Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-2434/2013

Urteil vom 9. Dezember 2013

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Markus Metz,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

1. **Naturstein-Verband Schweiz (NVS),**
   Konradstrasse 9, Postfach 7190, 8021 Zürich 1,
   Gewerkschaft UNIA, Weltpoststrasse 20, 3000 Bern 15,
   Gewerkschaft SYNA, Josefstrasse 59, 8005 Zürich,
   gemeinsam **Paritätische Kommission Marmor und Granit,** Postfach 3321, 8021 Zürich 1,
2. **Commission professionnelle paritaire du second-oeuvre romand de la construction,** En Budron H6, Postfach 193, 1052 Le Mont-sur-Lausanne,
3. **Zentrale Paritätische Berufskommission Plattenleger,** Postfach 134, 6252 Dagmersellen,
4. **Schweizerischer Maler- und Gipserunternehmerverband (SMGV),** Grindelstrasse 2, 8304 Wallisellen,
   Gewerkschaft UNIA, Weltpoststrasse 20, 3000 Bern 15,
   Gewerkschaft SYNA, Josefstrasse 59, 8005 Zürich,
   gemeinsam **Zentrale Paritätische Berufskommission des Maler- und Gipsergewerbes,** Postfach 3276, 8021 Zürich 1,
5. **Paritätische Kommission Sicherheit,**
   Konradstrasse 9, Postfach 3377, 8021 Zürich 1,
6. **Paritätische Landeskommission in der Schweizerischen Elektro- und Telekommunikations-Installationsbranche,** Weltpoststrasse 20,
   Postfach 272, 3000 Bern 15,

7. **Paritätische Landeskommission (PLK) im Schweizerischen Dach- und Wandgewerbe,** Postfach 3321, 8021 Zürich 1,
8. **Hotel & Gastro Union,** 6002 Luzern,
   Gewerkschaft UNIA, Weltpoststrasse 20, 3000 Bern 15,
   Gewerkschaft SYNA, 4601 Olten
   Swiss Catering Association (SCA), 8047 Zürich,
   GastroSuisse, Blumenfeldstrasse 20, 8046 Zürich,
   hotelleriesuisse, Monbijoustrasse 130, Postfach 2657, 3001 Bern,
   gemeinsam **Aufsichtskommission für den Landes-Gesamtarbeitsvertrag des Gastgewerbes,** Dufourstrasse 23, Postfach 357, 4010 Basel,
9. **Paritätische Berufskommission des Schweizerischen Gewerbes für Decken- und Innenausbausysteme,** Postfach 3276, 8021 Zürich 1,
10. **Paritätische Regionalkommission Gärtner BS/BL,** Elisabethenstrasse 23, Postfach 332, 4010 Basel,
11. **Commission professionnelle paritaire pour le secteur du nettoyage en bâtiment pour la Suisse romande,** Case postale 1215, 1001 Lausanne,
12. **Paritätische Landeskommission im Schweizerischen Carrosseriegewerbe,** Weltpoststrasse 20, Postfach 272, 3000 Bern 15,
13. **Paritätische Landeskommission in der Schweizerischen Gebäudetechnikbranche,** Weltpostrasse 20, Postach 272, 3000 Bern 15,
14. **Paritätische Berufskommission (PBK) Autogewerbe Ostschweiz,** Postfach 647, 9004 St. Gallen,
15. **Schweizerische Paritätische Berufskommission Holzbau,** Schaffhauserstrasse 315, 8050 Zürich,
16. **Paritätische Landeskommission im Schweizerischen Isoliergewerbe,** Weltpoststrasse 20, Postfach 272, 3000 Bern 15,
17. **Paritätische Berufskommission der Schweizerischen Ziegelindustrie,** Mutschellenstrasse 69b, 8038 Zürich,
18. **Paritätische Kommission der Reinigungsbranche in der Deutschschweiz,** Konradstrasse 9, Postfach 3377, 8021 Zürich 1,
19. **Zentrale Paritätische Berufskommission Schreiner-gewerbe,** Gladbachstrasse 80, Postfach, 8044 Zürich,
20. **Paritätische Landeskommission im Metallgewerbe,** Seestrasse 105, Postfach, 8027 Zürich,
21. **Paritätische Berufskommission für das schweizerische Gerüstbaugewerbe,** Dornacherhof 11, Postfach, 4501 Solothurn,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. André Weber,
Kappelergasse 11, Postfach 2998, 8022 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

Weltwoche Verlags AG,
Förrlibuckstrasse 70, Postfach, 8021 Zürich 1,
vertreten durch Advokat Martin Wagner,
Hochbergstrasse 15, 4019 Basel,
Beschwerdegegnerin,

und

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen,
Effingerstrasse 31, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ.

Sachverhalt:

A.
Mit E-Mail vom 25. Oktober 2011 ersuchte die Weltwoche Verlags AG (Gesuchstellerin) um Einsicht in sämtliche Abrechnungen (Erfolgsrechnungen und Bilanzen) der paritätischen Kommissionen aus dem Jahr 2010. Ihr Gesuch stellte sie an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als die für die Aufsicht zuständige Behörde gemäss dem Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (AVEG, SR 221.215.311).

B.
Mit Schreiben vom 11. November 2011 teilte das SECO der Gesuchstellerin mit, es werde keine Einsicht in die verlangten Dokumente gewähren.

C.
Am 15. November 2011 reichte die Gesuchstellerin beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein.

D.
Nachdem im Schlichtungsverfahren keine Einigung erzielt werden konnte, erliess der EDÖB am 20. Februar 2013 gegenüber dem SECO die Empfehlung, der Gesuchstellerin den Zugang zu den verlangten Dokumenten mehrheitlich zu gewähren. Der EDÖB erwog in seiner Begründung, das öffentliche Interesse der Bevölkerung am Zugang zu den fraglichen Abrechnungen überwiege vorliegend das Interesse der Beteiligten am Schutz ihrer Privatsphäre. Der Zugang sei daher zu gewähren, wobei die in den Dokumenten enthaltenen Bank- und Postkontonummern eingeschwärzt und entsprechend gekennzeichnet werden könnten. Einzig betreffend die Zentrale Paritätische Kommission für Branchen des Ausbaugewerbes in den Kantonen BL/BS/SO sei das Zugangsgesuch durch das SECO abzuweisen. Jene Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) sei erst auf den 1. Oktober 2010 in Kraft getreten, weshalb das SECO über keine Abrechnungen für das Jahr 2010 verfüge.

E.
Auf die Empfehlung des EDÖB hin teilten verschiedene paritätische Kommissionen dem SECO mit, dass sie mit einer Herausgabe der Abrechnungen an die Gesuchstellerin nicht einverstanden seien und sie deshalb den Antrag stellen, es sei eine Verfügung zu erlassen.

F.
Mit Verfügungen vom 15. März 2013 gewährte das SECO der Gesuchstellerin den Zugang zu den verlangten Dokumenten entsprechend der Empfehlung des EDÖB. In der Begründung verweist das SECO im Wesentlichen auf die Erwägungen des EDÖB.

G.
Gegen diese Verfügungen erheben die im Rubrum aufgeführten Beschwerdeführenden am 30. April 2013 beim Bundesverwaltungsgericht jeweils wortgleich Beschwerde mit folgenden Rechtsbegehren:

"1. Es sei die Verfügung vom 15. März 2013 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Akten der Beschwerdeführerin in Bestätigung und Anwendung ihrer bisherigen Praxis sinngemäss zu sperren.

2. Eventualiter sei die Verfügung vom 15. März 2013 aufzuheben und die Akten an die Vorinstanz zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. Insbesondere sei die Vorinstanz anzuweisen, eine allfällige Praxisänderung ohne Rückwirkung, sondern erst mit Wirkung für das Geschäftsjahr 2013 zu verfügen. Dabei seien alle Unterlagen in ihrem Besitz gesetzeskonform zu anonymisieren und der Zugang der Gesuchstellerin zu den entsprechenden Dokumenten nur auf anonymisierter Basis zu gewähren. Ferner sei die Vorinstanz anzuweisen, der Gesuchstellerin lediglich Zugang zu Daten und Informationen zu gewähren, welche sich auf nicht organisierte Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer beziehen, d.h. Parteien, welche kraft der AVE Vollzugskostenbeiträge entrichten.

