert sind, kommt eine Anonymisierung dieser Angaben im vorliegenden Fall nicht in Frage. Wenn Namen und Adressen der Betriebe, welche die Voraussetzungen erfüllen, eingeschwärzt werden, würde die Liste unbrauchbar. Die konkreten Lohnsummen der einzelnen Betriebe können jedoch durchaus abgedeckt werden, da die Beschwerdeführenden nur wissen wollen, welche Betriebe eine Lohnsumme von Fr. 1'200'000.-- übersteigen. Da eine umfassende Anonymisierung nicht möglich ist, ist folglich Art. 19 DSG anzuwenden.

7.

7.1 Gemäss Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG, mit welchem eine Koordinationsnorm für die Regelung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten geschaffen wurde, dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b; vgl. auch Art. 7 Abs. 2 BGÖ; YVONNE JÖHRI, in: Handkommentar DSG, a.a.O., Art. 19 N. 31; ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 9 N. 47; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2033). Die erstgenannte Voraussetzung trägt dem Zweckbindungsgebot Rechnung und er-

gibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs "amtliches Dokument" in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ (ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 9 N. 12; JÖHRI, a.a.O., Art. 19 N. 54; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2033). Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen. Mittels Verhältnismässigkeitsprüfung muss ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe festgestellt werden. Teilweise wird gefordert, Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG restriktiv auszulegen und ein qualifiziertes öffentliches Interesse zu verlangen (JENNIFER EHRENSPERGER, in: Basler Kommentar DSG, a.a.O., Art. 19 N. 45 mit Hinweisen; JÖHRI, a.a.O., Art. 19 N. 66). Bei der Interessenabwägung im Einzelfall spielt auch die Qualifikation der Daten eine Rolle. Geht es um die Beurteilung des Zugangs zu besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofilen im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG, dürfte die Güterabwägung eher zugunsten der Privatsphäre Dritter erfolgen (BVGE 2011/52 E. 7.1.1 mit Hinweisen; EHRENSPERGER, a.a.O., Art. 19 N. 46; HÄNER, a.a.O., Art. 19 N. 13; JÖHRI, a.a.O., Art. 19 N. 45). Das öffentliche Interesse am Zugang kann aber gemäss Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 (SR 152.31; VBGÖ) überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Interessen (Bst. a), die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Bst. b), oder 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 (Bst. c). Denkbar ist ein Zugang, wenn es sich um Dokumente handelt, welche im Zusammenhang mit der Gewährung namhafter wirtschaftlicher Vorteile an Einzelne stehen, wenn Inhaber von Bewilligungen und Konzessionen betroffen sind oder wenn es sich um Verträge handelt, die der Staat mit Privaten abgeschlossen hat oder wenn die Angabe der Daten freiwillig und ohne behördlichen oder gesetzlichen Zwang erfolgt ist (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2033; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 N. 72, 82). Unproblematisch ist zudem eine Publikation, bei welcher es nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls unwahrscheinlich ist, dass sie die Privatsphäre der betroffenen Person beeinträchtigt (BVGE 2011/52 E. 7.1.1; JÖHRI, a.a.O., Art. 19 N. 48).

7.2 In jedem Fall sind die allgemeinen Datenschutzgrundsätze, namentlich der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, einzuhalten. An die Notwendigkeit und Erforderlichkeit der Bekanntgabe von Personendaten sind hohe Anforderungen zu stellen (JÖHRI, a.a.O., Art. 19 N. 53). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann eingeschränkt, aufgeschoben, verweigert oder – in Ausnahmefällen – mit Auflagen oder Bedingungen verbunden werden (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2005, 2007). Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die gewählten Verwaltungsmassnahmen für das Erreichen des gesetzten Ziels geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln beziehungsweise zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden. Die Verwaltungsmassnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (BGE 130 I 16 E. 5, BGE 128 II 292 E. 5.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 4 und A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 2.6 mit weiteren Hinweisen).

