

Sitzung vom 15. April 2026

382. Anfrage (Sitzuteilung im Kantonsrat bei stark divergierender Entwicklung von Wohnbevölkerung und Stimmberechtigten)

Die Kantonsräte Tumasch Mischol, Hombrechtikon, Martin Huber, Neftenbach, und Donato Scognamiglio, Freienstein-Teufen, haben am 19. Januar 2026 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Art. 51 Abs. 3 der Kantonsverfassung ist die Sitzuteilung so zu regeln, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht hat. Die Zuteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise erfolgt gemäss § 88 GPR auf der Grundlage der ständigen Wohnbevölkerung.

Der Kanton Zürich verzeichnet seit Jahren ein ausserordentlich starkes Bevölkerungswachstum, das sich regional sehr unterschiedlich auswirkt. Gleichzeitig entwickelt sich die Zahl der Stimmberechtigten sowohl insgesamt als auch regional deutlich langsamer und mit einer anderen Struktur als die Wohnbevölkerung. Diese Divergenz nimmt weiter zu und dürfte sich gemäss kantonalen Prognosen auch in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die heutige Berechnungsgrundlage unter stark wachsender und sich strukturell verändernder Wohnbevölkerung weiterhin gewährleistet, dass die Wählerstimmen kantonsweit möglichst gleiches Gewicht haben, wie es die Kantonsverfassung verlangt.

Der Regierungsrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie hat sich seit 2011 die Relation zwischen Wohnbevölkerung und Anzahl Stimmberechtigter in den einzelnen Wahlkreisen entwickelt, und wie gross sind die entsprechenden Unterschiede zwischen den Wahlkreisen heute, Stand Ende 2025? Wir bitten um eine Aufstellung.
2. Wie viele Stimmberechtigte entfallen aktuell in den einzelnen Wahlkreisen auf einen Kantonsratssitz, und wie haben sich diese Werte im Zeitverlauf verändert?
3. Wie würde sich die Sitzuteilung auf die Wahlkreise für die aktuelle sowie für die nächste Amtsdauer darstellen, a) bei Berechnung nach der heutigen Grundlage der Wohnbevölkerung und, b) bei Berechnung nach der Anzahl der Stimmberechtigten, jeweils unter Anwendung desselben Berechnungsverfahrens?

4. Wie beurteilt der Regierungsrat die heutigen und absehbaren Unterschiede in der effektiven Stimmgewichtung zwischen den Wahlkreisen im Lichte von Art. 51 Abs. 3 Kantonsverfassung?
5. Sieht der Regierungsrat angesichts der starken und regional sehr unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung Bedarf, die gesetzlichen Grundlagen zur Sitzzuteilung so weiterzuentwickeln, dass die verfassungskonforme Gleichgewichtung der Wählerstimmen auch bei ausserordentlichem Bevölkerungswachstum dauerhaft sichergestellt bleibt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tumasch Mischol, Hombrechtikon, Martin Huber, Neftenbach, und Donato Scognamiglio, Freienstein-Teufen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Seit 2011 ist die zivilrechtliche Wohnbevölkerung des Kantons Zürich gewachsen. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Wohnbevölkerung hat sich von gut 24% im Jahr 2011 auf 29% im Jahr 2025 erhöht. Gleichzeitig ist der Anteil der Minderjährigen bei rund 18% weitgehend stabil geblieben. Der Anteil der Stimmberechtigten an der Wohnbevölkerung hat im genannten Zeitraum insgesamt abgenommen. Die Abnahme verläuft regional unterschiedlich. Am stärksten ist die Abnahme im Wahlkreis I mit 9,1 Prozentpunkten, am geringsten ist sie im Wahlkreis XVI mit 0,7 Prozentpunkten. Im Wahlkreis III ist der Anteil der Stimmberechtigten hingegen um 0,4 Prozentpunkte angestiegen. Die Zahlen zu allen Wahlkreisen sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

Anteil Stimmberechtigter an Wohnbevölkerung (in %)					
Wahlkreis	2011	2015	2019	2023	2025
I. Stadt Zürich, Stadtkreise 1 und 2	62,4	58,8	55,5	53,3	53,3
II. Stadt Zürich, Stadtkreise 3 und 9	58,6	57,5	56,5	55,0	54,6
III. Stadt Zürich, Stadtkreise 4 und 5	55,1	55,4	56,2	55,8	55,5
IV. Stadt Zürich, Stadtkreise 6 und 10	62,4	61,1	60,1	58,8	58,4
V. Stadt Zürich, Stadtkreise 7 und 8	62,0	59,3	57,9	56,7	56,6
VI. Stadt Zürich, Stadtkreise 11 und 12	53,5	51,5	50,9	49,4	49,0
VII. Dietikon, umfassend den Bezirk Dietikon	56,7	54,1	52,6	50,8	50,5
VIII. Affoltern, umfassend den Bezirk Affoltern	66,5	66,0	64,3	63,0	62,8
IX. Horgen, umfassend den Bezirk Horgen	62,5	60,6	59,2	57,4	56,9
X. Meilen, umfassend den Bezirk Meilen	65,5	64,4	63,3	62,2	62,0
XI. Hinwil, umfassend den Bezirk Hinwil	66,0	65,5	65,1	63,5	63,0
XII. Uster, umfassend den Bezirk Uster	62,6	61,4	60,5	59,3	58,9

Anteil Stimmberechtigter an Wohnbevölkerung (in %)					
Wahlkreis	2011	2015	2019	2023	2025
XIII. Pfäffikon, umfassend den Bezirk Pfäffikon	66,9	66,0	65,6	64,6	64,4
XIV. Stadt Winterthur	63,4	63,0	61,9	60,3	59,9
XV. Winterthur-Land, umfassend sämtliche Landgemeinden des Bezirks Winterthur	69,5	69,0	68,6	67,9	67,6
XVI. Andelfingen, umfassend den Bezirk Andelfingen	70,2	69,9	70,5	69,8	69,5
XVII. Bülach, umfassend den Bezirk Bülach	60,8	59,2	58,1	56,3	55,8
XVIII. Dielsdorf, umfassend den Bezirk Dielsdorf	61,0	59,5	58,6	57,4	56,8
Stadt Zürich, unbekannter Kreis	–	75,5	75,7	72,4	65,2

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich: Kantonale Bevölkerungserhebung.

Zu Frage 2:

Per Ende 2025 entfallen – bei der Sitzzuteilung der laufenden Amtsdauer (Wahljahr 2023; Sitzzuteilung nach Wohnbevölkerung) – je nach Wahlkreis zwischen 4473 und 5988 Stimmberechtigte auf einen Kantonsratsstz. Der tiefste Wert ergibt sich im Wahlkreis VI, Stadt Zürich, Kreise, 11+12 (4473 Stimmberechtigte pro Sitz), der höchste im Wahlkreis XV, Winterthur-Land (5988 Stimmberechtigte pro Sitz). Im Zeitverlauf ist in der Mehrzahl der Wahlkreise ein Anstieg der Stimmberechtigten pro Sitz festzustellen. Besonders ausgeprägt ist dieser Anstieg im Wahlkreis IV, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass dieser Wahlkreis zwischen den Wahljahren 2019 und 2023 einen Sitz verloren hat (9 auf 8 Sitze) und gleichzeitig die Zahl der Stimmberechtigten weiter zunahm. Umgekehrt zeigt sich im Wahlkreis VIII in demselben Zeitraum eine markante Abnahme, was wesentlich damit zusammenhängt, dass der Wahlkreis zwischen 2019 und 2023 einen zusätzlichen Sitz erhalten hat (6 auf 7 Sitze). In den übrigen Wahlkreisen fallen die Veränderungen geringer aus und ergeben sich vornehmlich aus der Entwicklung der Zahl der Stimmberechtigten bei unveränderter Sitzzahl. Die Entwicklung im Zeitverlauf ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Anzahl Stimmberechtigter pro Kantonsratswahlstz			
Wahlkreis	2019	2023	2027
I. Stadt Zürich, Kreise 1+2	4340	4455	4614
II. Stadt Zürich, Kreise 3+9	4864	4926	5015
III. Stadt Zürich, Kreise 4+5	4749	4885	4882
IV. Stadt Zürich, Kreise 6+10	4750	5501	5547
V. Stadt Zürich, Kreise 7+8	5122	5259	5335
VI. Stadt Zürich, Kreise 11+12	4315	4413	4473
VII. Dietikon	4364	4488	4527
VIII. Affoltern	5819	5143	5247
IX. Horgen	4951	4997	5052
X. Meilen	5477	5586	5694
XI. Hinwil	5610	5758	5869
XII. Uster	4966	5127	5246

Anzahl Stimmberechtigter pro Kantonsratswahlsitz			
Wahlkreis	2019	2023	2027
XIII. Pfäffikon	5620	5756	5884
XIV. Stadt Winterthur	5306	5424	5549
XV. Winterthur-Land	5593	5816	5988
XVI. Andelfingen	5465	5634	5814
XVII. Bülach	4851	5060	5154
XVIII. Dielsdorf	4786	4886	5036
Durchschnitt	5053	5173	5273

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich: Kantonale Bevölkerungserhebung.

Erläuterung und Lesebeispiel:

Im Wahlkreis I Stadt Zürich, Kreise 1+2, lebten Ende des Jahres 2017 21 702 Stimmberechtigte. Für die Kantonsratswahl 2019 standen dem Wahlkreis entsprechend seiner Wohnbevölkerung von 38 088 Personen (Stand Ende des Jahres 2017) fünf Sitze zu (rechnerisch 4,5746). Im Wahlkreis I entfielen somit 4340 Stimmberechtigter auf einen Kantonsratssitz.

Zu Frage 3:

Das Statistische Amt hat die Sitzzuteilung auf die Wahlkreise für die laufende sowie für die nächste Amtsdauer sowohl nach der geltenden Grundlage der zivilrechtlichen Wohnbevölkerung als auch hypothetisch nach der Zahl der Stimmberechtigten berechnet. Die Berechnungen erfolgten jeweils unter der Anwendung desselben Berechnungsverfahrens. Die entsprechenden Berechnungen sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt:

Anzahl Sitze pro Wahlkreis gestützt auf Wohnbevölkerung (W) und Stimmberechtigte (S)									
Wahlkreis	2019			2023			2027		
	W	S	Δ	W	S	Δ	W	S	Δ
I. Stadt Zürich, Kreise 1+2	5	4	+1	5	4	+1	5	4	+1
II. Stadt Zürich, Kreise 3+9	12	12		12	11	+1	12	12	
III. Stadt Zürich, Kreise 4+5	5	5		5	5		5	5	
IV. Stadt Zürich, Kreise 6+10	9	9		8	9	-1	8	8	
V. Stadt Zürich, Kreise 7+8	6	6		6	6		6	6	
VI. Stadt Zürich, Kreise 11+12	12	10	+2	12	10	+2	12	10	+2
VII. Dietikon	11	10	+1	11	10	+1	11	10	+1
VIII. Affoltern	6	7	-1	7	7		7	7	
IX. Horgen	15	15		15	15		15	14	+1
X. Meilen	12	13	-1	12	13	-1	12	13	-1
XI. Hinwil	11	12	-1	11	12	-1	11	12	-1
XII. Uster	16	16		16	16		16	16	
XIII. Pfäffikon	7	8	-1	7	8	-1	7	8	-1
XIV. Stadt Winterthur	13	14	-1	13	14	-1	13	14	-1
XV. Winterthur-Land	7	8	-1	7	8	-1	7	8	-1
XVI. Andelfingen	4	4		4	4		4	4	
XVII. Bülach	18	17	+1	18	18		18	18	
XVIII. Dielsdorf	11	10	+1	11	10	+1	11	11	
Total	180	180		180	180		180	180	

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich: Kantonale Bevölkerungserhebung.

Zu Frage 4:

Gemäss Art. 51 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) ist die Sitzverteilung so zu regeln, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im Kanton möglichst gleiches Gewicht hat. Die Bestimmung konkretisiert auf kantonaler Ebene den in der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankerten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 BV).

Die Wahlrechtsgleichheit umfasst drei Teilgehalte: Zählwertgleichheit, Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit. Die Zählwertgleichheit verlangt, dass jede gültig abgegebene Stimme formell gleich zählt. Die Stimmkraftgleichheit will, dass die Wählenden mit ihrer Stimme einen möglichst gleich grossen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments haben. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen. Die Erfolgswertgleichheit schliesslich verlangt, dass die Stimmen materiell möglichst in gleichem Umfang zum Wahlergebnis beitragen (vgl. zum Ganzen auch BGE 143 I 92 E. 3.4).

Die vorliegende Frage nach den «heutigen und absehbaren Unterschieden in der effektiven Stimmgewichtung zwischen den Wahlkreisen im Lichte von Art. 51 Abs. 3 Kantonsverfassung» betrifft in erster Linie die «Stimmkraftgleichheit» auf der Ebene der Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise. Art. 51 Abs. 3 KV ist jedoch nicht auf diese Ebene beschränkt, sondern zielt auf die Verteilung der Sitze im Wahlsystem insgesamt ab. Vor diesem Hintergrund ist zu berücksichtigen, dass das im Kanton Zürich geltende doppeltproportionale Zuteilungsverfahren (Divisorverfahren mit Standardrundung) die Erfolgswertgleichheit kantonsweit stärkt und damit dem verfassungsrechtlichen Ziel, dem Wählerwillen im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht zu geben, bereits in hohem Mass Rechnung trägt.

Ferner gilt es zu beachten, dass Art. 51 Abs. 3 KV für die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise verschiedene Bezugsgrössen zulässt. Als Repräsentationsbasis kommen die Gesamtbevölkerung (Wohnbevölkerung unter Einschluss von Ausländerinnen und Ausländern), die schweizerische Wohnbevölkerung (unter Einschluss Nichtstimmberechtigter) oder die Zahl der Stimmberechtigten in Betracht. Zwar wird die Stimmkraftgleichheit am konsequentesten umgesetzt, wenn Repräsentationsbasis und Stimmberechtigte möglichst deckungsgleich sind, d. h., wenn für die Sitzzuteilung auf die Wahlkreise auf die Zahl der Stimmberechtigten abgestellt wird (vgl. dazu Matthias Hauser, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 51 N. 10). Doch gilt

es auf der anderen Seite zu berücksichtigen, dass Volksvertreterinnen und -vertreter stets die gesamte Wohnbevölkerung repräsentieren. Der kantonale Gesetzgeber hat sich in § 88 des Gesetzes über die politischen Rechte (LS 161) für die Wohnbevölkerung als Repräsentationsbasis entschieden. Auch der Bund knüpft an diese Bezugsgrösse an. Bei der Wahl des Nationalrates werden die Sitze nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt (Art. 149 Abs. 4 BV).

Zusammengefasst ist mit Blick auf das Ausgeführte festzustellen, dass das gegenwärtige Wahlsystem verfassungskonform ist und der Wahlrechtsgleichheit hinreichend Rechnung trägt.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat sieht derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Das gegenwärtige System ist verfassungskonform. Gleichwohl wird der Regierungsrat die demografische Entwicklung verfolgen und gegebenenfalls prüfen, ob und inwiefern eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen angezeigt ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli