Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 59/2012, 1C 61/2012

Urteil vom 26. September 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte
Tim Walker,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh., Regierungsgebäude, 9102 Herisau,
handelnd durch die Kantonskanzlei Appenzell Ausserrhoden, Rechtsdienst, Regierungsgebäude, 9102 Herisau.

Gegenstand
Kantonsratswahl 2011 - Wahlverfahren,

Beschwerden gegen die Urteile vom 31. August 2011 des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.
Im Kanton Appenzell A.Rh. wurde die Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats auf den 3. April 2011 (1. Wahlgang) und den 15. Mai 2011 (2. Wahlgang) angesetzt. Am 15. März 2011 erhob Tim Walker Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. mit dem Antrag, die Kantonsratswahlen seien zu verschieben, eventualiter sei deren Resultat aufzuheben. Er brachte vor, die Wahlkreise seien - ausser jener von Herisau - unrechtmässig klein. Dadurch, dass in 19 von 20 Wahlkreisen maximal 6 Personen pro Wahlkreis wählbar seien und zudem in diesen 19 Gemeinden durchwegs das Majorzwahlverfahren zur Anwendung gelange, werde das Wahlresultat in bundesverfassungswidriger Art und Weise massiv verfälscht. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Entscheid vom 22. März 2011 ab. Am 6. April 2011 beantragte Tim Walker mit einer weiteren Beschwerde an den Regierungsrat unter anderem, das Resultat der am 3. April 2011 durchgeführten Kantonsratswahl sei wegen der Verfassungswidrigkeit des Wahlsystems aufzuheben. Der Regierungsrat trat am 12. April 2011 auf die Beschwerde nicht ein.

B.
Tim Walker erhob gegen die Entscheide des Regierungsrats vom 22. März 2011 sowie vom 12. April 2011 je Beschwerde an das Obergericht Appenzell A.Rh. Das Obergericht wies die Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 22. März 2011 am 31. August 2011 ab, soweit es darauf eintrat (Urteil O4A 11 16). Gleichentags wies es die Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 12. April 2011 ab (Urteil

O4A 11 19).

C.
Mit zwei separaten Eingaben vom 27. Januar 2012 hat Tim Walker je Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Im Verfahren 1C 59/2012 beantragt er die Aufhebung des Obergerichtsurteils O4V 11 19 (recte: O4V 11 16) und des Entscheids des Regierungsrats vom 22. März 2011. Weiter verlangt er, das Resultat der Kantonsratswahl 2011 sei aufzuheben und in Nachachtung von Art. 34 Abs. 2 BV zu wiederholen. Im Verfahren 1C 61/2012 beantragt er die Aufhebung des Obergerichtsurteils O4V 11 16 (recte: O4V 11 19) und des Entscheids des Regierungsrats vom 12. April 2011. Zudem verlangt er, der Regierungsrat sei anzuweisen, die am 6. April 2011 bei ihm eingereichte Beschwerde materiell zu behandeln.

D.
Der Regierungsrat stellt im Verfahren 1C 59/2012 den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Im Verfahren 1C 61/2012 beantragt er, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Das Obergericht schliesst in beiden Verfahren auf Abweisung der Beschwerden. Mit Stellungnahmen vom 28. März 2012 und vom 25. April 2012 hat der Beschwerdeführer (sinngemäss) an den Beschwerden festgehalten.

Erwägungen:

1.
Die beiden Beschwerden (Verfahren 1C 59/2012 und 1C 61/2012) richten sich gegen Urteile des Obergerichts im Zusammenhang mit der Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats 2011. Es rechtfertigt sich, die beiden Verfahren zu vereinigen.

2.
Die beiden Entscheide des Obergerichts sind nach Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar. Die Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats hat am 3. April 2011 (1. Wahlgang) und 15. Mai 2011 (2. Wahlgang) stattgefunden. Der Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung dieser Wahl und deren Wiederholung. Zudem verlangt er, dass der Regierungsrat auf seine Beschwerde gegen das Resultat der Wahl vom 3. April 2011 eintrete. An diesen Anträgen besteht ein aktuelles Interesse. Der Beschwerdeführer ist in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt und somit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerden wurden im Sinne von Art. 100 Abs. 1 BGG rechtzeitig erhoben. Auf die Beschwerden ist vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen einzutreten.

3.
Im angefochtenen Urteil O4V 11 19 kam die Vorinstanz zum Schluss, der Regierungsrat sei auf die am 6. April 2011 (nach dem ersten Wahlgang) eingereichte zweite Beschwerde zu Recht nicht eingetreten und er habe dem Beschwerdeführer für das Verfahren zu Recht Kosten in der Höhe von Fr. 300.– auferlegt.

3.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Regierungsrat sei in Verletzung des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 24. April 1988 (GPR) sowie von Art. 29 BV zu Unrecht nicht auf seine Beschwerde vom 6. April 2011 eingetreten. Nach Ansicht der Vorinstanz hat der Beschwerdeführer seine erste Beschwerde an den Regierungsrat vom 15. März 2011 gemäss kantonalem Recht rechtzeitig eingereicht (vgl. auch BGE 118 Ia 271 E. 1e S. 274 ff.), während seine zweite Beschwerde an den Regierungsrat vom 6. April 2011 verspätet gewesen sei. Die inhaltlich identische zweite Beschwerde an den Regierungsrat sei deshalb als verspätet zu betrachten, weil der Beschwerdeführer die behaupteten Mängel des Wahlverfahrens offensichtlich spätestens mehrere Tage vor der Wahl entdeckt habe. Die in der zweiten Beschwerde erhobenen Rügen habe der Beschwerdeführer bereits vor der Durchführung der Wahl erheben können bzw. gemäss Art. 62 Abs. 2 GPR müssen. Dies habe er mit der am 15. März 2011 beim Regierungsrat eingereichten Beschwerde denn auch getan.
Gemäss Art. 62 GPR kann wegen Verletzung des Stimmrechts sowie wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden

(Abs. 1). Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds, spätestens jedoch am dritten Tage nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse einzureichen (Abs. 2). Der Beschwerdeführer hat in der am 6. April 2011 eingereichten Beschwerde verlangt, das Resultat der Kantonsratswahl sei aufzuheben. Das gleiche Begehren stellte er - als Eventualantrag - bereits in der am 15. März 2011 eingereichten Beschwerde. Gerügte Mängel des Wahlverfahrens oder Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl, die der Beschwerdeführer erst nach dem Einreichen der ersten Beschwerde hätte entdecken können, sind nicht ersichtlich. In der zweiten Beschwerde hat der Beschwerdeführer denn auch keine neuen Rügen erhoben und ihre Begründung entsprach - abgesehen von einem kurzen zusätzlichen Abschnitt zum Abstimmungsresultat in der Gemeinde Trogen - wörtlich derjenigen der ersten Beschwerde. Der Vorinstanz ist unter diesen Umständen keine Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG vorzuwerfen, wenn sie
gestützt auf Art. 62 Abs. 2 GPR zum Schluss gekommen ist, der Regierungsrat sei auf die Beschwerde vom 6. April 2011 zu Recht nicht eingetreten.

3.2. Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, der Regierungsrat hätte ihm für das mit seiner Beschwerde vom 6. April 2011 eingeleitete Beschwerdeverfahren keine Kosten auferlegen dürfen. Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, dass bei unnötigen Beschwerden nach Art. 22 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. September 2002 ausnahmsweise auch bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden Verfahrenskosten auferlegt werden können. Diese Bestimmung komme vorliegend zur Anwendung, weil der Beschwerdeführer zuvor seine Anliegen in einem kostenlosen Beschwerdeverfahren habe anbringen können und angebracht habe, weshalb für das zweite Verfahren keine Notwendigkeit mehr bestanden habe. Nichts anderes ergäbe sich daraus, dass das publizierte Wahlergebnis mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen gewesen sei.
Der Beschwerdeführer begründet nicht und es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz in diesem Zusammenhang kantonales Recht geradezu willkürlich angewendet haben soll, weshalb auf seine Rüge, ihm hätten vom Regierungsrat für das mit seiner Beschwerde vom 6. April 2011 eingeleitete Beschwerdeverfahren keine Kosten auferlegt werden dürfen, nicht einzutreten ist (vgl. Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 und Art. 106 Abs. 2 BGG).