7.3 Da es sich bei der beantragten Auskunft um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ handelt (vgl. vorne E. 5.2), liegt ein hinreichender Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. a DSG vor (eingehend BVGE 2011/52 E. 7.1.1 und aus der neusten Praxis Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7.2.3 und A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 10.1 je m.w.H.).

7.4 Nachfolgend sind die im vorliegenden Fall geltend gemachten öffentlichen und privaten Interessen an der Erteilung oder Verweigerung der Auskunft gegeneinander abzuwägen. Weiter ist zu prüfen, ob übermässige öffentliche Interessen die Auskunftserteilung rechtfertigen und ob diese verhältnismässig ist.

7.4.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, eine grosse Zahl von Personalverleihbetrieben mit einer erheblichen Lohnsumme entziehe sich der Unterstellung unter den GAV Personalverleih. Die Durchsetzung des GAV sei im öffentlichen Interesse und ein Vollzug des GAV durch die paritätischen Organe nur möglich, wenn die fehlbaren Betriebe bekannt seien. Sich dem GAV entziehende Unternehmungen würden keinen Schutz verdienen und ihre Interessen seien nicht zu berücksichtigen. Die Vorin-

stanz verweigerte die Auskunftserteilung mit der Begründung, die Durchsetzung der Versicherungspflicht als öffentliche Aufgabe sei gefährdet, wenn Daten der versicherten Unternehmen ohne Einverständnis weitergegeben würden. Die Betriebe würden darauf vertrauen, dass die Vorinstanz die Daten nur für den Vollzug der Unfallversicherung erhebe und verwende. Zudem sei sie auf die freiwillige Mitwirkung der Betriebe angewiesen. Im vorliegenden Fall gehe es nicht um öffentliche Interessen, sondern um die Interessen des Berufsverbandes. Die Herausgabe der Daten sei zudem gar nicht nötig, weil alle Personalverleiher eine Bewilligung benötigen würden und deshalb in einer vom SECO geführten Liste aufgeführt seien. Eine Kontaktaufnahme bzw. das Einholen einer Einwilligung für die Auskunftserteilung sei auf diesem Weg möglich.

7.4.2 In den Sozialzielen der Bundesverfassung ist verankert, dass sich Bund und Kantone für den Schutz der Arbeitnehmenden einsetzen. Erwerbsfähige sollen ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können (Art. 41 Abs. 1 Bst. d BV, vgl. Art. 34 aBV). Dementsprechend hat der Bund die Kompetenz, Massnahmen zum Schutz von Arbeitnehmenden zu erlassen und Gesamtarbeitsverträge allgemeinverbindlich zu erklären (Art. 110 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 BV). Das Bedürfnis nach Allgemeinverbindlicherklärung ergibt sich aus dem Ziel, bei schlechter Wirtschaftslage "Schmutzkonzurrenz" oder "Sozialdumping" zu vermeiden (THOMAS GÄCHTER, in: Ehrenzeller/Vallender/Mastronardi/Schweizer [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 110 N. 29). Mit einem Gesamtarbeitsvertrag soll den Verbänden eine reale Einflussmöglichkeit auf die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse in die Hand gegeben werden, um minimale Arbeits- und Sozialbedingungen für die einzelnen Arbeitnehmer festzulegen. Der Gesamtarbeitsvertrag bezweckt, die schwächere Partei zu schützen, eine einheitliche Behandlung der Arbeitnehmer zu sichern, sozialen Konflikten vorzubeugen und die Anstellungsbedingungen mit relativ flexiblen Normen zu ordnen (BGE 121 III 168 E. 3a mit Hinweisen). Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (SR 221.215.311; AVEG) kann der Geltungsbereich eines zwischen Verbänden abgeschlossenen GAV auf Antrag aller Vertragsparteien durch Anordnung der zuständigen Behörde auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Wirtschaftszweiges ausgedehnt werden, die am Vertrag nicht beteiligt sind. Ist das Gebiet mehrerer Kantone betroffen, ist der Bundesrat für die Allgemeinverbindlicherklärung zuständig (Art. 7 AVEG). Die Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags will ein-

