

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Gesamtgericht



---

III 2021 78

## Entscheid vom 20. September 2021

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Verwaltungsgerichtspräsident  
lic.iur. Gion Tomaschett, Vizepräsident  
Dr.iur. Vital Zehnder, Vizepräsident  
Dr.med. Bernhard Zumsteg, Richter  
Dr.med. Urs Gössi, Richter  
Dr.med. Pierre Lichtenhahn, Richter  
Dr.oec. Andreas Risi, Richter  
Dr.iur. Frank Lampert, Richter  
Monica Huber-Landolt, Richterin  
lic.iur. Karl Gasser, Richter  
Irene Thalmann, Richterin  
lic.iur. Prisca Reichlin Brügger, Gerichtsschreiberin

---

Parteien

D. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

**gegen**

**Bezirksrat Schwyz**, Rathaus, Postfach 60, 6430 Schwyz,  
Vorinstanz,

---

Gegenstand

Stimmrechtsbeschwerde (Bezirksgemeinde Schwyz vom 20. April 2021: Wahl einer nebenamtlichen Bezirksrichterin und eines Mitglieds der Rechnungsprüfungskommission)

## **Sachverhalt:**

**A.1** Am 20. April 2021 führte der Bezirk Schwyz im MythenForum Schwyz eine ordentliche Bezirksgemeinde durch. Traktandiert waren unter anderem die Wahl einer nebenamtlichen Bezirksrichterin / eines nebenamtlichen Bezirksrichters für die laufende Amtsperiode bis 30. Juni 2024 (Traktandum 6) sowie die Wahl eines Mitglieds der Rechnungsprüfungskommission (RPK) für die restliche Amtsperiode bis 30. Juni 2022 (Traktandum 7). Die Bezirksgemeinde wurde gemäss Protokoll von rund 150 Personen besucht (Vi-act. 6 S. 2).

**A.2** Dem Protokoll der Bezirksgemeinde kann entnommen werden, dass die Stimmberechtigten des Bezirks Schwyz an der Urnenabstimmung vom 27. September 2020 einer zusätzlichen nebenamtlichen Bezirksrichterstelle zugestimmt haben und der Bezirksrat in der Folge die Stelle öffentlich ausgeschrieben hatte. Anlässlich der Bezirksgemeinde wurden eine Kandidatin und zwei Kandidaten zur Wahl vorgeschlagen. Im ersten Wahlgang erhielten Mario Bürgler 52 Stimmen, Peter Abegg 15 Stimmen und Luzia Lüönd-Bürgi 47 Stimmen. Zum zweiten Wahlgang konnte der Kandidat mit den wenigsten Stimmen nicht mehr antreten. Nach dem zweiten Wahlgang wurde Luzia Lüönd-Bürgi mit 58 Stimmen als gewählt erklärt; Mario Bürgler erreichte 50 Stimmen (Vi-act. 6, S. 5 f.).

**A.3** Aufgrund eines Rücktritts aus der RPK wurde die Wahl eines Mitglieds für die restliche Amtsperiode bis 30. Juni 2022 notwendig. Vorgeschlagen wurde an der Bezirksgemeinde eine einzige Kandidatin. Sie wurde einstimmig gewählt (Vi-act. 6, S. 6 f.).

**B.** Am 30. April 2021 reicht D.\_\_\_\_\_, stimmberechtigter Bürger der Gemeinde A.\_\_\_\_\_, Bezirk Schwyz, beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Beschwerde ein mit den Anträgen:

1. Die von der Bezirksgemeinde Schwyz vom 20. April 2020 unter dem Traktandum 6 getroffene Wahl einer nebenamtlichen Bezirksrichterin und die unter dem Traktandum 7 getroffene Wahl eines Mitgliedes der Rechnungsprüfungskommission seien für ungültig zu erklären. Die beiden Wahlen seien an der Urne durchzuführen.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Bezirks Schwyz.

**C.** Mit Vernehmlassung vom 5. Juni 2021 beantragt der Bezirksrat Schwyz die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Hierzu nimmt der Beschwerdeführer am 8. Juli 2021 Stellung.

## **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.1** Vor Erlass eines Entscheides prüft das Gericht von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Es prüft u.a. die frist- und formgerechte Geltendmachung des Rechtsanspruchs (vgl. § 27 Abs. 1 lit. f des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRP, SRSZ 234.110] vom 6. Juni 1974). Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, trifft die Behörde eine Nichteintretensverfügung oder einen Nichteintretensentscheid (§ 27 Abs. 2 VRP).

**1.2** Angefochten werden können beim Verwaltungsgericht mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde u.a. Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Ergebnisse von Wahlen und Sachabstimmungen des Volkes in Bezirken und Gemeinden sowie von Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüssen (§ 51 lit. d VRP) und die Verletzung des Stimmrechts durch Organe der Bezirke, Gemeinden und Zweckverbände (§ 51 lit. f VRP). § 93 Abs. 1 Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG; SRSZ 152.100) vom 25. Oktober 2017 normiert sodann das Recht jeder Person, die ein Interesse nachweist, gegen rechtswidrige Beschlüsse und Wahlen des Volkes Beschwerde zu erheben.

**1.2.1** Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen sind gemäss § 94 Abs. 1 GOG innert 10 Tagen seit dem Wahl- und Abstimmungstag beim Verwaltungsgericht einzureichen. § 56 Abs. 2 lit. a und c VRP statuiert eine zehntägige Beschwerdefrist für die Anfechtung von Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Ergebnissen von Wahlen und Sachabstimmungen des Volkes in Bezirken und Gemeinden sowie von Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüssen sowie von Verletzungen des Stimmrechts durch Organe der Bezirke, Gemeinden und Zweckverbänden.

**1.2.2** Was die 10-tägige Rechtsmittelfrist anbelangt, führt die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisierend aus, fristauslösendes Ereignis bei einem Gemeinde- bzw. Bezirksversammlungsbeschluss sei der Tag, an dem die Gemeindeversammlung durchgeführt worden sei (vgl. VGE III 2012 95 vom 24.7.2012 Erw. 1.2.1). Bei Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung von Wahlen und Abstimmungen etc. beginne die Frist jedoch grundsätzlich mit dem Entdeckungsgrund, spätestens aber mit dem Versammlungs-, Wahl- oder Abstimmungstag, zu laufen (VGE III 2017 110 vom 24.11.2017 Erw. 1.2.1; VGE III 2012 95 vom 24.7.2012 Erw. 1.2.1 in fine; VGE III 2011 137 vom 26.10.2011 Erw. 1.2; VGE III 2010 17+22+41 vom 20.5.2010 Erw. 2.2; Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Rickenbach/Schwyz 2009, S. 185). Dies wird so in § 1 Abs. 1 Wahl- und Abstimmungsgesetz

(WAG; SRSZ 120.100) vom 15. Oktober 1970 i.V.m. § 53b Abs. 2 WAG für Wahlen und Abstimmungen im Urnensystem explizit festgehalten, gilt praxisgemäss aber ebenso für Wahlen und Abstimmungen im Versammlungssystem (zum Ganzen VGE 863/05 vom 31.8.2005 Erw. 3.4; VGE III 2012 220 vom 12.3.2013 Erw. 2.4.1; Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 2. Auflage, S. 30; Huwyler, a.a.O., S. 185).

**1.2.3** Für die Frage der Fristauslösung kommt allerdings den vorgebrachten Rügen wesentliche Bedeutung zu. Anfechtungsgegenstand der Stimmrechtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht ist immer ein Beschluss der Gemeindeversammlung, wobei formelle Mängel (Verfahrensmängel, wie beispielsweise verfahrensleitende Anordnungen des die Versammlung leitenden Gemeindepräsidenten, unzulässige Beeinflussung, Missachtung der Meinungs- und Informationsfreiheit, Unregelmässigkeiten bei der Ermittlung des Ergebnisses) wie auch inhaltliche Mängel (materielle Mängel, namentlich der Inhalt eines Beschlusses) gerügt werden können (vgl. VGE III 2017 110 vom 24.11.2017 m.w.H.; Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 1. Auflage in EGV-SZ 1999, S. 223 mit Hinweisen).

**1.2.4** Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung wird in Anknüpfung an die Spruchpraxis der früheren Kassationsbehörde und in Berücksichtigung der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung verlangt, dass formelle Mängel (Verfahrensmängel) soweit zumutbar sofort, d.h. wenn möglich noch vor der Durchführung der Abstimmung gerügt werden müssen, damit der Mangel noch rechtzeitig behoben werden kann. Wartet ein Stimmbürger, der bei zumutbarer Sorgfalt einen formellen Mangel erkennen konnte, mit der Beanstandung bis nach Durchführung der Abstimmung zu, um dann je nach dem Ergebnis der Abstimmung (wenn ihm dieses nicht behagt) Beschwerde zu führen, dann handelt er gegen Treu und Glauben und hat sein Anfechtungsrecht verwirkt. Die Verwirkung tritt aber nur ein, wenn der Einspruch vor der Abstimmung nicht nur an sich (objektiv) möglich, sondern dem Betroffenen nach den Umständen auch zumutbar war (vgl. VGE III 2017 77 vom 24.7.2017 Erw. 2.2; VGE 951/05 vom 26.1.2006 Erw. 2.2 mit Hinweisen u.a. auf VGE 941/03 vom 18.12.2003 Erw. 6.1, Prot. S. 1846 f mit Hinweisen EGV-SZ 2013 B7.2; Ch. Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, S. 322 ff; W. Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, S. 354 ff; Schönbächler, a.a.O., 2. Auflage, Rz. 25 u. 89; Huwyler, a.a.O., S.186f.).

**1.2.5** Soweit materielle Rechtswidrigkeit (ein inhaltlicher Mangel) eines traktandierten bzw. bereits getroffenen Volksbeschlusses geltend gemacht wird, besteht

nach verwaltungsgerichtlicher Praxis keine unmittelbare Rügepflicht im zuvor dargelegten Sinne (vgl. VGE III 2017 110 vom 24.11.2017 Erw. 1.2.4; VGE III 2013 35 vom 18.6.2013 Erw. 3.2.2 mit Hinweisen auf VGE III 2010 17+22+41 vom 20.5.2010 Erw. 3.2.2, VGE 817/06 vom 29.8.2006 Erw. 2.4; vgl. Huwlyer, a.a.O., S. 186 unten und Fussnote 435; Schönbächler, a.a.O., 2. Auflage, Rz. 89 mit Hinweisen).

