

**Beauftragte für Information
und Datenschutz**

Baselstrasse 40
4509 Solothurn
Telefon 032 627 23 91
datenschutz.so.ch

07.01_2025_21 / 07.01_2026_12

Solothurn, 27. August 2026 / flu

Empfehlung

gemäss § 36 Abs. 3 des Informations- und Datenschutzgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

A.

(nachfolgend «Gesuchsteller»)

und

Regierungsrat des Kantons Solothurn

(nachfolgend «Regierungsrat»)

I. Sachverhalt

1. Am 10. Juni 2025 verlangte der Gesuchsteller beim Regierungsrat Zugang zum Kaufvertrag zwischen dem Kanton Solothurn und Stahl Gerlafingen AG «bezüglich 105'000 Quadratmeter» sowie zum zugehörigen Regierungsratsbeschluss. Er verwies insbesondere auf die Medienmitteilung des Regierungsrats vom 05. Juni 2025 zum entsprechenden Landerwerb.
2. Der Eingang des Gesuchs wurde mit Schreiben vom 12. Juni 2025 bestätigt. Mit E-Mail vom 24. Juni 2025 teilte der Staatsschreiber dem Gesuchsteller mit, dass der Landerwerb aus strategischen Gründen erfolgt sei und ein Wiederverkauf im Fokus stehe. Der Zugang zum Kaufpreis sowie weiteren Details werde aus verhandlungstaktischen Gründen zum aktuellen Zeitpunkt nicht gewährt.
3. Der Gesuchsteller reichte am 21. Juli 2025 einen Antrag auf Schlichtung bei der Beauftragten für Information und Datenschutz (nachfolgend «Beauftragte») ein. Es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse an Transparenz.
4. Die Beauftragte bestätigte am 24. Juli 2025 den Eingang des Gesuchs und forderte den Regierungsrat auf, die Behördenvertretung anzuzeigen sowie die betreffenden Dokumente einzureichen. Gleichzeitig erhielt er Gelegenheit zur Einreichung einer ergänzenden Stellungnahme.

5. Der Regierungsrat reichte die Dokumente sowie die ergänzende Stellungnahme am 14. August 2025 ein. Die strategische Ausrichtung des Landerwerbs sowie aktuelle Vertragsverhandlungen würden als wichtige öffentliche Interessen einem Zugang im jetzigen Zeitpunkt entgegenstehen. Eine Bekanntgabe des Kaufpreises würde die Verhandlungsposition des Kantons schwächen. Nach dem Wiederverkauf der Grundstücke werde umfassend informiert und das Zugangsgesuch neu beurteilt. Er wies darauf hin, dass sich der Staatsrechnung sowie dem Geschäftsbericht 2025 gewisse Informationen zum fraglichen Rechtsgeschäft entnehmen lassen würden.
6. An der Schlichtungsverhandlung vom 04. November 2025 wurde eine Teileinigung dahingehend erzielt, dass eine erneute Prüfung des Zugangsgesuchs erfolge.
7. Der Gesuchsteller ersuchte die Beauftragte am 01. Dezember 2025 um Ausstellung einer Empfehlung. Der Regierungsrat habe ihm gleichentags nur sehr eingeschränkten Zugang zum Regierungsratsbeschluss gewährt und den Zugang zum Kaufvertrag vollständig verweigert.
8. Auf Nachfrage der Beauftragten hielt der Gesuchsteller am 07. Juli 2026 fest, dass er auch nach Publikation der Staatsrechnung sowie des Geschäftsberichts 2025 am Zugangsgesuch festhalte.

II. Formelle Erwägungen

9. Die Behördenqualität des Regierungsrats ist unbestritten.
10. Der Gesuchsteller hat einen Antrag auf Schlichtung bei der Beauftragten gestellt, nachdem ihm der Zugang verweigert worden war. Nach Durchführung der Schlichtungsverhandlung wurde der Zugang nur eingeschränkt gewährt.
11. Die Beauftragte ist nach Durchführung der Schlichtungsverhandlung für die Abgabe einer schriftlichen Empfehlung zuständig.