heitliche Mindestarbeitsbedingungen für die auf dem gleichen Markt tätigen Unternehmen schaffen und damit verhindern, dass ein Unternehmen durch schlechtere Arbeitsbedingungen einen Wettbewerbsvorteil erlangen kann, der als unlauter gilt (Urteil des Bundesgerichts 4A_377/2009 vom 25. November 2009 E. 3.1). Die einheitliche Regelung der Arbeitsbedingungen in einem Betrieb oder in einer Branche dient insbesondere der Wahrung und Förderung des Arbeitsfriedens (vgl. Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Gesamtarbeitsvertrag und dessen Allgemeinverbindlichkeit, BBl 1954 I 125, 131). Folglich entsprechen der Abschluss und die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV durchaus einem öffentlichen Interesse. Damit die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele auch erreicht werden können, ist nach der Allgemeinverbindlicherklärung die konsequente Durchsetzung und flächendeckende Einhaltung der Bestimmungen des GAV durch die unterworfenen Betriebe erforderlich. Die Beschwerdeführenden machen folglich zu Recht geltend, die Durchsetzung des GAV liege im öffentlichen Interesse. Die Wahrung des Arbeitsfriedens, der Arbeitnehmerschutz und die Verhinderung des unlauteren Wettbewerbs stellen gewichtige und anerkannte öffentliche Interessen dar.

7.4.3 Was die Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen im Sinne von Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. b DSG anbelangt, ist nicht ersichtlich, inwiefern durch die Aushändigung einer Liste mit Personalverleihbetrieben, welche bei der SUVA versichert sind und über eine Lohnsumme von mindestens Fr. 1'200'000.-- verfügen, eine Persönlichkeitsverletzung bei den aufgezeigten Unternehmen riskiert wird respektive für diese mehr als eine "geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz" entstehen könnte (BVGE 2011/52 E. 7.1.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 58). Entziehen sich gewisse Betriebe, obwohl sie die Kriterien erfüllen, bewusst der Unterstellung unter den GAV und den damit im öffentlichen Interesse liegenden Zielen, so verdient dieses Verhalten keinen Schutz und darf in der Interessenabwägung nicht berücksichtigt werden. Dies gilt umso mehr, als keine Veröffentlichung von sensiblen Personendaten zur Diskussion steht. Für die Beschwerdeführenden geht es nur darum, alle Namen der Betriebe zu kennen, welche aufgrund der festgelegten Kriterien dem GAV unterstehen, um diese zu kontaktieren und die Einhaltung des GAV zu überprüfen sowie allfällige Massnahmen und Sanktionen ergreifen zu können. Bezüglich Lohnsumme geht aus der von den Beschwerdeführenden verlangten Liste lediglich hervor, dass die Grenze von Fr. 1'200'000.-- bei den aufgeführten Betrieben überschritten

ist. Über die effektive Höhe der Lohnsumme wird keine Auskunft erteilt. Insgesamt ist somit das öffentliche Interesse an der Erteilung der gewünschten Auskunft, welche Betriebe die Unterstellungskriterien erfüllen, höher zu gewichten als das allgemeine Interesse der Vorinstanz an der Durchsetzung der Unfallversicherungsgesetzgebung.