3. Sub-Eventualiter sei die Verfügung vom 15. März 2013 aufzuheben und der Beschwerdeführerin im Sinne einer Ersatzvornahme die Möglichkeit zu gewähren, eine Abrechnung zu erstellen, welche lediglich die Zahlen über Vollzugskostenbeiträge von nicht organisierten Arbeitgebern und Arbeitnehmern berücksichtigt, nachzureichen.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Staatskasse."

Weiter stellen die Beschwerdeführenden die folgenden Verfahrensanträge:

"1. Es sei den Parteien ausdrücklich zu bestätigen, dass die vorliegende Beschwerde gemäss Art. 55 Abs. 1 VwVG aufschiebende Wirkung hat.

2. Es seien alle Beschwerdeverfahren gegen die SECO-Verfügung vom 15. März 2013, in welchen die Beschwerdeführer RA André Weber, Kappelergasse 11, Postfach 2998, 8001 Zürich mit der Interessenwahrung beauftragt haben, im Interesse der Verfahrensökonomie zu vereinigen.

3. Es sei der Gesuchstellerin im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung für die Dauer des Verfahrens bis zu dessen rechtskräftigen Erledigung zu untersagen, Zugang zu Abrechnungen von anderen Paritätischen Berufskommissionen aus dem Jahr 2010 oder anderen Geschäftsjahren zu verlangen.

4. Entsprechend sei die Vorinstanz anzuweisen, alle Adressaten der Verfügung vom 15. März 2013 (insgesamt 29 Paritätische Berufskommissionen) schriftlich über die Rechtshängigkeit des Beschwerdeverfahrens und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde zu informieren."

Die Beschwerdeführenden 1,4, 8 und 14 machen zusätzlich geltend, die angefochtenen Verfügungen seien als nichtig zu erachten, soweit sie sich an diejenigen paritätischen Kommissionen richten würden, die als einfache Gesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit konstituiert seien.

Neben einzelnen verfahrensrechtlichen Vorbringen bestreiten sämtliche Beschwerdeführenden in der Hauptsache die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) auf die Abrechnungen der privatrechtlich organisierten paritätischen Kommissionen. Zumindest müsse der Zugang auf diejenigen Informationen beschränkt werden, die die sog. "Aussenseiter" beträfen, da nur in diesem Umfang überhaupt eine Aufsichtspflicht des SECO bestehe. Mit den angefochtenen Verfügungen habe das SECO eine grundlegende Praxisänderung vorgenommen und dies ohne die geänderte Rechtsanschauung zu begründen. Insbesondere habe es weder eine Interessenabwägung vorgenommen noch die – nicht schutzwürdigen – Beweggründe der Gesuchstellerin ermittelt bzw. berücksichtigt. Die Möglichkeit einer Anonymisierung der Daten sei nicht geprüft worden. Die angefochtene Verfügung erweise sich daher als willkürlich und mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht vereinbar.

H.
Mit Verfügung vom 7. Mai 2013 vereinigt der Instruktionsrichter die Beschwerdeverfahren. Gleichzeitig weist er die Verfahrensanträge 3 und 4 ab und bestätigt, dass den Beschwerden von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt.

I.
Das SECO (Vorinstanz) hält in der Vernehmlassung vom 26. Juni 2013 an den angefochtenen Verfügungen fest.

In ihrer Begründung führt die Vorinstanz aus, auch die nicht rechtsfähigen paritätischen Kommissionen seien im vorinstanzlichen Verfahren als Parteien aufgetreten, weshalb sie ihnen die Verfügungen eröffnet habe, ohne die Partei- und Prozessfähigkeit im Einzelnen zu prüfen. Zu den materiellen Rügen der Beschwerdeführenden legt die Vorinstanz dar, ihr Aufsichtsrecht erstrecke sich nicht nur auf die Daten der "Aussenseiter", sondern auch auf die Daten der organisierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Aufgrund der überzeugenden Begründung des EDÖB habe sie der Gesuchstellerin den Zugang zu den gewünschten Dokumenten schliesslich gewährt. Eine unzulässige Praxisänderung sei darin nicht zu erblicken. Ihrer Begründungspflicht sei sie mit dem Verweis auf die ausführlichen Erwägungen des EDÖB nachgekommen.

J.
In der Beschwerdeantwort vom 15. August 2013 schliesst die Gesuchstellerin (Beschwerdegegnerin) auf Abweisung der Beschwerde. Sie führt im Wesentlichen aus, die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes sei gegeben und es sei nicht ersichtlich, inwiefern sich der Zugang zu den Abrechnungen nachteilig für die Beschwerdeführenden auswirken könnte. Im Sinn der Schaffung von Transparenz sei ihr Rechtsbegehren gutzuheissen.

K.
Am 20. September 2013 reicht die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht die vom Zugangsgesuch der Beschwerdegegnerin betroffenen Abrechnungen der Beschwerdeführenden ein.

L.
Die Beschwerdeführenden legen am 30. September 2013 und am 6. November 2013 weitere Akten ins Recht. Ergänzend zur Beschwerdeschrift sowie zur Beschwerdeantwort stellen sie den Antrag auf Berichtigung der Parteibezeichnung der Beschwerdeführenden 14.

M.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden 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). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und das SECO eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2

1.2.1 Mit Verfügungen vom 15. März 2013 gewährte die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin den Zugang zu den verlangten Dokumenten entsprechend der Empfehlung des EDÖB. Somit ist grundsätzlich ein Anfechtungsobjekt für die Beschwerdeführung gegeben. Die Beschwerdeführenden 1, 4 und 8 machen indes geltend, die sie betreffenden Verfügungen litten an einem Nichtigkeitsmangel, da die Vorinstanz in ihrem Fällen den paritätischen Kommissionen, die als einfache Gesellschaften konstituiert seien und über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügten, Parteistellung zuerkannt habe.

1.2.2 Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar. Nichtigkeit, d.h. die absolute Unwirksamkeit einer Verfügung, bildet die Ausnahme. Gemäss der von der Praxis entwickelten Evidenztheorie ist eine Verfügung erst dann nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem die Rechtssicherheit dadurch nicht ernsthaft gefährdet wird (vgl. BGE 138 II 501 E. 3.1, BGE 137 I 273 E. 3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5410/2012 vom 28. Mai 2013 E. 4.1 und A-11/2012 vom 26. März 2013 E. 4.4; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 955 ff.). Eine bloss fehlerhafte Parteibezeichnung kann hingegen berichtigt werden. Dies ist statthaft, wenn die Identität der Partei von Anfang an eindeutig feststand und bloss deren Benennung formell falsch war (vgl. BGE 131 I 57 E. 2.2, BGE 129 V 300 E. 3.2, BGE 116 V 335 E. 4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4584/2011 vom 20. November 2012 E. 1.2.1, A-6610/2009 vom 21. April 2010

E. 2.4 ff. und A-1513/2006 vom 24. April 2009 E. 5.2; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Praxiskommentar VwVG [nachfolgend: Praxiskommentar], Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 6 N 48, FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, Praxiskommentar, Art. 38 N 13; je mit Hinweisen).

1.2.3 Die Beschwerdeführenden 2, 3, 5-7, 9-21 sind allesamt Vereine im Sinn von Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und als solche juristische Personen des Privatrechts. Das Erfordernis der Parteifähigkeit ist bei diesen Beschwerdeführenden unbestrittenermassen erfüllt. Die drei übrigen angefochtenen Verfügungen betreffen hingegen paritätische Kommissionen, die als einfache Gesellschaften konstituiert sind. Eine einfache Gesellschaft ist eine Personengemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist keine juristische Person, sondern berechtigt und verpflichtet sind immer nur die einzelnen Gesellschafter, im vorliegenden Fall die vertragsschliessenden Verbände des GAV (Art. 530 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]; LUKAS HANDSCHIN, in: Honsell/Vogt/Watter [Hrsg.], Basler Kommentar, Obligationenrecht II, 4. Aufl., Basel 2012, Art. 530 Rz. 6, ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL/ROGER RUDOLPH, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319−362 OR, 7. Aufl., Zürich 2012, Art. 357b N 5). Die Verfügungen vom 15. März 2013 erweisen sich somit insofern als fehlerhaft, als sie sich teilweise an nicht rechtsfähige einfache Gesellschaften richten. Hieraus darf jedoch – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden 1, 4 und 8 – nicht unmittelbar auf Nichtigkeit geschlossen werden.

