



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Zensus 2011
Az.: 065-2/wi
Tel.: 0391/56531-20
fiebig@landkreistag-st.de

1. Oktober 2018

Rundschreiben Nr. 506/2018

Verfassungsmäßigkeit des Zensus 2011; Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018

Kurzfassung:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 19. September 2018 entschieden, dass die Vorschriften, die die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2011 zum Gegenstand hatten, mit der Verfassung vereinbar sind. Sie verstoßen nicht gegen die Pflicht zur realitätsnahen Ermittlung der Einwohnerzahlen der Länder und widersprechen insbesondere nicht dem Wesentlichkeitsgebot, dem Bestimmtheitsgebot oder dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Auch ein Verstoß gegen das Gebot föderativer Gleichbehandlung liegt nicht vor, da die Ungleichbehandlung von Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern gerechtfertigt ist.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 19. September 2018 das Urteil zur Klage der Senate von Berlin und Hamburg entschieden, dass die angegriffenen Vorschriften, die die Vorbereitung und Durchführung der zum Stand vom 9. Mai 2011 erhobenen Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus 2011) zum Gegenstand haben, mit der Verfassung vereinbar sind. Es hat zur Begründung insbesondere auf den Prognose-, Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung des Erhebungsverfahrens verwiesen. In den Leitsätzen stellt das BVerfG heraus:

- 1. Eine staatliche Volkszählung durch Auswertung vorhandener Register und ergänzende Individualbefragungen fällt unter Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG. (145)*
- 2. Soweit das Grundgesetz unmittelbar an die Zahl der Einwohner anknüpft, muss der Gesetzgeber ihre realitätsgerechte Ermittlung sicherstellen. (166)*
- 3. Bei der Regelung des Erhebungsverfahrens verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum. Er muss den an eine „gültige“ Prognose zu stellenden Anforderungen genügen. Weitergehende prozedurale Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren bestehen hingegen nicht. (170)*

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.kommunales-st.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

4. *Soweit Rechtsstellung, Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen von ihrer Einwohnerzahl beeinflusst werden, beruht dies typischerweise auf landesrechtlichen Regelungen des Kommunal- oder Kommunalfinanzverfassungsrechts. Ein dem Bund zurechenbarer Eingriff in ihre Rechtsstellung liegt darin nicht. (184)*
5. *Das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) verpflichten den Gesetzgeber grundsätzlich zu einer Gleichbehandlung nachgeordneter Hoheitsträger. Für den Bund gilt in Bezug auf die Länder insoweit ein föderatives, für Bund und Länder hinsichtlich der Kommunen ein interkommunales Gleichbehandlungsgebot. (210) Gegen Beeinträchtigungen ihrer Rechtspositionen durch den Bund sind Ländern und Kommunen grundsätzlich Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet.*
6. *Da es zum Wesen der Statistik gehört, dass die Daten nach einer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbar Aufgaben verwendet werden, gelten für Volkszählungen Ausnahmen von den Erfordernissen einer konkreten Zweckumschreibung, vom Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat zu sammeln, sowie von den Anforderungen für Weitergabe und Verwertung (vgl. BVerfGE 65, 1 <47>). (223)*
7. *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert die Prüfung, ob aufgrund der Fortentwicklung der statistischen Wissenschaft Möglichkeiten einer grundrechtsschonenderen Datenerhebung bestehen. (226)*

Sachverhalt

In den Jahren 2001 - 2003 wurde ein sog. Zensustest durchgeführt, mit dem die Methode eines registergestützten Zensus erprobt und weiterentwickelt wurde und aus dem die statistischen Ämter des Bundes und der Länder Empfehlungen für die Durchführung eines künftigen Zensus ableiteten.

Mit dem Zensus 2011 wurde ein Methodenwechsel von einer traditionellen Volkszählung im Wege der Vollerhebung hin zu einer maßgeblich auf vorhandene Registerdaten gestützten Erhebung vorgenommen. Dieser Methodenwechsel steht im Mittelpunkt der durch die Antragsteller geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken. Gerügt wird die Verfassungswidrigkeit insbesondere unter dem Aspekt der föderativen und interkommunalen Gleichbehandlung.

Urteilsgründe

Das BVerfG stellt zunächst fest, dass die angegriffenen gesetzlichen Vorschriften formell verfassungsgemäß und insbesondere von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Statistik für Bundeszwecke gedeckt sind (Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG). Eine staatliche Volkszählung durch Auswertung vorhandener Register und ergänzende Befragungen unterfalle dem verfassungsrechtlichen Statistikbegriff und diene auch Zwecken des Bundes.

Auch materiell seien die gesetzlichen Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar. Es wird weder ein Verstoß gegen die sich aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG ergebenden Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin noch gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG festgestellt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung von § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011, der die Grundlagen für die Haushaltsstichprobe enthält, trage den Bedingungen eines Zensus und insbesondere dem Interesse an einer realitätsnahen Ermittlung der Einwohnerzahlen Rechnung. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung im Hinblick auf Regelungsdichte und Bestimmtheit nicht zu beanstanden, denn sie enthalte die wesentlichen Festlegungen für die Haushaltsstichprobe, für das Programm der Stichprobenverordnung und das Verwaltungsverfahren.

Das BVerfG stellt weiter fest, dass auch die angeordneten Verfahren zur Korrektur von Unrichtigkeiten der Melderegisterdaten im Rahmen der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen großer Gemeinden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Der Gesetzgeber habe an die für Vollerhebungen zu erwartende Genauigkeit der Einwohnerzahlenfeststellung angeknüpft. Da davon ausgegangen werden könne, dass die Vollerhebung als traditionelle Erhebungsweise auch den Vorstellungen des Verfassungsgebers zur Genauigkeit der Ermittlung der von ihm vorausgesetzten Einwohnerzahlen zugrunde lag, könne von einer neuen statistischen Methode jedenfalls nicht mehr verlangt werden als von der Vollerhebung.

Soweit der Gesetzgeber davon ausgegangen sei, dass sich auf die im Zensustest untersuchte Weise Daten in der erforderlichen Qualität gewinnen ließen, sei dies nicht zu beanstanden. Sämtliche Bausteine des registergestützten Zensus - mit Ausnahme der abschließenden Verfahren zur Registerfehlerkorrektur - waren bereits im Zensustest erprobt und als grundsätzlich geeignet eingeschätzt worden. Der Gesetzgeber war daher nicht gehalten, das vollständige Verfahren in einer weiteren, für den Verwaltungsvollzug nicht verwertbaren, Testerhebung zu untersuchen.

Das BVerfG führt weiter aus, dass im Nachhinein erkennbar gewordene Abweichungen von der gesetzgeberischen Prognose deren Gültigkeit nicht in Frage stellten. Die amtliche Evaluation spreche vielmehr für einen hohen Grad der Zielerreichung. Es erklärt jedoch, dass der Gesetzgeber bei zukünftigen Volkszählungen die Erfahrungen mit dem verfahrensgegenständlichen Zensus 2011 zu berücksichtigen und die Erforderlichkeit von Anpassungen zu prüfen habe.

Zur Differenzierung im Verfahren für die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen entlang der 10.000-Einwohner-Schwelle, die sich in den Ländern aufgrund der jeweiligen Bevölkerungsstruktur unterschiedlich auswirken kann, fährt das BVerfG fort, dass diese Differenzierung am Gebot föderativer Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1 GG) zu messen sei. Die Anwendung unterschiedlicher Methoden der Volkszählung stelle eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung dar, wenn nicht nur geringfügige Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse naheliegend erscheinen. Die Ungleichbehandlung sei jedoch gerechtfertigt, weil sie aus sachlichen Gründen erfolgte und bei der gebotenen ex-ante-Betrachtung nur geringfügig war.

Die Verwendung unterschiedlicher Verfahren zur Korrektur von Über- und Untererfassungen in den Melderegistern gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 einerseits und § 16 ZensG 2011 andererseits ist nach den Darlegungen des BVerfG vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Erkenntnisstandes vertretbar. Der Differenzierung lag ersichtlich die Vorstellung zugrunde, dass die Verfahren trotz unterschiedlicher Gemeindestruktur in den Ländern geeignet waren, deren Einwohnerzahlen mit zumindest vergleichbarer Genauigkeit zu bestimmen.

Die Beschränkung der Haushaltsstichprobe auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ermöglichte neben einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes insbesondere die Vermeidung von zusätzlichen Grundrechtseingriffen durch die geringere Zahl zu befragender Personen. Sachgerecht ist auch die Erwägung des Gesetzgebers, dass ein durch die Beschränkung des Stichprobenverfahrens verringerter Erhebungsumfang eine höhere Ergebnisqualität der primärstatistisch erhobenen Daten erwarten lasse. Der Gesetzgeber ist insoweit ersichtlich Einschätzungen gefolgt, die auf Erfahrungswerten der amtlichen Statistik beruhen.

Für die unterschiedliche Regelung der Mehrfachfallprüfung in § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 gelten vergleichbare Erwägungen. Auch die Festlegung der Schwelle für die Methodendifferenzierung beruhe auf sachlichen Erwägungen.

Für ein strukturelles Vollzugsdefizit sei dem BVerfG zufolge nichts ersichtlich. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Länder in Konzeption und Vollzug des Zensus 2011 über ihre Statistikbehörden eng eingebunden waren. Den Ländern, in deren Händen der Vollzug im Wesentlichen lag, standen von Anfang an ausreichende Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu Gebote, um ihre Interessen an einem ordnungsgemäßen Vollzug zu wahren. Sie hatten insbesondere die Kontrolle über alle erforderlichen Befragungen und primärstatistischen Erhebungen. Außerhalb des Verantwortungsbereichs der Länder liegende Kontrolllücken seien allenfalls mit Blick auf die zentralisierten Vorgänge denkbar; es sei jedoch weder ersichtlich, dass die Statistikbehörden der Länder insofern Zweifel an der Nachvollziehbarkeit der Verfahrensschritte geäußert hätten, noch, dass entsprechende Nachfragen nicht innerhalb des Bereichs der amtlichen Statistik hätten geklärt werden können.

Die angegriffenen Vorschriften verstießen ferner nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG).

Durch die angegriffenen Vorschriften würden schließlich auch keine verfassungsrechtlich geschützten Rechtsschutzinteressen der Länder oder Kommunen verletzt. Soweit das Grundgesetz für den Bund eine Pflicht zur realitätsgerechten Ermittlung der Bevölkerungszahlen enthält, folge aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zumindest ein Anspruch der Länder auf föderative Gleichbehandlung durch den Bundesgesetzgeber. Ein allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch lässt sich aus Art. 20 Abs. 1 GG jedoch nicht ableiten. Fehler in der Durchführung des Zensus 2011 seien daher grundsätzlich nicht geeignet, das Recht der Länder auf föderative Gleichbehandlung zu beeinträchtigen. Allein den Vollzug und seine Kontrolle aber

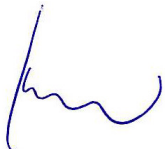
beträfen die angegriffenen Löschungsvorschriften der § 8 Abs. 3, § 19 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 und § 15 ZensVorbG 2011.

Weitergehender Rechtsschutzmöglichkeiten bedürfe es von Verfassungs wegen nicht. Dass den Ländern grundsätzlich kein fachgerichtlicher Rechtsschutz gegen die Feststellung ihrer Einwohnerzahl zur Verfügung steht, sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Feststellung der Einwohnerzahlen sei durch Behörden der Länder erfolgt. Es gehörte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten daher zu ihren Aufgaben, bei der Erhebung Rechtmäßigkeit und Einheitlichkeit des Vollzugs sicherzustellen.

Die angegriffenen Lösungsregelungen verstießen auch nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG. Soweit es sich - wie bei den Antragstellern - um Stadtstaaten handelt, seien sie nicht Träger der Garantie kommunaler Selbstverwaltung. Ihre Stellung als Kommunen wird in dem vorliegend allein maßgeblichen Rechtsverhältnis zum Bund durch ihren staatsrechtlichen Status als Länder vollständig überlagert. Die anderen Kommunen würden in ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Rechtsstellung nicht beeinträchtigt. Das Zensusgesetz 2011 regle weder die Rechtsverhältnisse der Kommunen zum Bund noch zu den Ländern. Insofern könnten auch die hier in Rede stehenden Löschungsvorschriften keine Auswirkungen auf die subjektive Rechtsstellungsgarantie der Kommunen haben.

Wegen der weiteren Einzelheiten nehmen wir auf die Anlage Bezug.

In Vertretung

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' followed by a wavy line.

Struckmeier

Anlage