

100.2016.315U  
STE/GEU/KIB

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 9. Juli 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

A. \_\_\_\_\_

Beschwerdeführende Person

gegen

B. \_\_\_\_\_

Beschwerdegegner

und

**Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern**  
Münsterplatz 3a, 3011 Bern

betreffend Datenschutz; Bekanntgabe der Anzeigerin bzw. des Anzeigers  
mutmasslicher Tierquälerei (Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion des  
Kantons Bern vom 26. September 2016; L2016-021)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Unter der Bedingung, dass ihr/ihm Anonymität zugesichert werde, meldete A. \_\_\_\_\_ beim Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD) mit E-Mail vom 14. Dezember 2015 auf dem Pachtbetrieb von B. \_\_\_\_\_ vermutete tierschutzrechtliche Missstände. Der Kantonstierarzt sicherte gleichentags zu, die Anzeige wie gewünscht streng vertraulich zu behandeln. Die Meldung wurde anonym aufgenommen und der E-Mail-Verkehr zwischen A. \_\_\_\_\_ und dem VeD separat im Dossier abgelegt. Am 19. Januar 2016 kontrollierte der VeD die betreffende Tierhaltung und stellte kleinere Mängel fest. Gleichentags ersuchte B. \_\_\_\_\_ beim VeD um Akteneinsicht. Nach Anhörung von A. \_\_\_\_\_ hiess der VeD das Akteneinsichtsgesuch am 22. April 2016 gut.

### **B.**

Gegen diese Verfügung erhob A. \_\_\_\_\_ am 23. Mai 2016 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL). Diese wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 26. September 2016 ab, soweit sie darauf eintrat.

### **C.**

Hiergegen hat A. \_\_\_\_\_ am 26. Oktober 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

- « 1. Der Entscheid des Volkswirtschaftsdirektors vom 26. September 2016 sei aufzuheben.
2. Eventualiter sei der Entscheid des Volkswirtschaftsdirektors vom 26. September 2016 aufzuheben und dem Akteneinsichtsgesuch sei nur in anonymisierter Form stattzugeben.
3. Subeventualiter seien für das Verfahren vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern keine Verfahrenskosten zu erheben.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.»

Die VOL beantragt mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2016 die Abweisung der Beschwerde. Mit Verfügung vom 18. September 2017 hat die Instruktionsrichterin B.\_\_\_\_\_ als Beschwerdegegner am Verfahren beteiligt, wobei für ihn die anzeigende Person anonym blieb. Er hat mit Eingabe vom 11. Oktober 2017 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde beantragt und zahlreiche weitere Anträge gestellt. A.\_\_\_\_\_ hat am 2. November 2017 repliziert.

### **Erwägungen:**

#### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die beschwerdeführende Person hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten. Ausserhalb des Streitgegenstands bewegt sich der Beschwerdegegner, soweit er beantragt, es seien straf- bzw. verwaltungsrechtliche Massnahmen und Sanktionen gegen die beschwerdeführende Person einzuleiten und dieser eventuell unter Strafandrohung zu untersagen, Amtsstellen mit Falschmeldungen zu instrumentalisieren, weiter seien Verfehlungen des Kantonstierarztes in der vorliegenden Angelegenheit der zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen bzw. dessen Strafbarkeit zu prüfen. Das Verwaltungsgericht wäre im Übrigen ohnehin nicht zuständig, diese Anträge zu behandeln. Es ist nicht weiter darauf einzugehen.

**1.2** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

## **2.**

**2.1** Umstritten ist, ob dem Beschwerdegegner Einsicht in die Akten des VeD zur Tierschutzkontrolle in seinem Betrieb zu gewähren oder entsprechend dem Antrag der beschwerdeführenden Person zu verweigern bzw. lediglich in anonymisierter Form zu gestatten ist. Die VOL hat die vom VeD gestützt auf die Informationsgesetzgebung bewilligte uneingeschränkte Akteneinsicht bestätigt (Vorakten VeD pag. 6; angefochtener Entscheid E. 5 f.). Dabei hat sie offengelassen, ob der Beschwerdegegner diese im Rahmen eines hängigen, eines abgeschlossenen oder ausserhalb eines Verwaltungsverfahrens beantragt hat. Die Frage ist im Interesse der Rechtsklarheit zu beantworten (vgl. BVR 2008 S. 49 E. 4.3 a.E., 1992 S. 80 E. 3b).

**2.2** Während der Rechtshängigkeit eines Verfahrens richtet sich das Akteneinsichtsrecht nach den anwendbaren Prozessrechtserlassen, im Verwaltungsverfahren zudem nach dem Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04; Art. 23 Abs. 1 und 3 VRPG; Art. 4 Abs. 2 Bst. c KDSG; Art. 27 Abs. 3 des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung [Informationsgesetz, IG; BSG 107.1]). Ausserhalb bzw. im Stadium vor Anhebung oder nach Abschluss eines Verwaltungsverfahrens können sich betroffene Personen grundsätzlich sowohl auf das Einsichts- und Auskunftsrecht nach der Datenschutz- und Informationsgesetzgebung als auch auf das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht berufen; Letzteres bedarf indes – anders als während Rechtshängigkeit eines Verfahrens – eines spezifischen Interesses. Somit bewegt sich die gesuchstellende Person in der Regel auf der Ebene des Datenschutzes und des Informationsrechts, wenn sie die Auskunftsgewährung unabhängig von einem rechtshängigen Verfahren anstrebt (BVR 2008 S. 49 E. 4.3 und 6.1.1 je mit Hinweisen). Zu klären gilt es somit vorab, ob das hier umstrittene Einsichtsgesuch des Beschwerdegegners im Rahmen eines hängigen Verfahrens gestellt wurde.