Aus den angefochtenen Verfügungen ergibt sich, dass sie sich an die vom Zugangsgesuch der Beschwerdegegnerin unmittelbar betroffenen paritätischen Kommissionen wenden. Der Kreis der Betroffenen ist auch bei denjenigen paritätischen Kommissionen, die als einfache Gesellschaften konstituiert sind, genau bestimmbar. Es sind die Vertragsparteien des jeweiligen GAV. Der Mangel der Verfügungen besteht somit in einer unrichtigen bzw. unvollständigen Bezeichnung der Verfügungsadressaten. Durch die mangelhafte Bezeichnung ist denn auch keiner der Beschwerdeführenden ein Nachteil erwachsen (vgl. Art. 38 VwVG), konnten sie doch ihre Rechte durch die fristgerechte Anfechtung der Verfügungen ausreichend wahren. Insgesamt besteht somit kein Anlass, wegen der fehlerhaften Parteibezeichnung auf Nichtigkeit der Verfügungen zu erkennen. Da dieser rein formelle Mangel zudem im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt werden kann, rechtfertigt er für sich allein

auch nicht die Aufhebung der Verfügungen. Die Rüge der Beschwerdeführenden 1, 4 und 8 erweist sich daher vorab als unbegründet.

1.3 Mit Eingabe vom 20. September 2013 teilen die Beschwerdeführenden mit, entgegen den ursprünglichen Angaben in der Beschwerdeschrift sei die Paritätische Berufskommission (PBK) Autogewerbe Ostschweiz als Verein und nicht als einfache Gesellschaft konstituiert. Wie eben dargelegt (vgl. vorstehend E. 1.2.2), darf eine solch fehlerhafte Parteibezeichnung berichtigt werden, wenn die Identität der Parteien von Anfang an eindeutig feststand und bloss deren Benennung falsch war. Diese Voraussetzungen sind erfüllt, weshalb dem Antrag um Berichtigung der Parteibezeichnung stattzugeben ist. Anstelle der einzelnen Vertragsparteien des GAV ist der Verein Paritätische Berufskommission (PBK) Autogewerbe Ostschweiz als Beschwerdeführerin 14 in das Rubrum aufzunehmen.

1.4 Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte (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 Beschwerdeführenden 2, 3, 5-7, 9-21 sind als Adressaten der angefochtenen Verfügungen unmittelbar in ihren eigenen Interessen betroffen und daher zur Beschwerde legitimiert. Die im Rubrum als Beschwerdeführenden 1, 4 und 8 aufgeführten Verbände hätten aufgrund ihrer Gesellschafterstellung als Adressaten der angefochtenen Verfügungen bezeichnet werden müssen (vgl. vorstehend E. 1.2). Als Mitglieder einer einfachen Gesellschaft bilden sie ein Gesamthandverhältnis, weshalb Prozesshandlungen grundsätzlich nur gemeinsam und übereinstimmend vorgenommen werden dürfen (MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Praxiskommentar, Art. 6 N 11 mit Hinweisen). Diese Voraussetzung sowie die Anforderungen an die Vertretung (Art. 11 VwVG) sind vorliegend erfüllt. Sie sind durch die angefochtenen Verfügungen im Sinn von Art. 48 Abs. 1 VwVG beschwert und damit ebenfalls zur Beschwerde befugt.

1.5 Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem durch die Verfügungen der Vorinstanz vom 15. März 2013 geregelten Rechtsverhältnis, soweit sie von den Beschwerdeführenden angefochten wurden. Fragen, über welche die erstinstanzliche Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht

beurteilen; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 2.7 f. mit Hinweisen). In den nun angefochtenen Verfügungen hat die Vorinstanz ausschliesslich beurteilt, ob der Beschwerdegegnerin der Zugang zu den von den Beschwerdeführenden eingereichten Abrechnungen des Jahres 2010 zu gewähren ist. Für die Abrechnungen des Jahres 2013 hat die Beschwerdegegnerin kein Zugangsgesuch gestellt, weshalb die Vorinstanz darüber auch nicht entschieden hat. Das Rechtsbegehren 2 der Beschwerdeführenden, der Zugang sei eventualiter erst ab dem Jahr 2013 zu gewähren, liegt somit ausserhalb des massgebenden Streitgegenstands. Darauf ist nicht einzutreten.

1.6 Auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach mit der vorgenannten Einschränkung 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 – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.
Die Beschwerdeführenden rügen zunächst formelle Mängel der angefochtenen Verfügungen bzw. des ihnen zugrunde liegenden Verfahrens.

3.1 Die Beschwerdeführenden sehen den Untersuchungsgrundsatz verletzt, da die Vorinstanz versäumt habe, die Beweggründe der Beschwerdegegnerin abzuklären. Die Vorinstanz sowie die Beschwerdegegnerin weisen den Vorhalt der fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung als unbegründet zurück.

Vorliegend hält das Vorgehen der Vorinstanz hinsichtlich der Sachverhaltsfeststellung der Prüfung stand. Da die Vorinstanz zur Überzeugung gelangt ist, die Beschwerdegegnerin müsse von Gesetzes wegen kein qualifiziertes Interesse am Zugang nachweisen, durfte sie die tatsächlichen Abklärungen auf die ihrer Ansicht nach entscheidrelevanten Punkte beschränken und im Sinn einer antizipierten Beweiswürdigung auf eine detailliertere Abklärung der Beweggründe der Beschwerdegegnerin ver-

zichten (vgl. Art. 12 VwVG; BGE 131 I 153 E. 3; Urteil des Bundesgerichts 1C_105/2009 vom 13. Oktober 2009 E. 2.1; PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, Praxiskommentar, Art. 12 N 28 ff.; je mit weiteren Hinweisen). Ob die rechtliche Würdigung der Vorinstanz zutreffend ist, wird bei der materiellen Prüfung zu klären sein. Hier ist einzig festzuhalten, dass die vorgenommene Erhebung des Sachverhalts als genügend zu erachten ist. Jedenfalls lässt sich aus dem Umstand, dass die Vorinstanz die rechtlich relevante Ausgangslage anders als die Beschwerdeführenden gewürdigt hat, noch nicht auf eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes schliessen.

3.2 Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, die Vorinstanz habe ihnen das rechtliche Gehör verwehrt. Der vage Verweis in den Verfügungen auf die Erwägungen in der Empfehlung des EDÖB erfülle die Anforderungen einer rechtsgenügenden Begründung nicht. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin stellen sich dagegen auf den Standpunkt, die Gründe, auf die sich die angefochtenen Verfügungen stützten, seien aus der Empfehlung des EDÖB klar ersichtlich.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Inhaltlich umfasst der Gehörsanspruch verschiedene Teilgehalte, so auch das Recht auf einen begründeten Entscheid. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn sachgerecht anfechten kann (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG). Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt (BGE 133 III 439 E. 3.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4854/2012 vom 7. März 2013 E. 3.1 und A-5076/2012 vom 11. Februar 2013 E. 4.2.2; vgl. auch LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 22 ff.). Die Begründung braucht aber nicht in der Verfügung selbst enthalten zu sein; insbesondere kann sie sich aus einer separaten schriftlichen Mitteilung ergeben (BGE 113 II 204 E. 2, BGE 99 Ib 135 E. 2a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1425/2006 vom 6. November 2008 E. 6.1; UHLMANN/SCHWANK, Praxiskommentar, Art. 35 N 13). Die angefochtenen Verfügungen werden diesen Anforderungen gerecht. Zwar beschränkt sich die vorinstanzliche Begründung im Wesentlichen darauf, auf die in dieser Streitsache ergangene Empfehlung des EDÖB zu verweisen. Der EDÖB nimmt jedoch in seiner Empfehlung eine auf den konkreten Fall bezogene

Interessenabwägung vor und prüft insbesondere auch, ob eine Anonymisierung der strittigen Abrechnungen angezeigt wäre. Die Empfehlung des EDÖB, die sämtlichen Parteien ordnungsgemäss eröffnet wurde, enthält damit eine ausreichende Begründung. Da die Vorinstanz sich mit der Empfehlung des EDÖB in allen Punkten einverstanden erklärte und die Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren ihre Gesuche um Erlass einer Verfügung jeweils nicht begründeten, durfte sie auf eine eigene ausführliche Begründung ausnahmsweise verzichten. Eine solche hätte lediglich eine Wiederholung der Erwägungen des EDÖB bedeutet. Die Beschwerdeführenden hatten mit dem Hinweis auf die Erwägungen des EDÖB zuverlässige Kenntnis von den Entscheidgründen der Vorinstanz und waren ohne Weiteres in der Lage, sich mit diesen auseinanderzusetzen und sie sachgerecht anzufechten. Unter den genannten Umständen hat die Vorinstanz ihre Begründungspflicht nicht verletzt.

3.3 Die formellen Rügen der Beschwerdeführenden erweisen sich damit als unbegründet, und es ist anschliessend auf die materiellen Vorbringen einzugehen.

4.

4.1 Das BGÖ ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. 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; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar [nachfolgend: Kommentar Öffentlichkeitsgesetz], Bern 2008, Art. 6 Rz. 1 ff.). 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; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 4.1).

4.2 Die Beschwerdegegnerin reichte ihr Gesuch um Zugang zu den Abrechnungen der paritätischen Kommissionen beim SECO ein. Als Verwaltungseinheit des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gehört das SECO zur Bundesverwaltung und un-

tersteht damit vorbehältlich spezialgesetzlicher Bestimmungen dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Eine Ausnahme, was den sachlichen Geltungsbereich gemäss Art. 3 BGÖ betrifft, liegt nicht vor. Ebenso wenig greift vorliegend der Vorbehalt spezialgesetzlicher Regelung gemäss Art. 4 BGÖ.

5.
In der Hauptsache ist zwischen den Parteien strittig geblieben, ob die Abrechnungen der Beschwerdeführenden als amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ zu qualifizieren sind. Dies wird nachfolgend als Erstes zu prüfen sein.

5.1 Die Beschwerdeführenden bringen vor, sie würden sich ausschliesslich im Bereich des Privatrechts bewegen und seien folglich nicht dem Geltungsbereich des BGÖ unterstellt. Die Abrechnungen enthielten überdies Informationen, die die Vollzugskostenbeiträge der organisierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber beträfen. Diese Beiträge seien unabhängig von der AVE des GAV geschuldet und würden von den vorinstanzlichen Aufsichtsrechten nach Art. 5 Abs. 2 AVEG nicht erfasst. Diesen Teil der Abrechnungen hätten sie der Vorinstanz ausschliesslich auf freiwilliger Basis und im Vertrauen auf die Geheimhaltung überlassen.

Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, gemäss den jeweiligen Bundesratsbeschlüssen über die AVE des GAV erfolge die Kontrolle der paritätischen Kommissionen in erster Linie durch Prüfung der jährlich einzureichenden Jahresrechnungen (inkl. Bericht einer anerkannten Revisionsstelle) sowie des Budgets. Das Aufsichtsrecht gestützt auf Art. 5 Abs. 2 AVEG erstrecke sich dabei nicht nur auf die Daten über die "Aussenseiter", sondern auch auf die Daten über die organisierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Denn nur mit den Angaben beider Seiten könne sie die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen überprüfen. Die gesamten Abrechnungen seien daher als amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ zu qualifizieren.

Die Beschwerdegegnerin ihrerseits argumentiert, die Beschwerdeführenden seien rechtlich verpflichtet, der Vorinstanz sowohl die Abrechnungen betreffend die "Aussenseiter" als auch betreffend die organisierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber einzureichen. Auf die aufsichtsrechtliche Tätigkeit der Vorinstanz finde das BGÖ klarerweise Anwendung.

5.2

5.2.1 Der Begriff des amtlichen Dokuments wird in Art. 5 BGÖ definiert. Dieser Bestimmung zufolge handelt es sich hierbei um jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist, und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ). Mit Blick auf diese Legaldefinition stellt sich die Frage, ob auch private Informationen, die Dritte einer Behörde einreichen, als amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ zu gelten haben. Diese Frage ist mittels Auslegung zu klären.

5.2.2 Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte als Teil der Gesetzesanwendung geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. "Methodenpluralismus"; vgl. BGE 137 III 217 E. 2.4.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; vgl. statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 5.1). Es sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 217). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (BGE 134 II 249 E. 2.3, BGE 131 II 710 E. 4.1; BVGE 2007/41 E. 4.2).

5.2.3 Nach dem im Deutschen, Französischen und Italienischen übereinstimmenden Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 BGÖ, gelten als amtliche Dokumente auch diejenigen Informationen, die einer Behörde mitgeteilt wurden, sofern sie auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgaben betreffen. Der Wortlaut der Norm lässt es somit zu, dass Informationen, die aus einer privaten Quelle stammen, Inhalt eines amtlichen Dokuments sein können.

5.2.4 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Insbesondere bei jungen Erlassen – wie dem vorliegenden – muss dem Willen des Gesetzgebers ein grosses Gewicht beigemessen werden (BGE 131 II 697 E. 4.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 101). Dabei ist eine Abgrenzung zur teleologischen Auslegung, die auf den Regelungszweck abstellt, wegen des erst vor kurzer Zeit in Kraft getretenen BGÖ kaum möglich. Es gilt somit insgesamt, die mit der Norm verbundenen Zweckvorstellungen (ratio legis) zu ermitteln.

Gemäss Art. 1 BGÖ dient das Gesetz der Transparenz der Verwaltung. Das Öffentlichkeitsprinzip soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/53 E. 6, BVGE 2011/52 E. 3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 4; STEPHAN C. BRUNNER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 1 Rz. 5 ff.).

In der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 (nachfolgend: Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963) wird zu Art. 5 BGÖ erläutert, ein Dokument, welches eine Organisation bzw. eine Person im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ einer Behörde zur Verfügung stelle, betreffe grundsätzlich nur so weit eine öffentliche Aufgabe, als diese selbst dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt sei (BBl 2003 1995). Diese Auffassung des Bundesrates, die auf eine enge Auslegung schliessen lässt, wird jedoch von der Lehre als kaum haltbar beurteilt, da diese im Ergebnis die Organisationen und Personen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ – im Gegensatz zu anderen Dritten – weitgehend von der Transparenz ausnimmt. Dies dürfte, so der Einwand der Lehre, nicht dem Gesetzeszweck entsprechen (KARL NUSPLIGER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 5 Rz. 23 mit Hinweisen). Die Kritik der Lehre ist berechtigt. Abweichend dazu wird denn auch an anderer Stelle der Botschaft Folgendes dargelegt:

> " Der Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe ergibt sich nicht nur aus der Art der Information, sondern auch aus ihrem Gegenstand oder ihrem Gebrauch. Ein *privates Dokument* im Besitz der Verwaltung wird vom vorliegenden Gesetzesentwurf erfasst, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird, so zum Beispiel, wenn es in Zusammenhang mit

> einem Entscheidungsprozess steht. Dies ist der Fall bei Dokumenten, welche die Verwaltung für die Zusprechung einer Bewilligung verlangt und die vom Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin vorgelegt werden, ebenso bei Dokumenten, welche der Verwaltung von Privaten im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses übermittelt werden. Vorbehalten bleibt der Schutz des Privatlebens oder des Geschäftsgeheimnisses (BBl 2003 1994)."

Diese letzteren Ausführungen des Bundesrates sprechen somit dafür, dass Informationen privaten Ursprungs vom Geltungsbereich des BGÖ erfasst werden können. Wie zudem auch die Wortprotokolle zu den parlamentarischen Beratungen klar aufzeigen, wollte der Gesetzgeber bewusst Informationen von Privaten, die im Besitz einer Behörde sind, im Geltungsbereich des BGÖ belassen. So wies die Sprecherin der vorberatenden Kommission in den ständerätlichen Beratungen darauf hin, private Schreiben mit amtlichem Inhalt seien als amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ zu betrachten (Votum Forster-Vannini, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2003 S 1139). Der Nationalrat lehnte überdies einen Minderheitsantrag ab, der das Ziel hatte, den Zugang zu privaten Dokumenten vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes generell auszuschliessen. Die vorberatende Kommission des Nationalrates führte gegen den Minderheitsantrag an, ein solches Vorgehen widerspräche der Definition eines amtlichen Dokuments nach Art. 5 BGÖ. Das Gesetz trage den Befürchtungen des Minderheitsantrages aber in Art. 7 Abs. 1 Bst. h, Art. 9 und Art. 11 BGÖ Rechnung. Damit sei sichergestellt, dass private Schreiben nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wenn deren Inhalt Vertraulichkeit gebiete (Votum Wyss, AB 2004 N 1258).

5.2.5 Nach der Gesetzessystematik ist die hier strittige Norm im 1. Abschnitt des BGÖ aufgeführt, welcher die allgemeinen Bestimmungen enthält und u.a. den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes definiert. Im 2. Abschnitt ist das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten normiert. Der dortige Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sieht als Ausnahmebestimmung vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (vgl. hierzu auch nachstehend E. 8.3). Wären Informationen von Privaten tatsächlich bereits vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen, wie dies von den Beschwerdeführenden vertreten wird, hätte der Gesetzgeber auf eine solche Ausnahmebestimmung verzichten können. Die Gesetzessystematik spricht vielmehr dafür, dass der

Geltungsbereich des BGÖ weit zu fassen ist und den von einem Zugangsgesuch betroffenen Privatinteressen erst im Rahmen der gesetzlichen Ausnahmebestimmungen sowie der Interessenabwägung im Einzelfall Rechnung zu tragen ist.

5.2.6 Als Fazit der Auslegung kann festgehalten werden, dass nach der grammatikalischen Auslegung der Gesetzeswortlaut es zulässt, dass Informationen von Privaten als amtliche Dokumente gelten, sofern auch die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. Gemäss der historisch-teleologischen Auslegung ist der Anwendungsbereich des BGÖ gerade in Bezug auf Informationen aus privaten Quellen weit zu fassen. Das Ergebnis der grammatikalischen und historisch-teleologischen Auslegung findet sich schliesslich in der systematischen Auslegung bestätigt. Die verschiedenen Auslegungsmethoden führen somit zum Resultat, dass auch Informationen von Privaten, die die Voraussetzungen von Art. 5 BGÖ erfüllen, als amtliche Dokumente zu qualifizieren sind und damit dem Geltungsbereich des BGÖ unterliegen.

5.3 Angesichts der dargelegten Rechtslage bleibt zu klären, ob im konkreten Fall die von den Beschwerdeführenden eingereichten Abrechnungen der Legaldefinition von Art. 5 BGÖ entsprechen.

Gemäss Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 AVEG unterstehen die Beschwerdeführenden der Aufsicht durch die Vorinstanz (vgl. GIACOMO RONCORONI, in: Handbuch zum kollektiven Arbeitsrecht, Andermatt et al. [Hrsg.], Basel 2009, Art. 5 AVEG Rz. 199 ff. mit Hinweisen). Im Rahmen dieses Aufsichtsverhältnisses haben die Beschwerdeführenden der Vorinstanz die hier strittigen Abrechnungen des Jahres 2010 eingereicht. Diese befinden sich nun bei einer dem BGÖ unterliegenden Behörde (vgl. vorstehend E. 4.2) und enthalten Informationen, welche zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe, nämlich der aufsichtsrechtlichen Kontrolle, Verwendung finden. Folglich stellen sie amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ dar. Dies hat – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden – für die gesamten Abrechnungen zu gelten. Wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung überzeugend dargelegt hat, würde eine Beschränkung der Aufsichtsrechte auf die "Aussenseiter" eine effektive aufsichtsrechtliche Kontrolle verunmöglichen. Namentlich liesse sich eine unzulässige Vorzugsbehandlung der organsierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber gegenüber den "Aussenseitern" nicht feststellen. Für eine solche Beschränkung der Aufsicht finden sich denn auch keine Anhaltspunkte in

Art. 5 Abs. 2 AVEG. Die Rechtsbegehren 2 und 3 der Beschwerdeführenden erweisen sich insofern als unbegründet.

Vollständigkeitshalber ist darauf hinzuweisen, dass bei dieser Sachlage offenbleiben kann, ob die paritätischen Kommissionen selbst eine öffentliche Aufgabe erfüllen, soweit der GAV für allgemeinverbindlich erklärt wurde, bzw. ob auch sie nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen. Die entsprechenden Vorbringen der Parteien können ungeprüft bleiben. Sie sind vorliegend nicht von Entscheidrelevanz.

6.
Als Zwischenfazit ist daher festzuhalten, dass die von den Beschwerdeführenden eingereichten Abrechnungen als amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ zu qualifizieren sind. Da die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen unbestrittenermassen gegeben sind, findet das BGÖ auf die vorliegende Streitsache Anwendung. In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob der Beschwerdegegnerin Zugang zu den Abrechnungen des Jahres 2010 zu gewähren ist.

7.

7.1 Die Beschwerdeführenden führen in ihrer Eventualbegründung aus, der Beschwerdegegnerin fehle es schon an einem schutzwürdigen Interesse am Zugang zu den Abrechnungen der paritätischen Kommissionen. Die bisherige Berichterstattung der Beschwerdegegnerin zeige, dass sie nicht an der Transparenz der Verwaltung im Sinn von Art. 1 BGÖ interessiert sei, sondern das Gesetz allein dazu nutze, Zugang zu privaten Dokumenten zu erhalten. Dies sei nicht Sinn und Zweck des BGÖ und stelle eine Gesetzesumgehung dar, welches keinen Rechtsschutz verdiene.

Dagegen weist die Vorinstanz darauf hin, die Beschwerdegegnerin habe für ein Zugangsgesuch nach BGÖ kein besonderes Interesse nachzuweisen.

In Ergänzung zur Vernehmlassung der Vorinstanz führt die Beschwerdegegnerin aus, ihr Einsichtsgesuch entspräche vollumfänglich der ratio legis des BGÖ, nämlich der Schaffung von Transparenz für die Öffentlichkeit.

7.2 Gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt

zu erhalten (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3, BVGE 2011/53 E. 6). Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten kann formlos gestellt werden und muss nicht begründet werden (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 [VBGÖ, SR 152.31]). Jede natürliche oder juristische Person verfügt damit über ein subjektives Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen oder die vorgesehene Verwendung – zu kommerziellen oder privaten Zwecken – offengelegt werden müsste. Dadurch soll der Kreis derjenigen, die Zugang verlangen können, so weit wie möglich gezogen werden (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2002; MAHON/GONIN, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 6 Rz. 22 f.; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 7.2 mit Hinweisen). Gemäss Lehre und der konstanten Rechtsprechungspraxis ist die Beschwerdegegnerin somit nicht verpflichtet, ein besonderes Interesse für ihr Zugangsgesuch nachzuweisen.

7.3 Eine andere Frage ist jedoch, und darauf dürfte die Argumentation der Beschwerdeführenden abzielen, ob der Beschwerdegegnerin wegen rechtsmissbräuchlichen Verhaltens der Zugang zu den strittigen Dokumenten zu verweigern ist. Rechtsmissbräuchlich handeln können sowohl Private als auch Behörden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 717). Das Verbot des Rechtsmissbrauchs gilt nicht nur für das Privatrecht, sondern auch im öffentlichen Recht und ist insbesondere im Verwaltungsrecht ein seit langem von der Rechtsprechung anerkannter Grundsatz (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 22 Rz. 26; vgl. HEINRICH HONSELL, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 4. Aufl., Basel 2010, Art. 2 Rz. 35). Gemäss bundesgerichtlicher Praxis liegt ein Rechtsmissbrauch namentlich dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Institut nicht schützen will, oder wenn das Interesse an der Rechtsausübung entweder fehlt oder nur von geringer Schutzwürdigkeit ist und dessen Ausübung als Schikane erscheint (BGE 134 I 65 E. 5, BGE 131 I 166 E. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 716, vgl. HONSELL, a.a.O., Art. 2 Rz. 39).

Selbst wenn das Zugangsgesuch der Beschwerdegegnerin allein dazu dienen sollte, in den Besitz der Abrechnungen der paritätischen Kommissionen zu gelangen sowie diese zu veröffentlichen und die Beschwerdegegnerin nicht an der Transparenz über die Verwaltungstätigkeit der Vor-

instanz interessiert wäre, wie dies die Beschwerdeführenden behaupten, könnte darin noch kein rechtsmissbräuchliches Verhalten erblickt werden. Die Beschwerdeführenden verkennen, dass das BGÖ kein schutzwürdiges Interesse für den Zugang voraussetzt noch einen bestimmten Verwendungszweck der Dokumente vorgibt. Ein rechtmissbräuchliches Verhalten darf folglich nicht leichthin angenommen werden. Ohnehin dient das Gesuch der Beschwerdegegnerin sehr wohl der Transparenz der Verwaltung im Sinn von Art. 1 BGÖ. Denn sollte die Beschwerdegegnerin im Fall eines Zugangs Unregelmässigkeiten in den Abrechnungen der Beschwerdeführenden feststellen und darüber berichten, würde damit gleichzeitig auch die aufsichtsrechtliche Tätigkeit der Vorinstanz beleuchtet werden. Die Beschwerdegegnerin hat mit ihrem Zugangsgesuch von den Rechten Gebrauch gemacht, die ihr das BGÖ eröffnet, ohne die Schranke zum Rechtsmissbrauch zu überschreiten (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 7 mit Hinweisen).

8.
Die Beschwerdeführenden berufen sich des Weiteren auf die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ.

8.1 Die privaten oder öffentlichen Interessen, welche die Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang beziehungsweise an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessenabwägung selber vorweg, indem es in abschliessender Weise die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen als Ausnahmeklauseln aufzählt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 6.1 mit Hinweisen; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2006). Die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs, die durch das BGÖ aufgestellt wird, obliegt der Behörde (BVGE 2011/52 E. 6; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2002; MAHON/GONIN, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 6 Rz. 11). Dabei hängt die Wirksamkeit dieser Ausnahmeklauseln einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich des Eintritts besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintrifft. Im Zweifelsfall ist es angebracht, sich für den Zugang zu entscheiden (BVGE 2011/52 E. 6; BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 4).

8.2 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Bei den Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen handelt es sich nicht um alle Geschäftsinformationen, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur um wesentliche Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würden, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen wird (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 6.2 ff.; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2012; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 41 f.; je mit Hinweisen). Diese Ausnahmebestimmung findet vorliegend indes keine Anwendung. Wie in der Empfehlung des EDÖB zutreffend ausgeführt wird, sind die Beschwerdeführenden aufgrund der jeweiligen AVE des GAV keinem Wettbewerbsverhältnis ausgesetzt. Es ist daher auszuschliessen, dass es im Fall der Zugangsgewährung zu einer Wettbewerbsverzerrung kommen könnte. Es fehlt somit bereits am Element der Konkurrenzsituation und damit an einer Anspruchsvoraussetzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ.

8.3 Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten auch dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Die Ausnahmeregelung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ findet Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson, nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, d.h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten erteilt haben (BVGE 2011/52 E. 6.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 8; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 47). Wie an anderer Stelle (vgl. vorstehend E. 5.3) bereits ausgeführt, unterstehen die gesamten Abrechnungen der Beschwerdeführenden der Aufsicht durch die Vorinstanz (Art. 5 Abs. 2 AVEG). Mit deren Einreichung sind die Beschwerdeführenden allein ihren gesetzlich vorgesehenen Rechenschaftspflichten nachgekommen. Die Einreichung erfolgte – entgegen der Auffassung der Be-

schwerdeführenden – nicht auf freiwilliger Basis, weshalb der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ gleichfalls nicht greift.

9.
In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob durch den Zugang zu den Abrechnungen der Beschwerdeführenden die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann und deshalb der Zugang gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden darf.

9.1 Gemäss dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 BGÖ ist die Einschränkung, Aufschiebung oder Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, welche die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen können, die Regel. Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt, darf aber ausnahmsweise der Zugang zu solchen Daten erfolgen. Hier verfügt die Behörde demnach über einen grösseren Ermessenspielraum als nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2007, 2013; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 50).

9.2 Die Definition und Eingrenzung des Begriffs der Privatsphäre lässt sich aus den Umschreibungen zu Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 28 ZGB sowie der Bedeutung des Schutzes der Persönlichkeit herleiten. Der Begriff der Privatsphäre und des Schutzes der Persönlichkeit sind deckungsgleich, wobei die Gefahr einer Beeinträchtigung der Privatsphäre zumeist in der Bekanntgabe von Personendaten gründet (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 65 f.). Der Begriff "Personendaten" deckt sich dabei mit der Definition in Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1; BVGE 2011/52 E. 7.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7.2.1). 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 [nachfolgend: Handkommentar Datenschutzgesetz], Zürich 2008, Art. 3 Bst. a N 6 ff.). Bei den hier strittigen Abrechnungen handelt es sich um Informationen zur finanziellen Situation der einzelnen paritätischen Kommissionen und damit um Personendaten im Sinn des Gesetzes. Überdies sind in den Abrechnungen der Beschwerdeführenden 1 und 4 Namen, Adressen sowie weitere Personen-

daten einzelner Betriebe zu finden, die dem GAV unterstellt sind. Die beiden genannten Abrechnungen beinhalten somit auch Personendaten von Drittpersonen, die am vorliegenden Verfahren nicht beteiligt sind. Dass solche Personendaten von Drittpersonen, die am vorliegenden Verfahren nicht beteiligten sind, in weiteren Abrechnungen enthalten sind, ergibt sich hingegen nicht aus den Akten und wurde im Übrigen weder von der Vorinstanz bzw. dem EDÖB noch von den Beschwerdeführenden selbst vorgebracht.

9.3 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten darf nur in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips (BGE 133 II 209 E. 2.3.3) eingeschränkt, aufgeschoben, verweigert oder – in Ausnahmefällen – mit Auflagen oder Bedingungen verbunden werden (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2005 ff.). Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde 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-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7.2.2 mit Hinweisen). Wenn ein amtliches Dokument nur beschränkt Informationen enthält, die nicht veröffentlicht werden können, wie beispielsweise Personendaten, verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip, dass das Dokument anonymisiert wird (Art. 9 Abs. 1 BGÖ; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2005; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 54).

9.4 Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind 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; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2016). Erst wenn die Betroffenen vernünftigerweise nicht identifizierbar sind, gilt ein Dokument als anonym im Sinn des DSG. Ist dagegen eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich, so enthält das Dokument Personendaten im Sinn des DSG und fällt nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ in dessen Geltungsbereich, obwohl eine Anonymisierung gemäss Art. 9

Abs. 1 BGÖ vorgenommen wurde (BVGE 2011/52 E. 7.1; ALEXANDRE FLÜCKIGER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 9 Rz. 31). Letztlich sind Streichungen oder Abdeckungen aber nur dann vorzunehmen, wenn die inhaltlichen Zusammenhänge verständlich bleiben, die mit dem verlangten Dokument vermittelt werden. Ist dies nicht mehr der Fall, sollte der Zugang verweigert werden (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 8).

9.5 In der Empfehlung vom 20. Februar 2013 hält der EDÖB fest, die in den Dokumenten enthaltenen Bank- und Postkontonummern können eingeschwärzt werden. Diesbezüglich ist auf die Empfehlung des EDÖB zu verweisen, welche nicht zu beanstanden ist. Zu Bedenken Anlass gibt hingegen, dass die Vorinstanz die Schwärzung der Bank- und Postkontonummern nicht in das Dispositiv der Verfügungen vom 15. März 2013 aufgenommen hat. Im Sinn der Klarheit der Verfügungen wäre dies angezeigt gewesen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 16).

In den Abrechnungen der Beschwerdeführenden 1 und 4 sind sodann Personendaten von Drittpersonen zu finden, die am vorliegenden Verfahren nicht beteiligt sind. Konkret haben die Beschwerdeführenden 1 der Vorinstanz eine Abrechnungsliste vom 16. Juni 2011 eingereicht, die Aufschluss über Namen, Adressen sowie die Höhe der Zahlungen der dem GAV unterstehenden Betriebe gibt (Beilage 1 zu act. 13, S. 1 und 2), und auf der Erfolgsrechnung der Beschwerdeführenden 4 vom 1. Dezember 2010 sind diejenigen Betriebe, bei denen Anwalts- und Kontrollkosten angefallen sind, namentlich aufgeführt (Beilage 4 zu act. 13, S. 2). Diese Namen und Adressen sind vorliegend ebenfalls zu schwärzen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Identität der betroffenen Betriebe nicht mehr oder nur mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann. Eine solche Anonymisierung beeinflusst die inhaltliche Aussagekraft der Dokumente nicht. In diesem Punkt sind die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 und 4 somit gutzuheissen.

Eine weitergehende Anonymisierung, wie dies die Beschwerdeführenden eventualiter fordern, ist hingegen abzulehnen. Würden im vorliegenden Fall tatsächlich alle Angaben in den Abrechnungen geschwärzt werden, die Rückschlüsse auf die Identität der einzelnen paritätischen Kommissionen zuliessen, würden sie ihren Informationsgehalt im Wesentlichen verlieren, wenn nicht sogar unverständlich werden. Da aus den genannten Gründen eine vollständige Anonymisierung nicht möglich ist, beurteilt sich

das Zugangsgesuch nach den materiellen Vorschriften des DSG (Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

10.

10.1 Gemäss Art. 19 Abs. 1bis 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 Datenschutzgesetz, Art. 19 N 31; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 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 (JÖHRI, Handkommentar Datenschutzgesetz, Art. 19 N 54; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2033). Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen: Geht es um die Beurteilung des Zugangs zu besonders schützenswerten Personendaten im Sinn von Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofilen im Sinn von Art. 3 Bst. d DSG, dürfte die Güterabwägung eher zugunsten der Privatsphäre Dritter erfolgen (BVGE 2011/52 E. 7.1.1 mit Hinweisen; JÖHRI, Handkommentar Datenschutzgesetz, Art. 19 N 45). Das öffentliche Interesse am Zugang kann aber gemäss Art. 6 Abs. 2 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 2013, 2033; COTTIER/SCHWEIZER/WID-MER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 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, Handkommentar Datenschutzgesetz, Art. 19 N 48). Voraussetzung ist jedoch, dass nicht eine andere Ausnahmeklausel gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ oder eine spezialgesetzliche Geheimnisnorm nach Art. 4 BGÖ dem Zugang entgegensteht (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2007, 2013; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 72).

10.2 In der hier zu beurteilenden Streitsache stehen keine anderen Ausnahmeklauseln nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ und keine spezialgesetzlichen Geheimnisnormen nach Art. 4 BGÖ dem Zugang entgegen (vgl. vorstehend E. 4 und 8). Was die Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen im Sinn von Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG anbelangt, ist festzuhalten, dass vom Zugangsgesuch keine besonders schützenswerte Personendaten gemäss Art. 3 Bst. c DSG betroffen sind. Zudem ist nicht ersichtlich, inwiefern durch die Zugangsgewährung eine Persönlichkeitsverletzung der Beschwerdeführenden riskiert wird respektive für diese mehr als eine "geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz" entstehen könnte (BVGE 2011/52 E. 7.1.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7.3; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 58; je mit Hinweisen). Zumindest wurde von den Beschwerdeführenden nicht substanziiert dargelegt, dass ihnen konkrete Nachteile drohten, sollten die Abrechnungen der Beschwerdegegnerin zugänglich gemacht werden. Demgegenüber ist zu Gunsten des Zugangsgesuchs der Beschwerdegegnerin anzuführen, dass die paritätischen Kommissionen einer staatlichen Aufsicht durch die Vorinstanz unterstellt sind. Bei der AVE eines GAV ist die Aufsichtskompetenz der Vorinstanz das zentrale Instrument, um sicherzustellen, dass die paritätischen Kommissionen ordnungsgemäss geführt werden. Es besteht daher ein hohes Interesse der Öffentlichkeit, ihrerseits die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz nachzuvollziehen. Dies setzt voraus, dass der Zugang zu den Abrechnungen gewährt wird. Insgesamt ist somit das öffentliche Interesse an der Offenlegung der Abrechnungen höher zu gewichten, als die vorliegend nicht sehr bedeutenden Geheimhaltungsinteressen der Beschwerdeführenden. Die Beschwerde erweist sich somit in der Hauptsache als unbegründet.

11.

11.1 Aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) folgt, dass eine Behörde im Rahmen der Rechtsanwendung gleiche Sachverhalte gleich zu beurteilen hat bzw. das Vertrauen in die Fortführung einer Praxis grundsätzlich zu schützen ist (BGE 135 II 78 E. 2.4, BGE 125 I 458 E. 4a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 507 ff. mit Hinweisen). Eine Änderung der Praxis lässt sich regelmässig nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht; andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten. Eine Praxisänderung muss sich demnach auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Interesse der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als nicht mehr richtig erkannte Rechtsanwendung befolgt wurde (BGE 139 IV 62 E. 1.5.2, BGE 137 III 352 E. 4.6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-419/2013 vom 17. Oktober 2013 E. 4.1; je mit Hinweisen). In Bezug auf die hier zu beurteilende Streitfrage ist es fraglich, ob für Zugangsgesuche zu den Abrechnungen der paritätischen Kommissionen bereits eine eingelebte, bzw. ständige Praxis der Vorinstanz besteht, welche einen Anspruch auf Gleichbehandlung und entsprechendes Vertrauen zu begründen vermag. Gemäss Rechtsprechung und Lehre darf indes eine Praxis ohnehin geändert werden, wenn die bisherige als unrichtig erkannt wurde (BGE 133 V 37 E. 5.3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 511). Wie dargelegt, ist der Beschwerdegegnerin gestützt auf das BGÖ Zugang zu den hier strittigen Abrechnungen zu gewähren. Die richtige Rechtsanwendung stellt einen sachlichen und wichtigen Grund für eine allfällige Praxisänderung der Vorinstanz dar. Wie die Vorinstanz zudem zu verstehen gibt, erliess sie ihre Verfügungen in grundsätzlicher Weise, im Sinn einer für die Zukunft wegleitenden Praxis. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung ist vorliegend höher zu werten als das Einzelinteresse der Beschwerdeführenden, weiterhin von einer allfällig anderslautenden bisherigen Praxis der Vorinstanz profitieren zu können.