Zwischenergebnis: Die Beauftragte ist für die Abgabe einer Empfehlung nach § 36 Abs. 3 InfoDG zuständig.

III. Materielle Erwägungen

12. Der Gesuchsteller verlangt Einsicht in den Kaufvertrag mit Stahl Gerlafingen AG sowie den zugehörigen Regierungsratsbeschluss. Zwischen den Parteien ist zu Recht unbestritten, dass die Vorgaben des Öffentlichkeitsprinzips auch dann anwendbar sind, wenn der Kauf der Grundstücke in das Finanzvermögen erfolgte (vgl. Medienmitteilung vom 05.06.2025). Selbst wenn sich der Regierungsrat beim Kauf von Liegenschaften ins Finanzvermögen privatrechtlicher Mittel bedient, ist keine Ausnahme vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips vorgesehen (§ 2 Abs. 2 InfoDG e contrario; vgl. auch die Empfehlung des EDÖB vom 09.08.2012, Rz. 30).
13. Beide herausverlangten Dokumente befinden sich im Besitz des Regierungsrats und betreffen eine öffentliche Aufgabenerfüllung (kantonaler Finanzhaushalt). Es handelt sich somit um amtliche Dokumente nach § 4 Abs. 1 InfoDG.

Zwischenergebnis: Der Zugang zu den verlangten Dokumenten ist nach § 12 f. InfoDG zu prüfen.

14. Mit der Einführung des Informations- und Datenschutzgesetzes hat der Kanton Solothurn einen Paradigmenwechsel vom Prinzip der «Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt» zum «Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt» vorgenommen. Zweck des Gesetzes ist die Förderung der Öffentlichkeit der Verwaltung wie auch die Wahrung schützenswerter privater und wichtiger öffentlicher Interessen. Die Entscheidungsprozesse der Behörden sollen für die Bevölkerung transparenter werden. Es soll Vertrauen in den Staat und seine Behörden geschaffen, die Akzeptanz für behördliches Handeln erhöht und die Umsetzung politischer Massnahmen begünstigt werden. Zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips wird ausgeführt, es liege im öffentlichen Interesse zu wissen, wie die Behörde im Einzelfall gehandelt habe, wie Steuergelder eingesetzt würden oder wie eine Behörde funktioniere (vgl. SOG 2020 Nr. 6 Erw. 5.3; Urteil des Verwaltungsgerichts vom 02. April 2025 [VWBES.2024.362] Erw. 4.1; Botschaft und Entwurf zum Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz vom 22. August 2000, RRB 1653/2000 [nachfolgend: Botschaft InfoDG], S. 3, 6 ff.; BGE 142 II 340 Erw. 2.2; BGE 1C_472/2017 Erw. 3.3; Bundesamt für Justiz, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter: Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, Bern, 7. August 2013 [FAQ BGÖ], Ziff. 3.1.3).
15. Das Recht auf Zugang nach Öffentlichkeitsprinzip stellt zwingendes öffentliches Recht dar, von welchem nur in den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefällen abgewichen werden darf (vgl. Empfehlung der Beauftragten vom 15. Oktober 2024, Ziff. 14 m.w.H.; BGE 144 II 91 Erw. 3.3, BGE 144 I 170 Erw. 7.2). Die Gründe, welche zu einer Verweigerung, einer Einschränkung oder einem Aufschub des Zugangs führen können, sind abschliessend in § 13 InfoDG geregelt. Dabei obliegt die Beweislast für Interessen, welche die Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten widerlegen, der zuständigen Behörde (vgl. BGer Urteil 1C_299/2019, Erw. 2 m.w.H.).
16. Dem Gesuchsteller wurde eingeschränkt Zugang zum Regierungsratsbeschluss gewährt, insb. zu Titel, Datum, Beschlussnummer und Überschriften. Ebenfalls wurde Zugang gewährt zu einem Teil von Ziff. 2.1 «Rechtliches», in welcher die betroffenen zwei Liegenschaften bezeichnet werden und die Rechtsgrundlagen für den Kauf ins Finanzvermögen ersichtlich sind. Im Übrigen hat der Regierungsrat den Zugang aufgeschoben auf den Zeitpunkt nach Wiederverkauf der betroffenen Liegenschaften. Er begründet dies mit der strategischen Ausrichtung des Landerwerbs sowie laufenden Vertragsverhandlungen. Diese würden als wichtige öffentliche Interessen einem Zugang aktuell entgegenstehen. Der Kaufvertrag und insb. der Verkaufspreis seien Teil der Verhandlungspositionen, eine Bekanntgabe würde die Position des Kantons schwächen.

