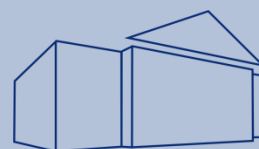


Prof. Dr. iur. Andreas Glaser
Lara Lehmann MLaw
Konstanze Mohr BLaw
Valérie Gubler

Rechtliche Rahmenbedingungen für die institutionelle Einbettung eines Bevölkerungsrates im Kanton Basel- Stadt

im Auftrag der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft
Oktober 2026

www.zdaarau.ch



Informationen zum Projekt

Auftraggeberin des Projekts:

Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Mer-
cator Schweiz

Projektpartnerin:

Stiftung für direkte Demokratie

Projektdauer:

Januar bis August 2026

Zitiervorschlag:

Glaser/Lehmann/Mohr/Gubler, Rechtliche Rah-
menbedingungen zur institutionellen Einbettung
eines Bevölkerungsrates im Kanton Basel-Stadt,
Aarau 2026.

Executive Summary

Ein institutionell eingebetteter Bevölkerungsrat kann als innovatives Partizipationsinstrument die politische Inklusion im Kanton Basel-Stadt stärken, ohne die etablierten Strukturen der repräsentativen und direkten Demokratie zu konkurrenzieren. Dieses Gutachten untersucht die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundes- und Kantonsebene für die Einbettung eines solchen Gremiums im Kanton Basel-Stadt. Analysiert werden die Schranken der Bundesverfassung (BV), die Anknüpfungspunkte im Kanton Basel-Stadt, die erforderliche Normstufe sowie – in Form eines Ausblicks – die Übertragbarkeit auf andere Kantone.

Die Untersuchung zeigt, dass die Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates rechtlich zulässig ist, die Ausgestaltung jedoch an klare verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden bleibt. Auf Bundesebene setzt Art. 51 BV (Gewaltenteilung) Leitplanken. Ein geloster Bevölkerungsrat darf nicht an die Stelle des gewählten Parlaments treten oder dessen gesetzgeberische Kernkompetenzen beschränken. Zulässig sind primär beratende, deliberative oder vorbereitende Funktionen. Das Losverfahren wahrt das Prinzip der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), wobei auch der Einbezug von Ausländer:innen und Minderjährigen zulässig ist. Gibt das Gremium offizielle Abstimmungsempfehlungen oder Argumentarien ab, greift das behördliche Sachlichkeits- und Neutralitätsgebot gemäss Art. 34 Abs. 2 BV.

In der Rechtsordnung des Kantons Basel-Stadt bestehen verschiedene Anknüpfungspunkte. So kann ein Bevölkerungsrat an Partizipationsrechte wie das Vernehmlassungsverfahren, das Petitionsrecht oder die Quartiermitwirkung angebunden werden. Eine höhere Verbindlichkeit liesse sich erzielen, indem dem Bevölkerungsrat beispielsweise das Recht eingeräumt würde, eine Motion oder einen Anzug an den Grossen Rat zu richten.

Hinsichtlich der rechtlichen Umsetzung reicht für die institutionelle Einbettung des Bevölkerungsrates eine Verankerung bloss auf Gesetzesstufe aus, sofern die Kompetenzen des Bevölkerungsrates genügend beschränkt sind. Eine Änderung der Kantonsverfassung ist rechtlich somit nicht zwingend erforderlich. Dennoch ist eine Verankerung der Grundzüge des Bevölkerungsrates in der Kantonsverfassung grundsätzlich empfehlenswert. Im Einklang mit anderen Mitwirkungsrechten der Bevölkerung ist dies systematisch konsequent und verleiht dem Bevölkerungsrat eine starke demokratische Legitimation.

Für die Praxiserprobung ist der Erlass einer Pilotklausel in einem kantonalen Gesetz denkbar, um den institutionell eingebetteten Bevölkerungsrat zeitlich befristet zu testen, bevor das Instrument allenfalls in der Kantonsverfassung verankert wird.

Während die bundesrechtlichen Schranken für alle Kantone gleichermassen gelten, lassen sich die Ergebnisse zum Recht des Kantons Basel-Stadt nicht unbesehen auf andere Kantone übertragen. Da die kantonalen Rechtsordnungen voneinander abweichen, erfordert die institutionelle Einführung eines Bevölkerungsrates in jedem Kanton eine eigenständige Analyse des einschlägigen Verfassungs- und Organisationsrechts. Gleichwohl bieten die Erkenntnisse aus Basel-Stadt wertvolle Orientierungspunkte für analoge Bestrebungen in anderen Kantonen.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis.....	V
Literaturverzeichnis	VIII
Materialienverzeichnis.....	X
I. Gutachtenauftrag und Aufbau	1
II. Geltende Rechtslage.....	3
A. Bundesrecht.....	3
1. Ausgangspunkt: Art. 51 BV «Kantonsverfassungen»	3
2. Demokratische Verfassung.....	3
3. Zustimmungserfordernis: Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BV	6
4. Kein Widerspruch zu Bundesrecht: Art. 51 Abs. 2 BV.....	7
4.1 Rechtsgleichheit.....	7
4.1.1. Das Losverfahren	7
4.1.2. Über- und Unterrepräsentation	8
4.1.3. Teilhabe von Ausländer:innen und Minderjährigen.....	11
4.1.4. Zwischenfazit der Vereinbarkeit eines Bevölkerungsrates mit der Rechtsgleichheit.....	13
4.2 Politische Rechte: Abstimmungsfreiheit.....	14
4.2.1. Relevante Rechtsgrundlage.....	15
4.2.2. Schutzgehalt der politischen Rechte	15
4.2.3. Zwischenfazit der Vereinbarkeit eines Bevölkerungsrates mit den politischen Rechten.....	17
5. Fazit zum Bundesrecht.....	17
B. Kantonales Recht sowie mögliche Anknüpfungspunkte.....	18
1. Verfassung Kanton Basel-Stadt.....	18

1.1	Rechtsgleichheit.....	18
1.2	Gewaltenteilung und Rechtsnatur	18
2.	Anknüpfungspunkte an bestehende Mitwirkungsrechte der Bevölkerung	19
2.1	Stimm- und Wahlrecht: Stimmberechtigung.....	20
2.2	Vernehmlassung	20
2.3	Petition	21
2.4	Mitwirkung der Quartierbevölkerung	21
2.5	Volksinitiative	21
3.	Anknüpfungspunkte an Legislative, Exekutive & Revision des Wahlgesetzes ...	22
4.	Fazit zum kantonalen Recht.....	25
C.	Fazit zum rechtlichen Rahmen.....	25
III.	Rechtliche Umsetzung des Bevölkerungsrates	27
A.	Normstufe & Rechtsnatur	27
B.	Einführung eines Bevölkerungsrates als Pilotprojekt	29
IV.	Fazit und Einschätzung der Übertragbarkeit auf andere Kantone	30

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz/Absätze
Abstimmungsgesetz OW	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte des Kantons Obwalden vom 17. Februar 1974 (Abstimmungsgesetz, GDB 122.1)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB1	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BGer	Bundesgericht
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung der solothurnischen Erlasse
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BR	Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung)
BS	Kanton Basel-Stadt
BSK	Basler Kommentar
bspw.	Beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzgl.	Bezüglich
bzw.	Beziehungsweise
CCST	Court constitutionnelle du Tribunal cantonal, Canton de Vaud
CR-Cst	Commentaire romand constitution fédéral
CSS	Center for Security Studies
E.	Erwägung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
f./ff.	Folgende/folgende
GDB	Systematische Sammlung des Kantons Obwalden
GL	Kanton Glarus
GO BS	Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 2006 (SG 152.100)

GO Stadt Bern	Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 1. Januar 2000 (SSSB 101.1)
GpR SO	Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Solothurn vom 22. September 1996 (BGS 113.111)
GR	Kanton Graubünden
GS	Sammlung des geltenden glarnerischen Rechts
Hrsg.	Herausgeber
IRG BS	Gesetz betreffend Initiative und Referendum des Kantons Basel-Stadt vom 16. Januar 1991 (SG 131.100)
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KV	Kantonsverfassung
KV BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)
KV GL	Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (GS A/1/1)
KV GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)
KV OW	Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (Kantonsverfassung, GDB 101.0)
KV SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1)
lit.	Litera
MILAK	Militärakademie
N	Randnote
OG BS	Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz, SG 153.100)
OW	Kanton Obwalden
Partizipationsgesetz BS	Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 2023 (Inkraftsetzung ausstehend)

RPR Stadt Bern	Reglement über die politischen Rechte der Stadt Bern vom 1. Juli 2004 (SSSB 141.1)
S.	Seite
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SG-Komm BV	St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung
SO	Kanton Solothurn
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SSSB	Systematische Sammlung des Stadtrechts von Bern
u.a.	unter anderem
Vernehmlassungsverordnung BS	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren des Kantons Basel-Stadt vom 13. Februar 2007 (Vernehmlassungsverordnung, SG 133.300)
vgl.	Vergleiche
VIG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, SR 172.061)
Wahlgesetz BS	Gesetz über Wahlen und Abstimmungen des Kantons Basel-Stadt vom 21. April 1994 (Wahlgesetz, SG 132.100)
z.B.	zum Beispiel
zit.	Zitiert

Literaturverzeichnis

Die nachstehenden Werke werden, wenn nichts anderes angegeben ist, mit dem Nachnamen der Autor:innen sowie mit Seitenzahl oder Randnummer zitiert.

BELSER EVA Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl., Zürich
MARIA/WALDMANN 2021 (zit. BELSER/WALDMANN, Kap. ... N ...)
BERNHARD

BUSER DENISE Streiflichter auf die baselstädtische Kantonsverfassung und
neuerer Totalrevisionen, in: Basler Juristische Mitteilungen
2006, S. 173 ff.

DÄHLER THOMAS (Hrsg.) Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des
Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Basel 2020 (zit. DÄH-
LER/BÜRGIN/SCHWANK, Praxiskommentar GO BS, S. ...)

EHRENZELLER BERN- Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar,
HARD/SCHINDLER BENJA- 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. BEARBEITER/IN, SG-
MIN/SCHWEIZER RAI- Komm BV, N ... zu Art. ... BV)
NER J./VALLENDER
KLAUS A. (Hrsg.)

HANGARTNER YVO/KLEY Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der
ANDREAS/BRAUN BINDER Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gal-
NADJA/GLASER ANDREAS len 2023

KARAMEHMEDOVIC Alles auf Los, Verfassungsblog, 09.03.2023, <[https://verfas-](https://verfassungsblog.de/alles-auf-los/)
ADEMIR sungsblog.de/alles-auf-los/> (besucht am: 06.05.2026)

- | | |
|---|--|
| KIENER REGINA/KÄLIN
WALTER/WYTTEBACH
JUDITH | Grundrechte, 4. Aufl., Bern 2024 |
| MARTENET
VINCENT/DUBEY JACQUES
(Hrsg.) | Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021 (zit.
BEARBEITER/IN, CR-Cst., N ... zu Art. ... BV) |
| TSCHANNEN PIERE | Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 6. Aufl.,
Bern 2026 |
| WALDMANN
BERNHARD/BELSER EVA
MARIA/EPINEY ASTRID
(Hrsg.) | Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Aufl., Basel 2025
(zit. BEARBEITER/IN, BSK-BV, N ... zu Art. ... BV) |
| WEBER-DÜRLER BEATRICE | Rechtsgleichheit, in: Thürer Daniel/Aubert
Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der
Schweiz, Zürich 2002, S. 657 ff. |

Materialienverzeichnis

Botschaft des Bundesrates zu einer neuen Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft des Bundesrates zu einer neuen Bundesverfassung)

Beschluss-Protokoll der 14. und 15. Sitzung, Amtsjahr 2023-2024, Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 2023 (zit. Beschluss-Protokoll Partizipationsgesetz BS)

Ratschlag Vernehmlassung Wahlgesetz betreffend Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz) und weiterer Erlasse und Bericht zum Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen nach Quartieren und Bericht zum Anzug Esther Keller und Konsorten betreffend Pilotprojekt «Smart Voting»: Demokratie 2.0 sowie Bericht zum Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend regelmässige Befragungen nach Wahlen und Abstimmungen, Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, <<https://www.bs.ch/regierungsrat/vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen-2023-2025>> (zit. Ratschlag Vernehmlassung Wahlgesetz)

I. Gutachtenauftrag und Aufbau

Im Auftrag der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, in Partnerschaft mit der Stiftung für direkte Demokratie sowie mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Mercator Schweiz werden im vorliegenden juristischen Gutachten die rechtlichen Rahmenbedingungen für die institutionelle Einbettung eines Bevölkerungsrates im Kanton Basel-Stadt untersucht. Als partizipatives Innovationsinstrument kann ein institutionell eingebetteter Bevölkerungsrat die politische Inklusion stärken und die etablierten Strukturen der repräsentativen und direkten Demokratie nicht konkurrenzieren, sondern zielgerichtet ergänzen.

Ziel der Untersuchung ist die Ermittlung der abstrakten rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundes- und Kantonsebene. Das vorliegende Gutachten schafft ein rechtswissenschaftliches Fundament, indem es den verfassungs- und gesetzesmässigen Spielraum absteckt, innerhalb dessen sich ein zukünftiges Modell eines Bevölkerungsrates bewegen darf.

Die zentrale Forschungsfrage lautet daher: Welche verfassungs- und gesetzesmässigen Rahmenbedingungen des Bundesrechts sowie des Rechts des Kantons Basel-Stadt sind bei der institutionellen Einbettung eines Bevölkerungsrates zu beachten, damit sich dieser konform in die bestehende demokratische Ordnung fügt? Das Gutachten fokussiert sich somit auf die rechtliche Analyse des Gestaltungsspielraums sowie das Aufzeigen der massgeblichen rechtlichen Leitplanken für einen institutionell eingebetteten, verbindlichen und wiederholt stattfindenden Bevölkerungsrat im Kanton Basel-Stadt.

Um diese Fragestellung zu beantworten, folgt die Untersuchung folgendem Aufbau: In einem ersten Schritt werden die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben untersucht. Hierbei steht die Vereinbarkeit der Kantonsverfassung mit dem Bundesrecht (Art. 51 BV) im Vordergrund. In einem zweiten Schritt wird das Verfassungsrecht des Kantons Basel-Stadt (KV BS) analysiert. Es wird ermittelt, wo die kantonalen verfassungsrechtlichen Grenzen für das neue Partizipationsinstrument liegen und inwiefern das baselstädtische Recht bereits Anknüpfungspunkte für die rechtliche Verankerung eines Bevölkerungsrates bietet. Zuletzt wird untersucht, auf welcher Normstufe die Grundzüge des Bevölkerungsrates verankert werden müssten, um dem Legalitätsprinzip Genüge zu tun. Durch diesen dreistufigen Aufbau – von den zwingenden Schranken des Bundesrechts über die spezifischen Vorgaben der baselstädtischen Kantonsverfassung bis hin zu den formellen Anforderungen an die Normstufe – legt das Gutachten den rechtlichen Handlungsspielraum zur Einführung eines Bevölkerungsrates im Kanton Basel-Stadt dar. Abschliessend wird in einer kurzen Betrachtung geprüft, inwiefern die für den

Kanton Basel-Stadt erarbeiteten rechtlichen Erkenntnisse auf andere kantonale Rechtsordnungen übertragbar sind.

II. Geltende Rechtslage

Die rechtliche Beurteilung der Einführung institutionell eingebetteter Bevölkerungsräte setzt voraus, dass zunächst die geltende Rechtslage untersucht wird. Nur auf dieser Grundlage lässt sich bestimmen, welcher Gestaltungsspielraum dem Kanton Basel-Stadt bei der Ausgestaltung neuer Beteiligungsformen zukommt und welche rechtlichen Schranken dabei zu beachten sind. Die Analyse der bestehenden Rechtslage erfolgt dabei in einem ersten Schritt auf der Ebene des Bundesrechts, da dieses den verbindlichen Rahmen für die kantonalen Verfassungen und die kantonale Rechtsordnung vorgibt. Nur soweit das Bundesrecht keinen abschliessenden Regelungsgehalt entfaltet, eröffnet sich Raum für kantonale Gestaltung, der in einem zweiten Schritt anhand des einschlägigen kantonalen Rechts näher zu bestimmen ist.

A. Bundesrecht

1. Ausgangspunkt: Art. 51 BV «Kantonsverfassungen»

Art. 51 Bundesverfassung (BV) bildet den zentralen bundesrechtlichen Ausgangspunkt für die Beurteilung der Zulässigkeit neuer kantonalen Beteiligungsformen wie institutionell eingebetteter Bevölkerungsräte. Die Bestimmung konkretisiert die bundesstaatlichen Anforderungen an die kantonalen Verfassungen. Im Zentrum stehen dabei insbesondere drei für die institutionelle Einführung eines Bevölkerungsrates relevante bundesrechtliche Vorgaben: Die Verpflichtung der Kantone zu einer demokratischen Ausgestaltung ihrer Verfassung (Abs. 1 Satz 1), das Erfordernis der Zustimmung des Volkes zu kantonalen Verfassungen und Verfassungsrevisionen (Abs. 1 Satz 2) und das Erfordernis der bundesrechtlichen Gewährleistung kantonalen Verfassungen, namentlich das Verbot eines Widerspruchs zum Bundesrecht (Abs. 2).

2. Demokratische Verfassung

Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV verpflichtet die Kantone, ihre Verfassungen demokratisch auszugestalten. Gemäss der Rechtsprechung¹ und den Materialien genügen die kantonalen Verfassungen bereits dann «den Anforderungen an [eine] demokratische Ausgestaltung, wenn sie ein [vom Volk direkt] gewähltes Parlament vorsehen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten»².

¹ BGE 149 I 33 E. 5.1.1 S. 37 f.; 145 I 259 E. 4.2 S. 266; 143 I 92 E. 3.2 S. 94.

² Botschaft des Bundesrates zu einer neuen Bundesverfassung, S. 218 zu Art. 42.

Diese beiden Elemente bilden den bundesrechtlich vorausgesetzten demokratischen Mindeststandard,³ wobei Art. 51 BV den Kantonen einen sehr grossen Spielraum bei der Festlegung ihrer Struktur und Organisation sowie beim Umfang und den Modalitäten der Ausübung der politischen Rechte lässt.⁴ Für die Einführung neuer Beteiligungsformen wie institutionell eingebetteter Bevölkerungsräte ist daher zu prüfen, wie gross dieser Spielraum ist und wie ein Bevölkerungsrat ausgestaltet werden muss, damit die Mindestanforderungen gewahrt bleiben.

Das Erfordernis eines gewählten Parlaments bildet einen zentralen Bestandteil der bundesrechtlichen Vorgabe einer demokratischen Kantonsverfassung im Sinne von Art. 51 Abs. 1 BV. Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone jedoch nicht zwingend, ein Parlament einzurichten: Sie erlaubt sowohl eine repräsentative als auch – unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Vorgaben – eine direkte Demokratie. Entscheiden sich die Kantone jedoch für ein parlamentarisches System, so müssen die Mitglieder der kantonalen Legislative durch eine direkte Volkswahl bestimmt werden.⁵ Art. 51 Abs. 1 BV schreibt kein bestimmtes Wahlsystem für die Wahl der Kantonsparlamente vor.⁶ Die Kantone sind daher frei in der Ausgestaltung der Wahlmodalitäten, soweit sie andere anwendbare verfassungsrechtliche Vorgaben beachten. Eine Grenze erfährt der Spielraum durch den Begriff der «Wahl». Dieser dient der Abgrenzung gegenüber anderen Ernennungsformen und schliesst insbesondere Systeme aus, in denen das Parlament durch Kooptation, Ernennung, Akklamation oder Auslosung bestimmt wird.⁷

Für die Beurteilung, ob ein Organ dem Parlament gleichzustellen ist und daher die Mitglieder zur Gewährleistung der Mindestanforderungen von Art. 51 Abs. 1 BV gewählt werden müssen, ist nicht die formelle Bezeichnung des Organs, sondern dessen funktionelle Stellung und Kompetenzzuweisung entscheidend. So wird in der Rechtsprechung festgehalten, dass Aufgaben der Legislative nur dem Volk direkt oder einem repräsentativen Organ, das vom Volk wiedergewählt werden muss, übertragen werden dürfen.⁸ Zu den üblicherweise den Kantonsparlamenten übertragenen Aufgaben und Befugnissen gehört in erster Linie die Gesetzgebungskompetenz, das heisst die Mitwirkung an der Verabschiedung, Änderung und Aufhebung von Gesetzen sowie an der Revision der Kantonsverfassung. Zusätzlich kommen Kompetenzen in

³ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Nr. 1307 f.

⁴ BGE 149 I 33 E. 5.1.1 S. 37 f.

⁵ MARTENET, CR-Cst., N 32 zu Art. 51 BV.

⁶ Statt vieler: BGE 145 I 259 E. 4.2 S. 266.

⁷ Arrêt du Tribunal cantonal cour constitutionnelle canton de vaud, du 8 juin 2023, CCST.2022.0010 E. 3a.

⁸ Arrêt du Tribunal cantonal cour constitutionnelle canton de vaud, du 8 juin 2023, CCST.2022.0010 E. 3b.

Finanzangelegenheiten, bei der Wahl anderer Staatsorgane sowie bei der Oberaufsicht über die Tätigkeit der Regierung, der Verwaltung oder auch der Justiz hinzu.⁹

Es ist folglich festzuhalten, dass zumindest ein Organ, welches mit Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattet ist, die typischerweise den Parlamenten vorbehalten sind, und zugleich die Entscheidungs- oder Handlungsmöglichkeiten des gewählten Parlamentes erheblich einschränkt, mit einem Parlament funktional gleichzustellen ist.¹⁰ In diesem Fall unterliegt das Organ den Anforderungen von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV, insbesondere dem Erfordernis der direkten Volkswahl seiner Mitglieder. Weder ein parlamentarisches Vetorecht noch die Unterstellung der durch das Organ erlassenen Normen unter ein Referendum vermögen diesen Mangel zu heilen, da Art. 51 BV auf die Art der Bestellung der Legislative abstellt und nicht auf das letzte Entscheidungsrecht des Volkes.¹¹

Für Bevölkerungsräte folgt daraus, dass ihre bundesrechtliche Zulässigkeit wesentlich davon abhängt, ob ihnen eigenständige oder faktisch ausschlaggebende Gesetzgebungsbefugnisse übertragen werden. Je stärker ihre Kompetenzen in den Kernbereich parlamentarischer Aufgaben reichen oder je stärker sie die Befugnisse des gewählten Parlaments beschränken, desto eher überschreiten sie die durch Art. 51 Abs. 1 BV gezogene Grenze. Demgegenüber erscheint die Einführung eines Bevölkerungsrates eher denkbar, wenn sich seine Befugnisse auf den Erlass von Normen auf niedriger Stufe beschränken.¹² Gleiches gilt, wenn die Zuständigkeiten inhaltlich klar begrenzt sind, etwa auf die Ausarbeitung oder den Erlass von Ausführungs- oder Vollzugsnormen, die der Umsetzung bestehender gesetzlicher Grundlagen dienen.¹³ Bundesrechtlich unproblematischer sind Bevölkerungsräte, die keine eigenständigen Entscheidungsbefugnisse ausüben, sondern konsultative, deliberative oder vorbereitende Funktionen wahrnehmen. In solchen Konstellationen verbleibt die Entscheidungsverantwortung bei den verfassungsmässig zuständigen Organen, sodass die bestehende Gewaltenteilung nicht in Frage gestellt wird.

⁹ Arrêt du Tribunal cantonal cour constitutionnelle canton de vaud, du 8 juin 2023, CCST.2022.0010 E. 4a.

¹⁰ Arrêt du Tribunal cantonal cour constitutionnelle canton de vaud, du 8 juin 2023, CCST.2022.0010 E. 4a und 4b.

¹¹ Arrêt du Tribunal cantonal cour constitutionnelle canton de vaud, du 8 juin 2023, CCST.2022.0010 E. 4b.

¹² Arrêt du Tribunal cantonal cour constitutionnelle canton de vaud, du 8 juin 2023, CCST.2022.0010 E. 4b.

¹³ Arrêt du Tribunal cantonal cour constitutionnelle canton de vaud, du 8 juin 2023, CCST.2022.0010 E. 4c.

3. Zustimmungserfordernis: Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BV

Gemäss Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BV bedarf jede Kantonsverfassung der Zustimmung des Volkes und muss revidierbar sein, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt. Bundesrechtlich ausgeschlossen ist damit jede Konstruktion, bei der ein Bevölkerungsrat an die Stelle der Volkszustimmung für eine Verfassungsänderung tritt oder diese funktional ersetzt. Ein Bevölkerungsrat kann die verfassungsgebende Gewalt nicht selbst ausüben.

Fraglich ist hingegen, ob ein Bevölkerungsrat als Verfassungsrat ausgestaltet werden kann, der einen Entwurf für eine Totalrevision der Kantonsverfassung ausarbeitet, welcher anschliessend den Stimmberechtigten vorgelegt wird.

Die kantonale Praxis zeigt, dass die Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung nicht zwingend durch das ordentliche Parlament erfolgen muss. So wurde etwa im Kanton Wallis ein separat vom Volk gewähltes Gremium mit der Ausarbeitung eines neuen Verfassungstextes betraut.¹⁴ Entscheidend ist dabei, dass ein Verfassungsrat nicht abschliessend entscheidet, sondern lediglich einen Entwurf erarbeitet, der zwingend der Volksabstimmung unterliegt. Die Letztentscheidung verbleibt somit beim Volk, womit den formellen Anforderungen von Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BV grundsätzlich Rechnung getragen wird.

Ein Bevölkerungsrat kann den Verfassungsentwurf jedoch nicht über das bestehende Initiativrecht zu einer Volksabstimmung bringen. Eine Totalrevision der Verfassung kann sowohl für die Bundesverfassung als auch für die Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt nur mit einer unformulierten Initiative verlangt werden.¹⁵ Eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung kommt hier jedoch ebenfalls regelmässig nicht in Betracht, da die Einheit der Materie bei einer umfassenden verfassungsrechtlichen Neuordnung nicht gewahrt wäre.¹⁶ Für einen Bevölkerungsrat als Verfassungsrat bedürfte es daher eines neuen verfahrensrechtlichen Weges, der eigens geschaffen werden müsste.

Grundsätzlich erscheint es denkbar, einen Bevölkerungsrat mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs zu betrauen, solange klar ist, dass er keine Entscheidungsgewalt besitzt und der Entwurf nur durch eine Volksabstimmung Geltung erlangen kann. In diesem Fall würde der Bevölkerungsrat funktional einem Verfassungsrat entsprechen, ohne die verfassungsgebende

¹⁴ Der Verfassungsrat des Kantons Wallis, Canton du Valais; <<https://www.vs.ch/de/web/constituante>> (besucht am: 04.02.2026).

¹⁵ Vgl. § 47 Abs. 2 KV Basel-Stadt; sowie für die BV: EPINEY/FREI/DIEZIG, BSK-BV, N 11 zu Art. 138 BV.

¹⁶ Vgl. § 48 Abs. 2 lit. c KV Basel-Stadt; sowie für die BV: Art. 139 Abs. 3 BV.

Gewalt selbst auszuüben. Problematisch bleiben jedoch mögliche Konflikte mit der Rechtsgleichheit, insbesondere im Hinblick auf die Zusammensetzung und Auswahl der Mitglieder eines gelosten Gremiums sowie dessen privilegierte Stellung im Verfassungsrevisionsverfahren.

4. Kein Widerspruch zu Bundesrecht: Art. 51 Abs. 2 BV

Gemäss Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleistet der Bund die Kantonsverfassungen, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Folglich ist zu prüfen, ob die Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates einen solchen Widerspruch zum Bundesrecht begründet. Hierbei ist ein Fokus auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie die politischen Rechte, insbesondere die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) zu legen. Das Bundesrecht umfasst auch das für die Schweiz verbindliche Völkerrecht,¹⁷ weshalb dieses in die Untersuchung miteinzubeziehen ist. Die Gewährleistung wird nur verweigert, wenn sich eine kantonale Verfassungsnorm jeglicher bundesrechtskonformen Auslegung entzieht,¹⁸ weshalb die Kantone über einen gewissen Gestaltungsspielraum verfügen.

4.1 Rechtsgleichheit

Die Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates ist an der bundesverfassungsrechtlichen Garantie der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV zu messen. Diese verkörpert nicht nur ein individuelles Grundrecht, sondern zugleich ein Grundprinzip der Verfassung und bindet insbesondere auch den Gesetz- und Verfassungsgeber.¹⁹ Ein Gesetzgeber verletzt die Rechtsgleichheit, wenn er einen Erlass verabschiedet, der «hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen».²⁰

4.1.1. Das Losverfahren

Es ist zunächst festzuhalten, dass das Losverfahren als solches mit der Rechtsgleichheit vereinbar sein kann, obwohl es faktisch zu einer ungleichen Zuweisung politischer Mitwirkungsrechte zwischen Personen führt, welche nicht aufgrund von relevanten Unterschieden derselben erfolgt, sondern aufgrund von Zufall.

¹⁷ Botschaft des Bundesrates zu einer neuen Bundesverfassung, S. 219 zu Art. 42.

¹⁸ Botschaft des Bundesrates zu einer neuen Bundesverfassung, S. 219 zu Art. 42.

¹⁹ BELSER/WALDMANN, Kap. 7 N 4 und 7.

²⁰ BGE 144 I 113 E. 5.1.1 S. 115.

Dies ist aber mit der Rechtsgleichheit zu vereinbaren, da – in Analogie zur Wahlrechtsgleichheit – nicht die effektive Mitwirkung im Bevölkerungsrat, sondern der Zeitpunkt der Personalauswahl entscheidend ist. Das Rechtsgleichheitsgebot verlangt lediglich, dass in diesem Moment alle potenziell Berechtigten die gleiche Chance, also Wahrscheinlichkeit, haben, ausgelost zu werden und somit Chancengleichheit bzgl. des Zugangs zum Bevölkerungsrat herrscht.²¹ Ein Anspruch darauf, tatsächlich Mitglied eines Bevölkerungsrates zu sein oder aktiv an staatlichen Entscheidungsprozessen mitzuwirken, lässt sich aus dem Rechtsgleichheitsgebot nicht ableiten. Ebenfalls wird durch das Rechtsgleichheitsgebot nicht abschliessend definiert, wer potenziell an einem Bevölkerungsrat – etwa auch Nicht-Stimmberechtigte – teilnehmen können muss, d.h. zum Kreis der auslosbaren Personen gehört. Die Anforderungen an den Kreis der auslosbaren Personen sowie die damit verbundenen verfassungsrechtlichen Kriterien werden weiter unten erörtert (vgl. Kap. II. A. 4.1.3).

Die Sichtweise, dass es lediglich auf die Chancengleichheit und nicht auf die effektive Mitwirkung ankommt, wird dadurch gestützt, dass das Los auch im geltenden Recht als Entscheidungsmechanismus anerkannt ist, etwa bei Stimmengleichheit im Wahlrecht.²² Auch dort gilt die Rechtsgleichheit als gewahrt, sofern alle Betroffenen die gleiche Wahrscheinlichkeit haben, ausgelost zu werden.²³

Entsprechend ist ein Losverfahren mit Art. 8 Abs. 1 BV vereinbar, sofern die Auslosung alle Personen gleichberechtigt beachtet. Das Losverfahren für sich allein begründet keine rechtswidrige ungleiche Behandlung.

4.1.2. Über- und Unterrepräsentation

Wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, ist das Losverfahren als solches mit Art. 8 Abs. 1 BV vereinbar, sofern im Zeitpunkt der Auswahl sämtliche potenziell Berechtigten die gleiche Chance haben, in den Bevölkerungsrat ausgelost zu werden. Entscheidend ist die formelle Chancengleichheit im Zugang zum Gremium, nicht die faktische Gleichverteilung politischer Einflussmöglichkeiten.

Anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn das Losverfahren durch Quoten, Gewichtungen oder andere Steuerungsmechanismen modifiziert wird, die zu einer gezielten Über- oder

²¹ Bzgl. Wahlrechtsgleichheit: KARAMEHMEDOVIC.

²² Vgl. Art. 20 und Art. 43 Abs. 4 BPR; § 54 Abs. 3, § 56 Abs. 3, § 58 Abs. 3, § 69 Abs. 2, § 75 Abs. 2 Wahlgesetz BS; siehe auch HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Nr. 666.

²³ Vgl. BGE 138 II 13.

Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen führen. Zu denken ist beispielsweise an einen Bevölkerungsrat, der sich mit dem Thema Inklusion von beeinträchtigten Personen beschäftigt und in dem deshalb im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überproportional mehr Personen mit Beeinträchtigungen vertreten sind. In solchen Konstellationen wird die Chancengleichheit zwischen allen potenziell Berechtigten gerade nicht mehr gewahrt, da einzelne Personen oder Gruppen eine höhere und andere dadurch eine tiefere Wahrscheinlichkeit erhalten, ausgelost zu werden. Damit liegt eine rechtliche Ungleichbehandlung vor, die am Massstab von Art. 8 Abs. 1 BV auf ihre Zulässigkeit zu prüfen ist.

Nach ständiger Rechtsprechung verletzt ein Erlass die Rechtsgleichheit, «wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder [wenn] er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen».²⁴ Differenzierungen beruhen auf einem – die Ungleichbehandlung rechtfertigenden – vernünftigen bzw. sachlichen Grund, wenn sie auf Motiven beruhen, die sich aus dem Regelungszweck ergeben und an tatsächliche Unterschiede anknüpfen.²⁵ Neben dem Vorliegen eines sachlichen Grundes ist zudem zu prüfen, ob das gesetzgeberische Ziel als solches zulässig ist, und sodann, ob sich die Ungleichbehandlung zur Erreichung dieses Ziels als verhältnismässig erweist.²⁶ Der Erlass muss zudem in sich widerspruchsfrei und in seiner Wertung konsequent und systemgerecht sein.²⁷ Auch müssen der Gesetzeszweck und die darin getroffene Unterscheidung dem Gerechtigkeitsverständnis sowie den grundlegenden Wertungen der geltenden Rechts- und Staatsordnung entsprechen.²⁸

Übertragen auf Bevölkerungsräte bedeutet dies: Eine bewusste Überrepräsentation bestimmter Gruppen – etwa junger Menschen bei jugendpolitischen Themen – stellt eine Abweichung vom Prinzip gleicher Zugangschancen dar und bedarf eines sachlichen Grundes. Als mögliches Ziel einer solchen Differenzierung kann angeführt werden, dass jene gehört werden und mitentscheiden sollen, die besonders betroffen sind und über spezifische Erfahrungskennntnisse verfügen. Dieses Ziel ist nicht von vornherein illegitim. Gerade der deliberative Mehrwert eines Bevölkerungsrates wird häufig darin gesehen, dass Perspektiven einbezogen werden, die im ordentlichen politischen Prozess unterrepräsentiert sind. Eine gezielte stärkere

²⁴ Vgl. statt vieler: BGE 136 I 1 E. 4.1 S. 5 f.

²⁵ BELSER/WALDMANN, Kap. 7 N 15.

²⁶ BGE 136 I 1 E. 4.3.2 S. 8.

²⁷ SCHWEIZER/FANKHAUSER, SG-Komm BV, N 50 zu Art. 8 BV.

²⁸ SCHWEIZER/FANKHAUSER, SG-Komm BV, N 50 zu Art. 8 BV.

Berücksichtigung bestimmter Gruppen kann daher mit dem Anliegen begründet werden, strukturelle Beteiligungsdefizite auszugleichen und die inhaltliche Qualität der Beratung zu verbessern.

Indessen genügt die Berufung auf ein solches Ziel allein nicht. Zu prüfen ist weiter, ob die konkrete Ausgestaltung der Ungleichbehandlung verhältnismässig ist.²⁹ Dies hängt wesentlich vom Ausmass der Über- oder Unterrepräsentation ab. Eine moderate, transparent begründete Anpassung der Zusammensetzung kann eher als geeignet und erforderlich erscheinen als eine starke, systematische Übergewichtung. Zudem stellt sich die Frage, ob mildere Mittel zur Verfügung stehen, um das verfolgte Ziel zu erreichen. So könnte die Perspektive betroffener Personen immerhin teilweise auch durch die Einladung zur Anhörung von Betroffenen und Expert:innen im Beratungsprozess des Bevölkerungsrates eingebracht werden, ohne dabei die formelle Chancengleichheit im Auswahlverfahren zu durchbrechen. Wo solche Alternativen bestehen, wird eine Überrepräsentation einer bestimmten Personengruppe schwerer zu rechtfertigen sein.

Fraglich ist ebenfalls, ob die getroffene Ungleichbehandlung mit dem Gerechtigkeitsverständnis und den grundlegenden Wertungen der schweizerischen Rechts- und Staatsordnung vereinbar ist. Das schweizerische Demokratieverständnis beruht traditionell auf dem Prinzip politischer Gleichheit:³⁰ Nach der sogenannten Zählwertgleichheit besitzen alle Stimmberechtigten dieselbe Anzahl an Stimmen,³¹ unabhängig davon, wie stark sie von einer Vorlage betroffen sind. Es entspricht nicht der üblichen institutionellen Logik, dass bestimmten Bevölkerungsgruppen bei politischen Entscheidungen ein erhöhtes formelles Gewicht eingeräumt wird, selbst wenn sie faktisch stärker betroffen sind. Eine Übergewichtung einzelner Gruppen allein mit der Begründung besonderer Betroffenheit entfernt sich daher vom Grundprinzip gleicher politischer Teilhabe.

Ob eine solche Differenzierung dennoch zulässig ist, hängt wiederum entscheidend von der Funktion des Bevölkerungsrates ab. Handelt es sich um ein rein konsultatives Gremium ohne verbindliche Entscheidungsbefugnisse, kann eine moderate und sachlich begründete Gewichtung eher vertretbar erscheinen, da es gerade Sinn macht, besonders betroffene Personen gezielt anzuhören. Je stärker der Bevölkerungsrat hingegen normative Wirkung entfaltet, faktisch

²⁹ BGE 136 I 1 E. 4.3.2 S. 8.

³⁰ BELSER/WALDMANN, Kap. 10 N 19.

³¹ BGE 145 I 259 E. 4.4 S. 267; TSCHANNEN, Nr. 1938.

erheblichen Einfluss auf den politischen Prozess ausübt oder gar verbindliche Entscheidungsbefugnisse erhält, desto problematischer wird eine bewusste Über- oder Unterrepräsentation einzelner Gruppen. In solchen Konstellationen würde eine Abweichung vom Prinzip gleicher Zugangschancen stärker in Spannung zum verfassungsrechtlichen Grundverständnis politischer Gleichheit treten.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das reine, nicht modifizierte Losverfahren wahrt die Rechtsgleichheit, sofern alle Berechtigten die gleiche Chance auf Auswahl haben. Jede bewusste Abweichung hiervon durch Quoten oder Gewichtungen stellt hingegen eine rechtliche Differenzierung dar, die eines klar ausgewiesenen, vernünftigen und verfassungsrechtlich tragfähigen Sachgrundes bedarf. Ob eine solche Differenzierung zulässig ist, hängt entscheidend vom Zweck, von der konkreten Ausgestaltung des Bevölkerungsrates und von dessen Stellung im institutionellen Gefüge ab.

4.1.3. Teilhabe von Ausländer:innen und Minderjährigen

Fraglich ist auch, ob und inwiefern der Einbezug oder der Ausschluss von Ausländer:innen und/oder Minderjährigen (bzw. 16- und 17-Jährigen) in den Kreis der teilnahmeberechtigten Personen bei der Auslosung die Rechtsgleichheit beeinträchtigt. Zu prüfen ist, ob eine durch Art. 8 Abs. 1 BV erfasste unsachliche Differenzierung oder unsachgemässe Gleichbehandlung vorliegt,³² wenn nur volljährige Personen und/oder entweder nur Schweizer:innen oder sowohl Schweizer:innen als auch Ausländer:innen potenziell ausgelost werden können.

Damit stellen sich zwei gegenläufige Gleichheitsprobleme: Einerseits kann geltend gemacht werden, dass der Einbezug von Minderjährigen und Ausländer:innen, also der Verzicht auf eine Differenzierung nach dem Alter und der Staatsangehörigkeit, eine unsachgemässe und damit rechtsgleichheitswidrige Gleichbehandlung darstellt, da die Volljährigkeit und die Staatsangehörigkeit relevante, wesentliche Unterschiede seien, die aufgrund der Verhältnisse eine Differenzierung aufdrängten. Andererseits kann umgekehrt beanstandet werden, dass ein Ausschluss der Minderjährigen und Ausländer:innen, also eine Differenzierung nach dem Alter und der Staatsangehörigkeit, eine unsachliche Ungleichbehandlung begründet, da für den Ausschluss von Minderjährigen und Ausländer:innen kein hinreichend sachlicher Grund bestehe.

³² WALDMANN, BSK-BV, N 21 zu Art. 8 BV.

Nach der bundesgerichtlichen Formel ist eine Gleichbehandlung nur dann rechtsgleichheitswidrig, wenn eine Differenzierung «sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängt».³³ Ob sich eine Differenzierung nach dem Alter und der Staatsangehörigkeit «aufdrängt», hängt wesentlich von der konkreten Ausgestaltung des Bevölkerungsrates ab. Je näher dessen Kompetenzen an die Ausübung politischer Rechte, welche nur Stimmberechtigten zustehen (bspw. eine Volksinitiative), heranreichen, desto eher erscheinen sowohl das Alter als auch die Staatsangehörigkeit als relevante Unterschiede. Handelt es sich beim Bevölkerungsrat hingegen um ein konsultatives oder deliberatives Gremium ohne verbindliche Entscheidungsbefugnisse, ähnelt seine Funktion eher einer institutionell verstärkten Petition oder einem partizipativen Dialogformat. An solchen Formen politischer Mitwirkung können Minderjährige und Ausländer:innen bereits heute teilnehmen. In dieser Konstellation drängt sich eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit nicht auf; der Einbezug von Minderjährigen und Ausländer:innen stellt dann daher keine unsachgemässe Gleichbehandlung dar.

Anders kann die Beurteilung ausfallen, wenn dem Bevölkerungsrat verbindlichere Kompetenzen zukommen. Nähert sich das Gremium funktionell dem Parlament oder dem Volk als Gesetzgeber an, gewinnt die Frage der politischen Gleichberechtigung an Gewicht. So dürfen Minderjährige und Ausländer:innen an verbindlicheren politischen Instrumenten wie einer Volksinitiative, einem Referendum oder einer Abstimmung heute auf Bundesebene und in der grossen Mehrheit der Kantone nicht teilnehmen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Kantone bereits heute ein – teils beschränktes – Ausländerstimmrecht auf Kantons- oder Gemeindeebene kennen.³⁴ So ermöglicht es der Kanton Graubünden seinen Gemeinden, Ausländer:innen das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten zu erteilen.³⁵ Auch der Kanton Basel-Stadt gesteht den Einwohnergemeinden zu, das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten auf weitere Einwohner:innen wie Ausländer:innen auszudehnen (§ 40 Abs. 2 KV BS). Von diesem Recht wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Zudem lehnte die Stimmbevölkerung das Stimm- und Wahlrecht für ausländische Einwohner:innen 2024 in einer Abstimmung ab.³⁶

³³ BGE 144 I 113 E. 5.1.1 S. 115.

³⁴ Ausführlich dazu HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Nr. 109 ff.

³⁵ Vgl. Art. 9 Abs. 4 KV GR.

³⁶ Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, Ausländerstimmrecht, <<https://grosserrat.bs.ch/parlamentswissen/politwoerterbuch-a-z?view=article&id=105:auslaenderstimmrecht&catid=22:politwoerterbuch>> (besucht am: 04.05.2026).

Den Kantonen steht es zudem frei, auch bereits Minderjährigen das Stimm- und Wahlrecht einzuräumen, wie dies der Kanton Glarus für das aktive Stimm- und Wahlrecht getan hat.³⁷ Wenn Kantone Minderjährigen und Ausländer:innen politische Rechte einräumen können, spricht dies erst recht dafür, dass sie diese auch in ein gelostes Beteiligungsgremium einbeziehen können.

Umgekehrt ist eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit nicht per se unzulässig, da die Rechtsgleichheit keine absolute Gleichbehandlung verlangt.³⁸ Da es sich bei der Staatsangehörigkeit jedoch um ein personenbezogenes Differenzierungskriterium handelt, unterliegt eine Ungleichbehandlung nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einem strengeren Prüfungsmassstab. Für die Ungleichbehandlung zwischen Schweizer:innen und Ausländer:innen bedarf es triftiger und ernsthafter Gründe bzw. muss dies einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein.³⁹ Massgeblich ist folglich, ob die tatsächliche und rechtliche Situation der ausländischen Bevölkerung in Bezug auf Zweck und Funktion des Bevölkerungsrates derart anders gelagert ist, dass der Ausschluss als sachlich geboten erscheint. Dies ist letzten Endes eine Wertungsfrage. Diese bundesgerichtliche Rechtsprechung kann auch auf die Einbindung von Minderjährigen übertragen werden. Da der Fokus eines Bevölkerungsrates gerade auf der Einbindung von möglichst vielen Personen liegt und nicht auf einer Differenzierung derselbigen, wird hier auf eine genauere Ausführung verzichtet.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das Bundesgericht dem kantonalen Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum zugesteht und nur eingreift, wenn eine getroffene Unterscheidung oder Gleichbehandlung sich nicht vernünftig begründen lässt und unhaltbar bzw. willkürlich erscheint.⁴⁰

4.1.4. Zwischenfazit der Vereinbarkeit eines Bevölkerungsrates mit der Rechtsgleichheit

Erstens ist festzuhalten, dass das Losverfahren als solches mit der Rechtsgleichheit vereinbar ist. Entscheidend ist nicht die faktische Ungleichverteilung politischer Mitwirkungsmöglichkeiten, sondern die vorgelagerte Chancengleichheit im Zeitpunkt der Auslosung. Ein Anspruch auf tatsächliche Teilnahme an dem Gremium lässt sich aus Art. 8 BV nicht ableiten.

³⁷ Vgl. Art. 56 Abs. 1 i.V.m. Art. 57 Abs. 1 KV GL.

³⁸ WEBER-DÜRLER, § 41 N 8.

³⁹ Vgl. BELSER/WALDMANN, Kap. 7 N 16.

⁴⁰ Vgl. statt vieler: BGE 136 I 297 E. 6.1 S. 304.

Ein mittels Quoten oder sonstigen Gewichtungen modifiziertes Losverfahren durchbricht diese Chancengleichheit und bedarf eines sachlichen, verfassungsrechtlich tragfähigen Grundes. Ihre Zulässigkeit bestimmt sich nach Zweck, Ausgestaltung und institutioneller Stellung des Bevölkerungsrates.

Der Kreis der an der Auslosung teilnahmeberechtigten Personen muss sachlich begründet sein. Insbesondere zur Ungleichbehandlung zwischen Schweizer:innen und Ausländer:innen bedarf es triftiger und ernsthafter Gründe bzw. muss diese einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein. Der Einbezug von Minderjährigen und Ausländer:innen ist grundsätzlich möglich, insbesondere bei konsultativen oder deliberativen Bevölkerungsräten. Der Kreis der teilnahmeberechtigten Personen bei der Auslosung kann somit auch Nicht-Stimmbererechtigte des Kantons Basel-Stadt erfassen. Mit entsprechender kantonaler Regelung ist auch die Teilnahme von Minderjährigen und Ausländer:innen an nicht rein konsultativen Bevölkerungsräten mit verbindlichen Entscheidungsbefugnissen denkbar. Ob umgekehrt ein Ausschluss von Minderjährigen und Ausländer:innen möglich wäre oder ob ein solcher gegen die Rechtsgleichheit verstossen würde, bedürfte einer vertieften Prüfung. Auf diese wurde vorliegend verzichtet, da ein zentraler Zweck eines Bevölkerungsrates gerade darin besteht, die gesamte Wohnbevölkerung – und damit auch Minderjährige und Ausländer:innen – in die deliberativen Prozesse einzubeziehen und daher ein Ausschluss dieser Personengruppe nicht im Vordergrund steht.

Eine abschliessende Beurteilung, ob ein Bevölkerungsrat gegen die Rechtsgleichheit verstösst, hängt letzten Endes jedoch immer auch von seiner konkreten Ausgestaltung ab und ist daher im Hinblick auf das gewählte Modell genauer zu untersuchen. Dasselbe gilt für die erforderliche Normstufe der Regelungen. Das Legalitätsprinzip verlangt grundsätzlich, dass zumindest Verfahrensbestimmungen, die den Erlass von verbindlichen Rechtsakten regeln, sowie Bestimmungen, welche den persönlichen und sachlichen Umfang der demokratischen Mitwirkungsrechte festlegen, in den Grundzügen in einem Gesetz im formellen Sinne verankert sein müssen.⁴¹

4.2 Politische Rechte: Abstimmungsfreiheit

Da gemäss Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV der Bund die Kantonsverfassungen nur gewährleistet, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen, ist im Folgenden zu prüfen, ob die

⁴¹ BELSER/WALDMANN, Kap. 10 N 17.

institutionelle Einführung eines Bevölkerungsrates den bundesrechtlich garantierten politischen Rechten, insbesondere der Abstimmungsfreiheit, widerspricht. Eine Abklärung der Vereinbarkeit mit den politischen Rechten ist insbesondere dann notwendig, wenn ein Bevölkerungsrat im Vorfeld einer Volksabstimmung ein Argumentarium zu der zur Abstimmung stehenden Sachfrage oder sogar eine Abstimmungsempfehlung abgibt. Ein ähnliches Modell wurde bereits im US-Bundesstaat Oregon institutionalisiert⁴² und im Kanton Aargau getestet.⁴³

4.2.1. Relevante Rechtsgrundlage

Ist der Bevölkerungsrat formell in das Gesetzgebungs- oder Abstimmungsverfahren integriert (z.B. durch Ausarbeitung eines offiziellen Argumentariums), wirkt er an staatlichen Entscheidungsprozessen mit und erfüllt damit eine öffentliche Funktion. Der Bevölkerungsrat ist folglich Träger einer staatlichen Aufgabe und daher an die Grundrechte gebunden (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV). Dies gilt nur für rechtlich verankerte respektive staatlich mandatierte – nicht aber für zivilgesellschaftlich organisierte – Bevölkerungsräte. Aufgrund der Grundrechtsbindung sind die politischen Rechte, insbesondere die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV, zu beachten – unabhängig von der genauen institutionellen Einbettung des Bevölkerungsrates.

Das Völkerrecht ist – bei dem oben erwähnten Modell – nicht relevant: Sowohl Art. 3 des Ersten Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch Art. 25 lit. b des UNO-Pakts II beschränken sich auf Rechte im Rahmen von Wahlen und nicht im Rahmen von Abstimmungen.

4.2.2. Schutzgehalt der politischen Rechte

Art. 34 Abs. 1 BV enthält keine eigenständige inhaltliche Ausgestaltung der politischen Rechte, sondern gewährleistet diese lediglich dem Grundsatz nach. Ihr konkreter Gehalt ergibt sich aus dem jeweils anwendbaren Verfassungs- und Gesetzesrecht des betreffenden Gemeinwesens.⁴⁴ Für kantonale und kommunale politische Rechte sind – im Rahmen der bundesrechtlichen Schranken von Art. 51 BV – somit primär die Kantonsverfassungen und die entsprechenden gesetzlichen Regelungen massgeblich (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV). Die so begründeten Rechte

⁴² FENAZZI/REUSSER, Bei komplexen Entscheiden werden Bürger zu Beratern, in: swissinfo vom 28. März 2018, <https://www.swissinfo.ch/ger/demokratie/oregon-modell_bei-komplexen-entscheiden-werden-buerger-zu-beratern/44000884> (besucht am: 18.02.2026).

⁴³ Demoscan Innovation Democracy, Demoscan Aargau 2021; <<https://demoscan.ch/demoscan-aargau/>> (besucht am: 18.02.2026).

⁴⁴ BELSER/WALDMANN, Kap. 10 N 3; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Nr. 74 ff.

erhalten durch Art. 34 BV grundrechtlichen Schutz. Das einschlägige kantonale Recht wird in einem späteren Kapitel gesondert geprüft.

Art. 34 Abs. 2 BV garantiert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Diese Garantie gilt für alle Abstimmungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.⁴⁵ Wie im vorhergegangenen Kapitel aufgezeigt, ist ein rechtlich verankerte respektive staatlich mandatierte Bevölkerungsrat an die Grundrechte gebunden. Stellungnahmen und Empfehlungen bzgl. einer Abstimmung eines Bevölkerungsrates sind somit an denselben verfassungsrechtlichen Anforderungen wie Äusserungen anderer Behörden zu messen. Eine Empfehlung oder ein Argumentarium seitens der Behörden beeinträchtigt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe nicht gezwungenermassen und ist daher unter dem Blickwinkel von Art. 34 Abs. 2 BV nicht per se unzulässig. Ein Gemeinwesen darf und soll Abstimmungserläuterungen verfassen und an die Stimmberechtigten abgeben.⁴⁶ Das Bundesgericht hält dazu fest: «Elles ne sont pas astreintes à un devoir de neutralité et peuvent diffuser une recommandation; elles sont en revanche tenues à un devoir d'objectivité.»⁴⁷ Folglich sind sowohl Erläuterungen als auch eine Empfehlung bezüglich der Abstimmungsfrage zulässig, sofern erstere sachlich, vollständig, transparent und verhältnismässig sind.⁴⁸

Ein Bevölkerungsrat, welcher im Vorfeld einer Abstimmung ein Argumentarium sowie eine Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung zu einer Sachfrage abgibt, ist folglich im Hinblick auf die politischen Rechte zulässig, solange die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Unzulässig wäre es allerdings, wenn das Argumentarium die Pflicht zur objektiven Information verletzt, über den Zweck oder die Tragweite einer Vorlage falsch informiert oder wenn der Bevölkerungsrat anderweitig, beispielsweise durch eine Kampagne, in den Abstimmungskampf eingreift. Die Pflicht zur Objektivität wird erfüllt, wenn das Argumentarium ein umfassendes Bild der Vorlage sowie ihrer Vor- und Nachteile gibt. Es dürfen zudem keine für die Meinungsbildung gewichtigen und relevanten Tatsachen und Elemente unterschlagen werden.⁴⁹ Grundsätzlich ist eine gewisse Zurückhaltung seitens der Behörden im Vorfeld von Abstimmungen geboten.⁵⁰

⁴⁵ Siehe BGE 146 I 129 E. 5.1 S. 137; ferner BELSER/WALDMANN, Kap. 10 N 1 und 3; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Nr. 421.

⁴⁶ Vgl. Art. 11 BPR; § 27 Abs. 1 Wahlgesetz; ausserdem KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 17 N 35.

⁴⁷ Statt vieler: BGE 146 I 129 E. 5.1 S. 137 ff.

⁴⁸ BELSER/WALDMANN, Kap. 10 N 38f.

⁴⁹ BGE 151 I 225 E. 5.1 S. 233.

⁵⁰ BELSER/WALDMANN, Kap. 10 N 36.

4.2.3. *Zwischenfazit der Vereinbarkeit eines Bevölkerungsrates mit den politischen Rechten*
Art. 34 Abs. 2 BV bildet eine bundesrechtliche Schranke für die Ausgestaltung eines institutionalisierten Bevölkerungsrates. Insbesondere bei Stellungnahmen im Vorfeld von Volksabstimmungen ist sicherzustellen, dass die freie Willensbildung der Stimmberechtigten nicht beeinträchtigt wird. Ein gesetzlich verankerter Bevölkerungsrat darf daher nur dann ein Argumentarium erarbeiten sowie eine Empfehlung abgeben, sofern die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sachlichkeit, Transparenz, Vollständigkeit und Verhältnismässigkeit gewahrt werden und der Bevölkerungsrat nicht selbst aktiv am Abstimmungskampf teilnimmt.

5. Fazit zum Bundesrecht

Art. 51 BV setzt den bundesrechtlichen Rahmen für die Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates. Die Kantone verfügen über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, müssen jedoch die demokratischen Mindestanforderungen wahren. Ein per Los bestimmtes Gremium darf insbesondere nicht funktional an die Stelle des gewählten Parlaments treten oder dessen gesetzgeberische Kernkompetenzen beschränken. Zulässig sind demgegenüber konsultative, deliberative oder klar begrenzte vorbereitende Funktionen. Nach Art. 8 BV ist ein unbeeinflusstes Losverfahren mit der Rechtsgleichheit vereinbar, sofern allen Berechtigten die gleiche Auswahlchance zukommt. Quoten oder Gewichtungen stellen rechtfertigungsbedürftige Differenzierungen dar. Der Einbezug von Ausländer:innen und Minderjährigen ist bundesrechtlich grundsätzlich zulässig, insbesondere bei nicht verbindlichen Kompetenzen. Art. 34 Abs. 2 BV verpflichtet den Bevölkerungsrat zur Wahrung der freien Willensbildung. Ein Argumentarium oder eine Abstimmungsempfehlung, welche durch den Bevölkerungsrat offiziell abgegeben wird, ist zulässig, sofern Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben.

Insgesamt schliesst das Bundesrecht Bevölkerungsräte nicht aus und lässt im Rahmen der vom Bundesrecht gesetzten Grenzen den Kantonen einen grossen Spielraum. Ob ein Modell eines Bevölkerungsrates zulässig ist, hängt daher entscheidend von seiner konkreten Ausgestaltung und dem kantonalen Recht ab, welches im folgenden Kapitel erörtert wird.

B. Kantonales Recht sowie mögliche Anknüpfungspunkte

Das Bundesrecht lässt den Kantonen einen relativ grossen Gestaltungsspielraum. Daher muss bei der Ausgestaltung von Bevölkerungsräten das einschlägige kantonale Recht analysiert werden. Im folgenden Kapitel werden verschiedene Anknüpfungspunkte und mögliche institutionelle Einbettungen von Bevölkerungsräten im kantonalen Recht von Basel-Stadt diskutiert. Insbesondere die Schranken und Konfliktpunkte, die das kantonale Recht in Bezug auf die institutionelle Einführung von Bevölkerungsräten aufweist, werden aufgezeigt. Dafür wird zuerst die Kantonsverfassung von Basel-Stadt untersucht. Anschliessend wird auf mögliche Anknüpfungspunkte an Mitwirkungsrechten, aber auch an parlamentarischen Instrumenten, Kommissionen und dem Wahlgesetz eingegangen.

1. Verfassung Kanton Basel-Stadt

Wie bereits oben beim Bundesrecht ersichtlich wurde, sind für die Beurteilung der Zulässigkeit von Bevölkerungsräten neben den Mitwirkungsrechten insbesondere die Rechtsgleichheit sowie die Gewaltenteilung wichtig.

1.1 Rechtsgleichheit

Der Wortlaut der Rechtsgleichheit in § 8 Abs. 1 KV BS deckt sich weitestgehend mit demjenigen von Art. 8 Abs. 1 BV. Durch die Nennung der verbotenen Diskriminierungselemente der genetischen Merkmale sowie der sexuellen Orientierung ist der Schutzbereich der baselstädtischen Rechtsgleichheit weiter gefasst als derjenige von Art. 8 Abs. 1 BV.⁵¹ Bei der Auslosung von Personen für den Bevölkerungsrat muss daher darauf geachtet werden, dass keine Gewichtung der Teilnehmenden aufgrund dieser Merkmale vorgenommen wird, ausser es liegt dafür ein verfassungsrechtlich tragfähiger Grund vor. Ansonsten kann auf die Ausführungen zur Rechtsgleichheit auf Bundesebene verwiesen werden.

1.2 Gewaltenteilung und Rechtsnatur

Nach § 69 KV BS gilt bei der Ausgestaltung der Organisation der Behörden der Grundsatz der Gewaltenteilung. Gemäss Abs. 2 darf danach keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Als Behörden nennt die Kantonsverfassung den Grossen Rat

⁵¹ BUSER, S. 211 f.

(§ 80 ff. KV BS), den Regierungsrat und die Verwaltung (§ 101 ff. KV BS), die richterlichen Behörden (§ 112 ff. KV BS) sowie die Ombudsstelle (§ 118 KV BS).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ein Bevölkerungsrat als Behörde im Sinne dieser Bestimmungen zu qualifizieren ist und damit dem Anwendungsbereich von § 69 KV BS unterliegt. Eine einheitliche Definition des Behördenbegriffs besteht nicht. Nach § 70 KV BS wird der Begriff der «Behörde» an die Wählbarkeit ihrer Mitglieder geknüpft. Da die Teilnehmenden eines Bevölkerungsrates nicht gewählt, sondern ausgelost werden, spricht dies grundsätzlich gegen die Qualifikation als Behörde.

Legt man § 70 KV BS jedoch einen materiellen Behördenbegriff zugrunde, stellt sich die Frage, ob der Bevölkerungsrat aufgrund seiner Funktion als Behörde angesehen werden muss. Dies ist insbesondere beim Erlass hoheitlicher Akte mit verbindlichem Charakter durch den Bevölkerungsrat denkbar. In einem solchen Fall müsste jedoch vom Erfordernis der Wahl einer Behörde eine Ausnahme gemacht werden. Dies könnte in einer neuen Verfassungsnorm – etwa in einem neuen § 70a KV BS – festgelegt werden. Die weiter konkretisierenden Normen könnten in diesem Fall in einem Gesetz erlassen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Qualifikation des Bevölkerungsrates als Behörde von dessen Funktionen und Kompetenzen abhängt, wobei die konkrete Ausgestaltung im Einzelfall entscheidend ist. Für die Abgrenzung, ob es sich bei einem Bevölkerungsrat um eine Behörde handelt oder nicht, ist eine allfällige zeitliche Beschränkung des Bevölkerungsrates nicht ausschlaggebend, da es insbesondere auch ad hoc Behörden gibt, welche nicht ständig bestehen müssen. Wenn ein Bevölkerungsrat als Behörde ausgestaltet wird, bedarf er einer in der Kantonsverfassung verankerten Kompetenz, um in einen durch Verfassung oder Gesetz definierten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken zu können. Falls der Bevölkerungsrat keine Behörde darstellt, ist eine Regelung allein auf Gesetzesstufe zulässig. Wird gegen die Handlungen oder Äusserungen des Bevölkerungsrates der Rechtsweg bestritten, liegt es in der Kompetenz der Gerichte im Einzelfall zu entscheiden, ob es sich um eine Behörde handelt oder nicht.

2. Anknüpfungspunkte an bestehende Mitwirkungsrechte der Bevölkerung

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, an welchen bereits bestehenden Mitwirkungsrechten der Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt die Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates anknüpfen könnte.

Einschlägige Gesetze im Kanton Basel-Stadt bezüglich der politischen Rechte sind das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG), das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) sowie das Gesetz betreffend Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG).

Das IRG BS ist relevant, wenn der Bevölkerungsrat so ausgestaltet wird, dass durch ein Begehren, welches vergleichbar mit einem Referendum oder einer Volksinitiative ist, ein Bevölkerungsrat verlangt und angestossen werden kann.

Das GO BS und das OG BS enthalten mögliche Anknüpfungspunkte bei der Exekutive beziehungsweise der Legislative für die institutionelle Einbettung eines Bevölkerungsrates. Dies wird in Kap. II. B. 3. weiter ausgeführt.

2.1 Stimm- und Wahlrecht: Stimmberechtigung

Nach § 40 ff. KV BS ist stimmberechtigt, wer namentlich das Schweizerbürgerrecht besitzt und das 18. Altersjahr zurückgelegt hat. Damit sind Ausländer:innen sowie Minderjährige nicht erfasst. Wenn diese beiden Gruppen im Bevölkerungsrat vertreten sein sollen, darf die Berechtigung zur Teilnahme an diesem daher nicht an die Stimmberechtigung gekoppelt sein. Es sind andere Anknüpfungspunkte denkbar, wie beispielsweise ein Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt.

2.2 Vernehmlassung

Ein möglicher Anknüpfungspunkt für die institutionelle Einbettung von Bevölkerungsräten sind Vernehmlassungen, welche in § 53 KV BS geregelt sind. Mittels dieser können alle interessierten Personen, unabhängig von Alter und Staatsangehörigkeit, zu Vorhaben von Behörden Stellung nehmen. Diese Stellungnahme steht folglich auch Ausländer:innen und Minderjährigen zu. Das Vernehmlassungsverfahren wird weiter in der Vernehmlassungsverordnung BS geregelt, wobei es für deren Durchführung nach § 2 Vernehmlassungsverordnung BS eine Ermächtigung des Regierungsrates braucht. Denkbar ist das Festlegen von zwingenden Vernehmlassungen, die bei gewissen Verfassungs- oder Gesetzesänderungen durchgeführt werden müssen, wie dies auf Bundesebene in Art. 3 VIG geregelt ist. Dabei könnte der Bevölkerungsrat als Gruppe aufgeführt werden, welche bei einer Vernehmlassung angehört werden muss. Nach § 53 KV BS kann bei einer Vernehmlassung eine rein konsultative, nicht verbindliche Stellungnahme abgegeben werden. Wenn der Bevölkerungsrat verbindlichere Entscheidungen treffen können soll, muss ein anderer Anknüpfungspunkt als die Vernehmlassung gefunden oder weitergehende Veränderungen im Vernehmlassungsrecht angestossen werden.

2.3 *Petition*

Nach § 11 Abs. 2 lit. b KV BS ist das Petitionsrecht inklusive Beantwortung gewährleistet. Das Petitionsrecht ist nicht an die Stimmberechtigung gebunden und steht damit auch Ausländer:innen sowie Minderjährigen zu. Eine Petition wird im Kanton Basel-Stadt nach § 40 Abs. 3 GO BS beantwortet. Ein Bevölkerungsrat könnte so ausgestaltet werden, dass er das Recht hat, eine Petition einzureichen. Damit kann er spezifische Themen in die politische Agenda einbringen. Jedoch muss eine Petition gemäss § 40 Abs. 3 GO BS lediglich beantwortet, nicht aber umgesetzt werden. Das Begehren des Bevölkerungsrates würde somit mit einer sehr geringen Verbindlichkeit in den politischen Prozess einfließen.

2.4 *Mitwirkung der Quartierbevölkerung*

Gemäss § 55 KV BS bezieht der Staat die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind. Gestützt darauf hat der Grosse Rat das Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung verabschiedet. Der Zeitpunkt für dessen Inkrafttreten wurde noch nicht festgelegt.⁵² Nach § 2 des Partizipationsgesetzes BS⁵³ soll die Quartierbevölkerung in Form einer Anhörung oder einer weiterführenden Partizipation ihre Anliegen vorbringen können. § 6 des Partizipationsgesetzes BS hält zudem fest, dass die zuständigen Behörden die Quartierbevölkerung zwar informieren, inwiefern die vorgebrachten Anliegen berücksichtigt werden können, jedoch kein Anspruch auf Berücksichtigung eines Anliegens besteht.

Analog zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung ist der Einbezug der ganzen Bevölkerung des Kantons in Form eines Bevölkerungsrates denkbar. Es würde sich wiederum um eine Beteiligung mit einer geringen Verbindlichkeit handeln.

2.5 *Volksinitiative*

Die Volksinitiative steht nach § 47 Abs. 1 KV BS nur Stimmberechtigten zu und unterscheidet sich damit von der Vernehmlassung, der Petition und der Mitwirkung der Quartierbevölkerung. Dafür ist die Verbindlichkeit einer Volksinitiative deutlich höher. Wenn der Bevölkerungsrat einen verbindlichen Entscheid fällen können soll, könnte dieser daher an die Volksinitiative anknüpfen. Dadurch würden jedoch Ausländer:innen und Minderjährige als Teilnehmende des Bevölkerungsrates ausgeschlossen. Da eine gewisse Verbindlichkeit der Ergebnisse des

⁵² Kanton Basel-Stadt, Partizipation, <<https://www.bs.ch/pd/kantons-und-stadtentwicklung/stadtteile/partizipation#partizipationsgesetz>> (besucht am: 06.05.2026).

⁵³ Beschluss-Protokoll Partizipationsgesetz BS, S. 9.

Bevölkerungsrates angestrebt wird, jedoch die Möglichkeit zur Teilnahme von Ausländer:innen und Minderjährige gegeben sein soll, ist der Bevölkerungsrat einerseits zwischen der Petition, der Mitwirkung der Quartierbevölkerung und der Vernehmlassung sowie andererseits der Volksinitiative anzusiedeln. Daher werden im Folgenden weitere Anknüpfungspunkte geprüft, insbesondere die Anknüpfung an parlamentarische Instrumente, jene an die Verwaltung und jene im Rahmen des sich in Revision befindenden Wahlgesetzes.

3. Anknüpfungspunkte an Legislative, Exekutive & Revision des Wahlgesetzes

3.1 *Legislative*

Im Kanton Basel-Stadt stellt der Grosse Rat die Legislative dar. Die Mitglieder des Grossen Rates oder eine ständige Kommission sind berechtigt gemäss § 42 GO BS eine Motion und gemäss § 44 GO BS einen Anzug zu unterbreiten.

3.2 *Motion*

Mittels der Motion nach §42 GO BS kann der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Somit ist durch eine Motion ein Anstoss zu einer Gesetzesänderung möglich. Da die Motion von den einzelnen Mitgliedern des Grossen Rates angestossen werden kann, stellt sie ein parlamentarisches Instrument dar

In der Kantonsverfassung von Basel-Stadt wird die Motion nicht erwähnt. Es wäre – unter der Voraussetzung einer Änderung des § 42 GO BS – denkbar, dass eine Motion durch die Entscheidung eines Bevölkerungsrates angestossen werden kann. Mit entsprechender Regelung müsste diese dann vom Grossen Rat angenommen werden, bevor sie den Regierungsrat zu einem Handeln verpflichtet. Ebenfalls denkbar ist, dass der Bevölkerungsrat durch seine Entscheidung den Regierungsrat direkt zur Unterbreitung eines Vorschlags gegenüber dem Grossen Rat verpflichten kann.

Ähnliche Mitwirkungsrechte des Volkes in Form einer Motion sind bereits in einigen Kantonen zu finden.⁵⁴ Im Kanton Obwalden kann beispielsweise eine Volksmotion durch einen Stimmberechtigten oder einen Gemeinderat ausgerufen werden, wenn der Kantonsrat diesem Begehren zustimmt. Die Volksmotion wird in Art. 61 Abs. 2 KV OW erwähnt und in Art. 531 des

⁵⁴ Näher dazu HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Nr. 2288 ff.

Abstimmungsgesetzes des Kantons Obwaldens weiter konkretisiert. Im Kanton Solothurn ist ein Volksauftrag durch 100 Stimmberechtigte nach Art. 34 KV SO möglich. Dabei kann dem Kantonsrat schriftlich ein Antrag zu Fragen der politischen Planung und Rechtsetzung oder zu weiteren Themen, die Gegenstand eines Auftrages des Kantonsrates an den Regierungsrat sein können, gestellt werden. Der Volksauftrag wird in § 143 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Solothurn (GpR SO) weiter konkretisiert. In der Stadt Bern ist ein Volksvorschlag möglich, wobei diesen nach Art. 38 der Gemeindeordnung (GO Stadt Bern) 1500 Stimmberechtigte einreichen müssen. Damit kann nach Art. 71 Abs. 2 des Reglements über die politischen Rechte (RPR Stadt Bern) ein Gegenvorschlag zum Beschluss des Stadtrats zur Abstimmung gebracht werden.

Diese Mitwirkungsrechte stehen, im Unterschied Motion in §42 GO BS, nicht den Parlamentariern, sondern dem Volk zu. Es wird ersichtlich, dass diese Volksrechte jeweils in der entsprechenden Kantonsverfassung erwähnt sind, bevor sie durch ein Gesetz konkretisiert werden. Jedoch ist oftmals nur ein Antrag zu einer Frage und kein verbindlicher Auftrag für die Legislative möglich. Falls die Entscheidung eines Bevölkerungsrates einen für die Legislative verbindlichen Auftrag darstellen soll, würde sich eine Verfassungsänderung aufdrängen.

3.3 Anzug

Ein anderes, bereits in der Rechtsordnung von Basel-Stadt vorgesehenes, parlamentarisches Instrument ist der Anzug. Dieser ist in § 44 f. GO BS geregelt. Nach § 44 Abs. 1 GO BS kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission dem Regierungsrat oder dem Grossen Rat Anregungen zur Änderung der Verfassung, zu Gesetzes- oder Beschlussentwürfen oder zu Massnahmen der Verwaltung vorlegen. Die Adressat:innen sind verpflichtet, den Anzug zu prüfen und über das Ergebnis zu berichten.⁵⁵ Da keine Verpflichtung zur Umsetzung der Anregungen vorliegt, unterscheidet sich der Anzug in diesem Punkt von der Motion.⁵⁶

Alternativ zu der verbindlicheren Motion könnte der Bevölkerungsrat mit einem Anzugsrecht ausgestattet werden. Der Bevölkerungsrat könnte dadurch den Regierungsrat oder den Grossen Rat verpflichten, eine spezifische Anregung des Bevölkerungsrates zur Verfassungs- oder Gesetzesänderung zu prüfen und in einem Bericht die dazu erlangten Erkenntnisse zu erläutern. Dazu müsste § 44 GO BS geändert werden.

⁵⁵ DÄHLER/BÜRGIN/SCHWANK, Praxiskommentar GO BS, S. 249.

⁵⁶ DÄHLER/BÜRGIN/SCHWANK, Praxiskommentar GO BS, S. 249.

3.4 Exekutive

Ein weiterer möglicher Anknüpfungspunkt zur institutionellen Einbettung eines Bevölkerungsrates können die in § 34 OG BS geregelten Kommissionen sein. Gemäss § 34 Abs. 1 OG BS kann der Regierungsrat den Departementsvorstehern sowie den Leitern der Bereiche, Abteilungen und Stabsstellen Kommissionen begeben. Dabei muss nach § 34 Abs. 1 OG BS jedoch das zwingende Bedürfnis bestehen, Sachverständige oder Vertreter bestimmter Bevölkerungsgruppen an der Wahrnehmung einzelner Aufgaben der Öffentlichen Dienste zu beteiligen. Nach § 34 Abs. 2 OG BS kommen diesen Kommissionen lediglich beratende Funktionen zu. Die Kommissionen sind nicht ständig und bestehen insbesondere aus Vertreter:innen der Bevölkerung. In diesen beiden Merkmalen sind die Kommissionen mit dem Bevölkerungsrat vergleichbar. Die Kommissionen werden jedoch gewählt und nicht wie ein Bevölkerungsrat ausgelost. Daher bedürfte es einer Änderung des § 34 OG BS, in welcher eine Ausnahme von der Wahl vorgesehen würde, um einen Bevölkerungsrat als eine ausserparlamentarische Kommission auszugestalten. Falls der Bevölkerungsrat nicht nur eine beratende Funktion innehaben soll, müsste ebenfalls Abs. 2 angepasst und dem Bevölkerungsrat eine verbindlichere Funktion zugesprochen werden.

3.5 Revision des Wahlgesetzes

Das Wahlgesetz des Kantons Basel-Stadt wird derzeit revidiert. Der neue Artikel § 15a hält fest, dass der Regierungsrat zur Weiterentwicklung der politischen Rechte Studien in Auftrag geben oder fördern kann. Weiter kann er Pilotprojekte durchführen oder bei diesen mitwirken. In der Vernehmlassung wurde vom Regierungsrat jedoch angemerkt, dass in der Schweiz ein geringes öffentliches Interesse an einer differenzierten Stimmabgabe zu erkennen sei.⁵⁷ Solange keine klare gesetzliche Grundlage bestehe, sei die vom Anzug angesprochene grundsätzliche Umgestaltung der Meinungsäusserung bei Wahlen und Abstimmungen nicht als Priorität anzusehen.⁵⁸ Daraus kann geschlossen werden, dass weitgehende, grundsätzliche Veränderungen bei Wahlen und Abstimmungen gestützt auf diese Bestimmung nicht im Sinne des Regierungsrates sind. Der Regierungsrat kann Pilotprojekte durchführen, die zeitlich beschränkt und mit anderen Gesetzen vereinbar sind. Da es für die institutionelle Einführung eines

⁵⁷ Ratschlag Vernehmlassung Wahlgesetz, S. 8.

⁵⁸ Ratschlag Vernehmlassung Wahlgesetz, S. 8.

Bevölkerungsrates, wie bereits festgestellt, Gesetzesanpassungen benötigt, kann § 15a des Wahlgesetzes nicht als Anknüpfungspunkt zur Einführung eines Bevölkerungsrates dienen.

4. Fazit zum kantonalen Recht

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein offenes System, das Raum für demokratische Innovationen bietet, sofern der politische Wille zur gesetzgeberischen Anpassung besteht. Es bestehen im kantonalen Recht viele verschiedene Anknüpfungspunkte für die Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates. Je nachdem welche Funktion der Bevölkerungsrat und welcher Grad an Verbindlichkeit seine Ergebnisse haben sollen, eignen sich unterschiedliche Anknüpfungspunkte.

C. Fazit zum rechtlichen Rahmen

Die institutionelle Einführung eines Bevölkerungsrats in Basel-Stadt wird weder durch das Bundesrecht noch durch das kantonale Recht ausgeschlossen. Das einschlägige Recht setzt jedoch klare Grenzen. Insbesondere müssen bei der Institutionalisierung eines Bevölkerungsrates die Gewaltenteilung (vgl. Art. 51 BV), die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) beachtet werden.⁵⁹ Die rechtliche Zulässigkeit hängt massgeblich von der eingeräumten Kompetenz ab: Der Bevölkerungsrat darf das Parlament weder ersetzen noch konkurrenzieren und somit nicht mit eigenständigen Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattet werden.

Im kantonalen Recht bestehen verschiedene Anknüpfungspunkte sowohl bei den Mitwirkungsrechten der Bevölkerung, der Exekutive als auch bei der Legislative, an welche ein Bevölkerungsrat institutionell angebunden werden könnte. Je nach gewähltem Modell unterscheiden sich jedoch die erforderlichen Rechtsgrundlagen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Das anwendbare Recht eröffnet dem Kanton Basel-Stadt einen erheblichen Gestaltungsspielraum für die Einführung von institutionell eingebetteten Bevölkerungsräten. Die rechtliche Zulässigkeit hängt entscheidend von der konkreten Ausgestaltung des Bevölkerungsrates ab – namentlich von der Kompetenzordnung, der institutionellen Einbettung, der Auslosungsmodalität sowie der Verbindlichkeit der Ergebnisse des Bevölkerungsrates. Je näher ein Bevölkerungsrat an die Gesetzgebung oder an die formellen

⁵⁹ Siehe Zwischenfazit zum Bundesrecht Kap. II. A. 5.

politischen Rechte heranrückt, desto höher sind die Anforderungen an seine demokratische Legitimation und an die formell-gesetzliche bzw. verfassungsrechtliche Grundlage.

III. Rechtliche Umsetzung des Bevölkerungsrates

A. Normstufe & Rechtsnatur

Im Folgenden wird die zur Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates erforderliche Normstufe der gesetzlichen Regelung diskutiert.

Ausgangspunkt der Diskussion bildet die bereits bestehende Regelung der Mitwirkung der Quartierbevölkerung in § 55 KV BS.⁶⁰ Diese Verfassungsnorm sowie diejenige zur Vernehmlassung in § 53 KV BS zeigen, dass im Kanton Basel-Stadt Regelungen von Formen organisierter Bevölkerungsbeteiligung grundsätzlich in der Kantonsverfassung verankert sind. Der Einbezug der Bevölkerung mittels eines Bevölkerungsrates kann mit der Mitwirkung der Quartierbevölkerung und jener der Vernehmlassung verglichen werden, da es jeweils u.a. darum geht, die Meinung der Bevölkerung zu bestimmten Themen zu erfahren. Vor diesem Hintergrund erscheint es systematisch konsequent, auch für den Bevölkerungsrat eine verfassungsrechtliche Grundlage vorzusehen, etwa in Form eines neuen § 55a KV BS.

Eine verfassungsrechtliche Grundlage ist vor allem auch sinnvoll, da der Bevölkerungsrat in seiner Reichweite und seinen Kompetenzen über jene der Mitwirkung der Quartierbevölkerung hinausgehen kann. Er repräsentiert nicht nur einzelne Quartiere, sondern die gesamte kantonale Bevölkerung und kann zudem mit weitergehenden Mitwirkungsrechten – namentlich einem Anspruch auf Rückmeldung sowie einem Anzugsrecht – ausgestattet werden.

Die neue Verfassungsnorm würde dabei die institutionellen Grundzüge wie Zweck, Zusammensetzung und zentrale Mitwirkungsrechte festlegen. Weitere Konkretisierungen könnten dann gestützt auf diese Norm in einem spezifischen kantonalen Gesetz – analog zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung⁶¹ – erlassen werden.

Eine solche Verankerung des Bevölkerungsrates auf Verfassungsstufe ist jedoch verfassungsrechtlich nicht zwingend. Grundsätzlich ist auch eine Regelung auf Gesetzesstufe, ohne Verankerung in der Kantonsverfassung, zulässig. Dies aus dem Grund, dass für die Anforderungen an die Normstufe die rechtliche Einordnung des Bevölkerungsrates, insbesondere die Frage, ob es sich um eine Behörde handelt, entscheidend ist. Falls der Bevölkerungsrat als Behörde

⁶⁰ Siehe bzgl. der Regelung der Mitwirkung der Quartierbevölkerung: Kap. II. B. 2.4. Mitwirkung der Quartierbevölkerung.

⁶¹ Die Mitwirkung der Quartierbevölkerung wird auf Grundlage von § 55 KV BS in einem noch in Kraft zu tretendem Gesetz konkretisiert (siehe Kap. II B 2.4. Mitwirkung der Quartierbevölkerung).

zu qualifizieren ist, wäre eine Verfassungsänderung nötig. Es müsste eine Ausnahme von dem in § 70 KV BS festgehaltenen Merkmal der Wahl vorgesehen werden.

Wie bereits in Kapitel II. B. 1.2. «Gewaltenteilung und Rechtsnatur» dargelegt wurde, fehlt es an einer einheitlichen Definition des Behördenbegriffs. Wird von einer formellen Qualifikation mittels des Merkmals der Wählbarkeit ausgegangen, ist der Bevölkerungsrat nicht als Behörde zu qualifizieren.⁶² Auch unter einem materiellen Behördenbegriff ergibt sich nichts anderes: Der Bevölkerungsrat ist aufgrund seiner Funktion nicht als Behörde zu qualifizieren, wenn er nicht hoheitlich handelt und die Verbindlichkeit seiner Ergebnisse stark begrenzt ist. Dies ist der Fall, wenn dem Bevölkerungsrat beispielsweise lediglich ein Recht auf Rückmeldung und ein Anzugsrecht zugestanden werden.

Der Bevölkerungsrat ist in diesem Fall nicht als Behörde zu qualifizieren, womit kein Widerspruch zu § 70 KV BS besteht. Deshalb wäre es zulässig, dass der Bevölkerungsrat einzig auf Gesetzesstufe und nicht (auch) auf Verfassungsstufe geregelt wird.

Eine Regelung auf Gesetzesstufe kann in einem eigens zu schaffenden Bevölkerungsratsgesetz erfolgen. Dabei kann eine Orientierung am Partizipationsgesetz BS zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung erfolgen. Alternativ könnte der Bevölkerungsrat auch als besondere ausserparlamentarische Kommission ausgestaltet werden, welche in § 34 OG BS geregelt sind. Wie in Kapitel II. B. 3. 3.4. «Exekutive» dargelegt, müssten hierfür einige Gesetzesänderungen vorgenommen werden.

Zusammenfassend ist eine Verankerung des Bevölkerungsrates auf Verfassungsstufe aus rechtspolitischer Sicht vorzugswürdig, da sie systematisch konsequent ist und dem Institut eine stärkere Legitimation sowie eine stabile Einbindung in die kantonale Rechtsordnung verleiht. Sie ermöglicht zudem eine klare Festlegung der Grundzüge bei gleichzeitiger Konkretisierung auf Gesetzesstufe. Gleichwohl ist eine ausschliessliche Regelung auf Gesetzesstufe rechtlich zulässig, da der Bevölkerungsrat nicht als Behörde zu qualifizieren ist und somit kein Konflikt mit § 70 KV BS entsteht.

⁶² Siehe bzgl. Behördenbegriff: Kap. II. B. 1.2. Gewaltenteilung und Rechtsnatur.

B. Einführung eines Bevölkerungsrates als Pilotprojekt

Ein ebenfalls denkbarer Weg zur rechtlichen Umsetzung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates besteht in dessen Einführung in Form eines zeitlich befristeten Pilotprojekts bzw. einer Pilotserie. Die Durchführung des Bevölkerungsrates könnte aufgrund einer mehrjährigen Befristung getestet werden, ohne dass die definitive, langfristige institutionelle Ausgestaltung in der kantonalen Rechtsordnung bereits vollständig festgelegt werden muss. Dieser Ansatz erlaubt es dem Kanton Basel-Stadt eine demokratische Innovation zu erproben und das Instrument in der Praxis zu testen, bevor es zu einer Institutionalisierung kommt. Das Pilotprojekt kann Anlass zu einer breiteren Diskussion bezüglich einer allfälligen Verstetigung des Bevölkerungsrates bieten. Die gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse könnten schliessend bei einer allfälligen Verstetigung einfließen.

Um den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Legalitätsprinzips Genüge zu tun, bedarf es für ein solches Pilotprojekt jedoch ebenfalls zwingend eine genügende gesetzliche Grundlage in Form eines formellen Gesetzes (sogenannte Pilotklausel). Diese Klausel muss die wesentlichen Grundzüge des Pilotprojekts regeln. Mit der damit geschaffenen gesetzlichen Ermächtigung kann der Exekutive die Kompetenz eingeräumt werden, auf Verordnungsstufe weitere konkretisierende Bestimmungen zu erlassen.

Durch eine solche Pilotklausel wäre es möglich, während einer mehrjährigen, befristeten Testphase wiederholt stattfindende sowie verbindliche Bevölkerungsrate institutionell einzubetten und durchzuführen.

Nach Ablauf und Evaluation des Pilotprojektes kann die dadurch angestossene gesellschaftliche und parlamentarische Diskussion die Grundlage für eine definitive Verstetigung des Instruments bilden. Bezüglich der für die Verstetigung erforderlichen rechtlichen Grundlage kann auf oben verwiesen werden.

IV. Fazit und Einschätzung der Übertragbarkeit auf andere Kantone

Die Einführung eines institutionell eingebetteten Bevölkerungsrates auf kantonaler Ebene muss innerhalb der bundesrechtlichen Schranken ausgestaltet werden. Dabei müssen insbesondere die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) beachtet werden. Weiter ist die konkrete Ausgestaltung eines Bevölkerungsrates stark vom einschlägigen kantonalen Recht abhängig. Im Kanton Basel-Stadt sind verschiedene Anknüpfungspunkte für die institutionelle Einbettung eines Bevölkerungsrates erkennbar. Dabei können die Anforderungen an die gesetzliche Regelung je nach Ausgestaltung variieren.

Grundsätzlich kann für die institutionelle Einbettung eines Bevölkerungsrates im Kanton Basel-Stadt eine gesetzliche Regelung ausreichend sein, wenn die Kompetenzen des Bevölkerungsrates genügend beschränkt sind. Jedoch ist es rechtspolitisch vorzugswürdig, eine Grundlage in der Kantonsverfassung zu schaffen, in welcher die Grundzüge des Bevölkerungsrates geregelt werden. In diesem Fall können weitere konkretisierende Normen in einem kantonalen Gesetz erlassen werden. Da die bereits bestehende Möglichkeit der Partizipation der Quartierbevölkerung im Kanton Basel-Stadt systematisch so geregelt ist, erscheint diese Variante sinnvoll.

Es stellt sich die Frage, inwiefern sich die vorhergegangenen Überlegungen bezüglich des Kantons Basel-Stadt auch auf andere Kantone der Schweiz übertragen lassen.

Der bundesrechtliche Rahmen, welcher in Kap. II. A. aufgezeigt wurde, besteht unabhängig vom jeweils geltenden kantonalen Recht. Daher ist in jedem Kanton bei der Ausgestaltung eines Bevölkerungsrates das Bundesrecht insbesondere mit Blick auf die Rechtsgleichheit sowie die Abstimmungsfreiheit zu beachten.

Bei der institutionellen Einbettung des Bevölkerungsrates in die Rechtsordnung eines bestimmten Kantons müssen weiter die jeweils einschlägigen kantonalen Bestimmungen gewahrt werden. Diese variieren je nach Kanton. Insbesondere allfällige Schranken der gegebenen Kantonsverfassung müssen für die institutionelle Einbettung des Bevölkerungsrates beachtet werden. Zudem können bereits bestehende Mitwirkungsrechte, welche mögliche Anknüpfungspunkte für die institutionelle Einbettung des Bevölkerungsrates darstellen, in den einzelnen Kantonen unterschiedlich ausgestaltet sein. Dies beeinflusst das jeweilige Modell des Bevölkerungsrates sowie insbesondere auch die Normstufe, auf welcher dessen Einführung im jeweiligen Kanton geregelt werden muss.

Daraus ergibt sich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für jeden Kanton einzeln und spezifisch analysiert werden müssen; die für den Kanton Basel-Stadt gewonnenen Schlüsse – abgesehen jene aus dem Bundesrecht – lassen sich folglich nicht unesehen auf andere Kantone übertragen. Gleichwohl weisen einige Kantone stark vergleichbare verfassungs- und organisationsrechtliche Strukturen auf, weshalb die hiesige Untersuchung für diese Rechtsordnungen zumindest wertvolle Anhaltspunkte und eine Orientierung bieten kann. Dennoch bleibt es im jeweiligen Kanton unerlässlich, unter anderem die genaue institutionelle Einbettung sowie die spezifischen Anforderungen an die erforderliche Normstufe im Detail eigenständig abzuklären.

Die Idee, dass ein institutionell eingebetteter Bevölkerungsrat zuerst als Pilotprojekt eingeführt und erst später allenfalls eine unbefristete gesetzliche Grundlage erhält, kann grundsätzlich auch auf andere Kantone der Schweiz angewendet werden. Dieser Ansatz erlaubt es Kantonen, diese demokratische Innovation zu erproben und das Instrument in der Praxis zu testen, bevor es zu einer Institutionalisierung kommt. Dafür ist jeweils eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit solche Pilotprojekte durchgeführt werden dürfen, sofern diese nicht schon im kantonalen Recht besteht. Dies ist im Kanton Glarus mit Art. 90a Gesetz über die politischen Rechte (GPR) der Fall.