

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018

2 BvF 1/15

2BvF 2/15

- 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)**
- 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 bestimmbaren 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)

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 1/15 -

- 2 BvF 2/15 -

Verkündet

am 19. September 2018

Fischböck

Amtsinspektorin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

I. über den Antrag festzustellen,

1. dass § 7 Absatz 1 und Absatz 2 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781) sowie § 2 Absatz 2 und Absatz 3 der Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011) vom 25. Juni 2010 (BGBl I S. 830) mit Artikel 80 Absatz 1 Satz 1, Satz 2 und Satz 4 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1, Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3, Artikel 19 Absatz 4 Satz 1, Artikel 103 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 2 Satz 1, Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 107 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sind,
2. dass § 19 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781) mit Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 103 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 2 Satz 1, Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 107 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig ist.

Antragsteller: Senat von Berlin,
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister, Senatskanzlei,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen und Dr. Remo Klinger,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin -

II. über den Antrag festzustellen,

1. dass § 7 Absatz 1 und Absatz 2 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781) mit Artikel 20 Absatz 1, Absatz 2 Satz 2, Absatz 3, Artikel 80 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2, Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und Satz 3, Artikel 84 Absatz 2, Artikel 106 Absatz 5 bis Absatz 7, Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2, Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig ist,
2. dass § 2 Absatz 2 und Absatz 3 und § 3 Absatz 2 der Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011) vom 25. Juni 2010 (BGBl I S. 830) mit Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 3, Artikel 80 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sind,
3. dass § 19 und § 8 Absatz 3 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781), ferner § 15 des Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensusvorbereitungsgesetz 2011) vom 8. Dezember 2007 (BGBl I S. 2808) mit Artikel 20 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 107 Absatz 1 Satz 4, Absatz 2 Sätze 1 bis 3, Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und Satz 3 in Verbindung mit Artikel 106 Absatz 5 bis Absatz 7, Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sind,
4. dass § 15 Absatz 2 und Absatz 3 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781) mit Artikel 20 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes, jeweils in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes, unvereinbar und nichtig ist.

Antragsteller: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch den Ersten Bürgermeister, Senatskanzlei,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstraße 2, 80538 München -

Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. Oktober 2017 durch

Urteil

für Recht erkannt:

- 1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. § 7 Absätze 1 bis 3, § 8 Absatz 3, § 15 Absätze 2 und 3 und § 19 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781) sowie § 15 des Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensusvorbereitungsgesetz 2011) vom 8. Dezember 2007 (BGBl I S. 2808) sind mit dem Grundgesetz vereinbar.**
- 3. § 2 Absätze 2 und 3 und § 3 Absatz 2 der Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011) vom 25. Juni 2010 (BGBl I S. 830) sind mit dem Grundgesetz vereinbar.**
- 4. Die einstweilige Anordnung vom 26. August 2015, zuletzt verlängert durch Beschluss des Senats vom 14. Mai 2018, wird damit gegenstandslos.**

Inhaltsverzeichnis

	Rn.
A. Sachbericht	1
I. Sachverhalt	2
1. Hintergrund	2
2. Zensustest	5
a) Rechtsgrundlage	6
b) Ergebnisse	7
c) Untersuchung	10

d) Bewertung	11
aa) Vergleich der Modellvarianten	12
bb) Berechnungen zur Belastung der Bevölkerung	16
cc) Empfehlungen der amtlichen Statistik	19
e) Weitere Aufklärung	21
f) Entscheidung für registergestützten Zensus / Zensuskommission	23
3. Zensusvorbereitungsgesetz 2011	24
a) Gegenstand und Begründung	25
b) Vorschriften	27
c) Nicht aufgegriffener Änderungsvorschlag	28
4. Relevante Vorschriften des Unionsrechts	29
5. Zensusgesetz 2011	30
a) Vorschriften	31
b) Gesetzesbegründung	32
aa) Haushaltsstichprobe, § 7 ZensG 2011	33
(1) Allgemeine Vorgaben, Zufallsfehler	33
(2) Stichprobenumfang	37
(3) Stichprobenverfahren	40
bb) Mehrfachfallprüfung.	41
cc) Löschungsvorschriften	42
c) Nicht aufgegriffene Änderungsvorschläge	43
6. Stichprobenforschungsprojekt	45
7. Stichprobenverordnung	54
a) Ergebnisse des Forschungsprojekts	55
b) Regelungen	56
c) Begründung	57
8. Ausführungsgesetze der Länder	61
9. Vollzug	62

a) Ablauf der Haushaltsstichprobe, Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten	63
b) Ergebnis	72
aa) Berlin	73
bb) Hamburg	74
cc) Erläuternder Inhalt der Feststellungsbescheide	75
dd) Fehlende Einhaltung der Prognose zum Stichprobenzufallsfehler.	76
II. Anträge	77
1. Antragsteller zu I.	77
a) § 7 Abs. 1 und Abs. 2 ZensG 2011	78
b) § 19 ZensG 2011	81
c) StichprobenV	82
2. Antragsteller zu II.	86
a) § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV	87
b) Ungleichbehandlung durch die Mehrfachfallprüfung.	91
c) Rechtsschutzbeeinträchtigungen durch § 8 Abs. 3, § 19 ZensG 2011; § 15 ZensVorbG 2011	92
d) Verfassungswidrigkeit der StichprobenV	93
III. Stellungnahmen	94
1. Bundesregierung	94
a) Allgemeine Ausführungen	95
b) Wesentlichkeitsdoktrin, Art. 80 Abs. 1 GG, Bestimmtheitsgebot	98
c) Stichprobenverfahren und StichprobenV: Bestimmtheitsgebot und Art. 80 Abs. 1 GG	103
d) Gleichbehandlung der Länder und Gemeinden	105
aa) Rechtfertigung der Methodendifferenzierung	106
bb) Unbedenklichkeit der Differenzierung in § 15 ZensG 2011	109
cc) Transparenzgebot	110
e) Vorgaben der Finanzverfassung sowie von Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und Art. 84 Abs. 2 GG	111

f) Lösungsregelungen	112
aa) Eingriffstiefe der Haushaltsstichprobe und Erforderlichkeit von Lösungsregelungen	113
bb) Kein Rechtsschutz durch Neufeststellung möglich	115
cc) Kein Leerlauf der Rechtsschutzinteressen von Länder und Kommunen	116
2. Statistisches Bundesamt	117
a) Zensustest	118
b) Nachträgliche Qualitätsbeurteilungen	120
c) Zensusregelungen in der EU	121
d) Reversibilität von Lösungen, Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse	124
e) Nach § 15 ZensVorbG zu löschende Daten	128
3. Weitere Schriftsätze der Antragsteller und der Bundesregierung	129
IV. Einstweilige Anordnung	130
V. Mündliche Verhandlung	131
B. Besetzung des Senats	132
C. Zulässigkeit	134
I. Auslegung der Anträge	135
II. Zulässigkeitsvoraussetzungen	137
1. Antragsberechtigung	137
2. Objektives Klarstellungsinteresse	138
D. Begründetheit	142
I. Formelle Verfassungsmäßigkeit	143
II. Materielle Verfassungsmäßigkeit - Maßstäbe	149
1. Verfassungsrechtliche Ermittlungspflicht für Einwohnerzahlen der Länder	150
a) Verfassungsunmittelbare Bedeutung der Einwohnerzahlermittlung	151
aa) Stimmenanzahl im Bundesrat, Art. 51 Abs. 2 GG	152
bb) Finanzverfassung	154
(1) Ausgangspunkt des örtlichen Aufkommens	155

(2) Umsatzsteuerverteilung	156
(3) Länderfinanzausgleich i.e.S.	158
(4) Ergänzungszuweisungen des Bundes	161
(5) Verteilung der Lasten aus unionsrechtlichen Sanktionen	162
cc) Neugliederungen nach Art. 29 GG	163
b) Verfassungsauftrag zur Regelung eines Zensusverfahrens	164
c) Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers	170
aa) Sachgebietsbedingter weiter Ebntschätzungsspielraum	171
bb) Prognosecharakter der Verfahrensgestaltung	174
cc) Keine besonderen prozeduralen Anforderungen	178
d) Keine verfassungsrechtliche Vorwirkung einfachgesetzlicher Anknüpfungen	179
aa) Grundsätze, Wahlkreiseinteilung	180
bb) Keine besonderen Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG	182
(1) Primäre Länderverantwortlichkeit für kommunale Finanzausstattung	183
(2) Keine Relevanz der Feststellungsbescheide und Anknüpfung	186
cc) Getrennte Bestimmung des Eingriffscharakters im Verhältnis zum Land	189
2. Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG).	190
a) Wesentlichkeitsdoktrin	191
aa) Voraussetzungen	192
bb) Rechtsfolgen	195
cc) Begrenzung durch funktionale Zuweisung und Komplexität	197
b) Bestimmtheitsgebote, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG	198
aa) Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG als Konkretisierung von Wesentlichkeitsdoktrin und Allgemeinem Bestimmtheitsgebot	199
bb) Anforderungen hinreichender Bestimmtheit	201
c) Weitere Anforderungen an delegierte Rechtsetzung	206
aa) Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG, Subdelegation	207

bb) Grenzen der Ermächtigungsgrundlage	209
3. Förderative und interkommunale Gleichbehandlung	210
a) Gebot föderativer Gleichbehandlung	211
b) Gebot interkommunaler Gleichbehandlung	213
4. Akzessorische Rechtsschutzgarantien für Länder und Kommunen	215
a) Länder	216
b) Kommunen	217
5. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	218
a) Gewährleistungsgehalt	219
b) Schranken	220
c) Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen bei automatisierter Datenverarbeitung	221
d) Bereichsspezifika amtlicher Statistik	223
e) Prüfungspflicht hinsichtlich grundrechtsschonenderer Volkszählungsmethoden	226
III. Materielle Verfassungsmäßigkeit - Subsumtion ZensG 2011 und Zens-VorbG 2011	228
1. § 7 ZensG 2011: Wesentlichkeitsdoktrin, Bestimmtheitsgrundsatz; Art. 80 Abs. 1 GG	229
a) Bereichsspezifische Maßstäbe.	230
aa) Bedeutung der Regelung und Eingriffstiefe der Haushaltsstichprobe	231
bb) Bereichsspezifische Besonderheiten amtlicher Statistik	233
(1) Projektcharakter der Erhebung	234
(2) Beurteilungsspielraum und Pfadabhängigkeit.	235
(3) Fachliche Komplexität und Erforderlichkeit im Verfahren verfügbar werdender Daten	237
cc) Unionsrechtliche Verpflichtung; Zeitdruck	239
(1) Keine Absenkung der Maßstäbe durch selbst verursachten Zeitdruck	240
(2) Keine Anhaltspunkte für unvertretbares Ausmaß zurechenbarer Verzögerungen	241

dd) Funktionalitätsbezogene Aspekte; technische Komplexität	242
b) Regelung der wesentlichen Fragen	244
aa) Regelungszusammenhang mit ZensVorbG 2011	245
bb) Regelungszweck, Erhebungsgebiete, Erhebungsmerkmale	246
cc) Verfahrensdetermination durch Regelungen zum Stichprobenumfang und -fehler	247
dd) Weitere begrenzende inhaltliche Vorgaben	251
c) Verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit verbleibender Spielräume	256
aa) Behandlung von Sonderbereichen und Verhältnis zur Mehrfachfallprüfung	257
bb) Regelung nur „angestrebter“ Genauigkeit, Qualitätsvorgaben	259
cc) Regelungsdichte zu Schichtung und Verteilung des Stichprobenumfangs	262
dd) Regelung zum Auswahlverfahren	267
ee) Hinreichende Regelungsdichte zum Hochrechnungsverfahren	268
ff) Ergänzende Stichprobe	270
gg) Verfahrensregelungen	271
hh) Delegation der Schlussfestlegung des Stichprobenumfangs zulässig	272
ii) Kein Verstoß gegen Art. 84 Abs. 2 GG	274
jj) Gesamtbetrachtung: Hinreichende Regelungsdichte und Bestimmtheit	275
2. Anforderungen an die Verfahrensgestaltung für Zensusverfahren	278
a) Maßstab: Zur Wahrung der Zwecke verfassungsunmittelbarer Anknüpfungen geeignetes Verfahren	279
b) Abwägungsgesichtspunkte und Gestaltungsspielraum	284
c) Gültigkeit der Prognose des Gesetzgebers ex ante	288
aa) Umfang der Ermittlungen kein Anzeichen für Fehlprognose	289
bb) Anknüpfung der Prognose zum Verfahren	291
cc) Vertretbarkeit der Einschätzung der Registerkorrekturverfahren	293
d) Keine Ungültigkeit der Prognose aufgrund nachträglicher Umstände	296

e) Überprüfungspflichten des Gesetzgebers	300
3. Gleichbehandlungsgrundsätze nicht verletzt	301
a) Maßstab	302
b) Ungleichbehandlung	304
c) Rechtfertigung.	308
aa) § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 16 ZensG 2011	309
(1) Erwägungen des Gesetzgebers auf Grundlage des Zensustests	310
(2) Sachliche Nachvollziehbarkeit	312
(3) Einhaltung des Beurteilungsspielraums	315
bb) § 15 Abs. 2 und Abs. 3 ZensG 2011	321
cc) Schwelle für die Methodendifferenzierung	324
d) Kein strukturelles Vollzugsdefizit; ausreichende Kontrollmöglichkeiten der Länder	329
e) Überprüfungspflichten des Gesetzgebers	334
4. Kein Verstoß gegen Recht auf informationelle Selbstbestimmung	335
5. Rechtsschutzinteressen nicht verletzt	339
a) Länder	340
aa) Keine Berührung von Länderinteressen durch Löschungsvorschriften und Verfahrensgestaltung	341
bb) Kein subjektiv-rechtlicher allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch	344
cc) Kein verfassungsrechtliches Erfordernis verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes für die Länder	345
b) Kommunen	346
IV. Materielle Verfassungsmäßigkeit - Subsumtion StichprobenV	350
1. Einhaltung der Ermächtigungsgrundlage.	351
2. Delegation	356
3. Kein Verstoß gegen Gebot der Klarheit und Widerspruchsfreiheit	357

G r ü n d e :

A.

Die Normenkontrollanträge richten sich gegen Vorschriften, die die Vorbereitung und Durchführung der zum Stand vom 9. Mai 2011 erhobenen Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus 2011), insbesondere die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen, zum Gegenstand haben. Mit diesem Zensus 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.

1

I.

1. Der Zensus (Volkszählung) dient der Ermittlung von Basisdaten zu Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation als Grundlage der amtlichen Statistik; eine zentrale Aufgabe solcher Erhebungen ist die statistische Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 19).

2

Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu einer Volkszählung nimmt die Genauigkeit der auf ihrer Grundlage fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen (vgl. § 5 Abs. 1 Bevölkerungsstatistikgesetz - BevStatG) und anderer auf ihr aufbauenden Statistiken immer weiter ab, so dass in regelmäßigen Intervallen neue Erhebungen durchgeführt werden müssen, um verlässliche Bevölkerungszahlen und weitere Grunddaten für politische und wirtschaftliche Entscheidungen und Planungen sowie wissenschaftliche Untersuchungen zu erhalten (vgl. BRDrucks 222/07, S. 1, 11; BTDrucks 14/5736, S. 10; BTDrucks 16/12219, S. 1, 19; Statistisches Bundesamt, Neue Methode der Volkszählung. Der Test eines registergestützten Zensus, Wirtschaft und Statistik, 5/2001, S. 333 <333 f.>; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <813>). Die letzte Vollerhebung fand in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik im Jahre 1981 und in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1987 statt (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 1, 19). Vor allem letztere war politisch umstritten und Gegenstand des Urteils des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1 ff. - Volkszählungsurteil 1983).

3

Vor der hier verfahrensgegenständlichen Erhebung waren unter Einbeziehung des Statistischen Bundesamtes (vgl. Statistisches Bundesamt, Volkszählung 2000 - oder was sonst?, Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Bd. 21, 1992, S. 103 ff.) und im Rahmen einer Anfang der 1990er Jahre eingerichteten Arbeitsgruppe der statistischen Ämter des Bundes und der Länder Alternativen zu einer Volkszählung in der bisherigen Form der Vollerhebung durch individuelle Befragungen untersucht worden, die zunächst nicht als überlegen eingeschätzt wurden (vgl. Eppmann, Von der Volkszählung 1987 zum registergestützten Zensus 2010?, Statistische Analysen und Studien NRW, Bd. 17, S. 3 <3>). Vor dem Hintergrund des Volkszählungsurteils so-

4

wie aus Kosten- und Akzeptanzgründen wurde die Suche nach Alternativen gleichwohl fortgesetzt (Statistisches Bundesamt, Neue Methode der Volkszählung. Der Test eines registergestützten Zensus, Wirtschaft und Statistik, 5/2001, S. 333 <335>; Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <710>; kritisch etwa: Wiegert, in: Grohmann/Sahner/Wiegert <Hrsg.>, Volkszählung 2001, 1999, S. 9 <11 f.>). So beauftragte die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz - IMK) am 21. November 1997 eine Arbeitsgruppe beim Statistischen Bundesamt („Gemeinschaftsweiter Zensus 2001“), die mit Statistikexperten aus Bund und Ländern besetzt sein sollte, damit, ein Konzept für einen registergestützten Zensus zu entwickeln (Beschlussniederschrift über die 150. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 1997 in Schwerin, zitiert nach Eppmann, Von der Volkszählung 1987 zum registergestützten Zensus 2010?, Statistische Analysen und Studien NRW, Bd. 17, S. 3 <4>). Auf der Basis der von der Arbeitsgruppe entwickelten Alternativmodelle beschloss die Innenministerkonferenz am 19./20. November 1998 für künftige Zensus einen Wechsel von der primärstatistischen Vollerhebung zu hauptsächlich registergestützter Datengewinnung (Beschlussniederschrift über die 153. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 19./20. November 1998 in Bonn, zitiert nach Eppmann, Von der Volkszählung 1987 zum registergestützten Zensus 2010?, Statistische Analysen und Studien NRW, Bd. 17, S. 3 <4>; vgl. BTDrucks 14/5736, S. 10). Dieser angekündigte Methodenwechsel wurde vom Bundestag begrüßt (vgl. BTDrucks 13/11168, S. 3).

2. Zur Vorbereitung der Umstellung wurde in den Jahren 2001 bis 2003 ein sogenannter Zensustest durchgeführt, mit dem die Methode eines registergestützten Zensus erprobt und weiterentwickelt werden sollte (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Das registergestützte Verfahren beim Zensus 2011, 2011, S. 6; BTDrucks 14/5736, S. 10).

a) Rechtsgrundlage hierfür war das Gesetz zur Erprobung eines registergestützten Zensus (Zensustestgesetz - ZensTeG) vom 27. Juli 2001 (BGBl I S. 1882). Wesentliche Ziele des Zensustests waren die Überprüfung der Qualität der Register und der Validität der ihnen zu entnehmenden Daten (Registertest), die Bewertung verschiedener statistischer Verfahren (Verfahrenstest) und der Möglichkeiten, Mehrfachmeldungen zu überprüfen (vgl. BTDrucks 14/5736, S. 1, 11 f.; Statistisches Bundesamt, Neue Methode der Volkszählung. Der Test eines registergestützten Zensus, Wirtschaft und Statistik, 5/2001, S. 333 <336 ff.>; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <815 f.>; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 10). Hierzu wurden die Daten von Registern mit den Ergebnissen verschiedener Interviewbefragungen und einer postalisch durchgeführten Gebäude- und Wohnungsstichprobe verglichen und ausgewertet (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <816>; Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <711>). Die Ergebnisse des Zensus-

5

6

tests sind vom Statistischen Bundesamt aufbereitet worden (zitiert als: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests).

b) Der Zensus test ergab bei den Melderegistern unterschiedliche Fehlerquoten durch Über- und Untererfassungen und - bei typisierender Betrachtung - einen Zusammenhang zwischen der Qualität der Registerdaten und der Gemeindegröße (vgl. Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <711>). So waren Über- und Untererfassungen in kleinen Gemeinden - auch prozentual gesehen - seltener als in großen, wobei es generell mehr sogenannte „Karteileichen“ (Übererfassungen) als Fehlbestände (Untererfassungen) gab (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests, S. I, 40, 42 f., 56, 58, 60, 91, 96; Berg/Bihler, Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, April 2011, S. 317 <318>; dies., Das Hochrechnungsverfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, April 2014, S. 229 <229>; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <816, 817>; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 27). Ohne Berücksichtigung der im Rahmen des Zensus tests als zusätzliches Korrekturinstrument erprobten Befragungen im Zuge der Haushaltegenerierung ergab sich folgendes Bild (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests, S. 40, 42, 91; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <816 ff.>):

Gemeindegröße		Fehlbestände: „Karteileichen“		„Karteileichen“ Durch Mehrfachfall- Verbleibende		
(Einwohner):		(insgesamt):	ohne „tempo- räre“:	prüfung geklärte „Karteileichen“:	„Karteileichen“:	
<10.000	1,3%	2,8%	2,0%	0,7%	1,4%	0
10.000 - 50.000	1,3%	3,5%	2,5%	0,6%	1,9%	0
50.000 - 100.000	2,1%	Keine Angabe	2,4%	0,7%	1,7%	-
50.000 - 800.000	2,1%	4,9%	3,4%	0,6%	2,8%	0
alle >100.000	2,4%	Keine Angabe	4,3%	0,6%	3,7%	1
nur >800.000	3,0%	7,6%	6,0%	0,6%	5,4%	2
Berlin	2,7%	8,1%	6,3%	0,5%	5,8%	3
Hamburg	2,9%	7,1%	6,0%	0,7%	5,4%	2
Bundesweit	1,7%	4,1%	2,9%	0,6%	2,3%	0

Nach Auffassung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder hatte der Zensustest die Durchführbarkeit eines registergestützten Zensus in Deutschland bestätigt. Zudem stellte man fest, dass

- Übererfassungen durch Aussonderung von (temporären) „Karteileichen“ mittels Auswertung einer zweiten (Register-)Datenlieferung zu einem späteren Stichtag (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 41, 60, 107) und durch eine Mehrfachfallprüfung in Form einer Befragung der mehrfach erfassten Personen (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 65, 75, 84) schrittweise reduziert werden können, wobei es mit den vorhandenen Instrumenten möglich wäre, 95,02% der primärstatistisch bereinigten Mehrfachfälle maschinell und damit ohne Belastung der Bürger sowie mit deutlich reduziertem Kostenaufwand zu bereinigen (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 100);
- zur Aufdeckung von Registerfehlern die Nutzung der Angaben der Gebäude- und Wohnungserhebung im Rahmen der sogenannten Haushaltegenerierung (d.h. insbesondere der Zuordnung der im Melderegister erfassten Personen zu einem Haushalt, vgl. Münnich/Gabler u.a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011, Statistik und Wissenschaft, Bd. 21, 2012, S. 18) in Betracht komme und dabei unplausible Fälle mit einer (weiteren) Befragung geklärt werden könnten;
- sich für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern der Anteil der „Karteileichen“ mit diesem Verfahren (Registerauswertung und Befragung bei fehlender Plausibilität) auf 0,7% reduzieren ließe (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <818>; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Unterlage für die Sitzung der Arbeitsgruppe 4 „Haushaltegenerierung“ vom 18. Juli 2006, S. 1). Simulationsrechnungen ergaben jedoch, dass dieses Verfahren nur für den Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser die gewünschte Effektivität aufweise, im Mehrfamilienhausbereich demgegenüber Kosten-Nutzen-Erwägungen dagegen sprächen (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 247 ff.; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <818>). In Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern ließe sich der durchschnittliche Anteil an „Karteileichen“ so am deutlichsten, auf 1,1%, reduzieren, da dort ein großer Teil der Bevölkerung in Ein- und Zweifamilienhäusern lebt (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 253, 271);

- die Registernutzung - zusätzlich zu Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Melderegister (vgl. dazu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus-tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <821, 832>; Hin, EU-weite Volkszählung 2010/11: Stand der Vorbereitungsarbeiten in Deutschland und auf europäischer Ebene, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2006, S. 3 <8>) - um primärstatistische Verfahren ergänzt werden müsse, wenn sie als Grundlage der Ermittlung belastbarer amtlicher Einwohnerzahlen dienen solle (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus-tests, S. 58 f., 254, 312).

Die Erkenntnisse aus dem Zensus-test deuteten zudem darauf hin, dass die in der Bevölkerungsfortschreibung ermittelte Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland um mehr als 1,3 Millionen Personen überhöht gewesen sein dürfte (BTDrucks 16/12219, S. 19, 21; Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus-tests, S. 88).

c) Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wurden in der Arbeitsgruppe „Konzeption möglicher Modellvarianten“ neben den Basisbausteinen eines registergestützten Zensus (insbesondere Abfrage und Verarbeitung von Daten der Melderegister, postalische Gebäude- und Wohnungszählung, primärstatistische Erhebung in Sondergebäuden, Mehrfachfallprüfung) verschiedene Modelle von Ergänzungen durch Stichprobenerhebungen diskutiert (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus-tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <824 ff.>). Dabei wurde auch untersucht, ob mit der Stichprobe zusätzliche Merkmale erhoben werden könnten und ob dies in allen Gemeinden geschehen sollte (a.a.O., S. 827 f.). Der Umfang der Stichprobe sollte daran ausgerichtet werden, dass der Saldo von „Karteileichen“ und Fehlbeständen im Durchschnitt der Gemeinden bei einer Wahrscheinlichkeit von 95% mit einem maximalen Fehler von +/- 1,0% ermittelt werden könne. Sofern mit der Stichprobe weitere Merkmale erhoben würden, sollte der absolute Standardfehler auf allen Ebenen maximal 1,0 Prozentpunkte betragen (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus-tests, S. 303 f., 315).

d) Vor diesem Hintergrund wurden die verglichenen Varianten wie folgt bewertet:

aa) Bei einer herkömmlichen Volkszählung im Wege der Vollerhebung, die Referenzmodell war, würden die amtlichen Einwohnerzahlen zwar nach einem einheitlichen Verfahren durch flächendeckende Befragung und Zählung ermittelt. Falsche Ergebnisse könnten sich insoweit nur durch eine fehlerhafte Handhabung des Verfahrens ergeben; allerdings wäre eine herkömmliche Vollerhebung deutlich teurer als die anderen Varianten (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus-tests, S. 322 ff.; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus-tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <830 f.>).

Ein Kombinationsmodell aus registergestütztem Zensus für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern und herkömmlicher Zählung für Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern wurde zwar als deutlich kostengünstiger als eine herkömmliche Vollerhebung eingestuft. Die Vorteile des herkömmlichen Zensus könnten allerdings

nur für einen kleinen Teil der Gemeinden (82 Großstädte von 13.811 Gemeinden mit einem Anteil von knapp 31% der Gesamtbevölkerung) genutzt werden. Zudem würden für die Ermittlung der Einwohnerzahlen unterschiedliche Verfahren angewandt, mit der Folge, dass die für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern festgestellten Einwohnerzahlen eine deutlich niedrigere Genauigkeit aufwiesen. Außerdem befürchtete man in Großstädten Akzeptanzprobleme (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests, S. 321 f., 325; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <831>).

Bei einem registergestützten Zensus mit Stichproben in allen Gemeinden würden die amtlichen Einwohnerzahlen unter Anwendung einheitlicher mathematisch-statistischer Verfahren hingegen auch mit gleicher Genauigkeit ermittelt (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests, S. 318, 325). Würde ausschließlich das Stichprobenverfahren zur Korrektur der Melderegister genutzt, wäre dafür ein Stichprobenumfang von 10,1 Millionen Personen erforderlich, davon 6,2 Millionen Personen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern (a.a.O., S. 317 f.). In kleinen Gemeinden wäre bei diesem Modell ein hoher Auswahlsatz erforderlich, der in gut 2.000 Gemeinden (nahe) bei 100% der Einwohner läge und einer Vollerhebung annähernd gleichkäme (a.a.O., S. 318).

14

Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder empfahlen daher, Stichproben nur in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern durchzuführen. Da knapp 90% der Gemeinden in Deutschland weniger als 10.000 Einwohner aufwiesen, wäre die Anwendung von ergänzenden Stichproben in diesen Gemeinden mit einem beträchtlichen Kostenaufwand und mit einer weiteren Belastung der Bevölkerung verbunden. Zudem wiesen diese kleinen Gemeinden die geringsten „Karteileichen“- und Fehlbestandsraten auf. Auch sei hier die korrigierende Wirkung von Befragungen (im Ein- und Zweifamilienhausbereich) im Fall von konkreten Unstimmigkeiten am größten (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests, S. 254 f.).

15

bb) Mit Blick auf die Erstreckung der Stichprobe auf weitere Merkmale und eine Einbeziehung der (in den Registern der Bundesagentur für Arbeit nicht erfassten) sonstigen Erwerbstätigen ergab sich folgendes Bild: Mit einer Erhöhung des Stichprobenumfangs auf in diesem Falle 11,8 Millionen statt 10,1 Millionen Personen könnten belastbare Ergebnisse für alle Gemeinden ab 10.000 Einwohnern nachgewiesen werden (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests, S. 318 f., 326). Wollte man die zusätzlichen Informationen nur für größere Gemeinden (ab 10.000 Einwohnern) gewinnen, so wäre auch nur ein verhältnismäßig geringer Mehraufwand erforderlich, sollte dies für alle Gemeinden geschehen, müsste der Stichprobenumfang auf 20,4 Millionen Personen in etwa verdoppelt werden, da eine Stichprobe von 550 Adressen je Gemeinde benötigt wird (vgl. a.a.O., S. 318). Das hätte nach damaliger Einschätzung einen finanziellen Mehraufwand von insgesamt 78 Millionen Euro erfordert (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus tests, S. 319, 326; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <831>: 464 Millionen statt 386 Millionen Euro).

16

Soweit die ergänzende Stichprobe lediglich zur statistischen Bereinigung von Registerfehlern eingesetzt wird, reichte bei einer Stichprobe nur in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ein Stichprobenumfang von 3,9 Millionen Personen aus. Hinzu kämen etwa 1,7 Millionen Personen (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 310; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Unterlage für die Sitzung der Arbeitsgruppe 4 „Haushaltegenerierung“ vom 18. Juli 2006, S. 1), die in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern leben und bei denen im Rahmen der Haushaltegenerierung wegen vom Melderegister abweichender Angaben bei der Gebäude- und Wohnungszählung Rückfragen durchgeführt werden müssten. Der Umfang der Befragung läge bei dieser Variante mit rund 5,6 Millionen Personen immer noch deutlich unter der Variante von Stichproben in allen Gemeinden. Allerdings könnten bei dieser Variante die Einwohnerzahlen nur für Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern (rund 1.500 Gemeinden mit einem Anteil von 72% an der Gesamtbevölkerung) mit vergleichbarer (statistischer) Genauigkeit ermittelt werden, während für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern nur eine beschränkte Vergleichbarkeit der Genauigkeit zu erzielen wäre. Insgesamt ging man davon aus, dass es in diesem Fall zu einer leichten Unterschätzung der Einwohnerzahlen der kleinen Gemeinden (durchschnittliche „Karteileichen“-Rate: 0,7%; Fehlbestandsrate: 1,3%) kommen würde (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 320, 327; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <818>), weil mit den im Zensustest erprobten Bereinigungsverfahren vor allem die Übererfassungen in den Melderegistern deutlich reduziert werden könnten, die Untererfassungen dagegen kaum. Daher müssten für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern Verfahren zur Reduzierung der Fehlbestände entwickelt werden (vgl. Statistisches Bundesamt, Zusammenfassung der Ergebnisse des Zensustests, S. III f., 259 f., 327; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <832>; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Unterlage für die Sitzung der Arbeitsgruppe 4 „Haushaltegenerierung“ vom 18. Juli 2006, S. 2).

Für die Erhebung und den Nachweis weiterer Merkmale ging man davon aus, dass der Stichprobenumfang der ergänzenden Stichprobe um 2 Millionen Personen auf 5,9 Millionen Personen erhöht werden müsste, zuzüglich der 1,7 Millionen Personen für die Befragung im Rahmen der Haushaltegenerierung in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 320, 327). Für eine flächendeckende Bereitstellung insoweit hinreichend zuverlässiger Ergebnisse für Kreise, Regierungsbezirke und Länder sollten zusätzlich 0,3 Millionen Personen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern befragt werden (vgl. auch a.a.O., S. 310, 327). Der Kostenaufwand für diese erweiterte Modellvariante wurde mit einem Zuwachs von 21 Millionen Euro auf dann 336 Millionen Euro veranschlagt, im Vergleich zu dem damit erreichbaren Informationszuwachs jedoch als eher gering bewertet (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 327; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests,

cc) Zusammenfassend gaben die statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Wesentlichen folgende Empfehlungen für die Durchführung eines künftigen Zensus (vgl. Statistisches Bundesamt, Zusammenfassung der Ergebnisse des Zensustests, S. I f., 329 f.; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <832>):

19

- Der Zensus sollte registergestützt unter Rückgriff auf Daten der Melderegister, der Bundesagentur für Arbeit sowie anderer Register der öffentlichen Verwaltung, verbunden mit einer postalischen Gebäude- und Wohnungszählung bei den Gebäudeeigentümern und Wohnungseigentümergeinschaften und ergänzt durch weitere primärstatistische Erhebungen, durchgeführt werden.
- Die ergänzenden primärstatistischen Erhebungen sollten aus folgenden Komponenten bestehen: Primärerhebungen bei den Verwaltern von Anstaltsgebäuden und den Bewohnern von Studentenwohnheimen sowie primärstatistische Kontrollerhebungen im Rahmen der Mehrfachfallprüfung und Haushaltegenerierung; Stichprobenerhebungen in allen Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern zur statistischen Korrektur der Über- und Untererfassungen der aus den dortigen Melderegistern erhobenen Einwohnerzahlen. Dabei sollte in Kauf genommen werden, dass die Einwohnerzahlen je nach Gemeindegröße mit unterschiedlichen statistischen Verfahren ermittelt würden. Die ergänzende Stichprobe sollte zur Erhebung zusätzlicher zensustypischer Merkmale genutzt werden, wobei der finanzielle und erhebungstechnische Mehraufwand als gering eingeschätzt wurde.
- Schließlich wurde empfohlen, umgehend mit den Maßnahmen zur Qualitätssteigerung der Register, insbesondere der Melderegister sowie der Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit zu beginnen. Für die Vorarbeiten wurde wegen des Aufbaus der notwendigen Erhebungsinfrastruktur ein Vorlauf von mindestens vier Jahren vor dem Zählungstichtag für erforderlich gehalten.

Die Ergebnisse des Zensustests wurden der Innenministerkonferenz in ihrer Sitzung am 7./8. Juli 2004 vorgelegt. Diese setzte eine länderoffene Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesministeriums des Innern ein, um vor einer endgültigen Weichenstellung für den Zensus 2011 bestimmte rechtliche und fachliche Aspekte nochmals zu überprüfen (Beschlussniederschrift über die 174. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 8. Juli 2004 in Kiel, S. 18). In ihrem Bericht vom 20. September 2004 hat die Arbeitsgruppe die Empfehlung der statistischen Ämter für einen registergestützten Zensus und das vorgeschlagene Zensusmodell bestätigt, Verbesserungsmöglichkeiten bei Registern dargestellt und entsprechende Vorschläge gemacht. Auf dieser Grundlage sprach sich die Innenministerkonferenz am 18./19. November 2004 für einen registergestützten Zensus aus (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung vom 9. November 2016, S. 57 f.).

20

e) Entsprechend der Empfehlung aus dem Zensus test, Verfahren zur Reduzierung der Fehlbestände in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern zu entwickeln, wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet und das Bayerische Landesamt für Statistik mit einer Studie beauftragt (vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Unterlage für die Sitzung der Arbeitsgruppe 4 „Haushaltgenerierung“ vom 18. Juli 2006, S. 1). Da der Zensus test gezeigt hatte, dass es bei Gebäuden mit drei oder mehr bewohnten Wohnungen keine praktikablen Ansätze zur Identifizierung von Registerfehlern anhand der Daten der Haushaltgenerierung gibt, beschränkten sich die Untersuchungen auf Ein- und Zweifamilienhäuser.

21

Dabei zeigte sich, dass fast 80% der „Karteileichen“ und 70% der Fehlbestände an Adressen auftreten, an denen eine oder zwei bewohnte Wohnungen gemeldet sind (a.a.O., S. 2). Zudem ergab sich, dass sich durch eine Befragung „unplausibler“ Fälle in Einfamilienhäusern die „Karteileichen“ um 59% und die Fehlbestände um 54,4% korrigieren ließen, bei Adressen mit zwei bewohnten Wohnungen jedoch nur um 43,5% der „Karteileichen“ und 39,1% der Fehlbestände (a.a.O., S. 16 f.). Bei einer Beschränkung der primärstatistischen Klärung auf Einfamilienhäuser wurde eine Reduktion der „Karteileichen“ von 2% um etwa 0,7 Prozentpunkte errechnet, was in Kombination mit der Mehrfachfallprüfung zu einer Rate von 0,84% „Karteileichen“ führte. Hinsichtlich der Fehlbestände ergab sich eine Verringerung um knapp 0,3 Prozentpunkte auf eine Rate von etwa 1% Fehlbeständen. Bei Einbeziehung von Zweifamilienhäusern wären 500.000 Haushalte (knapp 1,67 Millionen Personen) statt 340.000 Haushalte (knapp 0,99 Millionen Personen) zu befragen, die Quote an „Karteileichen“ würde dann 0,72%, die der Fehlbestände 0,87% betragen (a.a.O., S. 17 f.). Daher wurde - auch unter Berücksichtigung des Befragungsaufwands - eine primärstatistische Befragung an Adressen mit nur einer bewohnten Wohnung empfohlen (a.a.O., S. 17).

22

f) Auf Grundlage dieser Untersuchungen ging die Bundesregierung davon aus, dass sich durch eine Auswertung der Melderegister, der Daten der Bundesagentur für Arbeit sowie von Dateien zum Personalbestand der öffentlichen Hand, eine postalische Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümer, eine Befragung der Verwalter oder Bewohner von Gemeinschaftsunterkünften, Anstalten, Wohnheimen und ähnlichen Einrichtungen sowie durch Stichproben zur Sicherung der Datenqualität und zur Erfassung weiterer Erhebungsmerkmale bei etwa 10% der Bevölkerung Zensusdaten in erforderlicher Qualität gewinnen lassen würden (vgl. BRDrucks 222/07, S. 13). Am 29. August 2006 beschloss das Bundeskabinett, im Jahre 2011 einen registergestützten Zensus durchzuführen. 2007 wurde durch Erlass des Bundesministeriums des Innern eine „Zensuskommission“ eingesetzt, die aus neun Fachwissenschaftlern aus den Bereichen Statistik, Demographie, Soziologie, Geographie, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Datenschutz bestand. Sie wurde beauftragt, „die von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder entwickelten Konzepte, Methoden und Verfahren für den registergestützten Zensus 2011, einschließlich der ergänzenden Stichprobe“ zu prüfen, wissenschaftlich zu bewerten, die entsprechen-

23

den Umsetzungsarbeiten kritisch und konstruktiv zu begleiten sowie Empfehlungen für das weitere Vorgehen auszusprechen (vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 14. September 2007). Sie konstituierte sich am 24. September 2007 (vgl. BT(A)Drucks 16(4)255 G, S. 2).

3. Am 20. September 2007 beschloss der Bundestag (vgl. Deutscher Bundestag, PlenProt. 16/115, S. 11924) das Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensusvorbereitungsgesetz 2011 - ZensVorbG 2011), mit Beschluss vom 28. November 2007 wies er den Einspruch des Bundesrats (vgl. BRDrucks 759/07 <Beschluss>) zurück (vgl. Deutscher Bundestag, PlenProt. 16/129, S. 13563); das Zensusvorbereitungsgesetz 2011 trat am 13. Dezember 2007 in Kraft (vgl. BGBl I 2007, S. 2808).

a) Das Zensusvorbereitungsgesetz 2011 regelt insbesondere den Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters durch das Statistische Bundesamt (§ 2 ZensVorbG 2011) zur Vorbereitung einer Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung im Wege der Auswertung von in Registern gespeicherten Daten sowie ergänzender Befragungen (registergestützter Zensus; vgl. § 1 ZensVorbG 2011). Das Anschriften- und Gebäuderegister sollte alle am Zensusstichtag existierenden Anschriften mit Wohnraum und bewohnten Unterkünften und damit alle Anschriften, an denen sich zum Zensusstichtag zensusrelevante Gebäude befinden und zensusrelevante Personen leben, enthalten (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 16). Die Übermittlung von Daten durch die Meldebehörden hierzu (vgl. BRDrucks 222/07, S. 24) ist in § 5 ZensVorbG 2011 geregelt. Die in § 5 Abs. 1 Nr. 3 bis 11 ZensVorbG 2011 genannten Merkmale sollten der Festlegung der Stichprobenmethodik dienen (vgl. BRDrucks 222/07, S. 24). Die aus den Melderegistern ableitbaren Informationen, etwa über die Anzahl der mit alleiniger oder Hauptwohnung gemeldeten Personen oder die Zahl der Personen mit unterschiedlichen Familiennamen je Anschrift, sollten es ermöglichen, die Stichprobenauswahl möglichst effizient zu gestalten. Für die endgültige Festlegung der geeigneten Merkmalskombination hielt der Gesetzgeber noch methodische Untersuchungen auf der Grundlage der übermittelten Angaben für erforderlich. Hierzu sollten nach § 5 Abs. 4 ZensVorbG 2011 die Merkmale nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 und Nr. 7 bis 11 ZensVorbG 2011 in einer getrennten Stichprobenorganisationsdatei gespeichert und bei Bedarf für methodische Untersuchungen, deren Federführung gemäß § 3 BStatG beim Statistischen Bundesamt liegen sollte, herangezogen werden (vgl. BRDrucks 222/07, S. 25 ff.).

In § 15 ZensVorbG 2011 finden sich Regelungen über die Löschung von Daten. Damit wollte der Gesetzgeber den Anforderungen des Volkszählungsurteils von 1983 (BVerfGE 65, 1 <46 ff.>) Rechnung tragen, wonach die zur Identifizierung der Auskunftspflichtigen oder sonstiger Betroffener dienenden Daten zu löschen sind, wenn ihre Kenntnis für die Erfüllung der Aufgaben auf dem Gebiet der Statistik für Bundeszwecke nicht mehr erforderlich ist. Die Stichprobenorganisationsdatei sollte daher lediglich der Vorbereitung des Zensus 2011 dienen und spätestens mit Abschluss der

Vorbereitung gelöscht werden (§ 15 Abs. 2 ZensVorbG 2011), während das in § 15 Abs. 3 ZensVorbG 2011 behandelte Anschriften- und Gebäuderegister für Vorbereitung und Durchführung des Zensus verfügbar sein sollte (vgl. BRDrucks 222/07, S. 33).

b) Das Zensusvorbereitungsgesetz 2011 enthält - soweit von Bedeutung - folgende Regelungen:

27

§ 1 Anwendungsbereich

Dieses Gesetz regelt den Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters zur Vorbereitung einer Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung, die im Wege der Auswertung der in den Melderegistern und anderen Verwaltungsregistern gespeicherten Daten sowie im Wege ergänzender Befragungen (registergestützter Zensus) im Jahre 2011 durchgeführt werden soll.

§ 2 Anschriften- und Gebäuderegister

(1) Das Statistische Bundesamt erstellt und führt zur Vorbereitung des Zensus ein Anschriften- und Gebäuderegister. Die nach Landesrecht für die Durchführung der Bundesstatistiken zuständigen Stellen (statistische Ämter der Länder) wirken bei Aufbau und Pflege des Anschriften- und Gebäuderegisters mit und nutzen es für die Vorbereitung des Zensus.

(2) Das Anschriften- und Gebäuderegister dient

1. der Steuerung des Ablaufs der Gebäude- und Wohnungszählung sowie der Ablaufkontrolle aller primärstatistischen Erhebungen des Zensus,

2. zur Vorbereitung und als Auswahlgrundlage für die beim Zensus vorgesehenen Stichprobenerhebungen,

3. dazu, die Erhebungen für den Zensus zu koordinieren, im Rahmen der Durchführung des Zensus die aus verschiedenen Quellen stammenden Daten zusammenzuführen und die in den Zensus einzubeziehenden Gebäude, Wohnungen und Personen auf Vollzählbarkeit zu prüfen,

4. der Entwicklung eines Systems der raumbezogenen Analysen und Darstellungen von statistischen Ergebnissen und der Schaffung einer Grundlage für eine kleinräumige Auswertung des Zensus.

(3) Im Anschriften- und Gebäuderegister werden zu jeder Wohnanschrift folgende Angaben gespeichert:

1. Ordnungsnummer,

2. Postleitzahl,
3. Ort oder Gemeinde,
4. Ortsteil oder Gemeindeteil,
5. Straße,
6. Hausnummer,
7. Anschriftenzusatz,
8. Lage des Gebäudes,
9. Amtlicher Gemeindeschlüssel,
10. Schlüssel des Orts- oder Gemeindeteils,
11. Schlüssel der Straße,
12. Gemeindeeigener Schlüssel der Straße,
13. Koordinatenwerte einschließlich Qualitätskennzeichen,
14. Gemeindegrößenklasse,
15. Gebädefunktion,
16. Gebäudestatus,
17. Anzahl der Wohnungen,
18. Anzahl bewohnter Wohnungen,
19. Personenzahl Hauptwohnung je Anschrift,
20. Personenzahl Nebenwohnung je Anschrift,
21. Anzahl der Deutschen je Anschrift,
22. Anzahl der Ausländer je Anschrift,
23. Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Anschrift,
24. Anzahl der Arbeitslosen je Anschrift,
25. Kennzeichnung der Erhebungsstelle,
26. Stichprobenkennzeichen,
27. Anzahl unterschiedlicher Familiennamen je Anschrift,
28. Fluktuationsrate je Anschrift, für Sondergebäude zusätzlich:
29. Art der Einrichtung,
30. Name und Anschriften der Träger, Eigentümer oder Verwalter

der Unterkunft,

31. Erhebungsverfahren bei Sondergebäuden, Auskunftspflichtige für die Gebäude- und Wohnungszählung:

32. Familienname und Vornamen oder Bezeichnung und

33. Anschrift der jeweiligen Eigentümer, Erbbauberechtigten, Verwalter oder sonstigen Verfügungsberechtigten der Gebäude und Wohnungen.

(4) Das Anschriften- und Gebäuderegister muss für die Durchführung des Zensus spätestens ab dem 31. Dezember 2010 nutzbar sein.

§ 3 Ortsverzeichnis

(1) Das Statistische Bundesamt erstellt und führt ein von dem Register nach § 2 getrenntes Verzeichnis der Geburtsorte und Geburtsstaaten (Ortsverzeichnis). Es wird von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder für die Durchführung des Zensus genutzt.

(2) Im Ortsverzeichnis werden gespeichert:

1. Geburtsorte,
2. Geburtsstaaten,
3. Geburtsorte - Standesamt -,
4. Staaten, aus denen Zuzüge erfolgt sind.

§ 4 Übermittlung von Daten durch die Vermessungsbehörden

(1) Die nach Landesrecht für das Vermessungswesen zuständigen Stellen (Landesvermessungsbehörden) übermitteln dem Bundesamt für Kartographie und Geodäsie zum 1. April 2008 für jede Anschrift elektronisch Angaben zu folgenden Merkmalen mit Stichtag 1. April 2007:

1. Kennung Datensatz,
2. Eindeutige Datensatznummer,
3. Amtlicher Gemeindeschlüssel,
4. Von den Landesvermessungsbehörden vergebener Schlüssel des Orts- oder Gemeindeteils,
5. Von den Landesvermessungsbehörden vergebener Schlüssel der Straße,

6. Hausnummer,
7. Anschriftenzusatz,
8. Koordinatenwerte einschließlich Qualitätskennzeichen,
9. Name der Straße,
10. Postleitzahl,
11. Postalischer Ortsname einschließlich Zusätze.

(2) Die Landesvermessungsbehörden übermitteln die Änderungen der Angaben zu den Merkmalen nach Absatz 1, die sich jeweils gegenüber der letzten Übermittlung ergeben haben, elektronisch bis zum 31. Juli eines Jahres mit Stand 1. April desselben Jahres für die Jahre 2008 bis 2010 an das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

(3) Das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie überprüft die Angaben nach den Absätzen 1 und 2 auf Vollständigkeit, ergänzt Datenlücken und übermittelt die vollständigen Angaben elektronisch an das Statistische Bundesamt.

§ 5 Übermittlung von Daten durch die Meldebehörden

(1) Für den Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters nach § 2 und des Ortsverzeichnisses nach § 3 übermitteln die nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen Stellen (Meldebehörden) den statistischen Ämtern der Länder für alle gemeldeten Einwohner aus den Melderegistern elektronisch die folgenden Angaben mit Stichtag 1. April 2008 innerhalb der folgenden vier Wochen:

1. Gegenwärtige Anschrift einschließlich amtlicher Gemeindegemeinschaften,
2. Sofern vorhanden, der gemeindeeigene Schlüssel der Straße,
3. Status der Wohnung nach alleiniger Wohnung, Haupt- oder Nebenwohnung,
4. Tag des Beziehens der Wohnung,
5. Tag der Anmeldung bei der Meldebehörde,
6. Familienname,
7. Staatsangehörigkeiten,
8. Vorherige Anschrift,
9. Familienstand,

10. Tag der Geburt,
11. Geschlecht,
12. Geburtsort,
13. Geburtsstaat,
14. Geburtsort - Standesamt -,
15. Staat, aus dem der Zuzug erfolgt ist.

Die Angaben nach Satz 1 Nr. 1 bis 11 sind bei den statistischen Landesämtern unverzüglich von den Angaben zu den Nummern 12 bis 15 zu trennen.

(2) Die Meldebehörden übermitteln den statistischen Ämtern der Länder aus den Melderegistern elektronisch die Angaben nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 11 mit Stichtag 1. April 2010 innerhalb der folgenden vier Wochen.

(3) Die statistischen Ämter der Länder übermitteln die Angaben nach den Absätzen 1 und 2 spätestens acht Wochen nach dem jeweiligen Stichtag der Datenübermittlungen der Meldebehörden elektronisch an das Statistische Bundesamt.

(4) Die Angaben nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 und 7 bis 11 werden in einer Stichprobenorganisationsdatei beim Statistischen Bundesamt gespeichert. Sie wird von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder für die Entwicklung von Stichprobenplänen und Hochrechnungsverfahren verwendet.

§ 6 Übermittlung von Daten durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit übermittelt für die am 30. September 2007 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und für die am 13. März 2008 arbeitslos gemeldeten Personen dem Statistischen Bundesamt zum 15. April 2008 elektronisch jeweils die Angaben zu folgenden Merkmalen:

1. Wohnort einschließlich Postleitzahl und amtlicher Gemeindegemeinschaftsschlüssel,
2. Straße,
3. Hausnummer und Anschriftenzusätze,
4. Status (beschäftigt oder arbeitslos).

§ 15 Löschung

- (1) Der Familienname nach § 5 Abs. 1 Nr. 6 wird gelöscht, nach-

dem im Zuge der in § 7 geregelten Zusammenführungen und Auswertungen für jede Anschrift die Zahl der dort gemeldeten Personen mit unterschiedlichen Familiennamen festgestellt worden ist. Die Daten nach § 6 werden nach der Erstellung des Anschriften- und Gebäuderegisters gelöscht.

(2) Die Stichprobenorganisationsdatei nach § 5 Abs. 4 wird zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens am Zensusstichtag gelöscht.

(3) Das Anschriften- und Gebäuderegister nach § 2 wird zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Abschluss der Auswertung des Zensus, spätestens jedoch sechs Jahre nach dem Zensusstichtag, aufgelöst und die darin gespeicherten Daten gelöscht.

c) Die Fraktionen von FDP und BÜNDNIS 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag wie auch der Bundesrat hatten beantragt, das Zensusvorbereitungsgesetz 2011 zur Sicherung eines einheitlichen Vollzugs des Zensus um eine Regelung zu ergänzen, mit der Abweichungen von den Regelungen der § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 2, § 4 Abs. 1 und 2, § 5 Abs. 1, 2 und 3, § 7 Abs. 2, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 1 und 2, § 10 Abs. 1 und 3 ZensVorbG 2011 gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG hätten ausgeschlossen werden sollen (vgl. BTDrucks 16/5525, S. 23 f.; BTDrucks 16/6455, S. 7; Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW in seiner Stellungnahme im Innenausschuss des Bundestags zum Zensusvorbereitungsgesetz BT(A)Drucks 16(4)255 C, S. 8). Dieser Vorschlag wurde vom Bundestag jedoch nicht aufgegriffen.

