

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00351 vom 12. Februar 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-02-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00351](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00351)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00351 du 12 février 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00351 del 12 febbraio 2023

## Regeste

Erwahrung der Ergebnisse der Erneuerungswahl der Mitglieder des Kantonsrats vom 12. Februar 2023 | [Beurteilung des Parteiwechsels von Kantonsrätin Isabel Garcia nach den Kantonsratswahlen am 12. Februar 2023] Nach dem Bundesgericht ist die Täuschung über die "wahre" Listenzugehörigkeit eine schwere Irreführung der Stimmberechtigten, die die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahlfreiheit verletze (E. 2.2). Hier legten der Zeitpunkt der Mitteilung des Parteiwechsels und die damals angeführten Gründe den Schluss nahe, dass eine solche Irreführung der Stimmberechtigten stattgefunden haben könnte. Die vorhandene Vermutungsbasis genügt(e) dem Bundesgericht aber weder für die Annahme, dass die Stimmberechtigten tatsächlich über die wahre Listen-/Parteizugehörigkeit der Beschwerdegegnerin in die Irre geführt wurden, noch dafür, dass die Beschwerdegegnerin diesbezüglich den Gegenbeweis antreten müsste. Sie bietet aus Sicht des Bundesgerichts vielmehr Anlass für eine beweismässige Erhebung und Überprüfung des relevanten Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht (zum Ganzen E. 4.1). Das Verwaltungsgericht kommt nach Durchführung eines Beweisverfahrens zum Schluss, dass eine schwere Irreführung der Stimmberechtigten nicht erstellt ist (E. 4.4-4.6). Abweisung. Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2024.00351 Urteil der 4. Kammer vom 4. September 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, 4. D, 5. E, 6. F, Beschwerdeführende 2 bis 6 vertreten durch A, Beschwerdeführende, gegen Isabel Garcia, vertreten durch RA G, Beschwerdegegnerin, betreffend Erwahrung der Ergebnisse der Erneuerungswahl der Mitglieder des Kantonsrats vom 12. Februar 2023, hat sich ergeben: I. Am 12. Februar 2023 fand im Kanton Zürich die Erneuerungswahl des Kantonsrats 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). Sie erhielt 3'023 Stimmen und errang damit eines der 12 Kantonsratsmandate, die dem Wahlkreis II zugeteilt sind. 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. II. A. Am 14. Mai 2023 gelangten A, B, C, D, E und F ans Bundesgericht und beantragten 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 bzw. ihrer politischen Rechte festzustellen. Am 6. Juni 2023 verfügte der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts, dass Isabel Garcia die Ausübung ihres Kantonsratsmandats während des bundesgerichtlichen Verfahrens gestattet sei. Am 22. Mai 2024 hiess das Bundesgericht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gut, soweit es darauf eintrat, und überwies die Sache zur Durchführung eines Beweisverfahrens und zum Entscheid an das Verwaltungsgericht (1C\_223/2023 / BGE 151 I 41). Das begründete Urteil ging am 3. Oktober 2024 beim Verwaltungsgericht ein, die Akten des Bundesgerichts am 31. Oktober 2024. B. Das Verwaltungsgericht eröffnete darauf das vorliegende Geschäft und lud die Parteien sowie den Kantonsrat mit Präsidialverfügung vom 5. November 2024 ein, zum bundesgerichtlichen Entscheid Stellung zu nehmen und allfällige Beweismittel für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu bezeichnen bzw. einzureichen. Der Kantonsrat schloss mit Stellungnahme vom 18. November 2024 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Isabel Garcia verwies mit Eingabe vom gleichen Tag auf das Protokoll ihrer Anhörung durch den Kantonsrat vom 4. Mai 2023, das von der Geschäftsleitung des Kantonsrats zu edieren sei, und stellte sich für eine Befragung durch das Verwaltungsgericht zur Verfügung. A, B, C, D, E und F ersuchten mit Stellungnahme vom 25. November 2024 unter anderem darum, es sei Isabel Garcia – unter Androhung der Ungehorsamsstrafe gemäss Art. 292 des Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) – die Ausübung des Kantonsratsmandats bis zum Entscheid in der Sache zu verbieten und dem Kantonsrat zu untersagen, Isabel Garcia bis zum Entscheid in der Sache an Abstimmungen, Wahlen und weiteren Geschäften des Kantonsrats teilnehmen zu lassen, ihr das Wort im Rat zu erteilen oder von ihr abgegebene Stimmen zu zählen. Sie bezeichneten zudem verschiedene Beweismittel wie die Befragung Isabel Garcias sowie weiterer Personen. Der Kantonsrat beantragte am 9. Dezember 2024 die Abweisung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung der Beschwerde und machte geltend, "dass das Protokoll der Geschäftsleitung vom 3. Mai 2023 gemäss § 57 Abs. 3 VRG [Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 {LS 175.2}] aus schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen nicht zu Beweis Zwecken beigezogen werden kann". Isabel Garcia ersuchte am 9. Dezember 2024 ebenfalls um Abweisung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung, soweit darauf einzutreten sei. Mit Präsidialverfügung vom 3. Januar 2025 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen und der

Kantonsrat aufgefordert, dem Verwaltungsgericht innert zehn Tagen ab Erhalt dieser Verfügung das Protokoll der Geschäftsleitungssitzung vom 4. Mai 2023 zur Anhörung Isabel Garcias einzureichen. Auf ein Gesuch des Kantonsrats um Wiedererwägung der Anordnung betreffend Aktenedition trat die Abteilungspräsidentin am 23. Januar 2025 nicht ein. Das Bundesgericht trat mit Urteil vom 4. März 2025 auf eine gegen die Verfügung vom 3. Januar 2025 gerichtete Beschwerde des Kantonsrats nicht ein (1C\_69/2025). C. Am 18. März 2025 kam der Kantonsrat der Editionsverpflichtung nach, worauf sich Isabel Garcia am 31. März 2025 zum edierten Protokoll äusserte. D. Am 28. Mai 2025 befragte das Verwaltungsgericht in Anwesenheit der Parteien Isabel Garcia als Partei und Simon Affentranger, Përparim Avdili, Beatrix Frey-Eigenmann, Remo Pfister, Hans-Jakob Boesch, Nicola Forster sowie André Müller als Zeuginnen bzw. Zeugen. Das Protokoll der Befragungen wurde den Parteien am 13. Juni 2025 zur Stellungnahme zugestellt. Von dieser Möglichkeit machten Isabel Garcia am 26. Juni 2025 und A, B, C, D, E und F am 7. Juli 2025 Gebrauch. Am 11. Juli 2025 liess sich Isabel Garcia abschliessend zur Eingabe der Beschwerdeführenden vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. Das Bundesgericht erwog in seinem Entscheid vom 22. Mai 2024, dass der Erwahrungsbeschluss des Kantonsrats vom 8. Mai 2023 kein zulässiges Anfechtungsobjekt darstelle und die Beschwerdeführenden innerhalb von fünf Tagen nach Bekanntwerden der von ihnen geltend gemachten Unregelmässigkeiten einen Stimmrechtsrekurs an den Kantonsrat hätten erheben müssen. Gegen den Entscheid des Kantonsrats wäre ihnen wiederum – entgegen dem Wortlaut von § 42 lit. b VRG – die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zur Verfügung gestanden. Grundsätzlich bestünden somit laut dem Bundesgericht ernsthafte sachliche Gründe, auf die dort erhobene Beschwerde nicht einzutreten. Allerdings hätten die Beschwerdeführenden gestützt auf die bisherige Rechtsprechung darauf vertrauen dürfen, dass sie ihres Rechtsschutzes nicht verlustig gehen würden, wenn sie zunächst den kantonsrätlichen Erwahrungsbeschluss abwarten, um diesen in der Folge direkt beim Bundesgericht anzufechten. "[Z]ur Wahrung des Anspruchs auf Treu und Glauben" trat das Bundesgericht deshalb auf die gegen die Wahl Isabel Garcias erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten der Beschwerdeführenden ein, um anschliessend in der Sache festzustellen, dass der Sachverhalt bezüglich der entscheidenden Frage noch nicht erstellt sei. Es sei aber nicht Aufgabe des Bundesgerichts, dazu als erste Instanz ein Beweisverfahren durchzuführen. Vielmehr hätte sich zunächst der Kantonsrat im Rahmen eines Stimmrechtsrekursverfahrens mit den Anträgen und Rügen der Beschwerdeführenden befassen müssen. Eine Rückweisung an den Kantonsrat stufte das Bundesgericht indes nicht als sinnvoll ein, nachdem die Angelegenheit eile und der Kantonsrat die Frage der Erwahrung der Wahl der Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit seinem Erwahrungsbeschluss inhaltlich bereits erörtert habe und sie zu diesem Zweck vorgängig von seiner Geschäftsleitung habe anhören lassen. Vor diesem Hintergrund überwies es die Sache zur weiteren Behandlung an das Verwaltungsgericht (zum Ganzen BGE 151 I 41 E. 4 ff.). 2. 2.1 Gemäss dem Bundesgericht haben Kandidierende gestützt auf die Meinungsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), 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 ergebe sich dieser Anspruch auch aus dem Prinzip des freien Mandats (vgl. Art. 161 Abs. 1 BV und Art. 52 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]). Ein

Parteiwechsel bedeute im Grundsatz keine Verletzung der politischen Rechte der Wahlberechtigten. Es könne immer Gründe geben, die einen weiteren Verbleib in der bisherigen Partei problematisch erscheinen liessen. Die Freiheit, die Partei zu wechseln, habe jedoch eine durch Art. 34 Abs. 2 BV vorgegebene Grenze (zum Ganzen BGE 151 I 41 E. 7.4 und E. 8).

2.2 Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit 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; ferner zum Ganzen BGE 151 I 41 E. 8.2). Ein mit Art. 34 BV kompatibles Proporzwahlssystem und namentlich auch jenes, das bei Kantonsratswahlen im Kanton Zürich Anwendung findet, zeichnet sich laut dem Bundesgericht dadurch aus, dass der Listenzugehörigkeit eine entscheidende Rolle zukommt. Solche Proporzwahlssysteme hätten die Funktion, die Parteipräferenzen der Stimmberechtigten im zu besetzenden Parlament möglichst genau abzubilden. Sie setzten voraus, dass sich die Kandidierenden entsprechend ihren politischen Überzeugungen auf die unterschiedlichen Listen verteilten. Dies liege grundsätzlich in ihrem eigenen Interesse und in jenem der Parteien und übrigen Kandidierenden der jeweiligen Liste. Weiter seien die politischen Überzeugungen oft einem Wandel unterworfen und die Nähe zwischen den Kandidierenden und ihren jeweiligen Parteien/Listen könnten variieren. Die Abbildung der Parteipräferenzen solle bei der Sitzverteilung im Parlament zwar möglichst genau erfolgen, bleibe aber auch aufgrund dieser Unsicherheiten zwangsläufig eine Annäherung (zum Ganzen BGE 151 I 41 E. 8.5). Im Hinblick auf Art. 34 Abs. 2 BV könne es daher nicht entscheidend sein, wenn sich die Listenzugehörigkeit eines bzw. einer Kandidierenden aufgrund geänderter Verhältnisse nachträglich als falsch erweise. Auch wenn es sich im Hinblick auf eine Parlamentswahl um eine zentrale Information handelt, welcher Liste eine Kandidatin bzw. ein Kandidat angehöre, hätten die Stimmberechtigten mit solchen Unsicherheiten zu rechnen. Wer hingegen für den Kantonsrat kandidiere und den Stimmberechtigten die eigene, "wahre" Listen-/Parteizugehörigkeit vorenthalte, führe die Wählerschaft über eine für die Wahl zentrale Tatsache in die Irre; denn wer für den Zürcher Kantonsrat kandidieren möchte, könne dies nur auf einer Liste tun. Stelle sich die diesbezügliche Angabe im Anschluss an die Wahl der betreffenden Person als Fehlinformation heraus, handle 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 sei. Die Täuschung über die "wahre" Listenzugehörigkeit sei eine schwere Irreführung der Stimmberechtigten im Sinn der Rechtsprechung. Eine solche schwere Irreführung der Wählerschaft verletze Art. 34 Abs. 2 BV, da nicht mehr sichergestellt sei, dass der Wille der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht im Wahlergebnis zum Ausdruck komme (zum Ganzen BGE 151 I 41 E. 8.6).

2.3 Vorliegend gebe der Parteiwechsel einen Tag nach Ablauf der Beschwerdefrist und ohne ersichtlichen Grund Anlass zu einer Untersuchung, ob die Beschwerdegegnerin eine mutmassliche, schwere Irreführung der Stimmberechtigten begangen habe. Entscheidend sei, "ob die Beschwerdegegnerin den festen Entschluss zum Parteiwechsel bereits im Zeitpunkt der Wahl gefasst und entsprechende Vorkehrungen getroffen oder Aussagen gemacht hatte". Art. 34 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 29a BV sichere den Stimmberechtigten eine solche Untersuchung zu. Zu diesem Zweck überwies das Bundesgericht die Sache dem Verwaltungsgericht. Es liege an ihm (an der Stelle der

wahlleitenden Behörde), den Sachverhalt anhand der notwendigen Beweismittel festzustellen (zum Ganzen BGE 151 I 41 E. 9). 3. 3.1 Gemäss § 60 VRG bzw. (§ 70 in Verbindung mit) § 7 VRG untersucht das Verwaltungsgericht den Sachverhalt von Amtes wegen und erhebt die in diesem Zusammenhang erforderlichen Beweise (vgl. dazu Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 60 N. 2; ferner Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi/Livio Bundi [Hrsg.], *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. A., Zürich/Genf 2025, N. 456; René Wiederkehr, *Öffentliches Verfahrensrecht*, Bern 2016, N. 205). Die Untersuchungspflicht wird dadurch relativiert, dass den Beteiligten gewisse Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsfeststellung auferlegt werden. So haben die an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten gemäss § 7 Abs. 2 VRG an der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken, soweit sie ein Begehren gestellt haben (lit. a) oder wenn ihnen nach einer (spezial-)gesetzlichen Vorschrift eine Auskunfts- oder Mitwirkungspflicht obliegt (lit. b). Falls bestimmte Tatsachen für die Behörden bzw. das Gericht nicht oder nur schwer zugänglich sind, können Mitwirkungspflichten der Parteien sodann auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) abgeleitet werden (vgl. Kaspar Plüss, *Kommentar VRG*, § 7 N. 98 ff., auch zum Folgenden; ferner Donatsch, § 60 N. 6 f). Diese gelten unabhängig davon, ob das Verfahren durch Gesuch der bzw. des Betroffenen eingeleitet wird oder ob es sich dabei um ein anderes Verfahren handelt (siehe auch Patrick Krauskopf/Markus Wyssling, in: Bernhard Waldmann/Patrick Krauskopf [Hrsg.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG]*, 3. A., Zürich 2023, Art. 13 N. 35).

3.2 Rechtsmittel in Stimmrechtssachen bezwecken die unabhängige Kontrolle der den Stimmberechtigten zustehenden Garantien (Art. 34 BV) durch die wahlleitende Behörde bzw. eine Rechtsmittelinstanz. Für die Erhebung eines Rechtsmittels in Stimmrechtssachen bedarf es deshalb keiner Betroffenheit in persönlichen Interessen. Es darf auch ausschliesslich zur Wahrung öffentlicher Interessen geführt werden. Legitimiert ist jede Person, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist, womit sich die Stimmrechtsbeschwerde einer Popularbeschwerde annähert (vgl. zum Ganzen Luka Marki, *Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte*, Zürich 2022, N. 487; ferner José Krause, *Die Rechtsweggarantie [Art. 29a BV] im Bereich der politischen Rechte*. Insbesondere mit Blick auf Probleme bei der Beschwerde in eidgenössischen Stimmrechtssachen, Zürich/Basel/Genf 2017, N. 324 f.). Die stimmberechtigte Person, die ein Rechtsmittel gegen einen amtlichen Akt im Zusammenhang mit einer Wahl oder einer Abstimmung einreicht, hat lediglich glaubhaft zu machen, dass es zu Unregelmässigkeiten bzw. einer Unregelmässigkeit gekommen ist, das heisst, konkrete Anhaltspunkte dafür darzulegen. Sie muss nicht nachweisen, dass sich die Unregelmässigkeit auf das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat (vgl. BGE 143 I 78 E. 7.1; BGr, 18. Februar 2025, 1C\_631/2023, E. 6.5). Ob tatsächlich eine Unregelmässigkeit besteht, die vor dem Hintergrund der gesamten konkreten Verhältnisse von ausschlaggebendem Gewicht für die Willensbildung der Stimmberechtigten ist bzw. war, hat die Behörde in Anwendung der Untersuchungspflicht von Amtes wegen festzustellen. Die Parteien trifft keine gesetzliche Mitwirkungspflicht (vgl. aber zu einer allfälligen Mitwirkungspflicht aus Treu und Glauben BGr, 24. März 2025, 1C\_467/2024, E. 5.4 [zur Publikation vorgesehen]) und – ähnlich wie beim aufsichtsrechtlichen Verfahren (vgl. BGr, 20. August 2002, 5A.8/2002, E. 3.5) – auch keine eigentliche Beweislast. Die Regeln zur Beweislast laufen bei Rechtsmitteln in Stimmrechtssachen vielmehr ins Leere.

#### **E. 4.1**

Wie aufgezeigt, hat das Verwaltungsgericht laut dem Bundesgericht anstelle der wahlleitenden Behörde bzw. des Kantonsrats die Frage zu klären, ob die Beschwerdegegnerin den festen Entschluss zum Parteiwechsel bereits im Zeitpunkt der Wahl gefasst und entsprechende Vorkehrungen getroffen oder Aussagen gemacht hat, und hat es in diesem Zusammenhang ein Beweisverfahren durchzuführen. Entgegen den Beschwerdeführenden lässt sich dem Urteil des Bundesgerichts dagegen nicht entnehmen, dass die Beschwerdegegnerin den Beweis dafür erbringen müsste, den festen Entschluss zum Parteiwechsel erst nach der Wahl gefasst und erst danach entsprechende Vorkehrungen getroffen zu haben. Das Bundesgericht betont vielmehr ausdrücklich, dass der Zeitpunkt der Mitteilung des Parteiwechsels und die damals angeführten Gründe nur den Schluss nahelegten, dass eine Irreführung der Stimmberechtigten stattgefunden haben könnte, das heisst, nach dem Bundesgericht vermochten die Beschwerdeführenden, mit ihren Vorbringen konkrete Anhaltspunkte für eine Unregelmässigkeit glaubhaft zu machen. Die vorhandene Vermutungsbasis genügt(e) dem Bundesgericht aber weder für die Annahme, dass die Stimmberechtigten tatsächlich über die wahre Listen-/Parteizugehörigkeit der Beschwerdegegnerin in die Irre geführt wurden, noch dafür, dass die Beschwerdegegnerin diesbezüglich den Gegenbeweis antreten müsste. Sie bietet aus Sicht des Bundesgerichts vielmehr Anlass für eine beweismässige Erhebung und Überprüfung des relevanten Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht. Sollte dieses Beweisverfahren (weitere) Indizien zutage bringen, die dafür sprechen, dass die Beschwerdegegnerin den festen Entschluss zum Parteiwechsel bereits im Zeitpunkt der Wahl gefasst hatte bzw. sollten sich die vorhandenen Indizien in diese Richtung verdichten, wäre von einer Täuschung der Wählerschaft und damit einer Unregelmässigkeit auszugehen; sollte das Beweisverfahren neben den sich aus dem abrupten Parteiwechsel ergebenden Verdachtsmomenten hingegen keine klaren Indizien für einen bereits vor dem Wahltag beschlossenen Parteiwechsel zutage fördern, wäre keine Unregelmässigkeit erstellt und die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 4.2**

Das Verwaltungsgericht holte zunächst das Protokoll der Geschäftsleitung des Kantonsrats vom 4. Mai 2023 betreffend die Anhörung der Beschwerdegegnerin ein. Am 28. Mai 2025 befragte es zudem die Beschwerdegegnerin als Partei und mit Simon Affentranger, Përparim Avdili, Beatrix Frey-Eigenmann, Remo Pfister, Hans-Jakob Boesch, Nicola Forster und André Müller verschiedene weitere Zürcher Politikerinnen und Politiker, bei denen aufgrund des von ihnen ausgeübten Amtes im massgeblichen Zeitpunkt davon ausgegangen werden musste, dass sie etwas zur Sache aussagen können, als Zeuginnen bzw. Zeugen. Die Betroffenen wurden vorgängig zur Wahrheit ermahnt (Art. 160 Abs. 1 lit. a der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO, SR 272]) sowie auf die Strafbarkeit einer mutwillig falschen Partei- (Ordnungsbusse nach Art. 191 ZPO) bzw. Zeugenaussage (bis fünf Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe nach Art. 307 StGB) hingewiesen. Die Parteien wohnten den Befragungen bei und hatten die Möglichkeit, Ergänzungsfragen zu stellen. Am 13. Juni 2025 wurde ihnen ausserdem das von den Befragungen erstellte Wortprotokoll zur Kontrolle und Stellungnahme zugestellt.

#### **E. 4.3**

Auf die Befragung weiterer Zeuginnen und Zeugen wurde verzichtet, weil nicht ersichtlich ist, inwiefern diese zur entscheidenden Frage, ob die Beschwerdegegnerin sich bereits vor der Wahl entschieden hatte, die Partei zu wechseln, Auskunft geben könnten. Für eine

Beschlagnahme aller E-Mails und anderer Nachrichten der Beschwerdegegnerin wie auch von ihren Anruflisten betreffend die Zeit einen Monat vor der Wahl bis zum Tag der Kommunikation des Parteiwechsels gegen ihren erklärten Willen – wie es die Beschwerdeführenden forderten – fehlte es dem Verwaltungsgericht an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Das Verwaltungsgericht kann – im Unterschied zu den Strafverfolgungsbehörden (vgl. Art. 241 ff. der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [SR 312.0]) – zur Erhebung von Beweismitteln keine Zwangsmassnahmen anwenden. Die Beschwerdegegnerin unterliegt im vorliegenden Verfahren sodann nur einer beschränkten Mitwirkungspflicht aus Treu und Glauben. Sie hat das Verfahren nicht eingeleitet bzw. kein Interesse daran und es liegt auch keine spezialgesetzliche Regelung vor, die sie zur Mitwirkung oder gar zur Edition von Fernmeldedaten verpflichtete. Die von den Beschwerdeführenden beantragten Massnahmen wären schliesslich auch unverhältnismässig. Sie stellten nicht nur einen schweren Eingriff in das Recht der Beschwerdegegnerin auf Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung respektive das (ebenfalls) in Art. 13 BV geschützte Fernmeldegeheimnis dar, sondern auch in dasjenige einer Vielzahl weiterer Personen. Selbst wenn die Mitwirkungspflicht der Beschwerdegegnerin weiter ginge, wäre eine Herausgabe der fraglichen Fernmeldedaten daher unzumutbar, weshalb die Nichteinreichung nicht zulasten der Beschwerdegegnerin gewürdigt werden dürfte (vgl. zum Ganzen Plüss, § 7 N. 102, 110 f, 152 f.; ferner Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich 2021, N. 713; René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme, VwVG Kommentar – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und weitere Erlasse, Zürich 2022, Art. 12 N. 8).

#### **E. 4.4.1**

Die Beschwerdegegnerin bestritt sowohl in ihren schriftlichen Eingaben ans Bundes- und ans Verwaltungsgericht wie auch im Rahmen ihrer Befragungen zur Sache, den Entschluss zum Parteiwechsel bereits im Zeitpunkt der Wahl gefasst gehabt zu haben. Sie habe zwar schon seit Längerem eine Unzufriedenheit in sich gespürt, die sich während des Wahlkampfes noch verstärkt habe. Während dieser intensiven Zeit habe sie jedoch einfach funktioniert und sich vorgenommen, erst nach der Wahl eine Standortbestimmung zur Gestaltung ihrer weiteren politischen Tätigkeit vorzunehmen. Den Entscheid zum Parteiwechsel habe sie erst nach der Wahl gefällt aus einer "Ausnahme-" bzw. einer "Notsituation" heraus, ohne sich mit jemandem abzusprechen. Statt Erleichterung und Freude über die erfolgreiche Wahl sei bei ihr damals ein Gefühl von Verzweiflung, Ausweglosigkeit und Beklemmung aufgekommen. Sie sei in eine Art Loch gefallen. Es sei ihr psychisch immer schlechter gegangen und die Vorstellung, weitere vier Jahre im selben internen (Partei-)Umfeld und in denselben Strukturen weiterzuarbeiten, sei unerträglich für sie gewesen. Da sie weiterhin politisch habe tätig sein wollen, habe sie keine Alternative gesehen, als die Partei zu wechseln. Sie habe sich etwa drei oder vier Tage nach der Wahl zum Parteiwechsel entschieden. Einen konkreten Auslöser vermochte die Beschwerdegegnerin nicht zu benennen. Sie habe unmittelbar nach der Entschlussfassung (etwa drei bis vier Tage nach der Wahl) zum ersten Mal Kontakt mit jemandem von der FDP aufgenommen bezüglich des Parteiwechsels. Sie habe ein Telefongespräch geführt mit Përparim Avdili, dem Präsidenten der FDP der Stadt Zürich, den die Beschwerdegegnerin schon seit über zehn Jahren kennt über ihr gemeinsames Engagement für den Verein Secondas Zürich.

#### **E. 4.4.2**

Simon Affentranger, der in seiner Rolle als früherer Co-Präsident der GLP der Stadtkreise 3 und 9 als Zeuge befragt wurde, schilderte, dass die Beschwerdegegnerin "generell" viel und gerne kritisiert habe. Er erinnere sich rückblickend an einen Ausbruch der Beschwerdegegnerin gegen Ende des Wahlkampfes, der besonders heftig und im Nachhinein betrachtet vielleicht doch bereits ein deutliches Anzeichen für eine Entfremdung stärkeren Ausmasses gewesen sei. Die Listenfindung habe ebenfalls Anlass zu Diskussionen innerhalb der Kreispartei gegeben und in diesem Zusammenhang namentlich die Frage, auf welchen Platz der Wahlliste Nicola Forster, früherer Präsident der GLP des Kantons Zürich und aktueller Co-Präsident der GLP der Stadtkreise 3 und 9, gesetzt werde. Die Beschwerdegegnerin habe ihm gegenüber allerdings vor der Wahl nie den Wunsch geäussert, die Partei zu wechseln. Aus seiner Sicht habe es auch sonst keine klaren Indizien gegeben neben den nunmehr bekannten Umständen. Përparim Avdili hatte vor seiner Befragung durch das Gericht gegenüber dem Tages-Anzeiger angegeben, schon länger gewusst zu haben, dass die Beschwerdegegnerin unzufrieden gewesen sei bei der GLP und dass der "Linksdrall der Stadt" sie störe (Artikel im Tages-Anzeiger vom 25. Februar 2023 "Isabel Garcia und die GLP: Das Protokoll einer Entfremdung"). Auf diese Aussage angesprochen führte er im Rahmen seiner Befragung näher aus, dass es sich hierbei um eine Mutmassung seinerseits gehandelt habe. Er habe die Unzufriedenheit der Beschwerdegegnerin herausgespürt, wenn sie sich nach einer Sitzung, einem Event oder einer Mitgliederversammlung noch auf ein Bier getroffen hätten. Es sei durchaus normal, dass Politikerinnen und Politiker sich bei solchen Gesprächen kritisch über die eigene Partei äusserten. Die Beschwerdegegnerin habe ihm auch gesagt, dass sie teilweise Mühe hatte mit gewissen Positionen zu einer Abstimmung oder zu einer politischen Meinung, die irgendwo debattiert worden sei. Hinzugekommen sei eine "Unzufriedenheit personeller Natur innerhalb der GLP", darüber wie man mit ihr umgegangen sei. Er habe anlässlich dieser Gespräche sicher nicht signalisiert, dass sie nicht willkommen wäre in der FDP der Stadt Zürich. Die Beschwerdegegnerin habe ihm aber erst nach der Wahl gesagt, dass sie sich das Ganze überlegt habe, und ihn gefragt, ob die FDP offen wäre für einen Parteiwechsel ihrerseits. Er sei ob dieser Mitteilung überrascht gewesen. Die nach der Kommunikation des Parteiwechsels aufgekommenen Gerüchte, wonach über einen solchen schon vor der Wahl am 12. Februar 2023 geredet worden sein soll (siehe dazu Kantonsrat, Erwahrungsbeschluss vom 27. April 2023, S. 7), stimmten nicht. Er habe der Beschwerdegegnerin vor der Wahl lediglich signalisiert, dass sie in der FDP mit ihrer Gesinnung sicher auch am richtigen Ort wäre. Beatrix Frey-Eigenmann, die in ihrer Rolle als frühere Präsidentin der FDP-Fraktion im Kantonsrat (2019 bis 2023) als Zeugin befragt wurde, erklärte gegenüber dem Verwaltungsgericht, sie sei überrascht gewesen, als sie am Sonntag nach der Wahl erstmals vom Wunsch der Beschwerdegegnerin erfahren habe, zur FDP zu wechseln. Sie habe wohl von Dritten Gerüchte gehört, dass verschiedene GLP-Mitglieder sich nicht mehr wohl gefühlt hätten in der GLP, wobei der Name der Beschwerdegegnerin gefallen sei. Sie habe sich dadurch aber nicht veranlasst gefühlt, mit Isabel Garcia Kontakt aufzunehmen. Es komme häufig vor, dass Parteixponenten sich kritisch über die eigene Partei äusserten; sie habe dies wahrscheinlich auch schon getan. Remo Pfister, der von 2018 bis 2024 Präsident der FDP des Kreises 3 war, erklärte, er sei in der zweiten Woche nach der Wahl von Përparim Avdili darüber informiert worden, dass die Beschwerdegegnerin gerne der FDP beitreten möchte. Er habe sie bislang bloss vom Sehen her gekannt und sei einmal einen Kaffee mit ihr trinken gegangen. Er pflege auch mit anderen politischen Exponentinnen

bzw. Exponenten einen Austausch und das Treffen habe in einem solchen Rahmen stattgefunden. Sie hätten über alles Mögliche – insbesondere über die Familie und über Fussball – gesprochen. Auf konkrete Nachfrage hin ergänzte er, es sei möglich, dass die Beschwerdegegnerin ihm gegenüber bei dieser Gelegenheit auch angetönt habe, dass sie nicht glücklich in der GLP sei. Sie hätten dieses Thema aber sicher nicht vertieft. Hans-Jakob Boesch, der von 2016 bis April 2023 das Amt des Präsidenten der FDP des Kantons Zürich innehatte, gab zu Protokoll, vor der Wahl am 12. Februar 2023 keinen persönlichen Kontakt zur Beschwerdegegnerin gehabt zu haben. Er habe Gerüchte gehört, dass sie unzufrieden gewesen sei bei der GLP. Von ihr selbst habe er das aber nie gehört und sie habe ihm gegenüber auch nie erwähnt, dass sie gerne zur FDP wechseln würde. Es sei sodann häufig, dass Politikerinnen und Politiker Unzufriedenheit mit der eigenen Partei äusserten, das habe er auch selbst schon gemacht. Vom Übertrittswunsch der Beschwerdegegnerin habe er erst nach der Wahl erfahren, vermutlich von Beatrix Frey-Eigenmann. Bis zu einem gewissen Grad sei er erstaunt gewesen über den Entscheid. Nicola Forster schilderte übereinstimmend mit Simon Affentranger, dass seine Kandidatur für die Kreise 3 und 9 innerhalb der Kreispartei zu Diskussionen geführt habe. Die Beschwerdegegnerin habe sich ihm gegenüber aber nie dahingehend geäussert, dass sie sich nicht (mehr) wohl fühle in der GLP, und mit ihm auch nicht über einen möglichen Parteiwechsel gesprochen. Er habe davon erst am 23. Februar 2023 erfahren, wobei ihn der Entscheid "extrem" überrascht habe. Man sei als Politikerin bzw. Politiker oft nicht einverstanden mit Parteientscheiden und gerade, wenn man in einer Fraktion sei, lasse man sicher auch gegenüber Personen aus anderen Parteien einmal Dampf ab; aber ein Parteiwechsel sei etwas anderes. André Müller, der in seiner Rolle als früherer Präsident der FDP-Fraktion im Kantonsrat (von Mai 2023 bis Juli 2024) als Zeuge befragt wurde, erklärte, er kenne die Beschwerdegegnerin seit sie (im Februar 2022) für die GLP in die Finanzkommission gewählt worden sei. Sie hätten vor der Wahl grundsätzlich ein gutes Verhältnis gehabt, sich aber nie ausserhalb der Kommissionssitzungen getroffen. Ihm sei vor der Wahl am 12. Februar 2023 nicht bekannt gewesen, dass die Beschwerdegegnerin unzufrieden war mit ihrer Partei. Er habe mit der Beschwerdegegnerin weder über ihre Unzufriedenheit gesprochen noch über einen möglichen Parteiwechsel. Auch mit Përparim Avdili habe er im Vorfeld der Wahlen nicht über einen möglichen Parteiwechsel der Beschwerdegegnerin gesprochen oder ihn motiviert, darauf hinzuwirken, dass sie die Partei wechsele. Wann er von dem Parteiwechsel erfahren habe, könne er nicht mehr genau sagen.

#### **E. 4.5**

Welche Umstände konkret zur Zerrüttung des Verhältnisses zwischen der Beschwerdegegnerin und ihrer früheren Partei führten, bleibt auch nach Durchführung der gemäss Bundesgericht erforderlichen Beweismassnahmen unklar. Ihre Motivation für den Parteiwechsel ist jedoch nicht entscheidend (vgl. auch BGE 151 I 41 E. 7.4, wonach die Gründe für einen Parteiwechsel häufig nach aussen nicht erkennbar seien und eine gerichtliche Prüfung solcher Sachverhalte weder sinnvoll noch realistisch erscheine), denn bei objektiver Betrachtung lässt sich kein Grund ausmachen, der zwingend für einen Entscheid zum Parteiwechsel der Beschwerdegegnerin vor ihrer Wiederwahl am 12. Februar 2023 gesprochen hätte. Obschon die Mehrheit der Befragten angab, dass ihnen schon vor dem Wahltag zumindest Gerüchte zu Ohren gekommen seien, wonach die Beschwerdegegnerin in der GLP nicht mehr zufrieden gewesen sein soll, zeigten sich denn auch sämtliche befragten Zeuginnen und Zeugen mehr oder weniger erstaunt über die Erklärung der Beschwerdegegnerin nach erfolgter Wiederwahl. Keine bzw. keiner von

ihnen gab an, bereits vor der Wahl am 12. Februar 2023 über den festen Entschluss der Beschwerdegegnerin zum Parteiwechsel informiert gewesen zu sein bzw. davon gesicherte Kenntnis gehabt zu haben. Selbst Përparim Avdili, der von den befragten Personen vor der Wahl den engsten Kontakt zur Beschwerdegegnerin unterhielt, scheint letztlich aufrichtig überrascht gewesen zu sein, sowohl was den definitiven Entscheid als solchen anbelangt wie auch den Zeitpunkt der Entscheidfällung bzw. -verkündung durch die Beschwerdegegnerin. Wenn die Beschwerdegegnerin den festen Entschluss zum Parteiwechsel schon vor dem 12. Februar 2023 gefasst haben sollte, war er jedenfalls nicht eingeweiht. Gleiches gilt für die weiteren befragten Vertreterinnen und Vertreter der FDP. Was schliesslich den Umstand anbelangt, dass sie der Wahlfeier der GLP am (späten) Nachmittag des 12. Februar 2023 fernblieb, vermag die Beschwerdegegnerin ihre Abwesenheit mit ihrer schlechten gesundheitlichen Verfassung sowie dem Ausbleiben positiver Emotionen an diesem Tag nachvollziehbar zu begründen. Die Angaben der Beschwerdegegnerin zu ihrer schlechten psychischen Verfassung am Wahltag und in den Tagen nach der Wahl sind konsistent und es liegt nicht ausserhalb der allgemeinen Lebenserfahrung, wenn sie erst nach dem Wegfall der Belastung und der Anspannung, die der Wahlkampf für sie zweifelsohne mit sich brachte, den definitiven (festen) Entscheid zum Parteiwechsel gefasst haben will. Nicht relevant ist schliesslich, ob die Beschwerdegegnerin den Entscheid allein getroffen hat oder diesen mit ihrem privaten Umfeld absprach. Es ist Privatsache der Beschwerdegegnerin, ob und mit wem sie sich vor Entscheiden berät. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang einzig, dass sich kein Hinweis finden liess, dass die Beschwerdegegnerin schon vor dem Wahltag Gespräche über einen möglichen Parteiübertritt geführt hätte.

#### **E. 4.6**

Damit fehlt es an klaren Anhaltspunkten dafür, dass die Beschwerdegegnerin bereits vor ihrer Wiederwahl in den Kantonsrat am 12. Februar 2023 den festen Entschluss für den Parteiwechsel gefasst und die Stimmberechtigten so über ihre wahre Parteizugehörigkeit irreführt hat. Zu den bereits im bundesgerichtlichen Urteil erwähnten, für eine mutmassliche Irreführung sprechenden Indizien (Zeitpunkt der Mitteilung des Entscheids und fehlende Begründung desselben), die das Bundesgericht veranlassten, das Verwaltungsgericht mit der Feststellung des Sachverhalts "anhand der notwendigen Beweismittel" zu betrauen, traten keine weiteren Indizien hinzu, denen auch nur ansatzweise gleiches Gewicht zukäme. Entsprechend ist aufgrund der Beweis- und Indizienlage nicht erstellt, dass die Beschwerdegegnerin den festen Entschluss zum Parteiwechsel bereits im Zeitpunkt der Wahl gefasst und entsprechende Vorkehrungen getroffen oder Aussagen gemacht hat. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

#### **E. 5**

In Stimmrechtssachen werden Verfahrenskosten nur erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist (§ 13 Abs. 4 VRG). Das trifft hier nicht zu. Die Gerichtskosten sind daher auf die Gerichtskasse zu nehmen. In Anbetracht der geschilderten Umstände durften sich die unterliegenden Beschwerdeführenden in guten Treuen zur Einreichung eines Rechtsmittels veranlasst sehen, weshalb sie ungeachtet des Verfahrensausgangs nicht zur Leistung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin zu verpflichten sind (vgl. Plüss, § 17 N. 28).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.