

VerfGH 16/17

B e s c h l u s s

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Beschwerde

des Landesverbands Nordrhein-Westfalen der Alternative für Deutschland (AfD), vertreten durch den Vorstand, Münsterstraße 306, 40470 Düsseldorf,

Beschwerdeführers,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Bill & Kollegen GbR, Horster Straße
107a, 45897 Gelsenkirchen

gegen die Wahlprüfungsentscheidung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom
13. September 2017

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts Gräfin v o n S c h w e r i n ,
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,
Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h ,
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r ,
Richter am Bundessozialgericht Dr. R ö h l und
Professor Dr. W i e l a n d

am 18. Dezember 2018

gemäß § 19 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG NRW) einstimmig beschlossen:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.

Gründe:

I.

1. Der Beschwerdeführer, der Landesverband Nordrhein-Westfalen der Alternative für Deutschland (AfD), wendet sich gegen die Wahlprüfungsentscheidung des Landtags vom 13. September 2017. Er nahm an der Landtagswahl 2017 mit Bewerbern in 111 von 128 Wahlkreisen und mit einer Landesliste teil. Nach der amtlichen Bekanntmachung des endgültigen Wahlergebnisses durch den Landeswahlleiter entfielen auf ihn landesweit 626.756 von 8.487.413 abgegebenen gültigen Zweitstimmen und damit 7,4 %. Ein Direktmandat errang er nicht.

2. Die Landtagswahl fand am 14. Mai 2017 statt. Nach Bekanntgabe des vorläufigen amtlichen Ergebnisses am darauffolgenden Tag, das für den Beschwerdeführer 624.552 gültige Zweitstimmen auswies, erhielt der Landeswahlleiter Hinweise, dass auf den Beschwerdeführer in einigen Stimmbezirken keine oder nur sehr wenige Zweitstimmen entfallen seien. Auffällig sei zudem, dass die auf den Stimmzetteln und in den Wahlniederschriften unmittelbar vor dem Beschwerdeführer aufgeführte Partei Allianz Deutscher Demokraten (AD-Demokraten NRW) in einigen Fällen erstaunlich hohe Zweitstimmenergebnisse erzielt habe. Darüber hinaus wurden mutmaßliche Auffälligkeiten in einzelnen Stimmbezirken berichtet. Der Landeswahlleiter informierte die Kreiswahlleiter mit Erlass vom 16. Mai 2017 darüber, es sei nicht auszuschließen, dass in bestimmten Fällen in den Wahlniederschriften der (Brief-)Wahlvorstände Stimmen für den Beschwerdeführer bei der unmittelbar davor aufgeführten Partei AD-Demokraten NRW eingetragen worden seien. Mit ergänzender E-Mail vom 19. Mai 2017 wurden alle Kreiswahlleiter kurzfristig um Bericht insbesondere dazu gebeten, ob die Prüfung der Niederschriften der (Brief-)Wahlvorstände Anlass zu Bedenken gemäß § 55 Abs. 1 Satz 2 LWahlO gegeben habe, und falls ja, wie viele

Niederschriften davon im Wahlkreis betroffen und welche konkreten Umstände für die Bedenken ursächlich gewesen seien. Bei der vor diesem Hintergrund vorgenommenen Feststellung der endgültigen Wahlergebnisse in den Wahlkreisen ergaben sich in 59 von 128 Wahlkreisen Veränderungen bei den Zweitstimmen zugunsten des Beschwerdeführers, während sich sein Zweitstimmenergebnis in 14 Wahlkreisen verringerte. Im Saldo erhielt der Beschwerdeführer zusätzliche 2.204 Zweitstimmen. Das Zweitstimmenergebnis der AD-Demokraten NRW reduzierte sich hingegen um 965 Stimmen.

3. Durch anwaltliches Schreiben vom 19. Juli 2017 legte der Beschwerdeführer Einspruch ein, mit dem er beehrte, die Überprüfung der bei der Landtagswahl abgegebenen Zweitstimmen in allen Wahlkreisen zu veranlassen, gegebenenfalls das Wahlergebnis neu festzusetzen sowie über die Gültigkeit der Wahl zu befinden. Zur Begründung trug er im Einzelnen vor:

Die bereits festgestellten erheblichen Auszähl- bzw. Wahlfehler ließen den Schluss auf landesweite vorsätzliche, systematische Wahlfehler und -fälschungen zu seinem Nachteil zu, die eine weitere landesweite Nachprüfung erforderten. Dass es sich weder um Zufall noch um versehentliche Verwechslungen gehandelt habe, könne bereits an den 965 Zweitstimmen abgelesen werden, die fälschlich der Partei AD-Demokraten NRW zugeschrieben worden seien. Die fehlerhaften Eintragungen beschränkten sich nicht auf einzelne Wahlkreise, sondern verteilten sich quer über das gesamte Land. Auch habe es Stimmbezirke gegeben, in denen alle auf ihn entfallenen Stimmen anderen Parteien zugeordnet worden seien.

Diese Annahme werde durch eine in seinem Auftrag von Herrn Dr. Michael Ependiller erstellte statistische Unregelmäßigkeitsanalyse gestützt. Das Gutachten befasse sich mit der Frage, ob die unstreitige Stimmendifferenz im "randomisierten" Fehlerbereich der Auszählung liege oder ob eine Systematik beim fehlerhaften Auszählen festzustellen sei. Schon die vom Gutachter durchgeführte Plausibilitätsprüfung habe deutliche Fehlerhinweise ergeben. Die sodann auf mathematisch-statistischer Grundlage durchgeführte Vergleichsanalyse komme zu dem Ergebnis, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Wahlmanipulationen zu seinen Ungunsten stattgefunden hätten. Eine rein zufällige Fehlerursache könne danach ausgeschlossen

werden. Die Wahrscheinlichkeit zufälliger Fehler bewerte der Gutachter geringer als die zweier Lottogewinne hintereinander.

Für systematische Wahlmanipulationen spreche weiterhin der Screenshot einer Facebook-Präsenz einer "Internationalsozialistischen Antifa". Die darin enthaltene Textpassage ("Merkel verrät ihre eigene Partei am laufenden Band, haha! Üble Nebenwirkung ist leider die AfD... Wir versuchen das im September als Wahlhelfer zu regeln. NRW war ein Testlauf.") belege ein planvolles Vorgehen. Auch wenn es sich bei der Antifa nicht um eine feste Einrichtung handele und die genannte Gruppierung personenmäßig nicht greifbar sei, stelle sich das Posting als glaubhaft dar. Die Antifa versuche, ihn, den Beschwerdeführer, auf allen Feldern der parteipolitischen Betätigung an der Ausübung seiner demokratischen Rechte zu hindern. Sämtliche Demonstrationen und Veranstaltungen würden gestört, wobei Gewalttätigkeiten nur bei einem großen Polizeiaufgebot unterblieben. Parteimitglieder, die Plakate aufhängten, würden persönlich angegriffen, und Wahlkampfstände zerstört. Plakate selbst würden regelmäßig von Antifa-Mitgliedern entfernt. Beispielhaft sei auf einen Aufruf des AStA der Ruhr-Universität Bochum zu verweisen, mit dem dazu animiert werde mitzuteilen, wo Plakate, Flyer oder Sticker vorhanden seien, die dann gezielt entfernt würden. Hinzu komme die Bedrohung von Wirten, die ihre Gasträumlichkeiten für Sitzungen oder Zusammenkünfte zur Verfügung stellten. All dies zeige, dass die in dem Eintrag zum Ausdruck kommende Schädigungsabsicht unbedingt ernst genommen werden müsse. Es sei mehr als glaubhaft, dass die Antifa auch versuche, Wahlhelfer zu platzieren, die dafür sorgten, dass für ihn abgegebene Stimmen verschwänden oder anderweitig verteilt würden.

Dem Einspruch waren im Übrigen über die vorgenannten Unterlagen hinaus eine Einzelaufstellung beim Beschwerdeführer eingegangener Hinweise auf etwaige Wahlfehler sowie eine vom Landesbetrieb IT.NRW im Auftrag des Landeswahlleiters erstellte Tabelle beigelegt, die für alle Wahlkreise getrennt nach Parteien und Einzelbewerbern die Differenzen zwischen den endgültigen und vorläufigen Wahlergebnissen ausweist. Hierzu führte der Beschwerdeführer aus: Die aus der Einzelaufstellung ersichtlichen Fehlermeldungen seien an den Landeswahlleiter und/oder die Kreiswahlleiter weitergeleitet worden. Ob und in welchem Umfang sie bereits Gegenstand der in der Übersicht von IT.NRW abgebildeten Berichtigungen geworden seien, sei

nicht bekannt. Es sei allerdings nicht davon auszugehen, dass sämtliche Fehlermeldungen bereits zu Berichtigungen geführt hätten, da sie wahrscheinlich nicht alle rechtzeitig vor Ablauf der Wochenfrist bis zur Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses die Kreiswahlleiter erreicht hätten.

Schließlich enthielt der Einspruch als Anlage die zeugenschaftliche Erklärung eines Herrn J. S. Darin berichtet Herr S., er habe am Wahlabend ab 18:00 Uhr an der Stimmenauszählung im Stimmbezirk 93 in Paderborn teilgenommen. Die Auszählung sei zunächst ohne besondere Vorkommnisse verlaufen. Einige Ergebnisse habe er sich notiert. Es habe drei bis vier Stimmzettel mit zwei ungültigen Stimmen gegeben. Ferner seien mehrere Erststimmen und einige Zweitstimmen ungültig gewesen. Erst am Ende habe es Unstimmigkeiten gegeben. Beim Abgleich der abgegebenen Stimmen mit den ausgegebenen Stimmzetteln hätten 13 Stimmzettel gefehlt. Nachdem eine erneute Suche erfolglos geblieben und die Möglichkeit der Mitnahme der Stimmzettel durch Wähler von Wahlbeobachtern verneint worden sei, habe man sich darauf verständigt, den Vorgang entsprechend zu dokumentieren. Im Anschluss daran habe er sich verabschiedet und den Raum verlassen. Zuhause habe er das Ergebnis anhand seiner Aufzeichnungen noch einmal überprüft und gesehen, dass dem Beschwerdeführer mit 47 statt 48 eine Zweitstimme zu wenig zugeschrieben worden sei. Später habe er aufgrund der medialen Veröffentlichungen wissen wollen, was mit den 13 Stimmen passiert sei. Dabei habe er festgestellt, dass man diese Stimmen offenbar absichtlich anderen Parteien zugeordnet habe. Wenn die Stimmen als ungültig erklärt worden wären, hätte es mehr als 13 ungültige Erst- und Zweitstimmen geben müssen. Das sei jedoch nicht der Fall gewesen. Bei erneutem Abgleich mit den von ihm notierten Werten sei ihm aufgefallen, dass die SPD drei Zweitstimmen mehr erhalten habe, als sie danach hätte haben dürfen. Somit habe er nochmal nachgerechnet, für welche Partei wie viele Stimmen abgegeben worden seien. Da die 13 Wahlzettel augenscheinlich nicht als ungültig erklärt worden seien, hätte sich bei dieser Rechnung (Wahlzettel minus ungültige Stimmen minus abgegebene Stimmen) eine Differenz von 13 Stimmen ergeben müssen. Dies sei jedoch weder bei den Erststimmen noch bei den Zweistimmen festzustellen gewesen.

4. Der Landeswahlleiter nahm zu dem Vorbringen des Beschwerdeführers gegenüber dem Wahlprüfungsausschuss wie folgt Stellung: Er habe die Kreiswahlleiter

nicht nur mit Erlass vom 16. Mai 2017 über eine mögliche fehlerhafte Zuordnung von Stimmen für den Beschwerdeführer zugunsten der Partei AD-Demokraten NRW informiert. Darüber hinaus seien auch der Landeswahlleitung an den darauffolgenden Tagen zugegangene konkrete Hinweise auf mutmaßlich bedenkliche Ergebnisse in einzelnen Stimmbezirken umgehend an die zuständigen Kreiswahlleiter weitergeleitet worden. Den auf seine E-Mail vom 19. Mai 2017 eingegangenen Berichten aller Kreiswahlleiter sei zu entnehmen, dass sie in Erfüllung ihrer Prüffunktion nach § 55 Abs. 1 LWahlO landesweit in etwa 50 von knapp 15.800 Stimmbezirken nennenswerte Auffälligkeiten zum Nachteil des Beschwerdeführers festgestellt hätten. Die im Rahmen der Vorprüfung durch die Kreiswahlleiter festgestellten Rechen- und Eintragsfehler seien von den Kreiswahlausschüssen bei der Feststellung des amtlichen Endergebnisses in allen Wahlkreisen gemäß § 55 Abs. 2 LWahlO ausnahmslos korrigiert worden. Dieser Sachverhalt bilde sich auch in der vom Beschwerdeführer angesprochenen Tabelle des Landesbetriebs IT.NRW ab. Die darin ausgewiesene Differenz von 2.204 Zweitstimmen sei jedoch nicht mandatsrelevant gewesen, da der Beschwerdeführer für ein weiteres Mandat rechnerisch 9.783,13 zusätzliche Zweitstimmen benötigt hätte.

Dies zugrunde gelegt, stelle sich der Einspruch aus seiner Sicht bereits als unzulässig, weil unsubstantiiert dar. Der Tatsachenvortrag erschöpfe sich im Wesentlichen darin, die auf Wahlkreis- und Landesebene - vor Feststellung der jeweiligen amtlichen Endergebnisse - durchgeführten Überprüfungen und die dabei festgestellten sowie anschließend korrigierten Mängel wiederholend zu beschreiben und diese anschließend "hochzurechnen". Dadurch werde der falsche Eindruck erweckt, die durch die Kreiswahlleiter vorgenommenen Prüfungen und die durch die Kreiswahlausschüsse vollzogenen Korrekturen stellten nur eine Stichprobe da, die hinreichend Anlass für eine noch ausstehende flächendeckende Kontrolle im Land biete. Im Übrigen fehle es - abgesehen von dem nicht mandatsrelevanten angeblichen Vorfall im Stimmbezirk 93 in Paderborn - an der Darlegung konkreter, nicht bereits korrigierter Fehler bei der Stimmenauszählung durch eine größere Anzahl oder gar alle Wahlvorstände in den knapp 15.800 Urnen- und Briefwahlstimmbezirken im Land. Bei der dem Einspruch beigefügten Einzelaufstellung sogenannter Fehlermeldungen handele es sich laut der Einspruchsbegründung nicht um neue Sachverhalte, sondern um Vorgänge, die seinerzeit bereits an ihn und/oder die Kreiswahlleiter weitergeleitet

worden seien und folglich bei der Überprüfung/Korrektur nach § 55 LWahlO hätten berücksichtigt werden können. Auch das Gutachten des Herrn Dr. Ependiller lasse die Darlegung konkreter und damit nachprüfbarer Wahlrechtsverstöße vermissen und konzentriere sich stattdessen auf eine statistische Unregelmäßigkeitsanalyse. Aus Sicht der Landeswahlleitung ersetze der vorgelegte Screenshot einen solchen Tatsachenvortrag ebenfalls nicht, auch wenn hier der Bezug zu einer angeblichen Wahlhelfertätigkeit hergestellt werde. Wiederum fehle jede Konkretisierung wahlrechtswidriger Aktivitäten. Zudem lasse der Beschwerdeführer offen, wer sich tatsächlich hinter der Bezeichnung "Internationalsozialistische Antifa" und deren Facebook-Auftritt verberge. Sowohl in der Presse (Stern-Online vom 26. Juli 2017) als auch in Internetforen werde angenommen, dass es sich hierbei um einen sogenannten Fake-Account handele, der ausschließlich Zwecken der Satire, Desinformation und Provokation diene.

Losgelöst davon sei in der Sache anzumerken, dass das zweistufige Prüfverfahren nach § 55 Abs. 1 und 2 LWahlO Zähl- und Eintragungsfehler in den Wahlkreisen zu Tage gefördert habe, die durch die Kreiswahlausschüsse korrigiert worden seien. Sie beträfen nicht ausschließlich den Beschwerdeführer, ihn allerdings stärker als andere Parteien. Die Größenordnung der Korrektur beim Beschwerdeführer beruhe zumindest auch darauf, dass er bei der Landtagswahl viertstärkste Partei geworden sei. Die ermittelten Abweichungen hielten sich auch bei ihm im Rahmen früherer Landtagswahlen (z. B. im Jahr 2010 bei Die PARTEI, PIRATEN und pro NRW, sowie im Jahr 2012 bei FBI/Freie Wähler und FREIE WÄHLER). Die Abweichungen seien in Relation zur Gesamtstimmzahl, zur Zahl der Wahlkreise und der Stimmbezirke zu sehen. Naturgemäß seien nach der von IT.NRW erstellten Tabelle die meisten Wahlkreise betroffen, da bereits Korrekturen ab einer Stimme aufgelistet würden. Ferner könnten die Ursachen der festgestellten Abweichungen verschieden sein. Erfahrungsgemäß träten Fehler bei der Stimmenzuordnung und Eintragung in die Niederschriften häufiger bei Parteien auf, die - wie der Beschwerdeführer - erstmals an einer Landtagswahl teilnahmen und eine größere Zahl an Zweitstimmen erhielten (Vergleichsfall PIRATEN im Jahr 2010). Zudem steige die Fehlerhäufigkeit, wenn Parteien mit ähnlich klingenden Namen direkt untereinander aufgeführt würden. Hier wiesen die Kurzbezeichnungen der auf dem Stimmzettel und in den Niederschriften unmittelbar untereinander aufgeführten, erstmals teilnehmenden Parteien Allianz

Deutscher Demokraten (AD-Demokraten NRW) und Alternative für Deutschland (AfD) gewisse Ähnlichkeiten auf (vgl. FBI/Freie Wähler und FREIE WÄHLER 2012).

