Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.223/2006 /scd

Urteil vom 12. September 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Nay, Aeschlimann,
Reeb, Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Willi Rohner, Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh., Regierungsgebäude, 9102 Herisau,
Kantonsrat des Kantons Appenzell A.Rh., Regierungsgebäude, 9102 Herisau.

Gegenstand
Gesetz über die Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne, Art. 34 Abs. 2 BV,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Gesetz
des Kantonsrats des Kantons Appenzell A.Rh.
vom 20. März 2006.

Sachverhalt:
A.
Gestützt auf einen Gesetzesentwurf des Regierungsrates des Kantons Appenzell A.Rh. verabschiedete der Kantonsrat des Kantons Appenzell A.Rh. am 20. März 2006 (in zweiter Lesung) das Gesetz über die Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (Nationalbankgold-Gesetz, NGG) und unterbreitete es dem obligatorischen Referendum. Die Volksabstimmung darüber wurde auf den 21. Mai 2006 festgesetzt.

Das Nationalbankgold-Gesetz enthält u.a. die folgenden Bestimmungen:
Art. 1 Zweck
Das Gesetz regelt die nachhaltige Verwendung des ausserordentlichen Ertrages für den Kanton Appenzell Ausserrhoden im Umfang von 123,7 Mio. Franken aus dem Verkauf der nicht mehr benötigten Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank durch:
a) einen ausserordentlichen Abbau der Verschuldung in Kanton und Gemeinden;
b) eine einmalige Einlage in den Kulturfonds;
c) eine Revision des Steuergesetzes.
Art. 2 Verwendung des ausserordentlichen Ertrages
Der Ertrag wird verwendet für:
a) einmalige Sonderabschreibungen von 60 Mio. Franken beim Kanton;
b) einmalige Sonderabschreibungen von 50 Mio. Franken bei den Gemeinden. Die Gemeinden erhalten ihren Anteil basierend auf der Einwohnerzahl per Ende des Jahres 2004 spätestens drei Monate nach Zustimmung der Stimmberechtigten zu diesem Gesetz. Der gesamte Betrag ist in der laufenden Rechnung des Auszahlungsjahres vollständig zu verbuchen.
c) die Zuweisung eines einmaligen Betrages von 1 Mio. Franken in den Kulturfonds. Die Zuweisung erfolgt

spätestens drei Monate nach der Zustimmung der Stimmberechtigten zu diesem Gesetz.
d) Der restliche Ertrag von Fr. 12,7 Mio. Franken sowie die frei werdenden Gelder aus dem Wegfall von Abschreibungen und Zinsen werden für allfällige Steuerfussreduktionen und steuerliche Massnahmen eingesetzt.
Ferner enthält das Nationalbankgold-Gesetz in Art. 3 Änderungen des Steuergesetzes des Kantons Appenzell A.Rh.: Zum einen werden die Art. 38, 39, 41, 52, 77 geändert; zum andern sind neu ins Steuergesetz aufgenommen worden die Bestimmungen von Art. 147a, 147b, Art. 184a, 285a und Art. 285b.
Gemäss dem Abstimmungsedikt des Regierungsrates zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 bezweckt das Nationalbankgold-Gesetz:
1) einen Schuldenabbau beim Kanton von 60 Mio. Franken
2) einen Schuldenabbau bei den Gemeinden von 50 Mio. Franken
3) eine Einlage von 1 Mio. Franken in den Kulturfonds
4) steuerliche Massnahmen im Umfang von 12,7 Mio. Franken für
a) Entlastung der Familien durch höhere Kinderabzüge
b) Entlastung der Wohneigentümer durch Reduktion des Eigenmietwertes um 10%
c) Entlastung sehr hoher Einkommen und Vermögen durch degressive Steuersätze im obersten Segment
d) Einführung des Halbeinkünfteverfahrens bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften
e) Entlastung von Unternehmen bei Gewinnen über 2 Mio. Franken.
B.
Willi Rohner hat am 15. April 2006 beim Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG erhoben und die Aufhebung des Beschlusses des Kantonsrates vom 20. März 2006 bzw. des Ergebnisses der Volksabstimmung über das Nationalbankgold-Gesetz verlangt. Er macht eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV wegen Missachtung der Einheit der Materie geltend. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, dass der Verteilschlüssel gemäss Art. 2 (mit Beträgen für den Abbau der Verschuldung von Kanton und Gemeinden, für den Kulturfonds und für steuerliche Massnahmen) in keinem sachlichen Zusammenhang mit der Steuergesetzrevision nach Art. 3 stehe.

Das Gesuch des Beschwerdeführers um vorsorgliche Massnahmen und Absetzung der angesetzten Volksabstimmung ist mit Präsidialverfügung vom 8. Mai 2006 abgewiesen worden. Anlässlich der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 nahmen die Stimmberechtigten das Nationalbankgold-Gesetz mit 7'447 Ja (59,6%) gegen 5'039 Nein (40,4%) an (Amtsblatt des Kantons Appenzell A.Rh. vom 24. Mai 2006).
C.
Der Regierungsrat und der Kantonsrat beantragen in ihren Stellungnahmen die Abweisung der Beschwerde. In seiner Beschwerdeergänzung vom 24. Mai 2006 hält der Beschwerdeführer an seiner Beschwerde fest, rügt neu die Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV durch das Abstimmungsedikt zur Volksabstimmung und ersucht weiterhin um Aufhebung der Abstimmung vom 21. Mai 2006. Regierungsrat und Kantonsrat stellen in ihren weitern Stellungnahmen vom 13. Juni 2006 den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (vgl. BGE 131 I 57 E. 1 S. 59).
1.1 Als Stimmbürger im Kanton Appenzell A.Rh. ist der Beschwerdeführer zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (vgl. BGE 130 I 290 E. 1.2 S. 292). Er ficht das Nationalbankgold-Gesetz und die damit verbundene Ansetzung der Volksabstimmung wegen Verletzung der Einheit der Materie sowie das Abstimmungsedikt des Regierungsrates wegen Unsachlichkeit als Missachtung von Art. 34 Abs. 2 BV an.

Das Bundesgericht ist bisweilen in der Lage, die Verfassungsmässigkeit von Vorbereitungshandlungen vor der Abstimmung zu beurteilen (vgl. BGE 121 I 138, 106 Ia 20). Wird der Urnengang - etwa infolge der Abweisung eines Gesuches um aufschiebende Wirkung oder vorsorgliche Massnahmen - während der Hängigkeit des bundesgerichtlichen Verfahrens durchgeführt, wird die gegen die Vorbereitungshandlung gerichtete Stimmrechtsbeschwerde so verstanden, dass auch der Antrag auf Aufhebung der Abstimmung selber gestellt wird (BGE 113 Ia 46 E. 1c S. 50). Damit erweist sich der Antrag des Beschwerdeführers um Aufhebung der mittlerweile am 21. Mai 2006 durchgeführten Abstimmung als zulässig.

1.2 Die Stimmrechtsbeschwerde unterliegt nach Art. 86 Abs. 1 OG der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges.

Der Kantonsrat hat das Nationalbankgold-Gesetz am 20. März 2006 verabschiedet und es dem obligatorischen Referendum unterstellt. Bei dieser Sachlage kann die Rüge der Verletzung der Einheit der Materie im Hinblick auf die nachfolgende Abstimmung bei keiner kantonalen Instanz angefochten werden. Es liegt ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid vor, gegen den die Stimmrechtsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV zulässig ist (vgl. BGE 129 I 366). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist in diesem Punkte einzutreten.

In Bezug auf die Rüge, das Abstimmungsedikt genüge wegen seiner Unsachlichkeit den Anforderungen von Art. 34 Abs. 2 BV nicht, beantragen Regierungsrat und Kantonsrat mangels Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges Nichteintreten. Nach Art. 62 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) kann wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen innert drei Tagen seit der Entdeckung des Mangels und spätestens am 3. Tag nach der amtlichen Veröffentlichung des Ergebnisses beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden, mit der Möglichkeit, dessen Entscheid an das kantonale Verwaltungsgericht weiterzuziehen (Art. 62bis GPR). Der Beschwerdeführer hat von diesem Beschwerdeweg nicht Gebrauch gemacht, weder im Anschluss an den Erhalt des Abstimmungsediktes noch nach Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses. Damit erweist sich die Stimmrechtsbeschwerde in diesem Punkt als unzulässig.
2.
Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend. Dieser ist in Art. 55 Abs. 2 lit. a KV/AR hinsichtlich des Initiativrechts verankert. Der Beschwerdeführer bezieht sich indes ausschliesslich auf das Bundesverfassungsrecht.

Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt von Bundesrechts wegen. Er wurde unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung aus dem Stimm- und Wahlrecht abgeleitet und ist heute durch Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet, welcher die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe schützt. Er gilt grundsätzlich bei allen Vorlagen, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen; dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen; er ist von
relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern auch der Sicht des "aufgeklärten" politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen. Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Überdies betont die Rechtsprechung, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Teile ablehnen (vgl. zum Ganzen BGE 129 I 366 E. 2 S. 369, 128 I 190 E. 3.2 S. 196, mit Hinweisen).
3.
3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, das Nationalbankgold-Gesetz missachte das Erfordernis der Einheit der Materie, weil dessen einzelne Teile in keinem engen sachlichen Zusammenhang zueinander stünden. Er kritisiert zwar nicht, dass über die einzelnen, einem bestimmten Verwendungszweck zugewiesenen Anteile am Nationalbankgold-Erlös und über den entsprechenden Verteilungsschlüssel nicht separat abgestimmt werde. In-

dessen beanstandet er, dass mit dem Verteilschlüssel zugleich auch über eine Revision des Steuergesetzes von grundsätzlicher Bedeutung zu befinden gewesen sei. Diese beiden Teile stünden in keinem innern sachlichen Zusammenhang und deren Zusammenzug zu einer einzigen Vorlage sei einem politischen Kalkül entsprungen. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass das Nationalbankgold-Gesetz als sog. Mantelerlass bezeichnet werde. Schliesslich zeige die Entstehungsgeschichte, dass die beiden Teile - Verteilung des Nationalbankgold-Erlöses einerseits und die Revision des Steuergesetzes andererseits - unterschiedliche Materien beträffen.

Demgegenüber führen Regierungsrat und Kantonsrat aus, dem Nationalbankgold-Gesetz als sog. Mantelerlass liege ein einheitliches integrales Konzept zur nachhaltigen Verwendung der nunmehr zur Verfügung stehenden Mittel zugrunde. Dieses Konzept bestehe in einem Schuldenabbau (bei Kanton und Gemeinden) und einer Steuergesetzrevision, welche zusammen langfristig ein günstiges Steuerklima schafften. Die mit der Revision des Steuergesetzes verbundenen vorübergehenden Steuerausfälle würden dadurch finanziert, dass mit dem Schuldenabbau zusätzliche, bisher für Abschreibungen und Zinsen eingesetzte Beiträge frei würden. Das Nationalbankgold-Gesetz bilde somit ein einheitliches, sorgfältig austariertes Ganzes zur nachhaltigen Sanierung und Sicherung der öffentlichen Finanzen und diese Einheit würde durch das Herausbrechen einzelner Teile zerstört. Damit wahre die Vorlage den Grundsatz der Einheit der Materie.
3.2 Das umstrittene Nationalbankgold-Gesetz wird als sog. Mantelerlass bezeichnet. Es kann offen bleiben, ob die umstrittene Vorlage einen Mantelerlass im rechtssetzungstechnischen Sinne darstellt. Als Mantelerlass werden Erlasse bezeichnet, die unter einem Sammeltitel lediglich Änderungen bestehender Gesetze umfassen und daher auf Bundesebene lediglich in der Amtlichen Sammlung ohne SR-Nummer veröffentlicht und im Übrigen in die Systematische Rechtssammlung der bestehenden Gesetze integriert werden (vgl. Georg Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006, S. 68 Fn. 220). Entscheidend ist, dass auch ein (rechtssetzungstechnischer) Zusammenzug verschiedener Gesetzesänderungen zu einem einzigen (Mantel-)Erlass den Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten hat und für sich allein keinen sachlichen inneren Zusammenhang der einzelnen Teile zu begründen vermag.
3.3 Die Entstehung des Nationalbankgold-Gesetzes zeigt, dass die Zusammenfassung der beiden Bereiche, nämlich die Verteilung des Nationalbankgold-Erlöses und die Revision des Steuergesetzes, zu einer einzigen Vorlage auf Kritik stiess.

Die Parlamentarische Kommission zur Vorbereitung des Nationalbankgold-Gesetzes hielt vorerst mit 8:1 Stimmen dafür, dass eine Aufteilung der Vorlage zu prüfen sei, und beschloss mit 5:4 Stimmen, dem Kantonsrat für die erste Lesung die Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat zu beantragen. In der ersten Lesung wurde die Frage der Aufteilung diskutiert; mit entsprechenden Änderungen wurde der Entwurf indes mit 56:5 Stimmen angenommen. In der anschliessenden Volksdiskussion wurde mehrheitlich beanstandet, dass die Verteilung des Nationalbankgold-Erlöses zwecks Haushaltsanierung und die Revision des Steuergesetzes zusammengefasst werden, und dementsprechend eine Aufteilung der Vorlage befürwortet. Anlässlich der zweiten Lesung führte der Präsident der Parlamentarischen Kommission aus, dass diese für den in der Volksdiskussion mehrheitlich zum Ausdruck gebrachten Wunsch auf Aufteilung der Vorlage Verständnis hege, dass sie die Frage erneut kontrovers diskutiert habe und dass sie nunmehr doch mit 5:3 Stimmen auf einen Rückweisungsantrag zwecks Auftrennung der Vorlage verzichte.
Diese - möglicherweise politisch begründeten - Äusserungen sind für sich allein genommen noch kein klares Indiz dafür, dass die Einheit der Materie im vorliegenden Fall nicht gewahrt sei. Sie deuten indessen darauf hin, dass die Verteilung der zugeflossenen Gelder und die Steuergesetzrevision aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten nicht als einheitliche Ausrichtung wahrgenommen worden sind.
3.4 Der Beschwerdeführer anerkennt ausdrücklich und zu Recht, es liege keine Verletzung der Einheit der Materie im Umstand, dass das Nationalbankgold-Gesetz den Verteilschlüssel für die Ausrichtung von Beträgen an die verschiedenen Destinatäre, d.h. an den Kanton, die Gemeinden und den Kulturfonds festlegt. Der Beschwerdeführer beanstandet auch nicht, dass ein Restbetrag von Fr. 12,7 Mio. für steuerliche Massnahmen eingesetzt werden soll. Das Nationalbankgold-Gesetz verfolgt insoweit ein einheitliches Ziel. Wie dargelegt, besteht aufgrund von Art. 34 Abs. 2 BV kein Anspruch darauf, dass innerhalb eines einheitlichen Sachbereichs einzelne Fragen, wie etwa der dem Kanton oder den Gemeinden zukommende Betrag, gesondert zur Abstimmung gelangen.
3.5 Unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie lässt sich die im Nationalbankgold-Gesetz mitenthaltene

Revision des kantonalen Steuergesetzes nicht leicht in den Rahmen der Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (gemäss dem Titel des Gesetzes) einordnen. Anders als die einmalige Ausrichtung von Zuwendungen an den Kanton, die Gemeinden und den Kulturfonds stellt die Revision des Steuergesetzes keine eigentliche Verwendung der dem Kanton zugeflossenen Gelder dar. Ebenso wenig handelt es sich bei der Steuergesetzrevision um eine einmalige Ausrichtung. Diese ist vielmehr als langfristige steuer-politische Massnahme darauf angelegt, mittels einer tiefgreifenden Änderung des kantonalen Steuersystems in die Zukunft zu wirken, neue vermögende Steuerzahler insbesondere durch Entlastung von Wohneigentümern und von sehr hohen Einkommen und Vermögen heranzuziehen und auf diese Weise die Staatsfinanzen nachhaltig sicherzustellen. Während die Folgen der einmaligen Ausrichtung von Erlösen der Nationalbank unmittelbar absehbar sind, können die Auswirkungen der Steuergesetzrevision nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden.
Damit liegen die Ausrichtung der Erlöse der Nationalbank und die Steuergesetzrevision auf sehr unterschiedlichen Ebenen. Die beiden Teile bilden nicht schon allein deswegen eine Einheit, weil sich das Nationalbankgold-Gesetz, wie Regierungs- und Kantonsrat vorbringen, als einheitliche (finanz-)politische Angelegenheit mit unterschiedlichen Massnahmen verstehen lässt. Es kann nicht gesagt werden, dass die beiden Teile einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit der Verwendung des Erlöses der Nationalbank aufweisen. Während die Ausrichtung von Geldern an die verschiedenen Destinatäre unmittelbare Folge des Zuflusses der Nationalbankgewinne ist, bildet letzterer lediglich Anlass für eine tiefgreifende Revision des kantonalen Steuerrechts. Darin ist in erster Linie eine politische, auf Dauer angelegte Absicht zu erblicken, die, wie dargelegt, den für die Wahrung der Einheit der Materie erforderlichen innern Zusammenhang für sich allein nicht zu begründen vermag.

Der erforderliche innere Zusammenhang und die einheitliche Ziel-Ausrichtung lassen sich nicht aus einer logischen Betrachtung des Zusammenhangs der beiden umstrittenen Teile heraus begründen. Es kann nicht gesagt werden, dass der eine Teil den andern geradezu bedingen würde und der eine Teil ohne den andern keinen Bestand hätte. Die beiden Teile stehen auch nicht in einer unmittelbaren Beziehung von Zweck und vorgeschlagenen Mitteln. Unter dem Titel des weitgefächerten Ziels einer nachhaltigen Sicherung der Staatsfinanzen können nicht beliebige Massnahmen zu einer einheitlichen Vorlage zusammengefasst werden. Das Gewicht einzelner Vorkehrungen und die Art und Weise der Zielerreichung können entsprechend ihrer Bedeutung den Rahmen der Einheit der Materie sprengen (wie auch im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum über das Ob hinaus das Wie wichtig genug sein kann, um eine Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen; vgl. BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.). Der Revision des Steuergesetzes mit ihren grundlegenden Änderungen des Steuersystems kommt im vorliegenden Zusammenhang ein eigenständiges Gewicht zu. Sie reicht weit über die Verwendung der Nationalbankerlöse hinaus und steht mit dieser in keinem unmittelbaren innern sachlichen Zusammenhang.

An dieser Beurteilung vermögen die (im eingeholten Kurzgutachten enthaltenen) Hinweise auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nichts zu ändern. In BGE 113 Ia 46 entschied das Bundesgericht, dass ein Gegenvorschlag zu zwei Steuerinitiativen, der die umgrenzte Sachmaterie des Steuerrechts ordnet und dessen Vorschriften in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen, für sich allein betrachtet weder den Grundsatz der Einheit der Materie noch das Initiativrecht verletze (E. 4 und 5); hingegen wurde die gekoppelte Abstimmung über den Gegenvorschlag und die beiden Initiativen als verfassungswidrig bezeichnet (E. 6). Demgegenüber beschränkt sich die im vorliegenden Fall umstrittene Vorlage mit der Ausrichtung von Geldern einerseits und einer weitgehenden Steuergesetzrevision andererseits gerade nicht auf eine einzige umgrenzte Sachmaterie. Auch aus dem Entscheid des Bundesgerichts vom 14. Dezember 1999 (publiziert in Pra 2000 Nr. 91) lässt sich nichts für den Standpunkt von Regierungs- und Kantonsrat ableiten: Hier stand in Form einer sog. Paket- oder Sammelvorlage ein Gesetz über Massnahmen eines Finanzpaketes in Frage, das auf das klare Ziel von eigentlichen Sparbemühungen ausgerichtet war und unterschiedlichste Vorkehrungen von
teils lediglich untergeordneter Bedeutung vorsah. Demgegenüber bezweckt die umstrittene Vorlage die Verwendung der Erlöse der Nationalbank und verbindet mit ihr eine Revision des Steuergesetzes, die nicht nur von untergeordneter, sondern vielmehr von grundsätzlicher Bedeutung ist, sodass nicht von einer einzigen und klar umgrenzten Sachmaterie gesprochen werden kann.

Bei dieser Sachlage hält das umstrittene Nationalbankgold-Gesetz, welches die Ausrichtung von Geldern mit

einer tiefgreifenden Steuergesetzrevision verbindet, vor dem Grundsatz der Einheit der Materie nicht stand. Der vom Beschwerdeführer beanstandete Zusammenzug der beiden Teile der Vorlage wird von den Stimmberechtigten nicht als einheitliche Ausrichtung wahrgenommen. Diese haben nicht nur über die Ausrichtung und Verwendung der Erlöse der Nationalbank zu befinden, sondern sich gleichzeitig über eine grundlegende Änderung des Steuergesetzes auszusprechen. Damit sehen sie sich in die Zwangslage versetzt, die Ausrichtung der Nationalbankerlöse gutzuheissen und gleichzeitig die Steuergesetzrevision hinzunehmen oder aber den einen Teil abzulehnen und damit auch die Ablehnung des andern Teils in Kauf zu nehmen. Damit ist es ihnen verunmöglicht, ihren Willen mit ihrer Stimmabgabe frei zu bekunden, und es wird Art. 34 Abs. 2 BV verletzt.
4. Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und die Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 über das Gesetz über die Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (Nationalbankgold-Gesetz) aufzuheben.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben. Dem Beschwerdeführer, der ohne Vertretung in eigenem Namen als Stimmbürger auftritt und um keine Entschädigung ersucht, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und die Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 über das Gesetz über die Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (Nationalbankgold-Gesetz) aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie dem Regierungsrat und dem Kantonsrat des Kantons Appenzell A.Rh. schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. September 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: