

29. Jan. 2025

Erl.



1C_679/2023

Urteil vom 10. Januar 2025
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Haag, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Kneubühler, Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Bisaz.

Verfahrensbeteiligte

Rémy Wyssmann,
Schachenstrasse 34b, 4702 Oensingen,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Solothurn,
Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn,
vertreten durch das
Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn,
Rechtsdienst, Rötihof, Werkhofstrasse 65,
4509 Solothurn.

Gegenstand

Finanzreferendum; Beschwerde in Stimmrechtssachen,

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats
des Kantons Solothurn vom
13. Juni 2023 (Nr. 2023/950).

Sachverhalt:

A.

Mit Beschluss vom 13. Juni 2023 stimmte der Regierungsrat des Kantons Solothurn dem Kauf der Liegenschaft Bielstrasse 3, GB Solothurn Nr. 863, im Halte von 383 m², zum Kaufpreis von Fr. 5'200'000.-- zu. Dieser Beschluss wurde nicht amtlich bekannt gemacht.

B.

Nachdem er aus der Presse vom Kauf dieses Grundstücks erfahren hatte, stellte Rémy Wyssmann am 6. August 2023 ein Zugangsgesuch bzw. am 16. August 2023 ein Schlichtungsgesuch bezüglich Zugang zu amtlichen Dokumenten, um Einsicht in den Inhalt dieses Beschlusses zu erhalten. Anlässlich der Schlichtungsverhandlung vom 27. November 2023 unter der Leitung der Beauftragten für Information und Datenschutz willigte der Regierungsrat ein, erneut über den Zugang zu diesem Beschluss zu befinden. Am 6. Dezember 2023 übermittelte die Staatskanzlei des Kantons Solothurn Rémy Wyssmann eine Kopie des Regierungsratsbeschlusses vom 13. Juni 2023.

C.

Rémy Wyssmann reichte am 12. Dezember 2023 gegen den Regierungsratsbeschluss vom 13. Juni 2023 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn ein. Dieses leitete seine Eingabe am 15. Dezember 2023 zuständigkeitshalber an das Bundesgericht weiter.

D.

Mit seiner Eingabe vom 12. Dezember 2023 sowie ihrer Ergänzung vom 22. Dezember 2023 erhebt Rémy Wyssmann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Er beantragt, den Regierungsratsbeschluss vom 13. Juni 2023 (2023/950) abzuändern und der kantonsrätlichen Beschlussfassung sowie dem obligatorischen, allenfalls dem fakultativen, Referendum zu unterstellen.

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Rémy Wyssmann hält an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Beschluss des Regierungsrats über die Bewilligung des Kaufs einer Liegenschaft für Fr. 5,2 Mio. Der Ausgabenbeschluss wurde weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum unterstellt. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen ans Bundesgericht offen, soweit der Beschwerdeführer wie vorliegend rügt, der Beschluss sei zu Unrecht nicht dem Volksreferendum unterstellt worden (vgl. Art. 82 lit. c BGG). Gegen den angefochtenen Beschluss steht kein Rechtsmittel an eine kantonale Instanz offen (vgl. § 157 Abs. 1 Satz 2 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996 [GpR/SO; BGS 113.111]). Er ist somit kantonal letztinstanzlich und kann gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 BGG direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Der Beschwerdeführer ist als im Kanton Solothurn stimmberechtigter Bürger zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG).

Der Beschluss des Regierungsrats vom 13. Juni 2023 war nicht öffentlich. Nachdem der Beschwerdeführer erst am 6. Dezember 2023 Kenntnis von dessen Inhalt erhalten hatte, reichte er seine Beschwerde am 12. Dezember 2023 beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und eine weitere, ergänzende "Beschwerde" in gleicher Sache am 22. Dezember 2023 beim Bundesgericht ein. Damit wurde die 30-tägige Beschwerdefrist eingehalten (Art. 100 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehältlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i. V. m. Art. 95 ff. BGG) einzutreten.

2.

