

100.2022.46U  
DAM/SRE

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 24. Mai 2023**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident i.V.  
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Nuspliger

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

vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

**Einwohnergemeinde B.** \_\_\_\_\_

Baupolizeibehörde

Beschwerdegegnerin

und

**Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern**

Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3013 Bern

betreffend Bekanntgabe der Anzeigerinnen bzw. Anzeiger in einem  
baupolizeilichen Verfahren (Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion  
des Kantons Bern vom 12. Januar 2022; BVD 120/2021/68)



## **Prozessgeschichte:**

### **A.**

Die Einwohnergemeinde (EG) B.\_\_\_\_\_ eröffnete am 5. November 2018 ein baupolizeiliches Verfahren, nachdem beim Gemeindeschreiber mehrere Meldungen über Helikopterlandungen im Raum C.\_\_\_\_\_ eingegangen waren. Sie bezog neben anderen A.\_\_\_\_\_, den Eigentümer der Parzelle B.\_\_\_\_\_ Gbbl. Nr. 1\_\_\_\_\_, die für Helikopterlandungen genutzt wurde, in das Verfahren ein. Nach Einsichtnahme in die amtlichen Akten beantragte A.\_\_\_\_\_ am 2. April 2019, ihm seien die «Namen der Anzeiger» zu nennen, da diese nicht aktenkundig seien. Am 15. April 2019 verfügte die EG B.\_\_\_\_\_, dass die Identität der Person(en), welche die Meldung der Helikopterlandungen an die Gemeinde gemacht haben, nicht bekannt gegeben wird. Dafür erhob sie eine Gebühr von Fr. 250.--. Mit Wiederherstellungsverfügung vom 2. bzw. 8. Juli 2019 untersagte sie sodann dem betreffenden Luftverkehrsunternehmen «baubewilligungspflichtige, d.h. regelmässige, nicht standortgebundene Helikopter-Aussenlandungen im Gebiet C.\_\_\_\_\_ [...] ohne rechtskräftige Baubewilligung».

### **B.**

Gegen beide Verfügungen führte A.\_\_\_\_\_ je Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute: Bau- und Verkehrsdirektion [BVD]). Auf die Beschwerde gegen die Nichtbekanntgabe der Namen der anzeigenden Person(en) trat die BVE mit Zwischenentscheid vom 27. November 2019 nicht ein (Verfahren 120/2019/39). Die Beschwerde gegen die Wiederherstellungsverfügung, die im Wesentlichen auch darauf abzielte, die «Personalien der Informanten in den amtlichen Akten zu vermerken und [...] bekannt zu geben», hiess die BVE mit (End-)Entscheid ebenfalls vom 27. November 2019 im Eventualstandpunkt gut (Gebühr von Fr. 250.--); im Übrigen trat sie auf die Beschwerde nicht ein (Verfahren 120/2019/53).

**C.**

Gegen beide Entscheide der BVE (Nichteintreten) erhob A.\_\_\_\_\_ je Beschwerde beim Verwaltungsgericht, das die beiden Verfahren vereinigte. Mit Urteil vom 14. Juni 2021 wies das Gericht die Beschwerde im Verfahren 100.2019.424 betreffend den angefochtenen Zwischenentscheid ab, soweit es darauf eintrat. Die Beschwerde im Verfahren 100.2019.425 betreffend den angefochtenen (End-)Entscheid hiess es hingegen gut, soweit es auf sie eintrat. Es hob diesen Entscheid auf, soweit er auf Nichteintreten lautet, und wies die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurück.

**D.**

Die BVD nahm das Verfahren 120/2019/53 in der Folge unter neuer Geschäftsnummer wieder auf. Mit Entscheid vom 12. Januar 2022 wies sie die Beschwerde ab (Verfahren 120/2021/68).

**E.**

Dagegen hat A.\_\_\_\_\_ am 14. Februar 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit den Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Angelegenheit sei zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; eventuell sei die EG B.\_\_\_\_\_ zu verpflichten, die Personalien der Informantin oder des Informanten in den amtlichen Akten zu vermerken und ihm bekannt zu geben.

Die BVD schliesst mit Vernehmlassung vom 24. Februar 2022 auf Abweisung der Beschwerde. Die EG B.\_\_\_\_\_ hat sich nicht vernehmen lassen.

## **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. Der Beschwerdeführer 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). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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

### **2.**

**2.1** Das Verwaltungsgericht hat den Entscheid der BVE vom 27. November 2019 im Verfahren 120/2019/53, soweit er auf Nichteintreten lautet, mit seinem Urteil vom 14. Juni 2021 aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen (vorne Bst. C; nachfolgend auch: Rückweisungsentscheid). Es hat von der BVD eine materielle Prüfung verlangt, ob dem Beschwerdeführer gestützt auf das Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) die Namen der anzeigenden Person(en) bekannt zu geben bzw. die Akten entsprechend zu ergänzen sind. Dabei hat es namentlich Bezug genommen auf das Berichtigungsrecht der betroffenen Person in Bezug auf unrichtige oder nicht notwendige Personendaten nach Art. 23 Abs. 1 KDSG sowie auf den Grundsatz von Art. 7 KDSG, wonach Personendaten richtig und, soweit es der Zweck des Bearbeitens verlangt, auch vollständig sein müssen (E. 5.5 des Rückweisungsentscheids).

**2.2** Es ist unbestritten, dass die Namen der Anzeigerinnen und Anzeiger allein dem Gemeindeschreiber bekannt sind, wobei er diese Angaben nicht schriftlich festgehalten hat. Der Gemeindeschreiber hat die Personalien bis

anhin nicht offenbart, zumal er den Informantinnen und Informanten mündlich ausdrücklich Anonymität zugesichert habe (E. 2 des Rückweisungsentscheids).

### **3.**

**3.1** Die BVD hat im angefochtenen Entscheid in einem ersten Schritt geprüft, ob die nicht verschriftlichten Personalien der anzeigenden Person(en) vom datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht erfasst sind. Sie hat diese Frage verneint und klargestellt, dass ein Anspruch auf Bekanntgabe der Daten nur bestehe, wenn diese physisch in einer Datensammlung vorhanden seien (E. 2d). Die Vorinstanz hat daher in einem zweiten Schritt untersucht, ob das Datenschutzrecht einen Anspruch auf Ergänzung der Akten und damit auf schriftliches Festhalten der Personalien vermittelt. Sie hat auch diese Frage verneint, weil das Anliegen des Beschwerdeführers auf Vervollständigung der Akten nicht dem Schutz vor dem Missbrauch persönlicher Daten diene (E. 2e). Abgesehen davon wäre es unverhältnismässig, die Personalien vom Gemeindeschreiber nach mehreren erfolglosen Versuchen doch noch in Erfahrung zu bringen (E. 2f). Schliesslich spreche auch die Interessenlage im vorliegenden Fall gegen die verlangte Vervollständigung der Akten (E. 2g).

**3.2** In einem älteren Leitentscheid hat sich das Verwaltungsgericht mit dem Geltungsbereich des (kantonalen) Datenschutzgesetzes befasst (vgl. Art. 4 KDSG). Danach erfasst das Gesetz grundsätzlich Informationen nicht, die überhaupt nirgends niedergelegt, sondern ausschliesslich im Gedächtnis bzw. im Kopf einer Person (bis zum Vergessen) gespeichert sind. Personendaten im Sinn des Datenschutzrechts sind deshalb ausschliesslich handschriftlich oder maschinell (auch elektronisch) festgehaltene Angaben über eine Person (BVR 1992 S. 80 E. 4c). Es besteht kein Anlass, diese Auslegung von Art. 4 KDSG in Frage zu stellen, zumal das Bundesgericht für das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, Datenschutzgesetz; SR 235.1) in einem Urteil aus dem Jahr 2020 ebenfalls entschieden hat, dem Gesetzgeber gehe es darum, schriftlich bzw. «physisch» vorhandene und deshalb auf Dauer objektiv einsehbare Datensammlungen zu erfassen, nicht aber bloss im Gedächtnis abrufbare Daten (BGE 147 III

139 E. 3.4.3 am Ende). Der Beschwerdeführer bringt denn auch nichts Gegenteiliges vor.

**3.3** Damit konzentriert sich die Streitigkeit auf die Frage, ob datenschutzrechtlich ein Anspruch auf Ergänzung der Akten mit den Personalien der anzeigenden Person(en) besteht. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Rückweisungsentscheid einen solchen Anspruch mit Bezug auf unvollständige (Verfahrens-)Akten dem Grundsatz nach bejaht (E. 4.6; ebenso für das Datenschutzrecht des Bundes Rosenthal/Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, Art. 5 N. 13). Anders als der Beschwerdeführer anzunehmen scheint (Beschwerde S. 5 Rz. 24, S. 6 Rz. 27 f., S. 7 Rz. 36 und S. 8 Rz. 38), umfasst der datenschutzrechtliche Anspruch jedoch nicht ohne weiteres alle Unterlagen, die von der Aktenführungspflicht als Teilgehalt von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101), Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) und Art. 23 Abs. 1 VRPG erfasst sind oder sein sollten (Anspruch auf rechtliches Gehör; vgl. dazu allgemein BVR 2015 S. 557 E. 3.1; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 23 N. 5). Wie das Verwaltungsgericht im ersten Rechtsgang klargestellt hat, sind die verfahrens- und datenschutzrechtlichen Aspekte aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktion voneinander zu unterscheiden. Der Beschwerdeführer hat kein schutzwürdiges Interesse (mehr) daran, gestützt auf Art. 23 Abs. 1 VRPG bzw. den Anspruch auf rechtliches Gehör die Identität der Anzeigerinnen oder Anzeiger zu erfahren. Er hat sich nicht gegen die in der Sache angeordnete Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gewehrt, sondern seine Parteirechte allein mit dem Zweck ausgeübt, die Namen der Anzeigerinnen oder Anzeiger zu erfahren. Für die angeordnete Wiederherstellung war mithin nicht von Belang, wer dem Gemeindeschreiber die Helikopterlandungen gemeldet hat (Rückweisungsentscheid E. 4.4). In diesem Sinn hat das Verwaltungsgericht in seinem bereits zitierten älteren Leitentscheid darauf hingewiesen, dass sich aus Art. 7 KDSG kein Recht ableiten lasse, alle erheblichen, be- und entlastenden Daten über eine Person bzw. über einen sie betreffenden Sachverhalt, alle dahingehenden Abklärungen, Korrespondenzen und die Befragung potenzieller Zeuginnen und Zeugen vollständig festzuhalten; solche Gewährleistungen enthielten allenfalls die Verfahrensgesetze, nicht aber das KDSG (BVR 1992 S. 80 E. 5a; vgl. auch VGer SG B 2019/24 vom

25.6.2019 [bestätigt durch BGer 1C\_443/2019 vom 30.12.2020] E. 3.2 zum Verhältnis zwischen der Aktenführungspflicht und dem datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht).

**3.4** Die BVD hat diese Rechtslage korrekt erkannt, indem sie erwogen hat, ein datenschutzrechtlicher Anspruch auf Vervollständigung der Akten bestehe «nicht in jedem Fall» (angefochtener Entscheid E. 2e S. 6). Damit fragt sich, nach welchen Kriterien ein solcher Anspruch zu beurteilen ist. Art. 7 KDSG soll die Betroffenen vorab vor unrichtigen Angaben in amtlichen Unterlagen, insbesondere in Datensammlungen, schützen und vor Personendaten, welche wegen ihrer Unvollständigkeit unrichtig sind (BVR 1992 S. 80 E. 5a mit einem Beispiel). Der Grundsatz der Datenrichtigkeit ist insofern angesprochen, als nur vollständige Daten ein umfassendes und unverzerrtes Bild über die betroffene Person und ihr Umfeld abgeben. Die Informationen dürfen insgesamt keinen unrichtigen Eindruck vermitteln und im Hinblick auf den Zweck, zu welchem die Personendaten bearbeitet werden – die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe (vgl. Art. 5 KDSG) –, nicht zu Fehlinterpretationen führen (vgl. Ivo Schwegler, Informations- und Datenschutzrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 353 ff., S. 380 f. N. 68; Beat Rudin, in Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, 2014, § 11 N. 9).

**3.5** Entscheidend ist somit, ob die Akten, die Informationen Dritter über (angebliche) baupolizeiliche Missstände enthalten, ohne deren Namen zu nennen, ein falsches Bild von der betroffenen Person vermitteln oder Fehlinterpretationen zulassen. Wie es sich damit verhält, lässt sich nach dem Leitsatz des Verwaltungsgerichts aus dem Jahr 1991 nicht allgemein für alle Fälle beantworten, sondern hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls und damit einer Interessenabwägung ab (BVR 1992 S. 80 E. 5b). Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz einen Anspruch auf Aktenergänzung unabhängig von einer solchen Abwägung verneint. Ihrer Ansicht nach führen die fehlenden Informationen nicht dazu, dass die Akten ein falsches Bild über den Beschwerdeführer vermitteln. Sein Antrag auf Vervollständigung diene nicht dem Schutz vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch Behörden, entspreche mithin nicht dem Zweck des Datenschutzrechts (Art. 1 KDSG;

angefochtener Entscheid E. 2e). Lediglich ergänzend und knapp ist die Vorinstanz auf die betroffenen Interessen eingegangen (angefochtener Entscheid E. 2g), was der Beschwerdeführer als rechtsfehlerhaft kritisiert (Beschwerde S. 8 f. Rz. 37 ff.). Er verlangt eine umfassende Güterabwägung unter Vervollständigung des Sachverhalts (Beschwerde S. 5 Rz. 24).

**3.6** Ob der Anspruch auf Ergänzung unvollständiger Akten unter Hinweis auf den Zweck des Datenschutzrechts ohne Interessenabwägung beurteilt werden darf, ist nicht ohne weiteres klar. So wäre etwa denkbar, dass jemand von einer Drittperson mit völlig unbegründeten Vorwürfen über angeblich baupolizeiwidrige Verhältnisse bei der Behörde «angeschwärzt» wird. Die Akten könnten in einem solchen Fall allenfalls ein unrichtiges Bild von der betroffenen Person vermitteln. Die Identifikation der oder des Dritten würde es erlauben, sich gegen die belastenden Informationen zur Wehr zu setzen (vgl. BVR 1992 S. 80 E. 5b). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, muss hier jedoch nicht vertieft werden: Wesentlich ist allemal, dass die Meldungen an die Gemeinde von Dritten bloss Informationen über Helikopterlandungen im Raum C.\_\_\_\_\_ zum Gegenstand hatten. Der Gemeindeschreiber erstellte eine Liste der gemeldeten Flugbewegungen, zu der sich der Beschwerdeführer äussern konnte (vgl. Akten Gemeinde pag. 2). Es handelt sich um rein sachliche Informationen. Sie haben die Gemeinde veranlasst, dem Sachverhalt nachzugehen und letztlich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verfügen (Akten Gemeinde pag. 38 bzw. 40; vorne Bst. A). Gegen diese Anordnungen hat sich der Beschwerdeführer (in seiner Rolle als Grundeigentümer einer von den Helikopterlandungen betroffenen Parzelle) nie gewehrt; vielmehr geht es ihm einzig darum, die Namen der anzeigenden Person(en) zu erfahren. Daraus erhellt, dass hier nicht unwahre Informationen zur Diskussion stehen, was datenschutzrechtlich durchaus von Bedeutung ist. Mit seinen gegenteiligen Ausführungen vermischt der Beschwerdeführer auch in diesem Zusammenhang Aspekte des Verfahrens (Aktenführungspflicht) und des Datenschutzes (Beschwerde S. 8 Rz. 39; dazu bereits vorne E. 3.3). Ebenso wenig geht es um ehrverletzende Aussagen, an deren strafrechtlicher Verfolgung ihm gelegen sein könnte. Wohl mögen Befürchtungen über allfällige «Repressalien, Einschüchterungen und Klagen» den Gemeindeschreiber bewogen haben, den Informantinnen und Informanten Anonymität zuzusichern (vgl. Stellung-

nahme der Gemeinde im vorinstanzlichen Verfahren vom 15.10.2021, Akten BVD 3A pag. 7). Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers kann daraus aber nicht auf eine Rufschädigung geschlossen oder gefolgert werden, dass ehrverletzende Äusserungen effektiv gemacht wurden; dabei handelt es sich um reine Mutmassungen (Beschwerde S. 7 Rz. 34). Vor allem aber haben keine derartigen Äusserungen Eingang in die Akten gefunden. Auch insoweit kann deshalb ausgeschlossen werden, dass das von der Gemeinde angelegte Dossier im Baupolizeiverfahren ohne Angaben zu den Anzeigerinnen und Anzeigern ein falsches Bild vom Beschwerdeführer vermitteln könnte oder Anlass zu Fehlinterpretationen gegeben hat. Inwiefern in anderer Hinsicht ein Interesse an der Vervollständigung der Akten bestehen könnte, legt der Beschwerdeführer nicht dar.

**3.7** Damit steht fest, dass der Beschwerdeführer datenschutzrechtlich gesehen kein (legitimes) Interesse an der Berichtigung von Personendaten im Sinn einer Vervollständigung der Akten mit den Personalien der anzeigenden Person(en) hat. Bei dieser Sachlage kann die Interessenabwägung, soweit eine solche erforderlich ist, nicht zu seinen Gunsten ausfallen. Weiterungen zu einzelnen Elementen der Abwägung, namentlich zur Zusicherung von Vertraulichkeit an Dritte durch die Behörde (Beschwerde S. 9 f. Rz. 41 ff.; vgl. dazu BVR 2018 S. 497 E. 4; Michel Daum, a.a.O., Art. 23 N. 28), erübrigen sich. Gleiches gilt für die Frage, ob es zulässig bzw. verhältnismässig wäre, den Gemeindeschreiber unter Androhung der Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) einzuvernehmen, um die Namen der Informantinnen und Informanten in Erfahrung zu bringen. Der Beweisanspruch, der dies verlangt (Beschwerde S. 7 f. Rz. 36 und S. 10 Rz. 49), betrifft nach dem Gesagten einen nicht entscheidenderheblichen Sachumstand; er wird daher abgewiesen (vgl. für dieses Vorgehen statt vieler BVR 2019 S. 344 E. 5.5; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 27 f.).

**3.8** Der angefochtene Entscheid hält somit im Ergebnis der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen.

**4.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführer
  - Beschwerdegegnerin
  - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident i.V.:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.