

42

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i.S. Swissstaffing und Verein Paritätischer Vollzug
gegen Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA
A-5111/2013 vom 6. August 2014

Öffentlichkeitsprinzip. Auskunftsgesuch. Schutz von Personendaten. Frage des Vorrangs sozialversicherungsrechtlicher Geheimhaltungsnormen. Interessenabwägung.

Art. 4 Bst. a und Art. 9 BGÖ. Art. 33 ATSG. Art. 97 UVG. Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG.

1. Die sozialversicherungsrechtlichen Geheimhaltungsnormen dienen dem Schutz der Persönlichkeit der versicherten Personen und können daher im vorliegenden Zusammenhang keinen Vorrang beanspruchen (E. 4.4). Restriktive Auslegung dieser Normen im Lichte des grundsätzlich freien Zugangs zu Informationen, wie er im BGÖ vorgesehen ist (E. 4.5).
2. Voraussetzungen der Bekanntgabe von Personendaten nach Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG. Abschluss und Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV entsprechen einem öffentlichen Interesse. Konsequente Durchsetzung und Einhaltung des GAV, Wahrung des Arbeitsfriedens und Verhinderung unlauterer Wettbewerbsvorteile stellen gewichtige öffentliche Interessen dar (E. 7.4.2). Betriebe, welche sich der Unterstellung unter den GAV bewusst entziehen, sind nicht zu schützen (E. 7.4.3). Keine mildereren Massnahmen; Verhältnismässigkeit der Auskunftserteilung (E. 7.4.4). Einschränkung des Zugangs zu den Personendaten auf Personen, welche mit dem Vollzug des GAV betraut sind (E. 7.4.5).

Principe de la transparence. Demande de renseignements. Protection des données personnelles. Examen de la primauté des normes du droit des assurances sociales relatives à la confidentialité. Pesée des intérêts.

Art. 4 let. a et art. 9 LTrans. Art. 33 LPGA. Art. 97 LAA. Art. 19 al. 1^{bis} LPD.

1. Les normes du droit des assurances sociales relatives à la confidentialité servent à protéger la personnalité des personnes assurées et ne sauraient pour ce motif primer dans le cas d'espèce (consid. 4.4). Interprétation restrictive de ces normes à la lumière du principe de libre accès aux informations, tel qu'il est prévu dans la LTrans (consid. 4.5).
2. Conditions pour la communication de données personnelles selon l'art. 19 al. 1^{bis} LPD. La conclusion et la déclaration de force obligatoire générale d'une CCT répondent à un intérêt public. L'application rigoureuse d'une CCT et son respect, la garantie de la paix du travail, et la prévention d'avantages concurrentiels déloyaux constituent des intérêts publics prépondérants (consid. 7.4.2). Les entreprises qui sciemment se soustraient à l'application d'une CCT ne sont pas dignes de protection (consid. 7.4.3). Pas de mesures moins intrusives; proportionnalité de la communication des renseignements (consid. 7.4.4). Restriction de l'accès à des données personnelles aux personnes chargées de l'exécution de la CCT (consid. 7.4.5).

Principio della trasparenza. Richiesta di informazioni. Protezione dei dati personali. Questione della preminenza delle norme del diritto delle assicurazioni sociali relative alla confidenzialità. Ponderazione degli interessi.

Art. 4 lett. a e art. 9 LTras. Art. 33 LPGa. Art. 97 LAINF. Art. 19 cpv. 1^{bis} LPD.