11.2 Eine zulässige neue Praxis ist grundsätzlich sofort und in allen hängigen Verfahren anzuwenden. Im Einzelfall kann dieser Regel der Schutz von Treu und Glauben entgegenstehen, namentlich bei einer verfahrensrechtlichen Änderung; diesfalls darf die neue Praxis nicht ohne vorgängige Ankündigung Anwendung finden (BGE 132 II 153 E. 5.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1374/2011 vom 5. Januar 2012 E. 3.5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 638 ff.; je mit Hinweisen). Da die

allfällige Praxisänderung der Vorinstanz keine Verfahrensfrage tangiert und – wie bereits mehrfach erwähnt – die Beschwerdeführenden zur jährlichen Einreichung der Abrechnungen an die Vorinstanz ohnehin verpflichtet sind, durfte die Vorinstanz bereits aus diesen Gründen auf eine vorgängige Ankündigung der allfälligen Praxisänderung verzichten. Das Schlichtungsverfahren vor dem EDÖB würde überdies seines Sinnes beraubt, wenn es der Vorinstanz anschliessend verwehrt wäre, in besserer Erkenntnis der ratio legis und gestützt auf die Empfehlung des EDÖB von ihrer ursprünglich vertretenen Auffassung abzuweichen. Die Erkenntnisse, die die Vorinstanz aus dem Schlichtungsverfahren gewonnen hat, durfte sie in das laufende Verfahren einfliessen lassen.

11.3 Gemäss dem Gebot von Treu und Glauben (Art. 9 BV) und dessen Teilgehalten dürfen sich Private auf behördliche Handlungen, namentlich Zusicherungen und Auskünfte, welche berechtigterweise bestimmte verhaltenswirksame Erwartungen wecken, auch dann verlassen, wenn diese unrichtig waren oder gar nicht hätten getätigt werden dürfen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 22 Rz. 3). Damit das erweckte Vertrauen geschützt wird und im Einzelfall vom Gesetz abgewichen werden darf, ist regelmässig zusätzlich eine nachteilige Vertrauensbetätigung erforderlich, d.h. dass der Private gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat. Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist im Einzelfall zwischen den Interessen der betreffenden Person und dem mit dem verletzten Gesetz verfolgten öffentlichen Interesse abzuwägen (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.6; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2836/2012 vom 17. Juni 2013 E. 8.3, A-4796/2011 vom 12. März 2012 E. 4.2 und A-793/2011 vom 20. Februar 2012 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 626 ff.; 668 ff.; je mit Hinweisen). Vorliegend behaupten die Beschwerdeführenden nicht, die Vorinstanz habe ihnen konkret zugesichert, Zugangsgesuche von Dritten, die gestützt auf das BGÖ bei ihr eingingen, abzuweisen. Auch aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine solche Vertrauensgrundlage. Es besteht folglich auch kein Geheimhaltungsanspruch gestützt auf den Vertrauensschutz.

11.4 Inwieweit darüber hinaus ein Verstoss gegen das Willkürverbot. (Art. 9 BV) vorliegen soll, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden denn auch nicht näher substanziiert.

12.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen sind die Beschwerden der Beschwerdeführenden 2, 3 und 5 bis 21 abzuweisen, soweit darauf ein-

zutreten ist. Die Vorinstanz hat der Beschwerdegegnerin Zugang zu den eingereichten Abrechnungen des Jahres 2010 zu gewähren, wobei entsprechend der Empfehlung des EDÖB sämtliche Bank- und Postkontonummern einzuschwärzen sind. Dagegen sind die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 und 4 insofern teilweise gutzuheissen, als nicht nur sämtliche Bank- und Postkontonummern, sondern zusätzlich auch die Namen und Adressen derjenigen Betriebe, die in den Abrechnungen aufgeführt sind, zu schwärzen sind (Abrechnungsliste der Beschwerdeführerenden 1 vom 16. Juni 2011 [Beilage 1 zu act. 13, S. 1 und 2] und Erfolgsrechnung der Beschwerdeführenden 4 vom 1. Dezember 2010 [Beilage 4 zu act. 13, S. 2]; vgl. vorstehend E. 9.5). Im Übrigen sind die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 und 4 ebenfalls abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Anzumerken bleibt, dass das von der Beschwerdeführerin 17 eingereichte Protokoll der Vorstandssitzung, datierend vom 15. März 2011 (Beilage 17 zu act. 13, S. 1- 3), sowie der von der Beschwerdeführerin 19 eingereichte Geschäftsbericht des Jahres 2009 (Beilage 19 zu act. 13, S. 1-11) nicht zu den hier strittigen Abrechnungen gehören und vom Zugangsgesuch der Beschwerdegegnerin nicht erfasst werden. Vor der Gewährung des Zugangs hat die Vorinstanz diese beiden Dokumente aus den Akten zu entfernen.

13.
Schliesslich sind die Kosten und eine allfällige Entschädigung festzusetzen.

13.1 Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden 2,3 und 5 bis 21 als vollständig unterliegend und haben die Verfahrenskosten im Umfang von je Fr. 500.- zu tragen. Die Beschwerdeführenden 1 und 4 gelten als teilweise unterliegend, weshalb ihnen reduzierte Verfahrenskosten von je Fr. 250.- aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die von den Beschwerdeführenden zu tragenden Verfahrenskosten werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss jeweils verrechnet. Der Restbetrag wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

Soweit der Beschwerdegegnerin im Umfang ihres Unterliegens Verfahrenskosten von Fr. 500.- aufzuerlegen wären, erscheint eine solche Kos-

tenpflicht aus in der Sache liegenden Gründen als unverhältnismässig. Die Beschwerdegegnerin musste nicht damit rechnen, dass schützenswerte Personendaten von Betrieben in den Abrechnungen der paritätischen Kommissionen enthalten sind, da diese weder im Schlichtungsverfahren vor dem EDÖB noch im vorinstanzlichen Verfahren zur Diskussion standen. Die Verfahrenskosten von Fr. 500.- sind daher der Beschwerdegegnerin gestützt Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 6 Bst. b VGKE zu erlassen.

13.2 Der Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE) und den vollständig unterliegenden Beschwerdeführerenden 2,3 und 5 bis 21 ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

Die Beschwerdegegnerin sowie die Beschwerdeführenden 1 und 4 haben als anwaltlich vertretene und teilweise obsiegende Parteien Anspruch auf Entschädigung der ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Vorliegend haben die Parteien keine Kostennote eingereicht. Daher legt das Bundesverwaltungsgericht die Parteientschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Der Beschwerdegegnerin ist unter Berücksichtigung des Umfangs der Akten eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 2'500.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zuzusprechen. Sie ist von den Beschwerdeführenden 2, 3 und 5 bis 21 zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 6a und Art. 7 Abs. 5 VGKE; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.70). Entsprechend dem Verfahrensausgang wäre die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, den Beschwerdeführenden 1 und 4 der Hälfte ihrer Parteikosten zu ersetzen (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG); sie hätte allerdings ihrerseits Anspruch auf Ersatz der Hälfte ihrer eigenen Parteikosten. Deswegen rechtfertigt es sich, diese Parteikosten wettzuschlagen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerden der Beschwerdeführenden 2, 3 und 5 bis 21 werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschwerdegegnerin wird Zugang zu den von den Beschwerdeführenden 2, 3 und 5 bis 21 eingereichten Abrechnungen des Jahres 2010 – nach erfolgter Anonymisierung der Bank- und Postkontonummern – gewährt.

1.2 Die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 und 4 werden teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschwerdegegnerin wird Zugang zu den von den Beschwerdeführenden 1 und 4 eingereichten Abrechnungen des Jahres 2010 – nach erfolgter Anonymisierung im Sinn der Erwägungen – gewährt.

2.

2.1 Den Beschwerdeführenden 2, 3 und 5 bis 21 werden Verfahrenskosten von je Fr. 500.– auferlegt. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von je Fr. 1'500.– verrechnet. Der Restbetrag von je Fr. 1'000.– wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung anzugeben.

2.2 Den Beschwerdeführenden 1 und 4 werden Verfahrenskosten von je Fr. 250.– auferlegt. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von je Fr. 1'500.– verrechnet. Der Restbetrag von je Fr. 1'250.– wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung anzugeben.

3.

3.1 Der Beschwerdegegnerin wird eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 2'500.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen, welche ihr von den Beschwerdeführenden 2, 3 und 5 bis 21 nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu vergüten ist.

3.2 Die weiteren Parteikosten der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdeführenden 1 und 4 werden wettgeschlagen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat WBF (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB (z.K.)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Maurizio Greppi	Flurina Peerdeman

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 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst. c 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: