

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail an die

1. **kreisfreien Städte**
2. **hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden**
3. **Verbandsgemeinden**

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Kagelmann
Durchwahl: 0391 5924-390

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
12-00-00/Ka

Datum
13.11.2017

Zensus 2011

Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts zu Anträgen Berlins und Hamburgs

Sehr geehrte Damen und Herren,

1. Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts am 24.10.2017

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts unter Vorsitz seines Präsidenten Prof. Dr. Andreas Voßkuhle verhandelte am 24.10.2017 sechs Stunden, und damit wesentlich länger als geplant, über die Anträge Berlins und Hamburgs zur Zensusgesetzgebung mit Blick auf deren Konsequenzen für die Einwohnerzahlen und Finanzen der beiden Städte. Alleine Berlin hat nach eigenen Angaben wegen der durch das Zensusergebnis 2011 um ca. 180.000 geringeren Einwohnerzahl binnen der zehn Jahre bis zur Neufeststellung der Einwohnerzahl aufgrund des Zensus 2021 Einnahmeverluste in Höhe von ca. 4,7 Mrd. EUR zu gewärtigen.

Als Stadtstaaten und damit zugleich Bundesländer sind Berlin und Hamburg befugt, das höchste deutsche Gericht im Wege einer abstrakten Normenkontrolle direkt anzurufen. Verhandelt wurde demgemäß nicht über die konkreten Zensusergebnisse der beiden Städte, sondern über die Verfassungsmäßigkeit der Zensusgesetzgebung des Bundes.

Die Anträge der Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind als [Anlage 1](#), die Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 22.08.2017 als [Anlage 2](#) und dessen Verhandlungsgliederung vom 17.10.2017 als [Anlage 3](#) beigelegt.

Verfassungsrichter Prof. Dr. Peter M. Huber gab als Berichterstatter zu Verhandlungsbeginn einen Überblick über die zur Erörterung und Entscheidung anstehenden sechs Fragenkomplexe:

1. Ist eine Volkszählung in der neuen Gestalt des Zensus 2011¹ grundsätzlich verfassungsgemäß durchführbar?
2. Führt die unterschiedliche Behandlung der Kommunen bis 10.000 Einwohner und der anderen Kommunen dennoch für alle Kommunen zu vergleichbaren Zensusergebnissen?
3. Waren die Vorgaben des Zensusrechts zu den diversen Bereichen des Zensus und zu dessen Korrekturmechanismen sowie zu den Zuständigkeiten ausreichend bestimmt? Wie weit durfte eine Relativierung mit Blick auf den „Projektcharakter“ des Zensus 2011 ggf. reichen?
4. Haben die Bundesländer bei der Einwohnerzahlenfeststellung einen Anspruch auf Gleichbehandlung und wie weit reicht das Gleichbehandlungsgebot ggf.?
5. Wie weit reicht die Rechtsschutzgarantie der Kommunen aufgrund von Art. 28 Grundgesetz beim Zensus? Können etwaige Rechtsverletzungen im Nachhinein revidiert werden? Ggf. wie?
6. Regelte der Bundesgesetzgeber die wesentlichen Elemente des Zensus selbst und wie weit reicht das Bestimmtheitsgebot bei der Zensusgesetzgebung?

Der Berichterstatter verglich die Rechtsetzung zum Zensus 2011 mit einer „Operation am offenen Herzen“, da sie – trotz des Zensustests 2001 und damit langen Vorlaufs – im Vorfeld des Zensus 2011 mit großem Zeitdruck erfolgte. Nicht alle bedeutenden Zensuselemente lagen infolge dessen bei der Rechtsetzung vor. § 2 Abs. 2 der Stichprobenverordnung der Bundesregierung zum Zensusgesetz 2011 ist dafür ein signifikantes Beispiel:

„Bei der Erstellung des Stichprobenplans und bei der Stichprobenziehung sind die Qualitätsvorgaben aus dem vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens zu berücksichtigen.“

In der Verhandlung hierüber wurde erörtert, inwieweit der Gesetzgeber Vorgaben zur Qualität von Zensusergebnissen selbst regeln muss und mit Blick auf die Komplexität der Materie kann („Regelungsdichte“). Ferner setzte sich das Gericht mit der Frage auseinander, ob die Überprüfung der Validität erhobener Daten mit den Mechanismen des Zensus möglich war und ob daher durch diese Mechanismen Folgefehler beim Zensus 2021 verhindert werden. Aufgeworfen wurde in diesem Zusammenhang ferner die Grundsatzfrage, ob es einen Anspruch auf „gute“ Gesetze gibt und wer jenseits der Parlamente nach welchen Kriterien die Erfüllung dieses Anspruchs ggf. einfordern bzw. durchsetzen kann.

Berlin und Hamburg legten den Schwerpunkt ihrer Anträge in der Verhandlung auf die als „Strukturbruch“ und „Methodenbruch“ titulierte Ungleichbehandlung von kleineren und größeren Kommunen (oberer Aufzählungspunkt 2). Kleinere Kommunen seien hierdurch gegenüber größeren nachweislich bevorzugt worden. Bei den Flächenländern sei dieser Effekt abgemildert worden, weil bei ihnen die Einwohnerzahlen sowohl größerer als auch kleinerer Kommunen in die Einwohnerzahl des Landes einfließen. Berlin und Hamburg entbehrten dieser

¹ Ersatz der noch bei der Volkszählung 1987 praktizierten Befragung aller Einwohnerinnen und Einwohner („primärstatistische Vollerhebung“) durch Registerauswertungen, deren Ergebnisse mit Haushaltsstichproben und anderen Kontrollmechanismen validiert und ggf. korrigiert werden.

„Ausgleichsfunktion“ kleinerer Kommunen, seien damit gegenüber den Flächenländern schlechter gestellt. Diese Benachteiligung müsse korrigiert werden.

Für alle Kommunen wichtige Aspekte der Zensusgesetzgebung blieben dahinter zurück.

Dennoch konnte der Eindruck gewonnen werden, dass sich das Gericht bei seiner Urteilsfindung auch mit ihnen auseinandersetzen wird. Dazu zählt die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes für alle Kommunen. Er war ihnen verwehrt, weil sie ihre Zensusergebnisse nicht zu Prüfungszwecken einsehen durften, wiewohl es hierfür Möglichkeiten unter Wahrung des Datenschutzes gegeben hätte. Ihre Zensusdaten sollten gemäß Zensusgesetz sogar 2015 gelöscht werden. Dies verhinderte das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Anträge von Berlin und Hamburg.

Erörtert wurden in der Verhandlung auch Zensusalternativen. Zu ihnen zählt ein gänzlich auf Melderegisterdaten beruhender Zensus. Das landesweite Melderegister von Rheinland-Pfalz wurde dabei mehrfach erwähnt. Es ermöglicht landeseinheitliche Registerkonsolidierungen, verhindert insbesondere Mehrfacheinträge von Personen auf Ebene des Bundeslandes.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist in den nächsten Monaten zu rechnen. Es kündigte eine Terminfestsetzung hierzu vorab an.

Dies ist im Kontext zu den Perspektiven zu Registerführung und Zensus zu sehen, die der **nationale Normenkontrollrat** entwickelte. Die Äußerungen des Normenkontrollrats, der sich dabei auf die Einführung eines Zentralen Melderegisters in Österreich bezieht, lauten wie folgt:

„Bis 2021 müssen Vorkehrungen getroffen worden sein, damit von diesem Zeitpunkt an ein registergestützter Zensus jährlich sowie mit deutlich verkleinerter Stichprobe durchgeführt und die Anforderungen an die Registerlandschaft rechtzeitig konkretisiert sowie gegebenenfalls angepasst werden können. Dies ermöglicht perspektivisch den Übergang zu einem komplett registerbasierten Zensus. Unter dieser Prämisse sollte die amtliche Statistik ab sofort ihre Anforderungen an ein Stammzahlensystem nach österreichischem Vorbild sowie an neu zu schaffende Register für Basisdaten ausarbeiten. [...]“

Beim Zensus können prozentual die meisten Kosten gespart werden: Ein vollständig registerbasierter Zensus ist bis zu 98% günstiger als eine traditionelle Volkszählung. Dies ergibt sich vor allem aus dem Verzicht auf eine umfangreiche Feldzählung und der Digitalisierung vieler Arbeitsschritte. Allein für die Vorbereitung und Durchführung von Feldzählungen fallen bei einem traditionellen Zensus fast drei Viertel der Kosten an – dieses Arbeitspaket würde langfristig komplett entfallen“.

Es steht daher zu erwarten, dass der Bund die Einführung eines zentralen Melderegisters vorantreibt.

2. Auswirkungen dieser Entscheidung in Sachsen-Anhalt

Wir hatten zuletzt mit E-Mail-Rundschreiben vom 12.10.2016 berichtet, dass in Sachsen-Anhalt acht Städte (Stadt Burg, Stadt Blankenburg (Harz), Hansestadt Osterburg, Stadt Genthin, Stadt Schönebeck und Landeshauptstadt Magdeburg, Lutherstadt Eisleben und Stadt Sandersdorf-Brehna) gegen die Zensusbescheide des Statistischen Landesamtes Klage erhoben und sich damit gegen die in den Bescheiden erfolgte Feststellung der (zu niedrigen) Einwohnerzahl gewandt haben.

Das Verwaltungsgericht Magdeburg hat am 27.09.2016 die Klagen der Stadt Burg, der Stadt Blankenburg (Harz), der Hansestadt Osterburg und der Landeshauptstadt Magdeburg gegen die auf der Grundlage des Zensusgesetzes 2011 amtlich festgestellten Einwohnerzahlen zurückgewiesen.

Die dagegen eingelegten Berufungen hat das Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt am 06.06.2017 bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in den Verfahren der abstrakten Normenkontrolle des Senats von Berlin (Az: 2 BvF 1/15) und des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg (Az: 2 BvF 2/15) ausgesetzt.

Insoweit ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch für die in Sachsen-Anhalt anhängigen Verfahren relevant und zunächst abzuwarten.

Über die weiteren Entwicklungen werden wir aktuell informieren.

Mit freundlichen Grüßen



Heiko Liebenehm
Erster Beigeordneter

Anlagen