**1.3.1** Zur fristgerechten Beschwerdeführung hält der Beschwerdeführer fest, sein Rechtsmittel innert 10 Tagen nach dem Wahltag, d.h. nach der Bezirksgemeinde vom 20. April 2021 eingereicht zu haben (nämlich am 30. April 2021). Die Fristvorgabe von § 94 GOG sei damit eingehalten. Er selber habe infolge geschäftlicher Obliegenheiten nicht persönlich an der Bezirksgemeinde teilnehmen können (Beschwerde Ziff. B1.b).

**1.3.2** Der Bezirksrat hält vernehmlassend dafür, mit Postaufgabe vom 30. April 2021 sei die Stimmrechtsbeschwerde verspätet eingereicht worden. Der Beschwerdeführer habe bereits mit der Einladung zur Bezirksgemeinde wissen müssen, dass die Wahl an der Bezirksgemeinde im offenen Mehr, eventuell in geheimer Abstimmung, und nicht an der Urne erfolge. Die Einladung/Botschaft zur Bezirksgemeinde habe spätestens am 10. April 2021 zugestellt sein müssen, da gemäss GOG die Einladung 10 Tage vorher erfolgen müsse. Mit deren Entgegennahme habe er somit Kenntnis gehabt und entsprechend hätte er die Beschwerde spätestens am 21. April 2021 einreichen müssen.

**1.3.3** In der Stellungnahme vom 8. Juli 2021 führt der Beschwerdeführer aus, zum einen rüge er materielle Mängel, die rechtsprechungsgemäss nicht umgehend vorgebracht werden müssten und zum andern führe der Bezirksrat selber aus, er habe erst am 10. April 2021 Kenntnis erhalten können. Die Beschwerdefrist habe damit ohnehin bis über die Bezirksgemeinde, nämlich bis am 21. April 2021 angedauert. Eine Beschwerde wäre auch am 21. April 2021, d.h. nach erfolgter Wahl, noch rechtzeitig gewesen, weshalb dem Zweck der umgehenden Rüge, um Unregelmässigkeiten noch vor der Wahl zu korrigieren, ohnehin keine Bedeutung habe zukommen können. Damit habe er Beschwerde bis 10 Tage nach der Bezirksgemeinde, d.h. bis am 30. April 2021 einreichen können.

**1.4.1** Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers handelt es sich bei seinen vorgetragenen Rügen nicht um materielle. Wohl rügt er etwa eine Verletzung des verfassungsrechtlich garantierten Wahlrechts, Art. 34 BV, wegen der durch Anordnung der (offenen, ggfs. geheimen) Wahlen an der Bezirksgemeinde anstelle einer Urnenwahl. Gegenstand bildet daher eine Unregelmässigkeit bei der Durchführung der Wahl, mithin ein formeller Fehler.

**1.4.2** Dass die Wahlen anlässlich der Bezirksgemeinde und nicht an der Urne erfolgen sollen, wurde aus der Einladung zur Bezirksgemeinde klar. Mithin war der gerügte Mangel mit Erhalt der Einladung sofort erkennbar.

Der Beschwerdeführer selber äussert sich nicht zum Zeitpunkt des Erhalts der Einladung zur Bezirksgemeinde resp. der Kenntnisnahme. Ohne weitere Angaben, die einen genauen Zeitpunkt der Kenntnisnahme erkennen lassen, geht die Praxis davon aus, dass mit der Zustellung der Einladung die Möglichkeit der Kenntnisnahme bestand, weshalb auf diesen Zeitpunkt abgestellt werden kann (BGE 121 I 1 Erw. 4). Der Bezirksrat unterlässt die Information, wann die Einladungen zur Bezirksgemeinde versandt wurden. Er beschränkt sich auf die Feststellung, die Einladung habe sicher am 10. April 2021 zugestellt sein müssen.

**1.4.3** Wie es sich vorliegend mit dem genauen Zeitpunkt der Kenntnisnahme des gerügten Mangels verhält und ob die Beschwerdefrist mit dem Wahltag neu zu laufen beginnt, wenn die Beschwerdefrist ab Kenntnisnahme bis dahin noch nicht abgelaufen ist, kann offenbleiben, weil die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist.

**2.1** Der Beschwerdeführer begründet seine Stimmrechtsbeschwerde damit, der Bezirk Schwyz zähle rund 56'000 Einwohner und umfasse das Gebiet von 15 Gemeinden. Stimmberechtigt seien (gemäss Protokoll der Bezirksabstimmung vom 7.3.2021) 37'551 Personen. An der Bezirksgemeinde, welche die Wahlen durchgeführt habe, hätten gemäss Bote der Urschweiz gerade einmal 115 Personen teilgenommen oder 0.31% der Stimmberechtigten, gemäss Versammlungsprotokoll 150 Personen. Die Beteiligung an der Bezirksgemeinde sei aus demokratischer Sicht schon lange ein Stein des Anstosses. An der Urne würden sich regelmässig zwischen 40 - 50% oder 15'000 bis 20'000 der Stimmberechtigten beteiligen; die Teilnahme an der Bezirksgemeinde betrage für gewöhnlich weniger als 1% oder weniger als 350 Personen. Die am 20. April 2021 gewählte Richterin wisse gerademal 0.15% der Stimmberechtigten hinter sich, was meilenweit von einem repräsentativen absoluten Mehr bei einer Urnenabstimmung entfernt liege. Diese Wahlen an einer Bezirksgemeinde im offenen Mehr würden gegen verschiedene höherrangige verfassungsrechtliche Grundsätze und Bestimmungen verstossen.

§ 1 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV; SRSZ 100.100) vom 24. November 2010 schreibe den demokratischen Grundsatz vor; § 6 KV halte unter "Demokratische Mitwirkung" ausdrücklich fest, dass der Staat die demokratische Auseinandersetzung fördere. Hiervon könne bei einer Wahl mit Handmehr anlässlich einer Bezirksgemeinde keine Rede sein. An die 20'000 Stimmberechtigte seien faktisch von der Teilnahme ausgeschlossen. Die Wahlvorbereitung

finde meist in Hinterzimmern statt; es sei ein leichtes, eine Wahl mit einer Handvoll "eingesalbter Teilnehmer" zu beeinflussen und das gewünschte Ergebnis zu erreichen. Die Wahl werde zur reinen Farce. Um § 1 Abs. 2 KV und § 6 KV nachzukommen, müssten die Wahlen vom 20. April 2021 kassiert werden und es sei eine Urnenwahl anzuordnen.

§ 72 Abs. 1 KV schreibe den Bezirken und Gemeinden die demokratische Organisation vor. § 8 Abs. 1 GOG ordne als Grundsatz die Urnenwahl an. Die Ausnahmeregelung von § 97 lit. a GOG, auf welche sich das Versammlungssystem im Bezirk Schwyz abstütze, verstosse unter den gegebenen Umständen eindeutig gegen die zitierte Verfassungsbestimmung. Ausnahmen auf Gesetzesstufe müssten im Lichte von ausdrücklichen Verfassungsgrundsätzen zurückhaltend angewendet werden. Auch deshalb sei die Wahl zu kassieren und an der Urne durchzuführen.

§ 26 Abs. 2 KV halte fest, dass die stimm- und wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger u.a. an den Wahlen teilnehmen könnten. Aufgrund der speziellen Verhältnisse im Bezirk Schwyz sei eine Teilnahme schon aus objektiven Gründen höchst fraglich (ÖV-Heimreise nach Sitzung an viele Wohnorte unmöglich; Versammlungslokal für repräsentative Bezirksgemeinde zu klein dimensioniert; Platzverhältnisse ungenügend, was viele an der Teilnahme hindere). Aber auch viele subjektive Gründe könnten von einer Teilnahme absehen lassen wie Terminkollision, Bequemlichkeit, Ablehnung staatlicher Termine etc.

§ 45 KV schreibe das Transparenzgebot generell vor. Transparenz sei bei den beschriebenen "Mikro-Bezirksgemeinden" nicht gegeben. Schon eine unbedeutend kleine Anzahl von Stimmberechtigten könnten an der Bezirksgemeinde eine Wahl massiv beeinflussen. Vor allem aber stelle sich die Frage nach der in § 45a KV geforderten Offenlegungspflicht gerade auch bei Wahlen im Versammlungssystem. Die Ausführungen im Bericht des Bezirksrates zu Traktandum 6 und 7 seien jedenfalls nicht geeignet, den sehr differenzierten Vorgaben von § 45a KV nachzukommen, da der Bezirksrat so gut als keine Ausführungen mache. Bei der angefochtenen Wahl seien weder die verfassungsrechtlich geforderte Offenlegung der Interessenbindungen erfolgt noch liege seines Wissens bis heute die geforderte Offenlegung der Finanzen vor. Auch deshalb sei die Wahl zu kassieren und an die Urne zu verweisen.

Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) vom 18. April 1999 garantiere u.a. die demokratische Partizipation. Dies als Grundsatz, wobei die Ausgestaltung Sache der Kantone sei. Dennoch seien das Gleichbehandlungsgebot und die Chancengleichheit feste verfassungsrechtliche Vorgaben des Bundes, die auch vom kantonalen Gesetzgeber

zu erfüllen seien. Weil mit den angefochtenen Wahlen die kantonalen Verfassungsvorschriften über die demokratische Partizipation massiv verletzt seien, gelte damit auch die aus der BV resultierende Wahl- und Abstimmungsfreiheit als verletzt. Dies betreffe namentlich auch die Ausnahmeregelung von § 97 lit. a GOG, weil dadurch u.a. eine auf den Bezirk Schwyz zugeschnittene und demokratisch unbegründete Sonderregelung geschaffen worden sei.

**2.2** Dem hält der Bezirksrat vernehmlassend entgegen, gemäss § 72 KV seien Wahlen und Abstimmungen an der Bezirksgemeinde mit offenem Handmehr vorzunehmen. Gestützt hierauf nehme er die Wahlen mit offenem Handmehr vor. Er halte sich dabei ans geltende Recht, namentlich das GOG und die Rechtsprechung, namentlich BGE 121 I 138. Gemäss Bundesgericht verstosse die Versammlungsdemokratie auch bei allen ihr anhaftenden Mängeln nicht gegen Bundesrecht, namentlich nicht gegen Art. 34 BV. § 97 lit. a GOG garantiere den Gemeinden und Bezirken ausdrücklich die Weiterführung ihres von den Stimmberechtigten gewählten Systems. Die Stimmberechtigten des Bezirks Schwyz hätten am 19. Mai 2019 eine Pluralinitiative abgelehnt, welche die Umstellung vom Versammlungs- auf das Urnensystem gefordert habe. Insgesamt habe der Bezirksrat einzig geltendes Recht ausgeführt.

**2.3** In der Stellungnahme vom 8. Juli 2021 rügt der Beschwerdeführer, der Bezirksrat habe trotz Aufforderung die Teilnehmerzahlen bei Urnenabstimmungen und Bezirksgemeinden der letzten 10 Jahre nicht offengelegt. Diese Unterlagen würden mit allem Nachdruck zeigen, dass die Beteiligung am demokratischen Willensbildungsprozess an der Bezirksgemeinde jede demokratisch noch vertretbare minimale Vorgabe unterschreite. Das Sicherheitsdepartement habe schon 2013 in Beantwortung einer kleinen Anfrage festgestellt, dass die Beteiligung an den Bezirksgemeinden der Mehrgemeindebezirke unter 1% liege. Seither dürfte die minimale Beteiligung gemäss Beschwerdeführer gegen 0.2% bis 0.5% gesunken sein. In Schwyz dürfte die Marke von einem Prozent oder 400 Stimmberechtigten in den letzten Jahren nie erreicht worden sein. Die Bezirksgemeinde garantiere längst nicht mehr, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen könne. So verstiesse auch die Wahlen vom 20. April 2021 gegen Art. 34 Abs. 2 BV.

Der zitierte Bundesgerichtsentscheid habe den Kanton Appenzell-Ausserrhoden betroffen; dieser habe die Landsgemeinde inzwischen abgeschafft. Eine solche würden noch die Kantone Glarus und Appenzell-Innerrhoden kennen. Beide seien kleiner als der Bezirk Schwyz, hätten aber eine gelebte Landsgemeindetradition und die Landsgemeinde selber eine klare Grundlage in der Kantonsver-

fassung. Im Bezirk Schwyz fehle die Grundlage in der Kantonsverfassung - der vom Bezirk zitierte § 72 KV bestehe gar nicht mehr - und von einer gelebten Versammlungstradition könne in Schwyz auch nicht gesprochen werden.

§ 97 lit. a GOG erlaube wohl Wahlen an der Bezirksgemeinde. Dies halte aber vor § 72 Abs. 1 KV nicht stand. Dies nicht nur, weil den Gewählten die demokratische Legitimation fehle, sondern weil das Wahlergebnis den freien Willen der Stimmberechtigten nach heute massgeblichen demokratischen Massstäben nicht unverfälscht und nicht zuverlässig im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV wiedergebe. Dass das Stimmvolk 2019 die Pluralinitiative abgelehnt und Wahlen an der Bezirksgemeinde bestätigt habe, ändere nichts an der Verfassungswidrigkeit von § 97 lit. a GOG. Das revidierte GOG normiere denn als Grundsatz auch das Urnensystem.

Das in § 45a Abs. 2 KV statuierte Offenlegungsprinzip könne bei Wahlen im Versammlungssystem nicht eingehalten werden. Daher widerspreche § 97 lit. a GOG auch dieser Verfassungsbestimmung. Weder sei ein Anmeldeverfahren durchgeführt worden noch seien Interessenbindungen der Kandidierenden offen gelegt worden. Die Wahlen vom 20. April 2021 würden daher § 45a Abs. 2 KV widersprechen.

Aus Sicht demokratischer Legitimation seien die Wahlen vom 20. April 2021 ein Tiefpunkt. Rund 15'000 am politischen Geschehen interessierte und für gewöhnlich an der Urnenabstimmung teilnehmende Stimmberechtigte seien faktisch ausgeschlossen worden. Das Gericht habe daher die Wahlen zu kassieren und an die Urne zu verweisen.

**3.1** Als erstes gilt es vorzuschicken, dass der Beschwerdeführer - abgesehen von der geringen Teilnehmerzahl - keine konkreten Unregelmässigkeiten mit Bezug auf die zwei durchgeführten Wahlen anlässlich der Bezirksgemeinde vom 20. April 2021 nennt. Er beschränkt sich darauf, die offenen Wahlen aufgrund der - anerkanntermassen - sehr tiefen Beteiligung als (in mehrfacher Hinsicht) rechts- bzw. verfassungswidrig zu bezeichnen. Andere, konkrete Verhaltensweisen oder Vorfälle, welche die Wahlen als rechtswidrig erscheinen liessen, nennt oder bezeichnet er keine. So wirft er etwa namentlich weder Behörden, Parteien, Kandidierenden oder Stimmberechtigten eine unrechtmässige Beeinflussung der Vorbereitung oder Durchführung der Wahlen, Behinderung der Teilnahme oder Stimmabgabe, oder gezielte Mobilisierung einer Gruppe von Wahlberechtigten, fehlerhafte Stimmabgabe oder fehlerhafte Ermittlung des Ergebnisses oder dergleichen vor. Er rügt, ausser in der bereits erwähnten abstrakten Weise, weder die Terminierung der Bezirksgemeinde (abends an einem Werktag), noch die Örtlichkeit (Saal im MythenForum Schwyz) oder eine fehlerhafte Einladung. We-

der zeigt er auf, dass gezielt Stimmberechtigte ausgeschlossen worden wären, noch, dass Unberechtigte zur Wahl zugelassen worden wären oder das Wahlprozedere fehlerhaft durchgeführt worden wäre. Auch zeigt er nicht auf, inwiefern sich die von ihm angeführten Problemfelder wie 'Hinterzimmerpolitik', Manipulation, Verhinderung an der Teilnahme oder mangelnde Transparenz im Konkreten verwirklicht hätten. Was der Beschwerdeführer in allgemeiner Weise vorträgt, ist der Bezirksgemeinde resp. an dieser durchgeführten Wahlen geradezu systemimmanent. Mit anderen Worten hält der Beschwerdeführer Wahlen an der Bezirksgemeinde Schwyz per se als rechts- bzw. verfassungswidrig und damit auch die konkret angefochtenen Wahlen. Denn die tatsächliche Teilnahme resp. Stimmbeteiligung war unbestrittenermassen tief (150 teilnehmende Personen bei rund 37'500 Stimmberechtigten).

Bleibt anzufügen, dass der Beschwerdeführer wohl ausführt, er selber sei berufsbedingt verhindert gewesen, an der Bezirksgemeinde teilzunehmen. Hingegen erläutert er diese berufsbedingte Verhinderung nicht weiter und er macht auch nicht geltend, er selber sei in seinem Wahlrecht verletzt worden, weil die Wahl anlässlich der Bezirksgemeinde stattfand, er aus objektiven Gründen verhindert gewesen und ihm daher das Wahlrecht vorenthalten worden sei.

**3.2** Als zweite Vorbemerkung kann festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer dem Bezirksrat zu Recht keine Verletzung von geltenden Vorschriften betreffend die Durchführung von Wahlen im Bezirk Schwyz vorwirft. In diesem Zusammenhang gilt es festzustellen, dass sich der Bezirksrat vernehmlassend zu Unrecht auf eine Verfassungsbestimmung beruft, wonach die Wahlen an der Bezirksgemeinde im offenen Handmehr erfolgen. Dieser angerufene § 72 Abs. 1 ist mit der neuen Kantonsverfassung vom 24. November 2010 ausser Kraft getreten. Seither beschränkt sich die Verfassung auf die Vorgabe, dass Bezirke (und Gemeinden) demokratisch organisiert sind (§ 72 Abs. 1 KV) und sie regelt das Wahlrecht auch für die Bezirke, indem im Bezirk wahlberechtigt ist, wer Wohnsitz im Bezirk (und damit auch Kanton) und das 18. Altersjahr zurückgelegt hat sowie in eidg. Angelegenheit stimm- und wahlberechtigt ist (§ 26 Abs. 1 und 2 KV).

Im Weiteren statuiert das Gemeindeorganisationsgesetz, dass die Stimmberechtigten das oberste Organ der Gemeinden und Bezirke sind und sie ihre Befugnisse an der Urne ausüben, soweit nicht die Gemeindeversammlung oder die Bezirksgemeinde zuständig ist (§ 8 Abs. 1 GOG). Die Stimmberechtigten können dabei für Wahlen oder Sachabstimmungen an Stelle des Urnensystems generell die Einführung des Versammlungssystems beschliessen (§ 8 Abs. 3 GOG). Damit hat sich der Kanton im neuen GOG zugunsten des Urnensystems als Regelorganisation der Gemeinden und Bezirke ausgesprochen. Dies jedoch nicht aus

Überzeugung oder weil das Versammlungssystem mangelbehaftet wäre, sondern schlicht, weil im Zeitpunkt der Revision in einer Mehrheit der Gemeinden und Bezirke das Urnensystem galt (vgl. RRB Nr. 495/2017 vom 27.6.2017, Gemeindeorganisationsgesetz: Totalrevision; Bericht und Vorlage an den Kantonsrat; S. 8). Der kantonale Gesetzgeber machte denn selbst auch zwei gewichtige Ausnahmen vom Urnensystem. Zum einen statuiert er mit § 16 GOG für die darin aufgeführten Geschäfte (etwa Voranschlag, Jahresrechnung, Steuerfuss oder Einbürgerungen) einen Vorbehalt zugunsten des Versammlungssystems und schliesst die Beschlussfassung an der Urne (auch im Urnensystem) ausdrücklich aus (für Einbürgerungen ergibt sich dies auch aus Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0] vom 20.6.2014). Zum andern legt der Gesetzgeber fest, dass in Gemeinden und Bezirken mit Versammlungssystem dieses weiterhin gilt bis zu einem gegenteiligen Beschluss der Stimmberechtigten an der Urne (§ 97 lit. a GOG). Es ist dabei unbestritten, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten GOG der Bezirk Schwyz für Wahlen das Versammlungssystem kannte und der Wechsel ins Urnensystem am 19. Mai 2019 an der Urne bei einer Stimmbeteiligung von 45.2% mit einem Neinstimmenanteil von 58.26% keine Mehrheit fand, die Stimmberechtigten einen Wechsel im dafür vorgesehenen Verfahren somit verwarfen. Mithin gilt im Bezirk Schwyz gestützt auf § 8 i.V.m. § 97 lit. a GOG für Wahlen weiterhin das Versammlungssystem.

Zur Bezirksgemeinde wird durch ortsübliche Publikation sowie durch Versand einer Einladung an alle Haushaltungen oder an alle Stimmberechtigten eingeladen. Die Einladung ergeht mindestens zehn Tage vor der Versammlung mit Angabe von Ort, Zeit und Geschäftsverzeichnis (§ 20 Abs. 1 und 2 GOG).

Das GOG regelt für die Gemeinden und Bezirke verbindlich auch die Durchführung von Wahlen, soweit diese nicht an der Urne, sondern im Versammlungssystem erfolgen (§§ 32 f. GOG). Die Wahlvorschläge erfolgen an der Versammlung; gewählt ist bei zwei Kandidierenden, wer die Mehrheit der an der Wahl teilnehmenden Stimmen auf sich vereinigt. Sind mehr Kandidierende vorgeschlagen, fällt bei jedem Wahlgang die Person mit den wenigsten Stimmen aus der Wahl. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los. Die Versammlung wählt grundsätzlich im offenen Handmehr, wobei eine Mehrheit der Stimmenden auf Antrag eines Stimmberechtigten oder des Bezirksammanns im Einzelfall geheime Wahl beschliessen kann.

Schliesslich sind die Wahlen vom Landschreiber zu protokollieren, wobei das Protokoll den Gang der Wahlverhandlung und das Resultat enthalten muss (§ 34 Abs. 1 lit. d GOG). Sodann gilt es, ein Ergebnisprotokoll der Wahl zu erstellen,

das während zehn Tagen nach dem Wahltag öffentlich aufzulegen ist (§ 34 Abs. 4 GOG).

Es ist unbestritten, dass die angefochtenen Wahlen vom 20. April 2021 gemäss diesen Vorgaben durchgeführt wurden.

**3.3** Der Beschwerdeführer beantragt die Kassation der Wahlergebnisse und die Zuweisung der Wahlen an die Urne, weil ihnen aufgrund der tiefen Beteiligung (gemäss Protokoll 150 Teilnehmende bei rund 37'551 Stimmberechtigten; vgl. Ergebnisprotokoll der Abstimmung vom 7.3.2021) die Legitimation fehle und damit eine Rechts- und Verfassungsverletzung vorliege (vgl. oben Erw. 2.1 und 2.3).

Wie zuvor ausgeführt, handelt es sich bei der effektiv tiefen Teilnahme um den einzigen konkreten Vorwurf des Beschwerdeführers. Die weiteren Vorhaltungen stellen abstrakte Kritikpunkte dar. Soweit der Beschwerdeführer Probleme wie 'Hinterzimmerpolitik' oder Manipulierbarkeit vorbringt, bleibt er den Nachweis schuldig, dass sich diese Gefahr in den konkret angefochtenen Wahlen verwirklicht hat. Es bestehen hierzu denn auch keinerlei Anhaltspunkte. Die neue Richterstelle wurde vom Bezirk im Amtsblatt Nr. 50 am 11. Dezember 2020 öffentlich ausgeschrieben (S. 3104). Noch vor der Bezirksgemeinde war die Wahl Thema der Berichterstattung in der Regionalzeitung 'Bote der Urschweiz'. So wurde etwa am 3. April 2021 über eingegangene Bewerbungen berichtet. Am 19. April 2021 erfolgte ein ausführlicher Bericht über die Kandidatur Abegg. Dazwischen liessen die Parteien über die Presse mitteilen, welche Kandidatur sie unterstützen werden. Mithin war aufgrund der regelmässigen Medienberichte schon lange vor der Bezirksgemeinde öffentlich bekannt, dass anlässlich der Bezirksgemeinde Wahlen abgehalten werden, welche Personen kandidieren und wer wessen Unterstützung genießt. Anlässlich der Bezirksgemeinde erfolgten keine weiteren Kandidaturen. Die Kandidatin und die Kandidaten wurden durch Stimmberechtigte vorgestellt und zur Wahl empfohlen. Dass Interessenvertreter mobilisiert worden wären, ist nicht bekannt und wäre im Übrigen auch nicht rechtswidrig. Anzeichen für fehlerhafte Wahlen finden sich keine.

Die tiefe Teilnahme ist jedoch nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt nicht bloss für die angefochtenen Wahlen. Soweit auf der Internetseite des Bezirkes abrufbar, war die Beteiligung bei früheren Bezirksgemeinden nicht wesentlich grösserer (20.4.2021 rund 150 Personen, 24.11.2020 rund 220 Personen, 16.6.2020 rund 360 Personen). Der Bezirksrat hat keine Zahlen offengelegt; er widerspricht dem Beschwerdeführer indes auch nicht und bestätigt insofern, dass sich die Teilnehmerzahl praxisgemäss in diesem Bereich bewegt, d.h. bei rund 0.4% bis 1% der rund 37'500 Stimmberechtigten (gemäss Bericht des Bezirksrats zur Plu-

ralinitiative zur Einführung der Urnenwahl nahmen "in den letzten Jahren meistens zwischen 300 - 500 Stimmbürger und -bürgerinnen teil" [Einladung zur Bezirksgemeinde vom 23.4.2019, S. 24]). Andererseits kann nicht unterschlagen werden, dass auch eine Teilnahme von (wenigen) 5%, d.h. rund 1'880 Personen, zu Problemen, wenn auch anders gearteten, führen würde (vgl. betreffend Maximalgrösse einer Versammlung auch Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament; Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden, cahier de l'IDHEAP, 292/2016, S. 12 f.; Hangartner/Kley, a.a.O., N195; an den beiden Landsgemeinden Glarus und Appenzell-Innerrhoden nimmt i.d.R. allerdings ein Mehrfaches davon teil, was die Umsetzbarkeit grundsätzlich bestätigt; vgl. für Glarus wurde die Beteiligung in den letzten 20 Jahren auf durchschnittlich 10% oder rund 2'700 Personen geschätzt; Hans-Peter Schaub/Lukas Leuzinger, Die Stimmbeteiligung an der Glarner Landsgemeinde, in: LeGes 29 [2018] 1).

Demgegenüber belief sich die Stimmbeteiligung im Bezirk Schwyz bei den Urnenabstimmungen etwa im März 2021 auf 55.8%, im September 2020 auf 61.3% oder bei der Abstimmung über die Abschaffung des Versammlungssystems bei Wahlen am 19. Mai 2019 auf 45.2% (bei den total 10 Abstimmungen seit 2010 [publiziert auf [www.bezirk-schwyz.ch](http://www.bezirk-schwyz.ch)] betrug die Stimmbeteiligung nie weniger als 41.7%).

Fest steht, dass an der Bezirksgemeinde der angefochtenen Wahlen vom 20. April 2021 gemäss Protokoll rund 150 Personen anwesend waren. Zur Urnenabstimmung vom 7. März 2021 - also rund 1 1/2 Monat zuvor - waren 37'551 Stimmberechtigte eingeladen. Die Teilnehmenden an der Bezirksgemeinde machten somit rund 0.4% der zur Wahlteilnahme Berechtigten aus.

**3.4** Damit widerspiegelt sich hinsichtlich Teilnahme der Stimmberechtigten im Bezirk Schwyz, was Studien zu dieser Frage allgemein festgestellt haben: Grundsätzlich ist die Teilnahme an Urnenabstimmungen höher als an Versammlungen. Der Anteil bei kleineren Körperschaften ist sodann prozentual grösser als bei grossen Gemeinwesen. Allgemein bewegt sie sich zwischen 1 - 3% bei grossen und bis 20% bei kleinen, wobei sie auch wesentlich von den traktandierten Geschäften abhängig ist. Tendenziell ist die Teilnahme allgemein abnehmend (vgl. Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, a.a.O., S. 36, 39; Rochat, Die Aargauer Gemeindeversammlungen, empirische Analyse der Einwohnergemeindeversammlungen 2013 bis 2016; Studienbericht ZDA Nr. 14, März 2019; Rochat/Kübler, Politische Beteiligung im Kanton Glarus, Studienbericht ZDA Nr. 19, Mai 2021; Haus/Rochat/Kübler, Die Beteiligung an Gemeinde-

versammlungen, Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil/ZH, Studienbericht ZDA Nr. 8, Sept. 2016).

Der Bezirk Schwyz ist denn auch beileibe nicht eine von nur noch wenigen Körperschaften mit Versammlungssystem. Wie bereits ausgeführt, müssen im Kanton Schwyz alle Gemeinden und Bezirke für verschiedene Geschäfte zwingend Versammlungen abhalten. Gesamtschweizerisch sind rund 80% aller Gemeinden im Versammlungssystem organisiert, wobei Ausprägung, Zuständigkeit und Teilnahme mitunter sehr unterschiedlich sind (Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, a.a.O., S. IX; derselbe, Demokratiekonzeptionen in den Gemeinden, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, Bd. 1 II.7 N20). Die Gemeindeversammlung ist gemäss Ladner das am stärksten verbreitete 'Legislativorgan' in den Schweizer Gemeinden (Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, a.a.O., S. 9 und 11). Auer bezeichnet die Volksversammlung denn auch als Teil des Standardinstrumentariums der direkten Demokratie in der Eidgenossenschaft (Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, N921). Der Bezirk Schwyz dürfte dabei gesamtschweizerisch einerseits mit über 37'000 Stimmberechtigten auf einem Territorium von 50'674 ha das grösste (für Wahlen) im Versammlungssystem organisierte Gemeinwesen sein (vgl. etwa Ladner, der die Gemeinden Rapperswil-Jona, Horgen und Baar nennt, die jedoch weniger Einwohner resp. Stimmberechtigte als der Bezirk Schwyz zählen; Ladner, Demokratiekonzeptionen, a.a.O., Bd. 1 II.7 N22; Glaser, Wandel der Volksrechte, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, II.9 N11. Auch die Landsgemeindekantone Glarus und Appenzell-Innerrhoden weisen weniger Stimmberechtigte auf) und andererseits dürfte der Bezirk Schwyz, der territorial weitestgehend mit dem Alten Land Schwyz übereinstimmt und während Jahrhunderten als Stand Schwyz geschichtliche Bedeutung hatte und aus diesem hervorging, auch eine der ältesten Körperschaften mit Versammlungstradition sein, die bis ins 13. Jahrhundert zurück belegt ist (vgl. Horat: "Schwyz [Bezirk]", in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 24.02.2015. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007415/2015-02-24/>, konsultiert am 12.8.2021; Vorstellung des Bezirks auf kantonaler Homepage [www.sz.ch](http://www.sz.ch); Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, a.a.O., S. 3). Allerdings vermögen für sich allein weder die Tradition noch die Gemeinsamkeit des Versammlungssystems mit vielen anderen Gemeinwesen die Rechtmässigkeit der angefochtenen Wahlen zu begründen.