Zu der zeugenschaftlichen Erklärung des Herrn S. habe der Wahlleiter des Wahlkreises 101 (Paderborn II) zwischenzeitlich berichtet, dass die beschriebenen Beobachtungen fehlerhaft und unvollständig seien. Es gebe dort keine Abweichungen zwischen der Schnellmeldung und der Wahlniederschrift. Herr S. habe mitten in der Feststellung des Wahlergebnisses den Wahlraum zu einem Zeitpunkt verlassen, als eine erste Plausibilitätskontrolle nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt habe. Danach sei auf Anweisung des Wahlvorstehers und seines Stellvertreters eine erneute komplette Stimmzettelauszählung erfolgt, bei der Herr S. nicht mehr anwesend gewesen sei. Bei dieser zweiten Auszählung hätten sich keinerlei Unstimmigkeiten ergeben. Die Ergebnisse seien ordnungsgemäß dokumentiert worden. Eine Übereinstimmung mit den von Herrn S. gemeldeten Zwischenständen sei naturgemäß nicht möglich.

5. Mit Schreiben vom 25. August 2017 trat der Beschwerdeführer der Stellungnahme des Landeswahlleiters entgegen. Der Einspruch sei hinreichend substantiiert. Die erhobene Rüge landesweiter systematischer Auszählungsfehler gehe über bloße Vermutungen deutlich hinaus. Sie sei mit zahlreichen konkreten Hinweisen belegt worden, die zwischenzeitlich zu Korrekturen bei der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses geführt hätten. Ob sämtliche gemeldeten Wahlfehler behoben seien, sei indes unklar. Den Ausführungen des Landeswahlleiters lasse sich dazu nichts Konkretes entnehmen. Die Art und Weise der fehlerhaften Stimmzählung weise auf ein landesweites Phänomen hin. Wenn in fast der Hälfte der Wahlkreise Wahlfehler zu seinen Lasten begangen worden seien, lasse dieser Umstand nach der Lebenserfahrung und den gutachterlichen Feststellungen des Herrn Dr. Ependiller auf gleichartige Vorkommnisse in anderen Wahlkreisen schließen. Verstärkt werde diese Annahme durch die "Antifa-Seite", deren Inhalt zumindest Indizwirkung entfalte. Zusätzliche Belege für einzelne Wahlrechtsverstöße zu verlangen, überspanne vor diesem Hintergrund die Substantiierungsanforderungen. Die Frage nach dem genauen Umfang weiterer Wahlfehler müsse Gegenstand einer noch ausstehenden Wahlprüfung sein und könne erst nach einer umfassenden Nachzählung beantwortet werden.

6. Der Landtag wies den Einspruch auf entsprechende Empfehlung des Wahlprüfungsausschusses (LT-Drs. 17/543, S. 3 ff.) durch Beschluss vom 13. September 2017 als unzulässig zurück (Plenarprotokoll 17/6, S. 138). Die Begründung folgte insoweit der Stellungnahme des Landeswahlleiters.

7. Die Entscheidung des Landtags wurde dem Beschwerdeführer mit Bescheid des Landtagspräsidenten vom 22. September 2017, zugestellt am 25. September 2017, bekanntgegeben.

8. Der Beschwerdeführer hat am 25. Oktober 2017 Beschwerde erhoben und diese mit Schriftsatz vom 27. November 2017, beim Verfassungsgerichtshof eingegangen am selben Tag, begründet. Der Landtag habe die Zulässigkeit des Einspruchs zu Unrecht verneint. Der Einspruch benenne Umstände, die nach der Lebenserfahrung, nach mathematischen Gesichtspunkten und aus sonstigen Gründen darauf schließen ließen, dass die unstreitig vorgekommenen Auszählfehler sich nicht auf 50 von ca. 15.800 Stimmbezirken beschränkten, sondern flächendeckend erfolgt seien. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne eine Mandatsrelevanz deshalb nicht von vornherein und ohne nähere Überprüfung in Abrede gestellt werden. Die Ausgangslage entspreche insoweit der, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 - zugrunde gelegen habe. Daran gemessen wäre zumindest eine stichprobenartige Nachzählung geboten gewesen. Hinzu komme, dass die Anforderungen des Landtags an einen substantiierten Vortrag im Einzelfall überzogen seien. Eine Beobachtung sämtlicher Stimmbezirke sei weder möglich noch verlangt. Der Einspruch habe zahlreiche - vom Landtag im Einzelnen nicht kommentierte - konkrete Wahlfehler aufgezeigt, von denen in gleichartiger Weise das ganze Land betroffen gewesen sei. Angesichts dessen sei sowohl im Sinne einer Indizwirkung als auch nach der Lebenserfahrung davon auszugehen, dass es solche Fehler großflächig auch in einer Vielzahl anderer Stimmbezirke gegeben habe, die nicht Gegenstand konkreter Überprüfungen gewesen seien. Der Erlass des Landeswahlleiters vom 16. Mai 2017 dürfte nur sporadisch zu Überprüfungen vor Ort geführt haben. Das Gutachten des Herrn Dr. Ependiller schließe nach statistischen Grundsätzen ein zufälliges Zusammentreffen der festgestellten Wahlfehler aus. Zwar seien Wahlfehler auch bei anderen Parteien vorgekommen, nur er, der Beschwerdeführer, sei davon aber quasi durchgängig aus-

schließlich benachteiligt worden. Was den vorgelegten Screenshot angehe, werde übersehen, dass das Posting vom 27. Juni 2017 stamme, also aus einer Zeit, als die Wahleinsprüche noch gar nicht bekannt gewesen seien. Ob es sich um eine Fake-Seite handele, möge dahinstehen. Jedenfalls müsse der Verfasser von Wahlmanipulationen Kenntnis gehabt haben, da ansonsten der Hinweis, NRW sei ein "Testlauf", nicht nachzuvollziehen wäre. Zu der Annahme landesweiter Wahlmanipulationen passe im Übrigen auch die Tatsache, dass die Bundespartei bei der Bundestagswahl im September 2017 wesentlich mehr Stimmen erzielt habe. Dies sei neben anderen Umständen auch darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der Bundestagswahl besonderes Augenmerk auf die Dinge gelegt worden sei, die bei der Landtagswahl noch zu Wahlfehlern geführt hätten. Letztlich dürfe auch der Einzelfall des Herrn S. nicht außer Betracht bleiben. Dabei sei der gerügte Sachverhalt allein nicht maßgebend. Vielmehr zeige der Umstand, dass der Zeuge sich erst gemeldet habe, nachdem die vom Landeswahlleiter beschriebenen Überprüfungen erfolgt seien, dass mit der Korrektur der 2.204 Stimmen nicht alle Wahlfehler beseitigt worden seien. Auch dies spreche im Ergebnis dafür, dass eine landesweite Wahlprüfung in großem Umfang weitere Wahlfehler identifizieren werde.

9. Der Verfassungsgerichtshof hat die auf die E-Mail des Landeswahlleiters vom 19. Mai 2017 erstatteten Berichte der Kreiswahlleiter beigezogen. Zudem hat er den Landeswahlleiter gebeten, stimmbezirksbezogen zu erläutern, aus welchen konkreten Umständen die festgestellten Veränderungen zwischen dem vorläufigen und dem endgültigen Zweitstimmenergebnis zugunsten bzw. zulasten des Beschwerdeführers resultieren. Der Landeswahlleiter hat daraufhin Antworten der Kreiswahlleiter aller betroffenen Wahlkreise vorgelegt.

10. Der Beschwerdeführer hat dazu im Kern wie folgt Stellung genommen: Die Antworten der Kreiswahlleiter zeigten, dass neben der Partei AD-Demokraten NRW zahlreichen anderen Parteien Stimmen zugerechnet worden seien, die tatsächlich auf ihn entfallen seien. Im Weiteren hätten sich in einer Reihe von Stimmbezirken Zählfehler und Verstöße gegen die Vorschriften über die Auszählung ergeben, die nicht erklärlich seien, wenn man von versehentlichen Wahlfehlern ausgehe. Schließlich würden Wahlfehler beschrieben, die entweder den Bereich der Wahlsoftware oder die Eingabe der vorläufigen Wahlergebnisse im Rahmen der Schnellmeldungen

beträfen. Ein Versehen unterstellt, dränge sich vor diesem Hintergrund die Frage auf, warum vergleichbare Fehler nicht auch in anderen Stimmbezirken vorgekommen sein sollten. Gerade die massive Häufung von Fällen, in denen für ihn abgegebene Zweitstimmen anderen Parteien gutgeschrieben worden seien, spreche zwingend für ein Fehlermuster, das sich auf weitere Stimmbezirke übertragen lasse. Es frage sich, wieso ein solches Versehen gehäuft nur in bestimmten Gebieten erfolgt sein solle, in anderen hingegen nicht. Gleiches gelte, wenn sich etwa Wahlvorstände außerstande gesehen hätten, eine schlüssige Auszählung vorzunehmen. Dieser Umstand lege nahe, dass es ähnliche Schwierigkeiten auch anderenorts gegeben habe, die lediglich nicht mitgeteilt worden seien. Bei Annahme eines gleichsam kollektiven Versehens dränge sich daher geradezu auf, dass dieses an den gemeldeten Auszählfehlern nicht seine Grenze gefunden habe. Im Übrigen falle es angesichts der festgestellten Fehler allerdings schwer, überwiegend von einem bloßen Versehen auszugehen, zumal durchgängig solche Parteien begünstigt worden seien, deren Stimmpotential letztlich keine Rolle gespielt habe.