2.1 Mit freier Kognition prüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung der kantonalen verfassungsmässigen Rechte (Art. 95 lit. c BGG) sowie des kantonalen und kommunalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit dem Stimm- und Wahlrecht in engem Zusammenhang steht (Art. 95 lit. d BGG). Dazu zählt auch solches, das der Durchsetzung des Stimm- und Wahlrechts dient. Die Anwendung weiterer kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft es lediglich auf Willkür (BGE 149 I 291 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteile 1C_266/2023 vom 4. Juli 2024 E. 6.2;

1C_223/2023 vom 22. Mai 2024 E. 3.4; beide mit Hinweis und zur Publikation vorgesehen).

2.2 Der Beschwerdeführer beantragt, einen Augenschein durchzuführen. Dieser Antrag ist abzuweisen, weil sich der für den vorliegenden Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt und nicht ersichtlich ist, inwiefern ein Augenschein zusätzliche entscheidungswesentliche Erkenntnisse liefern könnte. Gleiches gilt für das Editionsbegehren zu den Kalkulations- und Offertunterlagen hinsichtlich der bereits erfolgten und künftigen Umnutzung der Liegenschaft.

3.

Strittig ist, ob es sich beim Kauf der Liegenschaft um eine Anlage und damit um Finanzvermögen handelt oder um eine Ausgabe und damit um Verwaltungsvermögen. Von dieser Unterscheidung hängt es ab, ob der Regierungsrat selbst darüber Beschluss fassen durfte oder der Kantonsrat hierfür zuständig gewesen wäre, und, was in Bezug auf eine Beschwerde in Stimmrechtssachen vor Bundesgericht von Bedeutung ist (vgl. vorne E. 1), ob dieser Beschluss dem Volksreferendum hätte unterstellt werden müssen.

3.1 Der verfassungspolitische Zweck des Finanzreferendums besteht darin, den Stimmberechtigten bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerpflichtige mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern. Gegenstand des Finanzreferendums sind daher Aufwendungen, die geeignet sind, die steuerliche Belastung zu beeinflussen (BGE 123 I 78 E. 2b). Ausgehend von diesem Gedanken und von der klassischen Einteilung staatlicher Vermögenswerte in Finanzvermögen (Sachen, die dem Gemeinwesen durch ihren Kapital- oder Ertragswert dienen) und Verwaltungsvermögen (Sachen, die dem Gemeinwesen durch ihren Gebrauchswert dienen), haben Lehre und Rechtsprechung das Begriffspaar der "Anlage" und der "Ausgabe" entwickelt. Als Anlage gilt eine staatliche Aufwendung, der ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht, wenn also das erzielte Resultat nicht von Rechts wegen zu einer Verwendung bestimmt ist, die, wie diejenige zu Verwaltungszwecken, seine wirtschaftliche Veräusserung ausschliesst. Solche Anlagen, die mit der Absicht getätigt werden, vorhandenes eigenes Vermögen in eine bestimmte wirtschaftliche Form zu bringen zum Zwecke der Werterhaltung und zur Sicherung eines angemessenen Ertrages, unterliegen dem Finanzreferendum grundsätzlich von vornherein nicht. Demgegenüber gelten Aufwendungen des Gemeinwesens, die nicht den typischen Zweck einer Vermögensanlage

verfolgen, denen insbesondere die Realisierbarkeit abgeht, als Ausgaben. Nur sie sind – je nach der kantonalen Kompetenzordnung – dem Finanzreferendum zu unterstellen, sofern sie als "neu" und nicht als "gebunden" zu qualifizieren sind (BGE 112 Ia 221 E. 2a mit Hinweisen). Ob eine Aufwendung staatlicher Mittel als Ausgabe oder als Anlage zu behandeln ist, entscheidet sich deshalb letztlich nach der damit verfolgten Absicht (BGE 93 I 313 E. 5c; ANDREAS AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 1978, S. 162).

3.2 Diesem Begriffsverständnis der Unterteilung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen entspricht im Wesentlichen auch das Recht des Kantons Solothurn, das in § 41 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G/SO; BGS 115.1) dazu Folgendes festhält:

"§ 41 Aktiven

(...)

² Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen.

³ Das Finanzvermögen besteht aus den Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können.

(...)"

