

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}

1C\_369/2014

Urteil vom 28. November 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Karlen,  
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte  
Benno Luthiger,  
Beschwerdeführer, vertreten durch Boris Müller,

gegen

Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich.

Gegenstand  
Stimmrechtsbeschwerde,

Beschwerde gegen das Urteil vom 25. Juni 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.

Am 9. Februar 2014 fand in der Stadt Zürich die Wahl des Gemeinderats (ihres Parlaments) für die Legislaturperiode 2014-2018 statt. Das Wahlergebnis und die Sitzverteilung wurden am 19. Februar 2014 im Tagblatt der Stadt Zürich amtlich veröffentlicht.

B.

In der Folge erhob Benno Luthiger Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat Zürich mit dem Antrag, die Verteilung der Sitze des Gemeinderats gemäss Publikation im Amtsblatt sei aufzuheben, weil das für die Sitzverteilung angewandte, in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO) verankerte 5%-Quorum unrechtmässig sei. Die Verteilung der Sitze sei ungeachtet der 5%-Hürde neu vorzunehmen. Mit Beschluss vom 20. März 2014 wies der Bezirksrat den Stimmrechtsrekurs ab. Gegen den Beschluss des Bezirksamtes erhob Benno Luthiger Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, wiederum mit dem Antrag, die Verteilung der Sitze des Gemeinderats sei aufzuheben und ungeachtet des in der GO verankerten 5%-Quorums neu vorzunehmen. Mit Urteil vom 25. Juni 2014 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

C.

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts hat Benno Luthiger am 31. Juli 2014 (Datum der Postaufgabe) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Er beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben. Die Sitzverteilung des Gemeinderats gemäss Publikation vom 19. Februar 2014 sei aufzuheben und es sei eine Neuberechnung der Sitzverteilung vorzunehmen. Diese Neuberechnung sei so durchzuführen, dass alle Listengruppen, deren zusammengezählte Wählerzahlen das "Vollmandats-Quorum" erreichen, an der Sitzverteilung teilnehmen. Es sei festzustellen, dass Art. 23 Abs. 4 GO sowie die Wahlkreisaufteilung gemäss Art. 4 Abs. 2 GO verfassungswidrig seien. Die Vorinstanz hat mitgeteilt, dass sie auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Stadt Zürich beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil betrifft die Verteilung der Sitze auf die Listen und die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten nach der am 9. Februar 2014 durchgeführten Wahl des Gemeinderats der Stadt Zürich. Dagegen kann grundsätzlich Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen erhoben werden (vgl. Art. 82 lit. c und Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Am Antrag, es seien die Gemeinderatssitze neu zu verteilen, besteht ein aktuelles Interesse. Zulässig ist auch das Begehren, es sei festzustellen, dass Art. 23 Abs. 4 GO verfassungswidrig sei: Falls das Bundesgericht nämlich zum Schluss käme, Art. 23 Abs. 4 GO sei unvereinbar mit höherrangigem Recht, könnte es aus Gründen der Rechtssicherheit unter Umständen davon absehen, die Sitze für die bereits durchgeführte Wahl neu zu verteilen, stattdessen die Unvereinbarkeit der Wahlordnung mit höherrangigem Recht förmlich feststellen und den Gesetzgeber auffordern, bis zu den nächsten Wahlen eine rechtmässige Wahlordnung zu schaffen (vgl. Urteil 1C\_495/2012 vom 12. Februar 2014 E. 1.4, nicht publ. in BGE 140 I 107, mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer ist in der Stadt Zürich stimmberechtigt und damit beschwerdeberechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 3

BGG). Die Beschwerde wurde rechtzeitig erhoben (vgl. Art. 100 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist vorbehältlich E. 1.2 f. nachfolgend einzutreten.

1.2. Die Stadt Zürich macht geltend, der Beschwerdeführer beantrage vor Bundesgericht neu die Anwendung eines tieferen gesetzlichen Quorums, nämlich des von ihm definierten "Vollmandats-Quorums", während er im vorinstanzlichen Verfahren noch den gänzlichen Verzicht auf ein gesetzliches Quorum verlangt habe. Dies sei gemäss Art. 99 Abs. 2 BGG nicht zulässig.

Darin, dass der Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht mehr den Verzicht auf ein gesetzliches Quorum verlangt, sondern die Anwendung eines tieferen gesetzlichen Quorums, ist indessen wohl eine im Hinblick auf Art. 99 Abs. 2 BGG zulässige Einschränkung des Streitgegenstands zu erblicken. Wie es sich damit verhält, kann letztlich offen bleiben, weil - wie nachfolgend aufzuzeigen ist - das in der GO verankerte Quorum mit dem höherrangigen Recht ohnehin vereinbar ist.

1.3. Von der Verteilung der Sitze auf die Listen und die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten nach der Durchführung der Wahl zu unterscheiden ist die vorgängige Zuteilung der 125 Sitze auf die Wahlkreise. Letztere hat der Stadtrat bereits am 15. Mai 2013 vorgenommen und am 23. Mai 2013 publiziert. Sie wurde vom Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren nicht gerügt und bildete nicht Gegenstand des vorliegend angefochtenen Entscheids. Damit ist auf das Begehren des Beschwerdeführers, es sei auch festzustellen, dass die Wahlkreisaufteilung gemäss Art. 4 Abs. 2 GO verfassungswidrig sei, nicht einzutreten. Immerhin wird die Ausgestaltung der Wahlkreise nachfolgend insoweit mitzuberücksichtigen sein, als sie einen Einfluss auf die im Rahmen des Streitgegenstands zu beurteilenden Fragen haben könnte.

2.

Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht und damit seinen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, indem sie sich im angefochtenen Entscheid nicht mit allen von ihm vorgebrachten Argumenten auseinandergesetzt habe.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandelt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 138 I 232 E. 5.1 S. 237; 137 II 266 E. 3.2 S. 270; 136 I 229 E. 5.2 S. 236; je mit Hinweisen). Diesen Anforderungen genügt der angefochtene Entscheid.

3.

Der Gemeinderat der Stadt Zürich besteht aus 125 Mitgliedern (Art. 23 Abs. 1 GO). Für die Wahl des Gemeinderats wird die Stadt in 9 Wahlkreise eingeteilt (Art. 3 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GO). Jeder Wahlkreis wählt seine Vertreterinnen und Vertreter in der Zahl, die der Wohnbevölkerung entspricht (Art. 23 Abs. 3 GO). Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren (§ 111 Abs. 1 des Gesetzes

über die politischen Rechte des Kantons Zürich vom 1. September 2003 [GPR], § 101 Abs. 2 1. Satzteil des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 [GG] sowie Art. 23 Abs. 2 GO). Die Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrats kommen sinngemäss zur Anwendung (§ 111 Abs. 2 GPR sowie § 101 Abs. 2 2. Satzteil GG).

Wie auf kantonaler Ebene bei der Wahl des Zürcher Kantonsrats erfolgt die Verteilung der Sitze des Gemeinderats der Stadt Zürich gemäss der Methode "Doppelter Pukelsheim". Nach dieser Methode werden zunächst die Parlamentssitze auf der Grundlage der Stimmen, welche die Listen in den einzelnen Wahlkreisen erzielt haben, gesamtstädtisch auf die sog. Listengruppen verteilt (Oberzuteilung auf die Listengruppen [§ 103 i.V.m. § 111 Abs. 2 GPR]). In einem zweiten Schritt werden die den Parteien zugewiesenen Sitze den einzelnen Listen in den Wahlkreisen zugeteilt (Untertzuteilung auf die Listen [§ 104 i.V.m. § 111 Abs. 2 GPR]). Schliesslich werden die einer Liste zugewiesenen Sitze nach Massgabe der Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt (Sitzverteilung innerhalb der Listen [§ 105 i.V.m. § 111 Abs. 2 GPR]).

Gemäss Art. 23 Abs. 3 GO nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung allerdings nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat. Hierbei handelt es sich um ein sog. gesetzliches Quorum, das häufig auch Sperrklausel genannt wird. Art. 23 Abs. 3 GO entspricht der kantonalen Regelung für die Wahl des Kantonsrats (vgl. § 102 Abs. 3 GPR), wobei die Gemeindeordnung von der kantonalen Regelung auch abweichen dürfte (§ 101 Abs. 4 GG).

4.

Der Beschwerdeführer rügt, Art. 23 Abs. 3 GO sei mit der aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 34 BV abgeleiteten Wahlrechtsgleichheit und mit Art. 11 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) nicht vereinbar sowie willkürlich im Sinne von Art. 9 BV.

4.1. Die Vorinstanz erachtete das gesetzliche Quorum von Art. 23 Abs. 3 GO im angefochtenen Entscheid als zulässig. Es bezwecke eine Eindämmung des Risikos einer Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament, woran nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein haltbares öffentliches Interesse bestehe. Das für die Verteilung der Sitze des Gemeinderats angewandte Verfahren ermögliche im Vergleich zu anderen Methoden eine sehr weitgehende Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit, was das Risiko einer Zersplitterung der politischen Kräfte erhöhe. Das in Art. 23 Abs. 3 GO verankerte gesetzliche Quorum sei moderat, zumal die Listengruppen das 5 %-Quorum nicht bezogen aufs ganze Wahlgebiet erreichen müssten, sondern alle Stimmen einer Listengruppe berücksichtigt würden, sofern eine Liste auch nur in einem Wahlkreis 5 % aller Parteistimmen erreiche.

4.2. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, ein gesetzliches Quorum in der Höhe von 5 % sei jedenfalls auf kommunaler Ebene nicht gerechtfertigt, zumal eine allfällige Parteizersplitterung die Funktionsfähigkeit des Stadt- und des Gemeinderats nicht gefährden würde. Einer allfälligen Beeinträchtigung der Effizienz des Gemeinderatsbetriebs könne mit anderen Mitteln entgegengewirkt werden. Wie die Gemeinderatswahl für die Legislaturperiode 2014-2018 gezeigt habe, schliesse ein gesetzliches Quorum in der Höhe von 5 % gefestigte Minderheitsparteien aus, während eine Sitzzuteilung an exotische Splitter- oder Spassparteien - sofern diese ohne gesetzliches Quorum überhaupt genügend Stimmen erzielen würden - auch mit einem tieferen gesetzlichen Quorum vermieden werden könne. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, das gesetzliche Quorum gemäss Art. 23 Abs. 3 GO sei besonders verfassungswidrig ausgestaltet, weil alle Stimmen für eine Listengruppe berücksichtigt würden, falls eine Liste das Quorum in einem Wahlkreis erreiche, und zudem die absolute Anzahl von Wählern, die zum Erreichen des Quorums in einem Wahlkreis nötig sei, höchst unterschiedlich sei. Der Erfolg einer Stimme für eine Partei, die im Wahlkreis des Wählers das Quorum

nicht erreiche, hänge in willkürlicher Weise davon ab, ob die gleiche Partei in einem anderen Wahlkreis das Quorum erreiche. Die Anwendung von Art. 23 Abs. 3 GO könne im Vergleich von zwei Listengruppen dazu führen, dass diejenige mit insgesamt weniger Wählern mehrere Sitze zugeteilt erhalte, während diejenige mit insgesamt mehr Wählern keinen Sitz erhalte. Es seien sodann Situationen denkbar, in denen eine sehr kleine Differenz in der Anzahl von Wählern für eine bestimmte Liste darüber entscheide, ob der Listengruppe kein Sitz oder gleich mehrere Sitze zugewiesen würden.

5.

5.1. Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer

Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV sowie im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV ausgeübt (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354, 376 E. 4.1 S. 378).

5.2. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354 f., 376 E. 4.1 S. 379). 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. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen

erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 139 I 195 E. 2 S. 201 f.; 136 I 352 E. 2 S. 355; 135 I 19 E. 2.1 S. 21, 292 E. 2 S. 293 f.; 129 I 185 E. 7.2 S. 199; je mit Hinweisen).

5.3. Bestandteil von Art. 34 BV bildet die Wahlrechtsgleichheit, welche die Grundsätze der Zählwertgleichheit, der Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit sowie die Erfolgswertgleichheit beinhaltet (BGE 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f.; Urteil 1C\_59/2012 und 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 8.3, zur Publikation vorgesehen). Bekennt sich ein Kanton für (kantonale oder kommunale) Parlamentswahlen zum Proporzverfahren, erlangt die Erfolgswertgleichheit besondere Bedeutung. Diese soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu begrenzen. Die Erfolgswertgleichheit hat wahlkreisübergreifenden Charakter, denn sie bedingt auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts (BGE 131 I 74 E. 3.1 S. 78 f.; 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f.; Urteil 1C\_495/2012 vom 12. Februar 2014 E. 3.2 nicht publ. in: BGE 140 I 107). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit zu. Die rechtfertigenden Gründe müssen umso gewichtiger sein, je grösser die Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit sind (BGE 136 I 352 E. 4.1 S. 360 f., 376 E. 4.7 S. 384 f.; Urteil 1C\_495/2012 vom 12. Februar 2014 E. 3.2 nicht publ. in : BGE 140 I 107).

6.

6.1. Der Kanton und die Stadt Zürich schreiben für die Wahl des Gemeinderats der Stadt Zürich das Proporzwahlverfahren vor (E. 3 hiavor), womit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit besondere Bedeutung zukommt. Das gesetzliche Quorum von Art. 23 Abs. 3 GO hat zur Folge, dass bei den Gemeinderatswahlen sämtliche Stimmen, die an Listengruppen gehen, deren Listen in keinem Wahlkreis 5 % der Stimmen erhalten, bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt werden und gewichtslos bleiben. Wie die Vorinstanz zu Recht anerkennt, stellt dies einen Einbruch in den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit dar. Art. 23 Abs. 3 GO schränkt somit die aus Art. 34 BV fliessende Wahlrechtsgleichheit ein. Zu prüfen bleibt, ob für diese Einschränkung genügende sachliche Gründe bestehen.

6.2. Gesetzliche Quoren bezwecken in erster Linie, eine zu grosse Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte zu verhindern ( HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, S. 589 f. Rz. 1452 ; MATTHIAS HAUSER/TOBIAS JAAG, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, in: ZBI 109/2008 S. 65, 75; ANDREA TÖNDURY, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, Diss. 2004, S. 267 f.; PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, 1995, S. 500 f. N. 752; THOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. 1988, S. 118 ff.). Wie die Vorinstanz ausgeführt und belegt hat, verfolgt auch Art. 23 Abs. 3 GO diesen Zweck.

6.2.1. Im System der Schweizerischen Konkordanzdemokratie ist die Regierung vom Parlament relativ unabhängig. Parlamentsbeschlüsse sind sodann nicht vom Bestand einer klaren und feststehenden Mehrheit abhängig; vielmehr bilden sich situationsbedingt wechselnde Mehrheiten. Dies gilt auch für die Stadt Zürich. In einem solchen System rechtfertigt allein die Motivation, im Parlament klare und stabile Mehrheitsverhältnisse zu schaffen, keine Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit (Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBl 88/1987 S. 1, 25 f.; Poledna, a.a.O., S. 122 ff.). Das Bundesgericht anerkennt aber, dass die Kantone ein legitimes Interesse daran haben können, eine allzu grosse Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament zu verhindern (BGE 124 I 55 E. 5c/bb S. 65 ff. mit Hinweisen; Urteil 1C\_59/2012 und 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.2.; diesbezüglich kritisch: Tschannen, a.a.O., S. 502 N. 754 sowie Poledna, a.a.O., S. 118 ff.). Eine grosse Zersplitterung der Parteien erschwert nämlich die Arbeit eines Parlaments und schwächt unter Umständen seine Stellung im Verhältnis zur Regierung und Verwaltung (Hangartner/Kley, a.a.O., S. 589 f. Rz. 1452). Wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat, kann ein

Bedürfnis für ein gesetzliches Quorum gerade auch in denjenigen Gemeinwesen bestehen, in denen nicht schon die Wahlkreiseinteilung bzw. die Methode der Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise eine allzu grosse Zersplitterung der im Parlament vertretenen Parteien verunmöglicht, etwa weil das Wahlgebiet gar nicht in mehrere Wahlkreise eingeteilt ist oder weil - wie in der Stadt Zürich - die Wahlkreiseinteilung wegen der Anwendung der Methode "Doppelter Pukelsheim" keinen entsprechenden Effekt hat.

6.2.2. Die mit einer grossen Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament verbundenen Gefahren rechtfertigen nur massvoll ausgestaltete gesetzliche Quoren, welche die Erfolgswertgleichheit nicht zu stark einschränken (Hangartner/Kley, a.a.O., S. 590 f. Rz. 1453; Töndury, a.a.O., S. 269). Andererseits setzt die Einführung eines massvollen gesetzlichen Quorums nicht voraus, dass das Parlament andernfalls geradezu handlungsunfähig wäre oder eine besonders schwerwiegende Beeinträchtigung der Effizienz der Ratsstätigkeit drohen würde (a.M. Hauser/Jaag, a.a.O., S. 78). Die allgemeine Gefahr der durch eine grosse Zersplitterung der politischen Kräfte verursachten Beeinträchtigung der Effizienz des Ratsbetriebs stellt somit einen ausreichenden sachlichen Grund dar für die mit einem massvollen gesetzlichen Quorum verbundene Einschränkung der Erfolgswertgleichheit.

6.2.3. Ein legitimes Interesse an der Verhinderung einer allzu grossen Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament besteht in der Schweiz grundsätzlich auch für Parlamente auf Gemeindeebene, zumal diese bedeutende Finanz- und Gesetzgebungskompetenzen haben, wobei der Gemeinderat der Stadt Zürich in dieser Hinsicht keine Ausnahme bildet. Der Entscheid, ob für kantonale und kommunale Parlamentswahlen nach dem Proporzverfahren zur Vermeidung der mit einer grossen Zersplitterung der politischen Kräfte verbundenen Gefahren ein massvoll ausgestaltetes gesetzliches Quorum gelten soll oder ob stattdessen eine möglichst genaue Abbildung der Wähleranteile im Parlament erreicht werden soll, liegt somit im Ermessen der Kantone bzw. allenfalls der Gemeinden. Mehrere Kantone sehen denn für die Wahl ihrer Parlamente auch ein gesetzliches Quorum vor, während andere darauf verzichten.

6.3. Gesetzliche Quoren schränken die Erfolgswertgleichheit abhängig von ihrer Ausgestaltung und den weiteren rechtlichen sowie tatsächlichen Umständen unterschiedlich stark ein.

6.3.1. Ein massgebliches Kriterium für die Beurteilung der Zulässigkeit eines gesetzlichen Quorums ist seine Höhe. Das Bundesgericht hat in BGE 131 I 74 mit Verweis auf frühere Entscheide ausgeführt, dass 10 % die maximal zulässige Höhe für gesetzliche Quoren darstellen. Dabei handelt es sich um eine absolute Obergrenze, zumal gesetzliche Quoren, deren Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich tragen, schon bei einer Grösse von deutlich unter 10 % die gewünschte Wirkung entfalten. Es sind kaum sachliche Gründe denkbar, die eine Annäherung an diesen Wert, geschweige denn seine Überschreitung, rechtfertigen können (a.a.O., E. 5.3 f. S. 83 f.).

6.3.2. Von Bedeutung ist aber auch das Gebiet, auf welches ein gesetzliches Quorum sich bezieht (vgl. POLEDNA, a.a.O., S. 129 f.). Wird ein Parlament in mehreren Wahlkreisen gewählt, kann ein gesetzliches Quorum wahlkreisbezogen mit Wirkung nur für den jeweiligen Wahlkreis festgelegt werden. Für die Wahl des Gemeinderats der Stadt Zürich gilt hingegen, dass das gesetzliche Quorum nur in einem Wahlkreis erreicht werden muss, dessen Erreichen aber die Teilnahme an der Sitzverteilung im ganzen Wahlgebiet und mit der Wählerzahl sämtlicher Wahlkreise zur Folge hat (vgl. E. 3 hiervor). Ein gesetzliches Quorum kann weiter auch so formuliert sein, dass es bezogen auf das ganze Wahlgebiet erreicht werden muss, was die Sperrwirkung erhöht. Die Sperrwirkung eines auf

das ganze Wahlgebiet bezogenen gesetzlichen Quorums kann wiederum relativiert werden, indem ein zweites (höheres) Quorum festgelegt wird, welches alternativ in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden muss.

6.3.3. Wie stark ein gesetzliches Quorum die Erfolgswertgleichheit einschränkt, hängt schliesslich davon ab, ob die Wahlordnung Listenverbindungen zulässt und gegebenenfalls wie das Quorum auf sie anzuwenden ist. Kennt die Wahlordnung - anders als bei der Wahl des Zürcher Gemeinderats - die Möglichkeit von Listenverbindungen, stellt sich namentlich die Frage, ob jeder Listenverbindungspartner oder nur die Listenverbindung als Ganzes das Quorum erreichen muss (vgl. POLEDNA, a.a.O., S. 127 f.).

6.4.

6.4.1. Unbestritten ist, dass die Anwendung eines tieferen Quorums oder der Verzicht darauf den Einzug von Kleinparteien in den Zürcher Gemeinderat begünstigen und tendenziell die Anzahl der im Rat vertretenen Parteien erhöhen würde. Dem Beschwerdeführer ist zwar darin zuzustimmen, dass dieser Effekt kaum dazu führen würde, dass der Stadt- und der Gemeinderat geradezu funktionsunfähig würden. Der Einzug von Kleinparteien in den Gemeinderat und die Erhöhung der Anzahl der vertretenen Parteien bergen aber die Gefahr, dass der Parlamentsbetrieb komplizierter und weniger effizient wird. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich Vertreter verschiedener Parteien zu Fraktionen zusammenschliessen können, zumal nicht gewährleistet ist, dass sämtliche Vertreter von Kleinparteien Anschluss an eine Fraktion finden würden. Die Vorinstanz und die Stadt Zürich berufen sich nicht auf besondere tatsächliche Umstände, welche die mit einer allfälligen Zersplitterung der Parteien verbundenen Gefahren im Vergleich zu anderen Gemeinwesen als besonders gross erscheinen lassen würden. Immerhin ist davon auszugehen, dass angesichts der urbanen Verhältnisse in der Stadt Zürich die politischen Ansichten nicht weniger heterogen sind als andernorts, was dazu führt, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Zersplitterung der im Parlament vertretenen politischen Kräfte in der Stadt Zürich jedenfalls nicht besonders gering ist.

6.4.2. Wie der Beschwerdeführer vorbringt, mögen auch andere gesetzgeberische Massnahmen als ein gesetzliches Wahlquorum denkbar sein, um einer Beeinträchtigung der Effizienz des Ratsbetriebs entgegenzuwirken, namentlich die Einschränkung des (Einzel-) Initiativrechts der Gemeinderatsmitglieder. Solche Massnahmen wären aber ebenfalls mit Nachteilen verbunden, namentlich mit einer Schwächung der Position der einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der von ihnen vertretenen Partikularinteressen.

6.4.3. Das gesetzliche Quorum von Art. 23 Abs. 3 GO ist mit einer Höhe von 5 % deutlich niedriger als der vom Bundesgericht festgelegte Maximalwert von 10 %. Abgeschwächt wird es sodann dadurch, dass es nur in einem Wahlkreis erreicht werden muss, sein Erreichen aber die Teilnahme an der Sitzverteilung im ganzen Wahlgebiet und mit der Wählerzahl sämtlicher Wahlkreise zur Folge hat. Richtig ist zwar, dass angesichts dieser Regelung sowie der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise besondere Konstellationen entstehen können, die im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit nicht optimal sind (vgl. E. 4.2. hiavor). Für eine gewisse Privilegierung der Wähler von politischen Gruppierungen, die nur in einem oder wenigen Wahlkreisen stark sind, sowie die damit unter Umständen verbundene Benachteiligung von Wählern aus Gruppierungen, welche das geforderte Quorum in keinem Wahlkreis erreichen, bestehen allerdings ebenfalls sachliche Gründe. Namentlich wird damit ermöglicht, dass lokale politische Bewegungen, die im übrigen Gemeindegebiet (noch) nicht etabliert sind, sich wahlkreisbezogen besonderen Anliegen annehmen und diese in den Gemeinderat tragen können.

6.5. Zwar ist anzunehmen, dass sich die Gefahr eines schwerfälligeren und weniger effizienten Betriebs des Gemeinderats auch mit einem etwas tieferen gesetzlichen Quorum verringern liesse. Andererseits ist das gesetzliche Quorum von Art. 23 Abs. 3 GO so ausgestaltet, dass es die Erfolgswertgleichheit jedenfalls nicht stark einschränkt. Angesichts seiner Ausgestaltung sowie der übrigen Umstände erweist sich das gesetzliche Quorum von Art. 23 Abs. 3 GO insgesamt noch als massvoll und die mit ihm verbundene Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit sachlich haltbar.

7.

Die Verteilung der Sitze auf die Listen und die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten nach der am 9. Februar 2014 durchgeführten Wahl des Zürcher Gemeinderats erfolgte nach dem Ausgeführten nicht im Widerspruch zu Art. 34 bzw. Art. 8 BV und auch nicht willkürlich im Sinne von Art. 9 BV. Der

Beschwerdeführer legt sodann nicht dar und es ist nicht ersichtlich, inwiefern ihm Art. 11 Abs. 1 KV in dieser Hinsicht einen weitergehenden Schutz als die Bundesverfassung vermitteln sollte. Damit ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Stadt Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. November 2014

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mattle