

A. Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

(Änderung vom ...; Punktuelle Anpassung der Vorinstanzen des Bundesgerichts)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung
des Kantonsrates vom 3. Juli 2025,

beschliesst:

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie
folgt geändert:

Rekursinstanz

§ 19 b. Abs. 1 unverändert.

² Rekursinstanz ist

lit. a–d unverändert.

lit. e wird aufgehoben.

lit. f und g unverändert.

Abs. 3 und 4 unverändert.

c. Nach dem Inhalt der Anordnung

§ 44. ¹ Die Beschwerde ist unzulässig

lit. a–d unverändert.

lit. e wird aufgehoben.

lit. f unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003
wird wie folgt geändert:

Mitteilung und Veröffentlichung

§ 81. Abs. 1–3 unverändert.

* Die Geschäftsleitung des Kantonsrates besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Kantonsratspräsident); Thomas Forrer, Erlenbach; Marzena Kopp, Meilen; Sibylle Marti, Zürich; Sylvie Matter, Zürich; Tumasch Mischol, Meilen; Romaine Rogenmoser, Büllach; Markus Schaaf, Zell; Judith Anna Stofer, Dübendorf; Christa Stünzi, Horgen; Urs Waser, Langnau a. A.; Tobias Weidmann, Hettlingen; Monika Wicki, Zürich; Christoph Ziegler, Elgg; Claudio Zihlmann, Zürich; Sekretariat: Moritz von Wyss.

⁴ Bei der Wahl des Regierungsrates werden die Ergebnisse von der Direktion veröffentlicht.

b. Erwahrung und Bericht

§ 107. ¹ Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist erwahrt der Regierungsrat die rechtskräftigen Ergebnisse der Wahl.

² Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat auf dessen konstituierende Sitzung hin über die Ergebnisse der Wahl und die Beurteilung von Stimmrechtsrekursen.

III. Das Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

Konstituierung

§ 2. Abs. 1 unverändert.

² Er konstituiert sich, sobald er verhandlungs- und beschlussfähig ist.

IV. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

B. Kantonsratsreglement (KRR) **(Änderung vom ...; Konstituierung und Erwahrung)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom xxxx,

beschliesst:

I. Das Kantonsratsreglement vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

Einladung und Eröffnung

§ 1. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Das Kantonsratsmitglied, das bei der Eröffnung als erstes spricht, ist für die Feststellung der Konstituierung zuständig.

Abs. 4 unverändert.

Ablauf

§ 2. Die konstituierende Sitzung hat folgenden Ablauf:

lit. a. unverändert.

lit. b. wird aufgehoben

lit. c–i unverändert.

lit. j wird zu lit. b.

Weitere Aufgaben

§ II. Die Geschäftsleitung nimmt die Aufgaben gemäss Kantonsratsgesetz wahr und

lit. a–f unverändert.

g. prüft anhand des Berichts des Regierungsrates über die Wahlen, ob die Wahl der Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig ist, und beantragt dem Kantonsrat, sofern diese Voraussetzung erfüllt ist, die Feststellung seiner Konstituierung.

II. Die Reglementsänderung tritt zusammen mit der Änderung vom ... des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 in Kraft.

III. Gegen die Reglementsänderung kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses im Amtsblatt und der Reglementsänderung in der Gesetzessammlung.

Zürich, 3. Juli 2025

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:	Der Generalsekretär:
Beat Habegger	Moritz von Wyss

Bericht

I. Ausgangslage: Zwei Bundesgerichtsentscheide

Grundsätzlich sind die Kantone verpflichtet, als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts oberste kantonale Gerichte einzusetzen (Art. 86 Abs. 2 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]). Unter anderem für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können die Kantone jedoch anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen (Art. 86 Abs. 3 BGG). Bei zwei solcher Ausnahmen im zürcherischen Recht hat nun das Bundesgericht das Fehlen einer gerichtlichen Vorinstanz sanktioniert.

1.1 Beschwerden gegen Kantonsrats- und Regierungsratswahlen

Bei den Erneuerungswahlen des Kantonsrates und des Regierungsrates ist der Regierungsrat wahlleitende Behörde (§ 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). Bei den *Kantonsratswahlen* teilt die zuständige Direktion nach Auszählung der Stimmen den Gewählten die Wahl mit und veröffentlicht die Wahlergebnisse. Gegen das Resultat kann Rekurs beim Kantonsrat erhoben werden (§ 19 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit § 19b Abs. 2 lit. c VRG). Der Kantonsrat entscheidet auf Antrag des Regierungsrates. Ein Weiterzug dieses Entscheids an das Verwaltungsgericht ist ausgeschlossen (§ 42 lit. b VRG). Es ist nur noch die Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig.

Im Zusammenhang mit der Erneuerungswahl des Kantonsrates (Kantonsparlament) für die Amtsdauer 2023 bis 2027 vom 12. Februar 2023 wurde der Erwahrungsentscheid des Kantonsrates vom 8. Mai 2023 vor Bundesgericht angefochten. Grund war der Übertritt von Isabel Garcia von der Grünliberalen Partei (GLP) zur Freisinnigen demokratischen Partei (FDP.DieLiberalen), bzw. deren Fraktionen, und zwar noch vor der Konstituierung des neuen Rates. Mit Urteil vom 22. Mai 2024 wies das Bundesgericht unter Hinweis der gerichtlichen Prüfung von Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV (SR 101) die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zurück. Es hielt fest, dass in Stimmrechtssachen bei Unregelmässigkeiten gemäss Art. 29 in Verbindung mit Art. 29a BV zwingend eine Gerichtsbehörde vorzusehen sei (BGE 151 I 41, 49, E. 4.1). Bei der Kantonsratswahl ist aber der Kantonsrat einzige Beschwerdeinstanz.

1.2 Beschwerde gegen Entscheid des Verkehrsrates betreffend die Ausgestaltung der Grundversorgung

Entscheide des Verkehrsrates über die Ausgestaltung der Grundversorgung und die Festlegung der übrigen Verkehrsangebote betrachtete der Gesetzgeber als Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter, die mit Rekurs an den Regierungsrat angefochten werden können (§ 29 Abs. 1 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 [LS 740.1]). Eine Beschwerde ans Verwaltungsgericht wurde jedoch ausgeschlossen (§ 44 Abs. 1 lit. e VRG). Somit ist der Regierungsrat ausnahmsweise eine unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts.

Die Städte Zürich und Winterthur gelangten mit Beschwerden betreffend Verbundfahrplan 2022–2023 an das Bundesgericht. Anfechtungsobjekt waren Rekursentscheide des Regierungsrates. Das Bundesgericht überwies die Beschwerden zur Behandlung an das kantonale Verwaltungsgericht und hielt fest, dass die Anordnungen des Verkehrsrates betreffend die Ausgestaltung des Verkehrsangebots keinen vorwiegend

politischen Charakter hätten. Deshalb müsse innerhalb des Kantons eine Beschwerde an ein oberstes kantonales Gericht offenstehen, bevor die Beschwerdeführenden an das Bundesgericht gelangen könnten (BGE vom 11. Oktober 2024, 2C_302/2023 und 2C_309/2023, E. 1).

1.3 Vorschlag der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung arbeitete eine Vorlage zur Umsetzung dieser beiden Bundesgerichtsentscheide aus. Im Zusammenhang mit der Gesamterneuerungswahl schlug sie für den Kantonsrat den gleichen Beschwerdeweg wie für den Regierungsrat vor. Wegen der Dringlichkeit und um das neue Verfahren bereits bei den nächsten Erneuerungswahlen anwenden zu können, beschloss die Geschäftsleitung, von ihrem Antragsrecht Gebrauch zu machen und dem Kantonsrat direkt eine Vorlage zu unterbreiten (§ 21 Abs. 1 lit. i in Verbindung mit § 22 Abs. 1 lit. a KRG). Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens konnte aufgrund der Bundesgerichtsentscheide verzichtet werden. Der Regierungsrat wurde zur Stellungnahme eingeladen. Er teilte mit, dass er die Revision und das Vorgehen, insbesondere die Parallelität des Beschwerdewegs, begrüsse (RRB Nr. 486/2025).

2. Ausführungen des Bundesgerichts zu diesen Verfahren

2.1 In Stimmrechtssachen in Bezug auf Wahlen

In Stimmrechtssachen verlangt das Bundesgerichtsgesetz, dass der kantonale Instanzenzug ausgeschöpft ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzung des Bundesgerichtsgesetzes die Kantone in Stimmrechtssachen eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz vorsehen, was aber Regierung und Parlament nicht sein können (BGE 151 I 41, 49, E. 4.1). Des Weiteren führt das Bundesgericht aus, *«dass sich im Anwendungsbereich der Beschwerde betreffend die Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 82 lit. c BGG) direkt aus Art. 29 Abs. 1 und Art. 29a BV ein Recht auf Überprüfung der Regularität einer Volkswahl oder -abstimmung ableitet, wenn im Nachhinein eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage tritt»* (BGE 151 I 41, 51, E. 4.2). Daraus folgert es, dass nach der bundesrechtlichen Rechtsprechung als letzte kantonale Instanz eine gerichtliche Behörde einzusetzen sei.

Des Weiteren hält das Bundesgericht zur Natur des Erwahungsbeschlusses fest, dass dieser die Gültigkeit des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung und deren Regularität nicht feststelle. Er bezwecke, nur das Resultat und damit den Entscheid der Bürgerinnen und Bürger festzuhalten. Die Erwahungsbehörde treffe keinen inhaltlichen Entscheid. Der Erwahungsentscheid habe somit eine beschränkte Trag-

weite und im Wesentlichen «notarielle» Funktion (BGE 151 I 41, 50, E. 4.2.). In der Folge hält das Bundesgesetz fest, dass der Erwahrungsentscheid kein Anfechtungsobjekt sein könne.

2.2 Verkehrsrat

Deutlicher ist das Bundesgericht im zweiten Entscheid. Zwar verneint es nicht, dass für politische Entscheide der direkte Weg ans Bundesgericht möglich sein muss. Jedoch sei der Umstand, dass dem Verkehrsrat bei der Ausgestaltung der Grundversorgung im öffentlichen Verkehr und bei der Festlegung der übrigen Verkehrsangebote ein Ermessensspielraum zukomme, nicht ausschlaggebend, um diese Entscheide als Entscheide mit politischem Charakter zu bewerten. Demzufolge seien diese Entscheide durch ein Gericht überprüfbar.

3. Erläuterung der Vorlage

3.1 Grundzüge der Vorlage

Vorliegende Revision kann im VRG einfach durch zwei Streichungen und im GPR und KRG durch Neuformulierungen vorgenommen werden. Sie ermöglicht im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts einerseits die Anfechtbarkeit der Entscheide des Verkehrsrates vor Verwaltungsgericht. Andererseits regelt sie den Beschwerdeweg bei den Erneuerungswahlen des Kantonsrates und des Regierungsrates neu. Dabei geht die Revision vom Regierungsrat als wahlleitender Behörde aus (§ 12 Abs. 1 lit. a GPR). Die Funktion des Kantonsrates, in eigener Sache zu entscheiden, entfällt. Der Erwahrungsbeschluss, gemäss Bundesgericht nur eine quasi notarielle Beschlussfassung, geht an den Regierungsrat. Der Kantonsrat stellt nur noch fest, dass die Mehrheit der Wahlen unangefochten geblieben ist und er sich deshalb konstituieren kann (Art. 4 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. b Geschäftsreglement des Nationalrates [SR 171.13]).

Wie bis anhin veröffentlicht die zuständige Direktion die Resultate der Kantonsratswahlen. Diese können neu mit Rekurs beim Regierungsrat (statt beim Kantonsrat) angefochten werden. Dadurch wird gleichzeitig die Beschwerde ans Verwaltungsgericht möglich (welche gegen Anordnungen des Kantonsrates ausgeschlossen ist). Zudem erwahrt neu der Regierungsrat die Wahlen, bei denen die Rekursfrist unbenutzt abgelaufen ist, und berichtet auf die konstituierende Sitzung hin über die Anzahl und Beurteilung von Stimmrechtsrekursen. Die Geschäftsleitung prüft anhand dieses Berichts, ob die Voraussetzungen für die Konstituierung gegeben sind (§ 11 lit. g KRR).

Damit eine Parallelität des Beschwerdewegs auch bei den Regierungsratswahlen erreicht werden kann, hat neu die Direktion und nicht mehr der Regierungsrat die Resultate der Regierungsratswahlen (Erneuerungs-

und Ersatzwahlen) zu veröffentlichen. Dazu ist § 81 GPR, der die Veröffentlichung der Resultate der Wahl durch die wahlleitende Behörde regelt, mit einer spezifischen Regelung zu ergänzen, wonach bei der Wahl des Regierungsrates die Direktion für die Veröffentlichung zuständig ist. Die Verfügung der Direktion zur Veröffentlichung der Resultate kann zuerst mit Rekurs beim Regierungsrat (§ 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRG) und dann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht (§ 41 VRG) angefochten werden.

3.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

3.2.1 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

Da zum Verwaltungsrechtspflegegesetz eine reichhaltige Rechtsprechung und Literatur besteht, soll die Nummerierung der Literae nicht verändert werden.

Bei § 19b. (Rekursinstanz) wird Abs. 2 lit. e gestrichen, weil neu der Regierungsrat und nicht der Kantonsrat Rekursinstanz ist. Gestrichen wird der Passus *«der Kantonsrat hinsichtlich des Ergebnisses einer Kantonsratswahl; er entscheidet auf Antrag des Regierungsrates,»*.

Damit bei § 44 Abs. 1 lit. c (nach dem Inhalt der Anordnung) künftig gegen Entscheide des Verkehrsrates über die Ausgestaltung des Verkehrsangebots die Beschwerde ans Verwaltungsgericht möglich ist, muss lit. e, der diese Beschwerdemöglichkeit ausschliesst, aufgehoben werden. Sie lautet: *«gegen Anordnungen des Verkehrsrates über die Ausgestaltung der Grundversorgung und die Festlegung der übrigen Verkehrsangebote,»*.

3.2.2 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

§ 81 betreffend Mitteilung und Veröffentlichung wird mit einem neuen Abs. 4 ergänzt. Demnach werden künftig die Ergebnisse der Wahl des Regierungsrates nicht mehr von der wahlleitenden Behörde, d. h. vom Regierungsrat selbst, sondern von der Direktion veröffentlicht. Gegen diese Anordnung kann innert fünf Tagen Rekurs beim Regierungsrat erhoben werden (§ 19b Abs. 2 lit. a und § 22 Abs. 1 Satz 1 VRG). Dieser Entscheid kann dann vor Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 41 Abs. 1 VRG).

§ 107 erhält neu die Marginalie «Erwahrung und Bericht». Werden die Wahlen nicht angefochten, kann neu der Regierungsrat das Wahlresultat erwahren oder, falls einzelne Wahlen angefochten werden, die Wahl der Nicht-Angefochtenen erwahren (§ 107 GPR). Diese Zuständigkeitsänderung ist sinnvoll, denn als wahlleitende Behörde verfügt der Regierungsrat über die nötigen Informationen und stellt seinem Antrag an den Kantonsrat faktisch heute schon mit der Erwahrung. Schliesslich berichtet er wie bis anhin ausführlich über die Wahlen im Kanton Zürich.

3.2.3 *Kantonsratsgesetz (KRG) und Kantonsratsreglement (KRR)*

In § 2 KRG wird die Erhaltungskompetenz des Kantonsrates gestrichen. Entsprechend muss im Kantonsratsreglement die Kompetenz der Geschäftsleitung im Zusammenhang mit den Erneuerungswahlen neu formuliert werden. § 2 lit. j. KRR wird neu lit. b vorangestellt und die Aufgabe der Geschäftsleitung in § 11 lit. g KRR dahingehend ergänzt, dass diese nur noch prüft, ob die Wahl der Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig ist, und dem Kantonsrat gegebenenfalls die Feststellung seiner Konstituierung beantragt.

4. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte das Geschäft parlamentarische Initiative an insgesamt 6 Sitzungen:

- 12. Dezember 2024: Präsentation der Folgen des Bundesgerichtsentscheids und Entscheidung zur Ausarbeitung der Vorlage sowie Wahrnehmung des direkten Antragsrechts
- 30. Januar 2025: Beratung der Vorlage und 1. Lesung
- 3. März 2025: 2. Lesung und einstimmige Verabschiedung zur Stellungnahme an den Regierungsrat
- 22. Mai 2025: Kenntnisnahme der Stellungnahme und Auftrag zur Ausarbeitung der finalen Vorlage
- 12. Juni 2025: 1. Lesung
- 3. Juli 2025: 2. Lesung und Schlussabstimmung

5. Antrag

Die Geschäftsleitung beantragt dem Kantonsrat einstimmig (11 zu 0), auf die Vorlage einzutreten und diese, wie von ihr beantragt, zu verabschieden.