**2.3** Gemäss Art. 16 Abs. 1 VRPG wird ein Verwaltungsverfahren mit Einreichung eines Gesuchs oder durch Eröffnung von Amtes wegen hängig. Im Unterschied zu anderen Verwaltungsrechtspflegegesetzen sieht das VRPG die formelle Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens damit aus-

drücklich vor. Auf private Initiative hin führt eine Behörde ein Verfahren durch, wenn mit einem Gesuch oder einer Anzeige verlangt wird, dass sie tätig wird. Das Verwaltungsverfahren wird mit Einreichung eines Gesuchs um Erlass einer Verfügung rechtshängig. Auf dessen Behandlung besteht bei Nachweis eines schutzwürdigen Interesses ein Rechtsanspruch (Art. 50 i.V.m. Art. 16 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 50 N. 2). Anzeigen führen demgegenüber (vorerst) bloss zu einem aufsichtsrechtlichen Verfahren. Die Anzeige ist Rechtsbehelf; sie vermittelt der Anzeigerin oder dem Anzeiger keine Parteistellung und keinen Anspruch auf Behandlung der Anzeige (Art. 101 VRPG). Es entsteht kein Verfahrensverhältnis; dementsprechend begründet die Anzeige keine Rechtshängigkeit. Die Behörde trifft unter Umständen bloss Vorabklärungen im Hinblick auf ein allfällig von Amtes wegen zu eröffnendes Verwaltungsverfahren (BVR 1992 S. 80 E. 3c; vgl. Uhlmann/Kaspar, Meldepflichten im Verwaltungsrecht, in recht 2013 S. 135 ff., 138 und 140). Von Amtes wegen leitet die Behörde ein Verfahren ein, wenn Vorschriften sie dazu verhalten oder wenn hinreichend Anlass zur autoritativen Regelung eines Rechtsverhältnisses besteht. Um ein Verwaltungsverfahren handelt es sich allerdings erst, wenn dieses im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung eröffnet wird (vgl. Art. 50 Abs. 1 VRPG; BVR 1992 S. 80 E. 3c; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 16 N. 3 und Art. 50 N. 1 f.; Felix Uhlmann, Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, in Häner/Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, 2008, S. 1 ff., 4). Dies geschieht durch eine entsprechende Mitteilung an die Betroffenen, oft verbunden mit der Aufforderung, sich zum regelungsbedürftigen Sachverhalt zu äussern. Massgebend für den Verfahrensbeginn bei der Eröffnung von Amtes wegen ist somit die externe Kundgabe an die Parteien. Mit einer Regelung gemäss Art. 16 Abs. 1 VRPG ist der Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung folglich eindeutig definiert (Felix Uhlmann, a.a.O., S. 2 ff.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 16 N. 3). Unabhängig davon, ob das Verwaltungsverfahren von Amtes wegen oder auf private Initiative hin eröffnet wurde, endet dessen Rechtshängigkeit vor der mit der Sache befassten Behörde mit dem förmlichen Abschluss des Verfahrens, namentlich mit der Eröffnung einer Verfügung, eines Entscheids oder eines Urteils (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 16 N. 7).

**2.4** Die Tierschutzgesetzgebung sieht vor, dass die zuständige Behörde unverzüglich einschreitet, wenn festgestellt wird, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden (Art. 24 Abs. 1 Satz 1 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 [TSchG; SR 455]). Die Behörde wird von Amtes wegen aktiv, sei es gestützt auf eigene Feststellungen oder die Meldung Dritter. Im Fall einer Meldung beschafft sie sich zunächst die erforderlichen Informationen, etwa indem sie die betreffende Tierhaltung kontrolliert. Werden bei der Kontrolle keine relevanten Feststellungen zu einer rechtswidrigen Tierhaltung gemacht, ist kein (formelles) Behördenhandeln nötig. Andernfalls eröffnet die Behörde ein Verwaltungsverfahren, indem sie der Tierhalterin oder dem Tierhalter Gelegenheit gibt, sich zu mutmasslichen Mängeln der Tierhaltung zu äussern. Die Meldung einer Drittperson löst somit nicht automatisch ein Verwaltungsverfahren aus, sondern ist zunächst bloss als Hinweis an die Behörde zu verstehen, damit diese (nach eigenem Ermessen) tätig wird und je nach dem Ergebnis ihrer Vorabklärungen von Amtes wegen ein Verfahren gegen die Tierhalterin oder den Tierhalter einleitet. Entsprechend dieser Regelung kann eine Gebühr nur erhoben werden, wenn die Behörde Massnahmen anordnet, d.h. eine Verfügung erlässt, oder die Kontrolle zu Beanstandungen geführt hat (Art. 41 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a und b TSchG).

**2.5** Die Tierschutzmeldung der beschwerdeführenden Person war unbestrittenermassen Anlass für die Kontrolle auf dem Hof des Beschwerdegegners (vorne Bst. A). Gemäss dem vor Ort erstellten Kontrollprotokoll wurden dabei gewisse Mängel festgestellt, die zum Teil sofort behoben werden konnten (Vorakten VeD pag. 12 f.); die übrigen Mängel hat der Beschwerdegegner gemäss schriftlicher Erklärung vom 29. Januar 2016 im Nachgang zur Kontrolle beseitigt (Vorakten VeD pag. 12 Rückseite). Weitere Anordnungen in der Sache sind nicht aktenkundig. Der VeD hat somit abgeklärt, ob Anlass für die Eröffnung eines Verfahrens bestand. Da sich vermutete Missstände vor Ort als unzutreffend erwiesen bzw. anlässlich der Kontrolle festgestellte Mängel umgehend behoben wurden, erübrigten sich weitere Schritte. Dementsprechend hat der VeD kein Verwaltungsverfahren eröffnet und namentlich keine konkreten Tierschutzmassnahmen in Form einer Verfügung erlassen (anders BGer 2C\_724/2008 vom 16.2.2009

Bst. A [Beschlagnahme eines Hundes], 2A.541/2001 vom 14.12.2001 E. 1 [Anordnungen bezüglich Hunde- und Schweinehaltung]; VGE 2016/281 vom 8.3.2017 Bst. A [Anordnungen bezüglich Rinderhaltung], 2015/155 vom 26.6.2015 Bst. A [Massnahmen bezüglich Hundehaltung]). Das umstrittene Akteneinsichtsrecht des Beschwerdegegners richtet sich demnach im Grundsatz nicht nach Art. 23 Abs. 1 VRPG. Da es ausserhalb eines hängigen Verfahrens beansprucht wird, findet es seine Grundlage vorab im KDSG oder im IG.

### 3.

**3.1** Das eidgenössische Datenschutzgesetz ist anwendbar auf die Datenbearbeitung durch private Personen und Bundesorgane (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG; SR 235.1]). Behörden der Kantone (und der Gemeinden) sind auch dann nicht Organe des Bundes, wenn sie Bundesaufgaben wahrnehmen wie hier der VeD auf dem Gebiet des TSchG (vgl. Art. 32 Abs. 2 TSchG). Die Datenbearbeitung richtet sich demnach nach kantonalem Datenschutzrecht (vgl. dazu und zu den einzuhaltenden Minimalstandards Art. 37 DSG); spezialgesetzliche Abweichungen von diesem Grundsatz sind nicht ersichtlich (BGE 122 I 153 E. 2c und d; BVR 2009 S. 49 E. 1.1.2; vgl. VGE 2017/1 vom 23.1.2018 E. 3.1). Das kantonale *Datenschutzrecht* regelt das Bearbeiten von Personendaten durch Behörden (Art. 1 KDSG). Im Einklang mit Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 18 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) hat jede betroffene Person gestützt auf Art. 21 Abs. 1 KDSG das Recht, bei der verantwortlichen Behörde Auskunft darüber zu verlangen, welche Daten über sie in einer Datensammlung bearbeitet werden. Die Auskunft kann gemäss Art. 22 Abs. 1 KDSG soweit verweigert oder aufgeschoben werden, als ein Gesetz dies verlangt oder besonders schützenswerte Interessen Dritter es erfordern. Ferner erhält die betroffene Person gestützt auf Art. 21 Abs. 4 KDSG auf Verlangen Einsicht in ihre Daten, wenn nicht wichtige und überwiegende öffentliche Interessen oder besonders schützenswerte Interessen Dritter entgegenstehen. Die Einsichtnahme stellt eine Modalität der Auskunftserteilung dar und gewährt grundsätzlich das Recht des direkten, physischen

Zugangs zu den gewünschten Informationen (BVR 2005 S. 301 E. 4.4). Wegen besonders schützenswerter Interessen Dritter kann folglich sowohl die Auskunft als auch die Einsicht verweigert werden. Unter Hinweis auf öffentliche Interessen kann nur die Einsicht eingeschränkt werden; eine Verweigerung der Auskunft erfordert demgegenüber – soweit sie nicht mit besonders schützenswerten Interessen Dritter begründet wird – eine (spezial)gesetzliche Grundlage (vgl. Ivo Schwegler, Informations- und Datenschutzrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 325 ff., 364 N. 104 und 363 N. 99, 101). Mit dem Auskunfts- und Einsichtsrecht soll verhindert werden, dass bei Amtsstellen falsche Personendaten vorhanden sind und sich die Behörden gestützt darauf ein unzutreffendes Bild über die betroffene Person machen. Es ermöglicht den Betroffenen, die Einhaltung der materiellen Grundsätze des Datenschutzes zu überprüfen und gegebenenfalls ihre Rechte wahrzunehmen, beispielsweise gestützt auf Art. 23 Abs. 1 KDSG die Berichtigung oder Vernichtung unrichtiger Daten zu verlangen. Das Auskunfts- und Einsichtsrecht kann grundsätzlich ohne Interessennachweis geltend gemacht werden. Als höchstpersönliches Recht erstreckt es sich – anders als das Akteneinsichtsrecht nach Art. 23 Abs. 1 VRPG – nur auf die Daten über die betreffende Person (zum Ganzen BVR 2016 S. 542 E. 5.2 mit Hinweisen, 2008 S. 49 E. 4.2 f.; Ivo Schwegler, a.a.O., S. 362 N. 96 ff.; Oliver Schnyder, Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht, Diss. Bern 2002, S. 19 f.). Damit erfüllt das kantonale Recht den von Art. 37 Abs. 1 DSG geforderten Minimalstandard.

**3.2** Das Einsichtsrecht gestützt auf Art. 27 Abs. 1 IG konkretisiert demgegenüber das im Kanton Bern geltende *Öffentlichkeitsprinzip*, wie es Art. 17 Abs. 3 KV vorsieht. Danach hat jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Mit der Möglichkeit individueller Informationsbeschaffung soll Transparenz und damit Vertrauen in den Staat und seine Behörden geschaffen und die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns erhöht werden (Vortrag der Staatskanzlei betreffend Gesetz über die Information der Bevölkerung, Tagblatt des Grossen Rates 1992, Beilage 75, S. 2). Der Nachweis eines besonderen Interesses ist für die Einsichtnahme ebenfalls nicht notwendig (Ivo Schwegler, a.a.O., S. 333 f. N. 21 mit Hinweisen; vgl. BVR 2013 S. 397 E. 2.1). Der Beschwerdegegner verlangt nicht Auskunft



über die Tätigkeit des VeD, sondern Einsicht in ihn persönlich betreffende Akten. Entgegen der Auffassung der Vorinstanzen richtet sich der geltend gemachte Anspruch somit nicht nach der Informationsgesetzgebung, sondern ist gestützt auf das KDSG zu beurteilen.

**3.3** Die Akten zur Tierschutzkontrolle, in die der Beschwerdegegner Einsicht verlangt, enthalten auch die Tierschutzmeldung und den dazu ergangenen E-Mail-Verkehr (vgl. vorne Bst. A). Würden die Akten uneingeschränkt offengelegt, erhielte der Beschwerdegegner Kenntnis von der Identität der Verfasserin oder des Verfassers der Anzeige und von den angezeigten (angeblichen) Mängeln seiner Tierhaltung. Damit verlangt der Beschwerdegegner Einsicht in ihn betreffende Akten, in denen Personendaten von Dritten enthalten sind und die auch in anonymisierter Form (Abdecken von Namen) Rückschlüsse auf diese zulassen. Dies ändert aber nichts daran, dass der Beschwerdegegner Einsicht in Akten verlangt, die Informationen über die eigene Person enthalten (Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 18 N. 2; vorne E. 3.2). Den einer Akteneinsicht entgegenstehenden Interessen Dritter (z.B. Schutz eigener Personendaten) ist in einem solchen Fall im Rahmen von Art. 21 Abs. 4 KDSG Rechnung zu tragen (vgl. im Zusammenhang mit besonders schützenswerten Personendaten im Sinn von Art. 3 Bst. b KDSG BVR 2012 S. 481 E. 4.3 mit Hinweisen; vgl. auch Eidgenössische Datenschutzkommission 26.5.1995, in VPB 62/1998 Nr. 38 E. 3b f.). Das Akteneinsichtsgesuch ist folglich nach Art. 21 Abs. 4 KDSG zu beurteilen (vgl. BVR 2003 S. 294 E. 4c und 4e [Einsicht in Polizeibericht mit belastenden Aussagen aus der Nachbarschaft]; zum Bundesrecht Belser/Noureddine, in Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, 2011, § 8 N. 109). Nicht einschlägig ist entgegen den Ausführungen der Vorinstanz (angefochtener Entscheid E. 4c) hingegen Art. 11 Abs. 1 Bst. a KDSG, der einen anderen Fall der Bekanntgabe von Personendaten an private (Dritt-)Personen regelt (vgl. BVR 2012 S. 481 E. 4.3). Danach gibt die Behörde aktiv Informationen bekannt, wenn dies zur Aufgabenerfüllung notwendig ist (Ivo Schwegler, a.a.O., S. 354 N. 75); beides trifft hier nicht zu. Unbestritten liegt ferner kein Anwendungsfall von Art. 11 Abs. 1 Bst. b KDSG vor, da die beschwerdeführende Person der Bekanntgabe ihrer Personendaten weder zugestimmt hat noch die Bekanntgabe in ihrem Interesse liegt.

#### 4.

**4.1** Die VOL hat das Einsichtsgesuch – wie zuvor der VeD – grundsätzlich nach dem IG geprüft (angefochtener Entscheid E. 5) und eine Abwägung vorgenommen zwischen dem Informationsanspruch des Beschwerdegegners und den privaten Interessen der beschwerdeführenden Person (angefochtener Entscheid E. 6a). Letztere könne sich auf den Schutz der Privatsphäre berufen (Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK; SR 0.101]; Art. 13 BV). Sie befürchte «physische und psychische Gewalt» gegen sich und weitere Personen (angefochtener Entscheid E. 6c/aa und bb). Zwar werde in der Anzeige klar, dass die beschwerdeführende Person von dritter Seite Kenntnis von den mutmasslichen Missständen erhalten habe. Unklar sei jedoch, ob diese Personen überhaupt von der Meldung der beschwerdeführenden Person wussten, sodass der Beschwerdegegner keinen Anlass hätte, ihnen Vorwürfe zu machen. Es sei aber in erster Linie die Bedrohung dieser Personen, welche nach den Ausführungen der beschwerdeführenden Person die Geheimhaltung ihrer Identität erfordere. Vor diesem Hintergrund sei nicht nachvollziehbar, weshalb die beschwerdeführende Person nicht den Kontakt mit dem Beschwerdegegner gesucht habe. Zudem sei die behauptete Aggressivität des Beschwerdegegners in keiner Weise belegt (angefochtener Entscheid E. 6c/cc). Zwar sei der beschwerdeführenden Person vorbehaltlos zugesichert worden, dass sie anonym bleiben könne. Die Zusicherung sei jedoch erst abgegeben worden, nachdem sie die Anzeige eingereicht hatte, was in der Interessenabwägung gegen sie ins Gewicht falle (angefochtener Entscheid E. 6d/bb und 6d/cc).

**4.2** Die beschwerdeführende Person bringt dagegen vor, sie habe von Anfang an klar zum Ausdruck gebracht, dass die Anzeige streng vertraulich behandelt werden müsse. Sie bestreitet, dass ihr Anonymität erst nachträglich zugesichert worden ist. Es gehe ihrer Meinung nach im vorliegenden Verfahren nur darum zu beurteilen, ob sie sich auf die Zusicherung des VeD habe verlassen dürfen. Ihre Interessen seien stärker zu gewichten als die Interessen des Beschwerdegegners (Beschwerde Ziff. 3). Dem Öffentlichkeitsprinzip würde – im Sinn eines Eventualbegehrens – auch Genüge getan, wenn die Akten in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt wür-

den. Da die Schilderung der Situation auf dem Hof nicht in die Beurteilung der Tierhaltung eingeflossen sei, sei ein Interesse des Beschwerdegegners, sein Misstrauen gegen einen «offenen Personenkreis» auszuräumen, nicht ersichtlich (Beschwerde Ziff. 4).

**4.3** Während nach der hier nicht anwendbaren Informationsgesetzgebung einer Einsichtnahme überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen können (Art. 17 Abs. 3 KV; Art. 27 Abs. 1 und Art. 29 IG), darf nach Art. 18 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 21 Abs. 4 KDSG das Einsichtsrecht nur eingeschränkt werden, wenn «wichtige und überwiegende öffentliche Interessen» oder «besonders schützenswerte Interessen Dritter» entgegenstehen. Insoweit ist die Interessenabwägung nach Art. 21 Abs. 4 KDSG vorstrukturiert (vgl. auch BVR 2016 S. 542 E. 6.1; kritisch zur Voraussetzung «besonders schützenswerte Interessen Dritter» gemäss Art. 22 Abs. 1 KDSG Alexander Dubach, Das Recht auf Akteneinsicht, Diss. Bern 1990, S. 199).

**4.4** Spezifisch für die Frage der Offenlegung von Informantinnen oder Informanten gilt nach der Praxis des Verwaltungsgerichts Folgendes: Wer gegenüber einer Behörde Auskunft über andere Personen gibt, hat grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass diese Informationen den Betroffenen nicht mitgeteilt werden. Wer belastende Informationen über Personen mitteilt, muss zu seinen Anschuldigungen stehen. Denn richtig verstandener Datenschutz will nicht ein Klima des Misstrauens und der Entstehung von Gerüchten und anonymer Verdächtigungen schaffen, sondern eine offene und faire Erledigung von Streitigkeiten ermöglichen. Es entscheidet sich aufgrund der konkreten Umstände, ob Informantinnen und Informanten im Einzelfall ein besonders schützenswertes Interesse an der Geheimhaltung haben, wenn die betroffene Person um Einsicht ersucht. Ein solches Interesse besteht nur ausnahmsweise, etwa wenn durch die Bekanntgabe des Namens (bzw. von Akten, welche Rückschlüsse darauf zulassen) die Informantinnen oder Informanten in ihrer Integrität gefährdet wären bzw. ernsthaft eine Verletzung der Persönlichkeit zu befürchten hätten oder allenfalls dann, wenn – was allerdings nur ausnahmsweise erfolgen sollte – die befragende Behörde durch ausdrückliche Zusicherungen oder besonders vertrauliche Anfragen bei den Befragten den Eindruck erweckt hat, sie

werde die Angaben vertraulich behandeln (vgl. zum Ganzen BVR 2012 S. 481 E. 5.4.1 und 2003 S. 294 E. 4e/aa; ferner BVR 1992 S. 80 E. 5b-d [im Zusammenhang mit einem Antrag auf Aktenergänzung nach Art. 7 KDSG]; vgl. ähnlich zum Bundesrecht auch Philippe Meier, *Protection des données*, 2011, N. 1147; Gramigna/Maurer-Lambrou, in *Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz*, 3. Aufl. 2014, Art. 9 N. 22; Urs Belser, *Das Recht auf Auskunft, die Transparenz der Datenbearbeitung und das Auskunftsverfahren*, in Rainer J. Schweizer [Hrsg.], *Das neue Datenschutzgesetz des Bundes*, 1993, S. 55 ff., 62).

**4.5** Die beschwerdeführende Person beruft sich in erster Linie auf eine Zusicherung der Anonymität (Beschwerde Ziff. 3; Replik vom 2.11.2017). Wie die VOL zutreffend festgestellt hat, hat der Kantonstierarzt die schriftliche Zusicherung erst erteilt, nachdem die beschwerdeführende Person ihre Meldung erstattet hatte (vgl. E-Mails vom 14.12.2015, Vorakten VOL pag. 9 f.). Dass ihr bereits vorgängig Vertraulichkeit zugesagt worden wäre, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Selbst wenn man aber davon ausginge, läge allein darin noch kein besonders schützenswertes Interesse im Sinn von Art. 21 Abs. 4 KDSG. Zwar hat das Verwaltungsgericht in den zitierten Urteilen (hiervor E. 4.4) erwogen, der Grundsatz, wonach Informantinnen und Informanten keinen Anspruch auf Anonymität haben, könne ausnahmsweise aufgrund des Vertrauensschutzes durchbrochen werden. Allerdings lag in den jüngeren Urteilen des Verwaltungsgerichts von vornherein kein Fall einer Zusicherung vor (BVR 2012 S. 481 und BVR 2003 S. 294) und im Urteil aus dem Jahr 1991 (BVR 1992 S. 80 E. 5d) wurde die Anonymität von Informantinnen bzw. Informanten nicht allein aufgrund einer Zusicherung gewährt. Anlass für Information war dort eine informelle Anfrage des Behördenmitglieds, die bei den betreffenden Informantinnen bzw. Informanten den Eindruck erweckt hatte, sie dürften anonym bleiben. Der aktenkundige Hauptinformant hingegen, der von sich aus tätig geworden war, wurde bekannt gegeben. Als weiteres Element sprach für die Anonymität der übrigen Informantinnen und Informanten, dass ihre Aussagen objektiv nicht falsch und kaum belastend waren. Daraus ergibt sich, dass selbst im Fall einer Zusicherung weitere Elemente für die Vertraulichkeit sprechen müssen (vgl. zum Stellenwert einer Anfrage durch die Be-

hörde auch BGer 1P.18/1991 vom 18.9.1991, in ZBI 1992 S. 362 E. 5c und d).

**4.6** Vorliegend ist die beschwerdeführende Person von sich aus auf den VeD zugegangen. Ihre Aussagen haben sich als unzutreffend erwiesen bzw. konnten nicht bestätigt werden und sind für den Beschwerdegegner belastend. Besonders schützenswerte Personendaten gemäss Art. 3 KDSG der beschwerdeführenden Person sind nicht betroffen. Sie befürchtet zwar «eine Eskalation der sich zwischenzeitlich etwas beruhigten Situation». Ihre Angaben zur geltend gemachten Gefährdungssituation bleiben jedoch allgemein. So führte sie im vorinstanzlichen Verfahren aus, es bestehe eine erhebliche Gefahr, dass der Beschwerdegegner aus Wut oder Rache physische und psychische Gewalt gegen sie oder weitere Personen ausübe und die Situation eskaliere. Sie befürchte zudem, «Opfer von Schikanen oder Ähnlichem» zu werden (Vorakten VOL pag. 2 [Beschwerde vom 23.5.2015] und pag. 6 f. [Stellungnahme an VeD vom 14.2.2016 zum Akteneinsichtsgesuch]). Zuvor hatte sie gegenüber dem Kantonstierarzt erklärt, dass es in erster Linie für die weiteren Personen, deren Beobachtungen sie gemeldet habe, von Bedeutung sei, nicht bekannt zu werden (vgl. Vorakten VOL pag. 10: «Mein Anliegen wäre immer noch, dass keine Infos rausgehen, ich könnte das zwar gut ab aber die [weiteren Personen] da die Infos von ihnen stammen wohl weniger [...]»). Bereits in ihrer Meldung vom 14. Dezember 2015 hat sie die angeforderte Anonymität im Wesentlichen damit begründet, dass weitere Personen «ins Visier» des Beschwerdegegners und seiner Ehefrau geraten «und so unter die «Räder» kommen könnten» (Vorakten VOL pag. 10). Die beschwerdeführende Person macht damit keine konkrete Drohung gegen sich selber oder weitere Personen geltend. Aus den Akten muss geschlossen werden, dass diese Personen nicht an der Anzeige beteiligt waren (vgl. E-Mail der beschwerdeführenden Person vom 14.12.2015 am Anfang, Vorakten VOL pag. 10). Gestützt auf diese Ausgangslage ist mit der VOL davon auszugehen, dass ebenfalls die weiteren Personen grundsätzlich nicht mit Drohungen oder anderen Übergriffen des Beschwerdegegners rechnen müssen. Im Übrigen sind auch bei den weiteren Personen keine besonders schützenswerten Personendaten im Sinn von Art. 3 KDSG betroffen. Die beschwerdeführende Person führt zudem aus, die Situation habe sich etwas