11. Der Landtag und der Landeswahlleiter hatten Gelegenheit zur Äußerung. Der Landtag hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Der Landeswahlleiter hat im Wesentlichen auf sein gegenüber dem Wahlprüfungsausschuss abgegebenes Votum verwiesen und zudem geltend gemacht, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Dezember 1991 lasse sich auf den vorliegenden Sachverhalt nicht übertragen.

II.

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet nach § 19 VerfGHG NRW ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss. Sowohl der Beschwerdeführer als auch der Landtag und der Landeswahlleiter sind auf diese Möglichkeit hingewiesen worden. Hierdurch ist grundsätzlich auch bei Anwendung der Vorschrift die Gelegenheit zu abschließendem Sachvortrag und damit die unverkürzte Gewährung rechtlichen Gehörs sichergestellt. Einer weitergehenden Mitteilung der Gründe für die beabsichtigte Entscheidung in der Sache bedurfte es nicht (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom

16. Januar 2018 - VerfGH 12/17 -, <http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/180116-12-17.pdf>).

Die gemäß Art. 33 Abs. 3, 75 Nr. 1 LV, § 12 Nr. 2 VerfGHG NRW, § 10 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Prüfung der Wahlen zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (WahlPrüfG NRW) statthafte Wahlprüfungsbeschwerde hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber offensichtlich unbegründet.

1. Die Wahlprüfungsbeschwerde ist zulässig. Der Beschwerdeführer ist als Beteiligter nach § 9 Abs. 1 Buchst. a WahlPrüfG NRW, dessen Einspruch vom Landtag zurückgewiesen worden ist, beschwerdeberechtigt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 WahlPrüfG NRW). Die Beschwerde ist fristgerecht eingelegt und begründet worden. Die Wahlprüfungsentscheidung des Landtags ist dem Beschwerdeführer am 25. September 2017 zugestellt worden. Davon ausgehend ist die Beschwerdeeinlegung am 25. Oktober 2017 fristgerecht innerhalb der Monatsfrist des § 10 Abs. 1 Satz 1 WahlPrüfG NRW erfolgt. Auch die Beschwerdebegründungsfrist von einem weiteren Monat (§ 10 Abs. 1 Satz 2 WahlPrüfG NRW) ist gewahrt. Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass für die Berechnung von Fristen auch im Bereich des öffentlichen Rechts die §§ 187 ff. BGB herangezogen werden können (vgl. Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, Beschluss vom 6. Juli 1972 - GmS-OGB 2/71 -, BGHZ 59, 396 = juris, Rn. 8). In Ermangelung einer eigenständigen Regelung sind daher auch die in § 10 Abs. 1 WahlPrüfG NRW bestimmten Fristen nach diesen Vorschriften zu berechnen (siehe auch BVerfG, Urteil vom 22. November 2000 - 1 BvR 2307/94 u. a. -, BVerfGE 102, 254 = juris, Rn. 203; BremStGH, Urteil vom 13. September 2016 - St 2/16 -, NordÖR 2017, 16 = juris, Rn. 53). Danach endete die Begründungsfrist hier gemäß §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 Alt. 1, 193 BGB, da der letzte Tag der Monatsfrist auf einen Samstag fiel, erst am 27. November 2017 (Montag). Die Begründung ist an diesem Tag und damit rechtzeitig beim Verfassungsgeschichtshof eingegangen.

2. Die Beschwerde ist jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Antrag ist offensichtlich unbegründet im Sinne von § 19 VerfGHG NRW, wenn für das Gericht zum Zeitpunkt der Entscheidung kein Gesichtspunkt erkennbar ist, der dem Antrag zum Erfolg verhelfen könnte. Diese Beurteilung muss sich nicht notwendigerweise bereits allein aus

der Antragsschrift ergeben, sondern kann - wie hier - auch das Ergebnis einer vorgängigen gründlichen Prüfung der für die Beurteilung des Falles maßgeblichen entscheidungserheblichen Tatsachen- und Rechtsgrundlagen sein (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, 2010, Art. 75 Rn. 83; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 1996 - 2 BvF 2/93 -, BVerfGE 95, 1 = juris, Rn. 41, m. w. N., zu der inhaltlich übereinstimmenden Vorschrift des § 24 Satz 1 BVerfGG).

Der Landtag hat den Wahleinspruch des Beschwerdeführers zu Recht als unzulässig zurückgewiesen. Der Einspruch genügt nicht den wahlprüfungsrechtlichen Begründungsanforderungen.

a) Das Wahlprüfungsverfahren unterliegt einem Substantiierungsgebot. Die Wahlprüfung durch den Landtag findet nach § 1 Abs. 1 WahlPrüfG NRW nur auf Einspruch statt, der gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 WahlPrüfG NRW zu begründen ist. Aus diesem Begründungserfordernis im Zusammenhang mit der Grundentscheidung des Gesetzgebers für das Einspruchsprinzip leitet sich eine Pflicht zur Substantiierung ab (vgl. unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung VerfGH NRW, Urteil vom 19. März 1991 - VerfGH 10/90 -, OVGE 42, 280, 282; Löwer, in: ders./Tettinger, LV, 2002, Art. 33 Rn. 23; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, 2010, Art. 33 Rn. 4; zum Bundesrecht siehe: BVerfG, Beschlüsse vom 3. Juni 1975 - 2 BvC 1/74 -, BVerfGE 40, 11 = juris, Rn. 68, vom 9. Mai 1978 - 2 BvC 2/77 -, BVerfGE 48, 271 = juris, Rn. 18, vom 24. November 1981 - 2 BvC 1/81 -, BVerfGE 59, 119 = juris, Rn. 19, vom 11. Oktober 1988 - 2 BvC 5/88 -, BVerfGE 79, 50 = juris, Rn. 3, und vom 23. November 1993 - 2 BvC 15/91 -, BVerfGE 89, 291 = juris, Rn. 57; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 49 Rn. 25; Morlok, in: Dreier, GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 41 Rn. 14). Dieses Substantiierungserfordernis findet seine Rechtfertigung in dem öffentlichen Interesse an der raschen und verbindlichen Klärung der ordnungsgemäßen Zusammensetzung des Parlaments (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 -, BVerfGE 85, 148 = juris, Rn. 37; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 49 Rn. 25).

Die Begründung des Einspruchs muss einen Sachverhalt erkennen lassen, der sich als möglicher Wahlfehler qualifizieren lässt, und diesen durch hinreichend substantiierte Tatsachen belegen (so oder mit ähnlicher Formulierung etwa BVerfG, Be-

schlüsse vom 3. Juni 1975 - 2 BvC 1/74 -, BVerfGE 40, 11 = juris, Rn. 68, vom 9. Mai 1978 - 2 BvC 2/77 -, BVerfGE 48, 271 = juris, Rn. 18, und vom 24. November 1981 - 2 BvC 1/81 -, BVerfGE 59, 119 = juris, Rn. 19). Erforderlich ist eine aus sich heraus verständliche Darlegung, aus der erkennbar ist, worin ein Wahlfehler liegen soll (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15. Januar 2009 - 2 BvC 4/04 -, BVerfGE 122, 304 = juris, Rn. 19, und vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, NVwZ 2018, 648 = juris, Rn. 37). Wahlbeanstandungen, die über die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern oder unbelegte Vermutungen nicht hinausgehen, genügen den Darlegungserfordernissen nicht (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 3. Juni 1975 - 2 BvC 1/74 -, BVerfGE 40, 11 = juris, Rn. 70, vom 10. April 1984 - 2 BvC 2/83 -, BVerfGE 66, 369 = juris, Rn. 30, vom 15. Januar 2009 - 2 BvC 4/04 -, BVerfGE 122, 304 = juris, Rn. 19, und vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, NVwZ 2018, 648 = juris, Rn. 37). Wahlbeanstandungen, die einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, sind deshalb als unzulässig, weil unsubstantiiert zurückzuweisen, auch wenn die Anforderungen an die Substantiierungspflicht nicht überspannt werden dürfen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 -, BVerfGE 85, 148 = juris, Rn. 38 f., und vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, NVwZ 2018, 648 = juris, Rn. 37).