28

4. Seit 2008 verpflichten Art. 1, 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (ABl EU Nr. L 218 vom 13. August 2008, S. 14 ff., im Folgenden: Verordnung <EG> Nr. 763/2008) die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, alle zehn Jahre, beginnend mit dem Jahr 2011, aufgrund gemeinsamer Regeln umfassende Daten über die Bevölkerung und die Wohnungssituation zu erheben (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 1). Für die europäischen Statistiken ist die Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (ABl EU Nr. L 87 vom 31. März 2009, S. 164 ff., im Folgenden: Verordnung <EG> Nr. 223/2009) zu beachten, die unter anderem statistische Grundsätze (Art. 2 Verordnung <EG> Nr. 223/2009) und Qualitätskriterien für die Erstellung europäischer Statistiken definiert (Art. 12 Verordnung <EG> Nr. 223/2009) und die Organisation europäischer Statistiken (Art. 4 ff., Art. 13 ff. Verordnung <EG> Nr. 223/

29

2009) sowie Geheimhaltungspflichten (Art. 20 ff. Verordnung <EG> Nr. 223/2009) regelt. Wahl und Ausgestaltung der Zensusmethodik sowie die dabei heranzuziehenden Datenquellen sind - anders als die zu erhebenden Zensusdaten (Art. 3 i.V.m. dem Anhang der Verordnung <EG> Nr. 763/2008) - weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen (vgl. BT(A)Drucks 16(4) 255, S. 2; Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 19; Stepputat, DÖV 2011, S. 111 <112>; Obermann, LKV 2014, S. 66 <69>). Art. 4 Abs. 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 erlaubt insoweit ausdrücklich eine Kombination aus registergestützten Zählungen und Stichprobenerhebungen. Schließlich macht die Verordnung (EG) Nr. 1201/2009 der Kommission vom 30. November 2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über Volks- und Wohnungszählungen in Bezug auf die technischen Spezifikationen für die Themen sowie für deren Untergliederungen Vorgaben, um eine Vergleichbarkeit der bei Volks- und Wohnungszählungen erhobenen und an die Europäische Union übermittelten Daten zu gewährleisten (Erwägungsgrund 1 und Art. 1 der vorgenannten Verordnung). Bei der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 sind zudem die Verordnung (EU) Nr. 519/2010 der Kommission vom 16. Juni 2010 zur Annahme des Programms der statistischen Daten und der Metadaten für Volks- und Wohnungszählungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABI EU Nr. L 151 vom 17. Juni 2010, S. 1 ff.) und die Verordnung (EU) Nr. 1151/2010 der Kommission vom 8. Dezember 2010 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über Volks- und Wohnungszählungen in Bezug auf die Modalitäten und die Struktur der Qualitätsberichte sowie das technische Format der Datenübermittlung (ABI EU Nr. L 324 vom 9. Dezember 2010, S. 1 ff.) zu beachten.

5. Am 24. April 2009 beschloss der Deutsche Bundestag (Deutscher Bundestag, PlenProt. 16/218, S. 23808) das Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011 - ZensG 2011); der Bundesrat stimmte diesem am 15. Mai 2009 zu (Bundesrat, PlenProt. 858, S. 185 f.; BRDrucks 375/09 <Beschluss>). Die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten erfolgte am 8. Juli 2009. Es ist am 16. Juli 2009 in Kraft getreten (vgl. BGBl I S. 1781).

a) Soweit hier von Bedeutung, bestimmt das Zensusgesetz 2011:

§ 1 Art, Zwecke und Berichtszeitpunkt des Zensus

(1) Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder führen eine Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) mit Stand vom 9. Mai 2011 (Berichtszeitpunkt) als Bundesstatistik durch.

(3) Der Zensus dient:

1. der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden und der Bereitstellung der Grundlage für die

30

31

Fortschreibung der amtlichen Einwohnerzahlen für die Zeit zwischen zwei Volkszählungen,

2. der Gewinnung von Grunddaten für das Gesamtsystem der amtlichen Statistik sowie von Strukturdaten über die Bevölkerung als Datengrundlage insbesondere für politische Entscheidungen von Bund, Ländern und Kommunen auf den Gebieten Bevölkerung, Wirtschaft, Soziales, Wohnungswesen, Raumordnung, Verkehr, Umwelt und Arbeitsmarkt sowie

3. der Erfüllung der Berichtspflichten nach der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (ABl L 218 vom 13.8.2008, S. 14).

§ 2 Erhebungseinheiten und Begriffsbestimmungen

(2) Die amtliche Einwohnerzahl einer Gemeinde ist die Gesamtzahl der Personen, die ihren üblichen Aufenthaltsort in der Gemeinde haben. Der übliche Aufenthaltsort einer Person ist der Ort, an dem sie nach den melderechtlichen Vorschriften mit nur einer alleinigen Wohnung oder mit ihrer Hauptwohnung gemeldet sein sollte. Bei den im Ausland tätigen Angehörigen der Bundeswehr, der Polizeibehörden und des Auswärtigen Dienstes sowie ihrer dort ansässigen Familien ist anstelle des Aufenthaltsortes der Staat des Aufenthaltes anzugeben.

§ 3 Übermittlung von Daten durch die Meldebehörden und durch oberste Bundesbehörden

(1) Zur Aktualisierung des Anschriften- und Gebäuderegisters nach § 2 des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 vom 8. Dezember 2007 (BGBl I S. 2808) sowie zur Vorbereitung und Durchführung des Zensus übermitteln die Meldebehörden den statistischen Ämtern der Länder für jede gemeldete Person elektronisch die folgenden Daten:

(2) Die Meldebehörden übermitteln die Daten nach Absatz 1:

1. zum Stichtag 1. November 2010,

2. zum Berichtszeitpunkt,

3. zum Stichtag 9. August 2011 jeweils innerhalb von vier Wochen nach den genannten Zeitpunkten.

(5) Die nach Absatz 2 Nummer 1 übermittelten Daten werden als Hilfsmerkmale für die Durchführung des Zensus erfasst.

(6) Von den nach Absatz 2 Nummer 2 und 3 übermittelten Daten

werden die Daten nach Absatz 1 Nummer 4 und 5 (Angabe des Monats und des Jahres aus dem Merkmal Tag der Geburt), 7 bis 12 sowie 15 bis 19 als Erhebungsmerkmale und die nach Absatz 1 Nummer 1 bis 3, 5 (Angabe des Tages aus dem Merkmal Tag der Geburt), 6, 13, 14 sowie 20 bis 26 als Hilfsmerkmale erfasst.

(7) Die statistischen Ämter der Länder übermitteln dem Statistischen Bundesamt die Daten nach Absatz 1 nach Abschluss der Vollzähligkeits- und Vollständigkeitsüberprüfung jeweils spätestens acht Wochen nach den in Absatz 2 genannten Zeitpunkten.

§ 7 Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis

(1) Die statistischen Ämter der Länder führen zum Berichtszeitpunkt eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis (Haushaltsstichprobe) durch. Die Erhebung dient:

1. in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern sowie in Städten mit mindestens 400 000 Einwohnern für Teile der Stadt mit durchschnittlich etwa 200 000 Einwohnern der Feststellung, ob Personen, die im Melderegister verzeichnet sind, an der angegebenen Anschrift wohnen oder ob an einer Wohnanschrift Personen wohnen, die nicht im Melderegister verzeichnet sind, und damit der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 Prozent,

2. in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern in allen Kreisen sowie in Städten mit mindestens 400 000 Einwohnern für Teile der Stadt mit durchschnittlich etwa 200 000 Einwohnern der Erhebung von Zensusmerkmalen, die nicht aus Verwaltungsregistern gewonnen werden können, mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen absoluten Standardfehlers von höchstens 1 Prozent der Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde oder der betreffenden Gebietseinheit; als Gemeinden im Sinne dieser Vorschrift gelten auch die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz.

Die Feststellung umfasst nicht die Berichtigung der aus den Melderegistern übernommenen Angaben zum Wohnungsstatus der Person.

(2) Der auf Grund der Qualitätsvorgaben des Absatzes 1 Satz 2 erforderliche Stichprobenumfang soll 10 Prozent der Bevölkerung nicht überschreiten. Die Bundesregierung legt zur Erreichung der Ziele des § 1 Abs. 3 und der Qualitätsvorgaben des § 7 Abs. 1 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Stichprobenverfahren sowie den konkreten Stichprobenumfang fest. Der

Entwurf dieser Rechtsverordnung ist dem Bundesrat bis zum 15. März 2010 zuzuleiten.

(3) Auswahlinheiten der Stichprobe sind Anschriften mit Wohnraum nach dem Anschriften- und Gebäuderegister. Beziehen sich Anschriften auf Neuzugänge mit Wohnraum, die in dem Zeitraum zwischen der Stichprobenziehung und dem Berichtszeitpunkt in das Anschriften- und Gebäuderegister aufgenommen worden sind, ist eine ergänzende Stichprobe zu ziehen. Stichprobenerhebungen nach den Sätzen 1 und 2 sind bei Anschriften von Sonderbereichen nur nach Maßgabe von § 8 Abs. 5 zulässig. Die Auswahl erfolgt bei den Stichproben geschichtet nach einem mathematischen Zufallsverfahren auf der Grundlage des Anschriften- und Gebäuderegisters. Für die Stichprobenziehung dürfen die in der Stichprobenorganisationsdatei nach § 5 Abs. 4 des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 gespeicherten Angaben sowie die von den Meldebehörden nach § 3 Abs. 1 übermittelten Daten verwendet werden. Das Auswahlverfahren wird im Hinblick auf die gemeinsame Erreichung beider in Absatz 1 genannten Ziele der Stichprobe ausgestaltet. Die Auswahl erfolgt in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern auf der Ebene der Gemeinde, für Gemeinden unter 10 000 Einwohnern auf der Ebene der Kreise sowie in Städten mit mindestens 400 000 Einwohnern auf der Ebene von Teilen der Stadt mit durchschnittlich etwa 200 000 Einwohnern; als Gemeinden im Sinne dieser Vorschrift gelten auch die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz.

(4) Erhebungsmerkmale sind:

1. Wohnungsstatus,
2. Geschlecht,
3. Staatsangehörigkeiten,
4. Monat und Jahr der Geburt,
5. Familienstand,
6. nichteheliche Lebensgemeinschaften,
7. für Personen, die selbst oder deren Elternteil nach dem 31. Dezember 1955 nach Deutschland zugezogen sind: früherer Wohnsitz im Ausland und Jahr der Ankunft in Deutschland des Befragten oder des Elternteils,
8. Zahl der Personen im Haushalt,
- (9. bis 19: Angaben zu Erwerbsbeteiligung, Beruf, Bildung, religiö-

sem Bekenntnis)

(5) Hilfsmerkmale sind:

1. Familienname und Vornamen,
2. Anschrift und Lage der Wohnung im Gebäude,
3. Tag der Geburt (Tag ohne Monats- und Jahresangabe),
4. Telekommunikationsnummern der Auskunftspflichtigen oder einer anderen für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person,
5. für Erwerbspersonen der überwiegende Status (Haupterwerbsstatus) in der Woche des Berichtszeitpunkts.

(6) Die Erhebungsbeauftragten haben die Befragung innerhalb von zwölf Wochen nach dem Berichtszeitpunkt abzuschließen. Hiervon kann nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

§ 8 Erhebungen an Anschriften mit Sonderbereichen

(1) Die statistischen Ämter der Länder stellen für alle Anschriften mit Sonderbereichen die dort wohnenden Personen fest. Dafür werden für jede dort wohnende Person folgende Daten erhoben:

1. als Erhebungsmerkmale:

- a) Monat und Jahr der Geburt,
- b) Geschlecht,
- c) Familienstand,
- d) Staatsangehörigkeiten,
- e) Tag des Bezugs der Wohnung oder des Beginns der Unterbringung,
- f) Geburtsstaat,
- g) ob die Person unter der Anschrift in einem Haushalt nach § 2 Absatz 1 Satz 4 bis 6 lebt,
- h) Wohnungsstatus,

2. als Hilfsmerkmale:

- a) Familienname, frühere Namen und Vornamen,
- b) Tag der Geburt (Tag ohne Monats- und Jahresangabe),
- c) Geburtsort.

(2) Für die nach Absatz 1 festgestellten Personen findet ein Abgleich mit den nach § 3 Absatz 1 übermittelten Daten statt. Die sta-

tistischen Ämter der Länder klären anhand der Merkmale nach § 8 Absatz 1, an welchem Ort die Personen mit Haupt- und Nebenwohnung zu zählen sind. Eine Rückmeldung an die Meldebehörden ist unzulässig.

(3) Für Personen in Sonderbereichen, die nicht in einem Haushalt nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe g wohnen, werden die Hilfsmerkmale nach Absatz 1 Nummer 2 nach erfolgtem Abgleich unverzüglich gelöscht.

(4) In sensiblen Sonderbereichen werden bei der Gebäude- und Wohnungszählung nur die Erhebungsmerkmale nach § 6 Absatz 2 und als Hilfsmerkmale die Familiennamen, die Vornamen, die Anschriften und die Telekommunikationsnummern der Auskunftspflichtigen erhoben.

(5) In sensiblen Sonderbereichen darf keine Haushaltsstichprobe nach § 7 durchgeführt werden. In den übrigen nach § 7 ausgewählten Sonderbereichen werden die dort wohnenden Personen zu den Merkmalen nach § 7 Absatz 4 und 5 befragt.

§ 9 Zusammenführung der Datensätze und Haushaltegenerierung

(1) Zur Erstellung des kombinierten Datensatzes mit demografischen und erwerbsstatistischen Angaben führt das Statistische Bundesamt die Datensätze nach den §§ 3 bis 5 unter Beachtung der Ergebnisse der Erhebungen und Untersuchungen nach den §§ 8, 15 und 16 zusammen.

(2) Zur Feststellung von Über- und Untererfassungen in den Melde-registern sowie zur Ergänzung des kombinierten Datensatzes um die zusätzlichen Merkmale aus der Erhebung nach § 7 führen die statistischen Ämter der Länder die Daten nach Absatz 1 anhand des Referenzdatenbestandes nach § 12 Absatz 4 Satz 3 und Absatz 5 mit den Daten nach § 7 zusammen.

§ 12 Zentrale Datenverarbeitung und -aufbereitung

(1) Die erhobenen Daten werden nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zentral verarbeitet und aufbereitet.

(2) Das Statistische Bundesamt ist für die Führung des Anschriften- und Gebäuderegisters im Rahmen der Durchführung des Zensus und die damit verbundene Erfüllung der Aufgaben nach § 2 des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 zuständig. Bei den Zusammenführungen nach § 9 sind die im Anschriften- und Gebäuderegister gespeicherten Angaben zu nutzen.

(3) Das Statistische Bundesamt stellt das Metadatensystem für

den Zensus bereit.

(4) Das Statistische Bundesamt stellt die Informationstechnik für die Übernahme und Zusammenführung der von den Meldebehörden nach § 3 Absatz 1 übermittelten Daten sowie der Angaben aus den erwerbsstatistischen Registern nach den §§ 4 und 5 in das dort für den Zensus betriebene Datenbanksystem bereit. Die Übernahme und Zusammenführung der von den Meldebehörden nach § 3 Absatz 1 übermittelten Daten und der erwerbsstatistischen Angaben nach § 5 Satz 2 obliegt den statistischen Ämtern der Länder. Die melde- und erwerbsstatistischen Angaben werden mit dem Anschriften- und Gebäuderegister verbunden und bilden zusammen einen Referenzdatenbestand, der vom Statistischen Bundesamt bereitgehalten wird. Der Referenzdatenbestand ist im Zusammenwirken mit den statistischen Ämtern der Länder zu nutzen, um Erhebungs- und Hilfsmerkmale erhebungsteilübergreifend durch automatisierten Abgleich auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit zu prüfen; die Fachkonzepte sind abzustimmen.

(5) Der Referenzdatenbestand nach Absatz 4 Satz 3 wird um das Ergebnis der Abgleiche ergänzt. Dabei festgestellte Unstimmigkeiten, insbesondere zwischen den Angaben aus unterschiedlichen Erhebungsteilen, werden von den statistischen Ämtern geklärt und in den Referenzdatenbestand eingearbeitet.

(6) Das Statistische Bundesamt gewährt den statistischen Ämtern der Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz Zugriff auf den Referenzdatenbestand nach Absatz 4 Satz 3 sowie Absatz 5. Die statistischen Ämter der Länder nutzen diese Daten für die Durchführung und Aufbereitung der Angaben aus der Gebäude- und Wohnungszählung sowie den Datenerhebungen nach den §§ 7, 8, 15 Absatz 4 und § 16.

(7) Die statistischen Ämter der Länder nehmen die informationstechnischen Aufgaben für die primärstatistische Erhebung, Aufbereitung und Auswertung der Angaben nach den §§ 6 bis 8 Absatz 4 und 5 arbeitsteilig im Sinne einer zentralen Verarbeitung und Datenerhaltung wahr. Dies gilt auch für die Aufgabe nach § 9 Absatz 3. Verantwortlich für die Stichproben und Erhebungen in Sondergebäuden (§§ 7 und 8) ist der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen, für die Gebäude- und Wohnungszählung (§ 6) das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen, für die Haushalgenerierung (§ 9 Absatz 3) und für die Auswertungsdatenbank das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung.

(8) Die datenschutzrechtliche Verantwortung für die zentral ge-

speicherten Daten trägt das nach den Absätzen 1 bis 7 zuständige statistische Amt. Es hat insbesondere zu gewährleisten, dass die Daten von den anderen statistischen Ämtern nur im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben nach diesem Gesetz abgerufen werden können. Die Verantwortung für die Zulässigkeit des Abrufs im automatisierten Verfahren trägt der Empfänger.

§ 15 Mehrfachfalluntersuchung

(1) Das Statistische Bundesamt prüft anhand der von den Meldebehörden nach § 3 Absatz 1 übermittelten Daten, ob Personen für mehr als eine alleinige Wohnung oder Hauptwohnung (Mehrfachfälle) oder nur für Nebenwohnungen gemeldet sind.

(2) Mehrfachfälle in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern werden vom Statistischen Bundesamt maschinell bereinigt. Maßgebliche Entscheidungskriterien sind dabei die Einzugsdaten der betroffenen Person. Der sich daraus ergebende Datenbestand bildet die Grundlage für die Zusammenführungen nach § 9 Absatz 1 sowie für die Feststellung von Über- und Untererfassungen nach § 9 Absatz 2. Eine Rückmeldung an die Meldebehörden ist unzulässig.

(3) Für alle Personen, die nur mit Nebenwohnungen gemeldet sind und für Personen mit mehr als einer alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung, die in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern gemeldet sind, stellen die statistischen Ämter der Länder den Wohnungsstatus zum Berichtszeitpunkt fest. Eine Rückmeldung an die Meldebehörden ist unzulässig.

(4) Zur Feststellung des Wohnungsstatus nach Absatz 3 erheben die statistischen Ämter der Länder bei den betroffenen Personen folgende Angaben:

1. Erhebungsmerkmale:

- a) Monat und Jahr der Geburt,
- b) Geschlecht,
- c) Familienstand,
- d) Staatsangehörigkeiten,
- e) Wohnungsstatus der betroffenen Person in Bezug auf jede Anschrift,

2. Hilfsmerkmale:

- a) Familienname, frühere Namen und Vornamen,
- b) Tag der Geburt (Tag ohne Monats- und Jahresangabe),

- c) Geburtsort,
- d) Anschriften aller Haupt- und Nebenwohnungen der betroffenen Person.

§ 16 Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten

Die statistischen Ämter der Länder bereinigen Unstimmigkeiten, die in Bezug auf Anschriften mit nur einer bewohnten Wohnung in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern bestehen. Dazu erheben sie an den betroffenen Anschriften für jede dort wohnende Person folgende Angaben:

1. Erhebungsmerkmale:

- a) Monat und Jahr der Geburt,
- b) Geschlecht,
- c) Familienstand,
- d) Wohnungsstatus,
- e) Staatsangehörigkeiten,
- f) Zahl der in der Wohnung wohnhaften Personen,

2. Hilfsmerkmale:

- a) Familienname, frühere Namen und Vornamen,
- b) Tag der Geburt (Tag ohne Monats- und Jahresangabe),
- c) Anschrift.

§ 19 Löschung

(1) Die Hilfsmerkmale sind von den Erhebungsmerkmalen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu trennen und gesondert aufzubewahren. Sie sind, soweit sich nicht aus § 22 Abs. 2 und § 23 etwas anderes ergibt, zu löschen, sobald bei den statistischen Ämtern die Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit abgeschlossen ist. Sie sind spätestens vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt zu löschen.

(2) Die Erhebungsunterlagen sind nach Abschluss der Aufbereitung des Zensus, spätestens vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt zu vernichten.

b) Diesen Regelungen liegen - soweit hier von Bedeutung - folgende Erwägungen des Gesetzgebers zugrunde: 32

aa) (1) § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 begrenze die ergänzenden Haushalts- 33

stichproben zur statistischen Korrektur von Über- und Untererfassungen auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Diese Entscheidung beruhe auf den Ergebnissen und Empfehlungen des Zensustests. Dort sei festgestellt worden, dass Über- und Untererfassungen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern geringer seien als in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Auch sei der Saldo von beiden - gegenläufigen - Fehlern in kleineren Gemeinden tendenziell geringer. Im Zensustest seien daher Modelle zur Fehlerkorrektur entwickelt worden, die nach Gemeindegrößen unterschieden. Die Haushaltsstichprobe eigne sich besonders dazu, die Fehlerhäufigkeit für Über- und Untererfassungen der Melderegister in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern zu ermitteln, während sich für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten (§ 16 ZensG 2011) als das beste Instrument erwiesen habe, um Fehlerraten mit einer vergleichbaren Genauigkeit zu ermitteln. Eine Fehlerkorrektur mittels Haushaltsstichproben sei für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern nicht geeignet, da wegen der begrenzten Einwohnerzahl aussagekräftige Stichprobenergebnisse nur bei einem erheblich größeren Umfang der Haushaltsstichprobe zu erzielen wären. Im Übrigen wiesen kleinere Gemeinden tendenziell einen geringeren Anteil an Über- und Untererfassungen in den Melderegistern auf (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 44). Mit den in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 16 ZensG 2011 vorgesehenen Korrekturmethode strebe der Gesetzgeber daher eine vergleichbare Genauigkeit an (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 30, 44).

Die Bestimmung von Stadtteilen in Städten mit mindestens 400.000 Einwohnern und von Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz mit mindestens 10.000 Einwohnern als eigene Stichprobenbasis- beziehungsweise Erhebungseinheit in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011 gehe auf einen Vorschlag des Bundesrats zurück, der regional differenzierte Informationen auch für Teile von Großstädten und für Gebiete mit überwiegend kleinen Gemeinden zu gewinnen für fachlich notwendig gehalten hatte (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 57; BRDrucks 3/1/09, S. 18; BRDrucks 3/09, S. 17). Mit der Berücksichtigung von Teilen größerer Städte würde mit geringem Zusatzaufwand ein Beitrag zur qualitativen Absicherung der amtlichen Einwohnerzahl geliefert. Nach den Ergebnissen des Zensustests sei für große Städte mit einer höheren Fehlerquote der Melderegister zu rechnen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 57; BRDrucks 3/1/09, S. 18; BRDrucks 3/09, S. 17).

Die Gesetzesbegründung erläutert darüber hinaus, dass die Haushaltsstichprobe als Zufallsstichprobe konzipiert sei, so dass jedes Element der Grundgesamtheit eine Chance habe, in die Stichprobe zu gelangen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 31). Die in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 vorgesehene Genauigkeit bei der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler von höchstens 0,5%) bedeute, dass mit 95%iger Sicherheit der Unterschied zwischen der festgestellten und der tatsächlichen (aber unbekannten) Einwohnerzahl maximal 1% der Registerbevölkerung dieser Gemeinde betrage (a.a.O., S. 31). Bei der Festlegung dieser Fehlerobergrenze gehe der Gesetzgeber davon aus, dass die mit dem Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen die gleiche Genauigkeit aufweisen würden wie die

34

35

Ergebnisse früherer Volkszählungen. Auch die bei den Volkszählungen 1970 und 1987 ermittelten Einwohnerzahlen hätten Unter- und Übererfassungen aufgewiesen, die durch nachträgliche Stichprobenbefragungen festgestellt worden seien (vgl. BT-Drucks 16/12219, S. 31 f.; BT(A)Drucks 16(4)255 E, S. 1, 3; BT(A)Drucks 16(4)255 G, S. 7 ff.; BT(A)Drucks 16(4)586 F, S. 1; Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 8; Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <715>).

Mit § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 wolle der Gesetzgeber verdeutlichen, dass es ihm bei der Haushaltebefragung in erster Linie auf die Sicherstellung der in § 7 Abs. 1 ZensG 2011 geregelten Qualitätsvorgaben ankomme, und zugleich klarstellen, wie groß der zu erwartende Stichprobenumfang sein werde (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32). In diesem Zusammenhang sei zu berücksichtigen, dass der relative Standardfehler umso geringer ausfalle, je größer der Stichprobenumfang ist und umgekehrt (vgl. Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <715>; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 28). Diese Wechselwirkung komme in § 7 ZensG 2011 dadurch zum Ausdruck, dass er den relativen Standardfehler nicht exakt, sondern mit einem anzustrebenden Wert festgelegt hat, von dem der Gesetzgeber auf der Grundlage der Voruntersuchungen im Zensustest angenommen habe, dass er mit dem in der Stichprobenverordnung konkret festzusetzenden Stichprobenumfang nicht überschritten würde (vgl. Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <715>).

36

(2) Zur Festlegung des Stichprobenumfangs wird ausgeführt, dass der exakte Stichprobenumfang erst feststehen werde, wenn die Ergebnisse eines vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns vorlägen. Daher werde im Zensusgesetz 2011 insoweit nur eine Obergrenze festgelegt (BTDrucks 16/12219, S. 32).

37

Der Bundesrat hatte dagegen schon im ersten Durchgang eingewandt, es sei inkonsequent, den Umfang der Haushaltsstichprobe zu begrenzen, wenn noch nicht klar sei, ob dieser ausreiche, um belastbare Ergebnisse zu erreichen. Die Entscheidung über den Stichprobenumfang könne erst getroffen werden, wenn die seinerzeit noch fehlenden, durch das in Auftrag gegebene Forschungsprojekt zu ermittelnden wissenschaftlichen Grundlagen vorlägen. Erst dann seien Stichprobenumfang und Stichprobenqualität so festzulegen, dass die in § 1 Abs. 3 ZensG 2011 beschriebenen Ziele des Zensus und die von der Bundesregierung selbst gesetzten Qualitätsvorgaben auch erreicht würden (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 51; BRDrucks 3/1/09, S. 53; BRDrucks 3/09, S. 2). Ähnliche Einwände erhob der Bundesrat im Hinblick auf die Genauigkeit der zu gewinnenden Daten (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 58; BRDrucks 3/1/09, S. 20; BRDrucks 3/09, S. 19). Er ging allerdings davon aus, dass seine Bedenken (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 58 unter Verweis auf BVerfGE 8, 274 <325>; ebenso BRDrucks 3/1/09, S. 20 und BRDrucks 3/09, S. 19; vgl. auch BRDrucks 114/10, S. 5) hinsichtlich unzureichender Regelung des Stichprobenverfahrens und des Stichprobendesigns durch die von ihm vorgeschlagene, im ursprünglichen Gesetz-

38

entwurf der Bundesregierung nicht vorgesehene Verordnungsermächtigung in § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 unter gleichzeitiger Streichung der Regelung des maximalen Stichprobenumfangs in § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 ausgeräumt würden (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 58; BRDrucks 3/1/09, S. 20 f.; BRDrucks 3/09, S. 20).

In ihrer Gegenäußerung wies die Bundesregierung darauf hin, dass mit der Festlegung in § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 der Umfang der erforderlichen Stichprobe aufgrund des statistisch-mathematischen Zusammenhangs zwischen Stichprobenumfang und Stichprobenqualität im Wesentlichen feststehe. Es sei angesichts des zeitlichen Aufwands für die Vorbereitung des Zensus 2011 daher nicht vertretbar, die gewünschte Stichprobenqualität und den Stichprobenumfang - wie vom Bundesrat vorgeschlagen - erst zusammen mit der Stichprobenverordnung Anfang 2010 festzulegen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 71).

39

(3) Die Auswahl der Stichprobe sollte ausweislich der Gesetzesbegründung nach dem Zufallsprinzip erfolgen, wobei die Maßstäbe für die Auswahl (insbesondere Schichtung, Aufteilung des Stichprobenumfangs auf die Schichten, Auswahltechnik) durch das sogenannte Stichprobendesign vorgegeben werden sollten. Dazu würden einige Basisinformationen über die Personen an den Anschriften benötigt, wofür die Stichprobenorganisationsdatei (§ 5 Abs. 4 ZensVorbG 2011) und die Meldedaten (§ 3 Abs. 1 ZensG 2011) genutzt werden sollten. Die Stichprobe sollte nach unterschiedlichen sachlichen Kriterien wie Gemeindestruktur, Anzahl der an einer Anschrift gemeldeten Personen, Wohndauer et cetera geschichtet und optimiert, die Stichprobengröße in regionaler und fachlicher Hinsicht differenziert werden, um die Genauigkeitsvorgaben für die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern für alle Größenklassen von Gemeinden zu erfüllen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32). Die Entwicklung des Stichprobendesigns sollte sich dabei unter Berücksichtigung neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse an folgenden Grundsätzen orientieren (a.a.O., S. 32 f.):

40

- Das Stichprobendesign sollte so festgelegt werden, dass die Ergebnisse für alle relevanten Teilgesamtheiten die in § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 genannten Ziele mit den vorgegebenen Genauigkeitsanforderungen nach allen vorliegenden Erkenntnissen erfüllten. Zur Aufdeckung von Über- und Untererfassungen stünden Informationen aus den Melderegistern von April 2008 sowie dem Zensustest zur Verfügung. Für die Erhebung der zusätzlichen Merkmale (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ZensG 2011) sollten Informationen aus dem Mikrozensus herangezogen werden. Dieser wird - zusätzlich zu Volkszählungen - in Westdeutschland seit 1957, in ganz Deutschland seit 1991 jährlich durchgeführt. Dabei werden durch individuelle Befragung eines Teils der Bevölkerung Informationen über die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung, der Familien und Haushalte, die Erwerbstätigkeit, Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildung, Wohnverhältnisse und Gesundheit erhoben.

- Da diese Daten nur in zusammengefasster Form vorlägen, das heißt nicht für jede einzelne Gemeinde, sollte in späteren Arbeitsschritten das Auswahl- und Hochrechnungsverfahren der Haushaltsstichprobe anhand der umfassenderen Datengrundlage der erhobenen Stichprobenergebnisse weiterentwickelt und präzisiert werden.
- Das zu entwickelnde Hochrechnungsverfahren sollte weitestgehend kohärent sein, hochgerechnete Ergebnisse der nicht in Melderegistern enthaltenen Merkmale in der Summe mit den Auswertungen der Melderegister übereinstimmen.
- Die Anzahl der einzubeziehenden Anschriften hänge im Wesentlichen von den in § 7 Abs. 1 ZensG 2011 festgelegten Genauigkeitsanforderungen und der Variabilität der Merkmale in den Teilgesamtheiten ab (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 33).

bb) Im Hinblick auf sogenannte Mehrfachfälle enthält § 15 ZensG 2011 eine weitere Regelung zur Korrektur der Registerauswertung und differenziert dabei - ähnlich § 7 Abs. 1 ZensG 2011 - zwischen kleineren und größeren Gemeinden: In Gemeinden ab 10.000 Einwohnern sollten die Mehrfachfälle maschinell bereinigt und die Anschrift mit dem älteren Einzugsdatum gelöscht (§ 15 Abs. 2 Sätze 1 und 2 ZensG 2011), in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern der Wohnstatus zum Berichtszeitpunkt mit Hilfe einer postalischen Befragung geklärt werden (§ 15 Abs. 3 ZensG 2011; vgl. Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <712>).

41

cc) In § 19 ZensG 2011 regelt das Zensusgesetz 2011 die Löschung von im Rahmen des Zensus erhobenen Daten im Hinblick auf Hilfsmerkmale und Erhebungsunterlagen. Zur Bemessung der Fristen heißt es lediglich, dass Absatz 1 die Regelung in § 12 Abs. 1 BStatG über die Trennung und Löschung von Hilfsmerkmalen aufgreife und darüber hinaus eine Frist von vier Jahren vorsehe sowie dass Absatz 2 die Vernichtung der Erhebungsunterlagen nach Abschluss der Aufbereitung des Zensus vorschreibe, spätestens aber vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 48). Für an Anschriften mit Sonderbereichen erhobene Daten findet sich eine weitere Lösungsregelung in § 8 Abs. 3 ZensG 2011. Hier ging der Gesetzgeber davon aus, dass die für Personen ohne eigene Haushaltsführung erhobenen Hilfsmerkmale nicht mehr in die Haushaltegenerierung einfließen würden und daher bereits nach erfolgtem Abgleich mit dem Gesamtdatenbestand gelöscht werden konnten (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 37).

42

c) Soweit der Bundesrat und die Fraktionen von FDP und BÜNDNIS 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag beantragt hatten, die Abweichungsfestigkeit von § 3 Abs. 1, 2 und 7, § 5 Satz 2, § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 3 und 6, § 11 Abs. 6, 7 und 10, § 14 Abs. 1 und 3, § 15 Abs. 3 und §§ 16, 17 ZensG 2011 vorzusehen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 51, 68 f.; BTDrucks 16/12711, S. 12; BRDrucks 3/1/09, S. 49 f.), wurde dies von der Bundesregierung mit dem Hinweis abgelehnt, dass das Zensusgesetz 2011 mathematisch-statistische Qualitätsvorgaben und ein umfangreiches Instrumentari-

43

um enthalte, um die gebotene Einheitlichkeit sicherzustellen. Abweichungsfester Verfahrensregelungen bedürfe es nicht (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 72, 79).

Den Vorschlag, in § 17 ZensG 2011 den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften über Methoden, Verfahren und Qualitätsstandards bei der Vorbereitung, Durchführung und Aufbereitung des Zensus 2011 vorzusehen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 66; BRDrucks 3/1/09, S. 41; BRDrucks 3/09, S. 37 f.), lehnte die Bundesregierung unter Hinweis auf Art. 84 Abs. 2 GG ab (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 77).

44

6. Die nähere Ausgestaltung der Haushaltsstichprobe sollte nach dem Willen des Gesetzgebers von einem Stichprobenforschungsprojekt wissenschaftlich vorbereitet und begleitet werden (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32, 58, 71). Bei diesem Forschungsprojekt handelte es sich um eine von der Universität Trier mit dem GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften Mannheim über dreieinhalb Jahre durchgeführte Untersuchung, deren Gegenstand Stichprobendesign und Schätzmethodik für die Haushaltsstichprobe war (vgl. Münnich/Gabler u.a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011, Statistik und Wissenschaft, Bd. 21, 2012, S. 5, 16; Berg/Bihler, Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, April 2011, S. 317 <317>). Ergebnisse und daraus abgeleitete Empfehlungen für den Zensus 2011 lagen im November 2010 in Form eines Abschlussberichts vor. Ein Zwischenbericht datiert vom 8. Juli 2009.

45

Gegenstand des Forschungsprojekts war die Frage, wie trotz struktureller Unterschiedlichkeit der Gemeinden die Stichprobenbasiseinheit (= regionale Einheit, aus der eine einzelne Stichprobe im Rahmen des Gesamtvorgangs Stichprobenziehung gezogen wird) definiert werden musste, um die gesetzlichen Vorgaben aus § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ZensG 2011 einzuhalten.

46

Die gesetzlich vorgegebenen Präzisionsanforderungen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011) sowie das Interesse an einem möglichst geringen Auswahlatz (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011), an einer Begrenzung der Kosten und einer nicht zu großen Variation der Auswahlwahrscheinlichkeiten bildeten den Rahmen für die Suche nach einem optimalen Stichprobendesign. Dabei wurde berücksichtigt, dass das Gesetz die Ziehung von Anschriften vorsieht (§ 7 Abs. 3 Satz 1 ZensG 2011) und insofern auf das im Rahmen des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 erstellte Gebäude- und Wohnungsregister zurückgreift. Die Stichprobenbasiseinheiten wurden in Anlehnung an § 7 Abs. 1 ZensG 2011 daher in vier Typen eingeteilt:

47

Typ 0: Stadtteile ab 200.000 Einwohnern von Gemeinden mit mindestens 400.000 Einwohnern

Typ 1: Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, sofern sie nicht zum Typ 0 gehören

Typ 2: Zusammenfassung kleiner Gemeinden unter 10.000 Einwohnern innerhalb eines Gemeindeverbands beziehungsweise einer Verbandsgemeinde, sofern sie in der Summe mindestens 10.000 Einwohner haben

Typ 3: Zusammenfassung aller Gemeinden eines Kreises, die bis dahin noch keinem Typ zugeordnet wurden

Dies garantiere eine Zerlegung Deutschlands in Stichprobenbasiseinheiten, die bezüglich der Größe nicht mehr stark variierten (vgl. Münnich/Gabler u.a., Zensus Stichproben-Projekt. Stichprobenverfahren und Allokation des Stichprobenumfangs für den Zensus 2011, Zwischenbericht vom 8. Juli 2009, S. 5; vgl. auch Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 9).

48

Mit Blick auf die gesetzlichen Präzisionsvorgaben mussten darüber hinaus die Schätzverfahren (= Hochrechnungsverfahren) einbezogen werden. Die hierzu angestellten Untersuchungen legten die Verwendung geschichteter Zufallsstichproben nahe, wobei zwei Varianten getestet wurden: Die Bildung von nach Größe aufsteigend geordneten Anschriftenklassen mit gleich vielen Anschriften in jeder Schicht einerseits und Schichten mit gleicher Personenzahl andererseits. Da sich bei der zweiten Variante eine höhere Effektivität ergab, empfahl das Forschungsprojekt eine Schichtung in acht Schichten in personengleicher Allokation (vgl. Münnich/Gabler u.a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011, Statistik und Wissenschaft, Bd. 21, 2012, S. 37).

49

Die Schichtung innerhalb eines Erhebungsgebiets berücksichtigte, dass eine Stichprobe umso genauere Ergebnisse liefert, je mehr sich die befragten Personen bei den Merkmalen ähneln, die in der Stichprobenerhebung erfragt werden, so dass eine möglichst hohe Genauigkeit der Einwohnerzahl erreicht wird, wenn sich die Anschriften einer Schicht im Hinblick auf ihre Größe ähneln. Zudem war im Zensustest nach Auffassung der statistischen Fachkreise deutlich geworden, dass die Häufigkeit von „Karteileichen“ und Fehlbeständen in der Regel zunehme, je mehr Personen an einer Anschrift lebten. Daher wurden die Schichten auf der Basis von Anschriftengrößenklassen gebildet, wobei sich gezeigt hatte, dass die Einteilung in acht hinsichtlich der Personenzahl gleich große Schichten gute Ergebnisse liefere (vgl. Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 10).

50

Sodann wurden geeignete Teilstichprobenumfänge (vgl. oben Rn. 40) ermittelt und verschiedene Schätzmethoden analysiert. Dabei ging man davon aus, dass sich die festzustellende Einwohnerzahl aus den Melderegisterbeständen zuzüglich geschätzter Fehlbestände und abzüglich geschätzter „Karteileichen“ ergebe. Die im Rahmen der Stichproben entdeckten „Karteileichen“ und Fehlbestände sollten in diesem Zusammenhang nicht direkt hochgerechnet werden. Vielmehr sollte zunächst die Zahl der mit Hauptwohnsitz existenten (= in der Stichprobe angetroffenen) und die Zahl der mit Hauptwohnsitz „paarigen“ (= sowohl in der Stichprobe angetroffenen als auch im Melderegister gemeldeten) Personen hochgerechnet werden. „Karteileichen“ sollten sich dabei aus der Differenz zwischen Melderegisterbestand und „paarigen“ Personen ergeben, Fehlbestände aus der Differenz zwischen bei der Haushaltsstichpro-

51

be ermittelten existenten Personen und „paarigen“ Personen (vgl. Berg/Bihler, Das Hochrechnungsverfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, 2014, S. 229 <231>).

Es wurde zudem untersucht, welche Kombination von Stichprobendesign und Schätzern (= Hochrechnungsmethoden) am geeignetsten erschien (vgl. Münnich/Gabler u.a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011, Statistik und Wissenschaft, Bd. 21, 2012, S. 65 ff., 143): Für die Schätzung der amtlichen Einwohnerzahl in großen Stichprobenbasiseinheiten wurde der gruppierte verallgemeinerte Regressionsschätzer (GREG) empfohlen, für die Schätzung von „Karteileichen“ und Fehlbeständen ein kombinierter x^2 - und GREG-Schätzer, hinsichtlich der zusätzlichen Erhebungsmerkmale der GREG-Schätzer beziehungsweise der YOURAO-Schätzer. Bei Ziel-2-Hypercubes erschienen prinzipiell alle drei Verfahren (GREG-, YOURAO-, x^2 -Schätzer) geeignet. Empfohlen wurde wiederum eine Kombination von x^2 - und GREG-Schätzer.

52

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts wurden der Zensuskommission zur wissenschaftlichen Begutachtung vorgelegt (Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <715>).

53

7. Die Bundesregierung erließ am 3. März 2010, gestützt auf § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011, die Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011 - StichprobenV). Der Bundesrat stimmte ihr gemäß Art. 80 Abs. 2 GG am 7. Mai 2010 zu (vgl. Bundesrat, PlenProt. 869, S. 134; BRDrucks 114/10, S. 3). Sie ist am 1. Juli 2010 in Kraft getreten (vgl. BGBl I 2010, S. 830).

54

a) Dem Ordnungsgeber lagen die Ergebnisse des Forschungsprojekts in Gestalt des Zwischenberichts vom 8. Juli 2009 vor, der konkrete Empfehlungen zum Stichprobenplan, zur Aufteilung der Erhebungsgebiete, zur optimalen Verteilung des Stichprobenumfangs und zur Einteilung der Erhebungsgebiete in acht gleich starke Schichten enthielt. In Übereinstimmung mit den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie der wissenschaftlichen Zensuskommission ging die Bundesregierung davon aus, dass das Forschungsprojekt ein Verfahrensmodell entwickelt hatte, mit dem die Qualitätsvorgaben des § 7 Abs. 1 ZensG 2011 erfüllt werden konnten (vgl. BRDrucks 114/10, S. 5; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Das registergestützte Verfahren beim Zensus 2011, 2011, S. 13).

55

b) Die Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 enthält - soweit für das vorliegende Verfahren von Bedeutung - insbesondere folgende Regelungen:

56

§ 2 Stichprobenverfahren

(1) Das Statistische Bundesamt legt den bundesweiten Stichprobenplan fest, zieht die Stichproben nach § 7 Abs. 3 des Zensusgesetzes bundesweit jeweils am gleichen Datum und dokumentiert das Auswahlverfahren sowie die einbezogenen Anschriften.

(2) 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.

(3) Für den Stichprobenplan und die Stichprobenziehung ist Folgendes maßgebend:

1. Auswahlgrundlage ist der Bestand aller Anschriften mit Wohnraum in dem nach § 2 des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 vom 8. Dezember 2007 (BGBl I S. 2808) erstellten Anschriften- und Gebäuderegister. Die Stichprobenziehung erfolgt mit Stand vom 1. September 2010. Für Anschriften mit Wohnraum, die zwischen der Stichprobenziehung und dem Berichtszeitpunkt des Zensus 2011 (9. Mai 2011) neu in das Anschriften- und Gebäuderegister aufgenommen werden, ist eine ergänzende Stichprobe zu ziehen.

2. Der Bestand aller Anschriften mit Wohnraum ist regional nach Erhebungsgebieten zu gliedern. Erhebungsgebiete sind Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern, in Städten mit mindestens 400 000 Einwohnern auch Teile der Stadt mit durchschnittlich etwa 200 000 Einwohnern und die auf der Kreisebene zusammengefassten Gemeinden unter 10 000 Einwohnern.

3. Für jedes Erhebungsgebiet ist der jeweilige Anschriftenbestand zunächst aufsteigend nach der Zahl der an der Anschrift mit alleinigem Wohnsitz oder mit Haupt- oder Nebenwohnsitz gemeldeten Personen zu ordnen und anschließend in acht überschneidungsfreie Schichten mit etwa der gleichen Anzahl an Personen zu gliedern. Für Anschriften mit Sonderbereichen nach § 8 Absatz 5 Satz 2 des Zensusgesetzes 2011 wird zusätzlich eine eigene Schicht gebildet.

4. Innerhalb der Schichten werden die Anschriften nach einem mathematischen Zufallsverfahren ausgewählt.

5. Das Stichprobenverfahren wird so ausgerichtet, dass für Gemeinden unter 10 000 Einwohnern die gleiche Auswahlwahrscheinlichkeit für alle Anschriften und Personen gegeben ist.

§ 3 Stichprobenumfang

(1) Auf Grund der in den Stichprobenplan übernommenen qualitätssichernden Vorgaben errechnet sich bundesweit ein Bedarf von rund 1,4 Millionen Anschriften, an denen Haushaltsbefragungen auf Stichprobenbasis durchgeführt werden. Der bundesweite Stichprobenumfang wird auf 9,6 Prozent der Bevölkerung festgelegt. Grund-

lage dafür ist die amtliche Einwohnerzahl zum Stichtag 31. Dezember 2009.

(2) Bezogen auf die Länder ergibt sich unter Berücksichtigung methodisch-statistischer Kriterien des § 2 Absatz 2 und des § 3 Absatz 1 rechnerisch folgende vorläufige Verteilung:

Land	Anschriften Stichprobe	Anschriften gesamt	Personen Stichprobe	Personen gesamt
BW	191 791	2 335 600	1 135 058	10 749 506
BY	216 204	2 889 523	1 185 080	12 519 728
BE	7 416	301 566	144 450	3 431 675
BB	58 519	631 278	304 654	2 522 493
HB	3 302	136 981	31 647	661 866
HH	5 868	247 069	77 736	1 772 100
HE	123 670	1 350 002	723 197	6 064 953
MV	26 355	374 758	155 469	1 664 356
NI	176 261	2 138 494	820 543	7 947 244
NW	243 411	3 777 691	1 519 479	17 933 064
RP	124 772	1 116 391	551 138	4 028 351
SL	31 118	298 507	132 526	1 030 324
SN	60 509	801 012	377 745	4 192 801
ST	47 747	560 792	253 682	2 381 872
SH	57 450	776 914	287 909	2 834 260
TH	34 803	514 430	199 688	2 267 763
D	1 409 196 (7,72%)	18 251 008	7 900 001 (9,65%)	82 002 356

c) Es sei üblich, für den Stichprobenplan die Auswahlseinheiten in Schichten aufzuteilen. Da das Stichprobenforschungsprojekt ein Modell mit acht Schichten empfohlen habe, werde aus dem Anschriften- und Gebäuderegister zunächst der Gesamtbestand der Anschriften mit Wohnungen regional nach Erhebungseinheiten gegliedert, dann der Anschriftenbestand für jedes Gebiet zunächst aufsteigend nach der Zahl der gemeldeten Personen geordnet und anschließend in acht Gruppen mit jeweils etwa gleich vielen Personen eingeteilt.

57

§ 2 StichprobenV regele das Auswahlverfahren und die Auswahlseinheiten des Stichprobenverfahrens und stelle sicher, dass das Statistische Bundesamt alles nachvollziehbar für jedes Erhebungsgebiet dokumentiere (vgl. BRDrucks 114/10, S. 6).

58

§ 3 StichprobenV lege den einheitlichen Stichtag entsprechend § 2 Abs. 6 ZensG 2011 auf den 31. Dezember 2009 und den Stichprobenumfang entsprechend § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 auf 9,6% der Bevölkerung fest. Er folge damit den Empfehlungen des Forschungsprojekts. Die konkrete Stichprobenziehung, die nach § 2 Abs. 1 StichprobenV zu einem einheitlichen Stichtag erfolgen solle, berücksichtige den aktuellen Datenbestand des vom Statistischen Bundesamt geführten Anschriften- und Gebäuderegisters und sehe nach § 7 Abs. 3 Satz 2 ZensG 2011 für zeitlich später erfolgende Neuzugänge mit Wohnraum eine ergänzende Stichprobenziehung vor (vgl. BRDrucks 114/10, S. 6 f.).

59

Im Rahmen der in § 2 Abs. 1 StichprobenV vorgesehenen Dokumentation sollten sowohl das auf dem Forschungsprojekt (§ 2 Abs. 2 StichprobenV) beruhende statistische Verfahren der Stichprobenziehung als auch die ausgewählten Anschriften festgehalten werden, um nachvollziehbar zu dokumentieren, dass das angewandte Stichprobenverfahren ein bundeseinheitliches Vorgehen gewährleiste und Stichprobenumfang sowie Auswahlverfahren so ausgestaltet seien, dass die Qualitätsvorgaben nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011 bis hin zur Kreis- und Gemeindeebene eingehalten würden (vgl. BRDrucks 114/10, S. 5).

60

8. Der Vollzug des Zensusgesetzes 2011 oblag teils dem Bund (Art. 86 f. GG), teils den Ländern (Art. 83 GG). Die Länder haben daher - mit Ausnahme des Freistaates Bayern, der insoweit Sonderregelungen in Art. 26 ff. BayStatG kennt - spezielle Ausführungsgesetze zum Zensusgesetz 2011 erlassen, in denen unter anderem die Zuständigkeit für den Vollzug des Zensusgesetzes 2011, die Aufsicht über örtliche Erhebungsstellen und Erhebungsbeauftragte, die Datenübermittlung, das Widerspruchsverfahren sowie Vollstreckung und Kostentragung geregelt wurden.

61

9. Der Zensus 2011 wurde von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder mit Stand vom 9. Mai 2011 (Berichtszeitpunkt) durchgeführt. Auf dieser Grundlage stellten die statistischen Landesämter die amtlichen Einwohnerzahlen der Länder und Gemeinden fest.

62

a) Zur Vorbereitung der Stichprobenziehung wurde der im Anschriften- und Gebäuderegister (§ 2 ZensVorbG 2011) enthaltene Bestand aller Anschriften mit Wohnraum (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 1 ZensG 2011) - nach Entfernung der Anschriften sensibler Sonderbereiche (§ 2 Abs. 5 Satz 2 ZensG 2011) - zunächst gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 7 ZensG 2011, § 2 Abs. 3 Nr. 2 StichprobenV in Erhebungsgebiete gliedert. Danach wurden die Basiseinheiten - entsprechend § 2 Abs. 3 Nr. 3 StichprobenV - aufsteigend nach der Zahl der an der Anschrift gemeldeten Personen jeweils in acht Schichten mit etwa gleich vielen Personen eingeteilt; für nicht-sensible Sonderbereiche (§ 8 Abs. 5 Satz 2 ZensG 2011) wurde zusätzlich eine neunte Schicht

63

gebildet. An den entsprechenden Adressen wurden zwar Stichprobenbefragungen durchgeführt, jedoch nur, um zusätzliche Zensusmerkmale im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ZensG 2011 zu erheben (§ 8 Abs. 5 Satz 2 ZensG 2011; vgl. Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 10). Die Ermittlung der Einwohnerzahlen fand in diesem Bereich durch gesonderte Erhebungen statt (§ 8 Abs. 1 und 2 ZensG 2011).

Die Aufteilung des Gesamtstichprobenumfangs auf die Anschriftenschichten der Erhebungsgebiete 0 und 1 erfolgte nach einem komplexen mathematischen Optimierungsverfahren für alle Kreise und Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern (vgl. Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 10 f.; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 30). Um zu verhindern, dass die Anteile der pro Schicht ausgewählten Anschriften zu stark voneinander abwichen und einzelne Schichten folglich sehr unterschiedlich gewichtet worden wären, waren vorab Grenzen für die Auswahlätze (sog. „Box Constraints“) festgelegt worden, die die statistischen Ämter des Bundes und der Länder und die Auftragnehmer des Forschungsprojekts gemeinsam erarbeitet hatten (vgl. Münnich/Gabler u.a., Zensus Stichproben-Projekt. Stichprobenverfahren und Allokation des Stichprobenumfangs für den Zensus 2011, Zwischenbericht vom 8. Juli 2009, S. 40; Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 11). Abhängig von der Gemeindegröße wurden die Begrenzungen für die Auswahlätze in Gemeinden mit 10.000 bis unter 30.000 Einwohnern auf zwischen 5% und 50%, mit 30.000 bis unter 100.000 Einwohnern auf zwischen 4% und 40% sowie ab 100.000 Einwohnern auf zwischen 2% und 40% der Anschriften festgelegt (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 30). Dadurch sollte der Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass größere Gemeinden in der Regel einen kleinen Auswahlatz benötigen, um eine mit kleineren Gemeinden vergleichbare Präzision zu erreichen (vgl. Berg/Bihler, Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, 2011, S. 317 <322, 325>; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 30).

Je größer die Streuung (Varianz) der Anschriftengröße ausfiel, desto größer war auch der Stichprobenumfang (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 28). Im Ergebnis wurde damit für jede Anschriftengrößenklasse in jedem Erhebungsgebiet - und damit für jede Gemeinde - ein individueller Auswahlatz berechnet, so dass es - auch innerhalb der einzelnen Schichten und in vergleichbar großen Gemeinden - zu unterschiedlichen Auswahlätzen kommen konnte, wenn diese sehr unterschiedliche Anschriftenstrukturen aufwiesen (vgl. a.a.O., S. 31).

Der für die Aufteilung der Stichprobenanschriften auf die Schichten genutzte Algorithmus wurde von den Auftragnehmern des Forschungsprojekts programmiert (vgl. Berg/Bihler, Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirt-

64

65

66

schaft und Statistik, 2011, S. 317 <323>).

Der in § 3 Abs. 1 Satz 2 StichprobenV vorgesehene Stichprobenumfang von 9,6% der Bevölkerung wurde nicht auf jedes einzelne Land oder jede einzelne Gemeinde bezogen eingehalten. Die Höhe des Auswahlsatzes hing vielmehr von der Größe der Gemeinde ab (je größer, desto niedriger), weil die Qualität der Schätzung nach allgemeiner Auffassung nicht vom prozentualen Auswahlatz abhängt, sondern von der absoluten Zahl der erhobenen Einheiten (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 27). Die statistischen Ämter verteilten den vom Gesetzgeber vorgegebenen Stichprobenumfang daher auf die Gemeinden möglichst so, dass es überall zu einem möglichst geringen relativen Standardfehler kam. Da die Größe der Gemeinden in den einzelnen Ländern stark variiert, wurde in jedem Land ein anderer Prozentsatz der Einwohner befragt (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Das registergestützte Verfahren beim Zensus 2011, 2011, S. 13; Berg/Bihler, Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, 2011, S. 317 <325>; Anding/Fürnrohr, BayVBI 2014, S. 709 <714>).

67

Die Stichprobe wurde vom Statistischen Bundesamt zum Stand 1. September 2010 gezogen, Auswahlverfahren und einbezogene Anschriften wurden dokumentiert (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 Satz 2 StichprobenV; vgl. auch Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 31). Sodann wurden, nach Durchführung einer Neuzugangs- und Ergänzungsziehung für nach dem Stichtag der Hauptziehung (1. September 2010) in das Anschriften- und Gebäuderegister gelangte stichprobenrelevante Anschriften, - soweit möglich - alle an den gezogenen Anschriften lebenden Personen durch die statistischen Ämter der Länder befragt, um die Zahl der tatsächlich an der Anschrift lebenden Personen und die zusätzlich benötigten Merkmale zu klären (§ 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011).

68

Für Gemeinden ab 10.000 Einwohnern wurden die auf Basis der Stichprobe und einem sich anschließenden Abgleich mit den Daten des Melderegisters ermittelten Über- und Untererfassungen in den Registern mittels des vom Forschungsprojekt empfohlenen Schätzverfahrens (sog. GREG-Schätzer) auf die gesamte Gemeinde hochgerechnet (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 37 ff.).

69

In Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern wurden alle Personen, die an einer Anschrift mit nur einer bewohnten Wohnung gemeldet waren oder angetroffen wurden und bei denen sich die Personendaten der beiden Datengrundlagen (d.h. die Melderegisterangaben und die Feststellungen im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung) unterschieden, zur Klärung der Unstimmigkeiten individuell befragt (Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes vom 7. November 2016, S. 7).

70

Die sich aus beiden Verfahren in Verbindung mit den Mehrfachfallprüfungen nach § 15 ZensG 2011 sowie den Vollerhebungen in Sonderbereichen nach § 8 ZensG 2011 ergebenden Einwohnerzahlen waren Grundlage für die Feststellung der amtlichen

71

Einwohnerzahl durch die statistischen Ämter der Länder.

b) Im Ergebnis hat der Zensus 2011 für die Bundesrepublik Deutschland eine Bevölkerung von 80.219.695 Personen ermittelt und damit 1.509.460 Personen weniger als die Bevölkerungsfortschreibung zum Stand 30. April 2011. In der Regel wurden in den Stichproben mehr „Karteileichen“ als Fehlbestände festgestellt (vgl. Berg/Bihler, Das Hochrechnungsverfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, 2014, S. 229 <234>). In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg war die negative Abweichung vom Ergebnis der Bevölkerungsfortschreibung besonders hoch, besonders niedrig war sie mit 0,2% dagegen in Rheinland-Pfalz, dem Land mit dem größten Anteil kleiner Gemeinden (vgl. Obermann, LKV 2014, S. 66 <68>).

72

aa) Für die Stadt und das Land Berlin stellte das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, errichtet durch Art. 1 Abs. 1 des Staatsvertrags zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die Errichtung eines Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg vom 13. Dezember 2005 (GVBl <BE> 2006, S. 300), die Einwohnerzahl durch Bescheid vom 3. Juni 2013 fest (vgl. dazu §§ 1, 2 des Gesetzes zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 im Land Berlin <Zensusausführungsgesetz Berlin - im Folgenden: ZensusAGBl> vom 1. Dezember 2010 <GVBl 2010, S. 536>). Gegen diesen Bescheid, der die amtliche Einwohnerzahl im Vergleich zu den auf der Grundlage der Volkszählungen von 1981 und 1987 fortgeschriebenen Zahlen um circa 180.000 Einwohner nach unten korrigierte, hat das Land Berlin Widerspruch eingelegt, über den bislang nicht entschieden ist.

73

bb) Für die Freie und Hansestadt Hamburg hat das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, ebenfalls eine Anstalt des öffentlichen Rechts, errichtet durch § 1 Abs. 1 des Staatsvertrags zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein über die Errichtung eines gemeinsamen Statistischen Amtes als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 27. August 2003 (HmbGVBl 2003, Nr. 49, 544), die amtliche Einwohnerzahl mit Bescheid vom 10. Juni 2013 festgestellt. Dabei wurde die amtliche Einwohnerzahl im Vergleich zu den auf der Grundlage der Volkszählung 1987 fortgeschriebenen Zahlen um 82.833 Personen niedriger festgesetzt und die dem Melderegister zu entnehmende Zahl um 54.945 Personen nach unten korrigiert. Auch die Freie und Hansestadt Hamburg hat gegen diesen Bescheid Widerspruch eingelegt. Zugleich hat sie ein Eilverfahren gemäß § 123 VwGO angestrengt, das darauf gerichtet war, die sie betreffenden Daten über den 9. Mai 2015 hinaus separat zu speichern und aufzubewahren. Dieser Antrag blieb ohne Erfolg (vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 30. April 2015 - 10 E 2183/15 -, juris).

74

cc) Den Bescheiden des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein lagen Datenblätter bei, denen die Schichtung in den einzelnen Erhebungsgebieten (Stadtbezirken), der Stichprobenumfang in den jeweiligen Schichten und die im Rahmen der Haushaltsstichprobe in

75

den einzelnen Schichten jeweils festgestellten Fehlbestände, „Karteileichen“, „paarigen“ und existenten Personen entnommen werden konnten.

dd) Mit dem Zensus 2011 wurde nach Auffassung der statistischen Fachkreise zwar für das Bundesgebiet insgesamt das anzustrebende Qualitätsziel eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5% bei der Feststellung der Einwohnerzahl (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011) erfüllt (vgl. Anding/Fürnrohr, BayVBl 2014, S. 709 <714>); bei der Mehrzahl der Gemeinden (63%) sowie im Mittelwert aller Gemeinden (0,56%) wurde der Wert indes überschritten (Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht Zensus nach § 17 Zensusgesetz 2011, S. 7; vgl. auch VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 - RO 5 K 13.2149 -, juris, Rn. 76). Als möglicher Grund wird angeführt, dass die aus dem Zensustest abgeleiteten Annahmen zur Registerfehlerstruktur bei kleineren Anschriften strukturell nicht den erwarteten Verhältnissen zum Zensusstichtag entsprochen haben (so etwa Anding/Fürnrohr, BayVBl 2014, S. 709 <714 f.>).

76

II.

1. Der Antrag des Senats von Berlin (Antragsteller zu I.) auf Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle richtet sich gegen § 7 Abs. 1 und 2, § 19 ZensG 2011 sowie gegen § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV.

77

a) § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 verstoße gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, da Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung zur Regelung des Stichprobenverfahrens unzureichend bestimmt seien. Es habe insbesondere keine mathematisch-statistischen Qualitätsvorgaben im Gesetz gegeben. Deren Festlegung sei vielmehr ohne ausreichende Vorgaben auf die Bundesregierung delegiert worden. § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 sei ferner mit dem Rechtsstaatsgebot und dem Parlamentsvorbehalt (Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar, insbesondere mit den rechtsstaatlichen Geboten der Klarheit, Wahrheit, Widerspruchsfreiheit, Vollziehbarkeit und Transparenz sowie dem Bestimmtheitsgebot. Entgegen der Vorgaben des Volkszählungsurteils vom 15. Dezember 1983 seien statistisch-naturwissenschaftliche Erkenntnisse nicht lege artis ermittelt und vom Gesetzgeber bewertet worden. Im Gesetzgebungsverfahren seien Normklarheit, Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit nur in Bezug auf den Datenschutz, nicht aber hinsichtlich der Gemeinden und Länder diskutiert worden. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 sei auch zu unbestimmt, weil die Erreichung eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5% danach nur „angestrebt“ werde. Besonders schwer wiege, dass kleine Gemeinden hiervon ausgenommen worden seien und für sie daher keine vergleichbare Ergebnisgenauigkeit existiere. Die Durchführung des Zensus 2011 habe gezeigt, dass tatsächlich - wie vorhersehbar - in großem Umfang wesentlich höhere einfache relative Standardfehler aufgetreten seien.

78

§ 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 verstoße auch gegen die Rechtsweggarantie und Verfahrensgrundsätze zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes. Die gegenüber den Gemeinden ergangenen Bescheide der statistischen Landesämter entzögen

79

sich mangels Kodifikation und Nachvollziehbarkeit der Methode gerichtlicher Überprüfbarkeit. Akteneinsicht könne nicht gewährt werden, die statistischen Landesämter seien nicht in der Lage, den Verwaltungsgerichten streiterhebliche Akten, Urkunden oder elektronische Dateien vorzulegen. Unhaltbar sei zudem, dass das Gesetz Fehlerkorrekturen ausschließe.

§ 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 sei ferner mit den Rechten der Gemeinden und Länder auf interkommunale (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG) beziehungsweise interföderale Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 107 GG) unvereinbar, weil er kein transparentes, nachvollziehbares und gerichtlich überprüfbares Verfahren zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen sicherstelle. Gemäß § 7 Abs. 1 ZensG 2011 seien zudem circa 9.500 Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern ohne nachvollziehbaren Grund aus dem Stichprobenverfahren ausgenommen worden. Damit seien sie besser behandelt worden als die großen Städte, insbesondere die Stadtstaaten Berlin und Hamburg. § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 verstoße schließlich gegen die Gewährleistungspflicht des Bundes für die Finanzausstattung von Gemeinden und Ländern aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 107 GG.

80

b) Die in § 19 ZensG 2011 enthaltene Anordnung, sämtliche Erhebungsunterlagen zu vernichten, sei mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG unvereinbar. Die statistischen Landesämter könnten ihre (materielle) Beweislast für die Richtigkeit der amtlichen Einwohnerzahlen nicht mehr erfüllen, so dass die Feststellungsbescheide aufzuheben seien und der Zensus 2011 für das gesamte Bundesgebiet wertlos würde. Der Vollzug der Vernichtungsanordnung würde hingegen den Rechtsschutz der Gemeinden gegen die Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahlen beseitigen. § 19 ZensG 2011 sei auch deshalb unverhältnismäßig, weil der Gesetzgeber die Auswirkungen auf die Gemeinden nicht abgewogen habe.

81

c) Die Stichprobenverordnung sei schon wegen Verstoßes gegen Art. 80 Abs. 1 GG nichtig, ihre Regelungen seien in sich widersprüchlich und zu unbestimmt.

82

Es fehlten nicht nur jegliche statistisch-naturwissenschaftliche Voraussetzungen für die Regelung des Stichprobenplans. Ein solcher habe weder während des Gesetzgebungsverfahrens noch bei der Durchführung des Zensus 2011 vorgelegen; irgendwie nachvollziehbare, nach § 2 Abs. 2 StichprobenV zu berücksichtigende Qualitätsvorgaben aus dem Forschungsprojekt habe es nicht gegeben. Das Stichprobenverfahren sei zudem nicht bundeseinheitlich durchgeführt worden, so dass der Zensus 2011 keine valide Feststellung der Einwohnerzahlen habe treffen können.

83

§ 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV sei mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG unvereinbar, da das Zensusgesetz 2011 keine Ermächtigung zur Subdelegation enthalte. Die gesamte Normsetzung im Rahmen des Zensus sei an die Exekutive und ein von dieser beauftragtes privates Forschungsprojekt delegiert worden, das bei Erlass der Norm noch nicht einmal existiert habe. Die Verordnung selbst habe Stichprobenplan, Stichprobenziehung und Qualitätsvorgaben des Hochrechnungsverfahrens nicht geregelt.

84

Hinzu komme ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot und den Parlamentsvorbehalt (Art. 20 Abs. 3 GG), insbesondere die Gebote der Klarheit, Wahrheit, Widerspruchsfreiheit, Vollziehbarkeit und Transparenz sowie das Bestimmtheitsgebot. Das Forschungsprojekt enthalte - entgegen § 2 Abs. 2 StichprobenV - keine Qualitätsvorgaben, sondern lediglich die Darlegung des Standes der Forschung, ungeklärter Fragen zur Methode und Durchführung des Stichprobenverfahrens sowie Empfehlungen zu Methoden.

Verletzt seien zudem - ebenso wie durch die Ermächtigungsnorm - Art. 19 Abs. 4 und Art. 103 Abs. 1 GG, die Gebote interföderaler und interkommunaler Gleichbehandlung sowie Art. 107 und Art. 28 Abs. 2 GG. 85

2. Der Antrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg (Antragsteller zu II.) richtet sich gegen § 7 Abs. 1 und 2 (a), gegen § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 (b), gegen § 8 Abs. 3, § 19 ZensG 2011 und § 15 ZensVorbG 2011 (c) sowie gegen § 2 Abs. 2 und 3 und § 3 Abs. 2 StichprobenV (d). 86

a) § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV verstießen gegen Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG. Das Gesetz regle Methodik und „Design“ der Stichprobe nicht selbst, sondern überlasse dies der Exekutive. Wie Grundrechtskollisionen fielen auch Kollisionen mit subjektiven Rechtspositionen von Gebietskörperschaften mit Verfassungsrang - etwa deren einwohnerabhängige steuerliche Ertragshoheit (Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG) - unter die Wesentlichkeitsdoktrin. Auf jeden Fall verstoße § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Angesichts der Bedeutung des Verfahrens und der - im Gegensatz zu sich dynamisch entwickelnden Bereichen stehenden - Einmaligkeit einer Einwohnererhebung zu einem bestimmten Berichtszeitpunkt sei eine exakte Regelung vorab geboten und auch möglich gewesen. Im Übrigen habe das Bundesverfassungsgericht für Volkszählungen die Festlegung einer fachwissenschaftlich fundierten Methode verlangt, die geeignet sei, zu möglichst genauen Ergebnissen zu gelangen; daran fehle es. Es fehlten auch Regelungen über Folgen der Verletzung von Qualitätszielen, zur Behandlung stichprobenbedingter systematischer Fehler und zur Korrektur nicht stichprobenbedingter Fehler (etwa Aufbereitungsfehler oder Antwortausfälle). Zudem sei die „angestrebte Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von 0,5%“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011) unklar. 87

§ 7 ZensG 2011 sei auch wegen Verstoßes gegen Art. 84 Abs. 2 GG verfassungswidrig. Unterschiedlichen Vollzugsmöglichkeiten in den Ländern hätte durch Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften begegnet werden können, wie dies der Bundesrat vorgeschlagen habe. 88

Das Stichprobenverfahren verstoße gegen das föderale und interkommunale Gleichbehandlungsgebot aus Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 beziehungsweise Art. 28 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG, weil es Gemeinden unterschiedlicher Größe ungleich behandle. Dieser Methodenbruch sei mit den Ergebnissen des Zensustests nicht zu begründen, zumal sich die Annahme höherer 89

Fehlerraten in größeren Gemeinden nicht verifizieren lasse. Eine Notwendigkeit für die Anwendung unterschiedlicher Methoden habe nicht bestanden, die Trennlinie bei 10.000 Einwohnern beruhe ausschließlich auf Kostenerwägungen und sei daher willkürlich. Dies setze sich auf Ebene der Länder fort, wo diejenigen begünstigt würden, die viele kleinere Gemeinden und wenige große Städte aufwiesen. Besonders benachteiligt seien die Antragsteller als Stadtstaaten ohne separate Gemeinden.

Die gewählte Methode des Zensus verstoße auch gegen Vorgaben der Finanzverfassung. Der Einwohnermaßstab gewährleiste hier - für die Beteiligten unverfügbar - Vergleichbarkeit und bilde zwar nicht den einzigen, wohl aber den einfachsten und transparentesten Maßstab für die Verteilung begrenzter Mittel. § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 verpflichteten zwar nicht ausdrücklich darauf, die im Zensus ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen auch im Finanzausgleich zu verwenden. Es entspreche jedoch dem üblichen Vorgehen, die Zahlen der - auf den Zensusergebnissen basierenden - Bevölkerungsfortschreibung zugrunde zu legen.

90

b) Auch die in § 15 ZensG 2011 angeordnete Mehrfachfallprüfung enthalte eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung. Während § 15 Abs. 2 ZensG 2011 in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern eine Zuordnung nach der Reihenfolge des Anmeldedatums vorsehe, sei in kleinen Gemeinden der tatsächliche Wohnstatus zu ermitteln gewesen (§ 15 Abs. 3 ZensG 2011). Einen rechtfertigenden Grund für diese Differenzierung gebe es nicht.

91

c) Verfassungswidrig seien ferner § 8 Abs. 3 und § 19 ZensG 2011 sowie § 15 ZensVorbG 2011, weil durch diese Lösungsregelungen der Anspruch von Ländern und Gemeinden auf die „richtige“ Festsetzung ihrer Einwohnerzahl unterlaufen werde. Die Gemeinden könnten die sie betreffenden Daten nicht einsehen oder prüfen, Einsichtnahmen würden ihnen unter Berufung auf das Statistikgeheimnis (§ 16 BStatG) verweigert. Da die Einwohnerzahl im Wege einer Schätzung ermittelt würde, sei eine vollständige Überprüfung auf Sachrichtigkeit zwar von vornherein ausgeschlossen; ob die Stichproben ordnungsgemäß gezogen und umgesetzt worden seien, ließe sich jedoch überprüfen. Wo Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG nicht entgegenstehe, stehe Ländern und Kommunen zumindest ein Anspruch auf Plausibilisierung der Erkenntnisse zu.

92

d) Die Verfassungswidrigkeit von § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 führe zur Verfassungswidrigkeit auch der Stichprobenverordnung; diese sei allerdings auch für sich betrachtet verfassungswidrig. Stichprobenverfahren und Stichprobenumfang würden weder im Gesetz noch in der Verordnung hinreichend geregelt. Stattdessen enthalte § 2 StichprobenV einen Auftrag an das Statistische Bundesamt und verweise ohne weitere Konkretisierung auf ein „Forschungsprojekt“. Den Stichprobenumfang regle § 3 Abs. 1 StichprobenV lediglich bundesweit, für die Gebiete der Länder treffe § 3 Abs. 2 StichprobenV eine bloß vorläufige Festlegung, die in der Folge nicht eingehalten worden sei. Nachvollziehbare Dokumentationen seien ebenfalls nicht angefertigt worden. All dies sei mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar.

93

III.

1. Die Bundesregierung hält die Anträge für unbegründet.

94

a) Die Ermittlung der Einwohnerzahl sei ein anspruchsvolles statistisches Unterfangen, der „wahre Wert“ für einen Stichtag wegen unvermeidbarer Fehler bei keiner Zählung ermittelbar. Zwar könnten Fehlerquellen statistisch beherrschbar gemacht werden; zur Feststellung der richtigen Einwohnerzahl führe dies jedoch nicht. Insofern sei die Feststellung der Einwohnerzahl stets Ergebnis statistischer Modellbildung, nicht eines schlichten Zählvorgangs.

95

Die Auswertung des Zensus 2011 habe ergeben, dass ein registergestütztes Verfahren möglich sei. Da dabei auffallende Unterschiede zwischen der Registerqualität von Gemeinden mit mehr oder weniger als 10.000 Einwohnern festgestellt worden seien, hätten die statistischen Ämter von Bund und Ländern vorgeschlagen, die Registernutzung zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl um primärstatistische Verfahren zu ergänzen und dabei nach Gemeindegröße zu differenzieren. Auf dieser Grundlage sei das Verfahren für den Zensus 2011 entwickelt worden, wobei die Arbeiten durch die Zensuskommission und das Forschungsprojekt begleitet worden seien. Der Zwischenbericht des Forschungsprojekts habe bei der Ausgestaltung der Stichprobenverordnung Berücksichtigung gefunden; weitere Ergebnisse seien fortlaufend berücksichtigt worden.

96

Zwischen 2001 und 2011 seien umfangreiche Maßnahmen zur Qualitätssteigerung der Melderegister und der Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit ergriffen worden. Die im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes vom 28. August 2000 geschaffene Regelung zur Richtigkeit und Vollständigkeit des Melderegisters (§ 4a MRRG) sei bis zum 1. August 2000 von den Ländern umgesetzt worden (§ 23 Abs. 2 MRRG). Mit dem Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25. März 2002 seien die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Meldewesen geschaffen worden. Mit Art. 7 des Zweiten Gesetzes zur Änderung steuerlicher Vorschriften vom 15. Dezember 2003 sei die Vergabe eines Identifikationsmerkmals an jeden Steuerpflichtigen geregelt worden. Dies habe einen bundesweiten Abgleich der in den Melderegistern gespeicherten Daten ermöglicht, so dass Dubletten und andere Unstimmigkeiten hätten bereinigt werden können. Das Vierte Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes vom 25. August 2004 habe festgelegt, dass die Rückmeldungen zwischen den Meldebehörden bei Umzügen ab 1. Januar 2007 nur noch elektronisch erfolgen dürften. Damit habe die Aktualität der Melderegister verbessert und gewährleistet werden sollen, dass die Abschaffung der Abmeldung für Inlandsumzüge ohne Informationsverluste erfolgen konnte. Zugleich sei die flächendeckende elektronische Vernetzung der Melderegister realisiert worden, die Doppelerfassungen habe vermeiden sollen. Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 sei die Übermittlung ausländerrechtlich relevanter Daten von den Ausländerbehörden an die Meldebehörden geregelt worden,

97

darunter eine Unterrichtungspflicht der Ausländerbehörden und ein gegenseitiger Datenaustausch, um Differenzen zwischen den Datenbeständen zu erkennen und zu bereinigen.

b) Die angegriffenen Vorschriften genügten den Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin. Zu berücksichtigen sei insoweit auch, dass Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügten. Der Blick auf die Funktionsgerechtigkeit der Aufgabenverteilung führe zur Unterscheidung zwischen zentralen normativen Weichenstellungen und technisch-sachverständigen Detailregelungen: Während erstere dem Parlamentsgesetz vorbehalten seien, könnten Vorgaben, die sich durch ein hohes Maß an Technizität und Abhängigkeit von Expertise auszeichnen, der Exekutive überlassen werden.

98

Neben der detaillierten Ausgestaltung der Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung würden auch alle anderen wesentlichen Fragen im Gesetz geregelt. Der Aufteilung der Regelungsgegenstände zwischen Gesetzgeber, Verordnungsgeber und statistischen Ämtern liege eine funktionsadäquate Abschtichung zugrunde. § 7 Abs. 1 ZensG 2011 gebe das statistische Qualitätsziel vor, § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 den Richtwert für den maximalen Stichprobenumfang und § 7 Abs. 3 ZensG 2011 die Vorgaben für die Auswahlseinheiten. Fragen des Stichprobendesigns wiesen einen so hohen Grad an Abhängigkeit von fachwissenschaftlicher Expertise auf, dass ihre Zuweisung an die Exekutive zulässig, wenn nicht geboten sei. Als „Frage der Staatsführung“, die „in Rede und Gegenrede von einzelnen Abgeordneten zu erörtern“ sei, lasse sich die Ausgestaltung des statistischen Methodendesigns nicht qualifizieren. Dass § 7 ZensG 2011 den Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin genüge, belege auch der Vergleich mit anderen Statistikgesetzen und Regelungsbereichen, etwa beim Einsatz unbestimmter Rechtsbegriffe im Umweltrecht.

99

Das gelte auch für die Ermächtigungsnorm des § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011, die die technischen Fragen des Stichprobenverfahrens und des Stichprobenumfangs der sachverständigen Exekutive zuweise, die Konkretisierung jedoch an wesentliche Eckwerte wie Genauigkeit und maximalen Stichprobenumfang binde. Mit der Festlegung des Qualitätsziels steuere der Gesetzgeber die weitere Methodenentwicklung; gesetzeskonform seien nur Methodendesigns, die die Einhaltung des Qualitätszieles erwarten ließen. Dass der Gesetzgeber lediglich das anzustrebende Qualitätsziel sowie eine Obergrenze beim Stichprobenumfang vorgegeben habe, sei Ausdruck sinnvoller Arbeitsteilung. Da Qualitätsziel und Stichprobenumfang voneinander abhingen, wäre eine verbindliche Festlegung vorab nicht möglich gewesen, weil die statistische Qualität stets nur ex post ermittelt werden könne.

100

§ 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 genüge auch den Anforderungen des Art. 80 GG, der als Ausprägung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts darauf angelegt sei, die Rechtsetzung durch die Exekutive nachvollziehbar auf eine parlamentarische Willensäuße-

101

rung zurückzuführen. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Programmierung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hingen von Regelungsgegenstand und Intensität der Maßnahme ab. Für den Gegenstand Statistik biete das Volkszählungsurteil allerdings keine Orientierung, weil dieses ganz auf die Rechtfertigung des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgerichtet sei. Soweit dort davon die Rede sei, dass für „die Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik (...) ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt der erhobenen Daten notwendig“ sei, folge hieraus kein selbständiges Verfassungsgebot.

Aus der Bedeutung des Regelungsgegenstandes ergäben sich keine strengeren Anforderungen an die gesetzliche Determinierung. Die Ermächtigung beziehe sich von vornherein nur auf das methodische Design eines Korrekturmechanismus im Rahmen des registergestützten Erhebungsverfahrens. Die fachstatistisch zusammenhängenden Parameter des Stichprobenumfangs und des Qualitätsziels bildeten zudem einen engen gesetzlichen Rahmen.

102

c) Das Zensusgesetz 2011 und die Stichprobenverordnung genügten auch dem allgemeinen Bestimmtheitsgebot, das in Art. 80 Abs. 1 GG eine spezifische Konkretisierung erfahren habe. Dort verwendete Begriffe wie „einfacher relativer Standardfehler“, „Stichprobenverfahren“ oder „Stichprobenumfang“ hätten einen klaren fachlichen Bedeutungsgehalt. Damit bestehe schon auf der Ebene des Gesetzes eine für die Durchführung des Zensus durch das Statistische Bundesamt ausreichende Regelungsdichte. Es sei unbedenklich, dass der Stichprobenumfang auf Ebene der Länder nur vorläufig festgelegt worden sei. Eine endgültige Festlegung habe insoweit nicht erfolgen können, weil den statistischen Ämtern bei Inkrafttreten der Stichprobenverordnung die für die Verteilung maßgebliche amtliche Einwohnerzahl zum Stichtag 31. Dezember 2009 (§ 3 Abs. 1 Satz 3 StichprobenV) sowie der Anschriftenbestand zum 1. September 2010 (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 1 Satz 1 StichprobenV) noch nicht vorgelegen hätten. Empfehlungen zum Hochrechnungsverfahren seien bei Erlass der Verordnung noch nicht erforderlich gewesen. Entsprechendes gelte für die in § 2 Abs. 2 StichprobenV angeordnete Berücksichtigung der Ergebnisse des Forschungsprojekts.

103

§ 2 StichprobenV enthalte auch keine nach Art. 80 Abs. 1 GG unzulässige Subdelegation an das Statistische Bundesamt oder Private.

104

d) Die angegriffenen Vorschriften des Zensusgesetzes 2011 seien mit den Geboten der Gleichbehandlung der Länder und Gemeinden (Art. 20 Abs. 1 GG bzw. Art. 28 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar, die prozeduralen Ungleichbehandlungen gerechtfertigt.

105

aa) Die Differenzierung zwischen Gemeinden mit mindestens beziehungsweise weniger als 10.000 Einwohnern diene der Minimierung des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Gesetzgeber habe den Ansatz eines registergestützten Verfahrens gewählt, um entsprechend den Vorgaben des Volkszählungsurteils den besonders intensiven Eingriff in die informationelle Selbst-

106

bestimmung bei einer Vollerhebung zu vermeiden. Das registergestützte Verfahren sei aus einer Erprobung sowie umfangreichen, mehrjährigen und wissenschaftlich begleiteten Arbeiten hervorgegangen und mit einer deutlich geringeren Zahl an Befragungen ausgekommen. Gleichzeitig sei die Verarbeitung von Daten aus Registern zu Zensuszwecken grundrechtsschonend ausgestaltet worden. Die Vorzugswürdigkeit des gewählten Verfahrens werde dadurch verstärkt, dass eine Vollerhebung angesichts der fehlenden Akzeptanz in der Bevölkerung trotz des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs nur eine höchst ungewisse Ergebnisgenauigkeit hätte gewährleisten können.

Mit abnehmender Gemeindegröße könne eine Stichprobenerhebung ihre Zwecke aus methodischen Gründen allerdings nur erfüllen, wenn sie sich einer Vollerhebung annähere. Daher knüpfe die alternative Befragung nach § 16 ZensG 2011 für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern an das Vorliegen von Unstimmigkeiten an. Eine Studie des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung habe für die in den Anwendungsbereich von § 16 ZensG 2011 fallenden Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und die Methode der primärstatistischen Bereinigung zudem einen Saldo von „Karteileichen“ und Fehlbeständen von nur 0,17% ermittelt. Der Umfang der zu befragenden Personen sei mit nur 1,7 Millionen berechnet worden, so dass insgesamt 4,2 Millionen Personen weniger hätten befragt werden müssen als bei einer flächendeckenden Stichprobe.

107

Die Grenzziehung bei 10.000 Einwohnern sei zwar nicht zwingend, aber plausibel gewesen. Das gewählte Vorgehen habe überdies weniger Kosten verursacht als eine Vollerhebung und dennoch zu im Wesentlichen vergleichbaren Ergebnissen geführt. Durch die spätere Verwendung der Einwohnerzahlen ergäben sich keine besonderen Anforderungen an die Zulässigkeit der Differenzierung. Der Zensus 2011 ziele in erster Linie auf die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl von Ländern und Gemeinden sowie weiterer Erhebungsmerkmale. Die Einwohnerzahl werde allein in Art. 29 GG, für die Zuweisung von Stimmen der Länder im Bundesrat (Art. 59 GG) und für den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) relevant. Soweit ihre Verwendung für Länder und Gemeinden darüber hinaus von Bedeutung sei, beruhe dies auf vom Zensusgesetz 2011 zu unterscheidenden gesetzlichen Anordnungen. Aus den Grundsätzen der Systemgerechtigkeit und der Folgerichtigkeit ließen sich ebenfalls keine weitergehenden Anforderungen ableiten.

108

bb) Die Differenzierung bei der Mehrfachfallprüfung gemäß § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Die maschinelle Korrektur in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern (§ 15 Abs. 2 ZensG 2011) beruhe auf der typisierenden Annahme, dass der spätere Registereintrag der für die tatsächliche Lage am Stichtag in der Regel maßgeblich sei, so dass die jeweils frühere Meldung gelöscht wurde. Um auch die Fälle zu erfassen, in denen diese Annahme nicht zutreffe, sei mit der Korrekturstichprobe automatisch ein statistisches „Sicherheitsnetz“ gezogen worden. Für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern sei auch für die Mehrfachfallprüfung dagegen ein Befragungsverfahren gewählt worden. Im Ergebnis

109

seien mit beiden Verfahren Mehrfachfälle vollständig korrigiert worden.

cc) Soweit die Gebote der föderativen und interkommunalen Gleichbehandlung Transparenz gegenüber Ländern und Gemeinden verlangten, sei eine Verletzung des Transparenzgebots nicht ersichtlich. Das Methodendesign sei durch das Statistische Bundesamt im Benehmen mit den Landesämtern entwickelt worden. Zudem seien die Länder am Rechtsetzungsverfahren des Zensusgesetzes 2011 und der Stichprobenverordnung intensiv beteiligt gewesen. 110

e) Die angegriffenen Vorschriften verstießen auch nicht gegen den Anspruch von Ländern und Kommunen auf aufgabenadäquate Finanzausstattung. Sie regelten diese weder selbst noch beeinträchtigten sie entsprechende Ansprüche in rechtlich relevanter Weise. Dass der Bund von den in Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und Art. 84 Abs. 2 GG eröffneten Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht habe, sei für die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften ohne Bedeutung. 111

f) Die Lösungsregelungen seien mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes vereinbar. Es sei schon zweifelhaft, ob sich Länder und Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts überhaupt auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen könnten; soweit sich ein derartiger Anspruch auch aus dem Bundesstaatsprinzip oder Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben könne, sei er nicht schrankenlos. Die Lösungsregelungen des Zensusgesetzes 2011 und des Zensusvorbereitungsgesetzes stellten jedenfalls einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Rechtsschutzinteresse der Gebietskörperschaften, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem verfassungsrechtlich legitimen Belang der Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik dar. 112

aa) Die von § 6 Abs. 3, § 7 Abs. 5, § 8 Abs. 1 Nr. 2, § 15 Abs. 4 Nr. 2 und § 16 Nr. 2 ZensG 2011 geforderte Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten sei ein erheblicher Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, zu dessen Begrenzung es klarer Lösungsregelungen und einer möglichst frühzeitigen Löschung bedürfe. Eine Anknüpfung der Lösungsfristen an die rechtskräftige Feststellung der Einwohnerzahlen würde die Speicherung der Daten aller Betroffenen bis zur Rechtskraft der letzten gerichtlichen Einzelentscheidung erforderlich machen und den Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG erheblich vertiefen. 113

Die mit einer frühzeitigen Löschung verbundenen Kontrollschwierigkeiten würden dadurch kompensiert, dass für die betroffenen Schritte Qualitätssicherungsmaßnahmen vorgeschrieben seien. Darüber hinaus seien Fehlerquellen im Verfahren minimiert worden. Eine höhere Kontrollgenauigkeit lasse sich auch nicht durch weitere Melderegisterabgleiche oder ähnliche Registerzugriffe erzielen, denn diese seien zwischenzeitlich fortgeschrieben worden und bildeten den maßgeblichen Stichtag nicht mehr ab. Im Übrigen stünde das sogenannte Rückspielverbot einem Abgleich mit den Melderegistern et cetera entgegen. 114

bb) Eine neue Festsetzung der Einwohnerzahl einer einzelnen Gemeinde setze regelmäßig eine Neuerhebung voraus und damit einen wesentlichen Teil eines neuen Zensus. Über die Einwohnerzahl zum Zensusstichtag 2011 könne damit aber keine Aussage getroffen werden. Auch eine Fortschreibung der Meldedaten komme nicht in Betracht, weil es sich dabei um Daten minderer Güte handele.

cc) Diese Eigenarten einer Volkszählung führten gleichwohl nicht zu einem Leerlaufen der Rechtsschutzinteressen von Ländern und Kommunen. Eine Berichtigung festgestellter Rechenfehler sei ebenso möglich wie die gerichtliche Kontrolle der verwendeten Erhebungsmethode und ihrer Anwendung im Einzelfall. So könnten etwa die Zahl der Stichprobenanschriften oder der Anschriften mit Sonderbereichen in einer Gemeinde auch ohne zeitliche Begrenzung anhand der nicht zu löschenden Daten ausgewertet werden. Auch lasse sich kontrollieren, ob Vorkehrungen zur Qualitätssicherung in den statistischen Verfahren eingehalten worden seien. Die Löschung der Erhebungsbögen und Hilfsmerkmale verhindere allenfalls die Überprüfung der ersten Verfahrensschritte im Korrekturverfahren.

2. Das Statistische Bundesamt hat erläutert, dass der Zensustest die Durchführbarkeit eines kombinierten Zensus aus Registerauswertung und primärstatistischen Erhebungen ergeben habe. Auf dieser Grundlage habe für den Zensus 2011 ein Verfahren vorgeschlagen werden können, das im Vergleich zu einer Vollerhebung zu einem geringeren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung führe, deutlich kostengünstiger sei und eine vergleichbare Qualität wie eine Vollerhebung gewährleiste.

a) Die Einwohnerermittlung habe ausschließlich auf Bausteine zurückgegriffen, die im Zensustest 2001 erfolgreich erprobt und für den Zensus 2011 empfohlen worden seien. Wo die konkrete Ausgestaltung noch offen gelassen oder Nachbesserungsbedarf gesehen worden sei, sei durch das nachfolgende Forschungsprojekt sowie die Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Haushaltgenerierung, Auswertungsdatenbank, fachliche Schnittstellenkoordination“ eine hinreichende Ertüchtigung der Korrekturinstrumente erfolgt. Das Forschungsprojekt habe gezeigt, dass die Qualitätsvorgaben auch bei Annahme einer hohen Streuung der Merkmale in den Anschriften mit wenigen Ausnahmen erfüllt seien und bei einer Auswahl von 10% der Bevölkerung erreicht würden. Die im Zensustest zugrunde gelegten Vergleichsgruppen für Gemeindegroßenklassen seien in der Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsweiter Zensus 2001“ durch Statistikexpertinnen und -experten aus Bund und Ländern erarbeitet worden. Dabei habe man sich an Größenklassen für Gemeinden orientiert, die auch in anderen Statistiken verwendet würden. Mit einer umfangreichen Studie des Bayerischen Landesamtes für Statistik und in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe sei die Befragung im Rahmen der Haushaltgenerierung als Korrekturinstrument weiterentwickelt worden. Dies habe für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern eine Korrektur des dublettenbereinigten Melderegisterbestandes um -0,2% erwarten lassen.

Der registergestützte Zensus sei eine grundsätzlich geeignete und den aktuellen statistischen Standards entsprechende Methode zur Ermittlung der Einwohnerzahl. Seine Bausteine seien im Zensustest erprobt, als grundsätzlich geeignet empfohlen sowie daran anknüpfend weiterentwickelt und ausgestaltet worden. Die Haushaltsstichprobe folge den Empfehlungen aus dem Zensustest, das Stichprobendesign sei im Rahmen des Forschungsprojekts konzipiert, bei der Erstellung des Stichprobenplans und der Stichprobenziehung berücksichtigt worden und in die Stichprobenverordnung eingeflossen. 119

b) Das gewählte Verfahren habe sich auch aus heutiger Sicht bewährt, in der Zwischenzeit vorgenommene Qualitätsbeurteilungen seien durchweg positiv ausgefallen. Zwar habe der vom Bundesministerium des Innern beauftragte Evaluierer eine Angleichung der Verfahren für große und kleine Gemeinden empfohlen. Dies beruhe jedoch nicht auf einer methodischen Notwendigkeit, sondern auf dem Bestreben, die Ergebnisse eines registergestützten Zensus bei den Kommunen besser vermitteln zu können. 120

c) Insgesamt gehe die Entwicklung auch in der Europäischen Union hin zu einer verstärkten Registernutzung für Zensuszwecke. Nach einer 2014 durchgeführten Abfrage planten lediglich 8 von 27 antwortenden Mitgliedstaaten noch traditionelle Vollerhebungen, 13 ein kombiniertes Verfahren und 6 einen (rein) registerbasierten Zensus. Zwar habe es nur in Deutschland Korrekturen der Registerinformationen mittels eines statistischen Verfahrens gegeben; Grund dafür sei jedoch, dass Deutschland nicht auf einen zentralen Registerbestand zurückgreifen könne und eine Ermittlung der Einwohnerzahlen angesichts der nicht ausreichenden Qualität der kommunalen Melderegister ohne Korrekturmaßnahmen nicht möglich sei. 121

Die Methoden zur Korrektur von Registerfehlern in §§ 7 und 16 ZensG 2011 seien im Nachgang zum Zensus 2011 durch das Statistische Bundesamt evaluiert worden, wobei der tatsächliche Bereinigungseffekt der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten mit circa -0,2% den Erwartungen des Zensustests entsprochen habe. Mit der Haushaltsstichprobe wäre die Einwohnerzahl mit durchschnittlich -1,1% allerdings stärker nach unten korrigiert worden, was aber immer noch unter dem Korrekturbedarf in großen Gemeinden liege (ca. -1,5%). Soweit statistische Landesämter im Nachgang des Zensus 2011 unter Nutzung der Zensusdaten ebenfalls Untersuchungen zur Wirksamkeit und möglichen Ertüchtigung der Befragungen zur Klärung von Unstimmigkeiten angestellt hätten, hätten sie festgestellt, dass sich diese nicht so ertüchtigen ließen, dass sie den erhöhten Korrekturbedarf ausgleichen könnten. Untersuchungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik zeigten etwa, dass eine Ausweitung der Befragung auf Anschriften mit mehr als einer bewohnten Wohnung keinen ausreichenden Korrektoreffekt in kleinen Gemeinden erwarten lasse, unter anderem weil der überwiegende Teil der Registerfehler an Anschriften vorliege, die beim Abgleich der Gebäude- und Wohnungszählung mit dem Melderegister nicht als unplausibel auffielen. Analysen des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen zeigten zudem, dass auch ein Wechsel von der 122

10.000-Einwohner-Grenze zu einer „strukturellen“ Grenze wie dem Anteil an Einfamilienhäusern keine hinreichende Ertüchtigung der Befragung ermögliche.

Die Befragung zur Klärung des Wohnsitzes nach § 15 Abs. 3 ZensG 2011 mit dem Ziel der Bereinigung von Mehrfachfällen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern habe ergeben, dass Mehrfachfälle erfolgreich korrigiert werden könnten, doch stünden Aufwand und Belastung der Auskunftspflichtigen in keinem Verhältnis zum Nutzen. Ein entsprechendes Ergebnis lasse sich auch maschinell erreichen. Beide Verfahren hätten insoweit die gleiche Wirkung und eine Entscheidung für das eine oder andere keine Auswirkung auf die Qualität der Ermittlung.

123

d) Ob die Trennung von Hilfs- und Erhebungsmerkmalen rückgängig gemacht werden könne, hänge davon ab, ob bei der Trennung ein jedem Datensatz eindeutig zuzuordnender Identifikator verwendet worden sei.

124

Das Statistische Bundesamt habe die Hilfsmerkmale nach § 19 Abs. 1 Satz 1 ZensG 2011, für die es nach § 12 Abs. 8 ZensG 2011 die datenschutzrechtliche Verantwortung trage, bereits gelöscht. Dies könne nicht mehr rückgängig gemacht werden. Im Datenpool Nordrhein-Westfalen sei unmittelbar nach der Einwohnerermittlung mit der Löschung von Datenbeständen begonnen worden. Das Bayerische Landesamt für Statistik trage gemäß § 12 Abs. 7 und 8 ZensG 2011 die datenschutzrechtliche Verantwortung für die Auswertungsdatenbank und die Haushaltegenerierung. Dafür sei es methodisch erforderlich gewesen, Hilfs- und Erhebungsmerkmale nicht zu trennen. Um einerseits der gesetzlichen Löschungspflicht nach § 19 ZensG 2011 nachzukommen und andererseits eine eventuelle spätere gerichtliche Kontrolle sicherzustellen, habe sich das Bayerische Landesamt für Statistik dazu entschlossen, die gesetzlich vorgeschriebene Löschung der Daten zwar vorzunehmen, jedoch eine verschlüsselte Sicherungskopie zu erstellen und diese auf einem externen Datenspeicher abzulegen. In dem verschlüsselten Datenbestand seien die Hilfsmerkmale zusammen mit den Erhebungsmerkmalen noch vorhanden. Eine Wiederherstellung des Bestandes sei allerdings sehr aufwändig. Zudem enthalte das Datenmaterial nicht alle im Rahmen des Zensus 2011 vorgenommenen Korrekturschritte, so dass eine vollständige Überprüfung der einzelnen Korrekturmaßnahmen nicht mehr möglich sei. Für die Auswertungsdatenbank sei die Löschung der Hilfsmerkmale gemäß § 19 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011 rechtzeitig vor Ablauf der vier Jahre abgeschlossen worden. Diese enthalte seither nur noch Erhebungsmerkmale und keine Hilfsmerkmale. Eine Wiederherstellung der Hilfsmerkmale anhand des verschlüsselten Datenbestands der Haushaltegenerierung sei insoweit zwar nicht ausgeschlossen; die Erstellung des konsolidierten Melderegisterbestandes, die Dublettensuche und -bereinigung sowie die Anbindung primärstatistischer Erhebungsbefunde an das Melderegister seien aber nicht mehr reproduzierbar.

125

Mit der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. August 2015 (vgl. BVerfGE 140, 99) sowie den einstweiligen Anordnungen mehrerer Verwaltungsgerichte seien die Löschungen - soweit nicht schon vollzogen - zwar ausgesetzt

126

worden. Eine vollständige Reproduktion der für die Ermittlung der Einwohnerzahlen erforderlichen Zahlen sei gleichwohl nicht mehr möglich. Nicht mehr nachvollziehbar seien aufgrund des Zeitablaufs auch alle Primärerhebungen (Sonderbereichs-Vollerhebung, Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten, Haushaltsstichprobe). Dies gelte im Übrigen auch bei einer traditionellen Volkszählung in Form einer Vollerhebung.

Die Hilfsmerkmale nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 ZensG 2011 für die in § 8 Abs. 3 ZensG 2011 genannten Sonderbereiche seien schließlich im Juli 2012 gelöscht worden und die Ermittlung der Einwohnerzahlen für diese Sonderbereiche daher nicht mehr nachvollziehbar. 127

e) Die Angaben nach § 5 Abs. 1 Nr. 6 ZensVorbG 2011 hätten dazu gedient, die Modellierung des Stichprobendesigns zu optimieren, seien nach Ermittlung der Anzahl unterschiedlicher Familiennamen gelöscht worden und hätten keinen Einfluss auf die Ermittlung der Einwohnerzahl und ihre Nachvollziehbarkeit. Die Daten nach § 6 ZensVorbG 2011 seien ins Anschriften- und Gebäuderegister integriert und danach gelöscht worden und hätten ebenfalls keinen Einfluss auf die Nachvollziehbarkeit der ermittelten Einwohnerzahl. Zwar seien Teile der Melderegisterlieferung vom April 2008 verwendet worden, um die Stichprobenorganisationsdatei (§ 5 Abs. 4 ZensVorbG 2011) aufzubauen, auf deren Grundlage das Stichprobendesign für den Zensus 2011 getestet und festgelegt worden sei. Die Umsetzung des Stichprobendesigns sei aber auf Basis der im Zensus selbst zur Verfügung stehenden Daten und Informationen erfolgt, so dass die Stichprobenorganisationsdatei keinen Einfluss auf die Ermittlung der Einwohnerzahl gehabt haben könne. Das Anschriften- und Gebäuderegister (§ 2 ZensVorbG 2011) sei zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht worden. Aufgrund gerichtlicher Vorgaben sei allerdings eine Sicherungskopie erstellt worden, die gesondert verwahrt werde. Die nachvollziehbare Ermittlung der Einwohnerzahlen könnte durch diese Informationen jedoch allenfalls unterstützt, nicht aber direkt abgeleitet werden, da hier keine personenbezogenen Daten abgelegt seien. 128

3. Die Antragsteller haben mit Schriftsätzen vom 7. April 2017 (Antragsteller zu I.) beziehungsweise vom 15. März 2017 (Antragsteller zu II.) ihr tatsächliches und rechtliches Vorbringen weiter vertieft. Die Bundesregierung hat hierzu mit Schriftsatz vom 17. September 2017 nochmals Stellung genommen. 129

IV.

Auf gesonderten Antrag des Antragstellers zu I. vom 12. August 2015 hat der Senat § 19 ZensG 2011 mit Beschluss vom 26. August 2015 bis zur Entscheidung in der Hauptsache, längstens für die Dauer von sechs Monaten, außer Vollzug gesetzt. Die einstweilige Anordnung wurde jeweils mit Beschlüssen vom 15. Februar 2016, 20. Juli 2016, 22. Dezember 2016, 13. Juni 2017, 1. Dezember 2017 und 14. Mai 2018 wiederholt. 130

V.

Der Senat hat am 24. Oktober 2017 eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die Verfahrensbeteiligten ihr Vorbringen weiter vertieft und ergänzt haben. Als sachkundige Auskunftspersonen zu Vorbereitung und Durchführung der Erhebung sowie zu Fragen der fachstatistischen Vertretbarkeit der den angegriffenen Normen zugrunde liegenden Annahmen hat der Senat den Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, Herrn Dieter Sarreither, den Präsidenten des Bayerischen Landesamtes für Statistik, Herrn Dr. Thomas Gößl, als Vertreterin der Deutschen Statistischen Gesellschaft Frau Prof. Dr. Susanne Rässler, Herrn Prof. Dr. Ralf Münnich sowie - auf Anregung der Antragsteller - Herrn Prof. Dr. Björn Christensen und Herrn Dr. Tim Hoppe angehört. 131

B.

Der Senat hat über die vorliegenden Anträge in der aus dem Rubrum ersichtlichen Besetzung zu entscheiden. Dem steht nicht entgegen, dass er über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung am 26. August 2015, am 15. Februar 2016 und am 20. Juli 2016 in der Besetzung durch den Präsidenten sowie die Richter Landau, Huber, Müller, die Richterin Kessal-Wulf und den Richter Maidowski, am 22. Dezember 2016, und am 13. Juni 2017 in seiner vollen Besetzung sowie am 1. Dezember 2017 und am 14. Mai 2018 ohne die Richterin Langenfeld entschieden hat. Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei Hauptsacheverfahren und Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung um eigenständige Sachen im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG, so dass das Hinzutrittsverbot insoweit nicht gilt (vgl. BVerfGE 142, 5 <8 Rn. 8>; BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 1. Dezember 2017 - 2 BvF 1/15 -, juris, Rn. 2). 132

Da der Richter Maidowski und die Richterin Langenfeld im Termin zur mündlichen Verhandlung am 24. Oktober 2017 verhindert waren, muss die Entscheidung in der Hauptsache ohne ihre Mitwirkung ergehen (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 15 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). 133

C.

Die Normenkontrollanträge sind bei sachgerechter Auslegung (I.) zulässig (II.). 134

I.

Die Anträge richten sich in der Sache gegen § 15 ZensVorbG 2011, § 7 Abs. 1 bis 3, § 8 Abs. 3, § 15 Abs. 2 und 3, § 19 ZensG 2011 sowie § 2 Abs. 2 und 3, § 3 Abs. 2 StichprobenV, soweit sie das Verfahren zur Ermittlung amtlicher Einwohnerzahlen der Länder und Gemeinden und zur Bereitstellung der Grundlage für die Fortschreibung der amtlichen Einwohnerzahlen für die Zeit zwischen zwei Volkszählungen (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 ZensG 2011) zum Gegenstand haben. 135

Soweit die Anträge im Hinblick auf § 7 ZensG 2011 ausdrücklich nur die Verfassungswidrigkeit der Abs. 1 und 2 rügen, ist ihnen zu entnehmen, dass sie die Vor- 136

schrift insoweit zur verfassungsgerichtlichen Prüfung stellen wollen, als sie in Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 nur für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis vorsieht und die konkrete Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens in Abs. 2 Satz 2 dem Ordnungsgeber überlässt. Insoweit geht es ihnen nicht nur um die Verfassungsmäßigkeit von § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011, sondern auch um § 7 Abs. 3 ZensG 2011, der aus ihrer Sicht nur unzureichende Vorgaben für die Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens und die konkretisierende Rechtsverordnung enthält.

II.

1. Die Antragsteller sind angesichts des objektiven Charakters des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 BVerfGG) in Bezug auf Bundesrecht unabhängig davon antragsberechtigt, ob sie der zur Prüfung gestellten Norm im Bundesrat zugestimmt haben (vgl. BVerfGE 101, 158 <213>; 122, 1 <17>; 127, 165 <190>). Der Senat von Berlin (vgl. Art. 55 Abs. 1 Berl-Verf) und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (vgl. Art. 33 Abs. 2 Satz 1 HambVerf) sind daher im Hinblick auf alle angegriffenen Regelungen des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011, des Zensusgesetzes 2011 und der Stichprobenverordnung 2011 antragsberechtigt. 137

2. Ein objektives Klarstellungsinteresse im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 6, 104 <110>; 52, 63 <80>; 88, 203 <334>; 96, 133 <137>; 100, 249 <257>; 101, 1 <30>; 103, 111 <124>; 106, 244 <250>; 108, 169 <178>; 110, 33 <44 f.>; 113, 167 <193>; 119, 394 <409>; 127, 293 <319>; 128, 1 <32>; stRspr) ist ebenfalls zu bejahen. Es wird schon dadurch indiziert, dass ein auf das Grundgesetz in besonderer Weise verpflichtetes Organ oder ein Organteil von der Unvereinbarkeit der Norm mit höherrangigem Bundesrecht überzeugt ist und eine diesbezügliche Feststellung beim Bundesverfassungsgericht beantragt (vgl. BVerfGE 52, 63 <80>; 96, 133 <137>; 103, 111 <124>; 106, 244 <250 f.>; 119, 394 <409>; 127, 293 <319>). Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn die Norm außer Kraft getreten oder auf andere Weise gegenstandslos geworden ist (vgl. BVerfGE 5, 25 <28>; 20, 56 <93 f.>; 97, 198 <213 f.>; 100, 249 <257>; 110, 33 <45>; 119, 394 <410>; 127, 293 <319>). Das objektive Klarstellungsinteresse entfällt lediglich dann, wenn von der zur Prüfung gestellten Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (vgl. BVerfGE 97, 198 <213 f.>; 100, 249 <257>; 110, 33 <45>; 113, 167 <193>; 119, 394 <410>; 127, 293 <319>; stRspr). 138

Dass der Zensus 2011 und seine Vorbereitung bereits abgeschlossen sind, führt nicht dazu, dass die zugrunde liegenden Normen keine Rechtswirkungen mehr entfalten. Die verfahrensgegenständlichen Normen bilden nach wie vor die Grundlage für die im Rahmen des Zensus 2011 festgestellten und seither fortgeschriebenen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden und für die gerichtliche Überprüfung der im Rahmen des Zensus 2011 festgestellten Einwohnerzahlen in noch anhängigen Rechtsstreitigkeiten. 139

Dem Antrag des Antragstellers zu II. fehlt das objektive Klarstellungsinteresse auch nicht deshalb (teilweise), weil der Antragsteller zu I. ein (teilweise) gegenstandsgleiches Normenkontrollverfahren schon früher eingeleitet hat. Denn dieses hat bislang noch keine verfassungsrechtliche Klarstellung herbeiführen können (vgl. BVerfGE 101, 158 <160 f., 213>). 140

Die abstrakte Normenkontrolle ist nicht subsidiär gegenüber anderen Möglichkeiten der Antragsteller, die gerügten Verfassungsverstöße zu beseitigen (vgl. BVerfGE 8, 104 <110>; 20, 56 <95>). Daher mussten diese vor Einleitung des Verfahrens auch nicht den Ausgang der von ihnen ebenfalls angestrebten fachgerichtlichen Rechtsschutzverfahren gegen die ihre Einwohnerzahl feststellenden Bescheide abwarten. 141

D.

Die Anträge sind unbegründet. 142

I.

Die angegriffenen gesetzlichen Vorschriften sind formell verfassungsgemäß. Der durch das Zensusvorbereitungsgesetz 2011 sowie das Zensusgesetz 2011 angeordnete Zensus 2011 fällt unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Statistik für Bundeszwecke im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG. Der Bund war daher für den Erlass der die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2011 regelnden Gesetze zuständig. 143

Unter Statistik im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG ist die Erhebung, Sammlung, Darstellung und Auswertung von Daten und Fakten im Wege methodischen Vorgehens für staatliche Zwecke zu verstehen (vgl. Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 73 Rn. 47; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 79; Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 121). Eine Statistik erfolgt dann „für Bundeszwecke“, wenn sie objektiv der Erfüllung einer Bundesaufgabe dient (vgl. BVerfGE 8, 104 <119>; 65, 1 <39>). 144

Eine staatliche Volkszählung durch Auswertung vorhandener Register und ergänzende Individualbefragungen unterfällt dem vorgenannten Statistikbegriff (vgl. BVerfGE 65, 1 <39>) und dient auch Zwecken des Bundes. 145

Das folgt allerdings noch nicht aus dem in § 1 Abs. 3 Nr. 3 ZensG 2011 geregelten Zweck des Zensus, die Berichtspflichten nach der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 zu erfüllen. Auch wenn Art. 1, 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 die Mitgliedstaaten verpflichten, der EU-Kommission alle zehn Jahre bestimmte Bevölkerungsdaten zu übermitteln, so sagt dies doch nichts darüber aus, welche Ebene im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland für die Übermittlung der entsprechenden Daten zuständig ist. Insoweit gilt vielmehr der Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten (vgl. dazu EuGH, Urteil vom 7. Januar 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, Rn. 65 ff.; Urteil vom 3. September 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, Rn. 24). 146

Die auf der Grundlage des Zensus 2011 erhobenen und ermittelten Daten dienen jedoch dadurch der Erfüllung von Aufgaben des Bundes, dass sie Informationen über die Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden und damit die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland sowie über weitere Strukturdaten auf den Gebieten Bevölkerung, Wirtschaft, Soziales, Wohnungswesen, Raumordnung, Verkehr, Umwelt und Arbeitsmarkt liefern. Auf ihrer Grundlage werden politische Entscheidungen des Bundes, die an bestehende Entwicklungen auf diesen Gebieten anknüpfen und insoweit steuernd eingreifen wollen, überhaupt erst möglich (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 und 2 ZensG 2011). § 1 Abs. 1 ZensG 2011 bezeichnet den Zensus vor diesem Hintergrund zu Recht als Bundesstatistik, wobei § 1 Satz 1 und § 3 Abs. 1 Nr. 1 BStatG diesen Begriff näher konkretisieren. 147

Dass die im Rahmen des Zensus 2011 gewonnenen Informationen auch für Planungsprozesse und politische Entscheidungen der Länder und Kommunen herangezogen werden, steht seiner Einordnung als Statistik für Bundeszwecke nicht entgegen. In Programmen für Bundesstatistiken kann auch statistischen Bedürfnissen der Länder Rechnung getragen werden, da sich Gesetzes-, Verwaltungs- und Planungszuständigkeiten von Bund und Ländern vielfältig überschneiden (vgl. BVerfGE 65, 1 <39>) und eine Trennung der objektiven Statistikzwecke insoweit nicht praktikabel ist (vgl. Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 123). Dies gilt unabhängig davon, dass Länder und Kommunen, die staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind (vgl. BVerfGE 86, 148 <215, 218 f.>), für ihre Zwecke und ihre Aufgabenbereiche nicht an die in einer „Statistik für Bundeszwecke“ erhobenen Daten gebunden sind - im Rahmen ihrer Kompetenzen - durchaus eigene, themengleiche Statistiken erstellen und verwenden können. 148

II.

Maßstäbe für die materielle verfassungsrechtliche Beurteilung der angegriffenen Regelungen ergeben sich vor allem aus der Bedeutung der Einwohnerzahlen für einzelne Regelungen des Grundgesetzes (1), dem Demokratie- und Rechtsstaatsgebot sowie Art. 80 Abs. 1 GG (2), dem föderativen und interkommunalen Gleichbehandlungsgebot (3), den Anforderungen an die Gewährung von Rechtsschutz zugunsten von Ländern und Gemeinden (4) sowie dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der vom Zensus 2011 betroffenen Bürger (5). 149

1. Das Grundgesetz misst der Einwohnerzahl der Länder in einzelnen Regelungen eine spezifische Bedeutung zu (a). Insoweit muss der Gesetzgeber eine hinreichend realitätsnahe Ermittlung sicherstellen (b). Dabei muss insbesondere die Verfahrensgestaltung den an eine „gültige“ Prognose zu stellenden Anforderungen genügen (c). Soweit sonstige Regelungen des Bundes- und Landesrechts an die Einwohnerzahl anknüpfen, vermag dies keine vergleichbare verfassungsrechtliche Vorwirkung zu begründen; das gilt auch mit Blick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (d). 150

- a) Das Grundgesetz misst der Einwohnerzahl für die Stimmenanzahl der Länder im Bundesrat (aa), ihre Stellung im Bund-Länder-Finanzausgleich (bb) sowie die Anforderungen, unter denen sie einer Neugliederung unterzogen werden können (cc), eine spezifische Bedeutung zu. 151
- aa) Nach Art. 51 Abs. 2 GG haben die Länder mindestens drei Stimmen im Bundesrat, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen. In der Sache bringt die Verfassung damit zum Ausdruck, dass sich das Stimmgewicht der Länder im Prinzip an der Bevölkerungszahl orientiert. Der Bundesrat hat hierzu in § 27 seiner Geschäftsordnung bestimmt, dass der Stimmenzahl die Ergebnisse der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung zugrunde zu legen sind, sofern nicht Ergebnisse einer amtlichen Volkszählung vorliegen. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BevStatG in Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr. 1 ZensG 2011 ist der jeweils letzte Zensus auch Grundlage der Fortschreibung. 152
- Da schon eine geringfügige Verschiebung der Einwohnerzahlen Auswirkungen auf die Stimmenzahl eines Landes haben kann, lässt sich aus der „abgestuften“ Gleichheit der Länder in Art. 51 Abs. 2 GG (vgl. Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 51 Rn. 20 f.; Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 51 Rn. 16) die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer den tatsächlichen Verhältnissen angenäherten Bestimmung der Einwohnerzahlen der Länder ableiten. 153
- bb) Auch die Finanzverfassung setzt mit Blick auf den Bund-Länder-Finanzausgleich ersichtlich realitätsnahe Einwohnerzahlen voraus, und zwar unabhängig von der zum 20. Juli 2017 erfolgten Änderung von Art. 107 GG (durch Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl I S. 2347). Im Bund-Länder-Finanzausgleich spielt die Einwohnerzahl von Ländern und Gemeinden an mehreren Stellen eine Rolle. 154
- (1) Zwar ist für die horizontale Verteilung der der Ländergesamtheit gemäß Art. 106 GG zugewiesenen Finanzmasse gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich das „örtliche Aufkommen“ zugrunde zu legen (vgl. BVerfGE 72, 330 <384>; 101, 158 <221>; 116, 327 <379>). Dieser Maßstab gilt allerdings nur für die Landessteuern im Sinne von Art. 106 Abs. 2 GG und den Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. 155
- (2) Der Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wird den Ländern demgegenüber grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl zugeteilt (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Damit soll durch typisierende Anknüpfung an einen Durchschnittskonsum (vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 14 f.) dem Grundsatz des „örtlichen Aufkommens“ Rechnung getragen und gleichzeitig ein Bedarfselement in die Verteilung eingeführt werden (vgl. BVerfGE 72, 330 <384 f.>; 101, 158 <221>; 116, 327 <379>). 156
- Abweichend davon ermächtigt Art. 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG den Gesetzge- 157

ber noch bis zum 31. Dezember 2019 (Art. 143g GG), vom Anteil der Ländergesamtheit an der Umsatzsteuer bis zu ein Viertel als Ergänzungsanteile für solche Länder vorzusehen, deren Einnahmen aus Landessteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und dem Betrag nach Art. 106b GG unter Einbeziehung der Steuerkraft der Grunderwerbsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen (sog. Umsatzsteuervorwegausgleich). Bei der Bestimmung des durchschnittlichen Einnahmeanteils knüpft auch Art. 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG ausdrücklich an die Einwohnerzahl der Länder an und setzt damit deren realitätsnahe Ermittlung voraus.

(3) Nach Art. 107 Abs. 2 GG ist der Bundesgesetzgeber verpflichtet, die Voraussetzungen für die Durchführung eines (sekundären horizontalen) Länderfinanzausgleichs zu schaffen, sobald und soweit sich ergibt, dass zwischen der Finanzkraft der Länder unangemessen große Unterschiede bestehen (vgl. Heun/Thiele, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 23). Damit sollen die Ergebnisse der primären Steuerertragsverteilung zwischen den Ländern korrigiert werden, soweit sie unangemessen erscheinen (vgl. BVerfGE 72, 330 <386 f.>; 86, 148 <214>, 101, 158 <221>; 116, 327 <380>).

158

Maßstab für diesen Ausgleich sind die Einkünfte der Länder pro Kopf und damit mittelbar wiederum die jeweilige Einwohnerzahl (§ 6 Abs. 2 Satz 2, § 9 FAG 2001). Dieser Rückgriff liegt nahe und ist in der Rechtsprechung des Senats wiederholt gebilligt worden (vgl. BVerfGE 72, 330 <400 f.>; 86, 148 <238 f.>; 101, 158 <223>), weil dadurch ein Finanzkraftvergleich zwischen den Ländern möglich wird, der - ausgehend von der typisierenden, allerdings nicht zwingenden Annahme, dass in ganz Deutschland mit derselben Summe auch ein einheitliches Niveau öffentlicher Leistungen finanziert werden kann (vgl. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 579) - von ländereigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig ist und eine allen Ländern gleichermaßen vorgegebene Bezugsgröße für die ihnen zugewiesenen Aufgaben enthält (vgl. BVerfGE 72, 330 <400 ff.>; 86, 148 <239>; 101, 158 <223, 228 f.>). Auch die für Stadtstaaten und dünn besiedelte Flächenländer vorgesehene Einwohnergewichtung (§ 9 Abs. 2 und 3 FAG 2001) setzt eine hinreichend genaue Ermittlung der Einwohnerzahlen voraus. Die Zugrundelegung der Finanzkraft pro Einwohner entspricht auch dem Gebot der föderativen Gleichbehandlung (vgl. BVerfGE 86, 148 <236 f.>; 101, 158 <230>).

159

Bei den Regelungen des Maßstäbe- wie des Finanzausgleichsgesetzes handelt es sich streng genommen zwar um selbständige Anknüpfungsentscheidungen des Gesetzgebers ohne Verfassungsrang. Art. 107 Abs. 2 GG setzt indes mit der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „Finanzkraft“, „Finanzbedarf“, „Ausgleich“ und „Angemessenheit“ einen Finanzkraftvergleich zwischen den Ländern voraus, der auch einen Vergleichsmaßstab benötigt. Dass es sich dabei naheliegenderweise um das - gegebenenfalls zu modifizierende - Einwohnerkriterium handelt, entspricht der Staatspraxis seit der Weimarer Reichsverfassung (vgl. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, 1932, S. 6 ff.; Bühler, in: Anschütz/Thoma, Hand-

160

buch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 335 ff.; Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932, S. 262 ff.; sowie Hidien, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 245 f.; Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, S. 115 f., 120). Dieses Kriterium war dem Verfassungsgeber von 1948/49 ebenso geläufig wie dem verfassungsändernden Gesetzgeber seitdem (vgl. etwa BTDrucks II/480, Tz. 130 ff., 146) und liegt auch den aktuellen Regelungen des Art. 107 Abs. 2 GG zugrunde (vgl. BVerfGE 72, 330 <400 f.>; 86, 148 <239>; 101, 158 <223, 228 f.>; vgl. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 578 f.; Heun/Thiele, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 36).

(4) Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG a.F. beziehungsweise Art. 107 Abs. 2 Sätze 5 und 6 GG n.F. ermöglicht schließlich Ergänzungszuweisungen des Bundes für leistungsschwache Länder (vgl. BVerfGE 101, 158 <232>), wofür es ebenfalls auf das Verhältnis von Finanzkraft und Aufgabenlast ankommt (vgl. BVerfGE 72, 330 <402 f.>; 101, 158 <224>; 116, 327 <380, 384>). Auch insoweit hat der Gesetzgeber - mit Nuancen im Detail - die Einwohnerzahl der Länder durchwegs maßgeblich berücksichtigt: In §§ 10 f. MaßstG 2001 und § 11 FAG 2001 knüpft er jeweils an die unterdurchschnittliche Finanzkraft als Voraussetzung für Bundesergänzungszuweisungen an und nimmt damit die Einwohnerzahl mittelbar in Bezug. Auch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung kommen nach § 12 MaßstG 2001 nur in Betracht, wenn ein Land im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet ist. 161

(5) Die Einwohnerzahl spielt ferner eine Rolle, soweit es um die Verteilung der Lasten aus unionsrechtlichen Sanktionen wegen Verstoßes gegen die Anforderungen an die Haushaltsdisziplin geht. Art. 109 Abs. 5 Satz 2 1. Halbsatz GG bestimmt insoweit, dass die Ländergesamtheit solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl trägt. 162

cc) Im Hinblick auf Neugliederungen des Bundesgebiets knüpft schließlich Art. 29 Abs. 4 und Abs. 7 Satz 1 GG an die Einwohnerzahl der betroffenen Gebiete an und bestimmt diese damit zu einer verfassungsunmittelbaren Voraussetzung für die Neugliederungsmaßnahme. Die Grenze von einer Million Einwohnern in Art. 29 Abs. 4 GG beschränkt dabei die Möglichkeit eines Volksbegehrens auf Verflechtungsräume mit einem Mindestmaß an Bedeutung (vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 29 Rn. 77 <Mai 2016>; vgl. auch den Ablehnungsbescheid des Bundesministers des Innern vom 16. März 1994 - VI 1-110 920/15 - im Verfahren 2 BvP 1/94, wiedergegeben in BVerfGE 96, 139 <143>), während die 50.000-Einwohner-Grenze in Art. 29 Abs. 7 Satz 1 GG eine Art Geringfügigkeitsschwelle (vgl. Dietlein, in: Bonner Kommentar, Bd. 9, Art. 29 Rn. 79, Fn. 309 <März 2002>; Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 29 Rn. 33) normiert. Insoweit kommen auch Gebietsteile innerhalb der Länder als Anknüpfungspunkt für die zur Ausfüllung des Tatbestands notwendige Feststellung von Einwohnerzahlen in Betracht. Dass die dabei verwendeten Zahlen hinreichend genau ermittelt sind, setzt das Grundgesetz voraus. Davon geht auch 163

der einfache Gesetzgeber aus, der in § 18 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (BGBl I 1979 S. 1317) ohne Weiteres an die grundgesetzlich vorgegebene Zahl von einer Million Einwohnern anknüpft (mit Blick auf § 1 des Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes <G Artikel 29 Abs. 7> hat der Gesetzgeber eine Anpassung an die 1994 vorgenommene Verfassungsänderung hingegen bislang nicht vorgenommen).

b) Soweit das Grundgesetz unmittelbar an die Einwohnerzahlen anknüpft, impliziert dies die Verpflichtung des Bundes, für die Bereitstellung eines geeigneten und realitätsgerechten Zahlenmaterials zu sorgen. In diesem Sinne hat der Senat für Zwecke des Bund-Länder-Finanzausgleichs etwa ein Abstellen auf die „tatsächliche“ Einwohnerzahl als Regelfall und Abweichungen hiervon als rechtfertigungsbedürftig angesehen (vgl. BVerfGE 86, 148 <239>). Und im Schrifttum wird Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG richtigerweise das Verbot einer - von der tatsächlichen Einwohnerzahl abweichenden - einfachgesetzlichen Einwohnergewichtung entnommen (vgl. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 529; Wernsmann, in: Bonner Kommentar, Bd. 20, Art. 107 Rn. 152 <Dezember 2011>).

164

Auch wenn eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung, die den Bund - wie Art. I Sec. 3 Satz 2 US-Verfassung - zur Durchführung von Volkszählungen oder zur realitätsnahen Ermittlung der Einwohnerzahlen der Länder verpflichtete, fehlt, so ziehen die verfassungsunmittelbaren Anknüpfungen an die Einwohnerzahlen doch eine derartige Verpflichtung des Bundesgesetzgebers nach sich. Aus der Gesamtschau der vom Grundgesetz vorgegebenen - insbesondere der finanzverfassungsrechtlichen - Anknüpfungen folgt grundsätzlich ein Verfassungsauftrag an den Bund, die insoweit erforderlichen Einwohnerzahlen der Länder zu ermitteln.

165

Soweit die amtlichen Einwohnerzahlen unmittelbar verfassungsrelevant sind, muss der Gesetzgeber deren realitätsgerechte Ermittlung sicherstellen. Er muss deshalb insbesondere die für deren Ermittlung erforderlichen Grundlagen schaffen, ohne die eine realitätsnahe Ermittlung schon angesichts des Eingriffscharakters der Erhebung und der mangelnden Freiwilligkeit eines Teils der Bevölkerung aussichtslos erscheint. In der Sache erfordert dies die bundesgesetzliche Regelung eines den Zwecken der verfassungsrechtlichen Anknüpfungen genügenden Ermittlungsverfahrens sowie die Sicherstellung seiner ordnungsgemäßen Durchführung.

166

Die Ermittlung der „wahren“ oder „richtigen“ Einwohnerzahl fordert die Verfassung dagegen schon deshalb nicht, weil nach einhelliger Auffassung der insoweit maßgeblichen statistischen Wissenschaft kein praktisch durchführbares Verfahren die Gewähr hierfür bieten kann (vgl. insbesondere die Ausführungen des Präsidenten der Schweizerischen Bundesstatistikkommission in der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren zum Zensusvorbereitungsgesetz (vgl. BT(A)Drucks 16(4)255 F, S. 4 ff.). Alle insoweit denkbaren Verfahren sind mit Unsicherheiten und Ungenauigkeiten behaftet

167

und fehleranfällig. Vor diesem Hintergrund kann es allein um das zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Zwecke notwendige Maß an Genauigkeit gehen, so dass sich die Pflicht des Gesetzgebers darauf beschränkt, die für ein zur Ermittlung realitätsge-rechter Einwohnerzahlen geeignetes Verfahren erforderlichen Regelungen zu erlas-sen.

Die dargestellten verfassungsunmittelbaren Anknüpfungen an die Einwohnerzahl enthalten selbst keine Maßstäbe für deren Genauigkeit oder das Verfahren ihrer Er-mittlung. Diese lassen sich jedoch aus Ziel und Zweck der Anknüpfung ableiten. Während die Stimmverteilung im Bundesrat nach Art. 51 Abs. 2 Satz 2 GG jedenfalls eine grobe, an das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG angelehnte Ge-wichtung der Länder bei ihrer Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 50 GG) sicherstellen will, dient die Einwohnerzahl der Länder im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs als zentraler Maßstab für die Verteilung des Steueraufkommens, die Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs und damit für die verfassungs-rechtlich gebotene aufgabenadäquate Finanzausstattung von Ländern und Kommu-nen (vgl. BVerfGE 72, 330 <384 f., 400 f.>; 86, 148 <238 f.>; 101, 158 <221, 223, 228 f.>; Hidien, Die horizontale Steuerverteilung gem. Art. 107 Absatz 1 des Grundgeset-zes, 1997, S. 207 ff., 220 ff., 231 ff.; Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 528 f., 579). Hieraus folgt die Notwendigkeit, das zu regelnde Ver-fahren auf die Ermittlung möglichst angenäherter und bundesweit mit vergleichbarer Genauigkeit ermittelter Einwohnerzahlen auszurichten. Dementsprechend hat der Senat in seiner jüngeren Rechtsprechung zur sogenannten Einwohnerveredelung bei Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenländern den Gesetzgeber verpflichtet, sich auf empirisch ermittelbare und sachlich nachvollziehbare objektive Gesichts-punkte zu stützen (vgl. BVerfGE 72, 330 <415 f.>; 86, 148 <236, 239>; 101, 158 <230 ff.>).

168

Der Bund trägt ferner eine Mitverantwortung dafür, dass das von ihm vorgesehene Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl der Länder ordnungsgemäß durchge-führt wird. Dazu steht der Bundesregierung gegebenenfalls auch das Instrumentari-um des Art. 84 Abs. 2 bis 5 GG zur Verfügung.

169

c) Bei der Regelung des Erhebungsverfahrens verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum (aa). Dabei muss der Gesetzgeber den an eine gültige Prognose zu stellenden Anforderungen genügen (bb). Weitergehende prozedurale Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren bestehen hingegen nicht (cc).

170

aa) Die Regelung des Erhebungsverfahrens stellt eine komplexe Abwägungsent-scheidung dar, die mit einem substantiellen Gestaltungs- und Entscheidungsspiel-raum für den Gesetzgeber verbunden ist. Bei der Ausgestaltung des Zensusverfah-rens hat der Gesetzgeber vielfältige Zielkonflikte zu lösen, namentlich zwischen dem verfassungskräftigen Anspruch der Länder auf eine realitätsgerechte Einwohnerer-

171

mittlung, dem durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Recht der Auskunftspflichtigen auf informationelle Selbstbestimmung, dem Wirtschaftlichkeitsgebot und dem Zeitbedarf.

Schon den Begriffen des Einwohners und der Einwohnerzahl eignet eine gewisse Unschärfe und Konkretisierungsbedürftigkeit (vgl. etwa Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 29 Rn. 77 <Mai 2016>). Zudem ist, wie Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 763/2008 und die in anderen Staaten angewandten Verfahren der Volkszählung (vgl. etwa BT(A)Drucks 16(4)255 F, S. 1 f.) zeigen, eine Vielzahl von methodischen Herangehensweisen denkbar. Dabei dürften die Auswirkungen einer einzelnen Festlegung auf das Gesamtergebnis nicht ohne Weiteres voraussehbar sein. So kann etwa eine Erhöhung der Zahl der Befragungen zwar die Genauigkeit der Stichprobe verbessern; sie erhöht jedoch auch das Risiko von Befragungsfehlern. Ähnlich ambivalent wirkt die zeitliche Planung und Durchführung der Erhebung.

172

Bei der Beurteilung des gewählten Mittels sowie der in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Einschätzung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Risiken oder Gefahren steht dem Gesetzgeber, abhängig von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, seinen Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter, ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann (vgl. BVerfGE 77, 170 <215>; 88, 203 <262>; 90, 145 <173>). Die verfassungsgerichtliche Kontrolle kann dabei von einer bloßen Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen (vgl. BVerfGE 50, 290 <332 f.>, m.w.N.; 123, 186 <241>). Je höher sich die Komplexität einer Materie dabei ausnimmt, desto größer ist der Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 122, 1 <34>).

173

bb) Die Entscheidung des Gesetzgebers für ein registergestütztes Zensusverfahren weist im Hinblick auf die unterschiedlichen Parameter der Durchführung (Registerqualität, Verwaltungskapazität der Behörden, Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung etc.) sowie die erforderliche Beurteilung fachbehördlicher und -wissenschaftlicher Erkenntnisse und Empfehlungen prognostischen Charakter auf. Im Regelfall genügt der Gesetzgeber den damit verbundenen Anforderungen, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden (vgl. BVerfGE 50, 290 <333 f.>; 57, 139 <160>; 65, 1 <55>). Dies setzt eine Einbeziehung und Auswertung sachverständiger Einschätzungen voraus. Äußere oder vom Gesetzgeber zu vertretende Umstände wie Zeitnot oder unzureichende Sachverhaltsermittlung sind grundsätzlich nicht geeignet, den Prognosespielraum zu erweitern (vgl. BVerfGE 71, 364 <392>; 106, 62 <151>).

174

Ob der gesetzgeberischen Entscheidung eine gültige Prognose zugrunde liegt, ist grundsätzlich aus einer ex-ante-Perspektive im Hinblick auf die verfügbaren Informa-

175

tionen und Erkenntnismöglichkeiten zu beurteilen. Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und verfassungswidrig, dass sie sich im Nachhinein als falsch erweist (vgl. BVerfGE 25, 1 <12 f.>). Allerdings kann ein grob unzutreffendes Ergebnis ein Indiz für die Ungültigkeit einer Prognose sein (vgl. BVerfGE 119, 181 <236 f.>). Der Gesetzgeber darf gerade in komplexen Sachgebieten auch neue Konzepte praktisch erproben und Erfahrungen sammeln (vgl. BVerfGE 78, 249 <288>; 85, 80 <92>; 89, 365 <379>; 113, 167 <234>).