An die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen knüpft die kantonale Zuständigkeitsregelung an (zur Finanzverfassung des Kantons Solothurn vgl. Urteil 1C_609/2016 vom 8. März 2018 E. 4). So bestimmt in Bezug auf die Finanzbefugnisse Art. 80 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO; SR 131.221) Folgendes:

"Art. 80 Finanzbefugnisse

¹ Der Regierungsrat kann neue einmalige Ausgaben bis zum Betrag von 250 000 Franken und jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zum Betrag von 50 000 Franken beschliessen.

² (...)

³ Er verfügt über das Finanzvermögen. Finanzielle Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmungen unterstehen den Bestimmungen über die Ausgabenbefugnis, wenn sie nicht ausschliesslich der Kapitalanlage dienen."

In Bezug auf die Befugnisse der Stimmberechtigten bei Ausgabeentschlüssen bestimmt Art. 35 KV/SO weiter:

"Art. 35 Obligatorische Volksabstimmungen

¹ Der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen:

a. (...)

e. Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500 000 Franken; (...)"

Art. 36 KV/SO legt zudem fest:

"Art. 36 Fakultative Volksabstimmungen

¹ Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten oder fünf Einwohnergemeinden

werden der Volksabstimmung unterbreitet:

a. Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Million Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 000 Franken; (...)"

3.3 Der Beschwerdeführer argumentiert, der Zweck des Erwerbs der fraglichen Liegenschaft sei klar, er diene der unmittelbaren Aufrechterhaltung des Gerichtsbetriebs; ohne Erwerb der Liegenschaft hätte der Raumbedarf der Gerichte bereits im Sommer/Herbst 2023 nicht mehr gedeckt werden können. Der alleinige Grund des Kaufs der Liegenschaft sei die Erweiterung des Gerichtszentrums. Würde sich die Liegenschaft an einem anderen Standort (nicht angrenzend zum bestehenden Gerichtsgebäude) befinden, wäre die Liegenschaft vom Kanton nie gekauft worden, dies selbst bei höherer Mietzinsrendite als die im Regierungsratsbeschluss vom 13. Juni 2023 (2023/950) beschriebenen Mietzinseinnahmen von jährlich Fr. 266'240.--.

Der dauerhafte Zweck des personellen und räumlichen Ausbaus der Justiz am Standort des bestehenden Obergerichts in Solothurn ergebe sich zudem unmittelbar aus verschiedenen, vom Beschwerdeführer genannten Dokumenten und dem dort aufgezeigten langfristigen Stellenaufbau über 5 Jahre hinweg, dies im Rahmen zweier Langfristprojekte ("Ensemble", "Justitia 4.0").

3.4 Der Regierungsrat argumentiert demgegenüber, die Liegenschaft GB Solothurn Nr. 863 diene nicht unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und bilde daher kein Verwaltungsvermögen. Im angefochtenen Regierungsratsbeschluss sei von der Möglichkeit die Rede, das Gerichtszentrum zu erweitern. Dabei handle es sich um eine strategische Reserve, mithin um ein Potenzial, das nicht zwingend ausgeschöpft werden müsse. So sei im selben Regierungsratsbeschluss denn auch explizit angeführt, dass eine marktübliche Rendite erwirtschaftet werde und die Liegenschaft darüber hinaus zu einem späteren Zeitpunkt ohne Weiteres verkauft werden könne. Durch den Kauf der Liegenschaft werde keine unmittelbare Aufrechterhaltung des Gerichtsbetriebs gewährleistet. Die reine Absichtserklärung und die Darlegung der damit einhergehenden Strategie der Kantonsregierung führten nicht dazu, dass es sich um eine Ausgabe im Sinne des Finanzhaushaltsrechts handle. Ansonsten wäre die entsprechende Qualifikation leicht manipulier- bzw. steuerbar. Entscheidend sei, wie die Liegenschaft tatsächlich genutzt werde. Nur dies könne für die Qualifikation ausschlaggebend sein.

So sei denn auch unbestritten, dass – falls die Liegenschaft tatsächlich nicht wieder an Dritte verkauft, sondern für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen und tatsächlich überwiegend als Gerichtszentrum genutzt werden sollte – die Überführung der Liegenschaft vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen ausgabenwirksam sein werde. In jenem Zeitpunkt würden die entsprechenden Mechanismen bzw. Kompetenzen der Legislative sowie des Volkes greifen. So sei denn auch die "gängige Praxis", wobei der Regierungsrat diesbezüglich auf den Neubau für die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) in Olten verweist.

Zwischenzeitlich wurde und werde das zuvor leerstehende 4. Obergeschoss der erworbenen Liegenschaft durch die Gerichte genutzt (neun Arbeitsplätze). Es handle sich dabei um eine Mietfläche von 231,73 m². Bezogen auf die gesamte Mietfläche betrage der für die Gerichte genutzte Flächenanteil prozentual (aufgerundet) 13,7 %. Die übrige Fläche sei fremdvermietet und generiere jährlich Einnahmen (Bruttomietzins) in der Höhe von Fr. 245'703.--. Bei einer gemischten Nutzung einer Liegenschaft sei für die korrekte Zuordnung eines Vermögens zum Finanz- bzw. zum Verwaltungsvermögen massgebend, ob für das Gemeinwesen das Anlageziel oder die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Vordergrund stehe. Nach der "Präponderanzmethode" ergebe sich dies aus der mehrheitlichen Nutzung der Nettounutzfläche der Liegenschaft. Vorliegend sei die Nutzung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe mit bloss 13,7 % der Fläche klar untergeordnet. Darum handle es sich um Finanzvermögen.

3.5 Sowohl der Beschwerdeführer als auch der Regierungsrat messen der Begründung des Regierungsratsbeschlusses vom 13. Juni 2023 zu Recht ein grosses Gewicht zu. Einleitend hält dieser unter dem Titel "Ausgangslage" Folgendes fest:

"Das Gerichtszentrum Solothurn wurde in den beiden Amthäusern I + II weitgehend realisiert. Die Umsetzung der Digitalisierung sowie eine Reihe von Gesetzesänderungen, welche zu mehr Gerichtsverfahren führen, erhöhen den Personal- und somit auch den Raumbedarf der Gerichte. Nach Einschätzung der Gerichtsverwaltungskommission kann der zusätzliche Raumbedarf bereits im Sommer/Herbst 2023 nicht mehr in den beiden Amthäusern gedeckt werden."

In den Erwägungen ist weiter zu lesen:

"Die Liegenschaft Bielstrasse 3 [GB Solothurn Nr. 863] in Solothurn grenzt unmittelbar ans Amthaus I und liegt in der Kernzone. Die Liegenschaft kann zonenrechtlich auch für kantonale Verwaltungen genutzt werden. Die Liegenschaft befindet sich in einem guten baulichen Zustand. Die vorwiegend gewerblich genutzte Liegenschaft ist gut vermietet, die bestehenden Mietver-

träge liegen dem Hochbauamt vor. Die Liegenschaft weist aktuell einen Leerstand im 4. Obergeschoss aus, welcher voraussichtlich ab Sommer 2023 für den erweiterten Raumbedarf des Gerichtszentrums genutzt werden soll. Die jährlichen Soll-Nettomieteinnahmen betragen Fr. 266'240.00. Die zu erwartende Bruttorendite auf dem Kaufpreis liegt bei 5,1% und entspricht einer marktüblichen Rendite. Mit dem Erwerb dieser Liegenschaft verfügt der Kanton über die Möglichkeit, einerseits das Gerichtszentrum zu erweitern, andererseits strategische Büroraumreserven zu schaffen, welche auf Grund der zentrumsnahen Lage ideal für die kantonale Verwaltung in Solothurn liegen. Mit dem Erwerb dieser Liegenschaft kann die Strategie 'Eigentum vor Miete' weiter umgesetzt werden. Aufgrund der idealen Lage, des guten baulichen Zustandes sowie der marktüblichen Rendite kann die Liegenschaft allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt, wenn der Kanton mittel- und langfristig keine Raumreserven benötigt, verkauft werden."

4.

Aus den Ausführungen des Regierungsrats im angefochtenen Beschluss geht hervor, dass der Kauf der streitbetroffenen Liegenschaft eng mit der sich zuspitzenden Raumknappheit im Gerichtszentrum Solothurn zusammenhing. Das ist auch der einzige Aspekt, den der Regierungsrat unter dem Titel "Ausgangslage" in seinem Beschluss anspricht. Die zu kaufende Liegenschaft in direkter Nachbarschaft zum Gerichtszentrum Solothurn sollte dieses Problem bereits kurzfristig zu lösen helfen. Gleichzeitig ist jedoch nicht erkennbar, dass es sich dabei bloss um eine zeitlich bestimmbare, kurze Überbrückungslösung handeln könnte (vgl. dazu ERNST MARTIN LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, 1966, S. 57; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif, Volume III: L'organisation des activités administratives. Les biens de l'état, 2. Aufl. 2018, S. 766); wie lange der Raumbedarf für die Unterbringung von Mitarbeitenden des Gerichtszentrums bestehen bleiben dürfte, wird im Beschluss des Regierungsrats gar nicht thematisiert. Wirtschaftliche Überlegungen, wie sie bei Investitionen des Finanzvermögens massgebend sind, spielen zwar vorliegend auch eine gewisse Rolle. Diese sind im Vergleich zu jenen in Bezug auf die Erweiterung von Räumlichkeiten zugunsten der Gerichte und der kantonalen Verwaltung jedoch untergeordnet – in dem Sinn, dass sie dem Erwerb zu Verwaltungszwecken nicht entgegenstehen würden. Die wirtschaftlichen Gesichtspunkte waren jedoch klarerweise nicht ausschlaggebend für den Kauf dieser Liegenschaft. Der Erwerb sollte dem Kanton vielmehr ermöglichen, das Gerichtszentrum zu erweitern und im Sinne einer strategischen Büroraumreserve der künftigen Deckung der Bedürfnisse der kantonalen Justiz und Verwaltung dienen. Er erfolgte damit zum Zweck, die bereits bestehenden und die absehbaren Bedürfnisse von Justiz und Verwaltung in nächster Zukunft zu decken.

Die aktuelle Nutzung der gekauften Liegenschaft ist für die Frage, ob es sich bei ihr um Finanz- oder Verwaltungsvermögen handelt, nicht, jedenfalls nicht direkt, relevant. Massgebend ist vielmehr die Zweckbestimmung ("Widmung") und die freie Realisierbarkeit der Liegenschaft (vgl. oben E. 3.1; vgl. auch PIERRE TSCHANNEN UND ANDERE, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, N. 1339; PETER KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2018, S. 357; ULRICH HÄFELIN UND ANDERE, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 2200). Die konkrete, untergeordnete Nutzung der Liegenschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und damit das vom Beschwerdegegner ins Feld geführte Argument der "Präponderanzmethode" ist angesichts der Zweckbestimmung der gekauften Liegenschaft für die Zuordnung zum Finanz- bzw. zum Verwaltungsvermögen nicht ausschlaggebend. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat nicht geltend macht, es bestehe diesbezüglich eine abweichende, kantonrechtlich abgestützte Praxis. Auch kann der Kauf angesichts der bereits kurz darauf erfolgten Verwendung von Büroräumlichkeiten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht als Finanzvermögen mit der Funktion einer strategischen Reserve bezeichnet werden. Eine solche Funktion wäre für Finanzvermögen auf verhältnismässig lange Sicht zwar nicht von vornherein ausgeschlossen (vgl. BGE 96 I 466 E. 2b; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, a. a. O., S. 766), würde jedoch bedingen, dass die Liegenschaft vorerst als Finanzvermögen und damit als frei verfügbare Vermögensanlage erworben würde. Die freie Realisierbarkeit der hier im Streit stehenden Liegenschaft wird jedoch vom Regierungsrat selbst im angefochtenen Beschluss implizit verneint, wenn er darauf hinweist, die Liegenschaft könne allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt, wenn der Kanton mittel- und langfristig keine Raumreserven benötige, verkauft werden, was e contrario bedeutet, dass die Liegenschaft vorerst einer öffentlichen Aufgabe gewidmet und in absehbarer Zeit nicht frei verfügbar ist. Sowohl die Zweckbestimmung als auch die fehlende freie Realisierbarkeit der erworbenen Liegenschaft sprechen somit dafür, dass es sich bei der Liegenschaft um Verwaltungsvermögen handelt.

5.

Da die Liegenschaft somit entgegen der Ansicht des Regierungsrats mit dem Kauf zu Verwaltungsvermögen werden sollte, muss noch die Frage beantwortet werden, ob es sich dabei um eine neue oder um eine gebundene Ausgabe handelt. Sollte es sich dabei um eine neue Ausgabe handeln, hätte sie gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. a KV/SO vom Kantonsrat beschlossen werden müssen, da es um einen höheren Betrag geht (der Kaufpreis der Liegenschaft beläuft sich auf Fr. 5,2 Mio.)

als jener, über den der Regierungsrat gemäss Art. 80 Abs. 1 KV/SO bei einmaligen Ausgaben selbständig verfügen kann (Fr. 250'000.--; siehe vorne E. 3.2).

5.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 141 I 130 E. 4.1 mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b; Urteil 1C_567/2022 vom 2. August 2023 E. 3.1, in: ZBl 125/2024 S. 666; je mit Hinweisen).

Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der vorstehend umschriebenen bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der den Bürgerinnen und Bürgern durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen hat. In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d. h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (BGE 141 I 130 E. 4.3;

125 I 87 E. 3b; Urteil 1C_567/2022 vom 2. August 2023 E. 3.2, in: ZBl 125/2024 S. 666; je mit Hinweisen).

5.2 Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, wenn auch ohne nähere Begründung, es handle sich beim Liegenschaftskauf um eine neue Ausgabe, weshalb er dem Bundesgericht Antrag stellt, dieser sei der kantonsrätlichen Beschlussfassung und dem Referendum zu unterstellen. Trotzdem nimmt der Regierungsrat zu dieser Frage keine Stellung, da er davon ausgeht, dass überhaupt keine Ausgabe vorliege.

5.3 Ausgaben zur Deckung des vom Staat benötigten Raumbedarfs sind grundsätzlich neu, da bezüglich Standort und Zeitpunkt sowie in Bezug auf die Frage, ob der Raumbedarf durch Eigenbauten oder Einmietung gedeckt werden soll, regelmässig eine erhebliche Handlungsfreiheit besteht (BGE 112 Ia 221 E. 2c; 95 I 531 E. 4 S. 539; Yvo HANGARTNER UND ANDERE, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2023, N. 1805; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Begriff der gebundenen Ausgabe und Delegation der Ausgabenkompetenz, in: Ausgewählte Fragen des Finanzreferendums, 1992, S. 79). Der Regierungsrat legt nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, weshalb dies vorliegend nicht der Fall sein soll. Es handelt sich bei der strittigen Ausgabe daher um eine neue (einmalige) Ausgabe im Sinne von Art. 74 Abs. 1 lit. a KV/SO.

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegend zu beurteilende Kauf der Liegenschaft als eine neue Ausgabe zu qualifizieren, die gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 80 Abs. 1 KV/SO in die Beschlusskompetenz des Kantonsrats fällt.

6.

Der Beschwerdeführer beantragt weiter, der vom Kantonsrat neu zu fassende Beschluss über den Kauf der Liegenschaft sei gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. e KV/SO dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Dieser Antrag ist verfrüht. Über die Referendumpflicht des noch zu fällenden Beschlusses wird der Kantonsrat zu entscheiden haben. Insoweit ist auf die Beschwerde demnach nicht einzutreten.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der angefochtene Beschluss des Regierungsrats vom 13. Juni 2023 ist aufzuheben und die Sache an den Kantonsrat zu

überweisen, damit dieser kompetenzgemäss über die streitige Sache Beschluss fassen kann.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer, der keinen ausserordentlichen Aufwand geltend macht bzw. nachweisen kann, ist praxisgemäss keine Parteientschädigung auszurichten (vgl. BGE 133 III 439 E. 4).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 13. Juni 2023 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Beschlussfassung an den Kantonsrat des Kantons Solothurn überwiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Kantonsrat des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Januar 2025

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

St. Haag

Haag



Der Gerichtsschreiber:

Bisaz

Bisaz