



---

1C\_223/2023

## **Urteil vom 22. Mai 2024**

### **I. öffentlich-rechtliche Abteilung**

---

Besetzung

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

---

Verfahrensbeteiligte

1. Benjamin **Gautschi**,
2. Andrin **Gautschi**,
3. Samira **Eilinger**,
4. Hans **Egli**,
5. Benjamin **Krähenmann**,
6. Isabel **Bartal**,

2-6 vertreten durch Benjamin Gautschi,  
Beschwerdeführende,

#### **gegen**

Isabel **Garcia**,  
Beschwerdegegnerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Lukas Rich,

**Kantonsrat Zürich**,  
Hirschengraben 40, Postfach, 8090 Zürich.

---

Gegenstand

Erwahrung der Ergebnisse der Erneuerungswahl der  
Mitglieder des Kantonsrates,

Beschwerde gegen die Beschlüsse des Kantonsrats  
Zürich vom 8. Mai 2023.

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Am 12. Februar 2023 fand im Kanton Zürich die Erneuerungswahl des Kantonsrats (Kantonsparlament) für die Amtsdauer 2023 bis 2027 statt. Isabel Garcia kandidierte auf der Liste 04 der Grünliberalen Partei (GLP) für den Wahlkreis II (Stadtkreise 3 und 9 der Stadt Zürich), einem der insgesamt 18 Wahlkreise. Sie erhielt 3'023 Stimmen und errang damit eines der 12 Kantonsratsmandate, die dem Wahlkreis II zugeteilt worden waren.

Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich liess die Ergebnisse der Wahl im kantonalen Amtsblatt vom 17. Februar 2023 mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlichen. Am 22. Februar 2023 lief die fünftägige Rechtsmittelfrist unbenützt ab. Am 23. Februar 2023 wurde aus den Medien bekannt, dass Isabel Garcia ihre Partei gleichentags über ihren Übertritt zur Partei FDP.Die Liberalen (FDP) informiert hatte.

Am 8. Mai 2023 fand die konstituierende Sitzung des Kantonsrats statt. Er beschloss mit 107 zu 52 Stimmen (bei 11 Enthaltungen), die Ergebnisse der Erneuerungswahl zu erwahren. Damit folgte er dem Antrag des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 5. April 2023 und der Geschäftsleitung des Kantonsrats vom 27. April 2023. Eine Minderheit hatte beantragt, die Wahl von Isabel Garcia von der Erwahrung auszunehmen. Der Erwahrungsbeschluss wurde am 12. Mai 2023 im Amtsblatt publiziert. Ebenfalls an seiner Sitzung vom 8. Mai 2023 besetzte der Kantonsrat seine Kommissionen neu. Dabei folgte er diskussionslos den Wahlvorschlägen der Interfraktionellen Konferenz und wählte alle vorgeschlagenen Ratsmitglieder in die entsprechenden Kommissionen. Isabel Garcia wurde in die Kommission für Staat und Gemeinden gewählt.

### **B.**

Mit vom 14. Mai 2023 datierender Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, eventuell subsidiärer Verfassungsbeschwerde, beantragen Benjamin Gautschi, Andrin Gautschi, Samira Eilinger, Hans Egli, Benjamin Krähenmann und Isabel Bartal dem Bundesgericht im Wesentlichen, der Erwahrungsbeschluss des Kantonsrats sei in Bezug auf Isabel Garcia aufzuheben und es sei eine Verletzung der politischen Rechte festzustellen. Eventualiter sei die Sache zur neuen Entscheidung an den Kantonsrat zurückzuweisen. Weiter sei der kantonsrätliche Beschluss betreffend die Wahl der Kommissionen aufzuheben,

die Unrechtmässigkeit der Wahl von Isabel Garcia in eine Kommission festzustellen und die Sache zum neuen Entscheid an den Kantonsrat zurückzuweisen. Auch in dieser Hinsicht sei eine Verletzung der politischen Rechte festzustellen.

Der Kantonsrat und Isabel Garcia beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdeführenden halten in ihrer Replik an ihrer Beschwerde fest und stellen zudem den Antrag, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens seien ihnen die Kosten der anwaltlichen Vertretung von Isabel Garcia nicht aufzuerlegen.

Mit Präsidialverfügung vom 6. Juni 2023 hat das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführenden um Erteilung der aufschiebenden Wirkung bzw. Erlass vorsorglicher Massnahmen abgewiesen, soweit es darauf eingetreten ist.

### **C.**

Am 22. Mai 2024 hat das Bundesgericht die Angelegenheit öffentlich beraten.

### **Erwägungen:**

#### **1.**

Angefochten ist zum einen der Erwahlungsbeschluss vom 8. Mai 2023 und zum andern die am gleichen Tag erfolgte Wahl der Kommissionen. Es handelt sich dabei um zwei unterschiedliche Akte des Kantonsrats, deren Anfechtbarkeit ans Bundesgericht separat zu prüfen ist.

#### **2.**

Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, gegen die Kommissionswahlen sei die Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG gegeben. Dies ist unzutreffend. Gemäss der genannten Bestimmung beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen. Nicht erfasst werden indirekte Wahlen durch das Parlament, wie sie hier zur Diskussion stehen (BGE 147 I 1 E. 3.1 mit Hinweis).

Ebenfalls ausser Betracht fällt die Beschwerde gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts nach Art. 82 lit. a BGG. Diese Form der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

setzt unter anderem voraus, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG; vgl. mit Art. 89 Abs. 3 BGG, wonach in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG das Beschwerderecht jeder Person zusteht, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist). Die beschwerdeführende Person muss nach der bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 89 Abs. 1 BGG aus dem beantragten Verfahrensausgang einen praktischen Nutzen dergestalt ziehen, dass ihre tatsächliche oder rechtliche Situation beeinflusst werden kann (BGE 147 I 1 E. 3.4 mit Hinweisen). Im soeben zitierten Urteil bejahte das Bundesgericht das Beschwerderecht eines nicht wiedergewählten Richters, der mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten seine Wiederwahl durch das Kantonsparlament beantragt hatte (s. a.a.O.). Im vorliegenden Fall ist ein solcher praktischer Nutzen dagegen nicht erkennbar. Zwar befinden sich unter den Beschwerdeführenden drei Kantonsratsmitglieder. Jedoch behaupten diese nicht, dass sie wegen des Parteiwechsels von Isabel Garcia nicht den gewünschten Kommissionssitz erhalten hätten. Auch ist nicht ersichtlich, dass sie sonstwie in eigenen Interessen betroffen wären. Die blossе Zugehörigkeit zu einer Behörde, wie hier dem Kantonsrat, schafft keine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand (BGE 144 I 43 E. 2.1 mit Hinweisen).

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den kantonsrätlichen Beschluss betreffend die Wahl der Kommissionen ist deshalb nicht einzutreten. Dasselbe gilt für die eventualiter erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde, bei der das Beschwerderecht noch enger gefasst ist als bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, indem gemäss Art. 115 lit. b BGG (über Art. 89 Abs. 1 BGG hinausgehend) ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids vorausgesetzt wird.

### **3.**

**3.1** Zu prüfen ist weiter die Anfechtbarkeit des Erwahlungsbeschlusses. Die Beschwerdeführenden verweisen auf BGE 135 I 19 und machen geltend, das Bundesgericht sei damals in einer vergleichbaren Konstellation ohne Weiteres auf die Beschwerde eingetreten (a.a.O., nicht publ. E. 1). Dagegen bringt Isabel Garcia vor, die Beschwerdeführenden hätten gegen das Wahlresultat keinen Stimmrechtsrekurs (auf kantonaler Ebene) erhoben, obwohl ein solcher auch nach Ablauf der Rechtsmittelfrist noch denkbar sei, wenn neue Tatsachen erst

nachträglich bekannt würden (BGE 138 I 61 E. 4.3 mit Hinweisen). Die erst gegen den Erwahlungsbeschluss erhobene Beschwerde sei verspätet.

**3.2** Der Kantonsrat führt in seiner Vernehmlassung aus, es stelle sich vorab die Frage, ob eine Nichtvalidierung der Kantonsratswahl ohne hängigen Stimmrechtsrekurs überhaupt möglich sei. In der Literatur unterscheidet man zwischen der Überprüfung auf Rechtmässigkeit der Kantonsratswahl und der Erwahlung als Beurkundungsakt. Grundsätzlich treffe auch das Bundesgericht eine solche Unterscheidung (BGE 145 I 207 E. 4.2 mit Hinweisen). Das bedeute jedoch nicht, dass dem Kantonsrat im Rahmen des Erwahlungsbeschlusses jegliche materielle Überprüfung untersagt sei. Er habe denn auch anlässlich seiner konstituierenden Sitzung vom 8. Mai 2023 einen Minderheitsantrag, der die Nichterwahlung der Wahl von Isabel Garcia gefordert habe, ausführlich beraten. Fraglich sei allerdings, wie weit eine materielle Prüfung in Bezug auf Art. 34 Abs. 2 BV im Zusammenhang mit dem Erwahlungsbeschluss tatsächlich gehe.

**3.3** Der Ablauf der Kantonsratswahlen ist im Wesentlichen im Gesetz des Kantons Zürich vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR; LS 161) geregelt. Wahlleitende Behörde ist danach der Regierungsrat (§ 12 Abs. 1 lit. a GPR). Er ist für die korrekte Durchführung der Wahl verantwortlich und ordnet bei Unregelmässigkeiten das Nötige an (§ 12 Abs. 2 GPR). Auf die konstituierende Sitzung des Kantonsrats hin stellt er Bericht und Antrag über die Ergebnisse der Wahl und über die Beurteilung von Stimmrechtsrekursen (§ 107 GPR; s. auch §§ 75, 81, 83 und 106 GPR zur Ermittlung und Veröffentlichung des Wahlergebnisses sowie zur Feststellung von dessen Rechtskraft). Der Kantonsrat erwahrt an der konstituierenden Sitzung das Wahlergebnis (§ 2 des Kantonsratsgesetzes des Kantons Zürich vom 25. März 2019 [KRG; LS 171.1]).

Gegen die Veröffentlichung des Wahlergebnisses (vgl. § 106 GPR, wonach die Wahlergebnisse von der Direktion veröffentlicht werden) ist gemäss § 19 Abs. 1 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) ein Stimmrechtsrekurs gegeben. Dieses Rechtsmittel stellt eine besondere Form des allgemeinen Rekurses dar (JÜRIG BOSSHART/MARTIN BERTSCHI, in: Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N. 57 zu § 19 VRG). Ein Rekurs ist gemäss § 22 Abs. 1 VRG bei der Rekursinstanz schriftlich einzureichen (Satz 1). In Stimmrechtssachen beträgt die Frist fünf Tage (Satz 2). Hinsichtlich des Ergebnisses einer Kantonsratswahl ist der Kantonsrat

Rekursinstanz; er entscheidet auf Antrag des Regierungsrats (§ 19b Abs. 2 lit. e VRG). Eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ist gemäss § 42 lit. b VRG ausgeschlossen.

**3.4** Mit freier Kognition prüft das Bundesgericht die Anwendung 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 kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft es lediglich auf Willkür (BGE 149 I 291 E. 3.1 mit Hinweisen; s. auch das spätere Urteil 1C\_266/2023 vom 4. Juli 2024 E. 6.2, zur Publikation vorgesehen, mit Hinweis).

**3.5** Im vorliegenden Fall ist unklar, ob im Kanton Zürich auch nach Ablauf von fünf Tagen nach der Publikation des Wahlergebnisses, aber noch vor dessen Erwahrung, ein Rechtsmittel zur Verfügung steht, wenn zu einer Anfechtung Anlass gebende Tatsachen erst nachträglich bekannt werden. Weiter fragt sich, welcher Natur der Erwahrungsbeschluss ist und ob der Kantonsrat in diesem Rahmen unabhängig von einem eingelegten Rechtsmittel frei die Vereinbarkeit des Wahlergebnisses mit der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit prüfen kann. Das Bundesgericht hat sich in BGE 135 I 19, der die Erneuerungswahl des St. Galler Kantonsparlaments im Jahr 2008 betrifft, mit diesen Fragen nicht auseinandergesetzt (a.a.O., nicht publ. E. 1). Dies ist vor dem Hintergrund des hier anwendbaren kantonalzürcherischen Rechts nachzuholen.

#### **4.**

**4.1** Das Bundesgerichtsgesetz stellt Anforderungen an die kantonalen Vorinstanzen in Stimmrechtssachen und setzt die Ausschöpfung der kantonalen Rechtsmittel voraus. Auch die Beschwerde in Stimmrechtssachen bedingt, dass die Beschwerdeführenden gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten haben, wenn ein Bundesgesetz die vorgängige Erhebung eines Rechtsmittels verlangt bzw. die Kantone ein entsprechendes Rechtsmittel zur Verfügung stellen (Art. 88 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 BGG; BGE 149 II 66 E. 1.4 mit Hinweisen). Nach Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor. Gemäss Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG erstreckt sich diese Pflicht nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung. Rechtsmittelentscheide, in denen

die Regierung oder das Parlament als Beschwerdeinstanz entscheiden, gelten nicht als Akte in diesem Sinn, wohl aber Einspracheentscheide, welche die Funktion haben, einen eigenen Entscheid oder Realakt in Kenntnis der Einwände von Einsprechenden in Wiedererwägung zu ziehen (BGE 143 I 426 E. 3.1 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen zudem vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzungen des Bundesgerichtsgesetzes die Kantone als Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG eine gerichtliche Behörde einsetzen (a.a.O.).

**4.2** Vor diesem Hintergrund spielt es eine entscheidende Rolle, ob die Beschwerdeführenden direkt nach Bekanntwerden der angeblichen Unregelmässigkeiten einen Stimmrechtsrekurs hätten erheben können (und müssen) oder ob ihnen stattdessen die spätere Anfechtung des kantonsrätlichen Erwahlungsbeschlusses offenstand. Zu berücksichtigen ist in dieser Hinsicht, dass der Rechtsmittelentscheid betreffend etwaige Unregelmässigkeiten und der Erwahlungsbeschluss auseinanderzuhalten sind, selbst wenn diese beiden Akte wie hier in die Zuständigkeit derselben Behörde fallen und in direktem zeitlichem Zusammenhang (nämlich an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrats) ergehen.

Das Bundesgericht hat den Unterschied zwischen Rechtsmittelentscheid und Erwahlungsbeschluss in Urteilen betreffend eidgenössische Volksabstimmungen dargelegt. Danach stellt der Erwahlungsbeschluss des Bundesrats die Gültigkeit des Ergebnisses einer solchen Abstimmung fest, während das Bundesgericht deren Regularität, das heisst die Übereinstimmung mit der Garantie der freien und unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmberechtigten gemäss Art. 34 Abs. 2 BV prüft. Der Erwahlungsbeschluss bezweckt somit einzig, das Abstimmungsergebnis und damit den Entscheid der Stimmbürgerschaft festzuhalten. Da sich dieses Organ aus der Gesamtheit der Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger zusammensetzt, weist es die Besonderheit auf, dass es seinen Willen nicht allein zum Ausdruck bringen kann. Ein anderes Organ, der Bundesrat, muss tätig werden, um die abgegebenen Stimmen zu zählen und die Mehrheit zu bestimmen. Als Erwahlungsbehörde trifft der Bundesrat keinen inhaltlichen Entscheid. Generell handelt es sich bei der Erwahlung einer Abstimmung vielmehr um einen selbständigen organisatorischen Hoheitsakt im Rahmen der politischen Rechte, mit dem numerisch das Stimmenverhältnis einer Abstimmung und, daraus abgeleitet, der Volksbeschluss zuhanden der Öffentlichkeit förmlich festgestellt wird. Überdies wird regelmässig festgestellt, dass im Zeitpunkt der Erwahlung

keine Beschwerden hängig sind. Wird eine Vorlage angenommen, ermöglicht die Erwahrung grundsätzlich deren Inkraftsetzung (vgl. im Zusammenhang mit einem kantonalen, nämlich bernischen Erwahrungsbeschluss, BGE 138 I 171 E. 3.3.1; CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", 2020, Rz. 915 ff.). Der Erwahrungsbeschluss schliesst das Gesetzgebungsverfahren somit förmlich ab (so, ebenfalls im Zusammenhang mit einem kantonalen, nämlich basel-städtischen Erwahrungsbeschluss, BGE 133 I 286 E. 1). Es handelt sich beim Erwahrungsbeschluss zudem nicht um einen politischen Entscheid, dessen Überprüfung durch das Bundesgericht in Konflikt zur Gewaltenteilung geraten könnte. Er hat somit eine beschränkte Tragweite und im Wesentlichen "notarielle" Funktion (BGE 145 I 207 E. 4.2; Urteil 1C\_315/2018 vom 10. April 2019 E. 6.2; je mit Hinweisen).

Der Kantonsrat legt mit Verweis auf diese Rechtsprechung und auf die Materialien zu § 107 GPR dar, dass dasselbe Verständnis bei Kantonsratswahlen im Kanton Zürich zum Tragen komme. Danach werde mit der Erwahrung nur die Gültigkeit "festgestellt" (Antrag des Regierungsrats vom 18. August 2002 betreffend Vorlage 4001, Zürcher Amtsblatt 2002 S. 1616). Zwar bedeute dies nicht, dass dem Kantonsrat im Rahmen des Erwahrungsbeschlusses jegliche materielle Überprüfung untersagt sei, doch sei man in der Praxis bisher davon ausgegangen, dass eine Erwahrung der Kantonsratswahl erfolge, sofern die Wahl unangefochten bleibe.

**4.3** Für die direkte Erhebung eines Stimmrechtsrekurses nach Bekanntwerden der angeblichen Unregelmässigkeiten spricht, dass diesfalls der Kantonsrat in Kenntnis der betreffenden Vorbringen entscheiden kann, zumindest wenn ihm diese rechtzeitig vor der konstituierenden Sitzung unterbreitet werden. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die betreffenden Sachumstände nicht wie hier öffentlich bekannt sind. Auch im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) ist vorzuziehen, wenn Mängel grundsätzlich sofort und nicht erst nach Vorliegen eines nicht genehmen Ergebnisses geltend gemacht werden (vgl. BGE 147 I 194 E. 3.3 und 118 Ia 271 E. 1d betreffend die Anfechtung von Vorbereitungshandlungen; vgl. auch Urteil 1C\_295/2020 vom 18. Januar 2021 E. 3.2 mit Hinweisen).

Hinzu kommt, dass sich im Anwendungsbereich der Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 82 lit. c BGG)

direkt aus Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV ein Recht auf Überprüfung der Regularität einer Volkswahl oder -abstimmung ableitet, wenn im Nachhinein eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage tritt. Im Zusammenhang mit Abstimmungen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene hat das Bundesgericht zur Voraussetzung für einen derartigen nachträglichen Rechtsschutz gemacht, dass die Unregelmässigkeiten von einer erheblichen Tragweite sind, wie sie aus dem Bereich der Revision bekannt sind (vgl. z.B. Art. 123 Abs. 2 lit. a BGG). Bei den Unregelmässigkeiten muss es sich um unechte Noven handeln, d.h. um Tatsachen und Beweismittel, die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden, aber noch unbekannt waren bzw. unbeachtet bleiben konnten (s. im Einzelnen BGE 147 I 194 E. 4.1.1 und 4.1.4; 145 I 207 E. 1.1 und 1.4; 138 I 61 E. 4.3 und 4.5; Urteil 1C\_105/2021 vom 15. Februar 2022 E. 2.1, in: ZBI 124/2023 S. 387; je mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführenden legen in dieser Hinsicht dar, Isabel Garcia habe keine Gründe anführen können, die einen Parteiwechsel nur wenige Tage nach der Wahl hätten erklären können, weshalb davon auszugehen sei, dass sie die Wählenden über ihren bereits vor der Wahl gefassten Entschluss irreführt habe. Sie behaupten damit eine Tatsache, nämlich den Entschluss der Kandidatin zum Parteiwechsel, die zum Zeitpunkt der Wahl bereits vorhanden, aber noch unbekannt war. Träfe ihr Vorwurf zu, wäre darin eine massive Beeinflussung der Wahl zu erblicken, da die Parteizugehörigkeit und somit auch die Absicht von Kandidierenden, die Partei zu wechseln, für den Entscheid der Wählenden sehr wichtig ist (vgl. dazu E. 8 hiernach). Es nicht auszuschliessen, dass die Beschwerdegegnerin, die auf der Liste der GLP kandidiert hatte, bei rechtzeitigem Bekanntwerden einer derartigen Absicht erheblich weniger Stimmen erhalten hätte und nicht gewählt worden wäre. Insgesamt legen die Beschwerdeführenden in ihrer Beschwerde damit hinreichend dar, dass die Voraussetzungen für einen auf Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV gestützten nachträglichen Rechtsschutz erfüllt sind.

Daraus folgt, dass der Erwarungsbeschluss des Kantonsrats vom 8. Mai 2023 kein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellt. Vielmehr wäre den Beschwerdeführenden auch noch nach Ablauf der fünftägigen Rekursfrist von Bundesrechts wegen ein Rechtsmittel auf kantonaler Ebene zur Verfügung gestanden. Um welches bzw. um welche Rechtsmittel es sich dabei handelt, ist im Folgenden zu untersuchen.

**4.4** Der kantonale Rechtsmittelweg ergibt sich im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben aus dem kantonalen Recht. Im Kanton Zürich ist der Rekurs nach §§ 19 ff. VRG als devolutes Rechtsmittel ausgestaltet (MARTIN BERTSCHI, in: Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N. 13 zu Vorbem. zu §§ 19-28a VRG). Gemäss § 19 Abs. 1 lit. c VRG steht der Rekurs in Stimmrechtssachen zudem nur gegen Handlungen "staatlicher Organe" zur Verfügung. Im vorliegenden Fall richtet sich die Kritik der Beschwerdeführenden zwar inhaltlich in erster Linie gegen das Verhalten einer Kantonsratskandidatin. Indessen gilt als formelles Anfechtungsobjekt sowohl gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich als auch der Literatur das Wahl- oder Abstimmungsergebnis (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 7. Januar 2021, VB.2020.00405, E. 1.2.3 betr. die Rüge, dass Handlungen von Privatpersonen einen unzulässigen Eingriff in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 BV darstellen; BOSSHART/ BERTSCHI, a.a.O., N. 60 zu § 19 VRG; für eine Übersicht zur Lehre s. das spätere Urteil 1C\_266/2023 vom 4. Juli 2024 E. 6.4, zur Publikation vorgesehen; zur Rechtslage auf Bundesebene s. BGE 145 I 282 E. 2.2.3 mit Hinweisen; Urteil 1C\_247/2023 vom 24. Juli 2023 E. 4.1). Der Entscheid des Kantonsrats über Stimmrechtsrekluse ist somit als devolutiver Rechtsmittelentscheid zu qualifizieren. Daraus folgt, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 88 Abs. 2 BGG als letzte kantonale Instanz eine gerichtliche Behörde einzusetzen ist (s. E. 4.1 hiervor). Als solche kommt hier einzig das Verwaltungsgericht Zürich in Betracht. Entgegen dem Wortlaut von § 42 lit. b VRG steht gegen Stimmrechtsreklusentscheide des Kantonsrats deshalb die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zur Verfügung (s. zur Unvereinbarkeit des Ausschlusses der Beschwerde in § 42 lit. b VRG mit Art. 88 Abs. 2 BGG auch BOSSHART/BERTSCHI, a.a.O., N. 65 zu § 19b VRG; LUKA MARKIĆ, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, 2022, Rz. 222).

**4.5** In analoger Anwendung dieser kantonalen Verfahrensbestimmungen (vgl. BGE 145 I 207 E. 1.1; Urteil 1C\_315/2018 vom 10. April 2019 E. 2.1; je mit Hinweisen) hätten die Beschwerdeführenden somit innerhalb von fünf Tagen nach Bekanntwerden der von ihnen geltend gemachten Unregelmässigkeiten zunächst einen Stimmrechtsrekurs an den Kantonsrat erheben müssen. Da sie dies nicht taten, haben sie die kantonalen Rechtsmittel nicht erschöpft, womit es im bundesgerichtlichen Verfahren an einer Sachurteilsvoraussetzung fehlt.

**4.6** Grundsätzlich bestehen somit ernsthafte sachliche Gründe, anders als in BGE 135 I 19 zu verfahren und auf die Beschwerde nicht

einzutreten. Allerdings müssen nach der Rechtsprechung Praxisänderungen vorgängig angekündigt werden, wenn sie Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsmittels berühren und den Rechtssuchenden deshalb Rechte verlustig gehen würden, die sie bei Vorwarnung hätten geltend machen können. Es widerspräche dem verfassungsmässigen Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 BV), wenn denjenigen, die eine Frist- oder Formvorschrift nach der bisherigen Praxis beachtet haben, aus einer ohne Vorwarnung erfolgten Änderung dieser Praxis ein Nachteil erwachsen würde (BGE 146 I 105 E. 5.2.1 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführenden durften gestützt auf BGE 135 I 19 darauf vertrauen, dass sie ihres Rechtsschutzes nicht verlustig gehen würden, wenn sie zunächst den kantonsrätlichen Erwahrungsbeschluss abwarten, um diesen in der Folge direkt beim Bundesgericht anzufechten. Daran ändert auch die erwähnte spätere Fortentwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hin zu einem nachträglichen Rechtsschutz nichts. Denn daraus geht nicht mit hinreichender Klarheit hervor, dass das Bundesgericht in einer Konstellation wie der vorliegenden nicht auf eine direkt gegen einen Erwahrungsbeschluss erhobene Beschwerde eintreten würde.

Der Rechtsschutz könnte für die Beschwerdeführenden freilich auch dadurch gewährleistet werden, dass das Bundesgericht die Sache zur Beurteilung an den Kantonsrat oder das Verwaltungsgericht überweist. Angesichts der Dringlichkeit und der bereits beträchtlichen Dauer des Verfahrens ist von einem derartigen Vorgehen jedoch abzusehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Sache aus den nachfolgenden Erwägungen noch nicht spruchreif ist und sie zur vollständigen Feststellung des Sachverhalts deshalb ohnehin an eine kantonale Instanz zu überweisen ist.

## **5.**

**5.1** Betreffend ihr Beschwerderecht bringen die Beschwerdeführenden vor, sie seien im Kanton Zürich stimmberechtigt. Weiter führen sie unter anderem aus, der Beschwerdeführer 2 und die Beschwerdeführerin 3 wohnten im Wahlkreis von Isabel Garcia, wobei die Beschwerdeführerin 3 mit Letzterer auf derselben Liste kandidiert habe.

**5.2** Wie bereits erwähnt (E. 2 hiervor), steht das Beschwerderecht in Stimmrechtssachen (Art. 82 lit. c BGG) jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG). Während das Bundesgericht in BGE 135 I 19 noch erwähnte, dass die Beschwerdeführenden des damaligen Verfahrens im von der geltend

gemachten Unregelmässigkeit betroffenen Wahlkreis stimmberechtigt seien (nicht publ. E. 1.3), erachtete es in BGE 145 I 259 die Stimm- (bzw. Wahl-)berechtigung auf kantonaler Ebene als ausreichend (nicht publ. E. 1.3). An dieser weiteren Auffassung des Beschwerderechts ist festzuhalten. Das allgemeine Begriffsverständnis legt nahe, unter der gesetzlichen Formulierung ("in der betreffenden Angelegenheit") die Kantonsratswahl als Ganze und nicht die Wahl in einzelnen Wahlkreisen zu verstehen. Dem entspricht, dass der Kantonsrat von Gesetzes wegen das (gesamte) Volk des Kantons Zürich vertritt (§ 1 Abs. 1 KRG). Schliesslich können sich aufgrund des anwendbaren Wahlsystems, wie weiter unten noch darzulegen sein wird, Unregelmässigkeiten in einem Wahlkreis auch auf die Wahlergebnisse in anderen auswirken. Das Beschwerderecht steht somit nicht nur den im Wahlkreis II stimmberechtigten Personen zu, sondern allen, die bei den Kantonsratswahlen stimmberechtigt waren.

**5.3** Gemäss der bundesgerichtlichen Praxis haben Beschwerdeführende ihre Stimmberechtigung in der betreffenden Angelegenheit grundsätzlich von der Gemeinde bescheinigen zu lassen und diese Stimmrechtsbescheinigung dem Bundesgericht mit der Beschwerdeerhebung einzureichen. Dies gilt insbesondere, wenn ihre Stimmberechtigung von keiner Vorinstanz geprüft wurde (BGE 149 II 66 E. 1.3). Die Beschwerdeführenden des vorliegenden Verfahrens hätten somit belegen müssen, dass sie bei den Kantonsratswahlen vom 12. Februar 2023 wahlberechtigt waren, was sie jedoch nicht getan haben. Allerdings gehören mehrere von ihnen dem Zürcher Kantonsrat an, was die Stimmberechtigung in kantonalen Angelegenheiten voraussetzt (Art. 40 Abs. 1 KV/ZH; SR 131.211). Ihre Beschwerdebefugnis nach Art. 89 Abs. 3 BGG ist somit gegeben (vgl. Urteil 1C\_495/2017 vom 29. Juli 2019 E. 1.3, nicht publ. in: BGE 145 I 259). Wie es sich mit den übrigen Beschwerdeführenden verhält, kann offenbleiben.

## **6.**

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass auf die Beschwerde gegen den kantonsrätlichen Beschluss betreffend die Wahl der Kommissionen nicht einzutreten ist. Soweit sich die Beschwerde gegen die Wahl von Isabel Garcia richtet, sind die Sachurteilsvoraussetzungen zwar ebenfalls nicht erfüllt. Indessen ist aus den dargelegten Gründen, insbesondere zur Wahrung des Anspruchs auf Treu und Glauben, in dieser Hinsicht auf die Beschwerde ausnahmsweise einzutreten.

## 7.

**7.1** Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, der Kantonsrat habe Art. 34 BV verletzt, indem er die Wahl von Isabel Garcia erwahrt und somit der FDP einen zusätzlichen Sitz zugebilligt habe, obwohl dieser Sitz nach dem Willen des Stimmvolks einer zur GLP gehörenden Person zustehe. Isabel Garcia habe ihren Kantonsratssitz in erster Linie aufgrund des kantonsweiten Resultats der Liste 04 erhalten und nicht wegen der für sie abgegebenen Stimmen. Elf Tage nach der Wahl und sechs Tage nach der amtlichen Publikation der Ergebnisse habe sie die Partei gewechselt. Aufgrund der verfügbaren Informationen sei davon auszugehen, dass sie sich bereits vor dem Wahltag zu diesem Schritt entschlossen und die Zürcher FDP davon Kenntnis gehabt habe. Sie habe denn auch keinen sachlichen Grund nennen können, der einen Wechsel nach der Wahl gerechtfertigt hätte. Es liege ein bewusstes Täuschungsmanöver vor. Aufgrund der langjährigen, ausgeprägten Fraktionsdisziplin im Zürcher Kantonsrat hätten die für Isabel Garcia Wählenden darauf vertrauen dürfen, dass sie im Falle einer Wahl auf der Parteilinie der GLP stimmen würde.

**7.2** Isabel Garcia und der Kantonsrat verweisen dagegen auf das Prinzip des freien Mandats und darauf, dass das Bundesgericht gestützt auf dieses Prinzip einen Parteiwechsel zwischen der Wahl und dem Amtsantritt in BGE 135 I 19 für verfassungskonform erachtet habe. Auch das im Kanton Zürich angewendete Wahlsystem des Doppelproporz weise Elemente einer Persönlichkeitswahl auf: Zur Berechnung der Sitzansprüche der Listen(-gruppen) seien die Stimmabgaben für die einzelnen Kandidierenden massgeblich. Formell träten bei Verhältniswahlen Listen und nicht Parteien an. Im Übrigen sei unzutreffend, dass die GLP im Wahlkreis II den Sitz aufgrund von Stimmen aus anderen Wahlkreisen erhalten habe, ganz im Gegenteil. Das Ergebnis der GLP-Liste im Wahlkreis II habe zu Sitzen von GLP-Listen in anderen Wahlkreisen beigetragen. Es gebe weiter auch keine Anzeichen, dass der Parteiübertritt bereits vor der Wahl geplant gewesen sei.

**7.3** In BGE 135 I 19 befasste sich das Bundesgericht ausführlich mit der Gültigkeit der Wahl einer Kandidatin für den St. Galler Kantonsrat (Kantonsparlament), die zwischen Wahltermin und Konstituierung des Parlaments zu einer Partei mit konkurrierender Liste übergetreten war. Die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) lege es dabei im Lichte des Prinzips der auftragsfreien Repräsentation aus (sogenanntes freies Mandat). Es hielt unter Bezugnahme auf das kantonale Recht fest, dass die Kandidierenden dadurch, dass sie sich unterschrittlich

mit einer Kandidatur auf einer Liste einverstanden erklärten, kein Versprechen zu ihrem Verhalten nach dem Wahlgang abgaben (a.a.O., E. 5.3). Die Mitglieder des St. Galler Kantonsparlaments könnten aus ihrer angestammten Partei austreten und sogar in eine andere Partei übertreten, ohne deshalb zur Abgabe des Mandats verpflichtet zu sein. Sie verletzen keine rechtliche Treuepflicht gegenüber ihrer Wählerschaft, wenn sie die Partei nach Amtsantritt wechselten. Ein derartiges Verhalten verstosse nicht gegen die politischen Rechte der Wählerschaft. Dies gelte auch für das Ausscheiden aus der Partei zwischen Wahltermin und Amtsantritt. Unmittelbar aus den verfassungsmässigen politischen Rechten liessen sich keine höheren Anforderungen an die Zulassung zum Amtsantritt ableiten, als später während der Amtsausübung gelten würden. Immerhin stünde es dem kantonalen Gesetzgeber frei, eine Regelung über Konsequenzen zu erlassen für den Fall, dass ein gewählter Kandidat noch vor der Validierung der Wahl aus eigenen Stücken zur Partei einer konkurrierenden Liste überwechselt. Eine derartige Vorschrift bestehe jedoch nicht. Vor diesem Hintergrund halte es vor der Verfassung stand, dass der St. Galler Kantonsrat die Wahl der betreffenden Kantonsrätin trotz des fraglichen Parteiwechsels als gültig eingestuft und ihr die Amtsausübung erlaubt habe (a.a.O., E. 5.5 f.).

**7.4** Kandidierende haben gestützt auf die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV), die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) und den Schutz ihrer politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) grundsätzlich die Freiheit, jederzeit nicht nur ihre politischen Überzeugungen zu ändern, sondern in der Konsequenz auch ihre Parteizugehörigkeit zu überdenken und allenfalls die Partei zu wechseln. Zumindest für die Dauer der Amtszeit ergibt sich dieser Anspruch auch aus dem Prinzip des freien Mandats (vgl. Art. 161 Abs. 1 BV und Art. 52 Abs. 1 KV/ZH; zur eingeschränkten Tragweite des freien Mandats s. PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Parteiwechsel am Wahlabend, Jusletter vom 16. März 2009, Rz. 11 ff.; ANINA WEBER, Mandatsverlust bei Parteiwechsel, SJZ 107/2011 S. 352 f. und 357 f.; *dieselbe*, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, 2016, Rz. 1009 und 1013). Ein Parteiwechsel bedeutet im Grundsatz keine Verletzung der politischen Rechte der Wahlberechtigten. Es kann immer Gründe geben, die einen weiteren Verbleib in der bisherigen Partei problematisch erscheinen lassen. Die Bindung zur Partei kann sich auch über die Zeit lockern, ohne dass den Beteiligten klar sein muss, ab welchem Zeitpunkt sie nicht mehr in beachtlicher Weise besteht. Dabei kann es sich um Gründe handeln, die bei den einzelnen Kandidierenden zu suchen sind oder solche, die bei der Partei oder auch den Parteien liegen. Häufig dürfte es sich

zudem um Gründe handeln, die nach aussen nicht erkennbar sind. Eine gerichtliche Prüfung solcher Sachverhalte erscheint weder sinnvoll noch realistisch.

## **8.**

Die Freiheit, die Partei zu wechseln, hat jedoch eine Grenze. Diese Grenze gibt Art. 34 Abs. 2 BV vor. Die Beschwerdeführenden machen geltend, diese Grenze sei vorliegend überschritten worden. Sie argumentieren damit, dass die Stimmberechtigten irreführt worden seien. Die Irreführung des Stimmvolks erkennen sie darin, dass die Beschwerdegegnerin sich als Kandidatin der GLP zur Wahl gestellt hat, obwohl sie im Zeitpunkt der Wahl bereits den Entscheid gefasst haben soll, diese Partei zu verlassen. Sie habe die Wahlberechtigten über ihre Absichten getäuscht. Angesichts der Bedeutung der Listenstimmen im Proporz und insbesondere beim "doppelten Pukelsheim", wie er im Kanton Zürich angewendet wird, sei diese Fehlinformation wesentlich. Durch diese Fehlinformation über einen wesentlichen Punkt sei der Wille des Stimmvolks nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht worden, was eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV bedeute.

**8.1** Im bereits mehrfach erwähnten BGE 135 I 19 war die Rüge der Irreführung der Stimmberechtigten aus formellen Gründen nicht zu prüfen (BGE 135 I 19 E. 2.2.2; vgl. SCHIESS RÜTIMANN, a.a.O., Rz. 17 ff.). Vorliegend ist diese rechtzeitig erhobene und begründete Rüge hingegen zu behandeln.

**8.2** Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungs-freiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 146 I 129 E. 5.1; 145 I 259 E. 4.3; je mit Hinweisen). Der Wählerwille soll sich möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln (BGE 135 I 19 E. 2.1 mit Hinweisen). Bestandteil von Art. 34 Abs. 2 BV bildet nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch die Wahlrechtsgleichheit, die sich in drei Teilgehalte, nämlich in die Zählwert-, die Stimmkraft- und die Erfolgswertgleichheit unterteilen lässt. Dem Grundsatz der Zählwertgleichheit kommt absoluter Charakter zu. Dagegen können sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkraft- und der Erfolgswertgleichheit bis zu einem gewissen Grad zulässig sein (BGE 149 I 354 E. 5.1; 145 I 259 E. 4.4; je mit Hinweis). Ausserdem steht bei der Proporzwahl die

von der Partei bzw. politischen Gruppierung aufgestellte Liste im Vordergrund (BGE 135 I 19 E. 5.2).

**8.3** Seit dem BGE 135 I 19 hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zu den Anforderungen von Art. 34 BV an die Proporzwahlverfahren kantonaler Parlamentswahlen stark weiterentwickelt. Es hat dabei namentlich an die Erfolgswertgleichheit, der es einen wahlkreisübergreifenden Charakter zuschreibt und die sich auf die Verteilung der Sitze zwischen den verschiedenen Listen bezieht, einen strengen Massstab angelegt (vgl. BGE 143 I 92 E. 3.5 und 5.1; 140 I 107; 136 I 376, 352; je mit Hinweisen). Die ohnehin grosse Bedeutung von Listen im Proporzwahlverfahren wurde dadurch noch verstärkt. Viele Kantone haben ihre Parlamentswahlsysteme entsprechend angepasst, wobei das System des "doppelten Pukelsheim" grössere Verbreitung fand, bei dem der Kanton Zürich eine Vorreiterrolle übernommen hatte (vgl. zum Ganzen GEROLD STEINMANN/MICHEL BESSON, in: St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 25 zu Art. 34 BV; ANDREAS GLASER, in: Staatsrecht, 3. Aufl. 2021, § 42 N. 92 ff.; NAGIHAN MUSLIU, in: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 1). Dieses Proporzwahlssystem gewichtet die Listen gegenüber den einzelnen Kandidierenden noch besonders, wie sich aus der nachfolgenden Erwägung ergibt (E. 8.4 hiernach). Aufgrund des mit der Rechtsprechung zusätzlich erlangten Gewichts der Listenzugehörigkeit kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass eine Wahl unter bestimmten Umständen unzulässig sein könnte. Dies gilt namentlich für einen Fall einer mit dem Parteiwechsel einhergegangenen, schweren Irreführung der Stimmbevölkerung, wie anschliessend darzulegen sein wird (hinten E. 8.6 hiernach). Insoweit wird die in BGE 135 I 19 eingeschlagene Rechtsprechung zu präzisieren sein.

**8.4** Die Parlamentssitze werden beim Proporzwahlverfahren auf verschiedene Parteien bzw. Gruppierungen im Verhältnis ihres Wähleranteils verteilt. Die Wählerinnen und Wähler geben ihre Stimme einer Liste, auf der die Namen mehrerer Kandidierender stehen. Danach werden die Mandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten Parteien und Gruppierungen verteilt. Diese Verteilung kann nach unterschiedlichen Verfahren erfolgen. Im Kanton Zürich findet für die Wahl des Kantonsrats ein vom Mathematiker FRIEDRICH PUKELSHEIM entworfenes Verfahren Anwendung, das auf einer doppelten Proportionalität beruht (deshalb auch die Bezeichnung "doppelter Pukelsheim"). Danach werden in einem ersten Schritt die Stimmen, die eine politischen Partei (oder andere gesellschaftliche Gruppierung) in sämtlichen Wahlkreisen errungen hat, auf Kantonsebene zusammengezählt

und ihr eine dementsprechende Sitzzahl für den gesamten Kanton zugewiesen (s. für den Kanton Zürich § 103 GPR: "Oberzuteilung auf die Listengruppen"). In einem zweiten Schritt werden diese den Parteien zugewiesenen Sitze auf die Wahlkreise im Kanton verteilt (s. für den Kanton Zürich § 104 GPR: "Untertzuteilung auf die Listen"; zum Ganzen: ANDREAS KLEY, in: Staatsrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 103 ff.; GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER/MAYA HERTIG RANDALL/ALEXANDRE FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, 4. Aufl. 2021, S. 255). Dieses Vorgehen reduziert natürliche Quoren und führt zu einer höheren Erfolgswertgleichheit (FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUMACHER, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011 S. 1586 ff.; vgl. allerdings auch den Hinweis bei YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADIA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2023, Rn. 1413, wonach Sperrklauseln wie in § 102 Abs. 3 GPR diesen Effekt in einem gewissen Ausmass wieder zunichte machen).

Da der Mandatsausgleich zur Wahrung der gesamtkantonalen Proportionalität über die Wahlkreisgrenzen hinaus erfolgt, ist es möglich, dass Kandidierende in ihrem eigenen Wahlkreis nicht die erforderliche Stimmenzahl erreichen, trotzdem einen Sitz erhalten, weil der Partei gesamtkantonale ein Sitz zusteht und dieser Sitz dem fraglichen Wahlkreis zufällt (KLEY, a.a.O., Rn. 106). Dies unterstreicht die Bedeutung der Listen noch zusätzlich.

Zutreffend ist freilich der Einwand der Beschwerdegegnerin und des Kantonsrats, dass auch das im Kanton Zürich angewendete Wahlsystem des Doppelproporzes Elemente einer Persönlichkeitswahl aufweist, indem zur Berechnung der Sitzansprüche der Listen(-gruppen) die Stimmabgaben für die einzelnen Kandidierenden massgeblich sind (sogenannte Einzelstimmkonkurrenz, vgl. dazu HANGARTNER UND ANDERE, a.a.O., Rz. 1401 f.). Dieser Stimmverteilungsmodus ändert indessen nichts daran, dass im Ergebnis primär die Stimme für die Liste entscheidend ist, denn erfolgreich Kandidierende verdanken ihr Mandat zu einem bedeutenden Teil der Anrechnung von weiteren Listenstimmen (BGE 135 I 19 E. 5.4). Die Bedeutung der Listen kommt schliesslich auch darin zum Ausdruck, dass gemäss § 108 Abs. 1 GPR nicht etwa ein zusätzlicher Wahlgang stattfindet, wenn ein Sitz nicht besetzt werden kann oder nachträglich frei wird, sondern vielmehr die erste Ersatzperson der betreffenden Liste als gewählt zu erklären ist.

**8.5** Ein mit Art. 34 BV kompatibles Proporzwahlsystem und namentlich auch jenes, das bei Kantonsratswahlen im Kanton Zürich Anwendung

findet, zeichnet sich dadurch aus, dass der Listenzugehörigkeit eine entscheidende Rolle zukommt. Solche Proporzwahlsysteme haben die Funktion, die Parteipräferenzen der Stimmberechtigten im zu besetzenden Parlament möglichst genau abzubilden. Sie setzen voraus, dass sich die Kandidierenden entsprechend ihren politischen Überzeugungen auf die unterschiedlichen Listen verteilen. Dies liegt grundsätzlich in ihrem eigenen Interesse und in jenem der Parteien und übrigen Kandidierenden der jeweiligen Liste. Weiter sind die politischen Überzeugungen oft einem Wandel unterworfen und die Nähe zwischen den Kandidierenden und ihren jeweiligen Parteien/Listen können variieren (s. E. 7.4 hiervor). Die Abbildung der Parteipräferenzen soll bei der Sitzverteilung im Parlament zwar möglichst genau erfolgen, bleibt aber auch aufgrund dieser Unsicherheiten zwangsläufig eine Annäherung.

**8.6** Im Hinblick auf Art. 34 Abs. 2 BV kann es daher nicht entscheidend sein, wenn sich die Listenzugehörigkeit eines bzw. einer Kandidierenden aufgrund geänderter Verhältnisse nachträglich als falsch erweist. Auch wenn es sich im Hinblick auf eine Parlamentswahl um eine zentrale Information handelt, welcher Liste eine Kandidatin bzw. ein Kandidat angehört, haben die Stimmberechtigten mit solchen Unsicherheiten zu rechnen (vgl. E. 7.4 hiervor).

Wer hingegen für den Kantonsrat kandidiert und den Stimmberechtigten die eigene, "wahre" Listen-/Parteizugehörigkeit vorenthält, führt die Wählerschaft über eine für die Wahl zentrale Tatsache in die Irre; denn wer für den Zürcher Kantonsrat kandidieren möchte, kann dies nur auf einer Liste tun (§ 96 Abs. 1 GPR; vgl. auch § 89 GPR). Stellt sich die diesbezügliche Angabe im Anschluss an die Wahl der betreffenden Person als Fehlinformation heraus, handelt es sich dabei um eine neue, objektiv feststellbare Tatsache, die im Rahmen einer Wahl wesentlich und für die Wahl der betreffenden Kandidatin bzw. des betreffenden Kandidaten entscheidend ist. Sie bedeutet damit eine schwere Irreführung der Stimmberechtigten im Sinne der Rechtsprechung (s. dazu HANGARTNER UND ANDERE, a.a.O., Rz. 2598 ff.). Eine solche schwere Irreführung der Wählerschaft verletzt Art. 34 Abs. 2 BV, da nicht mehr sichergestellt ist, dass der Wille der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht im Wahlergebnis zum Ausdruck kommt.

## **9.**

Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 29a BV sichert den Stimmberechtigten zu, dass eine mutmassliche, schwere Irreführung der Stimmberechtigten

gerichtlich untersucht wird, wenn dahingehende Anzeichen glaubhaft gemacht werden. Genau das wird der Gewählten im vorliegenden Fall von den Beschwerdeführenden vorgeworfen: Sie habe sich bereits vor ihrer Wahl zum Parteiwechsel entschieden und die Wahlberechtigten darüber im Dunkeln gelassen. Der Parteiwechsel ein Tag nach Ablauf der Beschwerdefrist und ohne ersichtlichen Grund gibt in der Tat Anlass zu einer entsprechenden Untersuchung durch die zuständigen Behörden. Eine solche ist bislang ausgeblieben.

Entscheidend ist somit, ob die Beschwerdegegnerin den festen Entschluss zum Parteiwechsel bereits im Zeitpunkt der Wahl gefasst und entsprechende Vorkehrungen getroffen oder Aussagen gemacht hatte. Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, zu dieser Frage als erste Instanz ein Beweisverfahren durchzuführen. Stattdessen ist die Sache zu diesem Zweck an eine kantonale Behörde zu überweisen. Es liegt an ihr, den Sachverhalt anhand der notwendigen Beweismittel festzustellen (vgl. § 60 VRG). In Nachachtung des vorne in E. 3.3 dargelegten Rechtsmittelwegs hätte sich grundsätzlich zunächst der Kantonsrat im Rahmen eines Stimmrechtsrekursverfahrens mit den Anträgen und Rügen der Beschwerdeführenden befassen müssen. Allerdings hat er die Frage der Erhaltung der Wahl Isabel Garcias im Zusammenhang mit seinem Erhaltungsbefehl aufgrund eines Minderheitsantrags seiner vorbereitenden Kommission inhaltlich bereits erörtert und liess sie zu diesem Zweck vorgängig von seiner Geschäftsleitung anhören. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Dringlichkeit der Angelegenheit erscheint eine Rückweisung an den Kantonsrat nicht sinnvoll. Die Sache ist vielmehr zur weiteren Behandlung an das Verwaltungsgericht zu überweisen.

#### **10.**

Aus diesen Gründen ist auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht einzutreten, während die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gutzuheissen ist, soweit darauf einzutreten ist. Die Sache ist im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zu überweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Da die Beschwerdeführenden nicht anwaltlich vertreten sind, fällt eine Parteientschädigung ausser Betracht (Art. 68 BGG).

## **Das Bundesgericht erkennt:**

**1.**

Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

**2.**

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich überwiesen.

**3.**

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

**4.**

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Kantonsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Mai 2024

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

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Kneubühler

Dold