Urteilskopf

140 I 394

31. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Walker gegen Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_59/2012 / 1C_61/2012 vom 26. September 2014

Regeste (de):
Art. 34 Abs. 1 und 2 sowie Art. 51 Abs. 2 BV; Befugnis des Bundesgerichts zur Überprüfung von kantonalen Verfassungsbestimmungen im Anwendungsfall.

Das aus Art. 34 BV fliessende Prinzip der Wahlrechtsgleichheit ist seit der Gewährleistung der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. durch die Bundesversammlung im Jahr 1996 weiterentwickelt worden. Dieser Entwicklung gilt es Rechnung zu tragen, weshalb das Bundesgericht auf eine die Wahl des Kantonsrats Appenzell A.Rh. 2011 betreffende Beschwerde hin prüft, ob das in den Grundzügen in der Kantonsverfassung geregelte Wahlverfahren mit der Wahlrechtsgleichheit zu vereinbaren ist (E. 9). Regeste b

Regeste (fr):
Art. 34 al. 1 et 2 ainsi qu'art. 51 al. 2 Cst.; compétence du Tribunal fédéral pour examiner des dispositions d'une constitution cantonale dans le cas particulier.

Le principe de l'égalité de droit en matière d'élection découlant de l'art. 34 Cst. a été développé depuis que l'Assemblée fédérale a octroyé la garantie à la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures en 1996. Ce développement doit être pris en compte lorsque le Tribunal fédéral, saisi d'un recours contre l'élection du parlement cantonal d'Appenzell Rhodes-Extérieures qui a eu lieu en 2011, examine si le système électoral prévu dans les grandes lignes par la constitution cantonale est compatible avec l'égalité de droit en matière d'élection (consid. 9). Regeste b

Regesto (it):
Art. 34 cpv. 1 e 2 nonché art. 51 cpv. 2 Cost.; facoltà del Tribunale federale di esaminare disposizioni costituzionali cantonali nel caso di applicazione.

Il principio dell'uguaglianza in materia di elezioni, derivante dall'art. 34 Cost., è stato ulteriormente sviluppato dopo che l'Assemblea federale ha conferito la garanzia federale alla Costituzione del Cantone di Appenzello Esterno nel 1996. Questa evoluzione deve essere presa in considerazione, per cui il Tribunale federale, adito con un ricorso contro l'elezione del parlamento cantonale di Appenzello Esterno del 2011, esamina se il sistema elettorale disciplinato nelle caratteristiche fondamentali nella Costituzione cantonale è compatibile con il principio di uguaglianza in materia di elezioni (consid. 9). Regesto b

Regeste b

Art. 34 Abs. 1 und 2 BV; Wahl eines kantonalen Parlaments in einem gemischten Wahlverfahren, welches Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips enthält. Im Hinblick auf die aus Art. 34 BV fliessende Wahlrechtsgleichheit erweist sich das Majorzprinzip für kantonale Parlamentswahlen als nicht optimal. Das bedeutet allerdings nicht, dass das Majorzverfahren für kantonale Parlamentswahlen mit der Bundesverfassung generell unvereinbar wäre. Je nach den konkreten Umständen können die Vorteile des Majorzprinzips grösser sein als die mit seiner Anwendung verbundenen Nachteile (E. 8 und 10). Auch ein gemischtes Wahlsystem, welches Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips enthält, ist unter bestimmten Vorausset-

zungen mit der Bundesverfassung vereinbar (E. 11).
Sachverhalt ab Seite 396

BGE 140 I 394 S. 396

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. Eine von Tim Walker dagegen erhobene Beschwerde wies das Obergericht Appenzell A.Rh. am 31. August 2011 ab, soweit es darauf eintrat. Mit Eingabe vom 27. Januar 2012 hat Tim Walker Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Er beantragt die Aufhebung des Obergerichtsurteils 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. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten ist. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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

BGE 140 I 394 S. 397

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: Staatsrecht, Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], 2011, S. 339; HÄFELIN/ HALLER/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'élection 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 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, und Uri, wo das Proporzsystem nur gilt, wenn drei oder mehr Landräte in einer Gemeinde zu wählen sind). 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 (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, S. 578 Rz. 1418 ff.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Bundes-

staatsrecht der Schweiz,

BGE 140 I 394 S. 399

Bd. I, 1967, 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 [nachfolgend.: Stimmrecht], 1965, S. 500 Rz. 751; derselbe, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft [nachfolgend: Staatsrecht],3. Aufl. 2011, S. 685 Rz. 56a; ANDREAS AUER, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner [Hrsg.], 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, Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden [ZGRG]2012 S. 68 ff.; BUNDI CALDELARI/RATHGEB, Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung, 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 vom 5. März 2004 zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden (BBl 2004 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 Letzterer 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

BGE 140 I 394 S. 400

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 schwerwiegender 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, BGE 136 I 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 vom 20. November 1997 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 218 zu Art. 42). 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., BGE 135 I 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.; BGE 136 I 352 E. 2 S. 355; BGE 135 I 19 E. 2.1 S. 21, BGE 135 I 292 E. 2 S. 293 f.; BGE 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.; BGE 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.; BGE 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f.; HANGARTNER, a.a.O., S. 225; ANDREA TÖNDURY, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen [nachfolgend: Wahlkreise], in: Direkte Demokratie, Festschrift für Andreas Auer, Good/Platipodis [Hrsg.], 2013, S. 52 f.; KÖLZ, a.a.O., S. 9 f.; POLEDNA, a.a.O., S. 26 ff., 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 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV/AR; SR 131.224.1) geregelten Grundsätze des Verfahrens zur Wahl des Kantonsrats 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 [und konnexe]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; BGE 136 I 352, 364, 376; BGE 131 I 74, 85; Urteil 1C_407/2011 [und konnexe]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 des Gesetzes des Kantons Appenzell A.Rh. vom 24. April 1988 über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) 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; BGE 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 des Grundsatzes 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 Majorzprinzips 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. 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.