

BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2019.2 vom 2. November 2019

BS Appellationsgericht, 2019-11-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VG.2019.2

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2019.2 du 2 novembre 2019

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2019.2 del 2 novembre 2019

Erwägungen

E. 1.1

1.1.1 Gegen Entscheide des Regierungsrats über Wahl- und Abstimmungsbeschwerden kann gemäss § 84 Abs. 1 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (WG, SG 132.100) sowie § 30k Abs. 1 lit. b, Abs. 2 lit. b und Abs. 4 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SR 270.100) beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Zuständig zur Beurteilung der Beschwerde ist in Anwendung von § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) ein Dreiergericht des Appellationsgerichts (vgl. VGE VG.2019.1 vom 16. Oktober 2019 E. 1.1).

1.1.2 Die Beschwerde ist innert fünf Tagen seit Eröffnung des Entscheids schriftlich und begründet einzureichen (§ 84 Abs. 2 WG; § 30n Abs. 2 VRPG). Diese Frist ist nicht erstreckbar (§ 30n Abs. 3). Zur Beschwerde ist jede stimmberechtigte Person befugt (§ 30m Abs. 1 VRPG). Der Beschwerdeführer ist im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigt und folglich zur Beschwerde legitimiert.

1.2 Mit seiner Beschwerde vom 23. Mai 2019 machte der Beschwerdeführer Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung über die Krankenkassen-Initiative vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis geltend. Auf diese Beschwerde trat der Regierungsrat mit Entscheid vom 4. Juli 2019 nicht ein. Soweit die Beschwerde an das Verwaltungsgericht vom 16. Juli 2019 diesen Gegenstand betrifft, ist sie frist- und formgerecht eingereicht worden. Insoweit ist darauf einzutreten.

E. 1.3

1.3.1 In seiner Beschwerde vom 23. Mai 2019 machte der Beschwerdeführer zwar geltend, die Art der Durchführung der Abstimmung über die Krankenkassen-Initiative vom 19. Mai 2019 habe die politischen Rechte der Stimmbürger verletzt. In der Sache beanstandete er aber nur angebliche Unregelmässigkeiten im Vorfeld der Abstimmung. Insbesondere beanstandete er nicht, dass die Stimmen der Personen, die den Stimmrechtsausweis nicht ins Antwortcouvert gelegt hatten, bei der Ermittlung des Ergebnisses nicht berücksichtigt worden waren. Damit waren nur angebliche Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung Gegenstand der Beschwerde an den Regierungsrat. In seiner Beschwerde vom 16. Juli 2019 macht der Beschwerdeführer neu zusätzlich geltend, die Stimmen der Personen, die den Stimmrechtsausweis nichts ins Antwortcouvert gelegt haben, seien bei der Ermittlung des Resultats zu Unrecht nicht berücksichtigt worden. Damit rügt er im verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittelzug neu auch Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis bei der Durchführung der Abstimmung.

Mit seiner Beschwerde vom 16. Juli 2019 macht der Beschwerdeführer zudem neu zusätzlich Unregelmässigkeiten bei der Durchführung der Abstimmung über die Krankenkassen-Initiative vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit den Adressen der Stimmberechtigten geltend. Gestützt auf dieses Novum stellt er neu einen Eventualantrag auf Nachzählung.

1.3.2 Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) schreibt den Kantonen in Konkretisierung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) vor, dass die unmittelbaren Vorinstanzen des Bundesgerichts oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft. Daraus folgt, dass im gerichtlichen Verfahren von Bundesrechts wegen auch neue Tatsachen und Beweismittel (Noven) unterbreitet werden können (VGE VD.2017.253 vom 18. Juni 2018 E. 1.2.5, VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.2, VD.2015.133 vom 8. Dezember 2015 E. 4.3.1). Noven sind aber nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig (vgl. BGE 136 II 165 E. 5 S. 174, 131 II 200 E. 3.2 S. 203; Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, Diss. Basel 2003 [nachfolgend Schwank, Diss.], S. 151 und 167; Waldmann/Bickel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, Zürich 2016, Art. 32 N 17).

Der Streitgegenstand des Verfahrens wird durch das Anfechtungsobjekt (auch Anfechtungsgegenstand) begrenzt (VGE VD.2019.32 vom 6. Mai 2019 E. 1.2.2, VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.2, VD.2017.253 vom 18. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2017.260 vom 11. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.1; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 277, 285; vgl. BGE 133 II 181 E. 3.3 S. 189; BVGE 2009/37 E. 1.3.1; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, N 686 f.; Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 435 [nachfolgend Schwank, Handbuch], 444). Er kann im Lauf des Rechtsmittelzugs grundsätzlich nicht erweitert oder qualitativ verändert, sondern bloss verengt und um nicht mehr streitige Punkte reduziert werden (VGE VD.2017.122 vom 5. April 2018 E. 2, VD.2016.153 vom 8. Juni 2017 E. 1.3.1, VD.2016.159 vom 13. April 2017 E. 2.2, VD.2012.122 vom 14. August 2013 E. 1.2.2; vgl. BGE 133 II 30 E. 2 S. 31 f.; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 688; Schwank, Diss., S. 148). Der Streitgegenstand kann im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren demnach nicht über das Anfechtungsobjekt hinaus erweitert werden (VGE VD.2017.122 vom 5. April 2018 E. 2, VD.2016.153 vom 8. Juni 2017 E. 1.3.1, VD.2016.159 vom 13. April 2017 E. 2.2, VD.2012.122 vom 14. August 2013 E. 1.2.2). Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens gewesen ist oder hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanzen weder entschieden haben noch hätten entscheiden müssen, sind vom Verwaltungsgericht nicht zu behandeln (VGE VD.2019.32 vom 6. Mai 2019 E. 1.2.2, VD.2018.146 vom 1. April 2019 E. 3.5.1, VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.2, VD.2017.253 vom 18. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2017.260 vom 11. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.1; vgl. BVGE 2009/37 E. 1.3.1; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 687; Schwank, Handbuch, S. 444). Soweit ein Sachantrag über die vor der letzten Verwaltungsinstanz gestellten Anträge hinausgeht,

bleibt er gemäss § 19 Abs. 1 VRPG unberücksichtigt. Entsprechend tritt das Verwaltungsgericht auf erstmals bei ihm gestellte Anträge nicht ein (VGE VD.2016.24 vom 20. Februar 2019 E. 1.2, VD.2017.260 vom 11. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.1; Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 447, 505).

Von diesen Grundsätzen kann aus prozessökonomischen Gründen abgewichen werden. Die Ausweitung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstands liegende spruchreife Frage ist aus prozessökonomischen Gründen dann zulässig, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann, und sich die Verwaltung zu dieser Streitfrage mindestens in der Form einer Prozessklärung geäussert hat (VGE VD.2017.260 vom 11. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2016.153 vom 8. Juni 2017 E. 1.3.1, VD.2016.159 vom 13. April 2017 E. 2.2, VD.2012.122 vom 14. August 2013 E. 1.2.2; vgl. BGE 122 V 34 E. 2a S. 36, 110 V 48 E. 3b S. 51; BGer 9C_1002/2008 vom 16. Februar 2009 E. 2.2; BVGE 2009/37 E. 1.3.1; Flückiger, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz,

E. 1.4

1.4.1 Gemäss § 81 Abs. 1 lit. b WG kann wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von kantonalen Wahlen und Abstimmungen beim Regierungsrat Wahl- und Abstimmungsbeschwerde erhoben werden. Mit dieser Beschwerde kann jeder Entscheid oder Realakt angefochten werden, der geeignet ist, die freie Willensbildung sowie die unverfälschte Stimmabgabe und damit die korrekte Ermittlung des Willens der Stimmberechtigten zu beeinträchtigen (Wullschleger, Bürgerrecht und Volksrechte, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127, 172). Zu denken ist beispielsweise an die Festsetzung des Abstimmungstermins oder -modus, den Inhalt und die Gestaltung der Stimmzettel oder der Abstimmungserläuterungen, fehlerhafte Publikationen oder Fehler bei der Feststellung der Wahl- oder Abstimmungsergebnisse (Wullschleger, a.a.O., S. 172 f.). Anfechtungsobjekt einer Abstimmungsbeschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung einer Wahl oder Abstimmung ist die betreffende Vorbereitungshandlung und nicht die Wahl oder Abstimmung selbst (vgl. BGE 118 Ia E. 1d S. 274). Gemäss § 81 Abs. 2 WG ist die Beschwerde innert fünf Tagen seit Kenntnis des Beschwerdegrunds, spätestens jedoch am fünften Tag nach Publikation der Ergebnisse im Kantonsblatt einzureichen. Die Einhaltung der Frist gemäss § 81 Abs. 2 WG ist für jede gerügte Unregelmässigkeit gesondert zu prüfen. Wenn die Beschwerde hinsichtlich einer von mehreren geltend gemachten Rügen verspätet ist, ist darauf insoweit nicht einzutreten (vgl. BGE 121 I 1 E. 3a S. 4, E. 4 S. 6 und E. 4a S. 6 ff. zu einer vergleichbaren Regelung des Kantons Luzern).

1.4.2 Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) kann wegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen bei der Kantonsregierung Abstimmungsbeschwerde geführt werden. Gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR ist die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt einzureichen. Der Entscheid der Kantonsregierung kann nach Art. 80 Abs. 1 BPR in Verbindung mit Art. 88 Abs. 1 lit. b und Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG wegen Verletzung der politischen Rechte innert fünf Tagen beim Bundesgericht angefochten werden (BGE 138 I

61 E. 4.1 S. 70). Die Frist von drei Tagen nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR ist eine Verwirkungsfrist. Auch wenn Unregelmässigkeiten des Abstimmungsverfahrens erst nachträglich bekannt werden, ist die Abstimmungsbeschwerde nach Ablauf dieser Frist nicht mehr zulässig und darauf nicht einzutreten (vgl. BGE 138 I 61 E. 4.2 S. 71 f.). Das Gleiche muss für die Frist von fünf Tagen nach der Publikation der Ergebnisse im Kantonsblatt gemäss § 81 Abs. 2 WG gelten (vgl. BGE 138 I 61 E. 4.2 S. 71 f. und 113 Ia 146 E. 2 S. 149 f. zu einer ähnlichen Regelung des Kantons Bern).

Die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 wurden am 22. Mai 2019 im Kantonsblatt publiziert. Damit endete die Verwirkungsfrist gemäss § 81 Abs. 2 WG am 27. Mai 2019. Die behaupteten Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis bei der Durchführung der Abstimmung und die behaupteten Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit den Adressen wurden erstmals mit der Beschwerde vom 16. Juli 2019 geltend gemacht. Folglich ist auf die Beschwerde bezüglich dieser Rügen grundsätzlich wegen Verspätung nicht einzutreten.

1.4.3 Wenn Unregelmässigkeiten erst nach Ablauf der Beschwerdefrist bekannt werden, ergibt sich jedoch unter den folgenden Voraussetzungen sowohl in eidgenössischen als auch in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten direkt aus Art. 29 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 29a BV ein Recht auf nachträgliche Überprüfung der Regularität der Volksabstimmung und nachträglichen Rechtsschutz (vgl. BGE 145 I 207 E. 1.1 S. 210 f., 138 I 61 E. 4.3 S. 72 ff. und E. 4.8 S. 79 f.; BGer 1C_315/2018 vom 10. April 2019 E. 2.1, 1C_63/2015 vom 24. August 2015 E. 2.1; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage, Zürich 2015, N 1806): Erstens müssen gravierende Mängel vorgebracht werden, welche die Abstimmung massiv und entscheidend beeinflusst haben könnten (BGE 138 I 61 E. 4.5 S. 75, 113 Ia 146 E. 3b S. 153 und E. 3e S. 154 f.; BGer 1C_63/2015 vom 24. August 2015 E. 3.2 und E. 4.1; vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 1731). Zweitens müssen Tatsachen und Beweismittel vorgebracht werden, die im Zeitraum der Abstimmung und während der anschliessenden Beschwerdefrist nicht bekannt gewesen sind, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht haben geltend gemacht werden können oder die mangels Veranlassung nicht haben geltend gemacht werden müssen, wobei die Tatsachen zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden gewesen sein müssen (unechte Noven) (BGE 145 I 207 E. 1.4 S. 212 f., 138 I 61 E. 4.5 S. 76; BGer 1C_315/2018 vom 10. April 2019 E. 2.4, 1C_63/2015 vom 24. August 2015 E. 3.2; vgl. BGE 113 Ia 146 E. 3b S. 153; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 1731). Schliesslich gilt für die Neubeurteilung eines abgeschlossenen Abstimmungsverfahrens eine absolute Frist, die unter analoger Beachtung von Regelungen in anderen Sachgebieten und in Anwendung allgemeiner Grundsätze im Einzelfall festzusetzen ist (vgl. BGE 145 I 207 E. 1.3 S. 212, 138 I 61 E. 4.5 S. 76, 113 Ia 146 E. 3d S. 154; BGer 1C_315/2018 vom 10. April 2019 E. 2.3; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 1731).

Die behaupteten Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis bei der Durchführung der Abstimmung waren dem Beschwerdeführer spätestens seit der Publikation der Ergebnisse der Volksabstimmung im Kantonsblatt vom 22. Mai 2019 und damit bereits vor Ablauf der Beschwerdefrist bekannt. Die vom Beschwerdeführer behaupteten Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit den Adressen stellen zweifellos keine gravierenden Mängel dar und können die Abstimmung zweifellos nicht massiv und entscheidend beeinflusst haben. Zur Begründung wird auf die nachstehenden Erwägungen

verwiesen (vgl. unten E. 5 und 6.2.3). Bereits aus den vorstehenden Gründen hat der Beschwerdeführer kein Recht auf nachträgliche Überprüfung der Regularität der Volksabstimmung und kein Recht auf nachträglichen Rechtsschutz. Folglich ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit damit Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis bei der Durchführung der Abstimmung und Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit den Adressen gerügt werden. Damit ist auch auf den Eventualantrag auf Nachzählung nicht einzutreten (vgl. oben E. 1.3.3). Im Übrigen ist die Beschwerde auch in der Sache unbegründet, wie im Anschluss an die Prüfung der Beschwerde betreffend Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung (vgl. unten E. 2 f.) eingehend dargelegt wird (vgl. unten E. 4-6).

E. 2

2.1 Wie bereits erwähnt, machte der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde vom 23. Mai 2019 Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung über die Krankenkassen-Initiative vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis geltend. Mit Entscheid vom 4. Juli 2019 trat der Regierungsrat auf diese Beschwerde wegen Nichteinhaltung der Beschwerdefrist gemäss § 81 Abs. 2 WG nicht ein. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe die Beschwerdefrist eingehalten und der Regierungsrat hätte deshalb auf die Beschwerde eintreten müssen. In seiner Vernehmlassung geht der Regierungsrat davon aus, dass abgesehen vom Eventualantrag auf Nachzählung auf die Beschwerde vom 16. Juli 2019 gegen seinen Nichteintretensentscheid vom 4. Juli 2019 einzutreten sei. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (Replik S. 4) weicht der Regierungsrat damit nicht von seiner Auffassung ab, er sei zu Recht nicht auf die Abstimmungsbeschwerde vom 23. Mai 2019 eingetreten.

E. 2.2

2.2.1 Gemäss § 81 Abs. 2 WG ist die Beschwerde innert fünf Tagen seit Kenntnis des Beschwerdegrunds, spätestens jedoch am fünften Tag nach Publikation der Ergebnisse im Kantonsblatt einzureichen.

2.2.2 Im bundesgerichtlichen Verfahren sind Mängel in der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnengangs zu rügen, andernfalls der Stimmberechtigte sein Beschwerderecht im Grundsatz verwirkt (BGer 1C_100/2016 vom 4. Juli 2016 E. 3.1; vgl. BGE 140 I 338 E. 4.4 S. 341, 118 Ia 271 E. 1d S. 274 und E. 1e S. 276, 110 Ia 176 E. 2a S. 178; BGer 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 1.2). Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht (BGE 140 I 338 E. 4.4 S. 341, 118 Ia 271 E. 1d S. 274; BGer 1C_100/2016 vom 4. Juli 2016 E. 3.1, 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2018 E. 1.2). Zudem wäre es mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel vorerst widerspruchlos hingenommen und hinterher die Wahl oder Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten würde (BGE 118 Ia 271 E. 1d S. 274; BGer 1C_100/2016 vom 4. Juli 2016 E. 3.1, 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2018 E. 1.2). Vom Grundsatz, dass die gegen Vorbereitungshandlungen gerichtete Beschwerde sofort nach deren Anordnung innert der Rechtsmittelfrist einzureichen ist, kann lediglich abgewichen werden, wenn die Frist nach dem Abstimmungstermin abläuft oder wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen. Dabei begründet der Umstand, dass die Beschwerdefrist kurz vor dem Abstimmungstag endet, keine

Unzumutbarkeit und rechtfertigt der Umstand, dass die Zeit zwischen dem Fristablauf und dem Abstimmungsdatum für einen materiellen Entscheid oder die Anordnung einer vorsorglichen Massnahme zu kurz ist, keine Abweichung von der gesetzlichen Regelung (BGE 110 Ia 176 E. 2a S. 179 f.). Diese Grundsätze gelten von Bundesrechts wegen allein für das bundesgerichtliche Verfahren (vgl. BGE 118 Ia 271 E. 1e S. 274 ff.; BGer 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 1.2).

2.2.3Ob und innert welchen Fristen gegen Vorbereitungshandlungen von Wahlen oder Abstimmungen kantonale Rechtsmittel erhoben werden können, regelt das kantonale Recht. Dieses kann die Gründe, aus denen die Pflicht zur sofortigen Einreichung von Beschwerde an das Bundesgericht gegen Vorbereitungshandlungen zu Wahlen oder Abstimmungen folgt, auch für das kantonale Rechtsmittelverfahren als massgebend erachten. Doch sind die Kantone gestützt auf ihre Organisationsautonomie frei, anderen Erwägungen einen höheren Stellenwert zuzumessen und die Rüge von Mängeln bei der Vorbereitung von Wahlen oder Abstimmungen auch noch mit einem Rechtsmittel gegen deren Ergebnis zuzulassen (BGer 1C_100/2016 vom 4. Juli 2016 E. 3.2.1; vgl. BGE 118 Ia 271 E. 1e S. 274 f.). Aufgrund des Wortlauts von § 81 Abs. 2 WG und aus den vom Bundesgericht für das bundesgerichtliche Verfahren angeführten Gründen beanspruchen die dargelegten Grundsätze betreffend Anfechtung von Mängeln im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen auch im Kanton Basel-Stadt Geltung (vgl. VGE VD.2013.231 vom 19. September 2014 E. 2.1 und 3.5; vgl. zur Anwendung der Grundsätze in den Kantonen Graubünden und Zürich BGer 1C_100/2016 vom 4. Juli 2016 E. 3.2.2 und 1C_62/2012 vom 18. April 2012 E. 3 f.).

2.2.4Betreffend den Zeitpunkt der Kenntnisnahme vom Inhalt amtlicher Mitteilungen, die öffentlich bekanntgemacht oder individuell zugestellt werden, entspricht es einem allgemeinen Grundsatz, auf den Zeitpunkt abzustellen, in dem die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre, d.h. auf den Zeitpunkt der amtlichen Publikation oder des Eintreffens der Mitteilung beim Stimmbürger (vgl. BGE 121 I 1 E. 4a.cc f. S. 7; Wullschleger, a.a.O., S. 174 FN 275). An die Erkennbarkeit von Verfahrensmängeln oder Unregelmässigkeiten dürfen keine zu geringen Anforderungen gestellt werden (vgl. BGE 121 I 1 E. 3b S. 6).

E. 2.3

2.3.1Bisher diente im Kanton Basel-Stadt das Couvert mit dem Stimmmaterial nicht nur als Zustell- und Antwortcouvert (Zweiwegcouvert) bei brieflicher Stimmabgabe, sondern gleichzeitig auch als Stimmrechtsausweis. Seit der Abstimmung vom 19. Mai 2019 ist das Zweiwegcouvert nicht mehr als Stimmrechtsausweis ausgestaltet und gehört der Stimmrechtsausweis neu als separates Dokument zum Inhalt dieses Couverts. Bei brieflicher Stimmabgabe ist der ausgefüllte Stimmzettel zusammen mit dem Stimmrechtsausweis in das Antwortcouvert zu legen und dieses zu verschliessen. Dabei ist der für die briefliche Stimmabgabe vorgesehene (blaue) Teil des Stimmrechtsausweises zu benutzen, der die stimmberechtigte Person nur über eine nicht sprechende Kennziffer identifizierbar macht (§ 8 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen [WV, SG 132.110]). Die Ausgestaltung und Zustellung der Stimmrechtsausweise gehört zur Vorbereitung der Abstimmung (vgl. § 3 WV im Teil I. Vorbereitung der Wahlen und Abstimmungen).

2.3.2Die Unterlagen für die Abstimmung vom 19. Mai 2019 wurden zwischen dem 23. und 27. April 2019 zugestellt (vgl. in act. 5: Aktennotiz des zentralen Rechtsdienstes des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 19. Juni 2019). Damit ist der

Inhalt des Zweiwegcouverts betreffend die Abstimmung vom 19. Mai 2019 einschliesslich des neuen Stimmrechtsausweises dem Beschwerdeführer spätestens seit dem 27. April 2019 bekannt. In seiner Beschwerde vom 23. Mai 2019 erklärte der Beschwerdeführer, in der Woche vor der Abstimmung sei die Bevölkerung sowohl von der Staatskanzlei als auch von lokalen Medien wie die Basler Zeitung und Radio Basilisk darüber informiert worden, dass nicht nur der Stimmzettel, sondern auch der blaue Stimmrechtsausweis ins Antwortcouvert gelegt werden müsse und bereits falsche Stimmrechtsausweise eingegangen seien. Zum Beweis reichte er insbesondere die Medienmitteilungen der Staatskanzlei vom 8. und 13. Mai 2019 ein. In seiner Beschwerde vom 23. Mai 2019 machte der Beschwerdeführer zudem geltend, der Umstand, dass die Staatskanzlei proaktiv nicht nur auf der eigenen Medienmitteilungsseite darüber informiert habe, sondern auch die lokalen Medien darüber berichtet hätten, lasse darauf schliessen, dass die Anzahl der fehlerhaft eingegangenen Couverts im Vergleich zu früheren Abstimmungen überdurchschnittlich hoch sein müsse. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Medienmitteilungen dem Beschwerdeführer im Zeitpunkt ihrer Publikation bekannt gewesen sind. Gemäss der Medienmitteilung vom 8. Mai 2019 können bisher 2.5% der eingegangenen Couverts vor allem wegen des fehlenden Stimmrechtsausweises nicht gezählt werden. Damit hat der Beschwerdeführer bereits am 8. Mai 2019 gewusst, dass überdurchschnittlich viele fehlerhafte Antwortcouverts eingegangen waren und dass die Stimmen der Personen, die den Stimmrechtsausweis nicht ins Antwortcouvert gelegt haben, bei der Ermittlung des Ergebnisses nicht berücksichtigt werden. Folglich sind dem Beschwerdeführer die behaupteten Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis und deren Tragweite für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses am 8. Mai 2019 bekannt gewesen und wäre es ihm in diesem Zeitpunkt möglich und zumutbar gewesen, eine diesbezügliche Abstimmungsbeschwerde zu erheben und zu begründen.

Der Beschwerdeführer behauptet, mit der Medienmitteilung vom 19. Mai 2019 sei zum ersten Mal über die Anzahl nichtiger Stimmen informiert worden. Dies wird vom Regierungsrat nicht bestritten und ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde unerheblich. Unter diesen Umständen kann die erwähnte Behauptung des Beschwerdeführers als wahr unterstellt und kann sein Beweisantrag auf Einholung einer diesbezüglichen amtlichen Erkundigung abgewiesen werden. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe erst aufgrund der Medienmitteilung der Staatskanzlei vom 19. Mai 2019 Kenntnis von der gerügten Unregelmässigkeit erhalten, weil erst aus dieser Medienmitteilung ersichtlich gewesen sei, dass die Stimmen der Personen, die den Stimmrechtsausweis nicht ins Antwortcouvert gelegt haben, als nichtig qualifiziert worden sind. Dieser Einwand ist unbegründet. Da der Beschwerdeführer seit dem 8. Mai 2019 gewusst hat, dass die Stimmen der Personen, die den Stimmrechtsausweis nicht ins Antwortcouvert gelegt haben, bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt werden, sind ihm die Auswirkungen der von ihm geltend gemachten Unregelmässigkeiten seit diesem Zeitpunkt bekannt gewesen. Ob diese nicht berücksichtigten Stimmen als nichtig bezeichnet werden oder nicht, ist für die Kenntnis der behaupteten Unregelmässigkeiten sowie ihrer Auswirkungen und Tragweite irrelevant. Ebenso irrelevant ist, dass gemäss Medienmitteilung vom 13. Mai 2019 Stimmberechtigten, die das Antwortcouvert ohne den Stimmrechtsausweis versendet haben, die Möglichkeit geboten worden ist, bei der Staatskanzlei neue Abstimmungsunterlagen zu beziehen und die korrekte Stimmabgabe nachzuholen, und wie viele Stimmberechtigte von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben. Insbesondere hat der Beschwerdeführer nicht davon

ausgehen können und dürfen, dass alle Stimmberechtigten, die das Antwortcouvert ohne den Stimmrechtsausweis versendet haben, den Aufwand einer persönlichen Vorsprache auf der Staatskanzlei auf sich nehmen und die Stimmabgabe nachholen. Er hat vielmehr damit rechnen müssen, dass ein erheblicher Teil der betroffenen Stimmberechtigten von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht und ihre Stimmen deshalb unberücksichtigt bleiben. Im vom Verwaltungsgericht des Kantons Zug mit Urteil vom 23. Oktober 2014 beurteilten Fall waren 9.4% der Stimmen ungültig und wurde dieser ausserordentlich hohe Prozentsatz an ungültigen Stimmen von niemandem erwartet (VGer ZG V 2014 / 132 und V 2014 / 140 vom 23. Oktober 2014 E. 2.c). Im vorliegenden Fall waren höchstens rund 2% der Stimmen nichtig und war bereits aufgrund der Medienmitteilung vom 8. Mai 2019 erkennbar, dass der Anteil der fehlerhaften Antwortcouverts überdurchschnittlich hoch sein wird. Bereits aufgrund dieser wesentlichen Unterschiede kann der Beschwerdeführer aus dem zitierten Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug nichts zu seinen Gunsten ableiten.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerdefrist für die Geltendmachung von Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis am 9. Mai 2019 begonnen und am 13. Mai 2019 geendet hat. Damit ist die Beschwerde vom 23. Mai 2019 verspätet, wie der Regierungsrat richtig festgestellt hat. Folglich ist der Regierungsrat auf die Beschwerde zu Recht nicht eingetreten. Im Übrigen ist die Beschwerde auch in der Sache unbegründet, wie sich aus den nachstehenden Erwägungen ergibt (vgl. E. 3 hernach).

E. 3

3.1 Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. BGE 136 I 364 E. 2.1 S. 366, 131 I 44 E. 3.1 S. 447). Dazu gehört unter anderem, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden, gegen Wahl- und Abstimmungsergebnisse vorgebrachte Rügen mit der allfälligen Folge einer Nachzählung oder Aufhebung des Urnengangs im Rahmen des einschlägigen Verfahrensrechts geprüft werden und dass ordnungsgemäss zustande gekommene Wahl- oder Abstimmungsergebnisse tatsächlich anerkannt werden (BGE 141 II 297 E. 5.2 S. 299, 131 I 44 E. 3.1 S. 447). Insbesondere in ungewöhnlichen Konstellationen kann sich aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit eine Pflicht der Behörden zur Information über das Vorgehen und das Verfahren ergeben (vgl. BGer 1P.298/2000 vom 31. August 2000 E. 3c). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass den Stimmberechtigten mit den politischen Rechten eine Organkompetenz zukommt, die nicht nur Rechte, sondern auch Verantwortung überträgt. Vom Stimmbürger kann deshalb erwartet werden, dass er sich im zumutbaren Rahmen um die Voraussetzungen der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts kümmert (BGer 1P.298/2000 vom 31. August 2000 E. 3d) und dass er nicht nur den Stimmzettel, sondern auch die ihm zugestellten Unterlagen liest (BGE 99 Ia 216 E. 2b S. 221).

E. 3.2

3.2.1 Aus dem in den Akten befindlichen Muster ergibt sich zweifelsfrei, dass sich im Zweiwegcouvert betreffend den Urnengang vom 19. Mai 2019 die folgenden Dokumente befunden haben: Stimmrechtsausweis, Informationsblatt betreffend VoteInfo (App, die an Abstimmungssonntagen Ergebnisse von Abstimmungen liefert), Wegleitung für die

Stimmabgabe, Stimmzettel, Erläuterungen des Bundesrats zu zwei Abstimmungen auf Bundesebene und Erläuterungen des Regierungsrats zu fünf Abstimmungen auf kantonaler Ebene. Damit ist eine amtliche Erkundigung betreffend die Zusammensetzung der Unterlagen obsolet und der betreffende Beweisantrag des Beschwerdeführers abzuweisen. Sechs unterschiedliche Dokumente sind zwar eine erhebliche Anzahl. Von einer Papierflut kann entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers aber keine Rede sein. Der Stimmrechtsausweis besteht aus einem Blatt im Format A4. Die eine Hälfte ist als Stimmrechtsausweis für die Briefliche Stimmabgabe und die andere Hälfte als Stimmrechtsausweis für die Persönliche Stimmabgabe an der Urne bezeichnet, wobei ■Briefliche Stimmabgabe■ blau und ■Persönliche Stimmabgabe an der Urne■ grün gedruckt ist. Auf der Vorderseite des Stimmrechtsausweises für die Briefliche Stimmabgabe findet sich das Adressfenster mit der Rücksendeadresse (Adresse der Staatskanzlei). Auf der Rückseite finden sich die folgenden Hinweise: ■Die briefliche Stimmabgabe kann nur erfasst werden, wenn Sie diesen Stimmrechtsausweis mit dem Stimmzettel an die vorgeschriebene Adresse zurückschicken.■ und ■Stimmabgabe nur mit Stimmrechtsausweis■. Die Wegleitung für die Stimmabgabe besteht ebenfalls aus einem Blatt im Format A4. Unter dem blau hinterlegten Titel ■Möchten Sie per Briefpost abstimmen?■ wird dort erklärt, dass 1. der Stimmrechtsausweis ■Briefliche Stimmabgabe■ abzutrennen sei, 2. auf dem Stimmzettel ■Ja■ oder ■Nein■ anzukreuzen bzw. dieser leer zu lassen sei, 3. der Stimmzettel und der Stimmrechtsausweis ins Couvert zu legen seien, 4. zu prüfen sei, ob die Rücksendeadresse im Sichtfenster erkennbar ist, und 5. das Couvert in einen Postbriefkasten oder den Briefkasten der Gemeinde des Stimmberechtigten einzuwerfen sei. Gemäss dem Inhaltsverzeichnis auf Seite 2 der Erläuterungen des Regierungsrats finden sich auf Seite 54 dieser Erläuterungen Informationen zur Stimmabgabe. Dort werden die Stimmberechtigten unter dem Titel ■Briefliche Stimmabgabe■ aufgefordert, den Stimmzettel und den Stimmrechtsausweis (blauer Abschnitt) ins Couvert zu legen, und darauf hingewiesen, dass das Adressfenster mit der Rücksendeadresse dabei sichtbar sein müsse.

3.2.2Die Ausgestaltung und der Versand der Stimmrechtsausweise hat in allen Punkten den Bestimmungen des WG (insb. § 5 Abs. 1 und § 17) und der WV (§ 3 und §§ 6 ff.) entsprochen, wie der Regierungsrat zu Recht festgestellt hat (angefochtener Entscheid E. 6.2).

3.2.3Es erscheint denkbar, dass die Informationen auf Seite 54 der Erläuterungen des Regierungsrats von Stimmberechtigten auch bei Anwendung durchschnittlicher Sorgfalt haben übersehen werden können. Jeder Stimmberechtigte, der bei der Wahrnehmung seiner Organkompetenz auch nur minimalste Sorgfalt angewendet und den ihm zugestellten Unterlagen minimalste Aufmerksamkeit gewidmet hat, hat jedoch die Angaben auf der Rückseite des Stimmrechtsausweises für die briefliche Stimmabgabe und/oder die Wegleitung für die Stimmabgabe wahrnehmen müssen. Der Umstand, dass ein Teil der Abstimmungsvorlagen sehr umstritten oder komplex gewesen sein möge, ändert daran nichts. Der Inhalt der Abstimmungen entbindet die Stimmberechtigten nicht von ihrer Obliegenheit, sich im Rahmen des Zumutbaren auch um die Voraussetzungen der Ausübung des Stimmrechts zu kümmern. Aufgrund der Lektüre der Angaben auf der Rückseite des Stimmrechtsausweises für die briefliche Stimmabgabe und/oder der Wegleitung für die Stimmabgabe hat jeder Stimmberechtigte erkennen können und müssen, dass er bei brieflicher Stimmabgabe den Stimmrechtsausweis ins Antwortcouvert legen

muss. Damit ist der Stimmrechtsausweis verständlich gewesen und hat bereits das Zweiwegcouvert hinreichende Informationen enthalten, die es den Stimmberechtigten ermöglicht haben, ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck zu bringen.

3.2.4 Ergänzend ist festzuhalten, dass die Staatskanzlei mit Medienmitteilung vom 23. April 2019 und damit am ersten Tag, an dem Abstimmungsunterlagen Stimmberechtigten zugestellt worden sind, darauf hingewiesen hat, dass für die Abstimmung vom 19. Mai 2019 das Couvert nicht mehr als Stimmrechtsausweis gelte, dass neu ein separater Stimmrechtsausweis zum Einsatz komme und dass bei der brieflichen Stimmabgabe der blaue Abschnitt dieses zweiteiligen Stimmrechtsausweises zusammen mit dem Stimmzettel ins Couvert gesteckt werde.

3.2.5 Gemäss der Medienmitteilung des Regierungsrats vom 19. Mai 2019 sind 1104 nichtige Stimmen insbesondere wegen des fehlenden Stimmrechtsausweises eingegangen und haben 113 Stimmberechtigte, die das Stimmcouvert ohne Stimmrechtsausweis versandt haben, die Möglichkeit genutzt, bei der Staatskanzlei neue Unterlagen zu beziehen und die korrekte Stimmabgabe nachzuholen. Der Anteil der nichtigen Stimmen an den insgesamt eingegangenen Stimmen betrage netto 1.64%. Wie der Regierungsrat diesen Wert ermittelt hat, ist zwar nicht ersichtlich, aber auch nicht relevant. Selbst wenn die Summe der nichtigen Stimmen (1104) und der Stimmen der Stimmberechtigten, welche die Stimmabgabe nachgeholt haben (113), der Summe der gültigen Stimmen (28250 Ja-Stimmen + 28341 Nein-Stimmen) gegenüberstellte, resultierte bloss ein Anteil nichtiger Stimmen von 2.15%. Auch wenn alle nichtigen Stimmen wegen fehlender Stimmrechtsausweise nichtig gewesen wären, was gemäss der Staatskanzlei und dem Regierungsrat nicht der Fall gewesen ist, könnte aus einem Anteil nichtiger Stimmen von rund 2% entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht geschlossen werden, die Nichtigkeit der Stimmen sei nicht auf fehlende Sorgfalt der Stimmberechtigten, sondern auf eine mangelhafte Ausgestaltung des Stimmrechtsausweises oder eine ungenügende Information durch die Behörden zurückzuführen. Bezeichnenderweise legt der Beschwerdeführer denn auch nicht ansatzweise dar, wie die Behörden den Stimmrechtsausweis besser hätten ausgestaltet oder die Stimmberechtigten besser hätten informieren sollen.

3.2.6 Nachdem wegen fehlender Stimmrechtsausweise eine überdurchschnittlich hohe Zahl fehlerhafter Stimmcouverts registriert worden waren, unternahm die Staatskanzlei schliesslich grosse Bemühungen, um allen Stimmberechtigten eine gültige Stimmabgabe zu ermöglichen. Stimmberechtigte, die bei ihrer Stimmabgabe den Stimmrechtsausweis nicht beigelegt hatten, konnten bei der Staatskanzlei neue Abstimmungsunterlagen beziehen und die korrekte Stimmabgabe nachholen. Auf diese Möglichkeit wurde in einer Medienmitteilung vom 13. Mai 2019 und in der Basler Zeitung vom 14. Mai 2019 hingewiesen.

3.2.7 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Ausgestaltung des neuen Stimmrechtsausweises und die diesbezügliche Information durch die Behörden in keiner Art und Weise zu beanstanden sind. Folglich ist die Beschwerde unbegründet, soweit damit Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis gerügt werden.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, aus dem WG und der WV ergebe sich nicht, dass die Stimme nichtig sei, wenn dem Stimmzettel bei brieflicher Stimmabgabe der Stimmrechtsausweis nicht beigelegt werde, und es sei überspitzt formalistisch, die Stimme in diesem Fall bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht zu berücksichtigen.

4.2 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) verpflichtet die Kantone, das Wahlverfahren so auszugestalten, dass eine wirksame Kontrolle der Stimmberechtigung gewährleistet ist. Dazu ist die Identifizierbarkeit der Stimmenden bei der Stimmabgabe unentbehrlich (vgl. BGE 121 I 187 E. 3f S. 195; BGer 1P.297/1996 vom 27. August 1996 E. 1, 2 und 2a, in: ZBl 1997 S. 351, 352 f.). Der Stimmrechtsausweis ermöglicht sowohl die persönliche Stimmabgabe an der Urne als auch die briefliche Stimmabgabe (§ 3 Abs. 1 WV). Mit dem Stimmrechtsausweis weisen die Stimmberechtigten ihre Stimmberechtigung nach (§

E. 6

Abs. 1 WV). Wer mangels Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen nicht in das Stimmrecht eingetragen werden kann, erhält keinen Stimmrechtsausweis und kann sein Stimmrecht nicht ausüben (§ 6 Abs. 3 WV). Der Stimmrechtsausweis wird für jeden Urnengang mit einer neuen Kennziffer versehen (§ 3 Abs. 2 WV). Die Kennziffern dürfen nur im Zusammenhang mit der Kontrolle der Stimmberechtigung, mit Beschwerden oder strafrechtlichen Vorkommnissen entschlüsselt werden (§ 3 Abs. 3 WV). Bei brieflicher Stimmabgabe ist der ausgefüllte Stimmzettel zusammen mit dem Stimmrechtsausweis in das Antwortcouvert zu legen und ist dieses zu verschliessen. Dabei ist der für die briefliche Stimmabgabe vorgesehene Teil des Stimmrechtsausweises zu benutzen, welcher die stimmberechtigte Person nur über eine nichtsprechende Kennziffer identifizierbar macht (§ 8 Abs. 1 WV). Wenn kein Stimmrechtsausweis ins Antwortcouvert gelegt wird, kann die Stimmberechtigung nicht nachgewiesen werden. Dass der Stimmrechtsausweis in das Antwortcouvert gelegt wird, ist bei der brieflichen Stimmabgabe zudem notwendige Voraussetzung dafür, dass der Stimmende bei Bedarf identifiziert und seine Stimmberechtigung kontrolliert werden können (vgl. zum früheren Identifikationssystem BGer 1P.297/1996 vom 27. August 1996 E. 1, 2 und 2a, in: ZBl 1997 S. 351, 352 f.). Folglich dürfen zur Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nur Stimmzettel, die zusammen mit einem Stimmrechtsausweis im Antwortcouvert gelegen haben, berücksichtigt werden, und ist es keinesfalls überspitzt formalistisch, die betreffenden Stimmen bei Fehlen des Stimmrechtsausweises nicht zu berücksichtigen. Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung vom 29. August 2019 zu Recht geltend macht, sind die Stimmen von Stimmberechtigten, die bei brieflicher Stimmabgabe dem Stimmzettel keinen Stimmrechtsausweis beigelegt haben, so zu werten, wie wenn eine nicht stimmberechtigte Person abgestimmt hätte, und damit als rechtlich nicht existent zu behandeln. Dass die Staatskanzlei und der Regierungsrat solche Stimmen als nichtig bezeichnen, ist nicht zu beanstanden, auch wenn das WG und die WV diesen Begriff nicht verwenden. Somit ist die Beschwerde auch insoweit unbegründet, als damit Unregelmässigkeiten bei der Durchführung der Abstimmung vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis gerügt werden.

5.

5.1

5.1.1 In seiner Beschwerde vom 16. Juli 2019 behauptet der Beschwerdeführer, er habe im Nachgang zur Abstimmung vom 19. Mai 2019 erfahren, dass ursprünglich all jene Couverts, bei denen die Stimmberechtigten ihre aufgedruckte und vorperforierte Adresse nicht abgerissen hätten, als ungültig gewertet und zur Seite gelegt worden seien. Nach etwa der Hälfte des Tages habe die Leitung des Wahllokals beschlossen, die vorher als ungültig aussortierten Stimmen nun plötzlich doch als gültig abgegeben zu betrachten und zu den bereits ausgezählten Stimmen hinzuzuzählen. Diese Stimmen bildeten nun Teil des Endergebnisses der Abstimmung vom 19. Mai 2019. Zum Beweis beantragt der Beschwerdeführer die Einvernahme der Staatsschreiberin als Zeugin und eine amtliche Erkundigung bei der Leitung des Zentralwahlbüros. Die Behauptungen des Beschwerdeführers sind in der Vernehmlassung des Regierungsrats vom 29. August 2019 nicht bestritten worden und es ist nicht ersichtlich, weshalb sie unwahr sein sollten. Unter diesen Umständen sind die erwähnten Tatsachenbehauptungen als wahr zu unterstellen und die diesbezüglichen Beweisanträge als obsolet abzuweisen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Adressen der Stimmberechtigten bei den für die Abstimmung vom 19. Mai 2019 verwendeten Zweiwegcouverts nicht auf den Couverts, sondern auf den Stimmrechtsausweisen für die Persönliche Stimmabgabe an der Urne aufgedruckt gewesen sind. Diese sind für den Versand an die Stimmberechtigten so in die Couverts geschoben worden, dass die Adresse des Stimmberechtigten im Sichtfenster erkennbar gewesen ist. Mit der aufgedruckten und vorperforierten Adresse, die von einem Teil der Stimmberechtigten nicht abgerissen worden ist, muss deshalb der für die persönliche Stimmabgabe an der Urne vorgesehene Teil des Stimmrechtsausweises gemeint sein.

5.1.2 Die rechtliche Bewertung des vorstehend dargelegten Sachverhalts durch den Beschwerdeführer ist widersprüchlich. Zunächst behauptet er, es sei richtig gewesen, die Couverts, bei denen die Stimmberechtigten ihre aufgedruckte und vorperforierte Adresse nicht abgerissen haben, als ungültig zu werten, weil die Adresse einen direkten Rückschluss auf die Person des Stimmberechtigten ermöglicht habe und deshalb das Stimmgeheimnis verletzt worden wäre, wenn die Stimmen als gültig gewertet und ausgezählt worden wären (Beschwerde vom 16. Juli 2019 S. 5). In unauflöselichem Widerspruch dazu macht er später geltend, das Unterlassen des Abreissens der Adresse des Stimmberechtigten sei kein Ungültigkeitsgrund und es sei überspitzt formalistisch, die Stimme bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht zu berücksichtigen, wenn der Stimmberechtigte seine Adresse nicht abgerissen hat (Beschwerde vom 16. Juli 2019 S. 9 f.).

5.2 Wann Stimmzettel oder einzelne Stimmen ungültig sind, ist in § 18 f. WG und § 15 Abs. 1 f. WV geregelt. Der Umstand, dass der für die persönliche Stimmabgabe an der Urne vorgesehene Teil des Stimmrechtsausweises mit der Adresse des Stimmberechtigten nicht abgetrennt und das ganze sowohl den Stimmrechtsausweis für die Briefliche Stimmabgabe als auch den Stimmrechtsausweis für die Persönliche Stimmabgabe an der Urne enthaltende Blatt ins Antwortcouvert gelegt wird, gehört nicht zu den Ungültigkeitsgründen gemäss diesen Bestimmungen. Die Ungültigkeit der betreffenden Stimmen lässt sich auch nicht mit dem Stimmgeheimnis begründen. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) umfasst den Anspruch auf Wahrung des Stimmgeheimnisses (vgl. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2563; Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016 [nachfolgend Tschannen, Staatsrecht], § 52 N 65). Zudem bestimmen § 43 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) und § 6 Abs. 3 WG,

dass unter Vorbehalt abweichender Regelungen über Gemeindeversammlungen bei Abstimmungen und Wahlen das Stimmgeheimnis zu wahren ist. Der Anspruch auf Wahrung des Stimmgeheimnisses gibt dem Stimmberechtigten das Recht, seine Stimme abzugeben, ohne dass Dritte von deren Inhalt Kenntnis erhalten können. Das Stimmgeheimnis ändert aber nichts daran, dass der Stimmberechtigte sein Stimmverhalten von sich aus offenbaren darf (vgl. Hangartner/Kley, a.a.O., N 2563). Wenn ein Stimmberechtigter den für die persönliche Stimmabgabe an der Urne vorgesehenen Teil des Stimmrechtsausweises mit seiner Adresse nicht abtrennt und in das Antwortcouvert legt, nimmt er von sich aus und freiwillig in Kauf, dass Dritte von seinem Stimmverhalten Kenntnis nehmen könnten. Folglich verstösst die Berücksichtigung seiner Stimme nicht gegen die Pflicht zur Wahrung des Stimmgeheimnisses. Somit sind die Stimmen in Couverts, bei denen die Stimmberechtigten ihre aufgedruckte und vorperforierte Adresse nicht abgerissen haben, zu Recht als gültig qualifiziert und als Teil des Endergebnisses der Abstimmung vom 19. Mai 2019 berücksichtigt worden, wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung vom 29. August 2019 zutreffend geltend macht. Folglich ist die Beschwerde auch insoweit unbegründet, als damit Unregelmässigkeiten bei der Durchführung der Abstimmung vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit den Adressen der Stimmberechtigten gerügt werden.

5.3 Auf Antrag des Präsidialdepartements wählt der Regierungsrat auf seine Amtsdauer mindestens drei Stimmberechtigte, die als Beauftragte des Regierungsrats die Durchführung der Urnengänge in den einzelnen Wahllokalen sowie die Ermittlung der Ergebnisse beobachten (§ 13 Abs. 1 WG; § 21a Abs. 1 und 3 WV). Mit Regierungsratsbeschluss vom 2. Juli 2019 wurden für den Rest der Amtsperiode vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2021 drei Stimmberechtigte als Beauftragte des Regierungsrats für Wahlen und Abstimmungen gewählt. Gemäss der Begründung dieses Beschlusses ist ein Stimmberechtigter per 31. März 2019 als Beauftragter des Regierungsrats zurückgetreten und wird eine andere Stimmberechtigte dieses Amt noch bis Ende 2019 ausüben. Die ersten beiden neu gewählten Stimmberechtigten seien im Sinn einer Ersatzwahl gewählt worden und der dritte neu gewählte Stimmberechtigte im Sinn einer Zuwahl. Die Behauptung des Beschwerdeführers, dieser personellen Wechsel seien ein Indiz dafür, dass die Abstimmung vom 19. Mai 2019 nicht unproblematisch über die Bühne gegangen sei, entbehrt jeglicher Grundlage. Damit besteht kein Anlass für eine amtliche Erkundigung beim Regierungsrat über die Gründe für den Wechsel und ist der betreffende Beweisantrag abzuweisen.

E. 6.1

6.1.1 Unter welchen Voraussetzungen Nachzählungen von Wahl- und Abstimmungsergebnissen anzuordnen sind und ob der einzelne Stimmberechtigte eine Nachzählung erwirken kann, ist in erster Linie eine Frage des anwendbaren Rechts des jeweiligen Gemeinwesens (BGE 141 II 297 E. 5.2 S. 300, 131 I 442 E. 3.2 S. 447).

6.1.2 Gemäss § 79 Abs. 1 WG ordnet der Regierungsrat für einzelne oder für sämtliche Wahllokale eine Nachzählung an, sofern stichhaltige Gründe vorliegen, welche die zuverlässige Ermittlung des Ergebnisses einer Wahl oder einer Abstimmung in Frage stellen. Die Stimmberechtigten haben aber keinen Anspruch auf die Anordnung einer Nachzählung gemäss dieser Bestimmung (§ 79 Abs. 3 WG). Zudem fehlt es im vorliegenden Fall an stichhaltigen Gründen, welche die zuverlässige Ermittlung des Ergebnisses der Abstimmung in Frage stellen könnten.

6.1.3 In kantonalen und kommunalen Angelegenheiten kann sich eine vom einzelnen Stimmbürger durchsetzbare Verpflichtung zur Nachzählung eines Wahl- oder Abstimmungsergebnisses unter Umständen auch direkt aus Art. 34 Abs. 2 BV ergeben (BGE 141 II 297 E. 5.2 S. 299). Der blosser Umstand eines sehr knappen oder äusserst knappen Wahl- oder Abstimmungsergebnisses begründet für sich allein genommen unter der Voraussetzung einer zweckmässigen Ordnung, die Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse bietet, keine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Nachzählung (vgl. BGE 141 II 297 E. 5.4 S. 301 f.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich 2016, N 1399b; Tschannen, Staatsrecht, § 52 N 71). Unter der Voraussetzung einer zweckmässigen kantonalen Ordnung, die Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse bietet, besteht eine unmittelbar aus der BV fliessende Verpflichtung zur Nachzählung bloss in jenen knapp ausgegangenen Fällen, in denen der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzeswidriges Verhalten der zuständigen Organe hinzuweisen vermag (BGE 141 II 297 E. 5.2 S. 300 und E. 5.4 S. 301 f., 131 I 442 E. 3.3 S. 448 f.; vgl. Tschannen, Staatsrecht, § 52 N 71). Nach einer anderen Formulierung des Bundesgerichts kann der einzelne Stimmberechtigte eine Nachzählung verlangen, wenn das Wahl- oder Abstimmungsergebnis knapp ausgefallen ist und konkrete Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten bestehen oder solche gar nachgewiesen sind (vgl. BGE 131 I 442 E. 3.6 S. 452 und E. 3.8 S. 453). Dabei ist davon auszugehen, dass mit Unregelmässigkeiten eine fehlerhafte Auszählung oder ein gesetzeswidriges Verhalten gemeint sind (vgl. BGE 141 II 297 E. 5.4 S. 302, 131 I 442 E. 2.1 f. S. 444 ff. und E. 3.8 S. 453). Eine Aufhebung einer Wahl- oder Abstimmung wegen festgestellter Mängel in deren Vorfeld oder bei deren Durchführung erfolgt nur dann, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können (vgl. BGE 145 I 1 E. 4.2 S. 5, 143 I 78 E. 7.1 S. 90; BGer 1C_315/2018 vom 10. April 2019 E. 6.1). Einen Anspruch auf Nachzählung scheint das Bundesgericht hingegen auch dann zu bejahen, wenn sich die Anwendung eines rechtswidrigen Auszählungsverfahrens auf das Wahl- oder Abstimmungsergebnis nicht ausgewirkt hat (vgl. BGE 131 I 442 E. 2 S. 444 ff. und E. 3.8 S. 453 f.; vgl. dazu Lutz/Feller/Müller, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen ■ überhöhte Erwartungen? Überlegungen aus juristischer und politologischer Sicht, in: AJP 2006 S. 1517, 1522 f.). In der Lehre wird dies zu Recht kritisiert und ein Anspruch auf Nachzählung nur für den Fall bejaht, dass die Unregelmässigkeiten das Ergebnis beeinflussen haben können bzw. dazu geeignet sind (vgl. Lutz/Feller/Müller, a.a.O., S. 1523 und 1533; Tschannen, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2005 und 2006, in: ZBJV 2006 S. 741, 801).

E. 6.2

6.2.1 Die Krankenkassen-Initiative wurde mit 28■341 Nein-Stimmen zu 28■250 Ja-Stimmen abgelehnt. Damit betrug die Differenz 0.16% der Summe der gültigen Stimmen. Dieser Ausgang ist mindestens als knapp zu qualifizieren (vgl. BGer 1C_315/2018 vom 10. April 2019 E. 6.3, gemäss dem das Resultat bei einer Differenz von 0.8 % knapp ist und BGE 136 II 132 Sacherhalt lit. A S. 133 und E. 2.6 S. 141, gemäss dem das Resultat bei einer Differenz von 0.28 % knapp, aber nicht äusserst knapp ist; vgl. zu kantonalen Regelungen, die bei einer bestimmten prozentualen Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen eine Nachzählung vorsehen BGE 136 II 132 E. 2.3.2 S. 135).

6.2.2 Der Beschwerdeführer beanstandet in seiner Beschwerde vom 16. Juli 2019, dass in der WV nicht geregelt sei, wie die Antwortcouverts zu behandeln seien, wenn sich kein Stimmrechtsausweis darin befindet oder die vorperforierte Adresse nicht abgerissen worden ist. Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist, ergibt sich aus der WV unter Mitberücksichtigung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit zweifelsfrei, dass die Stimmen von Stimmberechtigten, die bei brieflicher Stimmabgabe dem Stimmzettel keinen Stimmrechtsausweis beigelegt haben, bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt werden dürfen und als nichtig qualifiziert werden können (vgl. oben E. 4.2), und sind die Folgen des Unterlassens des Abreissens der Adresse des Stimmberechtigten in der WV zu Recht nicht geregelt, weil die Gültigkeit der Stimme davon nicht tangiert wird (vgl. oben E. 5.2). Damit sind die Rügen des Beschwerdeführers an der WV unbegründet. Dass die Ordnung des Wahl- und Abstimmungswesens und insbesondere des Auszählungsverfahrens des Kantons Basel-Stadt aus anderen Gründen nicht zweckmässig sei oder keine Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung des Abstimmungsergebnisses biete, wird vom Rekurrenten nicht behauptet und ist nicht ersichtlich. Damit kann festgestellt werden, dass das Ergebnis der Abstimmung im vorliegenden Fall nach einer zweckmässigen Ordnung, die Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung des Ergebnisses bietet, ermittelt worden ist.

6.2.3 Die Stimmen aus den Antwortcouverts, bei denen die vorperforierte Adresse der Stimmberechtigten nicht abgerissen worden ist, sind gemäss der eigenen Darstellung des Beschwerdeführers schlussendlich ausgezählt und bei der Ermittlung des Ergebnisses der Abstimmung vom 19. Mai 2019 berücksichtigt worden. Dass es dabei zu irgendwelchen Unregelmässigkeiten gekommen sein könnte, behauptet der Beschwerdeführer nicht einmal. Damit besteht kein Anhaltspunkt für eine fehlerhafte Auszählung. Der Umstand, dass die betreffenden Stimmen zunächst als ungültig gewertet und die betreffenden Antwortcouverts zunächst zur Seite gelegt worden sind, kann nicht als gesetzeswidriges Verhalten der zuständigen Organe im Sinn der bundesgerichtlichen Praxis zum Anspruch auf Nachzählung qualifiziert werden (vgl. dazu oben E. 6.1.3). Da die Stimmen später doch noch ausgezählt und bei der Ermittlung des Ergebnisses der Abstimmung berücksichtigt worden sind, ist kein rechtswidriges Auszählungsverfahren angewendet worden. Jedenfalls wäre eine allfällige Unregelmässigkeit bereits im Rahmen der ersten Auszählung korrigiert worden. Aus diesem Grund wäre sie auch dann nicht geeignet, einen Anspruch auf Nachzählung zu begründen, wenn dafür nicht verlangt wird, dass die Unregelmässigkeit das Ergebnis beeinflusst haben kann. Dies ist im vorliegenden Fall ausgeschlossen. Aus dem Umstand, dass die Stimmen aus den Antwortcouverts, bei denen die vorperforierte Adresse der Stimmberechtigten nicht abgerissen worden ist, zunächst als ungültig gewertet und die betreffenden Antwortcouverts zunächst zur Seite gelegt worden sind, kann auch nicht geschlossen werden, die mit der Auszählung befassten Personen hätten das Abstimmungsergebnis beeinflussen wollen.

6.2.4 Im Rahmen der Eintretensdebatte betreffend den Rechenschaftsbericht und Bericht zum Jahresbericht 2018 des Regierungsrats der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats anlässlich der Sitzung des Grossen Rats vom 11. September 2019 äusserte sich die Regierungsratspräsidentin Elisabeth Ackermann zu den neuen Abstimmungsunterlagen. Sie erklärte, ein Teil der 1.64% ungültigen Stimmabgaben beim Urnengang vom 19. Mai 2019 sei aufgrund der Umstellung der Abstimmungsunterlagen neu mit einem Stimmrechtsausweis zustande gekommen, obwohl sehr offensiv kommuniziert worden sei.

Das Stimm- und Wahlmaterial werde deshalb verbessert, ohne dass am neuen Konzept grundsätzlich etwas geändert werde. Neu würden die Stimmunterlagen noch klarer beschriftet. Zusätzlich zu der Überarbeitung des Stimmmaterials seien Kommunikationsmassnahmen angedacht, die vor und während der Phase der Postzustellung der Unterlagen die Stimmberechtigten auf das Beilegen des Stimmrechtsausweises aufmerksam machen werden. Dass es beim Urnengang vom 19. Mai 2019 zu gewissen Unregelmässigkeiten gekommen sei und man diese in Zukunft vermeiden möchte, sagte die Regierungspräsidentin entgegen der Behauptung des Rekurrenten (Replik S. 3) nicht (Verhandlungsgegenstand 9: Audio-Protokoll vom 11. September 2019, abrufbar unter <http://protokolle.grosserrat-basel.ch/?sitzung=2019-09-11>, besucht am 23. Oktober 2019). Entgegen der Darstellung des Rekurrenten gestand die Regierungspräsidentin damit nicht ein, dass es bei der Durchführung der Abstimmung vom 19. Mai 2019 zu Unregelmässigkeiten gekommen sei.

6.2.5 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Ergebnis der Abstimmung vom 19. Mai 2019 sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt worden ist und dass kein Anspruch auf Nachzählung besteht. Damit ist auch der Eventualantrag auf Nachzählung unbegründet.

E. 7

7.1 Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen, soweit der Beschwerdeführer damit Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung über die Krankenkassen-Initiative vom 19. Mai 2019 im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis rügt und geltend macht, der Regierungsrat sei zu Unrecht nicht auf seine Beschwerde eingetreten (vgl. oben E. 2). Im Übrigen ist die Beschwerde insoweit auch in der Sache unbegründet (vgl. oben E. 3).

Soweit mit der Beschwerde Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsausweis bei der Durchführung der Abstimmung und Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit den Adressen gerügt werden, ist darauf nicht einzutreten. Dasselbe gilt für den Eventualantrag auf Nachzählung (vgl. oben E. 1.3 f.). Auch insoweit ist die Beschwerde im Übrigen in der Sache ebenfalls unbegründet (vgl. oben E. 4-6).

7.2 Für das Verfahren gelten bei Beschwerden wegen Verletzung der Volksrechte sinngemäss die Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren, soweit das VRPG keine abweichenden Bestimmungen enthält (§ 30b Abs. 1 VRPG). Dies ist bezüglich der Kosten nicht der Fall. Folglich sind dem Beschwerdeführer im Fall des Unterliegens in sinngemässer Anwendung von § 30 Abs. 1 VRPG in der Regel die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Im vorliegenden Fall gilt diese Bestimmung sogar unmittelbar, weil das Appellationsgericht Entscheide des Regierungsrats über Abstimmungen gemäss § 30k Abs. 4 VRPG als Verwaltungsgericht beurteilt. Der Umstand, dass die Stimmberechtigten mit Beschwerden wegen Verletzung der Volksrechte in ihrer Organstellung öffentliche Interessen wahrnehmen (vgl. Steinmann/Mattle, in: Basler Kommentar, 3. Auflage, 2018, Art. 82 BGG N 100), stellt keinen hinreichenden Grund dar, den unterliegenden Beschwerdeführern ausnahmsweise keine Kosten aufzuerlegen. Dementsprechend auferlegt das Appellationsgericht auch bei Beschwerden betreffend die rechtliche Zulässigkeit von Initiativen und damit auch bei Beschwerden wegen mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sowie wegen Verletzung der Volksrechte (vgl. die Einordnung von § 30k Abs. 1 lit. b VRPG und § 30l VRPG unter dem Titel

Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte) die Verfahrenskosten den unterliegenden Beschwerdeführern (vgl. VGE VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 5.2, VG.2013.1 vom 4. Februar 2014 E. 8). Bei Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte (Stimmrechtsbeschwerden) gemäss Art. 85 lit. a des bis am 31. Dezember 2006 geltenden Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) wurden gemäss der Praxis des Bundesgerichts keine Gerichtskosten erhoben (BGE 133 I 141 E. 4.1 S. 142, 129 I 185 E. 9 S. 206, 113 Ia 43 E. 3 S. 46). Unter dem seit dem 1. Januar 2007 geltenden BGG hat das Bundesgericht diese Praxis jedoch aufgegeben. Seither auferlegt es die Gerichtskosten in Anwendung von Art. 66 Abs. 1 BGG auch bei Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte gemäss Art. 82 lit. c BGG in der Regel den unterliegenden Beschwerdeführern. Der besonderen Natur dieser Beschwerden könne bei der Bemessung der Gerichtsgebühr Rechnung getragen werden (BGE 133 I 141 E. 4.1 f. S. 142 ff.; vgl. BGer 1C_420/2011 vom 25. April 2012 E. 7; Aemisegger, in: Spühler et al., Praxiskommentar Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage, Zürich 2013, Art. 82 N 46; Steinmann/Mattle, a.a.O., Art. 82 N 100). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers lässt sich damit aus der Praxis des Bundesgerichts nicht ableiten, bei Beschwerden wegen Verletzung der Volksrechte dürften den Beschwerdeführern im Fall des Unterliegens keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Da der Beschwerdeführer vollständig unterliegt, hat er die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen. Die Gerichtsgebühr wird in Anwendung von § 23 Abs. 2 und § 2 des Reglements über die Gerichtsgebühren (GGR, SG 154.810) auf CHF 800.■ festgesetzt. Angesichts des Gebührenrahmens von CHF 200.■ bis CHF 20■000.■ sowie des vom Beschwerdeführer verursachten Aufwands des Gerichts und der Komplexität des Falls ist diese Gebühr äusserst massvoll. Damit wird der besonderen Natur der Beschwerde hinreichend Rechnung getragen (vgl. auch VGE 745/2008 vom 20. November 2008 E. 8.3).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.