4.
In seiner Beschwerde gegen das Urteil O4V 11 16 rügt der Beschwerdeführer, das Verfahren für die Wahl des Kantonsrats, wie es in Art. 71 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV/AR, SR 131.224.1) sowie in Art. 46 GPR festgelegt sei, sei bundesverfassungswidrig und stehe insbesondere im Widerspruch zu Art. 34 Abs. 2 BV. Er bringt vor, die Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrats seien - ausser jener von Herisau - unrechtmässig klein. Dadurch, dass in 19 von 20 Wahlkreisen maximal 6 Personen pro Wahlkreis wählbar seien und zudem in diesen 19 Gemeinden durchwegs das Majorzwahlverfahren zur Anwendung gelange, werde das Wahlresultat in bundesverfassungswidriger Art und Weise massiv verfälscht. Mitglieder kleinerer Parteien würden aufgrund der verfassungswidrigen Wahlkreiseinteilung und des Majorzwahlverfahrens systematisch diskriminiert. Der Kantonsrat sei überhaupt nicht repräsentativ zusammengesetzt und vertrete nicht das wahre politische Spektrum des Kantons, so wie es beispielsweise bei Volksabstimmungen zum Ausdruck komme. Hinzu komme, dass die Vorinstanz ihren Entscheid nicht in genügender Weise begründet und damit Art. 29 BV verletzt habe.

4.1. Die Zusammensetzung und die Wahl des Kantonsrats sind in ihren Grundzügen in Art. 71 KV/AR geregelt. Danach besteht der Kantonsrat aus 65 Mitgliedern (Abs. 1). Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz (Abs. 2). Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt (Abs. 3). Für die Kantonsratswahl gilt nach Art. 71 Abs. 4 KV/AR das Mehrheitswahlverfahren; Wahlkreise sind die Gemeinden. Die Gemeinden können das Verhältniswahlverfahren einführen. Das Nähere regelt das Gesetz (Art. 71 Abs. 5 KV/AR).
Zur Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden bestimmt Art. 46 GPR:

1 Die 65 Kantonsratssitze werden wie folgt auf die Gemeinden verteilt:

1. Jede Gemeinde erhält vorab einen Sitz.

2. Die restlichen 45 Sitze werden wie folgt verteilt:

2.1 Die Zahl der Kantonseinwohner wird durch 45 geteilt (= Verhältniszahl). Anschliessend wird die Einwohnerzahl jeder Gemeinde durch die Verhältniszahl geteilt. Jeder Gemeinde werden so viele zusätzliche Sitze zugewiesen, als die Verhältniszahl in ihrer Einwohnerzahl enthalten ist.
2.2 Die verbleibenden Sitze werden der Reihe nach auf jene Gemeinden verteilt, die nach der Teilung ihrer Einwohnerzahl durch die Verhältniszahl die grössten Restzahlen aufweisen.
2 Für die Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden ist das amtlich veröffentlichte Ergebnis der letzten eidgenössischen Zählung der Wohnbevölkerung massgebend.
3 Der Regierungsrat stellt nach jeder Volkszählung fest, wie viele Sitze den einzelnen Gemeinden zukommen.
4 Die neue Sitzverteilung wird mit der auf die Volkszählung folgenden Gesamterneuerungswahl wirksam.

Gestützt auf Art. 46 GPR und auf die Ergebnisse der Volkszählung im Jahr 2000 nahm der Regierungsrat im Jahr 2002 die folgende Verteilung der Kantonsratssitze vor:
Gemeinde Wohnbevölkerung Zuteilung

Urnäsch 2'336 3
Herisau 15'882 14
Schwellbrunn 1'468 2
Hundwil 1'038 2
Stein 1'355 2
Schönengrund 459 1
Waldstatt 1'710 3
Teufen 5'535 6
Bühler 1'598 2
Gais 2'770 3
Speicher 3'853 4
Trogen 1'867 3
Rehetobel 1'742 3
Wald 881 2
Grub 1'038 2
Heiden 4'063 4
Wolfhalden 1'689 2
Lutzenberg 1'323 2
Walzenhausen 2'181 3
Reute 716 2

Total 53'504 65
Von der Möglichkeit gemäss Art. 71 Abs. 4 KV/AR, das Verhältniswahlrecht einzuführen, hat einzig die Gemeinde Herisau Gebrauch gemacht. In den 19 anderen Gemeinden werden die Mitglieder des Kantonsrats nach dem Majorzwahlverfahren bestellt.

4.2. Nach Auffassung der Vorinstanz ist das Verfahren für die Wahl des Kantonsrats bundesverfassungskonform. Die Bundesverfassung verlange nicht, dass die Kantone ihr Parlament nach einem reinen Verhältniswahlrecht wählten. Auch das Majorzwahlverfahren genüge grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es seien keine Gründe ersichtlich, weshalb die Wahlkreiseinteilung gemäss dem Grundsatzentscheid des kantonalen Verfassungsgebers in Art. 74 Abs. 4 KV/AR gegen die Bundesverfassung verstossen sollte. Die vom Beschwerdeführer zitierte Rechtsprechung beziehe sich auf die Ausgestaltung der Wahlkreise in einem wahlkreisübergreifenden Proporzwahlverfahren und sei daher auf den vorliegenden Sachverhalt, in dem es hauptsächlich um die Frage der Zulässigkeit eines Majorzwahlverfahrens mit kleinen und unterschiedlich grösseren Wahlkreisen gehe, nicht anwendbar.

4.3. Der Regierungsrat weist in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht zusätzlich darauf hin, dass Art.

74 Abs. 4 KV/AR seit der Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung am 16. September 1996 (BBl 1996 IV 866) unverändert in Kraft stehe. Weshalb das von der Bundesversammlung gewährleistete Wahlverfahren nachträglich bundesrechtswidrig geworden sein sollte, sei nicht ersichtlich, zumal die Bundesversammlung mit der Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Graubünden am 15. Juni 2004 (BBl 2004 3643) erneut bestätigt habe, dass das Mehrheitswahlverfahren grundsätzlich mit der Bundesverfassung vereinbar sei.

5.
Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandelt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 138 I 232 E. 5.1 S. 237; 137 II 266 E. 3.2 S. 270; 136 I 229 E. 5.2 S. 236; je mit Hinweisen).
Diesen Anforderungen genügt das angefochtene Urteil O4V 11 16. Der Beschwerdeführer war in der Lage, das Urteil sachgerecht anzufechten, auch wenn sich die Vorinstanz nicht mit allen Punkten einlässlich auseinandergesetzt hat, die er gegen die Anwendung des Majorzprinzips in 19 von 20 Gemeinden vorgebracht hat. Der Beschwerdeführer vermag mit der Rüge, die Vorinstanz habe ihre Prüf- und Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt, nicht durchzudringen.

6.

6.1. Beim Majorz- oder Mehrheitswahlverfahren fallen die zu vergebenden Parlamentssitze den Personen mit der grössten Stimmenzahl zu. Pro Wahlkreis können ein Mandat oder mehrere Mandate vergeben werden. Je nach Ausgestaltung der Wahlordnung ist für eine Wahl das absolute Mehr (mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen) oder das relative Mehr (Erreichen der höchsten Stimmenzahlen) erforderlich. Wird das absolute Mehr verlangt und dieses im ersten Wahlgang nicht für alle Mandate erreicht, so genügt im zweiten Wahlgang in der Regel das relative Mehr (ANDREAS KLEY, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2011, S. 339; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, S. 478 Rz. 1464).

6.2. Im Unterschied dazu werden beim Proporz- oder Verhältniswahlsystem die Parlamentssitze auf verschiedene Parteien und Gruppierungen im Verhältnis ihres Wähleranteils verteilt. Die Wählerinnen und Wähler geben ihre Stimme einer Liste, auf der die Namen mehrerer Kandidaten stehen. Danach werden die Mandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten Parteien und Gruppierungen verteilt. Diese Verteilung kann nach unterschiedlichen Verfahren erfolgen (vgl. KLEY, a.a.O., S. 339 ff.). Hinter dem Proporzgedanken steht die Vorstellung, dass verschiedene in einem Gemeinwesen bestehende politische Gruppierungen nach dem Verhältnis ihrer Stärke im Parlament vertreten sein sollen.