b) Gemessen an diesen Grundsätzen durfte der Landtag den Einspruch als unzulässig zurückweisen, weil der Beschwerdeführer die geltend gemachten Wahlanfechtungsgründe nicht in der gebotenen Weise dargelegt hat. Der Beschwerdeführer stützt seinen Einspruch zunächst darauf, dass das Wahlergebnis unrichtig festgestellt worden sei. Er beruft sich insoweit auf den Wahlanfechtungsgrund des § 5 Nr. 1 WahlPrüfG NRW und begehrt - vorrangig - eine landesweite Nachzählung aller Zweitstimmen und daran anschließend gegebenenfalls die rechnerische Richtigstellung und Neufeststellung des Wahlergebnisses (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 1 WahlPrüfG NRW). Soweit der Einspruch darüber hinaus unter Bezugnahme auf die Wahlanfechtungsgründe nach § 5 Nr. 3 und 4 WahlPrüfG NRW (mandatsrelevante Verletzung bestimmter Vorschriften bzw. mandatsrelevante Ungesetzlichkeiten) auf eine Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 WahlPrüfG NRW zielt, ist damit jedenfalls unmittelbar kein weitergehendes Ziel verbunden. Der Beschwerdeführer weist selbst zutreffend darauf hin, dass auch für Wahlfehler im Rahmen von § 5 Nr. 3 und 4 WahlPrüfG NRW der die gesamte Wahlprüfung beherr-

schende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt (vgl. Löwer, in: ders./Tettinger, LV 2002, Art. 33 Rn. 31). Das Parlament soll durch die Wahlprüfung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Sind Wahlfehler festgestellt und besteht die Möglichkeit, dass sie sich auf die Sitzverteilung ausgewirkt haben können, unterliegt die Entscheidung des Landtags (bzw. des Verfassungsgerichtshofs, vgl. § 10 Abs. 2 WahlprüfG NRW) dem Gebot des geringstmöglichen Eingriffs. Die Wahlprüfungsentcheidung darf nur soweit gehen, wie der festgestellte Wahlfehler es verlangt (vgl. BVerfG, Urteile vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 u. a. -, BVerfGE 121, 266 = juris, Rn. 134, und vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 u. a. -, BVerfGE 123, 39 = juris, Rn. 161). Soweit Wahlfehler - wie es für die hier geltend gemachten Fehler bei der Stimmenauszählung und Ermittlung des Wahlergebnisses grundsätzlich in Betracht kommt - durch Nachzählung heilbar sind, sind sie daher unter Aufrechterhaltung der Wahl als solcher zu berichtigen (Verbesserungsprinzip, vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1972 - 2 BvR 912/71 -, BVerfGE 34, 81 = juris, Rn. 65, sowie Urteile vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 u. a. -, BVerfGE 121, 266 = juris, Rn. 134, und vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 u. a. -, BVerfGE 129, 300 = juris, Rn. 138; Bechler, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 48 Rn. 30; Morlok, in: Dreier, GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 41 Rn. 19). Erst wenn das nicht der Fall ist, stellt sich die Frage der Gültigkeit der Wahl.

c) Die vom Beschwerdeführer mit dem Einspruch angeführten Rügen zeigen indessen die konkrete Möglichkeit mandatsrelevanter Wahlfehler im Sinne der genannten Vorschriften, die eine Überprüfung der Zweitstimmenauszählung insgesamt erfordern könnten, nicht substantiiert auf.

aa) Soweit der Beschwerdeführer mit dem Einspruch zunächst geltend gemacht hat, die durch das endgültige Wahlergebnis korrigierten erheblichen Auszähl- und Eintragungsfehler ließen bereits nach der Lebenserfahrung bzw. im Sinne einer Indizwirkung den Schluss zu, dass gleichartige Fehler landesweit auch in einer Vielzahl weiterer Stimmbezirke erfolgt seien, liegt darin kein im Wahlprüfungsverfahren zulässiger Vortrag. Das Gebot der Substantiierung verlangt, dass ein Einspruchsführer bezogen auf konkrete Vorgänge und Stimmbezirke vortragen muss, worin er einen Wahlfehler oder einen anderen Rechtsverstoß begründet sieht. Als wesentlicher Grundsatz der Wahlprüfung soll es gerade sicherstellen, dass die sich auf der Grund-

lage der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses ergebende Zusammensetzung des Parlaments nicht vorschnell mittels Vermutungen von Wahlfehlern infrage gestellt wird und dadurch Zweifel an dessen Rechtmäßigkeit geweckt werden (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 -, BVerfGE 85, 148 = juris, Rn. 39, und vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, NVwZ 2018, 648 = juris, Rn. 37). Auch wenn die Ermittlung des Wahlergebnisses im Anschluss an den Wahlakt als menschliches Handeln naturgemäß fehlerbehaftet ist, bietet daher allein der Umstand, dass erfahrungsgemäß auch in anderen als den konkret bezeichneten Fällen Fehler erfolgt sein könnten, regelmäßig keine ausreichende tatsächliche Grundlage für eine weiterreichende Prüfung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Juni 1975 - 2 BvC 1/74 -, BVerfGE 40, 11 = juris, Rn. 70; siehe auch VerfGBbg, Beschluss vom 19. August 2010 - 25/10 -, juris, Rn. 4; HVerfG, Urteil vom 23. Januar 2017 - 8/15 -, NordÖR 2017, 271 = juris, Rn. 92; VerfGH Berlin, Beschluss vom 13. Dezember 2017 - 163/16 -, juris, Rn. 26). Hier gilt im Ergebnis nichts anderes.

(1) Die im Rahmen des gesetzlich vorgesehenen Verfahrens nach § 55 Abs. 1 und 2 der Landeswahlordnung - LWahlO - festgestellten und berichtigten Fehler bei der Stimmenauszählung und Ermittlung des Wahlergebnisses geben keinen begründeten Anlass, die Richtigkeit der von den Wahlvorständen festgestellten Zweitstimmenergebnisse generell in Zweifel zu ziehen. Dass es bei der Stimmenauszählung und Ergebnisermittlung am Wahlabend zu Fehlern kommt, ist nahezu unvermeidlich und betrifft praktisch jede Wahl. Es ist deshalb zunächst Aufgabe des Wahlrechts, typische Fehlerquellen zu antizipieren und ihnen durch die Gestaltung des einzuhaltenen Verfahrens möglichst entgegenzuwirken. Verbleibende Unzulänglichkeiten eines konkreten Auszählungsvorgangs sind regelmäßig hinzunehmen, sofern das gesetzlich geregelte Verfahren der Stimmabgabe und der Auszählung der Stimmen geeignet erscheint, ein möglichst richtiges Wahlergebnis zu gewährleisten, und dieses Verfahrensrecht auch eingehalten wurde (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 13. Dezember 2017 - 163/16 -, juris, Rn. 25). Den Verdacht einer organisierten Wahlmanipulation außen vor gelassen (dazu unter bb), fehlt es an Anhaltspunkten, dass dies hier nicht der Fall gewesen wäre. Die vorgenommenen Berichtigungen lassen weder aufgrund ihrer Zahl noch nach der Art der ihnen zugrunde liegenden Fehler auf flächendeckende Mängel des Auszählvorgangs oder die prinzipielle Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften schließen.

Die Zahl der vorgenommenen Korrekturen liegt gemessen an der Gesamtzahl aller abgegebenen Zweitstimmen im Promillebereich. Bezogen auf den Beschwerdeführer, dessen Zweitstimmenergebnis durch das endgültige Wahlergebnis im Saldo um 2.204 Stimmen nach oben korrigiert worden ist, beträgt die Veränderung zum vorläufigen Wahlergebnis etwa 0,35 % der erhaltenen Stimmen (vgl. LT-APr 17/25, S. 31 f.) Abweichungen zwischen vorläufigem und endgültigem Wahlergebnis zugunsten und/oder zulasten des Beschwerdeführers haben sich in 73 der 128 Wahlkreise ergeben (siehe dazu die als Anlage 5 zum Wahleinspruch vorgelegte, von IT.NRW erstellte tabellarische Übersicht). In 70 dieser Wahlkreise waren nach den Angaben des Landeswahlleiters in seinem Schriftsatz vom 9. Oktober 2018 insgesamt 127 Stimmbezirke von landesweit 15.777 Stimmbezirken betroffen. Für drei Wahlkreise ließ sich die Anzahl der betroffenen Stimmbezirke nicht mehr genau nachvollziehen. Im Einzelfall lag die Differenz zwischen vorläufigem und endgültigem Ergebnis in den Stimmbezirken zwischen einer und maximal 78 Zweitstimmen; in 56 Stimmbezirken betrug die Abweichung höchstens fünf Zweitstimmen. Diese Werte bewegen sich insgesamt nicht in einem Bereich, der als völlig untypisch oder singulär zu bewerten ist, sodass gegebenenfalls allein deswegen eine landesweite Neuauszählung aller Zweitstimmen geboten sein könnte. Insbesondere gab es auch bereits bei früheren Landtagswahlen Stimmenunterschiede zwischen vorläufigem und endgültigem Wahlergebnis in einem vierstelligen Bereich. So erhielten die PIRATEN im Jahr 2010 beim endgültigen Wahlergebnis 1.465 Stimmen mehr, während Die PARTEI 1.122 Stimmen verlor (vgl. LT-APr 17/25, S. 25 f.).

Die auf Bitten des Verfassungsgerichtshofs vorgelegten Erläuterungen der Kreiswahlleiter der von den festgestellten Differenzen betroffenen Wahlkreise lassen entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auch kein durchgängiges Fehlermuster erkennen, dessen mögliche Auswirkungen im ganzen Wahlgebiet auf der Hand lägen. Danach resultieren die festgestellten Abweichungen zunächst in einer Vielzahl von Fällen offensichtlich lediglich aus unzutreffend übermittelten und/oder erfassten Schnellmeldungen (zur Gefahr von Fehlern bei der Schnellmeldung siehe VerfGH NRW, Beschluss vom 15. Mai 2018 - VerfGH 15/17 -, http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/180515_15_17.pdf). Die Schnellmeldungen dienen der Ermittlung der vorläufigen Wahlergebnisse am Wahlabend (vgl. § 49 Abs. 3 LWahlO), während

rechtlich entscheidende Basis für die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses im Wahlkreis erst die Wahl Niederschriften sind (vgl. § 55 Abs. 1 Satz 5 LWahlO). In den übrigen Stimmbezirken ist es ausgehend von den Erläuterungen der Kreiswahlleiter neben reinen Zähl- und Rechenfehlern vor allem zu Eintragungs- und/oder Übertragungsfehlern beim Ausfüllen der Niederschriften gekommen. Letztere haben insbesondere dazu geführt, dass für den Beschwerdeführer abgegebene Zweitstimmen in größerem Umfang nicht ihm, sondern anderen Parteien zugeordnet wurden. Zu diesen gehören die Parteien AD-Demokraten NRW und AUFBRUCH C, die in den Wahl Niederschriften unmittelbar vor bzw. hinter dem Beschwerdeführer standen, aber auch eine größere Zahl weiterer Parteien wie DIE LINKE, PIRATEN, NPD, Die PARTEI, FREIE WÄHLER, ÖDP, Volksabstimmung und DIE RECHTE. Bereits die unterschiedlichen Konstellationen, in denen einer ganzen Reihe verschiedener Parteien Zweitstimmen des Beschwerdeführers zugeschrieben wurden, sprechen für singuläre Fehler im jeweiligen Einzelfall und gegen ein Fehlermuster, das mutmaßlich auch in anderen Stimmbezirken zum Tragen gekommen ist. Ebenso wie Zählfehler gehören Eintragungs- und Übertragungsfehler zum typischen Befund jeder Wahl. Derartige Fehler sind regelmäßig Folge mangelnder Sorgfalt der jeweiligen Wahlvorstände und werden durch den hohen Zeitdruck am Wahlabend wie die relative Komplexität des Auszählvorgangs begünstigt. Den Erläuterungen der Kreiswahlleiter sind keine konkreten Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass dies hier ausnahmsweise anders gewesen sein könnte. Der Umstand, dass - in unterschiedlichem Ausmaß - landesweit Wahlkreise betroffen waren, weist nicht auf systematische Unregelmäßigkeiten hin. Solche werden auch nicht durch die relative Häufigkeit der zulasten des Beschwerdeführers erfolgten Fehleintragungen nahegelegt. Der Landeswahlleiter hat im Rahmen der öffentlichen Sitzung des Wahlprüfungsausschusses am 29. August 2017 unwidersprochen dargelegt, dass verwechslungsbedingte Fehler bei der Stimmenzuordnung und Dokumentation des Wahlergebnisses häufiger Parteien auf den hinteren Listenplätzen betreffen, während die Parteien auf den vorderen Listenplätzen davon in sehr viel geringerem Umfang berührt seien. Bereits in der Vergangenheit sei daher ein erhöhter Korrekturbedarf festzustellen gewesen, wenn vergleichsweise viele Zweitstimmen auf eine Partei entfallen seien, die - wie im Jahr 2010 die PIRATEN und jetzt der Beschwerdeführer - erstmals an einer Landtagswahl teilgenommen habe und deshalb durch die von § 24 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes vorgeschriebene Reihenfolge weiter hinten auf den Stimmzetteln und dementsprechend auch in

den Wahlniederschriften gelistet gewesen sei (vgl. LT-APr 17/25, S. 26). Dieser ohne Weiteres nachvollziehbar erscheinende Effekt erklärt zwanglos die Häufung von Fehleintragungen. Umgekehrt ist er jedoch kein ausreichender Grund anzunehmen, dass über die bereits festgestellten und berichtigten Eintrags- und Übertragungsfehler hinaus tatsächlich noch weitere Fehler dieser Art unterlaufen sind.

Dagegen spricht schon das Ergebnis der gemäß den gesetzlichen Vorgaben nach § 55 Abs. 1 LWahlO in allen Wahlkreisen vorgenommenen Überprüfungen sämtlicher Wahlniederschriften durch die Kreiswahlleiter, die unter besonderer Berücksichtigung der im Vorfeld erfolgten Hinweise des Landeswahlleiters auf mögliche Verwechslungen und Unregelmäßigkeiten stattgefunden haben. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers hat das Vorgehen des Landeswahlleiters zur Aufklärung der Auffälligkeiten gerade nicht nur zu einer "stichprobenhaften Überprüfung" geführt. Der Landeswahlleiter hat vielmehr alle Kreiswahlleiter auf potentielle Unregelmäßigkeiten aufmerksam gemacht und um Prüfung und Rückmeldung gebeten. Der Verfassungsgerichtshof konnte sich durch die Einsicht in den Schriftwechsel davon überzeugen, dass alle Kreiswahlleiter eine Antwort in der Sache abgegeben oder Fehlanzeige erstattet haben. Dieses Vorgehen spricht in der Zusammenschau mit den im Beschwerdeverfahren vorgelegten Erläuterungen der Kreiswahlleiter der von Veränderungen betroffenen Wahlkreise dafür, dass den vorhandenen Auffälligkeiten nachgegangen worden ist und etwaige Fehler bereinigt worden sind.

Der pauschalen Vermutung, dass sich bestimmte Fehler, nur weil sie in gleichartiger oder zumindest ähnlicher Weise in mehreren Stimmbezirken vorgekommen sind, auch anderenorts wiederholt haben müssen, steht zudem die besondere Vertrauenswürdigkeit entgegen, die den Mitgliedern der Wahlvorstände grundsätzlich zukommt. Sie werden für dieses Ehrenamt eigens berufen, neutralitätsverpflichtet und geschult. Ihre Tätigkeit kann ohne hinreichend konkreten Anhalt nicht unter den Generalverdacht der Fehlerhaftigkeit gestellt werden (vgl. BremStGH, Urteil vom 22. Mai 2008 - St 1/07 -, NVwZ-RR 2008, 660 = juris, Rn. 96; VG Köln, Urteil vom 25. März 2015 - 4 K 7076/14 -, juris, Rn. 48).

An dieser Bewertung ändert es im Übrigen nichts, wenn im Einzelfall Auszählfehler im Nachgang zu den endgültigen Ergebnisfeststellungen zu Tage getreten sind, so-

lange sich daraus - wie hier - keine konkreten Anhaltspunkte für weitere unentdeckte gebliebene Fehler in einem potentiell mandatsrelevanten Umfang ergeben. Aus diesem Grunde kann auch der im Weiteren vorgebrachte Einwand des Beschwerdeführers, die zeugenschaftliche Erklärung des Herrn S., der sich erst nach Bekanntgabe des amtlichen Endergebnisses gemeldet habe, zeige, dass mit den vorgenommenen Korrekturen offensichtlich nicht alle Wahlfehler beseitigt worden seien, die begehrte landesweite Nachzählung für sich genommen nicht rechtfertigen. Davon abgesehen waren die fraglichen Angaben ausgehend von den nicht in Abrede gestellten Ausführungen des Wahlleiters des betroffenen Wahlkreises 101 (Paderborn II), nach der die von Herrn S. berichteten Auffälligkeiten am Schluss der Auszählung nicht mehr vorgelegen hätten, nicht geeignet, einen Wahlfehler zu plausibilisieren.

Die festgestellten und im vorliegenden Verfahren weitgehend näher erläuterten Wahlfehler bieten darüber hinaus keine tragfähige Grundlage, um von einer insgesamt unsorgfältigen Auszählung oder einer generell unzureichenden Vorbereitung der Wahlvorstände auf ihre Aufgabe auszugehen. Soweit sich einige wenige Wahlvorstände nicht in der Lage gesehen haben, (eigenständig) eine korrekte Stimmauszählung durchzuführen und ein in sich schlüssiges Ergebnis zu ermitteln, ist dies augenscheinlich Ausdruck einer Überforderung im Einzelfall.

Schließlich weist auch sonst nichts Greifbares auf einen systematischen Mangel oder Verfahrensverstoß hin. Die vom Beschwerdeführer in Ansehung der nunmehr vorliegenden Erläuterungen der Kreiswahlleiter in Betracht gezogene Möglichkeit eines Fehlers der eingesetzten Wahlsoftware entbehrt einer nachvollziehbaren Grundlage. Den Ausführungen des Kreiswahlleiters des Wahlkreises 95 (Gütersloh II) ist zu entnehmen, dass es in den vom Beschwerdeführer in Bezug genommenen Stimmbezirken 031 und 082 zu einem Fehler bei der - manuellen - Erfassung der jeweiligen Wahlergebnisse gekommen ist, indem der Eintragende die richtige Zeile verfehlte. Inwieweit dieser Fehler durch einen Mangel der Wahlsoftware begünstigt worden sein könnte, erschließt sich nicht. Insbesondere spricht nichts dafür, dass durch das verwendete Datenverarbeitungssystem Einträge automatisch in der nächst freien Zeile vorgenommen worden sind. Davon abgesehen beträfe ein solches Problem nur die Ermittlung des vorläufigen Wahlergebnisses.

(2) Dass der Beschwerdeführer rein tatsächlich nicht in der Lage sein mag, in großem Umfang aus eigener Anschauung konkrete Unregelmäßigkeiten oder Fehler bei der Stimmenauszählung aufzuzeigen, ist im vorliegenden Zusammenhang rechtlich unerheblich. Die mit Blick auf das Demokratieprinzip unverzichtbare flächenmäßige Kontrolle der Wahl als der wichtigsten Willensbildung im demokratischen Staat erfolgt nicht (vorrangig) durch einzelne Wahlberechtigte oder durch die Parteien selbst, sondern durch die Öffentlichkeit an sich (zur Kontrollfunktion des Öffentlichkeitsprinzips siehe eingehend VerfGH NRW, Urteil vom 19. März 1991 - VerfGH 10/90 -, OVGE 42, 280, 292 ff.). Im Übrigen entspricht es ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung, dass die den Einspruchs- bzw. Beschwerdeführer im Wahlprüfungsverfahren treffende Substantiierungslast nicht allein deshalb nachzulassen oder zumindest herabzusetzen ist, weil ihre Erfüllung auf Schwierigkeiten gerade im tatsächlichen Bereich stößt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. März 1991 - VerfGH 10/90 -, OVGE 42, 280, 282 f.; BVerfG, Beschlüsse vom 3. Juni 1975 - 2 BvC 1/74 -, BVerfGE 40, 11 = juris, Rn. 71, vom 24. November 1981 - 2 BvC 1/81 -, BVerfGE 59, 119 = juris, Rn. 21, vom 15. Januar 2009 - 2 BvC 4/04 -, BVerfGE 122, 304 = juris, Rn. 19, und vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, NVwZ 2018, 648 = juris, Rn. 37).

(3) Schließlich erfordert auch die vom Beschwerdeführer angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 -, BVerfGE 85, 148 = juris, nicht die Herabsetzung der maßgeblichen Substantiierungsanforderungen zu seinen Gunsten. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht darin grundsätzlich die Möglichkeit anerkannt, eine Nachzählung auf Stimmbezirke zu erstrecken, deren Wahlergebnisse nicht substantiiert gerügt worden sind. Dies kommt aber nur im Ausnahmefall und unter engen Voraussetzungen in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hält an dem wahlprüfungsrechtlichen Substantiierungsgebot ausdrücklich als verfassungsgemäß fest (vgl. juris, Rn. 37 und 39). Allerdings nimmt es an, dass es im Falle der Geltendmachung und Feststellung von Verfahrensverstößen bei der Stimmenauszählung unter besonderen Umständen geboten sein kann, die Stimmen aller Stimmbezirke nachzuzählen, aus denen sich das beanstandete Wahlergebnis errechnet. Von wesentlicher Bedeutung für diese Entscheidung, die von verschiedenen Faktoren abhängt und sich nicht verallgemeinernd beantworten lässt,

könne insbesondere sein, wie knapp oder wie eindeutig das mit dem Wahleinspruch konkret in Zweifel gezogene Wahlergebnis ausgefallen ist (vgl. juris, Rn. 41 ff.).

Eine dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall vergleichbare Ausnahmekonstellation ist hier nicht gegeben. Es kann dahinstehen, ob aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts abzuleiten ist, dass gegebenenfalls der bloße Umstand eines knappen Wahlausgangs ausreichen kann, um eine umfassende Nachzählung zu rechtfertigen (im Ergebnis ablehnend BremStGH, Urteil vom 22. Mai 2008 - St 1/07 -, NVwZ-RR 2008, 660 = juris, Rn. 95; siehe insoweit auch HVerfG, Urteil vom 26. November 1998 - 4/98 u. a. -, NVwZ-RR 1999, 354 = juris, Rn. 86, wonach allein ein knappes Ergebnis keine rechtserhebliche Tatsache ist). Der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt unterscheidet sich von dem dortigen Fall schon dadurch, dass die damals erhobenen Beanstandungen immerhin zehn von 82 Stimmbezirken eines bestimmten Wahlkreises betrafen (siehe dazu die Sachverhaltsangaben in dem der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorangegangenen Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 19. März 1991 - VerfGH 10/90 -, OVG 42, 280, 281, 283), während der Beschwerdeführer hier lediglich gestützt auf Unregelmäßigkeiten, die zu seinen Lasten in deutlich weniger als 1 % aller 15.777 Stimmbezirke festgestellt worden sind, die richtige Ermittlung aller Zweitstimmenergebnisse landesweit in Zweifel zieht. Dessen ungeachtet kann angesichts der vom Beschwerdeführer für ein weiteres Mandat zusätzlich rechnerisch benötigten 9.783,13 Zweitstimmen jedenfalls von einem knappen Wahlausgang in dem Sinne, wie er der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde lag, keine Rede sein. Daran ändert der Einwand des Beschwerdeführers nichts, dies sei aufgrund der Größenordnung der Landtagswahl weniger als eine Stimme pro Stimmbezirk. Das ist für sich genommen zwar richtig, verstellt letztlich aber den Blick auf das notwendige Ausmaß der potentiellen Fehlerhaftigkeit des Handelns der zuständigen Wahlorgane. Denn während in dem damaligen Fall für einen Erfolg des Wahleinspruchs und für eine Änderung der Mandatsverteilung unter Umständen bereits ein einziger weiterer fehlerhaft ausgezählter Stimmbezirk ausreichte (und tatsächlich auch ausgereicht hat), müssten vorliegend über die bereits korrigierten Fehler hinaus in einer Vielzahl anderer Stimmbezirke in erheblichem Umfang weitere Fehler aufgetreten sein.

bb) Der Beschwerdeführer hat ferner keine schlüssigen Indizien für systematische Wahlmanipulationen zu seinen Lasten dargelegt, die gegebenenfalls geeignet wären, die Integrität des Wahlprozesses infrage zu stellen und eine landesweite Nachzählung zu begründen. Der Landtag musste diesem Verdacht daher nicht näher nachgehen.

(1) Das angeführte Facebook-Posting gibt für die vom Beschwerdeführer behaupteten organisierten Wahlfälschungen nichts Belastbares her. Die fragliche Seite ist augenscheinlich eine Fälschung. Bereits der Name der angeblichen Betreiberin lässt keinen vernünftigen Zweifel daran, dass sie nicht von "Antifa"-Aktivisten stammt. Es liegt offensichtlich fern anzunehmen, eine sich selbst als antifaschistisch bezeichnende linksgerichtete Gruppierung trete unter der Angabe "Internationalsozialistische Antifa" bzw. dem Facebook-Messenger-Namen "@internationalsozialisten" auf. Entsprechend wird auch in der Presse übereinstimmend die Auffassung vertreten, dass es sich höchstwahrscheinlich um Satire oder den Versuch der Diskreditierung handelt (vgl. dazu Stern online vom 26. Juli 2017: "Das ist die Facebook-Seite, auf die sich die AfD bei ihrem Einspruch beruft", abrufbar unter: <https://www.stern.de/politik/deutschland/-internationalsozialistische-antifa---das-ist-die-facebook-seite--auf-die-sich-die-afd-beruft-7554234.html>; Welt online vom 27. Juli 2017: "'Massiv um Stimmen betrogen' - AfD pocht auf Neuauszählung", abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article167127623/Massiv-um-Stimmen-betrogen-AfD-pocht-auf-Neuauszaehlung.html>; vice online vom 27. Juli 2017: "Mit diesem 'Antifa'-Account will die AfD die NRW-Wahlen anfechten", abrufbar unter: <https://www.vice.com/de/article/zmvabw/mit-diesem-antifa-account-will-die-afd-die-nrw-wahlen-anfechten>). Diese Einschätzung wird durch weitere in den Presseberichten wiedergegebene Postings gestützt, in denen vermeintlich linke Positionen absurd überspitzt oder etablierten Parteien bzw. deren Repräsentanten Falschaussagen in den Mund gelegt werden. Hinzu kommt, dass jede plausible Erklärung dafür fehlt, warum eine Gruppe, der es gelungen sei, die Landtagswahl durch ihr zugehörige Wahlhelfer zu manipulieren, und die Gleiches auch für die Bundestagswahl plane, dies (indirekt) bereits zu einem Zeitpunkt einräumen sollte, in dem die Bundestagswahl noch gar nicht stattgefunden hat. Wenn demgegenüber der Beschwerdeführer meint, der Verfasser des Beitrags müsse jedenfalls außerhalb des damals noch nicht eingeleiteten Einspruchsverfahrens Kenntnis von Wahlmanipulationen erlangt haben, da ansonsten der Hinweis,

dass NRW ein Testlauf gewesen sei, nicht nachvollziehbar wäre, überzeugt dies nicht. Ausgehend davon, dass es sich um Satire handelt, drängt es sich auf, dass sich der Urheber des Postings (lediglich) die breite mediale Berichterstattung über die zugunsten des Beschwerdeführers erfolgten Ergebniskorrekturen zunutze gemacht hat, um den Eindruck zu erwecken, die Landtagswahl sei manipuliert worden.

(2) Auch die im Auftrag des Beschwerdeführers von Dr. Michael Ependiller erstellte "Statistische Unregelmäßigkeitsanalyse bei der Landtagswahl NRW 2017" bietet keinen tragfähigen Anhalt oder gar einen Beleg für die Behauptung, dass die Wahlen zu seinen Lasten manipuliert wurden.

Im Zentrum der Untersuchung steht eine sog. Vergleichsanalyse, in deren Rahmen Ependiller auswertet, in wie vielen Wahlkreisen sich durch das endgültige Wahlergebnis Veränderungen bei den Zweitstimmen ("Fehler") zugunsten bzw. zulasten der einzelnen Parteien ergeben haben. Als Basis dient die von IT.NRW im Auftrag des Landeswahlleiters erstellte tabellarische Übersicht der Stimmendifferenzen zwischen dem vorläufigen und dem endgültigen Wahlergebnis auf Wahlkreisebene. Ziel sei es herauszufinden, ob eine Fehlersystematik zu Lasten des Beschwerdeführers vorgelegen habe (vgl. a. a. O., S. 2 ff.). Ausgangspunkt ist ein Münzwurfmodell, dessen Gedanken Ependiller auf die vorliegende Problemstellung überträgt. So wie sich eine geworfene Münze ohne Fehlersystematik "fair" verhalte, solle danach die Wahrscheinlichkeit eines Fehlers zugunsten einer Partei ("Kopf") gleich der Wahrscheinlichkeit eines Fehlers zu ihren Lasten ("Zahl") sein. Trete eines der beiden Ereignisse sehr viel häufiger auf als das andere, könne vermutet werden, dass der Münzwurf nicht fair sei und somit eine Fehlersystematik vorliege. Mathematisch könne dies auf einem entsprechenden Signifikanzniveau durch einen Hypothesentest überprüft werden, der im Wesentlichen die Häufigkeit eines positiven Ereignisses ermittle, ab dem nicht mehr von einem fairen Münzwurf gesprochen werden könne (vgl. a. a. O., S. 3 ff.). In Anwendung eines solchen Hypothesentests identifiziert Ependiller bei den Zweitstimmen insgesamt elf Parteien, für die sich aufgrund signifikanter Abweichungen eine Fehlersystematik andeuten soll, darunter der Beschwerdeführer (vgl. a. a. O., S. 6 ff. und Tabelle 9). Allerdings schließt er nachfolgend allein aus einem auffälligen Test-Wert noch nicht auf Wahlfälschungen zum Nachteil des Beschwerdeführers. Diese Annahme stützt sich vielmehr auf zwei Feststellungen: Zum einen wird

auf die besonders hohe Anzahl sog. Contra-Fehler (= Stimmenzuwächse auf Wahlkreisebene) beim Beschwerdeführer verwiesen (vgl. a. a. O., Tabelle 6). Zum anderen wird eine im Vergleich zu anderen Parteien auffällige Fehlerhöhe angeführt (vgl. a. a. O., Abbildung 2 und Tabelle 7), wobei in beiden Fällen eine umgekehrte Entsprechung bei der Partei AD-Demokraten NRW bestehe (vgl. a. a. O., S. 8 ff.).

Die Schlussfolgerung Ependillers, die Vergleichsanalyse belege mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit großflächige Wahlmanipulationen zulasten des Beschwerdeführers (vgl. a. a. O., S. 9 und 11), verfängt jedoch nicht. Losgelöst davon, ob in dem Vergleich der durch das endgültige Wahlergebnis bewirkten Stimmenveränderungen auf Wahlkreisebene überhaupt ein methodisch belastbarer Ansatz liegt, erweist sich jedenfalls der durchgeführte Hypothesentest als nicht hinreichend tragfähig. Ihm liegt die Vermutung zugrunde, dass beide "Fehlerrichtungen" gleich wahrscheinlich sind, solange sich ein Wahlvorstand fair verhält. Diese Annahme stellt sich indes aus den in der öffentlichen Sitzung des Wahlprüfungsausschusses am 29. August 2017 erörterten Gründen als so nicht schlüssig dar. Dort war zutreffend erläutert worden (vgl. LT-APr 17/25, S. 31), dass der Beschwerdeführer auf den Stimmzetteln und dementsprechend auch in den Wahlniederschriften auf einer Position relativ weit unten aufgeführt war, wo er in seinem näheren Umfeld nur von Parteien umgeben war, die im Vergleich zu ihm jeweils deutlich weniger (oder auch gar keine) Stimmen erhalten haben. Komme es unter dieser Voraussetzung zu Verwechslungen oder verrutsche man in der Parteienreihenfolge, wirke sich das im Ergebnis nahezu zwangsläufig zu Lasten einer stimmenstarken Partei wie dem Beschwerdeführer aus, die durch solche (Eintragungs- oder Übertragungs-)Fehler regelmäßig Stimmen abgibt, umgekehrt aber kaum Stimmen dazugewinnen könne. Dieser auch angesichts der vorliegenden Antworten der Kreiswahlleiter der betroffenen Wahlkreise nachvollziehbar erscheinenden Erklärung ist der Beschwerdeführer nicht substantiiert entgegengetreten, sodass von einer gleichsam unabhängigen Wahrscheinlichkeit, wie sie Ependiller vermutet, nicht ohne Weiteres ausgegangen werden kann. Übrig bleibt damit letztlich nur der - unstrittige - Befund einer erkennbaren Häufung von Fehlern bei der Ergebnisermittlung zulasten des Beschwerdeführers mit einer daraus resultierenden vergleichsweise hohen Zahl an Stimmenverschiebungen zwischen vorläufigem und endgültigem Ergebnis. Dies allein ist aber wegen der ohnehin erwartbaren

Zwangsläufigkeiten noch kein belastbarer Anhaltspunkt für die Annahme, dass Wahlfälschungen stattgefunden haben.

(3) Sonstige Ansatzpunkte für die erhobenen Manipulationsvorwürfe hat der Beschwerdeführer mit dem Einspruch nicht konkret aufgezeigt und sind im Übrigen auch unabhängig davon nicht ersichtlich. Die dem Verfassungsgerichtshof vorliegenden Erläuterungen der Kreiswahlleiter sind für die Annahme einer Manipulationsabsicht unergiebig. Dies gilt auch, soweit die genauen Umstände, die zu einem bestimmten Fehler geführt haben, nicht in allen Fällen von den Kreiswahlleitern aufgeklärt werden konnten. Dass sich die Entstehung eines Wahlfehlers im Nachhinein nicht mehr nachvollziehen lässt, erscheint nicht ungewöhnlich und dürfte bei jeder Wahl festzustellen sein. Hierin liegt angesichts im Einzelfall nicht zu vermeidender Defizite der unter erheblichem Zeitdruck stattfindenden Stimmenauszählung am Wahlabend kein zureichender Grund, nicht von lediglich einem Versehen auszugehen.

Dr. Brandts

Gräfin von Schwerin

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Heusch

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland