

Münsterplatz 3a
3011 Bern
Telefon 031 633 48 44
Telefax 031 633 48 52
info.vol@vol.be.ch
www.vol.be.ch

L2016-033HU

DER
VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTOR

hat in der Beschwerdesache



A.
vertreten durch Rechtsanwältin B.

Beschwerdeführer

gegen

Meldende Person, p.A. Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, Münsterplatz 3a, 3011
Bern

Beschwerdegegnerschaft

und

Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD), Herrengasse 1, 3011 Bern

betreffend Akteneinsicht (Verfügung des VeD vom 8. September 2016)

befunden und erwogen:

1. Mit E-Mail vom 6. Mai 2015 teilte med. vet. Caroline Regenass vom Schweizer Tierschutz (STS) dem Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD) mit, sie habe eine Meldung betreffend die Tierhaltung von A. und C. in D. erhalten. Gemäss dieser Meldung würden Ziegen und Rinder angebunden gehalten, seien schmutzig und ungepflegt und würden auch Verletzungen aufweisen. Viele Personen im Dorf würden diese Tierhaltung hinterfragen. Mit dieser E-Mail hatte Frau Regenass offenbar bereits am 28. April 2015 auch den Dachverband Berner Tierschutzorganisationen (DBT; info@tierschutzkantonbern.ch) bedient. Dieser leitete die E-Mail gleichentags an Ernest Schweizer vom Tierschutzverein Biel-Seeland-Berner Jura weiter.

Mit E-Mail vom 16. Juni 2015 erkundigte sich Frau Regenass beim VeD, ob die Tierhaltung kontrolliert worden und ob die Klage berechtigt gewesen sei. Die Klägerin melde nun zwei junge Ziegen, welche dort in einem sehr kleinen Stall untergebracht seien. Am 29. Juli 2015 leitete Ernest Schweizer die E-Mail des STS bzw. des DBT an den VeD weiter mit der Frage, ob der betroffene Tierhalter bekannt sei. Tags darauf antwortete der VeD, der Tierhalter sei beim VeD nicht aktenkundig, und versprach weitere Abklärungen.

Am 17. August 2015 teilte Dr. med. vet. Benjamin Hofstetter Frau Regenass per E-Mail mit, der Hof von A. sei am 12. August 2015 kontrolliert worden. Da niemand anwesend gewesen sei, sei darauf verzichtet worden, den Stall zu betreten. Da die Türen und das Tenntor offen gestanden hätten, habe sich der VeD ein gutes Bild über den Zustand des Stalles, der Tiere und der Aussengehege machen können. Insgesamt habe der VeD einen guten Eindruck von der Tierhaltung gehabt und sich des Eindrucks nicht erwehren können, dass hinter den Meldungen Böswilligkeit stecke. Dr. Hofstetter ersuchte Frau Regenass darum, bei allfälligen weiteren Meldungen betreffend diese Tierhaltung an den STS die meldenden Personen an ihn zu verweisen. Weiter teilte der VeD dem STS mit, dass die Tierhaltung für eine Kontrolle im kommenden Winter vermerkt werde. Mit E-Mail vom 18. August 2015 schrieb Frau Regenass an den VeD, die Person, die ihr Meldung erstattet habe, gehe davon aus, dass sich die Verbesserung durch den Umbau des Bauernhofs ergeben habe. Diese Person selbst sei nur 2- bis 3-mal am Hof vorbeispaziert und habe keine jungen Ziegen gesehen, welche den Kopf aus dem Kaninchenstall streckten.

2. a) Am 23. November 2015 meldete die Beschwerdegegnerschaft dem Veterinärdienst des Kantons Bern telefonisch, dass A. seine Kälber angebunden halte und ihnen keinen

Zugang zu Wasser gewähre. Die Sachbearbeiterin des VeD bat die Beschwerdegegnerschaft gleichentags per E-Mail um ihre Personalien und ihre Telefonnummer, um sie bei Fragen kontaktieren zu können, wobei die Daten vertraulich behandelt würden. Ebenfalls mit E-Mail vom 23. November 2015 liess die Beschwerdegegnerschaft dem VeD drei Fotos und ihre Personalien zukommen. Am 9. Dezember 2015 führte der VeD in der Tierhaltung von A. eine Kontrolle durch; die Anbindehaltung konnte in der konkreten Situation nicht beanstandet werden. Gleichentags stellte A. ein Gesuch um Akteneinsicht beim VeD.

b) Da die fraglichen Akten den Namen sowie die Kontaktangaben der Beschwerdegegnerschaft enthalten, gab ihr der VeD mit Schreiben vom 14. Dezember 2015 die Möglichkeit, zum Gesuch Stellung zu nehmen. Mit E-Mail vom 18. Dezember 2015 stellte die Beschwerdegegnerschaft sinngemäss den Antrag, die Einsicht in die Akten sei zu verweigern. Mit Verfügung vom 22. Februar 2016 gewährte der VeD A. vollumfänglich Akteneinsicht. Damit wies er implizit den Antrag der Beschwerdegegnerschaft, die Einsicht in die Akten zu verweigern, ab.

c) Gegen diese Verfügung führte die Beschwerdegegnerschaft Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL) und stellte den Antrag, die angefochtene Verfügung aufzuheben und A. die Akteneinsicht nur insoweit zu gewähren, als ihre Identität vertraulich bleibe. Mit Entscheid Nr. L2016-014HU vom 3. August 2016 hiess die VOL die Beschwerde gut und wies den VeD an, A. in dem Sinne eingeschränkte Akteneinsicht zu gewähren, dass keine Rückschlüsse auf die Identität der meldenden Person möglich seien. Die VOL wies den VeD zudem an, dies A. schriftlich in Aussicht zu stellen und gegebenenfalls mit anfechtbarer Verfügung zu eröffnen.

3. a) Mit Schreiben vom 18. August 2016 stellte der VeD A. eine Kopie seiner Tierschutzakten zu mit dem Hinweis, dass aufgrund des Entscheids der VOL Abdeckungen vorgenommen worden seien, damit keine Rückschlüsse auf die meldende Person möglich seien.

b) Mit Schreiben vom 24. August 2016 zeigte Rechtsanwältin B. dem VeD an, dass sie von A. mit der Interessenwahrung beauftragt worden sei, und ersuchte um Zustellung der gesamten Tierschutzakten und Eröffnung des Beschwerdeentscheids der VOL betreffend Akteneinsicht. Nach weiterer Korrespondenz zwischen der Rechtsvertreterin von A. und dem VeD wies dieser mit Verfügung vom 8. September 2016 das Akteneinsichts- und Eröffnungsgesuch ab.

4. a) Gegen diese Verfügung führt A. mit Eingabe vom 26. September 2016 Beschwerde bei der VOL und beantragt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihm Einsicht in die gesamten Tierschutzakten im Zusammenhang mit den in der angefochtenen Verfügung erwähnten Meldungen des Schweizer Tierschutzes bzw. einer Privatperson zu gewähren.

A. macht im Wesentlichen geltend, mangels vollständiger Akteneinsicht könnten der Ablauf und der Inhalt sämtlicher Beanstandungen nicht vollständig rekonstruiert werden. In der angefochtenen Verfügung des VeD würden sämtliche Ausführungen fehlen, weshalb durch die Gewährung des Akteneinsichtsrechts die Privatsphäre der meldenden Person betroffen sein sollte. Der VeD beschränke sich darauf, auf den Beschwerdeentscheid der VOL vom 3. August 2016 zu verweisen. Eine Prüfung bzw. Widerlegung der vorgebrachten privaten Interessen der meldenden Person sei damit von vornherein ausgeschlossen. Demnach seien keine überwiegenden persönlichen Interessen der meldenden Person substantiiert dargelegt worden, die eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts rechtfertigen würden. Aus dem Sachverhalt müsse als erstellt erachtet werden, dass die meldende Person aus Böswilligkeit bzw. aus sachfremden Motiven Meldung erstattet haben müsse, was vom VeD mit seiner E-Mail vom 17. August 2015 bestätigt werde. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die Meldungen von einer Person gemacht worden seien, die sich von einer Anzeige aus persönlichen oder politischen Beweggründen einen Vorteil verspreche. Ob die Meldungen von einer oder von mehreren Personen oder Personengruppen stammen würden, entziehe sich mangels uneingeschränkter Akteneinsicht seiner Kenntnis.

Weiter bringt A. vor, die Zusicherung der Anonymität, die der VeD gegenüber der meldenden Person gemacht habe, sei unklar. So sei nicht ersichtlich, ob lediglich vermittelt worden sei, dass die Daten in dem Sinne vertraulich seien, dass keine unbeteiligte Drittperson Kenntnis davon erhalten werde, oder in dem Sinne, dass auch der Beschwerdeführer keine Kenntnis erhalten werde. Schliesslich habe der VeD selbst im Rahmen seiner Verfügung vom 22. Februar 2016 die Zusicherung als nicht massgebend erachtet.

Schliesslich macht A. sinngemäss geltend, er müsse befürchten, dass ihm jemand schlecht gesinnt sei und nicht davor zurückschrecke, sich schwerwiegender Mittel zu bedienen, um Missstände zu seinen Lasten vorbringen zu können. Da bereits Hausfriedensbruch begangen worden sei, um die Tiere zu fotografieren, könne nicht ausgeschlossen werden, dass den Tieren Verletzungen zugefügt werden könnten, um die Richtigkeit der Meldungen zu dokumentieren. Dies würde ihn stark belasten und die Unkenntnis über die Identität der meldenden Person sei für ihn unerträglich.

b) In seiner Beschwerdevernehmlassung vom 24. Oktober 2016 verweist der VeD auf die umfangreichen Erwägungen der angefochtenen Verfügung. Weiter hält er fest, er habe sich an die Anweisung der VOL im Beschwerdeentscheid gehalten. Es liege in der Natur der Sache, dass er nicht genau darlegen könne, aus welchen Gründen die Privatsphäre der meldenden Person durch die Bekanntgabe ihrer Identität betroffen wäre, da gerade dies wertvolle Hinweise zur Identifizierung dieser Person liefern würde. Weiter führt der VeD aus, weshalb er davon ausgehe, die Meldungen seien von verschiedenen Personen erstattet worden. Die erste Meldung sei von einer Privatperson an den STS erfolgt. Der VeD kenne diese Person nicht und deren Identität gehe aus den Akten auch nicht hervor. Da diese Meldung gravierende Mängel geltend gemacht habe, die sich bei der Kontrolle nicht bestätigt hätten, habe der VeD bösen Willen gegenüber dem Tierhalter (und nicht gegenüber den Tieren) annehmen müssen. Die Meldung vom Herbst 2015 hingegen habe nur die Anbindehaltung der Kälber zum Gegenstand gehabt und nicht einen allgemein schlechten Eindruck von der Tierhaltung.

c) Die VOL gab der meldenden Person Gelegenheit, sich am Verfahren zu beteiligen und eine Beschwerdeantwort einzureichen. Mit Eingabe vom 24. Oktober 2016 beantragte die meldende Person, das Beschwerdeverfahren sei auf die Frage des Eintretens zu beschränken. Weiter beantragte sie, auf die Beschwerde sei bezüglich der Meldung vom 23. November 2015 nicht einzutreten, eventuell sei sie in Bezug auf die Frage der uneingeschränkten Akteneinsicht abzuweisen.

Zur Begründung führt die meldende Person aus, sie habe einzig die Meldung vom 23. November 2015 erstattet. Von anderen Meldungen betreffend die Tierhaltung von A. habe sie bis zur Lektüre der Beschwerde keine Kenntnis gehabt und stehe damit in keiner Form in Verbindung. Bezüglich ihrer eigenen Meldung liege eine bereits entschiedene Angelegenheit vor und es bestünden keine Gründe, die ein Zurückkommen auf diese Angelegenheit rechtfertigen würden.

d) Auf die weiteren Begründungen der angefochtenen Verfügung und der verschiedenen Eingaben wird, soweit sie für das vorliegende Verfahren von massgebender Bedeutung sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

- 5. a)** Gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 21. Januar 2009 über den Tierschutz und die Hunde (THV; BSG 916.812) ist der VeD mit dem Vollzug der Tierschutzgesetzgebung betraut. Gegen dessen Verfügungen betreffend die Einsicht in Tierschutzakten nach dem Gesetz vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (IG; BSG

107.1) und dem kantonalen Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) kann bei der VOL Beschwerde geführt werden (Art. 35 Abs. 1 IG, Art. 26 KDSG und Art. 62 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Die VOL übt gemäss Art. 66 VRPG volle Rechts- und Ermessenskontrolle aus und prüft den Sachverhalt vom Amtes wegen (Art. 18 Abs. 1 VRPG).

b) aa) Die Beschwerdegegnerschaft macht geltend, in Bezug auf ihre Meldung vom 23. November 2015 liege eine res iudicata vor. Die VOL habe mit Urteil vom 3. August 2016 entschieden, dass A.s Akteneinsicht in Bezug auf diese Meldung in dem Sinne eingeschränkt gewährt werden müsse, dass keine Rückschlüsse auf die Identität der meldenden Person möglich seien. Dieser Entscheid sei in Rechtskraft erwachsen und für eine Wiederaufnahme dieses Verfahrens lägen keine Gründe vor.

bb) Demgegenüber bringt der Beschwerdeführer vor, er habe im Verfahren L2016-014 vor der VOL keine Parteistellung gehabt und der Entscheid vom 3. August 2016 sei ihm auch nicht eröffnet worden, sodass er keine Anfechtungsmöglichkeit gehabt habe. Ihm sei erstmals mit der nunmehr angefochtenen Verfügung mitgeteilt worden, dass ihm nur eingeschränkte Akteneinsicht gewährt werde. Demnach handle es sich vorliegend nicht um einen Sachverhalt zwischen denselben Parteien, welcher bereits einmal rechtskräftig entschieden worden sei.

c) aa) Nach ständiger Praxis der VOL werden Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die ausserhalb hängiger Verwaltungsverfahren um Akteneinsicht ersuchen, nicht in die Verfahren betreffend Beschwerden, die sich gegen die Akteneinsicht richten, einbezogen. Dies deshalb, weil auch den meldenden Personen im Einsichtsverfahren nach IG in der Regel grundsätzlich keine Parteistellung zukommt (Entscheide der VOL L2011-013EU und L2013-032NU). Falls die Parteistellung der meldenden Person ausnahmsweise zu bejahen ist, hat die Interessenabwägung nach IG überdies nur zwischen dem allgemeinen Recht auf Information und allfälligen entgegenstehenden Interessen der meldenden Person zu erfolgen (vgl. im Einzelnen nachfolgende E. 9.a). Die konkreten Interessen der von der Meldung betroffenen Person kann diese im letzteren Fall bei Bedarf in einem zusätzlichen Verfahren geltend machen, in welchem die anonym bleibende meldende Person Parteirechte hat. Dieses zusätzliche Verfahren rechtfertigt sich schon darum, weil in dessen Verlauf sämtliche Eingaben der meldenden Person der Gegenpartei anonymisiert zugestellt werden müssen, was einen erheblichen Aufwand verursacht.

bb) Die VOL hat in ihrem Entscheid vom 3. August 2016 den VeD angewiesen, „dem Gesuchsteller auf eine Weise Akteneinsicht zu gewähren, die keine Rückschlüsse auf die Identität der [Beschwerdegegnerschaft] zulässt. Dies ist dem Gesuchsteller schriftlich in Aussicht zu stellen und gegebenenfalls mit anfechtbarer Verfügung zu eröffnen“ (Entscheid der VOL L2016-014HU, E. 8.b) Damit hat sie der Beschwerdegegnerschaft gegenüber transparent gemacht, dass die Frage der Akteneinsicht gegenüber dem Gesuchsteller (nunmehr dem Beschwerdeführer) eben gerade nicht entschieden wird.

d) Aus diesen Erwägungen erhellt, dass die Frage der Akteneinsicht betreffend die Tierschutzmeldung vom 23. November 2015 gegenüber A. keine res iudicata ist. Dieser ist durch die Verfügung des VeD vom 8. September 2016 neu beschwert und auf seine form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

- 6.** Die Akteneinsicht richtet sich in hängigen Verwaltungsverfahren nach dem VRPG und der Datenschutzgesetzgebung (Art. 23 VRPG), in abgeschlossenen und ausserhalb von Verwaltungsverfahren nach der Datenschutzgesetzgebung (Art. 4 KDSG) und der Informationsgesetzgebung (Art. 27 Abs. 3 IG). Vorliegend fand das vom VeD von Amtes wegen eröffnete Tierschutzverfahren mit der Kontrolle vom 9. Dezember 2015 seinen Abschluss. Anlässlich dieser Kontrolle kam der VeD zum Schluss, dass keine Verwaltungsmaßnahmen betreffend die Tierhaltung des Beschwerdeführers anzuordnen sind. Abschreibungsverfügungen pflegt der VeD keine zu machen. Es ist mithin kein Verwaltungsverfahren (mehr) hängig, sodass sich das Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers auf die Datenschutz- und die Informationsgesetzgebung stützt. Die Angaben zu Personen, die dem VeD tierschutzrelevante Meldungen erstatten, sind Personendaten im Sinne von Art. 2 Abs. 1 KDSG. Personendaten werden privaten Personen bekanntgegeben, wenn die verantwortliche Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgabe gesetzlich dazu verpflichtet oder ermächtigt ist (Art. 11 Abs. 1 Bst. a KDSG). Eine solche gesetzliche Ermächtigung stellt Art. 27 IG dar. Demnach hat jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen, wie insbesondere der Schutz des persönlichen Geheimbereichs, entgegenstehen. Der weitergehende Schutz von Personendaten in der besonderen Gesetzgebung bleibt vorbehalten (Art. 27 Abs. 1 IG). Im Sinne einer spezialgesetzlichen Norm schränkt Art. 21 Abs. 4 KDSG die Berücksichtigung entgegenstehender Interessen ein: Die Einsicht in eigene Daten einer Sammlung darf nur verweigert werden, wenn wichtige und überwiegende öffentliche Interessen oder besonders schützenswerte Interessen Dritter entgegenstehen.

7. a) Was die Meldungen des STS an den VeD betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Frau Caroline Regenass hat dem VeD gegenüber nicht offengelegt, von wem der STS diese Meldungen erhalten hat. In den Akten des VeD befinden sich denn auch keine entsprechenden Personendaten. Soweit der VeD in der E-Mail von Frau Regenass vom 18. August 2015 einen Teil der Passage „**Sie ist selbst nur 2-3 mal am Hof vorbeispaziert und** hat keine jungen Geisslein gesehen, welche den Kopf aus dem Kaninchenstall strecken...“ (vom VeD abgedeckter Teil von der VOL hervorgehoben) von der Einsichtsgewährung ausnahm, bestand hierfür keine Veranlassung. Weder lässt diese Passage Rückschlüsse auf eine bestimmte Person zu, noch lässt sie auf private Interessen schliessen, die im Rahmen einer Interessenabwägung zu berücksichtigen wären. Vielmehr scheint der VeD durch sein Vorgehen beim Beschwerdeführer den Eindruck erweckt zu haben, dass der abgedeckte Teil Personendaten enthalten und die via STS eingegangene Meldung und die Meldung der Beschwerdegegnerschaft in einem Zusammenhang stehen könnten. Dies kann aufgrund der Aktenlage mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden. Hätte nämlich immer dieselbe Person die Meldungen erstattet, hätte sie wohl auch im November 2015 den bewährten und ihr offenbar Anonymität gewährenden Kanal via STS benutzt, anstatt unter Angabe ihrer Personalien direkt mit dem VeD zu kommunizieren. Die Beschwerdegegnerschaft macht denn auch geltend, von den Meldungen via STS vor Lektüre der Beschwerdeschrift keine Kenntnis gehabt zu haben.
- b) Bezüglich der E-Mail von Frau Regenass vom 18. August 2015 bestand dem Gesagten zufolge kein Grund, dem Beschwerdeführer die vollständige Einsicht in dieses Aktenstück zu verweigern. Die Beschwerde ist diesbezüglich gutzuheissen.
8. Es ist demnach im Folgenden zu prüfen, ob der VeD dem Beschwerdeführer betreffend die Meldung der Beschwerdegegnerschaft vom 23. November 2016 die vollständige Akteneinsicht zu Recht verweigert hat.
- a) Das Einsichtsrecht nach Art. 27 Abs. 1 IG umfasst grundsätzlich auch die Offenlegung der Informationsquellen. Betreffend den Geltungsbereich des verfahrensrechtlichen Einsichtsrechts kann diesbezüglich auf eine stehende Gerichtspraxis zurückgegriffen werden. Wer gegenüber einer Behörde Auskunft über Dritte gibt, hat in der Regel keinen Anspruch darauf, dass diese Informationen den Betroffenen nicht mitgeteilt werden. Wer belastende Informationen über Dritte mitteilt, muss zu seinen Anschuldigungen stehen (BVR 2003 S. 294 E. 4.e.aa; BVR 1992 S. 80 E. 5c). Dementsprechend kann derjenige, der in einem gerichtlichen Verfahren oder in einem Verwaltungsverfahren von Dritten be-

lastet wird, aufgrund der einschlägigen Verfahrensgesetze und des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör Einblick in die entsprechenden Aussagen nehmen, wobei grundsätzlich auch ein Anspruch auf Kenntnis der Identität der aussagenden Person besteht. Dasselbe muss gelten, wenn ausserhalb hängiger Verfahren das KDSG Anwendung findet. 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 (BVR 2003 S. 294 E. 4.e.aa).

b) aa) Vom Grundsatz, dass ein Anspruch auf Kenntnis der Identität der aussagenden Person besteht, kann nur dann eine Ausnahme gemacht werden, wenn die Bekanntgabe des Namens die Informantin oder den Informanten in ihrer oder seiner Integrität gefährden würde oder dadurch die Bereitschaft, wichtige Informationen zu liefern, tangiert würde oder wenn ausnahmsweise die befragende Behörde durch ausdrückliche Zusicherung oder besonders vertrauliches Anfragen den Eindruck erweckt hat, die Angaben würden vertraulich behandelt (BVR 2003 S. 294 E. 4.e.aa).

bb) Eine Zusicherung der Vertraulichkeit allein reicht indes nicht aus, um dem Ansprecher die Akteneinsicht zu verweigern. Betreffend den Schutzbereich der Informationsfreiheit hat das Bundesgericht festgehalten, dass auch bei einer Zusicherung der Vertraulichkeit stets eine Interessenabwägung erforderlich ist, könnte doch sonst das in Art. 17 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) enthaltene Recht auf Information generell ausgehebelt werden (BGer 1C_284/2010, Urteil vom 29. Oktober 2010, E. 3.3).

9. **a)** Dem Gesagten zufolge stehen sich vorliegend zunächst das Recht des Beschwerdeführers auf Information nach Art. 27 Abs. 1 IG bzw. die gesetzliche Pflicht des VeD, diese zu gewähren, und die privaten Interessen der Beschwerdegegnerschaft an der Nichtbekanntgabe ihrer Identität gegenüber. Die konkreten Gründe, weshalb der Beschwerdeführer seinen Informationsanspruch geltend macht, finden hingegen keinen Eingang in diese Güterabwägung (vgl. Ivo Schwegler, Informations- und Datenschutzrecht, in: Markus Müller/Reto Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, Rz. 33).

b) aa) Der VeD ist gestützt auf das IG grundsätzlich verpflichtet, die vollständigen Informationen herauszugeben. Das dem IG zugrunde liegende Öffentlichkeitsprinzip soll Transparenz schaffen und damit Vertrauen in den Staat und seine Behörden, wodurch die Glaubwürdigkeit des staatlichen Handelns erhöht wird. Mit dem IG wird insbesondere

der individuelle Zugang zur Information über Angelegenheiten sichergestellt, die nicht von allgemeiner Bedeutung sind, die aber für einzelne Bürgerinnen und Bürger von Interesse sein können (vgl. Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend Gesetz über die Information der Bevölkerung [Informationsgesetz, IG], Tagblatt 1992, Beilage 75, S. 2, Bedeutung der Information).

bb) Der Beschwerdeführer hat mithin einen Anspruch darauf, dass die Tätigkeit des VeD in Bezug auf seine Tierhaltung transparent gemacht wird. Inwiefern die Bekanntgabe des Namens der meldenden Person vorliegend diese Transparenz erhöht, ist indes nicht ersichtlich. Tatsächlich nimmt der VeD Tierschutzmeldungen aus der Bevölkerung lediglich zum Anlass für Kontrollen. Er erhebt jeweils den Sachverhalt von Amtes wegen und trifft allenfalls nötige Anordnungen nur gestützt auf seine eigenen Wahrnehmungen (wozu er jederzeit auch ohne entsprechende Meldung berechtigt wäre). Somit kann der Gehalt der Information über die betroffene Tierhaltung problemlos ohne die Hilfe der meldenden Person überprüft werden. Dementsprechend wird der Anspruch auf Information des Tierhalters zur Überprüfung des Verwaltungshandelns durch eine Geheimhaltung der Identität der Informantin oder des Informanten nicht grundsätzlich vereitelt.

c) aa) Demgegenüber stehen die privaten Interessen der Beschwerdegegnerschaft. Im Vordergrund steht ihr Interesse an der Geheimhaltung der Tatsache, dass sie dem VeD ihre Wahrnehmungen betreffend die Tierhaltung des Beschwerdeführers gemeldet hat. Betroffen ist mithin der Schutz der Privatsphäre (Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK; SR 0.101], Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101], Art. 12 KV).

bb) Es liegt auf der Hand, dass in kleinräumigen ländlichen Strukturen Tierschutzkontrollen nicht unbeachtet bleiben und Anlass zu Spekulationen geben. Macht der Tierhalter zusätzlich publik, dass die Kontrolle durch eine Meldung aus der Bevölkerung ausgelöst wurde (im Gegensatz zu einer Routine- oder Stichprobenkontrolle), ist zu befürchten, dass ein Bekanntwerden der Identität der meldenden Person mit erheblichen negativen Auswirkungen für diese verbunden ist.

Aus dem Schreiben der Beschwerdegegnerschaft geht hervor, dass sie die Meldung an den VeD aus Sorge um die betroffenen Tiere und nicht aus sachfremden oder egoistischen Motiven oder mit der Absicht, dem Beschwerdeführer zu schaden, erstattet hat. Naturgemäss können die Gründe, wodurch und auf welche Weise das Privat- und Familienleben der Beschwerdegegnerschaft durch die Bekanntgabe ihrer Identität gefährdet

würde, in einem Mehrparteienverfahren nicht mit vollständiger Transparenz erörtert werden, würden sonst doch gerade wichtige Hinweise auf diese Identität preisgegeben. Die Beschwerdegegnerschaft hat indessen im Beschwerdeverfahren L2016-014 vor der VOL glaubhaft dargelegt, weshalb und inwiefern durch das Publikwerden ihrer Identität als Meldeperson ihre Lebensqualität ernsthaft und dauerhaft gefährdet wäre.

d) aa) Art. 5 Abs. 3 BV garantiert den Grundsatz von Treu und Glauben. Dieser gebietet, dass sich staatliche Organe und Privatpersonen im Rechtsverkehr loyal und vertrauenswürdig verhalten. Soweit sich das Gebot von Treu und Glauben an den Staat richtet, garantiert Art. 9 BV ein selbstständiges, justiziables Grundrecht. Der Grundsatz von Treu und Glauben beinhaltet als Teilaspekt das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Staatliche Organe dürfen insbesondere einen in einer bestimmten Angelegenheit einmal eingenommenen Standpunkt nicht ohne sachlichen Grund ändern. Hat eine Privatperson auf das ursprüngliche Verhalten eines öffentlichen Organs vertraut, stellt ein widersprüchliches Verhalten dieser Behörde eine Verletzung des Vertrauensprinzips dar (vgl. zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015. N. 620 ff.).

Im Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen bzw. dem Schutz von Informationsquellen ist das Vertrauensprinzip – im hier zwar nicht anwendbaren, aber ebenfalls auf dem Öffentlichkeitsprinzip beruhenden Erlass des Bundes – ausdrücklich kodifiziert: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3]).

Das Vertrauensprinzip kann in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Art. 5 Abs. 1 BV) stehen. Grundsätzlich geht das Gesetzmässigkeitsprinzip vor. Wenn aber die Behörde dem betroffenen Privaten eine im Widerspruch zum Gesetz stehende Zusicherung gegeben hat, auf die er sich verlassen durfte, kann das Vertrauensprinzip im konkreten Einzelfall Vorrang beanspruchen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 626).

bb) Aus den Akten geht hervor, dass der VeD der Beschwerdegegnerschaft von sich aus und vorbehaltlos zugesichert hat, ihre Daten vertraulich zu behandeln. Eine Sachbearbeiterin des VeD schrieb der Beschwerdegegnerschaft am 23. November 2015 per E-Mail: „Dürfte ich Sie noch um Ihre Personalien und Telefonnummer bitten, damit wir Sie bei Fragen kontaktieren können. Ihre Daten werden vertraulich behandelt“. Trotz dieser

Zusicherung fanden die Daten der Beschwerdegegnerschaft Eingang in das vom VeD über die betroffene Tierhaltung eröffnete Dossier, in das der Beschwerdeführer nunmehr uneingeschränkte Einsicht verlangt. Weshalb der VeD seine Meinung betreffend die Vertraulichkeitszusicherung geändert hat, geht aus den Akten nicht hervor.

Ein Widerspruch zwischen Vertrauens- und Legalitätsprinzip ist vorliegend nicht ersichtlich. Die massgeblichen Gesetze (VRPG, KDSG, IG) thematisieren Vertraulichkeitszusicherungen im Zusammenhang mit Akteneinsichtsbegehren nicht. Wie vorstehend dargelegt (E. 8), steht eine Geheimhaltung der Informationsquelle nicht in grundsätzlichem Widerspruch zu den gesetzlichen Informations- und Auskunftsrechten, da diesen von Verfassung bzw. Gesetzes wegen gewisse Schranken, wie die Berücksichtigung überwiegender privater Interessen, immanent sind. Dies deckt sich auch mit den Vorgaben des Bundesgerichts, wonach das Informationsrecht nicht durch Zusicherungen ausgehebelt werden darf, sondern immer eine Interessenabwägung gemacht werden muss. Wegen des grundrechtlichen Charakters des Vertrauensprinzips darf dem Vertrauen in widerspruchsfreies behördliches Verhalten jedoch ein grosses Gewicht beigemessen werden.

Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass der VeD die Meldung der Beschwerdegegnerschaft nicht in seine Würdigung der Tierhaltung des Beschwerdeführers hat einfließen lassen. Es ist demnach für den Beschwerdeführer nicht erforderlich, die Identität der meldenden Person zu kennen, um amtlich festgehaltene Vorwürfe gegen ihn entkräften zu können. Zudem erscheint die Gefahr, dass aufgrund der Geheimhaltung der Informationsquelle im Umfeld des Beschwerdeführers ein Klima des Misstrauens entsteht, angesichts der untergeordneten Bedeutung des Vorfalls deutlich weniger konkret als die Gefährdung der Privatsphäre der Beschwerdegegnerschaft.

e) Aus der Gegenüberstellung der betroffenen Interessen ergibt sich nach dem Ausgeführten, dass die privaten Interessen der Beschwerdegegnerschaft insbesondere vor dem Hintergrund ihres Vertrauens in die Zusicherung des VeD die Interessen des Beschwerdeführers an einer vollständigen Information einschliesslich der Bekanntgabe der Identität der Beschwerdegegnerschaft überwiegen. Da deren Identität in keinem Zusammenhang mit den übrigen Feststellungen des VeD steht, hat dieser dem Beschwerdeführer zu Recht eingeschränkte Akteneinsicht so gewährt, dass keine Rückschlüsse auf die Identität der Beschwerdegegnerschaft möglich sind (Art. 27 Abs. 1 IG).

- 10. a)** Zu prüfen bleibt schliesslich, ob dem Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers allenfalls als Gesuch um Auskunft über eigene Daten nach Art. 21 KDSG bzw. um Berichtigung eigener Daten im Sinne von Art. 23 Abs. 1 KDSG stattzugeben ist.

Eine betroffene Person erhält auf Verlangen Auskunft über bzw. Einsicht in ihre Daten, wenn nicht wichtige und überwiegende öffentliche Interessen oder besonders schützenswerte Interessen Dritter entgegenstehen (Art. 21 Abs. 4 KDSG). Auch dieses Auskunfts- und Einsichtsrecht kann grundsätzlich ohne Interessennachweis geltend gemacht werden und auch hier sind die allenfalls kollidierenden Drittinteressen zu berücksichtigen. Anders als beim Auskunftsanspruch nach IG stehen sich hier aber die Interessen des Ansprechers und die Interessen der Drittperson in der Güterabwägung gegenüber. Dies gilt auch hinsichtlich des Berichtigungsanspruchs: Jede Person hat Anspruch darauf, dass unrichtige oder nicht notwendige Personendaten über sie berichtigt oder vernichtet werden (Art. 23 Abs. 1 KDSG).

b) Das Auskunfts- und Einsichtsrecht nach Art. 21 Abs. 4 KDSG bezieht sich allein auf Daten, welche in einer Datensammlung bearbeitet werden. Als Datensammlung gilt jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach der betroffenen Person erschliessbar sind (Art. 2 Abs. 2 KDSG). Eine Datensammlung ist demnach ein Bestand an Personendaten mehrerer Personen, der so aufgebaut ist, dass die Daten mit vernünftigen Aufwand auffindbar sind. Keine Rolle spielen die Wahl des Speichermediums für die Datensammlung, deren Zweckbestimmung, die Dauerhaftigkeit, die Strukturierung oder die Speichermodalitäten. Mithin sind auch Datenbestände als Datensammlungen zu qualifizieren, die nicht als Datensammlungen angelegt wurden und keine eigene erkennbare Zweckbestimmung aufwiesen, die aber nach Personendaten erschlossen werden können (s. zum Ganzen: BVR 2016 S. 542, E. 5.3 mit Verweisen). Datensammlungen in diesem Sinne sind demnach auch Papierdossiers, die der VeD aufgrund von Meldungen aus der Bevölkerung über die Tierhaltungen bestimmter Personen anlegt und in einem internen Register verzeichnet. Bezüglich dieser Dossiers sind – vorbehaltlich der verfahrensrechtlichen Vorschriften bei hängigen Verfahren – die Rechte der Betroffenen gemäss Datenschutzgesetzgebung anwendbar.

c) Bei dieser Ausgangslage fragt sich, ob der Name der meldenden Person von vornherein vom datenschutzrechtlichen Auskunfts- und Einsichtsrecht nach Art. 21 Abs. 4 KDSG erfasst ist. Dies ist zu verneinen, erstreckt sich dieses doch grundsätzlich nur auf die Daten über die betreffende, d.h. die anfragende Person (Schwegler, a.a.O., Rz 102; BVR 2008 S. 49, E. 4.3).

d) aa) Weiter ist indes zu prüfen, ob das Dossier des VeD über die Tierhaltung des Beschwerdeführers ohne die Personalien der meldenden Person unvollständig im Sinne von Art. 7 KDSG ist und auf Antrag des Betroffenen berichtigt werden muss. Nach dieser Bestimmung müssen Personendaten richtig und, soweit es der Zweck des Bearbeitens verlangt, auch vollständig sein. Die Frage der entsprechenden Relevanz der Identität der meldenden Person lässt sich nicht allgemein für alle Fälle beantworten, sondern hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalles und einer Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen ab (vgl. dazu BVR 1992 S. 80, E.5).

bb) Der von der Beschwerdegegnerschaft erhobene Vorwurf, die Kälber des Beschwerdeführers seien angebunden, wurde sachlich vorgebracht und war zutreffend bzw. entsprach der vom VeD tatsächlich vorgefundenen Situation. Die Anbindehaltung war allerdings anlässlich der Kontrolle nicht zu beanstanden (Tränkezeit der Kälber). Zudem wurde die Meldung vom VeD lediglich zum Anlass genommen, eine ohnehin anstehende Kontrolle (vgl. E-Mail von B. Hofstetter an C. Regenass vom 17. August 2015) womöglich etwas vorzuziehen. Weiter hatte die Information der Beschwerdegegnerschaft für den Beschwerdeführer weder verwaltungs- noch strafrechtliche Konsequenzen. Es gibt mithin keinen Hinweis darauf, dass eine böswillig handelnde Person den Beschwerdeführer falsch angeschuldigt hätte und dieser ein schutzwürdiges Interesse daran hätte, falsche Vorwürfe zu entkräften oder einen Denunzianten zur Rechenschaft zu ziehen. Wie vorstehend dargelegt (E. 9.b), tut der Name der meldenden Person im gesamten Verfahrensablauf und für die Beurteilung der Tierhaltung des Beschwerdeführers nichts zur Sache. Die Identität der meldenden Person ist mithin für den Zweck der Datenbearbeitung durch den VeD vorliegend nicht relevant und ihr Fehlen macht die Daten nicht unvollständig im Sinne von Art. 7 KDSG. Daraus erhellt, dass der VeD auch in Berücksichtigung dieser Bestimmung die Identität der Beschwerdegegnerschaft von der dem Beschwerdeführer gewährten Akteneinsicht ausnehmen durfte.

11. a) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde des A. vom 26. September 2016 insoweit teilweise gutzuheissen ist, als ihm vollständige Einsicht in die E-Mail des Schweizer Tierschutz STS vom 18. August 2015 zu gewähren ist. Weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

b) Bei diesem Verfahrensausgang unterliegt der Beschwerdeführer gemessen an seinen Rechtsbegehren zum überwiegenden Teil. Es rechtfertigt sich, ihm drei Viertel der Kosten des Verfahrens vor der VOL aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Dementsprechend ist ihm ein Viertel der Parteikosten zuzusprechen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Gemäss

Honorarnote vom 9. Februar 2017 betragen diese Fr. 5'301.80 (Anwaltshonorar und -auslagen inkl. Mehrwertsteuer). Diese Kosten bewegen sich im Rahmen der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (PKV; BSG 168.811). Sie erscheinen angemessen und können somit im genannten Umfang zugesprochen werden. Da die Gutheissung bezüglich desjenigen Teils des Streitgegenstands erfolgt, von dem die Beschwerdegegnerschaft nicht betroffen ist und bezüglich dessen diese auch keinen Antrag gestellt hat, gilt diese nicht als unterliegend. Die Parteikostenentschädigung ist vielmehr dem VeD aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen wird

erkannt:

1. Die Beschwerde des A. vom 26. September 2016 wird insofern teilweise gutgeheissen, als der Veterinärdienst des Kantons Bern A. vollständige Einsicht in die E-Mail des Schweizer Tierschutz STS vom 18. August 2015 zu gewähren hat. Weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.--, werden dem Beschwerdeführer zu drei Vierteln, ausmachend **Fr. 750.--**, auferlegt. Die Rechnungsstellung erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids.
3. Der Kanton Bern (VeD) hat dem Beschwerdeführer ein Viertel der auf Fr. 5'301.80 bestimmten Parteikosten für das Beschwerdeverfahren vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, ausmachend **Fr. 1'325.45**, zu ersetzen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, geführt werden. Die Beschwerde ist schriftlich und dreifach einzureichen. Sie hat einen Antrag, eine Begründung und eine Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid sowie weitere greifbare Beweismittel sind beizulegen.