6.3. Majorz und Proporz sind idealtypische Wahlsysteme. Wie rein sie verwirklicht sind und sich entfalten können, hängt ab von der konkreten Wahlordnung und von der Praxis der Parteien (YVO HANGARTNER, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 106/2005 S. 218). Das anwendbare Recht kann ein gemischtes Wahlsystem vorsehen, welches Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips enthält.
Denkbar ist beispielsweise, dass in den Wahlkreisen jeweils ein Sitz nach dem Majorzprinzip vergeben wird, während allfällige weitere Sitze proportional verteilt werden. Von einem gemischten Wahlsystem wird auch gesprochen, wenn in einigen Wahlkreisen das Proporzwahlverfahren angewandt wird, während in anderen Wahlkreisen des gleichen Gemeinwesens das Majorzprinzip zum Zug kommt (Pierre Garrone, L'election populaire en Suisse, 1991, S. 108 ff.). Prominentes Beispiel eines gemischten Wahlsystems ist die sog. personalisierte

Verhältniswahl, welche nach dem deutschen Bundeswahlgesetz für die Wahl des Bundestages zur Anwendung kommt. Danach verfügt jede Wählerin und jeder Wähler über eine Erst- und eine Zweitstimme. Mit der Erststimme wird in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt. Auf diese Weise wird die Hälfte der Sitze in Form von Direktmandaten nach dem Mehrheitswahlverfahren abgegeben: wer im Wahlkreis die meisten Stimmen erhält, ist gewählt. Mit der zweiten Stimme entscheiden sich die Wählenden für die Landesliste einer Partei. Die Gesamtheit der Sitze wird nach dem Parteienverhältnis gemäss den bundesweit erreichten Zweitstimmen verteilt. Dieser "Bundesproporz" ist für die Grösse der Vertretung der Parteien im Bundestag massgebend. Erringt eine Partei mit den Erststimmen mehr Sitze als ihr nach dem Bundesproporz zustehen, so verbleibt sie dennoch in deren Besitz (sog. Überhangsmandate), wodurch sich die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestags erhöht (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., S. 478 f. Rz. 1465a).
Aber auch wenn eine Wahlordnung ausdrücklich das Proporz- oder Majorzprinzip für anwendbar erklärt, kann die konkrete Wahlordnung systemfremde Effekte hervorrufen. Namentlich beeinflussen die Zahl der Mandate und die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise den Majorz- bzw. Proporzeffekt erheblich. Beispielsweise kommt der Proporzeffekt dann nicht richtig zum Tragen, wenn in einem Wahlkreis, in dem formell das Proporzprinzip gilt, nur sehr wenige Sitze zu vergeben sind (BGE 131 I 74 E. 3.3 S. 80; HANGARTNER, a.a.O., S. 218 sowie S. 225 f.; KLEY, a.a.O., S. 339; THOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, 1988, S. 130 f.).

6.4. In der weit überwiegenden Mehrheit der Kantone werden die Parlamente nach dem Proporzwahlverfahren besetzt. Einzig die Kantone Graubünden und Appenzell I.Rh. wenden für die Wahl der Mitglieder ihrer Parlamente ein reines Majorzverfahren an. Einige Kantone haben ein Mischverfahren (so namentlich Appenzell A.Rh., wo die Gemeinden das Proporzverfahren einführen können [Art. 71 Abs. 4 KV/AR]und Uri, wo das Proporzsystem nur gilt, wenn drei oder mehr Landräte in einer Gemeinde zu wählen sind [Art. 88 Abs. 1 KV/UR, SR 131.214]). Die weite Verbreitung des Proporzwahlverfahrens für Parlamentswahlen in den Kantonen ist im Zusammenhang zu sehen mit der vorherrschenden Überzeugung, dass das Parlament die Stimmbevölkerung in dem Sinne repräsentieren soll, dass die verschiedenen Meinungen und Interessen der Wähler abgebildet werden (ALFRED KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88/1987 S. 37).

7.

7.1. Nach herrschender Lehre können die Kantone frei entscheiden, ob sie ihr Parlament nach dem Proporz- oder dem Majorzprinzip wählen (Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, S. 578 Rz. 1418 ff.; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band I, S. 231 Rz. 571; Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., S. 435 Rz. 1380a; Garrone, a.a.O., S. 38 f.; Poledna, a.a.O, S. 135; Vincent Martenet, L'autonomie constitutionnelle des cantons, 1999, S. 359 ff.).
Die Wahl von Kantonsparlamenten nach dem Majorzsystem wird in der Literatur jedoch verschiedentlich kritisiert (Kölz, a.a.O., S. 37; Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung [zit.: Stimmrecht], S. 500, Rz. 751; derselbe, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft [zit.: Staatsrecht], 3. Aufl., 2011, S. 685 Rz. 56a; Andreas Auer, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich, in: Bänziger, Mengiardi, Toller & Partner [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, 2006, S. 9 f. Rz. 21 ff.; Andrea Töndury, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, 2004, S. 258 ff.; derselbe, Die «Proporzinitiative 2014» im Kanton Graubünden, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden [ZGRG]2012, S. 68 ff.; Christina Bundi Caldelari/ Christian Rathgeb, Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung, in: ZGRG 2004 S. 92 ff.). Die Kritik berücksichtigt, dass das Mehrheitswahlverfahren nicht grundsätzlich als undemokratisch bezeichnet werden kann. Sie hält das Majorzverfahren jedoch für verfassungswidrig, weil die Stimmen der Wählenden, die in der Minderheit sind, bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt werden, was sowohl die Wahlrechtsgleichheit als auch die Wahlfreiheit beeinträchtige.

7.2. In der Botschaft zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden vom 5. März 2004 (BBl 2004 S. 1107 ff.) berücksichtigte der Bundesrat die in der Lehre geäusserte Kritik am Majorzwahlsystem bei kantonalen Parlamentswahlen. Das Mehrheitswahlverfahren führe zu einer Nichtberücksichtigung sehr grosser Teile der Wählerschaft und zu einer schlechten Verwirklichung des Repräsentationsgedankens, obwohl Letz-

terer gerade für die Wahl des Parlaments oberste Richtlinie sein sollte. Nach PIERRE TSCHANNEN (Stimmrecht, a.a.O., S. 500 Rz. 751) sollte in die Verfassungsauslegung einfliessen, dass sich der Proporz längst als landesweiter Demokratiestandard etabliert habe und nach allgemeiner Auffassung nunmehr darstelle, was die verfassungsrechtlich gebotenen republikanischen Formen vom kantonalen Wahlrecht forderten. Zusammenfassend hielt der Bundesrat in der genannten Botschaft fest, dass die Festlegung des Majorzsystems für kantonale Wahlen zwar als bundesrechtlich zulässig erachtet, in der Literatur aber auch kritisiert wird, und in dieser Frage vereinzelt auch eine Praxisänderung verlangt wird. Insofern sei die Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems für Parlamentswahlen als rechtlich zweifelhaft einzustufen. Bisher sei
kantonalen Verfassungsbestimmungen, die das Mehrheitsverfahren für Parlamentswahlen vorsahen, immer vorbehaltlos die Gewährleistung erteilt worden. Eine Änderung dieser Praxis sollte aus Gründen von Treu und Glauben nicht ohne Ankündigung erfolgen. Vor diesem Hintergrund schlug er vor, die Gewährleistung für Art. 27 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden zu erteilen. Art. 51 Abs. 1 BV, der von den Kantonen eine demokratische Verfassung verlange, sei damit eingehalten.

7.3. Die erwähnten Ausführungen des Bundesrats stiessen auf den deutlichen Widerspruch der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, die in einem Bericht vom 24. Mai 2004 die Verfassungsmässigkeit von Majorzwahlen bejahte (BBl 2004 3635 ff.). Sie führt darin aus, das Majorzwahlsystem sei nicht "undemokratisch" im Sinne von Art. 51 Abs. 1 BV. Dieses Wahlsystem finde nicht nur weltweit in zahlreichen unbestritten als "demokratisch" geltenden Staaten, sondern auch in der Schweiz auf Bundesebene Anwendung (Art. 47-51 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]). Die Mitglieder des Ständerats würden in allen Kantonen mit einer Ausnahme nach dem Majorzsystem gewählt. In den Kantonen und Gemeinden werde das Majorzsystem traditionsgemäss vor allem in kleineren, ländlich geprägten Gebieten angewendet, wo die Kandidierenden in der Regel den meisten Wahlberechtigten persönlich bekannt seien. Die Persönlichkeit der Kandidierenden stehe bei diesen Wahlen im Vordergrund; ihre Parteizugehörigkeit spiele keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Das Majorzwahlsystem werde vor allem auch dort angewendet, wo die zahlenmässig beschränkte Bevölkerung eines kleineren Gebiets mit ausgeprägter eigener
Identität Anspruch auf Repräsentation im übergeordneten Rahmen und damit Anspruch auf einen eigenen Wahlkreis erhebe - wie z.B. im Kanton Graubünden mit seinen Talschaften. Das Proporzwahlsystem habe demgegenüber unter den Bedingungen des schweizerischen politischen Systems dort seine Vorteile, wo eine grössere Bevölkerungszahl eine grössere Zahl von Repräsentantinnen und Repräsentanten in ein Parlament abordnen könne. Das Proporzwahlsystem sei hier besser geeignet, um das möglichst gleiche Gewicht der Stimmkraft jedes Wahlberechtigten und damit eine repräsentative Zusammensetzung des Parlaments zu gewährleisten. Die Abwägung, ob in einem konkreten Anwendungsfall die Vorteile des einen oder des anderen Wahlsystems grösser seien, sei nicht immer einfach, wie die entsprechenden heftigen Auseinandersetzungen im Kanton Graubünden zeigten. Diese Abwägung müsse aber durch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger selbst vorgenommen werden können. Würde der Bund, sei es auf dem Wege über die Gewährleistung der Kantonsverfassung oder bei der Beurteilung von Stimmrechtsbeschwerden das Proporzwahlsystem als allein zulässiges Wahlsystem erklären, so wäre dies ein schwer wiegender Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie. Damit würde
bestimmten Kantonen aufgezwungen, den Parteien eine viel grössere Bedeutung als bisher zu geben, oder bevölkerungsmässig schwächere Gemeinden und Talschaften ihrer eigenen Wahlkreise und damit ihrer Vertretung im kantonalen Parlament zu berauben.

7.4. Aus den Protokollen der parlamentarischen Beratungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung folgt eine mehrheitliche Zustimmung der Bundesversammlung zu den Ausführungen der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (AB 2004 S 260 ff.; AB 2004 N 1057 ff.).

8.
Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV sowie im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV ausgeübt (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354, 376 E. 4.1 S. 378).

8.1. Nach Art. 51 Abs. 1 BV gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Dazu gehört, dass die kantonalen Verfassungen ein vom Volk direkt gewähltes Parlament vorsehen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1997, BBl 1997 I 1, S. 218). Ein bestimmtes Wahlsystem für die Wahl der Kantonsparlamente schreibt Art. 51 Abs. 1 BV nicht vor (a.M., TSCHANNEN, Stimmrecht, a.a.O., S. 500 Rz. 751). Die Kantone sind grundsätzlich - d.h. im Rahmen der übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen - frei, über die Modalitäten der demokratischen Mitwirkung zu bestimmen (BGE 136 I 376 E. 4.1 S. 379 mit Hinweis). Sie nehmen mit der Ausgestaltung eine bewusste Wahl vor, die für den demokratischen Prozess von grundlegender Bedeutung ist, und tragen sowohl für Vor- als auch für Nachteile ihre eigene Verantwortung (vgl. BGE 121 I 138 E. 5b S. 145; in diesem Sinne: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Gewährleistung der Kantonsverfassung Graubünden, a.a.O., S. 3638).

8.2. Eine bedeutsame Schranke bei der Ausgestaltung des Verfahrens für die Wahl der kantonalen Parlamente bildet allerdings Art. 34 BV. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354 f., 376 E. 4.1 S. 379). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 139 I 195 E. 2 S. 201 f.; 136 I 352 E. 2 S. 355; 135 I 19 E. 2.1 S. 21, 292 E. 2 S. 293 f.; 129 I 185 E. 7.2 S. 199; je mit Hinweisen).

8.3. Bestandteil von Art. 34 BV bildet die Wahlrechtsgleichheit (vgl. BGE 131 I 74 E. 3.1 S. 78 f.; 129 I 185 E. 7.2 f. S. 199 f.), welche sich in drei Teilgehalte unterteilen lässt. Die Zählwertgleichheit bedeutet, dass alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Alle Wähler desselben Wahlkreises verfügen über die gleiche Anzahl von Stimmen, haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe und alle gültig abgegebenen Stimmen werden bei der Auszählung gleich berücksichtigt. Differenzierungen des Stimmgewichts sind unzulässig. Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen. Die Erfolgswertgleichheit soll schliesslich sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Die Erfolgswertgleichheit hat wahlkreisübergreifenden Charakter, denn sie bedingt auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts (vgl. zum Ganzen BGE 131 I 74 E. 3.1 S. 78 f.; 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f.; Yvo Hangartner, a.a.O., S. 225; Andrea Töndury, Der ewige K (r) ampf mit den Wahlkreisen [zit.: Wahlkreise], in: Andrea Good/Bettina Platipodis [Hrsg.], Direkte Demokratie, Festschrift für Andreas Auer, S. 52 f.; Kölz, a.a.O., S. 9 f.; Poledna, a.a.O., S. 26 ff., S. 50 ff.). Dem Grundsatz der Zählwertgleichheit kommt absoluter Charakter zu. Dagegen lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zu. Wegen des hohen Stellenwertes der betroffenen politischen Rechte sind solche Einschränkungen allerdings nur mit grösster Zurückhaltung anzuerkennen (BGE 125 I 21 E. 3d/dd S. 33).

9.

Nach Ansicht des Beschwerdeführers lassen sich schon die in Art. 71 KV/AR geregelten Grundsätze des Ver-

fahrens zur Wahl des Kantonsrats (vgl. E. 4.1 hiervor) nicht mit Art. 34 BV vereinbaren. Es stellt sich die Frage, ob das Bundesgericht im vorliegenden Verfahren Art. 71 KV/AR daraufhin zu überprüfen hat, ob er mit Art. 34 BV im Einklang steht.

9.1. Gemäss ständiger Rechtsprechung sieht das Bundesgericht in Anbetracht von deren Gewährleistung durch die Bundesversammlung (vgl. Art. 51 Abs. 2 BV) nicht nur von einer abstrakten Normenkontrolle, sondern grundsätzlich auch von einer inzidenten Kontrolle von Bestimmungen von Kantonsverfassungen ab (BGE 138 I 378 E. 5.2 S. 383 f. mit Hinweisen). Ob an dieser von der Lehre zum Teil stark kritisierten Rechtsprechung festgehalten werden kann oder ob die bundesgerichtliche Praxis aufgegeben oder gelockert werden müsste, liess das Bundesgericht zuletzt ausdrücklich offen (BGE 138 I 378 E. 5.3 S. 384). Jedenfalls überprüft es im Anwendungsfall Bestimmungen einer Kantonsverfassung, wenn das übergeordnete Recht im Zeitpunkt der Gewährleistung noch nicht in Kraft war oder sich seither in einer Weise weiterentwickelt hat, der es Rechnung zu tragen gilt (BGE 131 I 126 E. 3.1 S. 130, mit Hinweisen; Urteile 1C 407/2011 etc. vom 19. März 2012 E. 3 mit Hinweisen, in: ZBl 113/2012 S. 450 sowie 1P.339/2006 vom 3. November 2006 E. 2.4).

9.2. Am 18. Dezember 2002 hat das Bundesgericht festgestellt, dass die Wahlkreiseinteilung für die Wahl des Gemeinderats der Stadt Zürich mit der Wahlrechtsgleichheit nicht vereinbar ist (BGE 129 I 185). Seither hatte das Bundesgericht in mehreren Entscheiden darüber zu befinden, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang bei kantonalen Parlamentswahlen Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zulässig sind (BGE 140 I 107; 136 I 352, 364, 376; 131 I 74, 85; Urteil 1C 407/2011 etc. vom 19. März 2012). Bei der aus Art. 34 BV fliessenden Wahlrechtsgleichheit handelt es sich somit um ein übergeordnetes Verfassungsprinzip, welches in den letzten Jahren weiterentwickelt worden ist (BGE 140 I 107 E. 4.1 S. 110 f.). Zwar hat sich das Bundesgericht in den genannten Entscheiden mit der Rechtmässigkeit von Verfahren für Parlamentswahlen beschäftigt, für die grundsätzlich das Prinzip des Proporzes galt, während der Beschwerdeführer vorliegend die Verfassungsmässigkeit eines gemischten Wahlsystems in Frage stellt, welches Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips enthält. Art. 34 BV unterscheidet allerdings nicht zwischen Proporzwahlen, Majorzwahlen und Mischsystemen. Wahlverfahren haben dem
Prinzip der Wahlrechtsgleichheit zu genügen, gleich ob es sich um eine Proporzwahl, eine Majorzwahl oder ein Mischsystem handelt.

9.3. Als Teil der totalrevidierten Kantonsverfassung wurde Art. 71 KV/AR von der Bundesversammlung am 16. September 1996 gewährleistet (BBl 1996 IV 866). Der seither erfolgten Weiterentwicklung des Prinzips der Wahlrechtsgleichheit gilt es vorliegend Rechnung zu tragen. Somit ist nachfolgend zu prüfen, ob das in den Grundzügen in Art. 71 KV/AR und im Detail in Art. 46 GPR geregelte Verfahren für die Wahl des Kantonsrats mit Art. 34 BV zu vereinbaren ist. Zu beurteilen ist einzig die rechtliche Zulässigkeit des gemischten Wahlsystems, so wie es konkret ausgestaltet ist und sich die tatsächlichen Umstände im Kanton Appenzell A.Rh. präsentieren.

10.

10.1. Das Majorzwahlverfahren begünstigt die Wahl starker Persönlichkeiten. Es steht aber zwangsläufig in einem gewissen Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit. Nicht verwirklichen lässt sich im Majorzwahlverfahren namentlich die Erfolgswertgleichheit (vgl. E. 8.3 hiervor), welche gebietet, dass die Zahl der gewichtslosen Stimmen auf ein Minimum zu begrenzen ist (BGE 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f.). Sämtliche Stimmen, die im Majorzwahlverfahren in einem Wahlkreis an Personen gehen, die keine (absolute oder relative) Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt und bleiben gewichtslos. Die von den Wahlberechtigten abgegebenen Stimmen tragen im Regelfall weder wahlkreisintern noch wahlkreisübergreifend in gleicher Weise zum Wahlergebnis bei. Reine Majorzwahlverfahren sind deshalb regelmässig mit einer signifikanten Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit verbunden.
Die abgegebenen Stimmen fallen bei Majorzwahlen direkt bestimmten Personen zu und werden nicht zuerst auf Listen verteilt (vgl. E. 6.1 hiervor). Das bedeutet allerdings nicht notwendigerweise, dass die Parteizugehörigkeit der Kandidaten bei Majorzwahlen für die Wähler von untergeordneter Bedeutung ist. Im Gegenteil ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die politische Haltung der Kandidaten bzw. die Zugehörigkeit zu einer

bestimmten Partei für viele Wähler auch im Majorzwahlverfahren ein entscheidendes Wahlkriterium darstellt. Unter diesen Gesichtspunkten kann das Majorzwahlverfahren dazu führen, dass nicht nur ein beträchtlicher Teil der abgegebenen Stimmen bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt bleibt, sondern dass ausserdem die massgeblichen politischen Kräfte nicht nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen bzw. die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Innerhalb der Wahlkreise können selbst Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen bleiben. Anders als grundsätzlich im Proporzwahlverfahren trägt im Majorzwahlverfahren auch die Bildung grösserer Wahlkreise nicht ohne weiteres zu einer besseren Verwirklichung der
Erfolgswertgleichheit bei; im Gegenteil besteht die Möglichkeit, dass in einem Wahlkreis mit mehreren zu vergebenden Sitzen sämtliche Mandate an Personen gehen, die der gleichen in diesem Wahlkreis dominierenden Gruppierung angehören (KÖLZ, a.a.O., S. 36 f.; TÖNDURY, Wahlkreise, a.a.O., S. 60).

10.2. Dass sich die Erfolgswertgleichheit in einem reinen Majorzwahlverfahren nicht verwirklichen lässt, bedeutet indessen noch nicht, dass eine Wahlordnung, in welcher die Mitglieder eines kantonalen Parlaments nach dem Majorzprinzip gewählt werden, mit der Bundesverfassung unvereinbar wäre (vgl. BGE 136 I 376 E. 4.1 S. 379; 129 I 185 E. 3.1; Urteil 1C 495/2012 vom 12. Februar 2014 E. 3.2, nicht publ. in: BGE 140 I 107; Hangartner, a.a.O., S. 227). Zwar erweist sich das Majorzprinzip für kantonale Parlamentswahlen im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit nach dem Ausgeführten als nicht optimal. Je nach den konkreten Umständen können die Vorteile des Majorzprinzips aber grösser sein als die mit seiner Anwendung verbundenen Nachteile. Nach der Ansicht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats kann dies etwa dann der Fall sein, wenn in einem Gemeinwesen die Persönlichkeit der Kandidierenden im Vordergrund steht und ihre Parteizugehörigkeit keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt oder wenn die zahlenmässig beschränkte Bevölkerung eines kleineren Gebiets mit ausgeprägter eigener Identität Anspruch auf Repräsentation im übergeordneten Rahmen und damit Anspruch auf einen eigenen Wahlkreis erhebt (vgl. E. 7.3 hiervor).

11.

11.1. Bei der Wahl des Kantonsrats Appenzell A.Rh. im Jahr 2011 wurde in 19 Wahlkreisen mit 2 bis 6 zu vergebenden Sitzen das Majorzprinzip angewandt. Hingegen wurden die dem Wahlkreis Herisau zukommenden 14 Sitze nach dem Proporzprinzip vergeben. Insgesamt wurden 51 von 65 und damit eine grosse Mehrheit der Abgeordneten-Sitze im Majorzwahlverfahren verteilt. Sämtliche Wählerstimmen, die in den 19 Majorz-Wahlkreisen an nicht gewählte Kandidaten gingen, blieben in Missachtung des Prinzips der Erfolgswertgleichheit für die Verteilung der Mandate unberücksichtigt. Mit der Anwendung des Majorzprinzips in 19 von 20 Wahlkreisen verbunden war somit eine nicht ausser Acht zu lassende Einschränkung in den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit.

11.2. Ein Wahlsystem, welches wie im Kanton Appenzell A.Rh. Elemente des Majorz- und des Proporzprinzips vereint, hat den Nachteil, dass innerhalb desselben Wahlgebiets für die Bestellung desselben Organs verschiedene Wahlverfahren angewandt werden, was per se eine gewisse Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zur Folge hat (Tschannen, Staatsrecht, a.a.O., S. 685 Rz. 56b; Poledna, a.a.O., S. 135 Rz. 56; Kölz, a.a.O., S. 26 f.). Andererseits kann ein gemischtes Wahlsystem je nach seiner Ausgestaltung die mit einem reinen Majorzwahlverfahren verbundenen Mängel abmildern, indem es sich einem Proporzwahlverfahren annähert und dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit mindestens teilweise Achtung verschafft. Ein gemischtes Wahlsystem für die Wahl des kantonalen Parlaments ist mit der Bundesverfassung deshalb dann vereinbar, wenn der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber nicht ausdrücklich das Proporzprinzip für anwendbar erklärt und im Vergleich zu einem reinen Majorzwahlverfahren das Prinzip der Erfolgswertgleichheit insgesamt besser gewahrt wird. Ein Mischsystem muss gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftigen
Kriterien anknüpfen und insbesondere muss nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden.

11.3. Dass bei der Kantonsratswahl 2011 in der Gemeinde Herisau, welche mit Abstand den grössten Wahlkreis bildet, das Proporzwahlverfahren zur Anwendung gelangte, vermochte die mit der Anwendung des Majorzprin-

zips in den restlichen 19 Wahlkreisen verbundene Einschränkung in die Wahlrechtsgleichheit - wenn auch nur geringfügig - abzumildern. Dass das Proporzwahlverfahren gerade in demjenigen Wahlkreis, in dem mit Abstand am meisten Sitze zu vergeben waren, zur Anwendung gelangte, ist nachvollziehbar und sachgerecht (vgl. nachfolgend E. 12.5.1). Zu prüfen bleibt demnach, ob aufgrund der konkreten Umstände genügend gewichtige Gründe für die Anwendung des Majorzprinzips in den restlichen 19 Wahlkreisen bestehen. Neben der Einführung des generellen Proporzwahlverfahrens verlangt der Beschwerdeführer grössere Wahlkreise. Wie der Beschwerdeschrift zu entnehmen ist, handelt es sich hierbei allerdings um zwei Forderungen, die nach Ansicht des Beschwerdeführers kumulativ zu erfüllen sind. Zu Recht bringt er nicht vor, mit der Bildung grösserer Wahlkreise bei gleichzeitiger Beibehaltung des Majorzprinzips in allen Wahlkreisen ausser einem könne Art. 34 BV besser entsprochen werden.

12.

12.1. Dem angefochtenen Entscheid sowie der Stellungnahme des Regierungsrats an das Bundesgericht vom 1. März 2012 können keine konkreten sachlichen Gründe entnommen werden, die für eine Beibehaltung des Majorzprinzips für die Wahl des Kantonsrats in 19 von 20 Gemeinden und die damit verbundene Abweichung vom Grundsatz der Erfolgswertgleichheit sprechen. Begründet wurde der Entscheid gegen die generelle Einführung des Proporzprinzips hingegen anlässlich der Totalrevision der KV/AR in den Jahren 1995/1996 sowie der von den Stimmbürgern am 1. Juni 2008 abgelehnten Initiative "Faires Wahlverfahren - Proporz für den Kantonsrat".
Im Rahmen der Totalrevision der KV/AR wurde der Verzicht auf die generelle Einführung des Proporzprinzips für die Wahl des Kantonsrats mit der traditionell starken Autonomie der Gemeinden begründet, die als politisch in sich geschlossene Gebilde mit einer eigenen politischen Organisation und Kultur aufzufassen seien, während die politischen Strukturen über die Gemeindegrenzen hinaus fehlten. Deshalb müssten die Gemeinden als Wahlkreise für den Kantonsrat beibehalten werden. Das Proporzprinzip eigne sich nicht für alle Gemeinden und lasse sich schon aufgrund der Einwohnerzahlen nicht in jeder Gemeinde realisieren. Eine Vergrösserung der Wahlkreise würde als künstlich und kaum tauglich empfunden (Erläuternder Bericht zur Totalrevision der Kantonsverfassung der Verfassungskommission vom 17. Mai 1993, S. 42 f.; JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 1996 S. 124 f.).
Anlässlich der Initiative "Faires Wahlverfahren - Proporz für den Kantonsrat" hat der Regierungsrat im Jahr 2007 die Vor- und Nachteile der allgemeinen Einführung des Proporzprinzips für die Wahl des Kantonsrats unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse im Kanton Appenzell A.Rh. sorgfältig untersucht. Der Regierungsrat kam damals zum Schluss, es bestünden nachvollziehbare Argumente sowohl für die Beibehaltung des geltenden Wahlsystems als auch für die Einführung eines reinen Proporzwahlverfahrens. Die politischen Verhältnisse hätten sich seit dem Inkrafttreten der KV/AR im Jahr 1996 nicht grundlegend geändert. Gegen die generelle Einführung des Proporzwahlverfahrens sprach nach Ansicht des Regierungsrats, dass dieses aufwändiger und für die Stimmberechtigten schwerer verständlich sei. Nach wie vor stünden vor allem in den kleineren Gemeinden des Kantons vorwiegend Personen und nicht Parteien zur Diskussion. Dies zeige sich auch darin, dass von den 65 Mitgliedern des Parlaments 22 und damit rund ein Drittel parteiunabhängig sei. Mit einem Wechsel zum Proporzwahlverfahren würde sich die Situation für die Parteiunabhängigen deutlich verändern. Die Gemeinden als Wahlkreise hätten im Kanton Tradition und ein Wechsel zu
einem reinen Proporzwahlsystem führe dazu, dass die Wahlkreise im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit neu definiert oder Wahlkreisverbände gebildet werden müssten. Andererseits anerkannte der Regierungsrat als Argumente für einen Wechsel zum generellen Proporzwahlverfahren, dass das angewandte Wahlverfahren mit Blick auf die Wahlrechtsgleichheit problematisch sei und das Proporzwahlverfahren zu einer breiteren Vertretung der verschiedenen politischen Gruppierungen führen würde. Ausserdem sei festzustellen, dass die Parteistrukturen im politischen Leben von Appenzell A.Rh. zunehmend Bedeutung erhielten, wofür als aktuelles Beispiel angeführt werden könne, dass die revidierte Geschäftsordnung des Kantonsrats neu auch Bestimmungen über die Fraktionen enthalte (Erläuternder Bericht des Regierungsrats zur Initiative "Faires Wahlverfahren - Proporz für den Kantonsrat" vom 19. Juni 2007).
Die zur Vorberatung der Initiative eingesetzte parlamentarische Kommission erwähnte als Nachteile für einen generellen Wechsel zum Proporzwahlverfahren die bewährten Strukturen im Kanton, die Position der parteiunabhängigen Kantonsratsmitglieder sowie die höhere Komplexität des Proporzwahlverfahrens. Dem gegenüber

stünden die Unzulänglichkeiten des bestehenden Wahlsystems hinsichtlich der Wahlrechtsgleichheit sowie die mangelnde soziale und politische Repräsentation der Bevölkerung im Parlament. Die (nicht proportional zusammengesetzte) Kommission beantragte dem Kantonsrat mit 3 Ja- gegen 2 Nein-Stimmen, die Initiative sei den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme zu unterbreiten (Bericht der parlamentarischen Kommission zur Initiative "Faires Wahlverfahren - Proporz für den Kantonsrat" vom 4. September 2007). Der Kantonsrat entschied nach kontroverser Diskussion vom 29. Oktober 2007 (erste Lesung) sowie vom 18. Februar 2008 (zweite Lesung), die Initiative den Stimmberechtigten mit einer ablehnenden Abstimmungsempfehlung zu unterbreiten.

12.2. Weil das Majorzwahlverfahren tendenziell gut etablierte Mehrheitsparteien begünstigt, wird als Vorteil des Majorzprinzips für Parlamentswahlen bisweilen vorgebracht, es gehe darum, eine Parteienzersplitterung zu verhindern, klare Mehrheitsverhältnisse zu schaffen und damit die Regierbarkeit des Gemeinwesens sicherzustellen.
Das Postulat, das Parlamentswahlverfahren sei so auszugestalten, dass klare Mehrheitsverhältnisse entstehen, mag in Konkurrenzdemokratien mit einem parlamentarischen Regierungssystem (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien) eine gewisse Berechtigung haben. In einem solchen System erleichtern klare Mehrheitsverhältnisse namentlich die Bildung einer (starken) Regierung sowie die Durchsetzung des von den Mehrheitsparteien beschlossenen Regierungsprogramms. Allerdings kennt der Kanton Appenzell A.Rh. wie alle Schweizer Kantone kein solches Regierungssystem. Die Mitglieder der Kantonsregierung werden nicht vom Kantonsrat, sondern direkt vom Volk gewählt (vgl. Art. 60 Abs. 2 lit. a KV/AR). Ausserdem sieht der Kanton Appenzell A.Rh. über die Minimalanforderungen von Art. 51 Abs. 1 BV hinaus wesentliche Mitspracherechte der Stimmbevölkerung bei der Verfassungs- und Gesetzgebung sowie im Finanzbereich vor (vgl. Art. 60 Abs. 1 sowie Art. 60bis KV/AR). Damit zusammenhängend werden alle massgeblichen politischen Kräfte früh in die politischen Entscheidungsprozesse einbezogen (vgl. Art. 56 f. KV/AR). Der Kanton Appenzell A.Rh. bevorzugt somit eine Konkordanzdemokratie, wie sie für einen Schweizer Kanton typisch ist und Tradition hat. In
einem solchen System sind Parlamentsbeschlüsse nicht vom Bestand einer klaren und feststehenden Mehrheit abhängig; vielmehr bilden sich situationsbedingt wechselnde Mehrheiten (KÖLZ, a.a.O., S. 25). Die generelle Anwendung des Proporzprinzips für die Wahl des Kantonsrats statt des geltenden gemischten Wahlsystems würde die Regierbarkeit des Kantons Appenzell A.Rh. nicht gefährden (vgl. auch TSCHANNEN, Stimmrecht, a.a.O., S. 500 Rz. 751).
Immerhin hat das Bundesgericht in der Vergangenheit anerkannt, dass die Kantone ein legitimes Interesse daran haben können, eine allzu grosse Zersplitterung der Parteien zu verhindern (BGE 124 I 55 E. 5c/bb S. 65 ff. mit Hinweisen). Diesem Anliegen kann allerdings auch in einem Proporzwahlverfahren ohne weiteres Rechnung getragen werden, indem die Wahlordnung ein gesetzliches Quorum vorsieht, das eine Liste erreichen muss, damit sie bei der Sitzverteilung berücksichtigt wird. Solche gesetzlichen Quoren, die gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bis zu einer gewissen Grösse zulässig sind, kennen denn auch verschiedene Kantone, die für die Wahl ihres Parlaments das Proporzprinzip anwenden.

12.3. Ein wichtiges Motiv gegen die Einführung eines generellen Proporzverfahrens für die Wahl des Kantonsrats war im Kanton Appenzell A.Rh. offenbar das Anliegen, dass weiterhin die traditionell mit grosser Autonomie ausgestatteten Gemeinden - namentlich auch die kleinen - eigene Wahlkreise bilden sollen. In diesem Zusammenhang gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass es im Proporzwahlverfahren Möglichkeiten gibt, im Sinne eines Minderheitenschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten. Zu denken ist namentlich an die Schaffung von Wahlkreisverbänden sowie an die Methode "Doppelter Pukelsheim". Entsprechende Verfahren haben sich in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen etabliert und bewährt. Wird nach diesen Methoden vorgegangen, so kann auch in kleinen Wahlkreisen im Sinne eines Minderheitenschutzes eine angemessene Vertretung im Parlament garantiert werden. Macht ein Kanton von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch, lassen sich allzu grosse Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit selbst dann nicht mehr rechtfertigen, wenn gewichtige historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe für die Wahlkreiseinteilung
bestehen (BGE 140 I 107 E. 4.1 S. 110 f. mit Hinweisen). Auch im Kanton Appenzell A.Rh. wäre der Wechsel zum generellen Proporzwahlverfahren bei gleichzeitiger Beibehaltung der Gemeinden als Wahlkreise möglich, sofern entsprechende Vorkehren getroffen würden.

12.4. Zu prüfen ist weiter das Argument, Proporzwahlverfahren seien aufwendiger und für die Stimmberechtigten schwerer verständlich als das Majorzwahlverfahren. Es mag zutreffen, dass Proporzwahlen je nach den konkreten Umständen für die Behörden, die Kandidierenden oder die Wählerschaft aufwendiger sind als Majorzwahlen. Das Gegenteil ist allerdings der Fall, sofern im Majorzwahlverfahren ein zweiter Wahlgang nötig wird, nämlich wenn im ersten Wahlgang in einem Wahlkreis weniger Personen das absolute Mehr erreicht haben, als Sitze zu vergeben sind (vgl. Art. 39 Abs. 1 GPR). Soweit das Proporzwahlverfahren tatsächlich mit einem Mehraufwand verbunden ist, hält sich dieser in Grenzen und ist er zumutbar.
Zuzustimmen ist dem Regierungsrat darin, dass die Zuteilung der Abgeordneten-Sitze in einem Proporzwahlverfahren für die Wähler grundsätzlich schwieriger nachzuvollziehen und nachzuprüfen ist als bei einer reinen Majorzwahl. Besonders kompliziert ist die Sitzzuteilung, wenn in einem Gemeinwesen gesetzgeberische Vorkehren getroffen worden sind, um an kleinen Wahlkreisen festhalten zu können und im Sinne der Erfolgswertgleichheit dennoch einen echten Parteienproporz zu ermöglichen (vgl. E. 12.3 hiervor). Allerdings lassen sich auch die Wahlergebnisse einer Proporzwahl der Bevölkerung einfach präsentieren und verständlich vermitteln. Es bestehen denn auch keine Anzeichen dafür, dass die Wahlergebnisse in denjenigen Kantonen, die ihr Parlament nach dem Grundsatz des Proporzes wählen, von der Bevölkerung weniger gut akzeptiert würden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Stimmbürger den zuständigen Behörden in dieser Hinsicht vertrauen. Weshalb dies im Kanton Appenzell A.Rh. anders sein sollte, ist nicht ersichtlich.

12.5. Näher einzugehen ist schliesslich auf das Vorbringen des Regierungsrats, vor allem in den kleineren Gemeinden des Kantons stünden vorwiegend Personen und nicht Parteien zur Diskussion, was für die grundsätzliche Beibehaltung des Majorzprinzips spreche.

12.5.1. Das Gebot, wonach die Parlamentsmandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten politischen Gruppierungen zu verteilen sind, verliert dort an Bedeutung, wo die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung ist. Es sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen für die Wähler andere Kriterien im Vordergrund stehen. Nicht ausgeschlossen ist je nach den konkreten Umständen, dass die Wähler vorwiegend Personen wählen, die ihnen persönlich bekannt sind und von denen sie nicht aufgrund der Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung, sondern ihrer Persönlichkeit annehmen, dass sie von ihnen im Parlament gut repräsentiert würden. Nicht ausgeschlossen ist sodann, dass die Wahl auf Personen fällt, die gar keiner politischen Gruppierung angehören, die sich aber zuvor innerhalb des Wahlkreises politisch oder in anderer Weise besonders engagiert haben. Solche Konstellationen sind umso wahrscheinlicher, je dezentralisierter sich das politische und gesellschaftliche Leben im Kanton abspielt, je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnen und je stärker die Wähler sowie die Kandidaten in ihrem Wahlkreis verwurzelt sind (vgl. Bericht der
Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Gewährleistung der Kantonsverfassung Graubünden, a.a.O., S. 3637 f.). Bei der Frage, ob die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung ist, handelt es sich um eine Tatfrage, die allgemein und für die Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. nicht einfach zu beantworten ist. Dass dem so ist, darf jedenfalls nicht leichthin angenommen werden.

12.5.2. Gemäss Art. 105 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Abs. 1). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Abs. 2). Nicht aus dem angefochtenen Urteil, aber aus dem von der Vorinstanz beigezogenen Erläuternden Bericht des Regierungsrats zur Initiative "Faires Wahlverfahren - Proporz für den Kantonsrat" vom 19. Juni 2007 kann entnommen werden, dass der Regierungsrat der Ansicht ist, insbesondere in den kleineren Gemeinden des Kantons sei für die Wähler die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei von untergeordneter Bedeutung. Das Bundesgericht prüft im vorliegenden Verfahren, ob konkrete Anzeichen bestehen, die dafür sprechen, dass dies auch bei der Wahl des Kantonsrats Appenzell A.Rh. im Jahr 2011 noch der Fall war. Mögliche Indizien dafür, dass für die Wähler andere Kriterien als die Parteizugehörigkeit der Kandidaten im Vordergrund standen, wären die Umstände, dass der Wahlkampf nicht stark parteipolitisch geprägt war, sowie insbesondere, dass auch Kandidaten gute Wahlchancen hatten und gewählt wurden,

die weder einer politischen Gruppierung angehören noch kundtaten, dass sie einer bestimmten politischen Gruppierung nahe stehen.

12.5.3. Im für die Kantonsratswahl 2011 massgeblichen Zeitpunkt betrug die Einwohnerzahl in 3 Gemeinden weniger als 1'000 Personen, in 10 Gemeinden 1'001-2'000 Personen und in 3 Gemeinden 2'001-3'000 Personen. In den 4 grössten Gemeinden betrug die Einwohnerzahl 3'853 Personen (Speicher), 4'063 Personen (Heiden), 5'535 Personen (Teufen) sowie 15'882 Personen (Herisau). Lässt man Herisau ausser Betracht, war die durchschnittliche Gemeindegrösse somit sehr klein, was dazu geführt haben dürfte, dass viele Kandidaten für die Wahl des Kantonsrats den Wählern persönlich bekannt gewesen sind.
Die Gemeinden sind im Kanton Appenzell A.Rh. traditionell mit grosser Autonomie ausgestattet. Das stark dezentralisierte politische Leben im Kanton wurde seit dem 19. Jahrhundert unter anderem geprägt durch lokale Lesegesellschaften, wohingegen sich politische Parteien erst im 20. Jahrhundert und damit später als andernorts in der Schweiz bildeten (Peter Witschi, Appenzell Ausserrhoden, Historisches Lexikon der Schweiz, Band 1, 2002, S. 401 f.). Die Parteien erlangten im Kanton Appenzell A.Rh. auch im 20. Jahrhundert nicht die gleiche Bedeutung wie in anderen Regionen der Schweiz. Bis zur Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1997 war die Zuordnung der Mitglieder des Kantonsrats Appenzell A.Rh. zu einer Partei nicht möglich (vgl. Statistisches Lexikon der Schweiz, 17.2.4.1.3, Kantonale Parlamentswahlen: Mandatsverteilung nach Parteien und Kanton). Seit die Parteizugehörigkeit der Kantonsratsmitglieder offiziell erhoben wird, weist der Kantonsrat regelmässig eine grosse Anzahl von parteiunabhängigen Personen auf. Bei der Kantonsratswahl 2011 wählten 14 von 20 Gemeinden mindestens eine parteiunabhängige Person. Nach der Wahl belegten parteiunabhängige Personen mehr als einen Drittel aller Sitze des Kantonsrats (22 von 65). Noch
grösser war der Anteil der gewählten parteiunabhängigen Personen (22 von 51), wenn man die Gemeinde Herisau ausblendet, in welcher die Kantonsratsmitglieder nach dem Proporzprinzip gewählt wurden. Auch in den Gemeindebehörden sind parteiunabhängige Personen gut vertreten.
Es ist zwar davon auszugehen, dass auch das politische Profil von parteiunabhängigen Kandidaten einen gewissen Einfluss auf den Entscheid der Wähler hat. Dennoch spricht der ausserordentlich hohe Anteil an in den Kantonsrat gewählten parteiunabhängigen Personen dafür, dass in den kleinen Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. die Zugehörigkeit oder die Nähe der Kandidaten zu einer politischen Gruppierung nicht für alle Wähler von entscheidender Bedeutung ist, sondern dass viele Wähler vorwiegend Personen wählen, die ihnen persönlich bekannt sind oder die sich innerhalb der Gemeinde besonders engagiert haben. Offenbar werden die Mitglieder des Kantonsrats Appenzell A.Rh. stärker als anderswo als Vertreter ihrer Gemeinde und nicht in erster Linie als Mitglieder einer politischen Gruppierung wahrgenommen. Symbolisch äussert sich dies auch in der Sitzordnung des Kantonsrats, gemäss welcher die Kantonsräte nicht nach Parteien oder Fraktionen, sondern nach Gemeinden zusammensitzen. Es bestehen somit konkrete Anzeichen dafür, dass in den kleinen Gemeinden bei der Wahl des Kantonsrats im Jahr 2011 die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei für die Wähler gesamthaft von eher untergeordneter Bedeutung war.

12.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Einschränkung in die Wahlrechtsgleichheit, welche mit der Anwendung des Majorzprinzips in 19 von 20 Wahlkreisen für die Wahl des Kantonsrats 2011 verbunden war, aufgrund der konkreten Umstände sachlich rechtfertigen lässt. Als nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit des bisherigen gemischten Wahlsystems zu erwähnen sind die grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, die geringe durchschnittliche Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden, der relativ geringe Stellenwert der politischen Parteien im Kanton bzw. in den Gemeinden sowie daran anknüpfend die untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wähler in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden. Unter Berücksichtigung dieser Umstände erweist sich das im Kanton Appenzell A.Rh. für die Kantonsratswahl 2011 angewandte gemischte Wahlsystem als bundesverfassungskonform.
Andererseits gibt es Hinweise darauf, dass die Bedeutung der Zugehörigkeit der Kantonsratskandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung bzw. das politische Profil der Kandidaten für den Entscheid der Wähler auch im Kanton Appenzell A.Rh. zunimmt. Der Regierungsrat hat festgestellt, dass die Parteistrukturen im politischen Leben zunehmend Bedeutung erhalten (vgl. E. 12.1 hiervor). Was sodann den Anteil der in den Kantonsrat gewählten parteiunabhängigen Personen angeht, sind gewisse regionale Unterschiede zu erkennen. Vergleichsweise klein ist der Anteil parteiunabhängiger Kantonsräte namentlich in den etwas grösseren Ge-

meinden Teufen, Speicher und Heiden, was dafür spricht, dass dort die Parteizugehörigkeit der Kandidaten eine etwas wichtigere Rolle spielen könnte als in den kleineren Gemeinden. Schliesslich ist nicht ausgeschlossen, dass das persönliche Element bei der Wahl der Mitglieder des Kantonsrats künftig insgesamt an Bedeutung verliert, falls die gesellschaftliche und politische Verwurzelung der Bevölkerung in den Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. ab- und die allgemeine Mobilität weiter zunimmt. Es wird Aufgabe der kantonalen Behörden sein, die rechtliche und gesellschaftliche Entwicklung, welche Einfluss auf
die Vereinbarkeit des Verfahrens für die Wahl des Kantonsrats mit Art. 34 BV haben kann, zu beobachten und insbesondere periodisch zu prüfen, ob die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wähler weiter zunimmt. Wäre dies spürbar und dauerhaft der Fall, liesse sich die mit dem bisher angewandten Wahlverfahren verbundene Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nicht mehr rechtfertigen, zumal die weiteren Argumente für die Beibehaltung des Majorzprinzips in 19 von 20 Wahlkreisen unter Berücksichtigung des politischen Systems des Kantons und angesichts der grossen Bedeutung des politischen Gleichheitsgebots für sich allein nicht durchzuschlagen vermögen (vgl. E. 12.2-12.4 hiervor).

13.

13.1. Nach der KV/AR steht jeder Gemeinde mindestens ein Sitz im Kantonsrat zu (vgl. E. 4.1 hiervor). Gemäss geltender Wahlordnung wird jeder Gemeinde vorab ein Sitz zugeteilt (Art. 46 Abs. 1 Ziff. 1 GPR). Anschliessend wird für die Berechnung der Verhältniszahl, die für die Verteilung der restlichen 45 Sitze massgebend ist, die totale Bevölkerungszahl des Kantons durch 45 geteilt (Art. 46 Abs. 1 Ziff. 2 GPR). Mit diesem Vorgehen bleibt unberücksichtigt, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung bereits über die Vorabsitze repräsentiert wird, was zu einer zusätzlichen, über den gemäss KV/AR garantierten Sitz hinausgehenden Bevorteilung der kleinen Gemeinden führt.

13.2. Nach dem Prinzip der Stimmkraftsgleichheit hat sich die Zuweisung der Parlamentssitze an die Wahlkreise grundsätzlich an der Bevölkerungsgrösse zu messen (vgl. E. 8.3 hiervor). Sitzgarantien für kleine Gemeinden können zur Folge haben, dass im Vergleich zu grösseren Gemeinden das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl nicht gewahrt bleibt (POLEDNA, a.a.O., S. 73; TÖNDURY, Wahlkreise, a.a.O., S. 61). Je nach Ausgestaltung des Sitzverteilungssystems wird dieser Effekt noch verstärkt (ausführlich POLEDNA, a.a.O., S. 69 ff.). Soweit sich das Bundesgericht bisher konkret mit Sitzgarantien für kleine Wahlkreise beschäftigt hat, hat es diese allerdings akzeptiert (BGE 136 I 376 E. 5.2 S. 386 ff; 103 Ia 603 E. 5b S. 609; 99 Ia 658 E. 4c S. 663 f.; kritisch dazu: TÖNDURY, Wahlkreise, a.a.O., S. 61 f.).

13.3. Der Beschwerdeführer hat weder im vorinstanzlichen Verfahren noch vor Bundesgericht vorgebracht, die Mindestsitzgarantie gemäss Art. 71 Abs. 2 KV/AR oder das Verfahren der Zuteilung der 65 Sitze auf die 20 Gemeinden gemäss Art. 46 Abs. 1 GPR habe im Rahmen der Kantonsratswahl 2011 zu einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG geführt. Der Regierungsrat und die Vorinstanz haben sich dazu denn in ihren Entscheiden auch nicht geäussert. Damit bildet die Frage, ob die Mindestsitzgarantie in Kombination mit dem Zuteilungsverfahren mit Art. 34 BV vereinbar ist, auch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, zumal das Bundesgericht das Recht zwar grundsätzlich von Amtes wegen anwendet (Art. 106 Abs. 1 BGG), es aber unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nicht gehalten ist, wie eine erstinstanzliche Behörde alle sich stellenden rechtlichen Fragen zu untersuchen, wenn diese nicht vorgetragen werden.
Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass Art. 46 Abs. 1 GPR zur Zeit revidiert wird. Künftig soll die Verteilung der Sitze auf die Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. dem Verfahren folgen, welches auf Bundesebene für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone und in der Mehrheit der Kantone als Mandatsverteilsystem für das kantonale Parlament angewendet wird. Nach dem Willen des Regierungsrats sollen die neuen Bestimmungen per 1. Januar 2015 in Kraft treten und damit bereits für die nächste Wahl des Kantonsrats zur Anwendung kommen (vgl. Erläuternder Bericht des Regierungsrats vom 29. Oktober 2013 zur Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte sowie den Gesetzesentwurf des Regierungsrats vom 18. Februar 2014).

14.
Nach dem Ausgeführten sind die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Unter den gegebenen

Umständen rechtfertigt es sich, auf die Erhebung von Kosten zu verzichten (Art. 66 Abs. 1 BGG), womit das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos wird.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 1C 59/2012 und 1C 61/2012 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. und dem Obergericht Appenzell A.Rh., 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. September 2014

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mattle