1. Le norme sulla confidenzialità previste dal diritto delle assicurazioni sociali servono a proteggere la personalità degli assicurati, ragione per cui esse non possono prevalere nel caso concreto (consid. 4.4). Interpretazione restrittiva delle predette norme alla luce del principio del libero accesso alle informazioni sancito dalla LTras (consid. 4.5).
2. Presupposti per la comunicazione di dati personali ai sensi dell'art. 19 cpv. 1^{bis} LPD. La conclusione e la dichiarazione di obbligatorietà generale di un CCL rispondono ad un interesse pubblico. L'applicazione rigorosa e il rispetto del CCL, la salvaguardia della pace del lavoro e l'impedimento di vantaggi concorrenziali di carattere sleale costituiscono importanti interessi pubblici (consid. 7.4.2). Le aziende che si sottraggono deli-

beratamente all'assoggettamento al CCL non meritano di essere tutelate (consid. 7.4.3). Mancata adozione di misure meno incisive; proporzionalità della comunicazione di informazioni (consid. 7.4.4). Accesso ai dati personali circoscritto alle sole persone incaricate dell'attuazione del CCL (consid. 7.4.5).

Am 13. Dezember 2011 hat der Bundesrat den am 17. März 2009/15. Juli 2011 zwischen dem Verband Swisstafing 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 Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 2011 über die Allgemeinverbindlicherklärung des GAV für den Personalverleih). Der Beschluss des Bundesrates trat am 1. Januar 2012 in Kraft und galt bis zum 31. Dezember 2014.

Am 3. Januar 2012 stellte Georg Straub als Direktor von Swisstafing 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 Swisstafing beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein Schlichtungsgesuch nach Art. 13 BGÖ.

Am 4. Juli 2013 erliess der EDÖB eine Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ zum Schlichtungsantrag von Swisstafing und empfahl der SUVA, dem Antragsteller Zugang zu den verlangten Informationen zu gewähren. Andernfalls solle sie innert 20 Tagen eine Verfügung erlassen.

In Anwendung von Art. 15 BGÖ erliess die SUVA (nachfolgend: Vorinstanz) am 23. Juli 2013 eine Verfügung und wies das Auskunftsgesuch des Verbandes Swisstaffing ab.

Gegen diese Verfügung erheben Swisstaffing (nachfolgend: Beschwerdeführer 1) und der Verein Paritätischer Vollzug (nachfolgend: Beschwerdeführer 2) am 11. September 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.

Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut und hebt die Verfügung vom 23. Juli 2013 auf.

Aus den Erwägungen:

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 Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. dazu BGE 133 II 209 E. 2.1; MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 6 Rz. 11 ff., nachfolgend: Kommentar BGÖ; LUZIUS MADER, La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: La mise en œuvre 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 BVGer 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 BVGer 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. auch 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, Kommentar BGÖ, Art. 2 Rz. 30). Gemäss Art. 1 Abs. 1 UVG (SR 832.20) kann die SUVA Verfügungen nach Art. 49 ATSG (SR 830.1) erlassen und untersteht damit vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen dem Öffentlichkeitsgesetz (SÄGESSER, Kommentar BGÖ, Art. 2 Rz. 37; Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Öffentlichkeitsgesetz, BBl 2003 1963, 1987, nachfolgend: Botschaft zum BGÖ).

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, das heisst vom Bundesparlament erlassene generell-abstrakte Vorschriften gemäss Art. 163 Abs. 1 BV. Folglich gilt der Vorbehalt in Art. 4 BGÖ nicht für Geheimhaltungsnormen, die durch Verordnungen oder Vorschriften unterhalb der Verordnungsstufe eingeführt wurden. (BERTIL COTTIER, Kommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 7; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 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, Kommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 10). Nachfolgend ist zu prüfen, ob die von der Vorinstanz geltend gemachten sozialversicherungsrechtlichen Ge-

heimhaltungsnormen 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. 97 UVG regeln die Bekanntgabe beziehungsweise 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. 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 1963, 1990), ist mittels Auslegung zu prüfen, ob diese im vorliegenden Fall als *lex specialis* trotzdem Vorrang gegenüber dem neueren BGÖ haben (CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Basler Kommentar

Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 4 BGÖ N. 2, nachfolgend: Basler Kommentar BGÖ; FORSTMOSER/VOGT, Einführung in das Recht, 5. Aufl. 2012, Rz. 276 ff.; Urteil des BVGer 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, Kommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 9 f.). Insoweit konkretisiert Art. 33 ATSG das in Art. 28 ZGB 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, Kommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 11). Doch auch bei dieser Bestimmung geht es um den Schutz der versicherten Person beziehungsweise des Verunfallten (vgl. Die Schweizer Privatversicherungen, Wegleitung zur obligatorischen Unfallversicherung UVG, 3. Aufl. 2004, S. 86), zumal die Bestimmung eine Ausnahmebestimmung zu Art. 33 ATSG darstellt (vgl. Urteil des BVGer 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 beziehungsweise 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, Basler Kommentar BGÖ, Art. 4 BGÖ 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, Kommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 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, Basler Kommentar BGÖ, 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 1963, 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 beziehungsweise 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 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 BVGer A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 4–7; MAHON/GONIN, Kommentar BGÖ, 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 BGÖ).

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 (SR 635.1) 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: Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, Art. 3 Bst. a N. 6 ff., nachfolgend: Handkommentar DSG). 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 wer-

den, 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, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1^{bis} N. 31; ALEXANDRE FLÜCKIGER, Kommentar BGÖ, Art. 9 Rz. 47; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2033). Die erstgenannte Voraussetzung trägt dem Zweckbindungsgebot Rechnung und ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs « amtliches Dokument » in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ (ISABELLE HÄNER, Basler Kommentar BGÖ, Art. 9 BGÖ N. 12; JÖHRI, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1^{bis} N. 54; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 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, Basler Kommentar BGÖ, Art. 19 DSG N. 45 m.H.; JÖHRI, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1^{bis} 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 m.H.; EHRENSPERGER, Basler Kommentar BGÖ, Art. 19 DSG N. 46; HÄNER, Basler Kommentar BGÖ, Art. 19 BGÖ N. 13; JÖHRI, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1^{bis} N. 45). Das öffentliche Interesse am Zugang kann aber gemäss Art. 6 Abs. 2 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Inte-

ressen (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 1963, 2033; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 72 und 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 (BVG E. 2011/52 E. 7.1.1; JÖHRI, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1^{bis} 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, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1^{bis} 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 1963, 2005 und 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; 128 II 292 E. 5.1; Urteile des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 4 und A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 2.6 m.w.H.).

7.3 Da es sich bei der beantragten Auskunft um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ handelt (vgl. 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 BVGer A-5489/2012 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 Vorinstanz 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 Staatssekretariat für Wirtschaft SECO geführten Liste aufgeführt seien. Eine Kontaktaufnahme beziehungsweise 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, BS 1 3). 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 er-

gibt sich aus dem Ziel, bei schlechter Wirtschaftslage « Schmutzkonkurrenz » oder « Sozialdumping » zu vermeiden (THOMAS GÄCHTER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, 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 m.H.). Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG, SR 221.215.311) 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 einheitliche 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 BGE 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 vom 29. Januar 1954 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 DSGVO 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 BVGer A–3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar BGÖ, 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 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 Kontaktauf-

nahme 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 beziehungsweise wahrheitsgemässen Informationen zu ihrer Lohnsumme liefern. Aus demselben Grund sind auch das Angebot der SUVA (...), die potenziell unterstellten Betriebe über den GAV zu informieren und sie aufzufordern, der Schweizerischen Paritätischen Berufskommission Personalverleih 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 beziehungsweise 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 – Personendaten ausnahmsweise einzuschränken (vgl. E. 7.2). Mit dem Vollzug des GAV Personalverleih ist der Beschwerdeführer 2 betraut (Art. 7 Abs. 3 GAV). 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 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG hat die Vorinstanz folglich die Auskünfte mit den erwähnten Einschränkungen zu erteilen. Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob im vorliegenden Fall eine Auskunftserteilung auch gestützt auf Art. 97 Abs. 6 UVG möglich wäre.