**4.** Gemäss Beschwerdeführer verstossen die angefochtenen Wahlen gegen die in § 72 Abs. 1 KV statuierte Pflicht zur demokratischen Organisation des Be-

zirks (und ebenso gegen § 1 und § 6 KV). Eine Wahl durch eine Bezirksgemeinde mit 150 Teilnehmenden sei undemokratisch.

**4.1** Die Demokratie (demos Volk, kratos Macht) im Sinne der Volksherrschaft (Hangartner/Kley, a.a.O., N1345) ist zweifellos ein Kernelement der Schweizerischen Eidgenossenschaft; gemäss Brühlmeier/Vatter ist sie *das* Legitimationsprinzip der Bundesverfassung (Brühlmeier/Vatter, Demokratiekonzeption der Bundesverfassung, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, Bd. 1 II.6 N3; Grundlagenbericht KV-Revision vom 15.9.2004, S. 28). Gemäss Präambel geben sich das Schweizervolk und die Kantone die heute geltende Verfassung u.a. im Bestreben, die Demokratie zu stärken (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101] vom 18.4.1999). Die Kantone sind ihrerseits souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 BV). Sicherergestellt wird dies, indem die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes bedürfen. Verlangt ist mitunter, dass sich die Kantone eine demokratische Verfassung geben (Art. 51 BV). Die Kantone übernehmen diese Vorgabe in ihren Verfassungen, so auch der Kanton Schwyz (Der Kanton Schwyz ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat, § 1 Abs. 2 KV). In der konkreten Ausgestaltung sind die Kantone frei. Sie fällt denn in den verschiedenen Kantonen auch sehr unterschiedlich aus. Dennoch würde niemand behaupten, einer der Kantone sei nicht demokratisch (Brühlmeier, Demokratiekonzeptionen in den Kantonen, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, Bd. 1, II.6 N).

**4.2** Als Demokratie bezeichnet man im Allgemeinen eine Staatsorganisation, die das Volk als Staatsorgan einsetzt und ihm bestimmte, zentrale Zuständigkeiten zuweist (Auer, a.a.O., N876). In diesem Sinne ist der Bund bestrebt, dass die Freiheit und Rechte des Volkes durch eine repräsentative oder direktdemokratische Ordnung geschützt werden (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, N1334). So ist Art. 51 Abs. 1 BV Nachachtung verschafft, wenn die Kantonsverfassung die Gewaltenteilung und dabei ein vom Volk gewähltes Parlament (Legislative) vorsieht, Total- und Partialrevisionen der Kantonsverfassung dem Volk obligatorisch vorgelegt werden und wenn eine Mehrheit der Stimmberechtigten eine Verfassungsrevision verlangen kann (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, N1015, Hangartner/Kley, a.a.O., N1334; Auer, a.a.O., N1129; Ruch, St. Galler Kommentar zu BV Art. 51 N9; Grundlagenbericht KV-Revision vom 15.9.2004, S. 29; Bericht der Verfassungskommission zur Schwyzer Kantonsverfassung, 17.12.2009, S. 14).

**4.3** Es ist unbestritten, dass der Kanton Schwyz eine demokratische Verfassung in diesem Sinne aufweist (vgl. Bericht der Verfassungskommission zur Schwyzer Kantonsverfassung, 17.12.2009, S. 27). Demokratisch organisiert sein müssen auch die Gemeinden und Bezirke (vgl. Ladner, Demokratiekonzeptionen, a.a.O., Bd.1 II.7). Dies ergibt sich zum einen aus der Bundesverfassung und wird zum andern im Kanton Schwyz mit § 72 Abs. 1 KV explizit normiert. Der Forderung nach einer demokratischen Organisation kommt dabei keine andere Bedeutung als der zuvor beschriebenen zu. Verlangt ist, dass auch in Bezirken und Gemeinden wesentliche Entscheide durch das Volk getroffen werden müssen (Bericht Verfassungskommission zur Schwyzer Kantonsverfassung, 17.12.2009, S. 105; Brühlmeier/Vatter, a.a.O., N19 ff.).

**4.4** Die organisatorische Umsetzung erfolgt weitestgehend in der Kantonsverfassung selbst sowie im GOG. Das Volk, dem die Souveränität zukommt, wird durch das Stimmvolk gebildet (Auer, a.a.O., N966). Dieses umfasst nie die Gesamtbevölkerung, sondern stets nur eine Teilmenge. Eine wesentliche Aufgabe des Kantons ist es daher, in der Kantonsverfassung den Kreis der Aktivstimmberechtigten, des Stimmrechtskörpers zu definieren (Zen-Ruffinen; *L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral*, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 21 N2 und 4): In Kanton, Bezirk und Gemeinde können an Wahlen und Abstimmungen die Stimmberechtigten teilnehmen; dies sind die Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz im Kanton, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt sind (§ 26 Abs. 1 und 2 KV). Gemäss § 8 Abs. 1 GOG bilden diese Stimmberechtigten das oberste Organ der Gemeinden und Bezirke. Ihre Befugnisse üben sie entweder an der Urne (Urnsystem) oder der Gemeindeversammlung resp. Bezirksgemeinde (Versammlungssystem) aus. Im Versammlungssystem ist die Bezirksgemeinde die Versammlung der Stimmberechtigten eines Bezirks (§ 8 Abs. 2 GOG). Die Regelorganisation bildet (neu) das Urnsystem, wobei das Stimmvolk (als oberstes Organ) mit Mehrheitsbeschluss an der Urne entscheiden kann, ob Abstimmungen und/oder Wahlen an der Urne oder in der Versammlung durchgeführt werden (§ 8 Abs. 3 GOG). Der Bezirk Schwyz hatte bereits vor der GOG-Revision Wahlen im Versammlungssystem durchgeführt und das Stimmvolk hat diese Organisation durch Ablehnung eines Systemwechsels an der Urnenabstimmung vom 19. Mai 2019 bestätigt. So unterliegen der Wahl durch die Stimmberechtigten in der Bezirksgemeinde u.a. die Mitglieder der Bezirksgerichte und weiterer der Volkswahl unterstellten Behörden (§ 27 lit. f und g KV).

Von keiner Seite wird behauptet, dass diese abstrakten Organisationsvorgaben den verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine demokratische Organisation nicht entsprechen würden (im Gegenteil; die Mindestvorgaben werden übertroffen; Art. 51 Abs. 1 BV würde keine Volkswahl von Richtern und RPK-Mitgliedern fordern) und ebenso steht fest, dass die formelle Organisation im Bezirk Schwyz diesen Organisationsvorschriften entspricht. Mithin ist der Bezirk Schwyz ein den Vorschriften entsprechend demokratisch organisiertes Gemeinwesen. Namentlich widerspricht die Wahl von Mitgliedern des Bezirksgerichts und der Rechnungsprüfungskommission durch die Bezirksgemeinde nicht § 72 Abs. 1 KV oder Art. 51 Abs. 1 BV.

**5.** Grundsätzlich stellt der Kanton Schwyz den Gemeinden und Bezirken alle Hauptformen einer demokratischen Organisation zur freien Wahl (im dafür vorgesehenen Prozedere) zur Verfügung, nämlich die repräsentative (durch Einsetzung eines Parlamentes; § 72 Abs. 2 KV; § 35 GOG) und die direktdemokratische (mit Urnen- oder Versammlungs- oder Mischsystem) Organisation (vgl. Ladner, Demokratiekonzeption in den Gemeinden, a.a.O.; Hangartner/Kley, a.a.O., N1345). Dass alle diese Formen verfassungsmässig sind, wurde bereits ausgeführt. In der Wahl des Systems der direktdemokratischen Organisation sind die Kantone resp. die Gemeinden und Bezirke im Rahmen ihrer durch das kantonale Recht definierten Autonomie grundsätzlich frei. Allerdings sind dabei auch die weiteren verfassungsmässigen Rechte zu beachten. Diesbezüglich erhebt der Beschwerdeführer den Vorwurf, die Wahlen an der Bezirksgemeinde würden die Wahl und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) verletzen.

**5.1** Die Vorgabe einer demokratischen Organisation (Art. 51 Abs. 1 BV) ist namentlich in Verbindung mit Art. 39 Abs. 1 BV zu sehen. Wesentlicher Punkt der demokratischen Organisation ist die Definition des Volkes, d.h. des Stimmkörpers. Die Aktivbürgerschaft ergibt sich zur Hauptsache aus der Regelung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Regelung obliegt den Kantonen (Art. 39 Abs. 1 BV). Ihnen kommt hierbei weitgehende Freiheit zu (Hangartner/Kley, a.a.O., N71, 2458; Auer, a.a.O., N966). Zu beachten haben sie aber in jedem Fall die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze, nämlich die Gewährung allgemeiner, gleicher, direkter, freier und geheimer Wahlen (Poledna, Grundzüge des Wahlrechts in den Kantonen, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 23 N1; auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., N1016) und ebenso die Grundrechte wie etwa das Diskriminierungsverbot (BGE 116 Ia 359; Auer, a.a.O., 385; Hangartner/Kley, a.a.O., N1336). Hat der Kanton die politischen Rechte definiert, geniessen diese den Schutz der Bundesverfassung. D.h. die Gewährleistung und den Schutz der

Bundesverfassung (Art. 34 Abs. 1 BV) geniessen die vom kantonalen Recht - variantenreich - definierten politischen Rechte (Auer, a.a.O. N1127; Steinmann, St. Galler Kommentar zu BV 34 N10).

**5.2** Welche politischen Rechte der Kanton Schwyz (u.a.) statuiert hat, wurde bereits dargestellt (vgl. oben Erw. 4.4). Art. 34 Abs. 2 BV verlangt nun, dass die vom Kanton gewährten politischen Rechte korrekt ausgeübt werden können. D.h. verfassungsrechtlich vorausgesetzt ist nicht nur eine demokratische Organisation; verfassungsmässigen Schutz geniesst ebenso die korrekte Ausübung der vom Kanton geregelten politischen Rechte. Der Schutz der politischen Rechte gilt dabei unabhängig vom gewählten System; sie sind sowohl im Parlaments-, wie auch im Urnen- und insbesondere auch im Versammlungssystem einzuhalten (Jaag, Kommentar zur Kantonsverfassung ZH, Art. 87 N7), wobei aber Eigenheiten des Versammlungssystems durchaus auch beachtlich sind (vgl. Hangartner/Kley, a.a.O., N2572). Jeder Stimmbürger hat gestützt auf Art. 34 BV Anspruch darauf, die ihm nach Verfassung und Gesetz zustehenden demokratischen Mitwirkungsrechte ungehindert und in vollem Umfang wahrzunehmen (Urteil BGer 1C\_37/2010 vom 11.6.2010 Erw. 2.1). Vorliegend angerufen ist seitens des Beschwerdeführers die Wahlfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV. Er erachtet diese mit den Wahlen an der Bezirksgemeinde mit geringer Beteiligung als verletzt, ohne dies jedoch genauer zu begründen.

**5.3** Das von der Verfassung in Art. 34 Abs. 2 BV garantierte Stimm- und Wahlrecht räumt dem Bürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 147 I 206 Erw. 3.6 mit weiteren Hinweisen; Urteil BGer 1C\_374/2020 vom 19.5.2021 Erw. 3.1.1; Hangartner/Kley, a.a.O., N2458 mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung; Zen-Ruffinen, a.a.O., N2). Aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit hat das Bundesgericht verschiedene Prinzipien abgeleitet, die für sämtliche Volksabstimmungen und Volkswahlen, mithin auch Versammlungsbeschlüsse gelten (vgl. Hangartner/Kley, a.a.O., 406, 2468 f.; Tschannen, Perspektiven der schweizerischen Demokratie, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, Bd. 1II.11 N18; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., N1387 ff.; Jaag, a.a.O., Art. 87 N7). Mit Bezug auf die Bezirksgemeinde stehen dabei die Wahrung des Stimmgeheimnisses, der freien Stimmabgabe und die korrekte Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft im Vordergrund.

**5.4** Die Wahlen an der Bezirksgemeinde vom 20. April 2021 erfolgten im offenem Handmehr. Eine geheime Wahl stellt dies zweifelsohne nicht dar. Auch vermag eine freie Stimmabgabe durch die Notwendigkeit des Handerhebens behindert sein (Hangartner/Kley, a.a.O., N190; BGE 121 I 138 Erw. 4.a), ist doch nicht ausgeschlossen, dass neben der eigenen Überzeugung in der Sache auch der gesellschaftliche Druck die Stimmabgabe beeinflussen kann. Eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV kann darin aber dennoch nicht gesehen werden. Zum einen hätte die Durchführung einer geheimen Wahl von jeder stimmberechtigten Person beantragt werden können (§ 33 Abs. 1 GOG, vgl. oben Erw. 3.2), was offensichtlich nicht der Fall war. Zum andern kommt der offenen Ausübung der politischen Rechte im Versammlungssystem - trotz mitunter geäusselter Kritik (vgl. etwa Ladner, Demokratiekonzeption in den Gemeinden, a.a.O., II.7 N18, 30; Poledna, a.a.O., N2) - in der Schweiz eine derart grosse Bedeutung als Urform der Demokratie zu, dass es auch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht anginge, das Urnenverfahren vorzuschreiben (Hangartner/Kley, a.a.O., N2572). Diese Haltung bekräftigte die Schweiz, indem sie etwa dem ersten Zusatzprotokoll zur EMRK, das in Art. 3 regelmässige freie und geheime Wahlen fordert, nicht beitrug. Im Genehmigungsbeschluss vom 13. Dezember 1991 betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II vom 16.12.1966) brachte die Bundesversammlung zudem zu Art. 25 lit. b, der geheime Wahlen fordert, einen Vorbehalt zugunsten von kantonalen und kommunalen im Versammlungssystem offen durchgeführten Wahlen an (vgl. AS 1993 748). Mithin werden im Versammlungssystem offen durchgeführte Wahlen in der Schweiz seit jeher als verfassungsmässig sowie insbesondere mit einer demokratischen Ordnung und mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar betrachtet. Die Tatsache, dass an der Bezirksgemeinde eine offene Wahl durchgeführt wurde, stellt keine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV dar. Im Übrigen rügt auch der Beschwerdeführer weder eine Verletzung des Abstimmungs- resp. Wahlgeheimnisses noch der freien Stimmabgabe.

**5.5** Ein weiteres Prinzip der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist die korrekte Zusammensetzung des Wahl- und Abstimmungskörpers (vgl. BGE 116 Ia 359 Erw. 3.b). Zu einer Wahl / Abstimmung ist nur zuzulassen, wer effektiv stimmberechtigt ist und wer stimmberechtigt ist, soll an der Wahl / Abstimmung effektiv teilnehmen können und nicht ausgeschlossen werden (Hangartner/Kley, a.a.O., N159; Steinmann, a.a.O., Art. 34 N7; Zen-Ruffinen, a.a.O., N5).

**5.5.1** Dieses Prinzip der korrekten Zusammensetzung des Wahlkörpers rügt der Beschwerdeführer sinngemäss als durch die Bezirksgemeinde verletzt. Von der Teilnahme an einer Wahl in der Bezirksgemeinde seien viele Stimmberechtigte

faktisch ausgeschlossen. Allein die Örtlichkeit lasse keine grosse Teilnahme zu (in casu im Mythenforum Schwyz mit Platz für knapp 600 Personen; vgl. [www.mythenfo-rum.ch](http://www.mythenfo-rum.ch)). Die zur Stimmabgabe notwendige Teilnahme sei vielen Stimmberechtigten berufsbedingt, familiär oder aus anderen Terminschwierigkeiten nicht möglich. Die räumliche Ausdehnung des Bezirks Schwyz verhindere eine An- und insbesondere Rückreise an entlegene Wohnorte per öV, was weitere Interessierte abhalte. Die effektive, geringe Teilnahme und grössere Teilnahme an Urnenabstimmungen zeige unter dem Strich, dass viele Stimmberechtigte aus objektiven oder persönlichen Gründen an der Teilnahme und damit an der Ausübung ihres Stimmrechts gehindert seien. Der Wahlrechtskörper an der Bezirksgemeinde sei damit nicht korrekt zusammengesetzt.

**5.5.2** Es ist bekannt, dass die Teilnahme an Versammlungen prozentual gering ist. Es trifft zu, dass eine Teilnahme an einer Versammlung aus verschiedensten Gründen unmöglich sein kann oder aus privaten Gründen abgelehnt wird und beides faktisch einen Ausschluss vom Wahlkörper darstellt (vgl. Rochat / Kübler, Studienbericht ZDA Nr. 19, S. 21 ff, 51 ff., 66 ff.; Auer, a.a.O., 925, 989, 1135; Burgherr, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, ZBI 2001, S. 617 ff, 633 ff.; Hangartner/Kley, a.a.O., N191, N2539; Zen-Ruffinen, a.a.O., N7; Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, a.a.O., S. 13).

**5.5.3** Dieses Problem der allfälligen Unmöglichkeit der Stimmabgabe im Versammlungssystem anerkennt - neben weiteren Nachteilen - ausdrücklich auch das Bundesgericht und es stellte den Nachteilen gleichzeitig auch Vorteile gegenüber (BGE 121 I 138 Erw. 4.a und b). Soweit diese Nachteile nur abstrakt vorgetragen werden und systembedingte Unzulänglichkeiten darstellen, hielt das Bundesgericht aber dafür, die Landsgemeinde umfasse grundsätzlich alle Stimmbeteiligten, welche auch an der Urne ihr Votum abgeben könnten (BGE 121 I 138 Erw. 5.d). Mögliche Teilnahmeverhinderungen oder Beeinflussungen führten für sich alleine nicht schon zu Abstimmungs- und Wahlergebnissen, die den freien Willen der Stimmbürger nicht zuverlässig wiedergeben würden. Das Teilnahmerecht hätten alle, eine Verhinderung könne auch alle (Befürworter und Gegner) treffen. Auch die Tatsache der geringen Teilnahme könne sich so oder anders im Ergebnis niederschlagen, es könne nicht bestimmt werden, in welcher Weise, ob zugunsten oder zuungunsten einer bestimmten Vorlage sie sich auswirken würde; der Umfang der Stimmbeteiligung habe nicht klar Einfluss in der einen oder andern Richtung. All die Rügen und Bedenken - mithin auch die vorliegenden betreffend geringer Teilnahme - seien aus der Sicht der Versammlungsdemokratie gewissermassen systembedingt. Sie hätten gegenseitig überschneidende und kompensierende Auswirkungen und seien demgemäss in Be-

zug auf die Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen neutral. Zusammenfassend führte das Bundesgericht aus, die konkreten Unzulänglichkeiten des Abstimmungssystems an Landsgemeinden führten daher abstrakt gesehen nicht zu Wahl- und Abstimmungsergebnissen, welche den freien Willen der Stimmbürger nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck brächten. Diese Überlegungen treffen gemäss Bundesgericht in gleicher Weise auch auf die Versammlungsdemokratie auf kommunaler Stufe zu (BGE 128 I 138).

Das Bundesgericht bestätigte dies in jüngeren Entscheiden. So anerkannte es in den Urteilen 1P.632/2001 vom 16. November 2001 und 1P.571/2003 vom 21.11.2003 in Beurteilung einer Gemeindeversammlung, die auf den "Berchtelstag" (3. Montag im Januar; Entscheid betr. Gemeinde im Kanton TG) und damit für viele Stimmberechtigte während der Arbeitszeit angesetzt war, dass Stimmberechtigte von der Versammlungsteilnahme ausgeschlossen sein können. Es liege aber im Wesen der Versammlungsdemokratie, dass es "den" idealen Termin für die Durchführung einer Gemeindeversammlung, welcher allen Stimmberechtigten die Teilnahme ermöglichen würde, nicht gebe. Dieser systembedingte Nachteil werde indessen durch verschiedene Vorteile - etwa die direkte Einflussmöglichkeit jedes Versammlungsteilnehmers auf den Entscheidungsvorgang - aufgehoben. Unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmässigen Stimmrechts sei es daher ohne weiteres zulässig, Gemeindeabstimmungen und -wahlen an der Gemeindeversammlung oder der Urne durchzuführen (Urteil BGer 1P.632/2001 vom 16.11.2001 Erw. 2.c). In einem die Gemeinde Samnaun (wo der Gemeinderat bei der Beratung einer Sachvorlage entscheidet, ob sie der Urnengemeinde oder der Gemeindeversammlung unterbreitet wird) betreffenden Entscheid führte das Bundesgericht aus, den Gemeinden stehe es (im Kanton Graubünden) insbesondere frei, ob sie die Stimmberechtigten ihre Rechte an der Gemeindeversammlung oder an der Urne ausüben lassen wollten. Beide Systeme hätten ihre Vor- und Nachteile. Bei Gemeindeversammlungen sei die Stimmbeteiligung erfahrungsgemäss meist erheblich tiefer als bei Urnenabstimmungen, hingegen seien die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Stimmberechtigten besser ausgebildet, da er die Willensbildung der Gemeindeversammlung mit Voten direkt beeinflussen und Abänderungs- oder Rückweisungsanträge stellen könne. Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Stimmrechts seien beide Systeme nicht zu beanstanden und auch die Gemeindeverfassung, die es ins Ermessen des Gemeinderats stelle, einzelfallweise zu entscheiden, über eine Vorlage an der Gemeindeversammlung oder an der Urne abstimmen zu lassen, sei verfassungsrechtlich unbedenklich (Urteil BGer 1C\_37/2010 vom 11.6.2010 Erw. 2.3).

**5.5.4** Gegenüber dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird in der Lehre mitunter Kritik geäussert (wobei namentlich die auch vom Bundesgericht anerkannten Nachteile des Versammlungssystems hervorgehoben werden; vgl. etwa Auer, a.a.O., N925, N994; Burgherr, a.a.O., S. 633ff.; Hangartner/Kley, a.a.O., N191; Zen-Ruffinen, a.a.O., N7; Poledna, a.a.O., N2;). Insgesamt jedoch wird sie in den Kommentierungen - soweit eingesehen - nicht grundsätzlich in Frage gestellt (Glaser, Wandel der Volksrechte, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, Bd. 1 II.9 N23; Glaser, Demokratie, a.a.O., Hengartner/Kley, a.a.O., 2539; Steinmann, St. Galler Kommentar zu Art. 34; Kley, St. Galler Kommentar zu Art. 39; Poledna, a.a.O., N2; Auer, a.a.O., N989; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., N1387; Mahon, *La citoyenneté active en droit public suisse*, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 20; Zen-Ruffinen, a.a.O., § 21). Gemäss Poledna ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung politisch und verfassungshistorisch nachvollziehbar, rechtsdogmatisch vermöge sie allerdings nicht zu überzeugen. Das Augenmerk legt er dabei jedoch auf das Abstimmungsgeheimnis und die freie Stimmabgabe und nicht auf die Probleme der Teilnahme bzw. die demokratische Legitimation (Poledna, a.a.O., N2). Für Auer vertreten die Teilnehmenden funktionell die gesamte Stimmbürgerschaft, die auch an der Urne oder bei elektronischen Abstimmungen nie gesamthaft teilnehme (Auer, a.a.O., N398, 989). Hangartner/Kley betonen, die Versammlungsdemokratie schliesse wohl faktisch viele Stimmberechtigte von der Teilnahme aus; sie sei jedoch eine ausgeprägte, tiefverwurzelte Eigenart schweizerischer Demokratie und mache das demokratische Prinzip anschaulich und gewährleiste den Stimmberechtigten grössere Entscheidungsrechte. Als Institution verletze sie das verfassungsrechtlich garantierte Stimmrecht des Einzelnen nicht. Die Zulässigkeit des Versammlungssystems werde von der Bundesverfassung vielmehr vorausgesetzt. Art. 6 Abs. 2 lit. b aBV (1848/1974) habe mit demokratischen Formen gerade auch die Versammlung der Stimmberechtigten als Gegensatz zur Repräsentation gemeint und daran sollte die Bundesverfassung von 1999 nichts ändern (Hangartner/Kley, a.a.O., N191 f). Auch Zen-Ruffinen hält fest, im Versammlungssystem seien zwar bestimmte Wähler an der Ausübung ihres Rechts gehindert, dies verletze aber als solches nicht das Recht auf die genaue Zusammensetzung der Wählerschaft (Zen-Ruffinen, a.a.O., N8). Glaser betont, die Versammlungsdemokratie ermögliche einen in keiner anderen Form der Demokratie erreichbaren Grad der Bürgernähe sowie der direkten Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an Gesetzgebung und Verwaltung (Glaser, Demokratie, a.a.O., N28).

**5.5.5** Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was überzeugend gegen diese Erwägungen spräche. Die Verfassung anerkennt das Versammlungssystem aus-

drücklich als direktdemokratische Organisationsform. Dies in Berücksichtigung aller bekannten und zweifellos bestehenden Unzulänglichkeiten, insbesondere aber auch in Berücksichtigung der erwähnten und anerkannten Vorteile. Die Bezirksgemeinde ist die Versammlung der Stimmberechtigten (so explizit § 8 Abs. 2 GOG). Zur Teilnahme eingeladen sind sämtliche Stimmberechtigten. Das Faktum, dass - wie an der Urne oder der elektrischen Stimmabgabe - nie alle Berechtigten teilnehmen können oder wollen, ändert nichts daran, dass der Entscheid der Bezirksgemeinde vom verfassungsmässig zusammengesetzten Souverän gefasst wird. Die Nichtteilnahme (vieler) Stimmberechtigter führt nicht dazu, dass der Entscheid nicht den Volkswillen ausdrückt, zumal auch die Beschlussfassung an der Urne nicht zu garantieren vermag, dass der gefällte Beschluss dem Willen der Mehrheit der Stimmberechtigten entspricht. Zudem ermöglicht die Beschlussfassung / Wahl in der Versammlung eine unmittelbare Mitwirkung der Berechtigten, wie sich dies auch anlässlich der Bezirksgemeinde vom 20. April 2021 zeigte (Vi-act. 6). Die Kandidatinnen und Kandidaten können sich der Wahlgemeinde persönlich vorstellen; weitere Redner- und Rednerinnen können ihre Überzeugung darlegen; die Stimmberechtigten können sich unmittelbar einen Willen bilden und - soweit mehrere Wahlgänge notwendig sind - sich je nach Ausgangslage neu festlegen.

Damit ist festzuhalten, dass bei korrekter Einladung aller Stimmberechtigten und angemessener Festlegung des Versammlungszeitpunktes und -ortes (so dass möglichst vielen Stimmberechtigten eine Teilnahme ermöglicht wird und möglichst wenige davon ausgeschlossen werden, Urteil BGer 1P.632/2001 vom 16.11.2001 Erw. 2) das Volk als Souverän und oberstes Organ durch die Bezirksgemeinde abgebildet ist und die Zusammensetzung des Wahlkörpers verfassungsmässig ist. Mithin liegt keine Verletzung politischer Rechte gemäss Art. 34 Abs. 2 BV vor.

**6.** Aufgrund der tiefen Teilnahme spricht der Beschwerdeführer den Gewählten sodann die Legitimation ab. Die gewählte Richterin wisse gerade mal 0.15% der Stimmberechtigten hinter sich, was meilenweit von einem repräsentativen absoluten Mehr bei einer Urnenwahl entfernt liege.

**6.1** Diese Schlussfolgerung des Beschwerdeführers ist unzulässig. Das Wahlergebnis an der Bezirksgemeinde lässt einzig den Schluss zu, wie gross für die Gewählten die Unterstützung bei den Wählenden war. Nachdem die Bezirksgemeinde - wie dargestellt - den verfassungsmässig korrekt gebildeten Wahlkörper bildet und die Wahl mit dem Mehr der Wählenden erfolgt ist, hat sich die Mehrheit des Souveräns für die Gewählten ausgesprochen. Es gehört dies geradezu

zum Selbstverständnis der (verfassungsmässigen) direkten Versammlungsdemokratie.

Wie die Nichtteilnehmenden gewählt hätten, ist weder bekannt noch entscheidend und spricht keinesfalls gegen die Gewählten. Bleibt immerhin anzufügen, dass Forschungsergebnisse zeigen, dass zum einen Versammlungsbeschlüsse (unabhängig der Teilnehmerzahl) bei Gewinnern und Verlierern grundsätzlich auf Akzeptanz stossen und - wo dies denn überhaupt möglich ist - über Versammlungsbeschlüsse nur selten die Urnenabstimmung verlangt wird (vgl. etwa Ladner, Demokratiekonzeptionen, a.a.O., Bd. 1 N31 und 41; derselbe, Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament, S. 35, 55f; Rochat/Kübler, Studienbericht ZDA Nr. 19, S. 69 ff.; Rochat, Studienbericht ZDA Nr. 14, S. 38 f.; Auer, a.a.O., N399).

**6.2** Wird die Legitimation eines Versammlungsbeschlusses allein aufgrund der Beteiligung in Frage gestellt - wie es der Beschwerdeführer macht - so rüttelt man letztlich an einem wesentlichen Grundsatz der direktdemokratischen Organisationsform des Versammlungssystems. Es ist - abstrakt betrachtet - nicht zu bestreiten, dass die Themen 'Legitimation' und 'Beteiligung' miteinander verbunden sind (vgl. etwa Glaser, Demokratie, a.a.O., N28; Burgherr, a.a.O., S. 633; Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, S. 35). So wird die Legitimation eines Versammlungsbeschlusses oder einer Wahl (wie auch ein Urnenergebnis) - ob zu Recht oder nicht - wohl eher in Frage gestellt, wenn diese nur durch wenige Stimmberechtigte gefasst wurden (Mahon, a.a.O., N8). Zum einen aber scheint (aufgrund der empirischen Untersuchungen) der Teilnehmerkreis an Versammlungen insgesamt repräsentativ zu sein und zum andern besteht allgemein eine grosse Akzeptanz gegenüber den dabei gefassten Beschlüssen und Wahlen. Dies ergibt sich gerade für den Bezirk Schwyz auch aus dem Umstand, dass die Stimmberechtigten eine Pluralinitiative, welche die Urnenwahl im Bezirk Schwyz einführen wollte, in der Urnenabstimmung vom 19. Mai 2019 mit 9'666 zu 6'026 Stimmen deutlich abgelehnt haben, wobei die Initiative in keiner Gemeinde eine Mehrheit fand. Vor allem aber sind nach positivem Verfassungsrecht die Entscheidungen der Wähler nicht weniger wertvoll, wenn sie nur von einer Minderheit der Berechtigten getroffen werden (Mahon, a.a.O., N8; Auer, a.a.O., N906). Es ist als Eigenart der direkten Demokratie zu betrachten, dass das Volk in Ausübung seiner politischen Rechte als oberstes Organ immer - aus welchen Gründen auch immer - in unvollständiger und unregelmässiger Zusammensetzung handelt, und dies immer einen Volksentscheid darstellt, auch wenn letztlich gar eine Minderheit als Mehrheit des Volkes entscheidet, was faktisch immer der Fall ist (Auer, a.a.O., N994). So schützt

schliesslich auch die Beschlussfassung an der Urne nicht vor der Infragestellung des Resultats, gerade bei knappem Ausgang einer Wahl.

**6.3** Konsequenterweise müsste sodann die (vom Beschwerdeführer getroffene) Feststellung, einem Beschluss fehle es infolge geringer Beteiligung an Legitimation, zwingend zur Folgefrage führen, welche Beteiligung denn legitimiere. Quoren zu definieren kommt aus Schweizer Sicht aber einem Misstrauensbeweis gegenüber dem Volksentscheid gleich (Auer, a.a.O., N885, 906). Entsprechend skeptisch bis ablehnend wird die Einführung von Mindestquoren beurteilt (vgl. etwa parlamentarische Initiative 94.420, SR Zimmerli, der solche bei Abstimmungen über Volksinitiativen und Referenden anregte, die Initiative aber zurückzog; vgl. als ein Beispiel eines Quorums § 30 Gemeindegesetz Aargau vom 19.12.1978, wonach die Gemeindeversammlung über die zur Behandlung stehenden Sachgeschäfte abschliessend entscheidet, wenn die beschliessende Mehrheit wenigstens einen Fünftel der Stimmberechtigten ausmacht). Die Gemeindeorganisationsbestimmungen sehen denn in der Regel keine Mindeststimmeteiligung für Versammlungsbeschlüsse vor, sondern die Gemeindeversammlungen gelten ohne Rücksicht auf die Zahl der Anwesenden als beschlussfähig (ausdrücklich: Kt. BE, Art. 11 Abs. 1 Gemeindeverordnung; Kt. ZH vgl. Griffel, in: Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 14 Rz 12).

Wenn also den vorliegend angefochtenen Wahlen die Legitimation wegen tiefer Wahlbeteiligung abgesprochen würde, müsste in letzter Konsequenz beantwortet werden können, welche Mindestbeteiligung denn gegeben sein muss. Dies aber wäre ein fundamentaler Einbruch in die heute verfassungsmässig gewährleistete direkte Versammlungsdemokratie. Um Versammlungen nicht geradezu illusorisch zu machen, wäre das Mindestquorum - aufgrund der heutigen Beteiligungen in den Gemeinden und Bezirken - näher bei 1% als bei 10% anzusetzen (der Antwort der kleinen Anfrage KA 27/13: Landsgemeinde/Ring, Stand heute?! vom 14.11.2013 ist zu entnehmen, dass durchschnittlich in den Gemeinden weniger als 5%, in den Mehrgemeindebezirken weniger als 1% der Berechtigten an den Versammlungen teilnehmen). Und selbst ein Mindestquorum von 20% der Stimmberechtigten führt zu Mehrheitsentscheiden, denen schon wenige 10.1% des Stimmvolkes zugestimmt haben, was unter dem Gesichtspunkt der Legitimation nicht als minder problematisch zu werten wäre. Der heutige § 16 GOG, der verschiedene Geschäfte der abschliessenden Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung resp. der Bezirksgemeinde vorbehält, müsste konsequenterweise umgestossen werden.

**6.4** Es ist nicht zu verkennen, dass der vom Beschwerdeführer angeregte Systemwechsel rechtlich zweifellos zulässig wäre. Ein solch zentraler Entscheid aber müsste vom Volk selber als oberstes Organ und nicht vom Gericht gefasst werden. Genau dies aber hat das Stimmvolk im Bezirk Schwyz wie bereits erwähnt erst am 19. Mai 2019 abgelehnt. Im Bewusstsein um die tiefe Beteiligung an den Bezirksgemeinden und nach geführter Debatte über die Vor- und Nachteile des Versammlungs- und Urnensystems (vgl. etwa Protokoll Bezirksgemeinde vom 23.4.2019) hatte es der Souverän an der Urne abgelehnt, Wahlen an der Urne durchzuführen. Gegen die Totalrevision des GOG vom 25. November 2017, mit dem den Gemeinden und Bezirken der Systementscheid überlassen und für verschiedene Geschäfte zwingend die Versammlung vorgeschrieben wurde (vgl. hierzu ausdrücklich das Votum KR Meyerhans, wonach ein Systemwechsel in der Kommission einstimmig nicht in Frage kam; KR-Protokoll vom 25.10.2017), wurde zudem kein Referendum ergriffen (ABI 2018 S. 498). Mithin hat sich das Stimmvolk sowohl des Kantons als insbesondere auch des Bezirks Schwyz erst vor kurzer Zeit bei im Vergleich zu heute nicht anderen Umständen (namentlich die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen und Bezirksgemeinden hat sich seither nicht wesentlich verändert) ausdrücklich - und im Bezirk an der Urne - für die Möglichkeit des Versammlungssystems und im Bezirk für Wahlen an der Bezirksgemeinde ausgesprochen. Selbstverständlich ist es nicht so, dass einem Volksentscheid (sei es durch Beschluss an der Urne, sei es durch Verzicht auf ein Referendum gegen ein vom Kantonsrat beschlossenes Gesetz) nicht auch wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht die Anwendung untersagt werden kann (vgl. § 26 VRP). Wie aber zuvor ausgeführt, verstossen Sachabstimmungen und Wahlen an der Bezirksgemeinde weder gegen die Pflicht zur demokratischen Organisation (Art. 51 BV) noch gegen die Gewährleistung der Abstimmungs- und Wahlfreiheit (Art. 34 BV).

**7.** Zu beurteilen bleibt das beschwerdeführerische Vorbringen, die angefochtenen Wahlen würden gegen die Offenlegungspflichten gemäss § 45a KV verstossen. Demgemäss haben alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Gemeindeebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offenzulegen (§ 45a Abs. 2 KV). Dies sei gemäss Beschwerdeführer durch die Kandidierenden (und Gewählten) nicht erfolgt.

Der Vorwurf geht fehl. Die Zielsetzung des mit einer Initiative angeregten § 45a KV ist klar. Verlangt wird (u.a.) eine Offenlegung der Interessenbindungen. Aber selbst wenn die Bestimmung sich zum Kreis der davon Betroffenen äussert, so kann - entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers - dennoch nicht von ei-

ner direkt anwendbaren Verfassungsbestimmung gesprochen werden. Vielmehr bedarf § 45a KV noch der Umsetzung durch den Gesetzgeber. Allein etwa der Begriff der offenzulegenden 'Interessenbindungen' ist zu unbestimmt, als dass die neue Offenlegungspflicht direkt anwendbar sein könnte. § 45a Abs. 6 KV verdeutlicht dies, indem er darauf hinweist, dass die Einzelheiten der Offenlegungspflichten durch das Gesetz zu regeln sind. Dieses Gesetz wurde zwischenzeitlich wohl erarbeitet und vom Volk auch angenommen (Abstimmung vom 19.5.2019), vom Bundesgericht aber auf Beschwerde hin im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle als teilweise mit § 45a KV i.V.m. Art. 34 BV nicht vereinbar erklärt (Urteil BGer 1C\_388/2019 vom 26.10.2020). Dies hatte zur Folge, dass das Gesetz noch nicht in Kraft gesetzt wurde. Bleibt anzufügen, dass § 8 Abs. 2 des (vom Volk angenommenen) Transparenzgesetzes vom 6. Februar 2019 ausdrücklich festlegte, dass die Offenlegungspflicht nicht gilt, wenn die Wahl an der Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung erfolgt (vgl. hierzu auch Bericht RR an den KR zum Transparenzgesetz, RRB Nr. 785/2018 S. 5 und 11). Ob dies mit § 45a Abs. 2 KV vereinbar ist, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Immerhin aber kann allfälligen Bedenken entgegnet werden, dass ein - allgemein anerkannter - Vorteil von Wahlen anlässlich der Bezirksgemeinde in der Unmittelbarkeit, dem direkten Austausch zwischen Wahlvolk, Behörden und Kandidierenden besteht. Wie dies auch am 20. April 2021 der Fall war, werden die Kandidierenden den Wählenden direkt vorgeschlagen und vorgestellt. Es besteht die Möglichkeit, ihnen Fragen zu stellen und sie so unmittelbar zur Offenlegung anzuhalten, die Offenlegung zu diskutieren und gemäss den offengelegten Informationen zu wählen.

**8.** Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Dem Ausgang entsprechend werden die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) dem Beschwerdeführer auferlegt.

## **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten, Barauslagen) werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde\* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde\* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).

4. Zustellung an:
  - den Beschwerdeführer (R)
  - und den Bezirksrat Schwyz (R).

Schwyz, 20. September 2021

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

### **\*Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 27. September 2021