beruhigt (Beschwerde Ziff. 4 a.E.). Die blossе Gefahr von Unannehmlichkeiten vermag eine Beschränkung des Akteneinsichtsrechts nicht zu rechtfertigen. Es müssen vielmehr Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dem Informanten oder der Informantin rechtswidrige Beeinträchtigungen drohen (zum Bundesrecht Gramigna/Maurer-Lambrou, a.a.O., Art. 9 N. 22; Alexander Dubach, a.a.O., S. 127 ff. und 338; vgl. auch BVR 1992 S. 80 E. 5b). Solche Anhaltspunkte sind vorliegend weder vorgebracht noch ersichtlich (vgl. auch angefochtener Entscheid E. 6c/cc und vorne E. 4.1). Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die beschwerdeführende Person über eine Zusicherung der Anonymität verfügte, bevor sie Meldung erstattete, bringt sie damit keine weiteren Elemente vor (vorne E. 4.5 a.E.), sodass der Vertrauensschutz ausnahmsweise besonders schützenswerte Interessen begründen könnte, die eine Einschränkung des Einsichtsrechts erfordern (Art. 21 Abs. 4 KDSG). An das Vorliegen solcher Drittinteressen sind hohe Anforderungen zu stellen, zumal sich der Beschwerdegegner auf ein verfassungsrechtlich geschütztes Einsichtsrecht berufen kann (vorne E. 3.1; vgl. zum Vertrauensschutz zulasten am Vertrauensverhältnis nicht beteiligter Personen Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, S. 146 ff.; BVR 2017 S. 483 E. 6.2.2; VGE 2010/430 vom 29.3.2012, in ZBI 2012 S. 378 E. 6.2). Ob eine geschützte Vertrauensposition besteht, kann nach dem Gesagten offenbleiben.

**4.7** Ein öffentliches Interesse daran, anonym zu bleiben, macht die beschwerdeführende Person nicht geltend. Ein solches wäre etwa denkbar, wenn die Behörde auf Meldungen aus der Bevölkerung angewiesen wäre, um überhaupt von tierschutzrechtlichen Missständen zu erfahren und ihren Vollzugsaufgaben nachkommen zu können (vgl. Bolliger/Richner/Rüttimann, Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis, in Stiftung für das Tier im Recht [Hrsg.], Schriften zum Tier im Recht, Bd. Nr. 1, 2011, S. 299; Goetschel/Bolliger, Das Tier im Recht, 2003, S. 178). Dürften Meldungen von der Behörde namentlich bekannten Personen – insbesondere entgegen einer vorgängig erteilten ausdrücklichen Zusicherung – nicht vertraulich behandelt werden, könnte dies die Meldebereitschaft negativ beeinflussen. In der Rechtsprechung ist daher anerkannt, dass ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der Identität einer Auskunftsperson und deren Angaben bestehen kann (betreffend Tierschutzmeldung

VGer ZH VB.2008.00211 vom 21.8.2008 E. 2.2.4; Patrick Sutter, Aktive und passive Zugangsrechte zu behördlichen Informationen im Kanton Schwyz, in Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz [EGV-SZ] 1980-heute, Vortrag 2005, S. 383 f. mit Hinweis; betreffend medizinisch relevante Auskünfte von Angehörigen der Patientinnen und Patienten BGE 122 I 153 E. 6c/aa; BVR 2012 S. 481 E. 5.5.1 je mit Hinweisen; bezüglich eines Polizeiberichts BVR 2003 S. 294 E. 4e/aa; ferner BVR 1992 S. 80 E. 5b). Auch der VeD hat ein solches Interesse aber nicht geltend gemacht. Vielmehr hat er das Akteneinsichtsgesuch vorbehaltlos gutgeheissen. Unter diesen Umständen ist nicht davon auszugehen, dass hier ein (wichtiges) öffentliches Interesse daran besteht, die Akteneinsicht zu verweigern.

**4.8** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdegegners weder besonders schützenswerte Interessen Dritter (vorne E. 4.4-4.6) noch wichtige und überwiegende öffentliche Interessen (E. 4.7 hiervor) entgegenstehen. Wie die beschwerdeführende Person zutreffend festgestellt hat, sind zur Beurteilung der Streitsache keine weiteren Beweismittel nötig. Dementsprechend wird ihr Beweisantrag abgewiesen, es sei ein Parteiverhör durchzuführen (vgl. Beschwerde Ziff. 2 und Ziff. 3 a.E.). Das Einsichtsrecht des Beschwerdegegners erstreckt sich auf den Namen der beschwerdeführenden Person, weshalb nebst dem Hauptantrag auch der Eventualantrag auf Bekanntgabe in «anonymisierter Form» unbegründet ist. Der angefochtene Entscheid hält folglich in der Sache im Ergebnis – jedoch mit anderer Begründung – der Rechtskontrolle stand (sog. Substitution der Motive; vgl. statt vieler BVR 2017 S. 139 E. 5.2.2 und 6.4 mit weiteren Hinweisen).

Die Akteneinsicht ist nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu gewähren (vgl. auch Verfügung VeD vom 22.4.2016, Vorakten VeD pag. 5). Das Urteil ist dem Beschwerdegegner deshalb vorerst ohne diejenigen Stellen in den Teilerwägungen (E. 4.1 und 4.6) zu eröffnen, welche Rückschlüsse auf die Identität der beschwerdeführenden Person zulassen (teilweise geschwärzte Version). Nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils ist ihm das Urteil mit der vollständigen Begründung zuzustellen. Der beschwerdeführenden Person und der VOL ist gleichzeitig mit der Eröffnung des vorlie-

genden Urteils auch die teilweise geschwärzte Version des Urteils zuzustellen.