Zwischenergebnis: Es ist zu prüfen, ob gestützt auf die geltend gemachten öffentlichen Interessen der Zugang aufgeschoben oder verweigert werden kann.

17. Der Regierungsrat begründet ein überwiegendes öffentliches Interesse mit dem Umstand, dass der Zugang im aktuellen Zeitpunkt die Verhandlungsposition des Kantons in den laufenden oder künftigen Verhandlungen schwäche. Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung kann ein wichtiges öffentliches Interesse an der Nichtöffentlichkeit des Inhalts gewisser Verträge bestehen, wenn dadurch die Verhandlungspositionen hinsichtlich laufender oder künftiger Vertragsverhandlungen geschwächt werden könnten (vgl. SOG 2020 Nr. 6, Erw. 5.3.3). Eine Verletzung des öffentlichen Interesses durch den Zugang zum Dokument muss dabei wahrscheinlich sein. Sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, darf jedoch auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, da andernfalls das Öffentlichkeitsprinzip ausgehöhlt würde (vgl. SOG 2020 Nr. 6, Erw. 5.3). Die Gründe müssen zudem umso gewichtiger sein, je länger der Aufschub zeitlich andauern soll (vgl.

Tätigkeitsbericht der Beauftragten, 2018 Ziff. 3.2.2¹).

18. Der Landerwerb erfolgte entsprechend dem zugänglich gemachten Teil des Regierungsratsbeschlusses gestützt auf das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung² in das Finanzvermögen des Kantons³. Das Finanzvermögen besteht gemäss § 41 Abs. 3 WoV-G aus Vermögenswerten, welche ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können und damit grundsätzlich frei verfügbar sind. Sie dienen dem Gemeinwesen durch ihren Kapital- oder Ertragswert (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 10. Januar 2025, 1C_679/2023, Erw. 3.1). Der Kauf der Liegenschaften erfolgte gemäss Aussagen des Regierungsrates aus strategischen Gründen. Er wolle auf die Weiterentwicklung des Areals Einfluss nehmen können. Im Fokus stehe ein Wiederverkauf der Grundstücke.⁴ Aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine Anlage des Finanzvermögens handelt, ist davon auszugehen, dass sich sowohl der Kauf wie auch der geplante Wiederverkauf nach wirtschaftlichen Überlegungen ausrichten und beim Wiederverkauf ein Gewinn erzielt werden soll. Dies wurde vom Regierungsrat in seiner Stellungnahme bestätigt und dürfte unabhängig davon gelten, dass mit dem Kauf auch strategische Ziele verfolgt wurden.
19. Es erscheint nicht offensichtlich, inwiefern die Bekanntgabe des Kaufpreises geeignet wäre, die Verhandlungsposition des Kantons massgeblich zu schwächen oder ihn daran zu hindern, einen Verkaufspreis innerhalb des gesetzten Verhandlungsspielraums zu erzielen. Gestützt auf allgemeine wirtschaftliche Überlegungen ist vielmehr davon auszugehen, dass sowohl eine potenzielle Verkäuferschaft wie auch eine potenzielle Käuferschaft vor einem Kauf bzw. Verkauf einer konkreten Liegenschaft bestrebt ist, deren Wert beziehungsweise deren Marktwert mittels standardisierten Bewertungsmethoden möglichst genau zu eruieren und gestützt darauf einen Verhandlungsspielraum festzulegen. Der Kaufpreis kann zwar Rückschlüsse auf den Marktpreis zulassen, wird für sich allein aber noch kein zuverlässiges Kriterium für dessen Festlegung sein. Es ist davon auszugehen, dass nicht der Kaufpreis an sich, sondern der von den Verhandlungsparteien ermittelte Wert bzw. der Marktwert einer Liegenschaft und der festgelegte Verhandlungsspielraum für die Vertragsverhandlungen entscheidend sind. Letztere Informationen, insbesondere zu eigenen Marktwertabklärungen und Verhandlungsspielräumen, fallen unter den Begriff der Verhandlungspositionen und als solche unter die Ausnahmebestimmung von § 13 Abs. 2 Bst. b InfoDG (vgl. Ziff. 23 f. hiernach).
20. Gemäss eigenen Angaben beabsichtigt der Regierungsrat die Liegenschaften mit Gewinn zu verkaufen (vgl. Ziff. 18 hiervor). Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass der Verhandlungsspielraum für den Verkaufspreis über dem Kaufpreis liegen muss. Aufgrund des Umstandes, dass sich die Verkäuferin im Zeitpunkt des Verkaufs in einer finanziell angespannten Situation befand und von Bund und Kanton Unterstützung beantragte, ist diese Verhandlungsstrategie ohne weiteres plausibel und auch für eine potenzielle Käuferschaft ersichtlich. Die Liegenschaften wurden bis zum Zeitpunkt der Empfehlung nicht öffentlich zum Verkauf ausgeschrieben und auch rund ein Jahr nach Landerwerb ist kein Wiederverkauf ersichtlich.⁵ Dies lässt den Schluss zu, dass der Regierungsrat nicht unter einem zeitlichen Druck steht

¹ Abrufbar unter <https://so.ch/verwaltung/staatskanzlei/datenschutz-oeffentlichkeitsprinzip/taetigkeitsberichte/>

² WoV-G; BGS 115.1

³ Vgl. auch die Medienmitteilung des Regierungsrates vom 05. Juni 2025.

⁴ Medienmitteilung vom 05 Juni 2025.

⁵ Zumindest der Website des Kantons lassen sich keine entsprechenden Angaben entnehmen. Der Staat Solothurn ist im Zeitpunkt der Empfehlung noch als Grundeigentümerin eingetragen; die entsprechenden Grundstücksinformationen sind abrufbar unter <https://so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/amt-fuer-geoinformation/geoportal/>

und an seiner preisstrategischen Ausrichtung festhalten kann.

21. In Erwägung dieser Umstände ist festzuhalten, dass eine schädigende Auswirkung der Offenlegung des Kaufpreises auf die Verhandlungsposition des Kantons für den Wiederverkauf nicht mit ausreichender Wahrscheinlichkeit begründet wurde. Weitergehende Erläuterungen dazu fehlen. Ein wichtiges öffentliches Interesse an der Geheimhaltung des Kaufpreises wurde damit nicht ausreichend begründet.

Zwischenergebnis: Eine massgebliche Beeinträchtigung der Verhandlungsposition des Kantons für einen Wiederverkauf durch die Bekanntgabe des Kaufpreises erscheint nicht ausreichend wahrscheinlich. Das geltend gemachte wichtige öffentliche Interesse an einem Aufschub steht dem Interesse an der Transparenz bezüglich des Kaufpreises damit nicht entgegen.

22. Der Regierungsrat hat darüber hinaus den Kaufvertrag sowie den Regierungsratsbeschluss generell als relevant für die Verhandlungen bezeichnet. Inwiefern die herausverlangten Dokumente in ihrer Gesamtheit eine massgebliche Beeinträchtigung der aktuellen oder künftigen Verhandlungen zur Folge haben könnten, wurde vom Regierungsrat jedoch nicht weiter begründet. Die Beweislast zur Darlegung von Interessen, welche einem Zugang entgegenstehen können, liegt bei der zuständigen Behörde (vgl. Ziff. 15 hiavor). Es steht dem Regierungsrat offen, in einem allenfalls nachfolgenden Verfahren entsprechende Interessen an einer Verweigerung oder einem Aufschub des Zugangs mit ausreichender Begründungsdichte darzulegen.
23. Der Regierungsrat weist weiter darauf hin, dass die Ausnahmebestimmung von § 13 Abs. 2 Bst. b InfoDG allenfalls zur Anwendung gelange. Gemäss dieser Bestimmung besteht für Positionen in Vertragsverhandlungen erst nach einer Schutzfrist von 30 Jahren ein Recht auf Zugang. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid vom 17. August 2020 festgehalten, dass die Ausnahmeklausel sich ausschliesslich auf Positionen in den Verhandlungen beziehe, nicht jedoch auf die Ergebnisse solcher Vertragsverhandlungen (vgl. SOG 2020 Nr. 6 Erw. 5.2). Bei den vorliegend herausverlangten Dokumenten handelt es sich um den öffentlich beurkundeten Kaufvertrag sowie den zugehörigen Regierungsratsbeschluss. Diese Dokumente sind ohne Weiteres als Ergebnisse der abgeschlossenen Vertragsverhandlungen zwischen der Käuferin und der Verkäuferin zu betrachten. Zu diesem Zeitpunkt war die Meinungs- und Willensbildung des Regierungsrates hinsichtlich des Landerwerbs abgeschlossen. Die Ausnahmebestimmung von § 13 Abs. 2 Bst. b InfoDG kann daher grundsätzlich nicht auf die Dokumente in ihrer Gesamtheit Anwendung finden.
24. Es ist jedoch denkbar, dass die herausverlangten Dokumente gewisse Informationen und Hinweise zu einzelnen Verhandlungspositionen des Regierungsrates enthalten könnten (vgl. Ziff. 19 hiavor). Entsprechende Informationen zu solchen Positionen könnten gestützt auf § 13 Abs. 2 Bst. b InfoDG durch Schwärzung von einem Zugang ausgenommen werden.
25. Ergebnis: Der herausverlangte Kaufvertrag sowie der zugehörige Regierungsratsbeschluss stellen amtliche Dokumente dar, welche die Ergebnisse der Vertragsverhandlungen der Vertragsparteien beinhalten. Inwiefern die Offenlegung des Kaufpreises für die beiden Grundstücke eine massgebliche Beeinträchtigung von laufenden oder künftigen Verhandlungen im Rahmen des Wiederverkaufs zur Folge haben sollte, erscheint nicht ausreichend wahrscheinlich. In den Dokumenten allenfalls ersichtliche Verhandlungspositionen (vgl. Ziff. 19, 23 hiavor) können vor der Offenlegung hingegen geschwärzt werden. Im Übrigen wurden keine weiteren wichtigen öffentlichen Interessen ausreichend begründet, welche einer Gewährung des Zugangs und dem damit verbundenen Interesse an Transparenz entgegenstehen würden.

IV. Empfehlung

Aufgrund der vorangehenden Erwägungen empfiehlt die Beauftragte für Information und Datenschutz:

26. Der Regierungsrat gewährt Zugang zum Regierungsratsbeschluss 2025/869 vom 27. Mai 2025. Allenfalls ersichtliche Verhandlungspositionen sind vorgängig zu schwärzen.
27. Der Regierungsrat gewährt Zugang zum Kaufvertrag hinsichtlich der zwei Grundstücke gemäss Regierungsratsbeschluss 2025/869. Allenfalls ersichtliche Verhandlungspositionen sind vorgängig zu schwärzen.
28. Vorgängig gewährt der Regierungsrat der Verkaufspartei die Möglichkeit, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen.
29. Der Regierungsrat erlässt eine anfechtbare Verfügung zuhanden des Gesuchstellers, sofern er beabsichtigt, der Empfehlung der Beauftragten nicht oder nur teilweise Folgen zu leisten.
30. Die Empfehlung der Beauftragten kann veröffentlicht werden. Die Identität der gesuchstellenden Person sowie allfälliger Drittpersonen wird vorgängig anonymisiert.
31. Die Empfehlung wird zugestellt an:
 - Staatsschreiber, zu Händen des Regierungsrats des Kantons Solothurn

Kopie an:

- Gesuchsteller

Judith Petermann Büttler, Dr. iur.
Beauftragte für Information und Datenschutz