7.4.4 Die Auskunftserteilung durch die SUVA und damit die Kenntnis aller Personalverleihbetriebe, welche die Kriterien für die Unterstellung unter den GAV Personalverleih erfüllen, ermöglicht es den Beschwerdeführenden, die Einhaltung der im GAV festgelegten Arbeitsbedingungen zu überprüfen und im Falle des Nichteinhaltens Sanktionen zu ergreifen (Art. 32 ff. GAV). Die Massnahme ist folglich geeignet, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Entgegen den Vorbringen der Vorinstanz ist die Auskunftserteilung durch die Vorinstanz für die Beschwerdeführenden die einzige Möglichkeit, mit verhältnismässigem Aufwand an die erforderlichen Daten für den Vollzug des allgemeinverbindlichen GAV zu gelangen. Es liegen keine mildereren Massnahmen vor. Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO geführte und auf der Website des SECO aufgeschaltete Liste aller Bewilligungsinhaber im Personalverleih ist für die Überprüfung der Einhaltung des GAV ungeeignet, da sie keine Informationen zur Lohnsumme der Betriebe enthält. Es ist zudem klar, dass die Kontaktaufnahme zu allen rund 6'000 auf der SECO-Liste aufgeführten Personalverleihbetrieben mit der Aufforderung zur Selbstdeklaration der Lohnsumme für die Beschwerdeführenden nicht zumutbar und insbesondere nicht zielführend ist. Denn genau diejenigen Betriebe, welche aktuell den GAV nicht einhalten, werden auch in Zukunft den Vollzugsorganen des GAV keine brauchbaren bzw. wahrheitsgemässen Informationen zu ihrer Lohnsumme liefern. Aus demselben Grund sind auch das Angebot der SUVA (vgl. Schreiben vom 25. August 2011 und vom 24. Januar 2012), die potentiell unterstellten Betriebe über den GAV zu informieren und sie aufzufordern, der SPKP die notwendigen Angaben für den Vollzug des Vertrags zu liefern, sowie die von der Vorinstanz geltend gemachte gegenseitige Kontrolle in der Branche, nicht geeignet. Aus den gleichen Gründen wäre es im Übrigen den Beschwerdeführenden nicht zuzumuten, bei allen Personalverleihbetrieben Einverständniserklärungen für die Veröffentlichung bzw. Weitergabe ihrer Daten einzuholen (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG). Die Auskunftserteilung erweist sich folglich als verhältnismässig.

7.4.5 Allerdings rechtfertigt es sich im vorliegenden Fall, den Zugang zu den gewünschten – wenn auch nicht besonders sensiblen – Personenda-

ten ausnahmsweise einzuschränken (vgl. oben E. 7.2). Mit dem Vollzug des GAV Personalverleih ist der Beschwerdeführer 2 betraut (Art. 7 Abs. 3 GAV; vgl. oben E. 1.3.4). Dem Beschwerdeführer 1 fehlen die entsprechenden Befugnisse. Folglich ist es angebracht, den Zugang zu den gewünschten Auskünften lediglich dem Beschwerdeführer 2 zu gewähren. Wie bereits ausgeführt, ist zudem die Auskunft dahingehend zu beschränken, dass dem Beschwerdeführer 2 nur die Namen und Adressen der bei der SUVA in der Klasse 70C versicherten Personalverleihbetriebe mit einer Lohnsumme über Fr. 1'200'000.-- mitzuteilen sind. Andere Betriebe oder Details der Lohnsummen sind nicht in der Liste aufzuführen.

7.5 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe der nicht anonymisierten Personendaten der Personalverleihbetriebe an den Beschwerdeführer 2 besteht und dass diese verhältnismässig ist. Gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG hat die Vorinstanz folglich die Auskünfte mit den erwähnten Einschränkungen zu erteilen. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob im vorliegenden Fall eine Auskunftserteilung auch gestützt auf Art. 97 Abs. 6 UVG möglich wäre.

8.

Nach den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde daher gutzuheissen, die Verfügung vom 12. Oktober 2012 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, dem Beschwerdeführer 2 die verlangten Auskünfte mit den erwähnten Einschränkungen (E. 7.4.5) zu erteilen.

9.

9.1 Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, es handle sich um eine Vorinstanz (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Bei diesem Verfahrensausgang unterliegt die Vorinstanz, weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind. Der von den Beschwerdeführenden geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.-- ist ihnen zurückzuerstatten.

9.2 Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Die Entschädigung für die Beschwerdeführer wird auf Fr. 10'000.-- bestimmt (Art. 8 ff. und Art. 14 Reglements über die

Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 23. Juli 2013 wird aufgehoben.

2.

Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer 2 im Sinne der Erwägungen Auskunft zu erteilen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Den Beschwerdeführern wird eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 10'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen, welche ihnen von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu vergüten ist.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K.)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Laura Bucher

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: