

Sitzung vom 2. September 2026

882. Anfrage (Vereinfachung der Wahl des Gemeinde- und Stadtpräsidiums: Reduktion ungültiger Stimmen)

Die Kantonsräte Michael Biber, Bachenbülach, und Fabian Müller, Rüschlikon, haben am 11. Mai 2026 folgende Anfrage eingereicht:

Ausgangslage

Bei den kommunalen Erneuerungswahlen vom Frühjahr 2026 zeigte sich wie bereits in früheren Wahljahren, dass das geltende Wahlverfahren für das Gemeinde- bzw. Stadtpräsidium für die Stimmberechtigten missverständlich ausgestaltet ist. Nach geltendem Recht muss eine Person, die für das Präsidium gewählt werden soll, auf demselben Wahlzettel zugleich als Mitglied des Gemeindevorstands (Gemeinderat bzw. Stadtrat) aufgeführt werden. Wird sie nur auf der Zeile des Präsidiums genannt, ist die Präsidiumsstimme gemäss § 73 Abs. 3 GPR ungültig, obschon der Wählerwille klar erkennbar ist.

Eine naheliegende Vereinfachung bestünde darin, das Präsidium in einer separaten Wahl (bzw. mittels separatem Wahlzettel) zu bestimmen und das gewählte Präsidium von Amtes wegen als Mitglied in den Gemeinde- bzw. Stadtrat einsitzen zu lassen. Ein vergleichbares Modell ist im Zürcher Recht für das Schulpräsidium bereits vorgesehen (§ 55 Abs. 2 GG): Das Schulpräsidium ist von Amtes wegen Mitglied des Gemeindevorstands. Die Konstruktion ist dem kantonalen Recht also nicht fremd.

Fragen an den Regierungsrat

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Präsidiumsstimmen wurden bei den Erneuerungswahlen 2026 in den Zürcher Gemeinden für ungültig erklärt, weil die genannte Person nicht zugleich als Mitglied des Gemeindevorstands aufgeführt war?
2. Aus welchen historischen und staatspolitischen Gründen wurde im geltenden Recht die zwingende Doppelnennung von Präsidium und Vorstandsmitgliedschaft eingeführt?
3. Welche Gründe sprechen aus Sicht des Regierungsrats für und welche gegen ein Modell, bei dem die Stimmberechtigten das Präsidium in einer separaten Wahl bestimmen und die gewählte Person von Amtes wegen Einsitz im Gemeinde- bzw. Stadtrat nimmt?

4. Wie steht der Regierungsrat einer solchen Anpassung der gesetzlichen Grundlagen gegenüber?
5. Welche kantonalen Erlasse und konkreten Bestimmungen müssten für die Einführung eines solchen Modells angepasst werden?
6. Wäre alternativ denkbar, den Gemeinden über die Gemeindeordnung die Wahl zwischen verschiedenen Verfahren zur Bestellung des Präsidiums zu eröffnen, analog zum dreistufigen Modell beim Schulpräsidium?
7. Sieht der Regierungsrat andere Möglichkeiten zur Reduktion ungültiger Stimmen in der Wahl der Gemeinde- und Stadtpräsidien?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michael Biber, Bachenbülach, und Fabian Müller, Rüschlikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäss § 66 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) kann einer Person als Präsidentin oder Präsident die Stimme nur gegeben werden, wenn der Person auch eine Stimme als Mitglied des Organs gegeben wird oder wenn die Person bereits Mitglied des Organs ist (Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung). Die Stimme für die Präsidentin oder den Präsidenten ist ungültig, wenn für diese Person nicht gleichzeitig als Mitglied gestimmt wird oder wenn diese Person bei Ersatzwahlen nicht bereits Mitglied des Organs ist (§ 73 Abs. 3 GPR).

Der Regierungsrat kann nicht beziffern, wie viele Stimmen bei den Erneuerungswahlen 2026 für das Präsidium des Gemeindevorstands für ungültig erklärt werden mussten, weil die genannte Person nicht zugleich als Mitglied des Gemeindevorstands aufgeführt war. Der Grund dafür liegt in der Art und Weise, wie die Ergebnisse der Wahlen ermittelt werden: Gemäss § 71 lit. c GPR ermitteln die kommunalen Wahlbüros unter den massgebenden Wahlzetteln die Zahl der leeren, der ungültigen und der massgebenden Stimmen. Festgehalten werden dabei nur die Gesamtzahlen dieser drei Kategorien (d.h. der leeren, ungültigen und massgebenden Stimmen). Nicht erfasst in der (vom Kanton zur Verfügung gestellten) Wahl- und Abstimmungssoftware werden dagegen die Gründe für die Ungültigkeit einer Stimme. Dem Regierungsrat liegt daher keine nach Ungültigkeitsgründen differenzierende Statistik vor.

Die Grössenordnung ungültiger Stimmen lässt sich allerdings abschätzen: Die Wahl des Präsidiums (sogenannte Nebenwahl) findet gleichzeitig mit der Wahl der Mitglieder des betreffenden Organs (sogenannte Hauptwahl) statt. Weist die Nebenwahl einen systematisch höheren Anteil ungültiger Stimmen auf als die zugehörige Hauptwahl, liegt der Schluss nahe, dass für die Differenz das Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung verantwortlich ist, zumal es an alternativen Erklärungen für die Abweichung mangelt.

Über sämtliche Gesamterneuerungswahlen der kommunalen Behörden mit Präsidium (Gemeindevorstand, Schulpflege und Rechnungsprüfungskommission) betrug dieser Unterschied im Mittel (Median) 2,55 Prozentpunkte – gemessen am Anteil ungültiger Stimmen an der Gesamtstimmenzahl. Der Anteil ungültiger Stimmen lag bei den Nebenwahlen im Median somit um 2,55 Prozentpunkte höher als bei den gleichzeitig durchgeführten Hauptwahlen. In dieser Grössenordnung dürften bei den Präsidiumswahlen ungültige Stimmen angefallen sein, die mehrheitlich auf das Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung zurückzuführen sind.

Zu Frage 2:

Die Regelung zum Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung reicht weit zurück. Bereits vor dem Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 kannte der Kanton Zürich eine Regelung, wonach die Stimme für die Präsidentin oder den Präsidenten ungültig ist, wenn für die betreffende Person nicht gleichzeitig als Mitglied des Organs gestimmt wird.

Das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 übernahm das Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung und verankerte es in § 69. In der diesbezüglichen Debatte vom 25. Oktober 1954 kam die Mehrheit der Kantonsräte (mit 114 zu 22 Stimmen) zum Schluss, es solle am bisherigen Grundsatz festgehalten werden, «dass einem Kandidaten, [für den] als Präsident gestimmt wird, auch als Behördenmitglied die Stimme zu gegeben ist». Dadurch werde vermieden, dass jemand als Präsident gewählt wird, nicht aber als Mitglied der Behörde. Der Bürger werde eher dafür Verständnis haben, dass ein Präsident Mitglied einer Behörde sein muss, als dass ein als Präsident Gewählter nachträglich noch als Mitglied gewählt werden muss (Protokoll über die Sitzung des Kantonsrates vom 25. Oktober 1954, S. 2867 ff.; abrufbar unter: www.zentraleserien.zh.ch).

Auch das nachfolgende Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983 statuierte mit § 62 Abs. 2 das Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung, gleich wie das heutige GPR in § 66 Abs. 4 in Verbindung mit § 73 Abs. 3. Die Weisung zur Totalrevision des GPR

aus dem Jahr 2002 führt dazu aus, dass die vorgeschriebene Verbindung entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung nicht aufgegeben werde. Es sei inkonsequent, eine Person als Präsidentin oder als Präsidenten eines Organs wählen zu wollen, ohne dieser Person gleichzeitig eine Stimme als Mitglied dieses Organs zu geben (Vorlage 4001, ABl 2002, 1507, S. 1597).

Zu Frage 3:

Für das vorgeschlagene Modell spricht, dass sich dadurch die Anzahl ungültiger Stimmen verringern liesse, die auf das Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung zurückzuführen sind.

Gegen das Modell ist einzuwenden, dass es einschneidende Folgen für die Durchführung der Wahlen hätte. Es bestünde die Gefahr, dass zusätzliche Urnengänge durchzuführen wären. So wäre es bei Ersatzwahlen und zweiten Wahlgängen nicht mehr möglich, die Mitgliedschaft im Organ und das Präsidium im gleichen Wahlgang zu besetzen. Tritt beispielsweise die Präsidentin eines Stadtrates zurück, kommt es zu einer Ersatzwahl. In diesem Fall können sowohl bisherige Mitglieder des Stadtrates als auch Personen, die noch nicht Mitglied des Stadtrates sind, in das Präsidium gewählt werden. Unter dem heute geltenden Recht ist es möglich, die Ersatzwahl für den Sitz im Gemeindevorstand und die Wahl des Präsidiums am selben Termin durchzuführen. Bei einer separaten Präsidiumswahl stünde demgegenüber erst nach Vorliegen des Ergebnisses der Präsidiumswahl fest, ob und welcher Sitz im Gemeindevorstand neu besetzt werden muss. Die Ersatzwahl des Gemeindevorstands hätte diesfalls in einem weiteren Urnengang zu erfolgen, was das Wahlverfahren sowie die Vakanzen im Gemeindevorstand verlängern und den Aufwand für die Gemeinde insgesamt erhöhen würde.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat sieht derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Das gegenwärtige System reicht weit zurück und wurde in mehreren Revisionen bestätigt. Gleichwohl verkennt der Regierungsrat nicht, dass das Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung zu ungültigen Stimmen führt: Der Anteil ungültiger Stimmen lag bei den Nebenwahlen im Median um 2,55 Prozentpunkte höher als bei den gleichzeitig durchgeführten Hauptwahlen (vgl. Beantwortung der Frage 1).

Die vorgeschlagenen Alternativen zum heutigen System bringen aber ihrerseits neue Schwierigkeiten mit sich (vgl. Beantwortung der Fragen 3 und 6). Als zielführend erachtet der Regierungsrat vielmehr eine verbesserte Information der Stimmberechtigten sowie eine klarere Gestaltung der Wahlzettel (vgl. Beantwortung der Frage 7).

Der Regierungsrat wird die Entwicklung weiterverfolgen und gegebenenfalls prüfen, ob und inwiefern eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen angezeigt ist.

Zu Frage 5:

In erster Linie wären §§ 66 Abs. 4 und 73 Abs. 3 GPR anzupassen; allenfalls müssten zur Einführung des Modells, wonach die Stimmberechtigten das Präsidium in einer separaten Wahl bestimmen und die gewählte Person von Amtes wegen Einsitz im Gemeinde- bzw. Stadtrat nimmt, zusätzlich zum GPR die Verordnung über die politischen Rechte (LS 161.1) und weitere kantonale Erlasse geändert werden.

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat rät davon ab, den Gemeinden – analog zum dreistufigen Modell beim Schulpräsidium – über die Gemeindeordnung die Wahl zwischen verschiedenen Verfahren zur Bestellung des Präsidiums zu eröffnen.

Die Revision des GPR im Jahr 2022 (Vorlage 5729) bezweckte insbesondere die Vereinfachung der Majorzwahlen, namentlich die Vereinfachung des sogenannten Vorverfahrens. Ein Nebeneinander gemeindespezifischer Wahlverfahren zur Bestellung des Präsidiums liefe auch den damaligen Revisionsabsichten zuwider.

Bei der Ausgestaltung eines Wahlverfahrens sind kommunale Sonderregelungen, insbesondere was die Gültigkeit bzw. Ungültigkeit einer Stimme betrifft, nicht zielführend. Je nach Gemeinde unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen zur Gültigkeit bzw. Ungültigkeit einer Stimme würden die Komplexität der Präsidiumswahlen erhöhen und neue Fehlerquellen schaffen. Einheitliche Wahlverfahren und Gültigkeitsbestimmungen im ganzen Kanton sind dagegen verständlicher und weniger fehleranfällig.

Zur Frage 7:

Ungültige Stimmen für die Gemeinde- und Stadtpräsidien können insbesondere verringert werden, indem die Stimmberechtigten einfache und verständliche Informationen erhalten, wie sie ihre Stimme für eine Person korrekt abgeben. Der Regierungsrat regt an, dass die Gemeinden in den Wahlunterlagen gut sichtbar auf das Gültigkeitserfordernis der Doppelnennung hinweisen. Der Hinweis könnte etwa auf dem Beiblatt mit den Kandierenden in Ergänzung zur Wahlanleitung angebracht werden.

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