

100.2020.443U
HER/BDE/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 16. November 2022

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum,
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Rolli
Gerichtsschreiberin Baerfuss Klossner

A. _____

Beschwerdeführer

gegen

Finanzkontrolle des Kantons Bern
Schermenweg 5, Postfach, 3001 Bern
vertreten durch Rechtsanwältin ...

betreffend Information; Einsicht in Akten der Finanzkontrolle im
Zusammenhang mit der Prüfung des Verkaufs des «Viererfelds» an die
Stadt Bern (Verfügung der Finanzkontrolle vom 3. November 2020)



Prozessgeschichte:

A.

A._____ ist Journalist bei der B._____ AG. Am 21. September 2020 veröffentlichte er in der Zeitung «...» einen Artikel betreffend den Verkauf des Areals «Vierfeld» durch den Kanton Bern («...»). Am 28. September 2020 ersuchte er die Finanzkontrolle des Kantons Bern um Einsicht in diverse Unterlagen im Zusammenhang mit der von ihr durchgeführten Prüfung des Verkaufs des «Vierfelds» durch den Kanton Bern an die Stadt Bern.

Am 14. Oktober 2020 teilte die Finanzkontrolle A._____ mit, dass sie diesem Ersuchen gestützt auf die Regelung der Einsichtnahme im Finanzkontrollgesetz nicht nachkommen könne. Nachdem A._____ um Erlass einer anfechtbaren Verfügung gebeten hatte, wies die Finanzkontrolle das Einsichtsbegehren mit Verfügung vom 3. November 2020 ab.

B.

Gegen diese Verfügung hat A._____ am 7. Dezember 2020 (Eingang der verbesserten Eingabe am 22.12.2020) Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

- «1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 3. November 2020 betreffend <Prüfung der Finanzkontrolle des Verkaufs des 'Vierfelds' durch den Kanton Bern an die Stadt Bern> sei aufzuheben, und dem Beschwerdeführer sei Einsicht in folgende Akten zu gewähren:
 - Kaufvertrag über das Vierfeld einschliesslich des Baurechtsvertrags für die als Stadtpark zu nutzende Fläche;
 - Unterlagen zu den Berechnungen des Kantons, die darüber Aufschluss geben, wie der Verkaufspreis festgelegt wurde;
 - Expertise durch das Immobilienbewertungsunternehmen, die von der Finanzkontrolle in Auftrag gegeben wurde.
2. Eventualiter zu Ziffer 1 sei die Verfügung der Vorinstanz vom 3. November 2020 betreffend <Prüfung der Finanzkontrolle des Verkaufs des 'Vierfelds' durch den Kanton Bern an die Stadt Bern> aufzuheben, und die Angelegenheit sei zur Durchführung einer Interessenabwägung im Sinne von Art. 17 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Dem Beschwerdeführer seien keine Kosten aufzuerlegen.»

Die Finanzkontrolle beantragt mit Vernehmlassung vom 12. Februar 2021, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

A._____ hält mit Replik vom 12. März 2021 an seinen Rechtsbegehren fest. Die Finanzkontrolle hat am 1. April 2021 ihre Anträge bestätigt und auf weitere Ausführungen verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als einzige und 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 Finanzkontrolle bildet eine fachlich unabhängige und selbständige Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung (Art. 106 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] i.V.m. Art. 4 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle [Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG; BSG 622.1]). Sie steht damit ausserhalb der Verwaltungshierarchie und ist nicht «untergeordnete» Verwaltungseinheit im Sinn von Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG. Die in dieser Vorschrift vorgesehene Beschwerdezuständigkeit der in der Sache zuständigen Direktion knüpft an die verwaltungshierarchische Stellung der Behörde an, von der der kritisierte Akt stammt, und sie korrespondiert mit der Dienstaufsicht, welche sich innerhalb der Zentralverwaltung als Rechts- und Fachaufsicht zeigt (vgl. Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 62 N. 5 und 9 f., Art. 60 N. 8). Weder das eine noch das andere trifft im Verhältnis zwischen Finanzkontrolle und einer Fachdirektion zu. Die Finanzkontrolle ist als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht (Art. 4 Abs. 1 KFKG) zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat positioniert (vgl. Vortrag des Regierungsrats zur Totalrevision des KFKG, in Tagblattbeilagen zur Wintersession 2021 des Grossen Rates

[Geschäfts-Nr. 2018.STA.916], S. 6 [nachfolgend: Vortrag nKFKG]). Daran ändert nichts, dass der allgemeine Organisationserlass die Finanzkontrolle als «selbständiges Amt gemäss der besonderen Gesetzgebung über die Finanzkontrolle» bezeichnet (Art. 40a des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01]; vgl. Stöckli/Joller, Mitwirkungspflichten gegenüber der Finanzkontrolle im Kanton Bern, in SVVOR [Hrsg.], Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2020/2021, 2022, S. 139 ff., 169 f.). Gegen die angefochtene Verfügung der Finanzkontrolle ist daher unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, womit auch die Beschwerde an den Regierungsrat entfällt (Art. 64 Bst. a VRPG). Die unabhängige Stellung der Finanzkontrolle wurde mit dem am 7. März 2022 verabschiedeten totalrevidierten Kantonalen Finanzkontrollgesetz (nachfolgend: nKFKG) noch verstärkt (Wahlorgan der Leitung ist neu der Grosse Rat, bisher der Regierungsrat; vgl. Art. 5 KFKG und Art. 3 nKFKG). Im Übrigen wurde der terminologisch unglückliche Art. 40a OrG durch indirekte Änderung in Übereinstimmung mit dem Finanzkontrollgesetz gebracht.

1.2 Streitgegenstand bildet vor Verwaltungsgericht einzig die Einsicht in den Kaufvertrag über das «Viererfeld» (einschliesslich Baurechtsvertrag), die Unterlagen zu den Verkaufspreisberechnungen des Kantons sowie die Expertise des Immobilienbewertungsunternehmens (vorne Bst. B), da der Beschwerdeführer sein Begehren ohne weiteres einschränken konnte (vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 5 mit Hinweisen).

1.3 Die Finanzkontrolle tritt in der vorliegenden Beschwerdesache nicht handelnd für den Kanton Bern auf, sondern als verfügende Behörde analog dem Grossen Rat, dem Regierungsrat oder einer Fachdirektion, wenn diese eine Verfügung über ein informationsrechtliches Einsichtsgesuch treffen (vgl. Rubrum). Sie ist mit anderen Worten in Erfüllung einer Aufgabe am vorliegenden Verfahren als Vorinstanz beteiligt, wie dies für alle Organe in ihrem Aufgabenbereich zutrifft (Art. 12 Abs. 3 VRPG). Anders verhält es sich in jenen Beschwerdeverfahren, in denen eine verfügende Behörde die Interessen des Verwaltungsverbands (Kanton oder Gemeinde), dem sie angehört,

vertritt (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 12 N. 34). Dies gilt nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts u.a. in Kündigungsstreitigkeiten (Handeln als Arbeitgeber) oder in Streitigkeiten um Geldleistungen wie Subventionen usw., in denen der Kanton Bern, handelnd durch das zuständige Organ, als Partei am Verfahren beteiligt wird (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 12 N. 4 mit Hinweis auf die einschlägige Praxisfestlegung; für die Finanzkontrolle VGE 2010/163 vom 2.11.2011, 2013/49 vom 14.4.2014).

1.4 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Finanzkontrolle bezweifelt indes sein Rechtsschutzinteresse an dem vor Verwaltungsgericht gestellten Einsichtsbegehren: Er verlange nicht mehr Einsicht in den Bericht aus dem Jahr 2019 an den Regierungsrat und in die Informationsschreiben an die politischen Aufsichtsgremien. Sein Einsichtsbegehren betreffe nur noch den Kaufvertrag über das «Viererfeld» (einschliesslich Baurechtsvertrag), die Unterlagen zu den Verkaufspreisberechnungen des Kantons sowie die Expertise des Immobilienbewertungsunternehmens. Diese Dokumente würden jedoch keinen Aufschluss über die Beurteilung des Geschäfts durch die Finanzkontrolle geben (Vernehmlassung Ziff. 11). Der Beschwerdeführer gibt zu verstehen, dass sein Interesse darin liege, die betragsmässige Differenz zwischen Markt- und Verkaufspreis zu erfahren (Replik Ziff. 3). – Ein Rechtsschutzinteresse vermag im Allgemeinen nur darzutun, wer ein aktuelles und praktisches Interesse an der Behandlung des Rechtsmittels hat (Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 79 N. 6, Art. 65 N. 13 ff. mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer verlangt nach wie vor gestützt auf Art. 17 Abs. 3 KV und Art. 27 ff. des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG; BSG 107.1) Einsicht in bestimmte Unterlagen betreffend den Verkauf des «Viererfelds», der Gegenstand der Beurteilung durch die Finanzkontrolle war. Für ein solches Begehren ist weder eine Begründung noch ein Interessennachweis erforderlich (statt vieler BVR 2018 S. 497 E. 3.2; VGE 2019/293/294 vom 18.3.2021 E. 1.3.1 und 5.1 [bestätigt durch BGer 1C_171/2021 und 1C_183/2021 vom 14.2.2022]; Michel Daum, a.a.O., Art. 23 N. 30). Es spielt folglich keine Rolle, inwiefern die fraglichen Akten für den Beschwerdeführer aufschlussreich sein können. Auch ist ohne Belang,

ob das Informationsinteresse des Beschwerdeführers aufgrund des heute vorliegenden Berichts der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Rates vom 21. Oktober 2021 befriedigt ist oder nicht (vgl. insb. Angaben in Ziff. 4.1.3; s. zu diesem Bericht hinten E. 2.2 und 4.5). Wäre sein Interesse weggefallen, würde im Übrigen die Grundsätzlichkeit der sich stellenden Frage nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts gleichwohl die Beurteilung der Sache rechtfertigen (vgl. im Einzelnen Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 20 mit Praxisnachweisen). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.5 Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt das Gericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.6 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Streitig ist, ob die Finanzkontrolle dem Beschwerdeführer die Einsicht in die von ihm bezeichneten Unterlagen betreffend den Verkauf des «Viererfelds» zu Unrecht verweigert hat.

2.1 Im Kanton Bern ist die Finanzkontrolle das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie unterstützt gleichermassen den Grossen Rat und den Regierungsrat. Sie ist fachlich unabhängig und in ihrer Tätigkeit nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 und 2 KFKG). Sie bildet eine selbständige Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung (Art. 4 Abs. 3 KFKG). Zu ihren Kernaufgaben zählen insbesondere die Prüfung der Jahresrechnung, der Rechnungsführung und Rechnungslegung sowie der Haushaltsführung der Organisationseinheiten (Art. 15 Abs. 1 KFKG). Die Finanzkontrolle nimmt überdies Spezialprüfungen vor, welche einerseits die Prüfung der Verwendung von Staatsbeiträgen, andererseits die Prüfung als Revisionsstelle bei Organisationen umfassen (Art. 16 Bst. a und b KFKG).

Sie führt zudem auf Anordnung oder Antrag der gesetzlich bezeichneten Behörden Sonderprüfungen durch (Art. 16a Abs. 1 und 2 KFKG; vgl. hierzu und zum Folgenden auch Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 953 ff., 1012 ff.). Der Aufsicht der Finanzkontrolle unterliegen die kantonale Verwaltung, die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft, die kantonalen Anstalten, sofern die besondere Gesetzgebung keine andere Bestimmung enthält, Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat, sowie Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen empfangen (Art. 14 KFKG; hinsichtlich der Empfänger kantonalen Leistungen ausdrücklich bereits Art. 106 Abs. 2 KV). Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Institutionen und Personen, die sie kontrolliert (Art. 18 KFKG). Diese sind zur Mitwirkung verpflichtet und können sich nicht auf gesetzliche Geheimhaltungspflichten berufen (Art. 19 Abs. 1 KFKG). Die Finanzkontrolle ist ihrerseits an die gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen gebunden (Art. 19 Abs. 3 KFKG). Über das Ergebnis ihrer Prüfungen erstattet sie gemäss Art. 24 KFKG Bericht. Das KFKG unterscheidet zwischen geringfügigen und wesentlichen Beanstandungen. Erstere können allenfalls bereits im Rahmen der Prüfung behoben werden und sind gegebenenfalls nicht Gegenstand der Berichterstattung (vgl. Art. 25 KFKG). Nur über die sogenannten wesentlichen Beanstandungen gemäss Art. 26 KFKG wird auch den übergeordneten Behörden Bericht erstattet. Art. 27 KFKG regelt das Verfahren bei Uneinigkeit zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle hinsichtlich der Beanstandungen im Prüfungsbericht oder der Mängelbehebung (vgl. Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., S. 1015). Gemäss Art. 28 Abs. 1 KFKG sind die Akten und die Berichterstattung der Finanzkontrolle sowie die Akten des Verfahrens bei Beanstandungen nicht öffentlich.

2.2 Im Jahr 2013 schloss der Kanton Bern mit der Einwohnergemeinde Bern einen Kauf- und Baurechtsvertrag über zwei Parzellen («Vierfeld») mit einer Gesamtfläche von 162'692 m² ab. Der vereinbarte Kaufpreis betrug 51,1 Mio. Franken bzw. 605 Franken pro m²; das Baurecht sollte unentgeltlich eingeräumt werden. Nach rechtskräftig beschlossener Zonenplanänderung wurde das Geschäft zwischen Kanton und Stadt im Jahr 2018 vollzogen und verbucht. Die Finanzkontrolle hat in der Folge das Geschäft geprüft und

einen Bericht verfasst. Im Tätigkeitsbericht 2019 hielt sie hierzu fest, dass im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2018 der Verkauf von Bauland und die Einräumung des unentgeltlichen Baurechts «Vierfeld» wegen fehlender Unterlagen nicht abschliessend habe nachvollzogen werden können. Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute: Bau- und Verkehrsdirektion [BVD]) habe einen Dritten mit der Aufarbeitung des Geschäfts betraut. Der Bericht sei im November 2019 dem Regierungsrat vorgelegt worden. Das «Vierfeld» sei im Finanzvermögen bilanziert gewesen, ein Verkauf müsse daher zu Marktwerten erfolgen; im Zeitpunkt des Verkaufs sei kein unabhängiges Verkehrswertgutachten von Dritten vorgelegen. Eine durch sie (die Finanzkontrolle) in Auftrag gegebene Expertise einer renommierten Immobilienbewertungsgesellschaft sei zum Schluss gekommen, dass der Marktwert des Baulandes ein Mehrfaches des Verkaufspreises betrage. Aufgrund der Wesentlichkeit dieser Feststellung habe sie die politischen Aufsichtsgremien informiert (Ziff. 3.4 Prüfungstätigkeit im 3. Quartal 2019, Ziff. 3.4.2 Abschnittstitel, «Prüfungen von besonderem Nutzen für die betroffenen Bereiche», S. 11). Laut dem Tätigkeitsbericht 2020 der Finanzkontrolle (Ziff. 3.2.2 S. 8) ist der von der BVD mandatierte externe Berater zum Schluss gekommen, dass das Vorgehen im Geschäft «Vierfeld» nachvollziehbar und rechtmässig sei. Sie (die Finanzkontrolle) könne diese Beurteilung so nicht teilen, da für sie wesentliche Sachverhalte nach wie vor ungeklärt seien (u.a. erzielter Kaufpreis angesichts des Verkehrswertgutachtens; Korrektheit von Berechnung und Abrechnung der Mehrwertabschöpfung; Zuständigkeit für die Genehmigung des Kaufvertrags bzw. gesetzliche Grundlagen für einen Verkauf von Finanzvermögen unter dem effektiven Marktwert). Die GPK habe 2020 beschlossen, die Thematik im Rahmen der politischen Oberaufsicht zu untersuchen. Ihr Bericht liegt heute vor (GPK-Bericht «Die Liegenschaftstransaktion 'Vierfeld'» vom 21.10.2021 [Geschäfts-Nr. 2019.PARL.232-80]; Medienmitteilung vom 25.10.2021, einsehbar unter <www.be.ch>, Rubrik «Medienmitteilungen», zuletzt besucht am 6.9.2022).

2.3 Die Finanzkontrolle hat das Einsichtsgesuch des Beschwerdeführers gestützt auf Art. 28 Abs. 1 KFKG abgewiesen. Zur Begründung führte sie an, die Akten, in die der Beschwerdeführer Einsicht verlange, würden die Finanzaufsicht und die Berichterstattung betreffen, weshalb sie nach dieser Vor-

schrift nicht öffentlich seien (vgl. angefochtene Verfügung Bst. B). Vor Verwaltungsgericht bekräftigt die Finanzkontrolle, dass nach Massgabe der einschlägigen Auslegungselemente die in Art. 28 Abs. 1 KFKG genannten Akten vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgenommen seien bzw. Art. 28 Abs. 1 KFKG eine generelle Geheimhaltungsvorschrift darstelle. Die fraglichen Akten seien daher nicht über eine Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall zugänglich. Auch dürfe sie als verfügende Behörde Art. 28 KFKG keiner konkreten Normenkontrolle unterziehen, dies wäre Sache des Verwaltungsgerichts (vgl. Vernehmlassung Ziff. 26, 28, 38, 39 ff.).

2.4 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe zu Unrecht keine Interessenabwägung vorgenommen. Es treffe zwar zu, dass Art. 28 Abs. 1 KFKG gewisse Akten der Finanzkontrolle als nicht öffentlich bezeichne. So sei anzuerkennen, dass die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und anderen Behörden sowie Akten, die Gegenstand einer laufenden Prüfung sind, nicht öffentlich seien. Art. 28 KFKG sei jedoch in einer Art und Weise auszulegen, welche das Verhältnismässigkeitsprinzip respektiere. Dies ergebe sich sowohl aus Art. 17 Abs. 3 KV als auch aus dem Informationsgesetz. Sämtliche Akten der Finanzkontrolle der Öffentlichkeit zu entziehen, sei unverhältnismässig und rechtlich nicht haltbar. In die Interessenabwägung sei einzubeziehen, dass die Informationen im Fall «Vierfeld» angesichts des mutmasslich ausserordentlich hohen Betrags, der dem Kanton entgangen sei, von grösstem öffentlichen Interesse seien. Zudem müssten Dokumente, die in der Verwaltung vorbestehend waren und nicht mehr Gegenstand einer aktuellen Prüfung sind (Kauf-/Baurechtsvertrag sowie Verkaufspreisberechnungen des Kantons), öffentlich zugänglich sein. Die durch die Finanzkontrolle eingeholte Marktwert-Expertise sei zwar kein vorbestehendes Dokument, sie sei jedoch von überragendem öffentlichen Interesse (vgl. Beschwerde Ziff. 20 ff., 28 ff.; Replik Ziff. 4 f., 7 ff.).

3.

3.1 Nach Art. 17 Abs. 3 KV hat als Ausdruck der Meinungs- und Informationsfreiheit jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Das Einsichtsrecht bedingt weder den Nachweis eines besonderen Interesses noch einen Bezug der fraglichen Akten zur eigenen Person oder einen Zusammenhang mit einem Verfahren (vgl. BVR 2018 S. 497 E. 3.2). Die Verfassung hat mit dieser Vorschrift vom früher geltenden Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt gewechselt. Sie gewährleistet das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung als verfassungsmässiges Recht (vgl. Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 17 N. 3 und ff.; Michel Daum, a.a.O., Art. 23 N. 30). Das Öffentlichkeitsprinzip soll Transparenz schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung gefördert und die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden. Im Übrigen ist der rechtzeitige Zugang zu amtlichen Informationen notwendig zur Ausübung demokratischer Rechte oder zur wirksamen Geltendmachung von persönlichen Ansprüchen (BVR 2022 S. 487 E. 4.3, 2010 S. 241 E. 3.1, 2000 S. 1 E. 2a; vgl. auch Ivo Schwegler, Informations- und Datenschutzrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 353 ff., 356 Rz. 4, S. 362 Rz. 20 f.). Ersucht wie hier ein Medienvertreter um Zugang zu behördlichen Informationen, um diese später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Öffentlichkeitsgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (vgl. BGE 142 II 313 E. 3.1; BGer 1C_462/2018 vom 17.4.2019, in ZBI 2020 S. 386 E. 3.2). Wie jedes andere Grundrecht kann jenes auf Zugang zu Information Einschränkungen erfahren. Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage sowie eines öffentlichen Interesses, und sie müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 28 KV; BVR 2022 S. 487 E. 4.3, 2013 S. 397 E. 2.1, 2011 S. 385 E. 3.1, 2010 S. 241 E. 3.1, 2000 S. 1 E. 2b, je mit Hinweisen). Der Gesetzgeber kann in einzelnen Bereichen durch eine generelle Regelung den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit vorsehen und den Zugang zu Information ausschliessen (weiterführend hinten E. 3.5.2).

3.2 Zu Recht ist nicht vorgebracht, dass die streitbetroffenen Unterlagen nach Art. 28 Abs. 2 KFKG öffentlich sind. Hauptstreitpunkt unter den Beteiligten ist, ob Art. 28 Abs. 1 KFKG die Öffentlichkeit der von ihm erfassten Akten und Berichte generell und damit eine Interessenabwägung bzw. Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall ausschliesst. Die Frage ist durch

Auslegung zu klären. – Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut (grammatikalisches Auslegungselement), doch kann dieser allein nicht massgebend sein. Vom Wortlaut kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement), aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement) oder aus Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement) ergeben (vgl. statt vieler BGE 143 II 661 E. 6.2, 142 I 135 E. 1.1.1, 125 II 521 E. 3c/aa; VGE 2021/205 vom 29.6.2022 [zur Publ. bestimmt] E. 5.2 und BVR 2010 S. 193 E. 3.1, auch zum Folgenden). Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang einräumt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt.

3.3 Art. 28 KFKG («Akteneinsicht») lautet wie folgt:

¹ Die Akten und die Berichterstattung der Finanzkontrolle sowie die Akten des Verfahrens bei Beanstandungen sind nicht öffentlich.

² Öffentlich sind

- a die Zusammenfassung über das Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung,
- b ...
- c die Akten der Finanzkontrolle, die nicht die Finanzaufsicht betreffen, unter Vorbehalt von Artikel 27 ff. des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG),
- d der jährliche Tätigkeitsbericht.

Nach dem Wortlaut von Absatz 1 sind «die Akten und die Berichterstattung der Finanzkontrolle sowie die Akten des Verfahrens bei Beanstandungen» nicht öffentlich. Mit der Finanzkontrolle scheint der Wortlaut klar (Vernehmlassung Ziff. 20). Üblicher Wortsinn und Sprachgebrauch lassen ohne weiteres auf eine Geheimhaltungsvorschrift schliessen, mit welcher der Gesetzgeber die Abwägung zwischen dem Einsichtsinteresse der Allgemeinheit oder Einzeler und dem Geheimhaltungsinteresse der Finanzkontrolle bzw. der geprüften Stellen in abstrakter und allgemeingültiger Weise vorgenommen hat. Spielraum hinsichtlich der Entscheidung im Einzelfall durch offene

Umschreibung des Tatbestands, Vorbehalt von Ausnahmen in begründeten Fällen oder Einräumung von Entscheidungsermessen vermittelt der Text nicht (zu Normen, die Raum für eine Verhältnismässigkeitsprüfung eröffnen, z.B. BVR 2015 S. 491 E. 5.4.2, 2013 S. 105 E. 3). Nichts anderes ergibt sich aus dem französischen Gesetzestext («Les documents et les rapports du Contrôle des finances ainsi que les documents relatifs aux procédures en cas de contestations ne sont pas publics»). Der Beschwerdeführer anerkennt, dass die grammatikalische Auslegung von Art. 28 Abs. 1 KFKG grundsätzlich für die Geheimhaltung von Akten und Berichten der Finanzkontrolle spricht. Seines Erachtens verdeutlichen aber weitere Auslegungselemente, dass im konkreten Fall trotz des Geheimhaltungsgrundsatzes eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchzuführen sei.

3.4 Das historisch orientierte Auslegungselement ergibt Folgendes (vgl. zu den massgebenden Gesichtspunkten BVR 2010 S. 193 E. 3.3):

3.4.1 Der Vortrag des Regierungsrats zum KFKG hält fest, dass Art. 28 Abs. 1 KFKG «grundsätzlich Diskretion» gewähre; Art. 28 Abs. 2 KFKG sehe diejenigen Ausnahmen vom Geheimhaltungsgrundsatz vor, welche durch die Vorschriften des IG nötig würden (vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend das KFKG, in Tagblatt des Grossen Rates 1999 Beilage 27 S. 23 und 30 [Gesetzesvorlage]). In der parlamentarischen Beratung (erste und einzige Lesung) war die Bestimmung unbestritten und wurde diskussionslos angenommen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1999 S. 1250, 1251). Im Wissen, dass es sich um eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz handelt, hat der Gesetzgeber Art. 28 Abs. 1 KFKG demnach bewusst als generelle Geheimhaltungsregel ausgestaltet; hiervon sollten nur die in Absatz 2 als öffentlich bezeichneten (übrigen) Akten der Finanzkontrolle ausgenommen werden. Anlässlich der Teilrevision des KFKG im Jahr 2007 erfuhr Art. 28 Abs. 1 keine Änderung. Hingegen wurde die behördliche Geheimhaltungspflicht gemäss Art. 19 Abs. 2 (heute: Abs. 3) neu ausdrücklich für die gesamte Finanzkontrolle verankert, was die Bedeutung der Diskretion für die Aufsichtstätigkeit und damit auch die Vertraulichkeit der Akten und Berichte der Finanzkontrolle unterstreicht (vgl. BAG 07-137; Vortrag des Regierungsrats betreffend Teilrevision 2007 KFKG, in Tagblatt des Grossen Rates 2007, Beilage 8 S. 12, 14). Von der Teilrevision des KFKG im Jahr 2014 blieb

Abs. 1 von Art. 28 KFKG unberührt, Abs. 2 erfuhr eine rein terminologische Änderung (vgl. BAG 14-071; Vortrag des Regierungsrats betreffend Teilrevision 2014 KFKG, in Tagblatt des Grossen Rates 2014, Beilage 7 S. 5 und 16). Die Materialien sprechen somit dafür, dass die in Art. 28 Abs. 1 KFKG genannten Akten generell vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen sein sollen.

3.4.2 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (Beschwerde Ziff. 25 f., Replik Ziff. 5) ergibt sich aus den Materialien zum zwischenzeitlich verabschiedeten neuen KFKG nichts Gegenteiliges (Inkrafttreten: 1.1.2023 [RRB 1042/2022 vom 19.10.2022]). Unter dem neuen Randtitel «Öffentlichkeit» hielt bereits Abs. 1 von Art. 26 des Vernehmlassungsentwurfs fest, dass die Prüfungsberichte der Finanzkontrolle und die dazugehörigen Akten nicht öffentlich sind. Gemäss den Anträgen des Regierungsrats und der Kommission zuhanden der ersten Lesung in der Wintersession 2021 [RRB 1024]) lautete Art. 26 sodann wie folgt:

¹ Die Prüfungsberichte der Finanzkontrolle und die dazugehörenden Akten sind nicht öffentlich.

² Öffentlich sind

- a das Prüfungstestat zur Jahresrechnung des Kantons,
- b Prüfungstestate zu Jahresrechnungen kantonaler Anstalten, soweit die Spezialgesetzgebung nichts anderes vorsieht,
- c der Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle.

Gemäss dem Vortrag zur Totalrevision des KFKG handelt es sich bei Art. 26 (der Titel eingeschlossen) um eine «redaktionelle Neufassung» des geltenden Art. 28 KFKG (Vortrag nKFKG S. 22). Der Vortrag verweist weiter auf die Grundsätze von Art. 14 (behördliche Information im Allgemeinen) und Art. 27 Abs. 1 IG (Einsichtsrecht), welche auch die Finanzkontrolle zu beachten habe. Indessen solle an der Vertraulichkeit der Berichte der Finanzkontrolle festgehalten werden. Daher seien nach Absatz 1 die Prüfungsberichte der Finanzkontrolle und die dazugehörenden Akten weiterhin nicht öffentlich; diese Regelung habe sich bewährt. Umgekehrt seien alle Akten, welche nicht ausdrücklich als nicht öffentlich definiert seien, dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt. Somit seien alle Unterlagen der Finanzkontrolle, welche sich nicht auf spezifische Prüfungstätigkeiten beziehen, den allgemeinen Regeln des IG unterworfen. Dem Recht der Bevölkerung auf Information und Transparenz soll im Übrigen mit dem Tätigkeitsbericht Rechnung getragen werden,

der Auskunft über die wichtigsten Prüfungstätigkeiten und Erkenntnisse der Finanzkontrolle im Berichtsjahr geben soll (vgl. Vortrag nKFKG S. 21 f.). Ein Antrag im Grossen Rat (erste Lesung), der für Prüfungsberichte der Finanzkontrolle und die dazugehörigen Akten unter Hinweis auf die Rechtslage im Bund auf die Ersetzung des Geheimhaltungsprinzips durch das Öffentlichkeitsprinzip zielte, fand keine Mehrheit; die Stimmen machen deutlich, dass eine Interessenabwägung oder Verhältnismässigkeitsprüfung für die Einsicht in Prüfungsberichte und die dazugehörigen Akten im Interesse der zielführenden Prüfungs- und Berichtstätigkeit der Finanzkontrolle bewusst ausgeschlossen bleiben sollen (vgl. Tagblatt Wintersession 2021 des Grossen Rates S. 30 ff., 33 ff., 38 ff.). In der zweiten Lesung wurde der in erster Lesung gemäss dem Antrag FiKo und Regierungsrat verabschiedete Artikel 26 diskussionslos bestätigt (vgl. Tagblatt Frühlingssession 2022 des Grossen Rates S. 37).

3.4.3 Diese Ausführungen bekräftigen, dass nach Auffassung des Gesetzgebers die im (noch) geltenden Art. 28 Abs. 1 KFKG genannten Akten der Finanzkontrolle generell der Geheimhaltung unterstehen und damit keiner Einsicht im Einzelfall über eine Verhältnismässigkeitsprüfung zugänglich sind. Eine Änderung dieser Regelung, die sich nach Einschätzung u.a. der FiKo, des Regierungsrats und der Finanzkontrolle bewährt hat (vgl. Stimmen Bichsel [Sprecher FiKo-Mehrheit] und Auer [Staatsschreiber]), setzte sich im Grossen Rat im Zuge der Totalrevision des KFKG nicht durch.

3.5 Das systematische Auslegungselement zeitigt folgende Erkenntnisse (vgl. zu den massgebenden Gesichtspunkten BVR 2010 S. 193 E. 3.5):

3.5.1 Art. 28 Abs. 1 KFKG steht unter dem Abschnittstitel 7.3 «Öffentlichkeit» («Publicité») des 7. Kapitels «Berichterstattung und Beanstandungen» («Rapports et contestations»). Er ist zunächst im Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 2 zu lesen. Dieser bezeichnet andere Akten der Finanzkontrolle als öffentlich, unterstellt sie also dem Öffentlichkeitsprinzip und dem IG (vgl. vorne E. 3.2). Wie die Finanzkontrolle zutreffend ausführt (Vernehmlassung Ziff. 22), macht Art. 28 Abs. 2 KFKG nur Sinn, wenn die in Absatz 1 genannten Akten der Geheimhaltung unterliegen. Im Weiteren verdeutlicht die Stellung von Art. 28 Abs. 1 KFKG gegenüber der Regelung der Geheimhaltung, welcher die gesamte Finanzkontrolle im Geschäftsverkehr unterliegt (Art. 19

Abs. 3 KFKG, 6. Kapitel «Geschäftsverkehr» bzw. «Relations avec les autorités et les institutions»), seinen eigenständigen, von einem allgemeinen Amtsgeheimnis unterschiedlichen Gehalt (vgl. für einen anders gelagerten Fall BVR 2022 S. 487 E. 4.5).

3.5.2 Im Licht der Verfassung (verfassungskonforme Auslegung; vgl. BVR 2010 S. 193 E. 3.5.2; Michel Daum, a.a.O., Art. 1 N. 8) ist Folgendes beachtlich: Art. 17 Abs. 3 KV garantiert das Einsichtsrecht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Dieses Recht besteht demnach nicht uneingeschränkt, sondern nur, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die Schranken sind durch den formellen Gesetzgeber nach Massgabe des Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzips zu konkretisieren (vgl. vorne E. 3.1). Dies hat er einerseits mit Erlass des IG, insbesondere dessen Art. 27-30 getan. Andererseits ist nach der Verfassung zulässig und bestätigt das Verwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung, dass der Gesetzgeber in bestimmten Bereichen durch eine generelle Regelung die sonst von Art. 17 Abs. 3 KV vorgeschriebene einzelfallweise Abwägung von Einsichtsinteressen ausschliessen kann (vgl. Kälin/Bolz, a.a.O., Art. 17 N. 5b; BVR 2000 S. 1 E. 2b und 2c/bb; seither BVR 2022 S. 487 E. 4.3, 2011 S. 385 E. 3.3, 2010 S. 241 E. 3.1, 2009 S. 97 E. 3.1). Die Materialien machen den dahingehenden Willen des Verfassungsgebers deutlich (vgl. Vortrag Totalrevision KV, in Tagblatt des Grossen Rates 1992, Beilage 21 S. 40 f.; Tagblatt des Grossen Rates 1992 [erste Lesung] S. 488 ff., Voten Steinlin und Schmid S. 491, 493; Bericht der Verfassungskommission betreffend die Anträge für die zweite Lesung, in Tagblatt des Grossen Rates 1992, Beilage 59 S. 31 f.; ebenso Nuspliger/Mäder, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 4. Aufl. 2012, S. 105 f.; Ivo Schwegler, a.a.O., S. 364). Die Nichtöffentlichkeit bestimmter Akten kann sich folglich aus einem generellen Ausschluss in der Gesetzgebung ergeben und Einsicht ist diesfalls nicht über eine einzelfallweise Verhältnismässigkeitsprüfung erhältlich. Im Licht von Art. 17 Abs. 3 KV erscheint Art. 28 Abs. 1 KFKG als Anwendungsfall eines Bereichs, der generell vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen ist.

3.5.3 Weiter ist das Verhältnis von Art. 28 Abs. 1 KFKG zu Art. 27 Abs. 1 IG zu beleuchten: Das IG regelt die Grundsätze und das Verfahren zur Information der Bevölkerung über die Tätigkeit der Behörden, so namentlich den Grundsatz der Transparenz, das Recht auf Information und auf Einsicht in Akten (Art. 1 IG). Art. 27 Abs. 1 Satz 1 IG garantiert unter dem Abschnittstitel «Information auf Anfrage» («Information sur demande») jeder Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Er gibt eine Abwägung vor, bestimmt aber nicht, ob diese einzelfallweise-individuell oder generell-abstrakt erfolgt. Dies ergibt sich aus anderen Regelungen, sei es des IG selbst oder sei es durch Regelungen in Sacherlassen. So erklärt z.B. Art. 11 Abs. 3 IG (unter Vorbehalt anderslautender kommunaler Regelung) sämtliche Diskussionsprotokolle über die Sitzungen verschiedener kommunaler Behörden als nicht öffentlich (vgl. BVR 2022 S. 487 E. 4.3 mit Hinweisen). Desgleichen weicht Art. 28 Abs. 1 KFKG vom allgemeinen Grundsatz der Öffentlichkeit und dem Abwägungsgebot im Einzelfall ab (vgl. Stöckli/Joller, a.a.O., S. 177 f.). Dieses Konzept erfährt durch das revidierte IG (neu: Gesetz über die Information und die Medienförderung, IMG) keine Änderung (verabschiedet in der Herbstsession 2022 [Geschäft-Nr. 2019.STA.544]). Im Verhältnis zu Art. 27 Abs. 1 IG ist Art. 28 Abs. 1 KFKG demnach als generelle Geheimhaltungsvorschrift auszulegen. Wäre bei Einsichtsgesuchen in Akten der Finanzkontrolle ebenfalls zu untersuchen, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen der Einsicht entgegenstehen, hätte auf die Regelung in Art. 28 Abs. 1 KFKG verzichtet werden müssen.

3.6 Mit Blick auf den Sinn und Zweck der Regelung lässt sich Folgendes sagen (vgl. zu diesem Element BVR 2010 S. 193 E. 3.4): Wie die Finanzkontrolle richtig anführt (Vernehmlassung Ziff. 23) und der Beschwerdeführer grundsätzlich anerkennt (Beschwerde Ziff. 30), schützt Art. 28 Abs. 1 KFKG die Vertraulichkeit der Berichterstattung und der Kommunikation zwischen Finanzkontrolle und anderen (insb. geprüften) Behörden, Personen und Organisationen. Gleichzeitig soll Art. 28 Abs. 1 KFKG die Vertraulichkeit aller Akten schützen, welche die Finanzaufsicht betreffen bzw. die Finanzkontrolle in Ausübung ihrer Funktion als Finanzkontrollbehörde bearbeitet und aufbewahrt (Abs. 2 Bst. a und c vorbehalten). Der Gesetzgeber will mit Art. 28 Abs. 1 KFKG als absoluter Geheimhaltungsnorm umfassende Dis-

ktion herstellen. Diese wertet er als Voraussetzung für eine effektive und reibungslose Finanzaufsicht. Diskretion soll eine offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle und den geprüften Stellen sowie klare Prüfungsergebnisse unterstützen.

3.7 Aufgrund aller Auslegungselemente ist der Schluss zu ziehen, dass Art. 28 Abs. 1 KFKG eine absolute Geheimhaltungsvorschrift darstellt, d.h. die dort genannten Akten generell der Geheimhaltung unterliegen und der Gesetzgeber insoweit eine abschliessende Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen hat. Der Gesetzgeber hat mithin dem Geheimhaltungsinteresse generell Vorrang eingeräumt, indem er das Interesse an einer wirksamen Aufsicht stärker gewichtet hat als das Interesse der Öffentlichkeit an (unter Abwägungsvorbehalt) prinzipiell umfassendem oder im Sinn des Beschwerdeführers selektivem Zugang zu den (die Öffentlichkeit besonders interessierenden) Prüfungsakten der Finanzkontrolle. Gründe für die Annahme, der Wortlaut gebe nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt, bestehen keine (vgl. vorne E. 3.3). Der Gesetzgeber hat auf der Grundlage seiner Gewichtung und Abwägung der massgeblichen Interessen vielmehr eine eindeutige und abschliessende Regelung getroffen, die namentlich auch die hier angesprochene Sachverhaltskonstellation erfasst (vgl. vorne E. 3.3-3.6 und E. 3.8 hiernach). Er hat die Regelung zudem im Zuge der Totalrevision des KFKG in Kenntnis der zwischenzeitlich erlassenen Regelung des Bundes bestätigt. Der Finanzkontrolle ist daher darin zuzustimmen, dass die in Art. 28 Abs. 1 KFKG genannten Akten der Geheimhaltung unterliegen, ohne dass im Einzelfall die Verhältnismässigkeit der Geheimhaltung bestimmter Dokumente der finanzaufsichtsrechtlichen Kontrolltätigkeit zu prüfen ist.

3.8 Zu prüfen bleibt, ob die Finanzkontrolle Art. 28 Abs. 1 KFKG korrekt angewandt hat.

Der Beschwerdeführer verlangt Einsicht in den Kaufvertrag über das Viererfeld (inkl. Baurechtsvertrag), in die Unterlagen zur Verkaufspreisberechnung sowie in die von der Finanzkontrolle in Auftrag gegebene Marktwert-Expertise eines Immobilienbewertungsunternehmens (vgl. vorne Bst. B). Zu Recht bestreitet er nicht, dass es sich bei diesen Dokumenten um Unterlagen handelt, welche die Finanzaufsicht betreffen. Die Finanzkontrolle hat sie im Rah-

men ihrer Prüfungstätigkeit (Prüfung des Verkaufs und dessen Einzelheiten) erhoben (vgl. vorne E. 2.2). Unerheblich ist, dass ein Teil der Dokumente, auf die sich das Einsichtsgesuch bezieht, in der Verwaltung vorbestehend waren (vgl. vorne E. 2.4). Soweit diese Unterlagen Bestandteil ihrer Prüfungstätigkeit bilden oder gebildet haben, steht es der Finanzkontrolle nicht zu, Einsicht zu gewähren (vorne E. 3.3-3.7 und hinten E. 4.4). Anders als der Beschwerdeführer offenbar meint, werden die vorbestehenden Dokumente damit der Öffentlichkeit jedoch nicht absolut entzogen. Vielmehr steht es ihm frei, bei der zuständigen Verwaltungsbehörde (BVD) um Zugang zu diesen Unterlagen zu ersuchen (vgl. hinten E. 4.5). Soweit keine gesetzlichen Ausschlussgründe bestehen, müsste die Direktion gestützt auf Art. 27 Abs. 1 IG eine Interessenabwägung vornehmen. Sein Einwand, der abschlägige Bescheid der Finanzkontrolle könnte ihm diesfalls als *res iudicata* entgegengehalten werden (Replik Ziff. 8), ist nicht stichhaltig. Im angeführten Fall (Urteil VD.2019.129 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 2.4.2020) hatte der Gesuchsteller beide Einsichtsgesuche an die gleiche Behörde (Staatskanzlei) gerichtet, während hier nicht dieselben Behörden (Finanzkontrolle bzw. BVD) betroffen wären; zudem wäre die Prüfung dann nicht dieselbe, wenn die BVD eine Interessenabwägung durchführen müsste (vgl. zu den Voraussetzungen der *res iudicata* in persönlicher und sachlicher Hinsicht BVR 2017 S. 459 E. 4.6.1, 2002 S. 464 E. 2b). Es mag sein, dass das Interesse der Öffentlichkeit in der vorliegenden Angelegenheit (insb. an der Marktwert-Expertise) besonders gross ist. Wie dargelegt unterstehen die Berichterstattung und die dazugehörigen Akten der Finanzkontrolle jedoch der absoluten Geheimhaltung. Spielraum, der erlauben würde, gewisse Berichtsteile oder Aktenstücke hiervon auszunehmen, bietet Art. 28 Abs. 1 KFG nicht. Im Übrigen ergeben sich die Erkenntnisse aus der Aufarbeitung des Sachverhalts im Wesentlichen (inkl. grobe Dimension der mutmasslichen Differenz zwischen Kauf- und Marktpreis, vgl. vorne E. 1.4) aus dem öffentlich zugänglichen GPK-Bericht vom 21. Oktober 2021 (hinten E. 4.5).

4.

4.1 Obschon Art. 28 Abs. 1 KFKG nach dem Gesagten lediglich die verfassungsrechtlich angelegten Schranken des Einsichtsrechts konkretisiert

(vorne E. 3.5.2), hat das Verwaltungsgericht zum Ausschluss der Öffentlichkeit gemäss Art. 11 Abs. 3 IG (vgl. vorne E. 3.5.3) in einem frühen Urteil erkannt, dass die Bestimmung im Anwendungsfall auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen ist (BVR 2000 S. 1 E. 2c/cc mit Hinweis auf Kälin/Bolz, a.a.O., Art. 17 N. 5b; Jörg Paul Müller, Grundrechte, in Kälin/Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 29 ff., 33 f.). Ob an dieser Sichtweise mit Blick auf die Gleichrangigkeit von Verfassungsbestimmungen (vgl. etwa Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., 2020, N. 100) und den spezifischen Charakter von Art. 17 Abs. 3 KV festgehalten werden kann, braucht hier angesichts der nachfolgenden Ausführungen nicht vertieft zu werden.

4.2 Zu Recht stellt sich die Finanzkontrolle auf den Standpunkt, dass sie die konkrete Normenkontrolle (auch: akzessorische bzw. inzidente) nicht durchführen muss. Sie ist in vorliegender Angelegenheit funktional als Verwaltungsbehörde tätig, weshalb sie nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu Art. 66 Abs. 3 KV (im Umkehrschluss) zu dieser Prüfung nicht verpflichtet ist (vgl. BVR 2014 S. 14 E. 3.1, 2008 S. 284 E. 5.2, 2002 S. 364 E. 2a; Kälin/Bolz, a.a.O., Art. 66 N. 8 f.). Dies gilt umso weniger, als von offensichtlicher Unzulässigkeit von Art. 28 Abs. 1 KFKG im Licht von Art. 17 Abs. 3 KV nicht die Rede sein kann (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 51 und 55). Die unabhängige Stellung der Finanzkontrolle (vgl. vorne E. 1.1 und 2.1) ändert daran nichts, da eine konkrete Normenkontrolle auch in ihrem Fall mit der staatsrechtlichen Ordnung der Rechtsetzungszuständigkeit in Widerspruch geraten kann (vgl. BGE 108 Ib 540 E. 4c mit Hinweis). Das Verwaltungsgericht nimmt hier die Normenkontrolle daher als einzige kantonale Behörde vor (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 55, Art. 80 N. 41 analog). Es auferlegt sich dabei allerdings eine gewisse Zurückhaltung (VGE 2021/205 vom 29.6.2022 [zur Publ. bestimmt] E. 4.4; BVR 2000 S. 1 E. 2c/cc).

4.3 Gegenstand der konkreten Normenkontrolle ist die Gültigkeit von Art. 28 Abs. 1 KFKG im Licht kantonalen Verfassungsrechts und Bundesrechts (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 47 ff., 52, 54). Schliesst der Gesetzgeber das informationsrechtliche Einsichtsrecht aus, muss die abweichende gesetzliche Regelung hinreichend klar und bestimmt sein, d.h. den

vom Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich ausgeschlossenen Sachbereich oder die Dokumente mit Blick auf das Legalitätsprinzip klar eingrenzen (Art. 28 Abs. 1 KV, Art. 36 Abs. 1 BV). Die Regelung muss zudem durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 28 Abs. 2 und 3 KV, Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung ist dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen (BVR 2022 S. 487 E. 4.5 einleitend mit Hinweisen, u.a. auf BGE 146 II 265 E. 3.1, 148 II 16 E. 3.4.1). Bei der Interessenermittlung und -gewichtung steht dem Gesetzgeber ein beträchtlicher Bewertungs-, Prognose- und Gestaltungsspielraum zu (vgl. Giovanni Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl. 2017, Art. 5 N. 18, Art. 36 N. 18). Die rechtsanwendenden Behörden haben sich an den rechtlich ausgewiesenen Interessen zu orientieren (Benjamin Schindler, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 5 N. 45). Als öffentliche Interessen kommen auch besondere Geheimhaltungsinteressen und der Schutz der Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen in Betracht (Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 36 N. 19; Rainer J. Schweizer, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 36 N. 32). – Die Verfassungsmässigkeit von Art. 28 KFKG ist im Rahmen der akzessorischen Kontrolle nicht auf alle möglichen Konstellationen hin zu prüfen, sondern nur unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falls (VGE 2021/205 vom 29.6.2022 [zur Publ. bestimmt] E. 4.4; BVR 2005 S. 97 E. 5.2).

4.4 Wie dargelegt konkretisiert Art. 28 Abs. 1 KFKG formellgesetzlich die Schranken, die bereits in Art. 17 Abs. 3 KV angelegt sind (vgl. vorne E. 3.5.2). Die Bestimmung ist klar und auf die finanzaufsichtsrechtliche Kontroll- und Berichtstätigkeit der Finanzkontrolle beschränkt. Der Gesetzgeber hat mit ihr dem öffentlichen Interesse an einer zielführenden und effektiven Finanzaufsicht mittels Vertraulichkeit der Berichterstattung eingeschlossen der Akten den Vorrang vor dem Grundsatz der Öffentlichkeit eingeräumt. Es soll damit verhindert werden, dass die Aufsicht der Finanzkontrolle wegen Bedenken beteiligter Stellen hinsichtlich Publizität beeinträchtigt wird (vgl. vorne E. 3.4 und 3.6). Dafür bestehen gute Gründe: Die geprüften Stellen haben der Finanzkontrolle alles offenzulegen, darunter auch ausgesprochen sensible Daten (vgl. Art. 19 Abs. 1 KFKG). Die Finanzkontrolle unterliegt daher ihrerseits der Geheimhaltungspflicht, soweit sie Kenntnis von Tatsachen

erhält, die gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen unterliegen (vgl. Art. 19 Abs. 3 KFKG). Um die Finanzaufsicht vollständig und richtig vornehmen zu können, ist die Finanzkontrolle auf die Kooperation mit und den offenen Zugang zu den ihrer Aufsicht unterliegenden Ämtern, Behörden, Organisationen und Personen (inkl. Aktenbestände) angewiesen. Vertraulichkeit der Vorgänge fördert die Kooperation und kann gefährdet sein, wenn die geprüften Stellen damit rechnen müssten, dass ihre (vertraulichen) Dokumente und die Berichte der Finanzkontrolle – diese legen mitunter fragwürdiges Finanzgebaren dar – weitestgehend öffentlich würden. Die Bereitschaft zur Offenlegung aller notwendigen Informationen könnte dadurch sinken, womit die Arbeit der Finanzkontrolle zumindest erschwert würde. Sodann erschiene eine Interessenabwägung durch die Finanzkontrolle zumindest inopportun, wenn – so teilweise im vorliegenden Fall – Einsicht verlangt wird in Akten anderer Behörden, die ihr im Rahmen ihrer Finanzaufsichtstätigkeit zugegangen sind. Das mit Art. 28 Abs. 1 KFKG angestrebte Ziel ist demnach auch legitim, selbst wenn es in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Öffentlichkeitsprinzip und dem damit verfolgten Ziel erhöhter Transparenz der Verwaltungstätigkeit steht.

4.5 Nicht in Abrede zu stellen ist, dass die Information der Öffentlichkeit (und Medien) durch Art. 28 Abs. 1 KFKG beschnitten wird. Das Interesse an der Einsicht in die Kontroll- und Berichtstätigkeit der Finanzkontrolle ist grundsätzlich gewichtig, liefert diese doch Informationen zur Beurteilung der Aufgaben, Organisation und Tätigkeit (Aufgabenerfüllung) der Verwaltung und anderer Träger öffentlicher Aufgaben. Insbesondere würde der Zugang zu teilweise kritischer Information wohl das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in eine wirksame und unabhängige Finanzkontrolle stärken. Indes ist mit der Geheimhaltung der Akten der Finanzkontrolle kein allzu schwerwiegender Eingriff in das Informationsrecht der Bevölkerung verbunden: Art. 28 KFKG schliesst Information über die Kontroll- und Berichtstätigkeit der Finanzkontrolle nicht schlechthin vom Öffentlichkeitsprinzip aus (vgl. vorne E. 3.3). So ist die Zusammenfassung über das Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung öffentlich (Art. 28 Abs. 2 Bst. a KFKG). Zudem legt die Finanzkontrolle mit dem jährlichen Tätigkeitsbericht öffentlich Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab (Art. 28 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 23 KFKG). Der Tätigkeitsbericht dient der Information der Bevölkerung und muss den Anforder-

rungen von Art. 14 IG genügen, weshalb er Auskunft über die wichtigsten Prüfungstätigkeiten und Erkenntnisse der Finanzkontrolle im Berichtsjahr geben sollte. Mit der Ergänzung in Art. 25 nKFKG («und die durchgeführten Prüfungen») ist dies künftig ausdrücklich gesetzlich sichergestellt. In der Praxis ist die Finanzkontrolle bereits zu aussagekräftigeren Tätigkeitsberichten übergegangen (vgl. Vortrag nKFKG S. 21 f., Votum Sprecher FiKo-Mehrheit erste Lesung nKFKG S. 10). In Fällen von grundsätzlicher Bedeutung und von erheblichem öffentlichen Interesse kann die Finanzkontrolle zudem die Öffentlichkeit direkt informieren (Art. 29 KFKG; vgl. vorne E. 2.1). Schliesslich ging der Quartalsbericht von Ende Juni 2019, in welchem die Finanzkontrolle den Sachverhalt betreffend den Viererfeld-Verkauf nach dem umfassenden Bericht zur Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2018 erneut zusammenfasste, (nebst der BVD) an die GPK, die FiKo und den Regierungsrat (vgl. auch Art. 24 KFKG). Diese Behörden unterliegen ihrerseits Informationspflichten (vgl. Art. 16 ff. IG; Art. 49 f. der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 [GO GR; BSG 142.211]; Art. 7 Abs. 1 OrG; Art. 11 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation des Regierungsrats [OrV RR: BSG 152.11]) und es kann von ihnen erwartet werden, dass sie in Fällen von grossem Interesse zureichend detailliert über kritische Vorgänge und Versagen verantwortlicher Stellen unterrichten, wird in der Regelung doch auch aus diesem Grund ein «austariertes System der Öffentlichkeit der Finanzkontrollberichte» gesehen (vgl. Votum Staatsschreiber erste Lesung nKFKG S. 10). Dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Information wird damit hinreichend Rechnung getragen. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer durch den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle von den Erkenntnissen im Zusammenhang mit dem Verkauf des Viererfelds Kenntnis erhalten (vgl. hierzu und zum Folgenden vorne E. 2.2). Die wesentlichen Informationen zum geprüften Geschäft konnten dem Tätigkeitsbericht 2019 entnommen werden. Im Tätigkeitsbericht 2020 führte die Finanzkontrolle zudem aus, welche Umstände rund um den Verkauf des Viererfelds für sie auch nach der von der BVD in Auftrag gegebenen Prüfung weiterhin ungeklärt sind. Die Abklärungen der GPK haben die durch die Finanzkontrolle bemängelte fehlende Transparenz und fehlenden Unterlagen bestätigt. Der Grosse Rat hat den Bericht und die Empfehlungen der GPK zuhanden des Regierungsrats in der Wintersession 2021 zur Kenntnis genommen. Der GPK-Bericht «Die Liegenschaftstransaktion 'Viererfeld'» vom 21. Oktober

2021 ist öffentlich zugänglich (vgl. Medienmitteilung vom 25.10.2021, einsehbar unter <www.be.ch>, Rubrik «Medienmitteilungen», zuletzt besucht am 6.9.2022). Öffentlichkeit und Medien sind damit über die wichtigsten Erkenntnisse informiert worden. Es scheint schliesslich nicht ausgeschlossen, dass der Beschwerdeführer bei der zuständigen Direktion (BVD) auf Gesuch hin Einsicht in den Kaufvertrag und die Kaupreisberechnungsunterlagen erhält. Über Zugangsgesuche, die vorbestehende Akten einer geprüften Verwaltungseinheit betreffen, haben in erster Linie die geprüften Einheiten zu entscheiden (vgl. auch Ansichtsäusserung des Bundesamts für Justiz vom 28.6.2011 zur Frage «Soll die Eidgenössische Finanzkontrolle vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgeschlossen werden?», Ziff. 6.2). Dass er mit einem Einsichtsgesuch erfolglos an die BVD gelangt wäre, bringt der Beschwerdeführer nicht vor.

4.6 Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) ebenfalls den Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip hin vollzogen (vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 ff. BGÖ; BGE 142 II 340 E. 2.2, 142 II 324 E. 3.4). Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen (Bst. b). Namentlich spezielle Geheimhaltungsvorschriften im Sinn von Art. 4 Bst. a BGÖ können also der Einsicht in bestimmte Akten entgegenstehen (vgl. BGE 148 II 16 E. 3.4.1; Botschaft des Bundesrats zum BGÖ [nachfolgend: Botschaft BGÖ], in BBl 2003 S. 1963 ff., 1989). Für Prüfungsberichte oder amtliche Dokumente der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sieht das einschlägige Spezialgesetz indes keine Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip vor (vgl. Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle [Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0]). Zudem ist die EFK weder gesetzlich noch durch Verordnung vom persönlichen Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen (vgl. Art. 2 BGÖ im Verbund mit der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31]; BGer 1C_297/2018 vom 28.3.2019, in sic! 2020 S. 620 E. 2.4.2); immerhin gelten aber die Ausnahmen vom Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 7 BGÖ, bei denen von Fall zu Fall nach einer Viel-

zahl von Kriterien abzuwägen ist, ob dem Öffentlichkeitsgebot oder der Vertraulichkeit der Vorrang einzuräumen ist (BGE 142 II 313 E. 3.6; die Ausnahmen werden mitunter als «weitreichend» beurteilt, vgl. Schefer/Cueni, Die Informationsfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 und 3 BV. Der Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten, in Jusletter 7.2.2022, Ziff. 44). Einem (mit der EFK koordinierten) Ersuchen der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die EFK vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen, wurde nicht Folge gegeben, nachdem das Bundesamt für Justiz im Jahr 2011 die Meinung vertrat, dass die durch das ÖBG vermittelte Öffentlichkeit die Arbeit der EFK «nicht unverhältnismässig erschwere» (Ansichtsaussprechung vom 28.6.2011, Zusammenfassung S. 1).

4.7 Die in Art. 28 Abs. 1 KFKG (bzw. Art. 26 Abs. 1 nKFKG) niedergelegte bernische Regelung ist demnach zwar restriktiver als jene des Bundes (vgl. Beschwerde Ziff. 18; Replik Ziff. 6). Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass Art. 28 Abs. 1 KFKG unzulässig wäre: Die Regelung des Bundes ist durchaus Ausdruck davon, dass auf eidgenössischer Ebene das Transparenzgebot hinsichtlich der Kernaufgabe der Finanzkontrolle grundsätzlich stärker gewichtet wird als Vertraulichkeit. Wie die Finanzkontrolle richtig ausführt, dürfen die Kantone jedoch für ihre Verwaltungsbehörden vom Bund abweichende (Geheimhaltungs-)Vorschriften vorsehen (vgl. Thomas Sägesser, in Handkommentar BGÖ, 2008, Art. 2 N. 40; BGer 2C_129/2016 vom 14.2.2017, in ZBI 2018 S. 395 E. 3.3). Es ist ihnen unbenommen, die in der Frage des Informationszugangs zur Finanzaufsicht in Frage stehenden (gegenläufigen) Interessen anders zu gewichten und dabei die weiteren Quellen von Information über die Tätigkeit der Finanzkontrolle in Anschlag zu bringen (vgl. vorne E. 4.3 und 4.4). Anzumerken bleibt, dass auch andere Kantone Akten und Berichte ihrer Finanzkontrolle vom Öffentlichkeitsprinzip ausnehmen. So hat im Kanton Basel-Stadt der Gesetzgeber das Interesse an einer wirksamen Aufsicht so stark gewichtet, dass er mit Grossratsbeschluss vom 13. März 2013 Berichte der Finanzkontrolle und diesen zugrundeliegenden Materialien vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen hat (vgl. § 16 Abs. 5 des Finanz- und Verwaltungskontrollgesetzes vom 17. September 2003 [FVKG; SG 610.200]; Urteil VD.2015.142 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 27.6.2017 E. 4.3). Eine vergleichbare

Bestimmung kennt der Kanton Graubünden (vgl. Art. 14 Abs. 3 des Gesetzes vom 19. Oktober 2011 über die Finanzaufsicht [GFA; BR 710.300]). Im Kanton Aargau ist der Tätigkeitsbericht öffentlich; weitere Prüfberichte kann die Finanzkontrolle veröffentlichen, wenn sie dies der geprüften Stelle angekündigt hat (vgl. § 15a des Gesetzes vom 11. Januar 2005 über die Finanzkontrolle [GFK; SAR 612.200]). Die bernische Regelung kann somit im Vergleich mit anderen Kantonen nicht als Sonderlösung bezeichnet werden (vgl. auch Ivo Hangartner, Der Rechnungshof – ein neues staatsrechtliches Institut, in ZBI 2006 S. 453 ff., 461).

4.8 Die Bestimmung erweist sich nach dem Gesagten, unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falls beurteilt (vgl. vorne E. 4.3), auch mit Art. 17 Abs. 3 und Art. 28 KV vereinbar.

5.

Die angefochtene Verfügung hält nach dem Erwogenen der Rechtskontrolle stand. Es besteht keine Veranlassung, die Sache unter Aufhebung der angefochtenen Verfügung an die Vorinstanz zur Durchführung einer Interessenabwägung und zum neuen Entscheid zurückzuweisen (vgl. Eventualbegehren). Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer ersucht für den Fall, dass er kostenpflichtig wird, um die Auflage reduzierter Verfahrenskosten, weil hohe Gebühren im Bereich des Informationsgesetzes die Medienfreiheit beeinträchtigen würden (Beschwerde Ziff. 38). Er verweist auf Art. 15 Abs. 4 VBGÖ, wonach die Gebühr bei einem Zugangsgesuch von Medienschaffenden vorbehältlich aufwändiger Bearbeitung um mindestens 50 Prozent zu reduzieren ist. Daraus kann er indes nichts für sich ableiten: Diese Bestimmung ist im Kanton nicht anwendbar. Zudem bezieht sie sich jedenfalls nach Meinung der Kommentare zum BGÖ lediglich auf die Gebühren im Rahmen von Einsichtsgesuchen, und nicht auf die Kosten der Beschwerdeverfahren (vgl. Gotschev/Dedeyan, in Basler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 16 BGÖ N. 14; Isabelle Häner, in Handkommentar BGÖ, 2008, Art. 16 N. 13; ferner BVGer A-3299/2016 vom 24.5.2017 E. 6).

6.2 Nach dem kantonalen IG sind im Gesuchsverfahren grundsätzlich keine Gebühren zu erheben, sofern kein besonderer Aufwand entstanden ist (vgl. Art. 30 Abs. 2 IG). Für das Rechtsmittelverfahren gelten hingegen die Bestimmungen des VRPG (vgl. Art. 35 Abs. 1 IG). Der bernische Gesetzgeber hat folglich für diesen Verfahrensabschnitt auf eine spezialgesetzliche Regelung verzichtet (vgl. Art. 102 VRPG). Die Informations- und Medienfreiheit ist mit dieser Regelung aus seiner Sicht hinreichend gewahrt (vgl. VGE 2018/141 vom 10.10.2018 E. 3). Anwendbar ist Art. 108 VRPG, der als wichtigstes Kriterium für die Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren das Unterliegerprinzip als Ausdruck des Verursacherprinzips kodifiziert, wobei nach dem Willen des Gesetzgebers das Verursacherprinzip differenziert berücksichtigt werden soll, wenn spezielle besondere Verhältnisse vorliegen (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 3 und 18).

6.3 Der unterliegende Beschwerdeführer wird somit kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr, die gestützt auf die gesetzliche Gebührenordnung nach pflichtgemäßem Ermessen festzusetzen ist (Art. 103 Abs. 1 und 2 VRPG). Art. 51 Abs. 1 Bst. a des Dekrets vom 24. März 2010 betreffend die Verfahrenskosten und die Verwaltungsgebühren der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Verfahrenskostendekret, VKD; BSG 161.12) sieht in verwaltungsgerichtlichen Beschwerdever-

fahren einen Gebührenrahmen von Fr. 300.-- bis Fr. 7'000.-- vor. In durchschnittlichen Verfahren erhebt das Verwaltungsgericht (auch bei Fünferbesetzung) praxisgemäss eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--. Das Verwaltungsgericht hatte parallel zum vorliegenden Verfahren eine Streitigkeit mit gleichgelagerter Grundsatzfrage zu beurteilen (Verfahren 100.2020.461). Der Bearbeitungsaufwand ist dadurch geringer ausgefallen, was – in Analogie zu vereinigten Verfahren – bei der Festsetzung der Verfahrenskosten zu berücksichtigen ist (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 103 N. 6). Weiter erscheint gerechtfertigt, der Grundsätzlichkeit der hier zu beurteilenden Fragen bei der Kostenfestsetzung Rechnung zu tragen (vgl. BVR 2005 S. 350 E. 6; Ruth Herzog, a.a.O, Art. 108 N. 26). Insgesamt erscheint eine (reduzierte) Pauschalgebühr von Fr. 2'000.-- angemessen.

6.4 Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG). Parteikosten sind daher nicht zu sprechen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführer
- Finanzkontrolle des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

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.