## **5.**

**5.1** Im Kostenpunkt macht die beschwerdeführende Person geltend, das nicht näher begründete Abweichen von der ursprünglich vorbehaltlos erteilten Vertraulichkeitszusicherung sei eine Fehlleistung, die für sie mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden gewesen sei. Sie rügt damit sinngemäss, der VeD habe seine Verfügung ungenügend begründet, d.h. eine Gehörsverletzung begangen. Ausserdem handle es sich um eine grundsätzliche Frage, was auch für das Verfahren vor Verwaltungsgericht gelte (vgl. Beschwerde Ziff. 5). – Gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG werden die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben. Als besondere Umstände stehen behördliche Fehlleistungen im Vordergrund, die für die Parteien mit erheblichem Mehraufwand verbunden sind. Nicht jeder geringfügige Fehler rechtfertigt jedoch einen Verzicht auf Verfahrenskosten. Zu berücksichtigen sind nur klare Normverstösse von einem gewissen Gewicht. Dazu gehören namentlich Verfahrensfehler wie die Verletzung des rechtlichen Gehörs (BVR 2008 S. 97 E. 4, 2004 S. 133 E. 3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 9 auch zum Folgenden). Weiter kann die Grundsätzlichkeit der zu beurteilenden Fragen ein Abweichen vom Unterliegerprinzip rechtfertigen (BVR 2005 S. 350 E. 6).

**5.2** Die Begründungspflicht ist ein wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV; Art. 21 ff. VRPG; vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (statt vieler BGE 140 II 262 E. 6.2; BVR 2016 S. 402 E. 6.2).



**5.3** In der Verfügung des VeD vom 22. April 2016 (Vorakten VeD pag. 6) wird die E-Mail des Kantonstierarztes vom 14. Dezember 2015 nicht erwähnt, mit welcher er der beschwerdeführenden Person mitgeteilt hatte, sie könne anonym bleiben (Vorakten VOL pag. 10). Die E-Mail befindet sich zwar nicht in den Akten des VeD (vgl. die E-Mails in den Vorakten VeD pag. 19-21), was erklärt, weshalb sie nicht Eingang in die Begründung gefunden hat. Darin ist jedoch eine Verletzung der aus dem Gehörsanspruch folgenden Aktenführungspflicht zu sehen, wonach in den Akten alles festzuhalten ist, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann (vgl. BVR 2013 S. 407 E. 3.2 mit Hinweisen); diese Verletzung hat letztlich zur ungenügenden Begründung der Verfügung geführt. Denn unabhängig von der Frage, ob sich aus der Auskunft des Kantonstierarztes eine geschützte Vertrauensposition ergibt, hätte dieser Aspekt in der Begründung der Verfügung erwähnt und gewürdigt werden müssen, zumal die beschwerdeführende Person in ihrer Stellungnahme zumindest sinngemäss auf eine ihr erteilte Auskunft hingewiesen hatte (Vorakten VeD pag. 8). In ihrer Beschwerde an die VOL stellte die beschwerdeführende Person klar, dass sie auf die Zusicherung vertraut und nur deshalb eine Meldung gemacht habe (Vorakten VOL pag. 2). Ausserdem hat sie ihrer Beschwerde den E-Mail-Wechsel mit dem Kantonstierarzt beigelegt (Vorakten VOL pag. 9-12). Damit hat sie vor der Vorinstanz jedenfalls sinngemäss geltend gemacht, dass die Begründung der angefochtenen Verfügung aus ihrer Sicht unvollständig war. Die VOL hat sich zwar mit der Zusicherung des Kantonstierarztes befasst, womit die Gehörsverletzung als geheilt gelten kann (vgl. zu den Voraussetzungen statt vieler BGE 137 I 195 E. 2.3.2; BVR 2012 S. 28 E. 2.3.5). Die Tatsache, dass die beschwerdeführende Person erst zu diesem Zeitpunkt eine Begründung erhalten hat, hätte die VOL entgegen ihrer Ansicht (Vernehmlassung vom 9.12.2016) jedoch bei der Kostenliquidation berücksichtigen müssen (vorne E. 5.1). Die Beschwerde ist in diesem Punkt begründet (Rechtsbegehren 3). Es rechtfertigt sich, die Hälfte der Verfahrenskosten nicht zu erheben; die beschwerdeführende Person hat somit die andere Hälfte der Verfahrenskosten vor der VOL zu tragen.

**5.4** Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist bei diesem Ergebnis von einem geringen teilweisen Obsiegen der beschwerdeführenden Person

auszugehen, das kein Ausscheiden von Verfahrenskosten rechtfertigt. Sodann wurde zwar klargestellt, dass das Akteneinsichtsgesuch richtigerweise nach dem KDSG zu beurteilen gewesen wäre (vorne E. 3.2 f.). Wie sich aus der publizierten Praxis des Verwaltungsgerichts ergibt, muss jedoch im konkreten Einzelfall untersucht werden, ob besonders schützenswerte Drittinteressen bestehen, die der Akteneinsicht entgegenstehen (vorne E. 4). Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, es habe sich eine grundsätzliche Frage gestellt. Die beschwerdeführende Person hat demnach für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht entstanden (vgl. Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG).

#### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. a) Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als Ziffer 2 des Entscheids der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 26. September 2016 wie folgt geändert wird:
  - «2. Die Kosten des Verfahrens vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.--, werden der beschwerdeführenden Person zur Hälfte, ausmachend Fr. 500.--, auferlegt. Die verbleibende Hälfte wird nicht erhoben.»
- b) Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Kosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'500.--, werden der beschwerdeführenden Person auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - der beschwerdeführenden Person (vollständige und geschwärzte Version)
  - dem Beschwerdegegner (**vorerst nur geschwärzte Version**; vollständige Version nach Rechtskraft)

- der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (vollständige und geschwärzte Version)

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.