Kehrseite des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht (vgl. BVerfGE 57, 139 <162>; 89, 365 <378 ff.>; 113, 167 <234>). Auch nach dem Erlass einer Regelung muss der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten, erlassene Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrunde liegenden Annahmen fehlerhaft waren oder nicht mehr zutreffen (vgl. BVerfGE 56, 54 <79>; 65, 1 <56>; 88, 203 <309 f.>; 95, 267 <313>; 107, 266 <296>; 111, 333 <360>; 132, 334 <358 Rn. 67>; 143, 216 <244 Rn. 71>; stRspr). Auch wenn sich Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers regelmäßig nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte aktualisieren, darf er sich der Kenntnisnahme entsprechender Umstände doch nicht bewusst verschließen. Im Gesetzesvollzug nachträglich erkennbar gewordene Zweifel an der Eignung eines Verfahrens können für die Zukunft etwa Vorkehrungen in Gestalt einer wissenschaftlichen Begleitung oder Evaluationen des Gesetzesvollzugs erforderlich machen. 176

Nachbesserungspflichten scheiden allerdings grundsätzlich dort aus, wo sich gesetzliche Regelungen in einem einmaligen Vollzug erschöpfen, auch wenn sie in den Ergebnissen ihres Vollzugs fortwirken. Stellt sich bei einer solchen Regelung die Fehlerhaftigkeit der Prognose heraus, so können Beobachtungspflichten des Gesetzgebers regelmäßig nur für die Ausgestaltung von Nachfolgeregelungen Bedeutung erlangen und für die Gültigkeit der Prognose, auf der diese beruhen. 177

cc) Besondere prozedurale Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren oder entsprechende Begründungslasten des Gesetzgebers bestehen im vorliegenden Zusammenhang dagegen nicht. Soweit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch der Landesverfassungsgerichte im Bereich des Finanzausgleichs (vgl. BVerfGE 72, 330 <403 ff.>; StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 - 2/97 -, DVBl 1999, S. 1351 <1357 f.>; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, BayVBl 2008, S. 172 <176 ff.>; BrbVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1997 - VfGBbg 47/96 -, LKV 1998, S. 195 <196 f.>; HessStGH, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, NVwZ 2013, S. 1151 <1153>; NdsStGH, Beschluss vom 15. August 1995 - StGH 2/93 u.a. -, NVwZ 1996, S. 585 <587 f.>; NdsStGH, Urteil vom 25. November 1997 - StGH 14/95 u.a. -, NVwZ-RR 1998, S. 529 <530 f.>; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 24/13 -, juris, Rn. 44 ff.; RhPfVerfGH, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, NVwZ 2012, S. 1034 <1036 f.>; LVerfG SH, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 4/15 -, juris, Rn. 94 ff.; ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, NVwZ-RR 2005, S. 665 <671>), von Neugliederungsmaßnahmen 178

(vgl. BVerfGE 86, 90 <108 ff.>; RhPfVerfGH, Urteil vom 18. März 2016 - VGH N 9/14 -, juris, Rn. 109; SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005 - Vf. 119-VIII-04 -, LKV 2006, S. 169 <169 f.>; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95 -, NVwZ-RR 1997, S. 639 <644 f.>), Vorhabengesetzen (vgl. BVerfGE 95, 1 <22 f.>) und bei der Bezifferung grundrechtlich gewährleisteter Leistungsansprüche (vgl. BVerfGE 125, 175 <226>; 137, 34 <75>; vgl. StGH BW, Urteil vom 6. Juli 2015 - 1 VB 130/13 -, juris, Rn. 130 f.) oder in Besoldungsfragen (vgl. BVerfGE 130, 263 <300 ff.>; 139, 64 <126 f. Rn. 129 f.>; 140, 240 <296 Rn. 112 f.>; 145, 1 <13 Rn. 28 f.>; 145, 304 <326 Rn. 68>) besondere Anforderungen an die Begründungslast im Gesetzgebungsverfahren gestellt hat, betraf dies typischerweise die gesetzliche Ausgestaltung in der Verfassung selbst angelegter (Leistungs-)Rechte, die ohne entsprechende Anforderungen an Ermittlung und Begründung der Regelungsgrundlagen leerzulaufen drohen. Das ist beim Zensus nicht der Fall. Hier werden weder unbestimmte Verfassungsbegriffe in Zahlen oder Werte „übersetzt“ noch materiell exekutivische Planungsentscheidungen getroffen.

d) Soweit darüber hinaus Bundesgesetze oder Landesrecht an die Einwohnerzahl anknüpfen, ist damit keine verfassungsrechtliche Vorwirkung verbunden (aa). Das gilt insbesondere für das Kommunalrecht (bb). 179

aa) Regelungen des Bundes- und des Landesrechts knüpfen vielfältig an die Einwohnerzahl von Gebietskörperschaften an - etwa beim Wahlrecht, bei Status und Organisation der Kommunen oder der Besoldung kommunaler Wahlbeamter (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 36). Eine verfassungsrechtliche Vorwirkung ist damit jedoch nicht verbunden. Angesichts der Vielzahl von Regelungen, in denen an die Einwohnerzahl angeknüpft wird oder eine solche Anknüpfung möglich erscheint, wären einheitliche Anforderungen an die Genauigkeit der Ermittlung der Einwohnerzahl und ihre verfahrensmäßigen Absicherungen auch nicht sinnvoll bestimmbar. 180

So lassen sich auch aus der Bedeutung der amtlichen Einwohnerzahlen für die Wahlkreiseinteilung keine spezifischen Anforderungen an einen Zensus oder eine Volkszählung herleiten. Zwar fordert Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, dass die Größe der Wahlkreise in etwa vergleichbar ist, da die Erfolgchance der Erststimmen von der Größe der Wahlkreise abhängt (vgl. BVerfGE 95, 335 <353, 363>; 130, 212 <230, 234 ff.>); welche Anforderungen sich an die Genauigkeit der Einwohnerermittlung ergeben, dürfte von der gesetzlichen Ausgestaltung des Wahlsystems abhängen. Bei einer personalisierten Verhältniswahl, wie sie dem derzeitigen Wahlrecht zugrunde liegt, dürften die Spielräume des Gesetzgebers größer sein als bei einem reinen Mehrheitswahlrecht (vgl. BVerfGE 13, 127 <128>; 16, 130 <136, 139 f.>; 95, 335 <354, 363 f.>; 131, 316 <355 f., 361>). 181

bb) Auch die Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) begründet keine besonderen Anforderungen an die Gestaltung einer Volkszählung. 182

(1) Zwar hat der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 1997 durch die Ein- 183

fügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 1. Halbsatz GG klargestellt, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen umfasst (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 46, 48 sowie BVerfGE 101, 158 <230>; 120, 1 <25 f.>; 125, 141 <159 f.>; Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 30). Der Senat hat daher wiederholt festgestellt, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Staat verpflichtet, den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (vgl. BVerfGE 138, 1 <19 Rn. 53>; BVerfG, Urteil vom 21. November 2017 - 2 BvR 2177/16 -, juris, Rn. 78). Diese Aufgabe trifft jedoch zuvörderst die Länder.

Im zweistufigen Bundesstaat des Grundgesetzes sind die Kommunen - unbeschadet ihrer finanzverfassungsrechtlichen Absicherung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3, Art. 106 Abs. 5 bis 8 GG - grundsätzlich Teil der Länder (vgl. Art. 106 Abs. 9 GG; BVerfGE 39, 96 <109>; 119, 331 <364>; 137, 108 <147>). Ihre Aufgaben und ihr Finanzgebaren werden den Ländern zugerechnet (BVerfGE 137, 108 <147 Rn. 90>). Soweit Rechtsstellung, Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen daher von ihrer Einwohnerzahl beeinflusst werden (vgl. etwa Obermann, LKV 2014, S. 66 <67>), beruht dies typischerweise auf landesrechtlichen Regelungen des Kommunal- oder Kommunalfinanzverfassungsrechts. Ein dem Bund zurechenbarer Eingriff in ihre Rechtsstellung liegt darin nicht.

184

Dies wird nicht zuletzt dadurch unterstrichen, dass Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG dem Bund lediglich die Statistik für Bundeszwecke zuweist, während nach Art. 30 in Verbindung mit Art. 70 Abs. 1 GG die Kompetenz zur Regelung und Durchführung statistischer Erhebungen für ihre eigenen Zwecke bei den Ländern verbleibt (vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 70 Rn. 109 <Oktober 2008>). Sie haben auch eigene Statistikgesetze erlassen (vgl. etwa Bayerisches Statistikgesetz <BayStatG> vom 10. August 1990, GVBl 1990, S. 270). Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung legt daher nahe, dass die Statistikbehörden der Länder für eigene (Verwaltungs-)Zwecke auch eigene Erhebungen anstellen. Auch wenn die Praxis dadurch gekennzeichnet ist, dass die Länder wegen des hohen Aufwandes und der fachlichen und grundrechtlichen Hürden auch für ihre eigenen Angelegenheiten auf die vom Bund ermittelten Daten zurückgreifen (vgl. etwa Lenk/Hesse/Lück, Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, August 2013, S. 61), macht dies die in Rede stehenden Regelungen doch nicht zum Bestandteil des Bundesrechts.

185

(2) An der fehlenden Verantwortlichkeit des Bundes für die einfachgesetzlich vermittelten Folgen des Zensus ändert der Umstand nichts, dass die statistischen Ämter der Länder auf der Grundlage der Ausführungsgesetze zum Zensusgesetz 2011 amtliche Einwohnerzahlen der Gemeinden gegenüber diesen festgestellt haben (vgl. § 2 AGZensG 2011 <BW>; Art. 26 Abs. 2 BayStatG; § 2 ZensusAGBl; § 1 Abs. 3 ZensusAGBbg; § 2 ZensAG <HB>; § 1 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011; § 2 Hessisches Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2011; § 2

186

ZensAG M-V; § 1 Abs. 2 Nds. AG ZensG 2011; § 2 Satz 1 ZensG 2011 AG NRW; § 2 Landesgesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 <RP>; § 2 Gesetz Nr. 1713 zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 <SL>; § 1 Abs. 3 SächsZensGAG; § 1 Abs. 4 ZensAG LSA; § 2 ZensGAG <SH>; § 2 ThürAGZensG 2011).

Zwar sind die Gemeinden insoweit Adressaten von Verwaltungsakten, deren Inhalt durch die angegriffenen Vorschriften des Zensusgesetzes 2011 entscheidend determiniert wird. Das Zensusgesetz 2011 regelt jedoch nicht die Rechtsverhältnisse zwischen den Kommunen und dem Bund oder Dritten und greift schon deshalb nicht in das von Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein (a.A. VGH BW, Beschluss vom 7. Dezember 1987 - Z 10 S 482/87 -, NJW 1988, S. 988; VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 - 4 K 841/13 -, juris, Rn. 29; Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 30 ff.; Obermann, LKV 2014, S. 66 <69>). Die verfassungsrechtliche Rechtsstellung der Gemeinden und Kreise wird durch die bundesgesetzlichen Regelungen des Zensus 2011 daher allenfalls reflexhaft berührt. Soweit (landesrechtliche) Regelungen an diese Zahlen anknüpfen, geschieht dies auf der Grundlage autonomer Entscheidung des Landesgesetzgebers.

187

Auch die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs ist Sache der Länder (vgl. Art. 106 Abs. 7 und 9 GG; BVerfGE 86, 148 <218 f.>) und wird vom Landesverfassungsrecht in der Regel detailliert ausgestaltet (Art. 73 LV BW; Art. 119 Abs. 2 SVerf; Art. 87 SächsVerf; Art. 93 ThürVerf; Art. 58 NdsVerf; Art. 49 Abs. 6 RP LV; ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, juris, Rn. 137). Gegen die Länder richtet sich - sollte er von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst und nicht lediglich landesverfassungsrechtlich verbürgt sein - daher auch der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, aufgabenangemessene Finanzausstattung oder einen Mehrbelastungsausgleich (vgl. BVerfGE 26, 172 <181>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 136 ff.; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 14, 85 <November 2012>; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 106 Rn. 115). Werden die im Rahmen des Zensus ermittelten Zahlen als Grundlage für die Erfüllung von Landesaufgaben herangezogen, trägt der Landesgesetzgeber dafür die Verantwortung (vgl. z.B. Art. 122 BayGO i.V.m. Art. 55 Abs. 1 BayGLKrWG, Art. 23a BayFAG; § 143 Satz 1 GemO BW; § 148 Abs. 1 HessHGO; § 4 Abs. 7 GO NW; § 128 ThürKO i.V.m. § 37 Abs. 1 ThürKWG). Er ist grundsätzlich frei, Zweifeln an der für die Zwecke der jeweiligen Anknüpfung hinreichend genauen Ermittlung der Einwohnerzahlen in seinem Zuständigkeitsbereich zu begegnen. Dies wird teilweise auch tatsächlich so gehandhabt. § 29 Abs. 1 LFAG RP vom 30. November 1999 (GVBl 1999, S. 415) etwa hebt allein auf nach melderechtlichen Vorschriften ermittelte Einwohnerzahlen ab und gibt damit dem zentralen Melderegister des Landes den Vorzug gegenüber der Bevölkerungsfortschreibung nach bundesrechtlichen Regeln.

188

cc) Dass die Verwaltungsgerichte für Klagen von Gemeinden gegen die Feststellung der Einwohnerzahlen aufgrund von Volkszählungen die Klagebefugnis gemäß §

189

42 Abs. 2 VwGO und damit auch die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten bejaht haben (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 19. September 1991 - 6 UE 2588/89 -, juris, Rn. 1, 29 und 34; nicht beanstandet bzw. vorausgesetzt von BVerwG, Beschluss vom 17. März 1992 - 7 B 24/92 -, juris, Rn. 3; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 24. September 1992 - 7 C 33/91 -, juris; BayVGH, Urteil vom 21. Dezember 1994 - 4 B 93/244 -, juris, Rn. 29), zwingt jedenfalls nicht zu der Annahme, die Regelungen des Zensusgesetzes 2011 berührten die Rechtsstellung der Kommunen.

2. Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen selbst regelt (a). Für eine Delegation auf den Ordnungsgeber sind die damit verbundenen Bestimmtheitsanforderungen in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich normiert (b). Art. 80 GG enthält zudem weitere Anforderungen an eine abgeleitete Rechtsetzung (c). 190

a) In der Ordnung des Grundgesetzes trifft die grundlegenden Entscheidungen das vom Volk gewählte Parlament. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) andererseits die Verpflichtung des Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 77, 170 <230 f.>; 98, 218 <251>; 136, 69 <114 Rn. 102>). 191

aa) Die Entscheidung wesentlicher Fragen ist vor diesem Hintergrund dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten (vgl. BVerfGE 45, 400 <417 f.>; 47, 46 <78 ff.>; 48, 210 <221>; 49, 89 <126 f.>; 58, 257 <269 ff.>; 61, 260 <275>; 83, 130 <142, 151 f.>; 101, 1 <34>; 108, 282 <311>; 136, 69 <114 Rn. 102>; 139, 19 <45 Rn. 52>). Damit soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. Geboten ist ein Verfahren, das sich durch Transparenz auszeichnet und das die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet (vgl. BVerfGE 139, 19 <46 Rn. 53>). 192

Wann und inwieweit es einer Regelung durch den Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes bestimmen. Verfassungsrechtliche Anhaltspunkte sind dabei die tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG und die Grundrechte (vgl. BVerfGE 40, 237 <248 ff.>; 49, 89 <127>; 95, 267 <307 f.>; 98, 218 <251>; 136, 69 <114 Rn. 102>; 139, 19 <45 Rn. 52>). 193

„Wesentlich“ bedeutet danach zum einen „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“ (vgl. BVerfGE 47, 46 <79>; 98, 218 <251>; 139, 19 <45 Rn. 52>). Eine Pflicht des Gesetzgebers, die für den fraglichen Lebensbereich erforderlichen Leitlinien selbst zu bestimmen, kann insbesondere dann bestehen, wenn miteinander kon- 194

kurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen, deren Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die betroffenen Grundrechte nach dem Wortlaut der Verfassung vorbehaltlos gewährleistet sind und eine Regelung, welche diesen Lebensbereich ordnen will, damit notwendigerweise ihre verfassungsimmanenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss. Hier ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Schranken der widerstreitenden Freiheitsgarantien jedenfalls so weit selbst zu bestimmen, wie sie für die Ausübung dieser Freiheitsrechte erforderlich sind (vgl. BVerfGE 6, 32 <42>; 20, 150 <157 f.>; 80, 137 <161>; 83, 130 <142>; 108, 282 <311>; 139, 19 <46 Rn. 53>). Der Gesetzgeber ist zum anderen zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind. Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt für sich genommen allerdings noch nicht dazu, dass die entsprechende Regelung auch als „wesentlich“ verstanden werden müsste (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 98, 218 <251>; 139, 19 <45 f. Rn. 52>).

bb) Die Qualifikation einer Regelung als „wesentlich“ hat typischerweise ein Verbot der Normdelegation und ein Gebot größerer Regelungsdichte durch den parlamentarischen Gesetzgeber zur Folge (vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 37). Damit werden ergänzende Regelungen durch Rechtsverordnung zwar nicht völlig ausgeschlossen; die wesentlichen Entscheidungen müssen jedoch in einem formellen Gesetz enthalten sein (vgl. BVerfGE 136, 69 <113 ff. Rn. 102 ff.>; sowie insbesondere für den Anwendungsbereich von Art. 103 Abs. 2 GG vgl. BVerfGE 143, 38 <57 f. Rn. 47>).

195

Die Wesentlichkeitsdoktrin enthält insoweit auch Vorgaben für die Frage, in welchem Umfang (vgl. BVerfGE 34, 165 <192 f.>; 49, 89 <127, 129>; 83, 130 <142>; 101, 1 <34>; 139, 19 <47 Rn. 54>) und in welcher Bestimmtheit der Gesetzgeber selbst tätig werden muss (vgl. BVerfGE 83, 130 <152>; 101, 1 <34>; 123, 39 <78>). Das Bestimmtheitsgebot stellt sicher, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Bestimmtheit und Klarheit der Norm erlauben es ferner, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können (vgl. BVerfGE 110, 33 <52 ff.>; 113, 348 <375 ff.>; 120, 378 <407 f.>; 133, 277 <336 Rn. 140>; 141, 220 <265 Rn. 94>; 145, 20 <69 Rn. 125>). Der Grad der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit hängt dabei von den Besonderheiten des in Rede stehenden Sachbereichs und von den Umständen ab, die zu der gesetzlichen Regelung geführt haben (vgl. BVerfGE 28, 175 <183>; 131, 268 <307>; 134, 33 <81 f. Rn. 112>; 143, 38 <55 Rn. 41>). Dabei sind die Bedeutung des Regelungsgegenstandes und die Intensität der durch die Regelung oder aufgrund der Regelung erfolgenden Grundrechtseingriffe ebenso zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 86, 288 <311>; 93, 213 <238>; 102, 254 <337>; 131, 88 <123>; 133, 277 <336 f. Rn. 140>; 145, 20 <69 Rn. 125>) wie der Kreis der Anwender und Betroffenen der Norm (vgl. BVerfGE 128, 282 <317 f.>) sowie deren konkretes Bedürfnis, sich auf die Normanwendung einstellen zu können. Keinesfalls

196

reicht der an Regelungsumfang und Detailgrad anzulegende Maßstab so weit, dass der rechtstaatliche Zweck des Bestimmtheitsgebots, die Vorhersehbarkeit der Rechtsordnung zu stärken, in sein Gegenteil verkehrt würde (vgl. auch BVerfGE 49, 89 <137>).

cc) Das Grundgesetz kennt allerdings keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts (vgl. BVerfGE 68, 1 <86 f.>; 98, 218 <251 f.>; 139, 19 <46 Rn. 53>). Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann auch die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen (vgl. BVerfGE 79, 106 <120>).

197

b) Die Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin werden durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG näher konkretisiert (aa). Zur Operationalisierung seiner Anforderungen sind unterschiedliche Formeln entwickelt worden, die sich einer generalisierenden Anwendung jedoch entziehen (bb).

aa) Die Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin werden durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG näher konkretisiert (vgl. BVerfGE 7, 282 <301 f.>; 40, 237 <249 f.>; 49, 89 <126 f.>; 58, 257 <278>; 80, 1 <20 f.>; 139, 19 <47 Rn. 54 f.>). Mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verwehrt das Grundgesetz dem Parlament - in bewusster Abkehr von der Weimarer Staatspraxis -, sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft zu entäußern (vgl. BVerfGE 1, 14 <59 f.>; stRspr). Wenn das Parlament die Exekutive zum Verordnungserlass ermächtigt, soll es die Grenzen der übertragenen Kompetenzen bedenken und diese nach Tendenz und Programm so genau umreißen, dass schon aus der Ermächtigung selbst erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (vgl. BVerfGE 1, 14 <60>; 23, 62 <73>; 34, 52 <60>; 41, 251 <265 f.>; 55, 207 <226>; 58, 257 <277>; 78, 249 <272>; 113, 167 <269>; 139, 19 <47 Rn. 55>; 143, 38 <60 Rn. 54>). Das Parlament darf sich nicht durch eine Blankoermächtigung an die Exekutive seiner Verantwortung für die Gesetzgebung entledigen und damit selbst entmachten. Es muss - entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung - stets Herr der Gesetzgebung bleiben (vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 13, 29). Indem Art. 80 GG die Rückbindung exekutiver Rechtsetzung an die Legislative sichert, stellt er sich als bereichsspezifische Konkretisierung des Rechtsstaats-, Gewaltenteilungs- (vgl. BVerfGE 18, 52 <59>; 20, 251 <258>; 34, 52 <60>; 41, 251 <266>; 55, 207 <226>) und Demokratieprinzips dar (vgl. BVerfGE 34, 52 <60>; 41, 251 <266>; 55, 207 <226>; Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 14, 32; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 15; Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 <Demokratie> Rn. 117; Nierhaus, in: Bonner Kommentar, Bd. 12, Art. 80 Abs. 1 Rn. 265 ff. <November 1998>; Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 80 Rn. 4).

199

Eine wesentliche Entscheidung setzt eine hinreichende Regelungsdichte und in der Regel eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung voraus, so dass sich die Anforderungen von Wesentlichkeitsdoktrin und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG insoweit decken dürften (vgl. BVerfGE 58, 257 <274, 277>; 83, 130 <151 f.>; 91, 148 <162 ff.>; 101, 1 <33>; 123, 39 <78>). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gilt allerdings auch für Entscheidungen, die nicht unter die Wesentlichkeitsdoktrin fallen (vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 38, 41). 200

bb) Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Diese Begriffe lassen sich nicht strikt voneinander abgrenzen; ihre Gehalte überschneiden sich und sind insgesamt durch eine gewisse Wertungsoffenheit geprägt. Inhalt, Zweck und Ausmaß einer konkreten Ermächtigungsnorm ergänzen, durchdringen und erläutern einander und ergeben erst auf diese Weise den vollen Sinngehalt der Norm (vgl. BVerfGE 38, 348 <357 f.>). Sie sind daher nicht als isoliert nachprüfbar Anforderungen zu verstehen, sondern in ihrer Gesamtheit als Gebot hinreichender Bestimmtheit (vgl. BVerfGE 38, 348 <357>; 55, 207 <226>; 137, 108 <180 Rn. 171>). 201

Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG soll unter anderem gewährleisten, dass der parlamentarische Gesetzgeber durch die Ermächtigung selbst entscheidet, welche Fragen durch Rechtsverordnung geregelt werden können oder sollen. Dazu muss er die Grenzen einer solchen Regelung festlegen und angeben, welchem Ziel sie dienen soll (sog. Selbstentscheidungsvorbehalt). Der Gesetzgeber muss der ermächtigten Stelle darüber hinaus ein „Programm“ an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll (sog. Programmfestsetzungspflicht). Schließlich soll bereits aufgrund der Ermächtigung vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, so dass sich die Normunterworfenen mit ihrem Verhalten darauf einstellen können (sog. Vorhersehbarkeitsgebot, vgl. BVerfGE 1, 14 <60>; 2, 307 <334>; 139, 19 <47 Rn. 55>; stRspr). 202

Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt dagegen nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so genau wie nur irgend möglich gefasst ist. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssen auch nicht ausdrücklich im Gesetzestext bestimmt sein; sie müssen jedoch durch Auslegung des ermächtigenden Gesetzes zu ermitteln sein (vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 143, 38 <60 Rn. 55>; stRspr). Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber daher nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (vgl. BVerfGE 101, 1 <32>; 106, 1 <19>). Vielmehr genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des (gesamten) Gesetzes (vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 143, 38 <60 Rn. 55>; stRspr). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verbietet es daher nicht, dass zur näheren Bestimmung einer Verordnungsermächtigung auch Rechtsakte außerhalb der Er- 203

mächtigung herangezogen werden, einschließlich der Bestimmungen anderer Normgeber. Inhalt, Zweck und Ausmaß einer gesetzlichen Ermächtigung können daher auch anhand von Rechtsakten außerhalb der eigentlichen Verordnungsermächtigung, insbesondere mit Hilfe von Verweisungen oder Bezugnahmen bestimmt werden (vgl. BVerfGE 29, 198 <210>; 143, 38 <61 f. Rn. 58>).

Das im konkreten Fall erforderliche Maß an Bestimmtheit hängt daneben von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfGE 56, 1 <13>). Ist dies nicht der Fall, so kann es geboten sein, die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 101, 1 <35>; 143, 38 <60 f. Rn. 57>). Bei vielschichtigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind etwa geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten. Dies ermöglicht sachgerechte, situationsbezogene Lösungen bei der Abgrenzung von Befugnissen des Gesetzgebers und der Exekutive (vgl. BVerfGE 58, 257 <278>; 80, 1 <22>; BVerwGE 89, 121 <131>).

204

Der Gesetzgeber kann Gestaltungsspielräume für die Verwaltung auch mit Blick auf den Vollzug vorsehen, etwa durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Einräumung von Ermessen. Die Ausfüllung unbestimmter Gesetzesbegriffe ist eine herkömmliche und anerkannte Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane. Entscheidend ist insoweit, dass sich die betreffenden Normen durch Auslegung hinreichend konkretisieren lassen und verbleibende Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Verwaltungshandelns gefährdet werden (vgl. BVerfGE 21, 73 <79 f.>; 118, 168 <188>; 120, 274 <316>; 131, 88 <120, 125>; 133, 277 <355 f. Rn. 181>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 125; stRspr).

205

c) Soweit der Gesetzgeber der Exekutive die Befugnis zur Regelung von Sachverhalten durch Rechtsverordnung einräumt, sind Anforderungen an die Weiterübertragung der Regelungsbefugnis (aa) sowie die durch die Ermächtigungsgrundlage gezogenen Grenzen (bb) zu beachten.

206

aa) Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG erlaubt die Weiterübertragung der erteilten Verordnungsermächtigung durch Rechtsverordnung. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der Gesetzgeber eine solche Subdelegation ausdrücklich zugelassen hat (vgl. hierzu BVerfGE 91, 148 <165>) oder sie dem Gesetz sonst hinreichend deutlich zu entnehmen ist. Dabei grenzt Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG den Kreis derer, die Delegatäre einer Subdelegation sein können, nicht weiter ein.

207

Eine Subdelegation liegt allerdings nur dann vor, wenn auch die Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung übertragen wird. Dies ist nicht der Fall, wenn der Ordnungsgeber lediglich ein Tätigwerden Dritter, zum Beispiel auch Privater, ermög-

208

licht oder deren konsultative Einbindung in ein behördliches Verfahren vorsieht.

bb) Zwar stellt Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG Anforderungen unmittelbar nur an das ermächtigende Gesetz (vgl. BVerfGE 101, 1 <30>). Eine Rechtsverordnung genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG gleichwohl nur, wenn sie sich in den Grenzen der (wirksamen) gesetzlichen Ermächtigung hält; andernfalls würde Art. 80 Abs. 1 GG unterlaufen (BVerfGE 136, 69 <92 Rn. 45>). Die Frage, ob eine Verordnung von der in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage gedeckt ist, hat daher verfassungsrechtliche Relevanz (vgl. BVerfGE 106, 1 <12>; 136, 69 <92 Rn. 45>). 209

3. 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 (vgl. BVerfGE 23, 353 <372>; 86, 148 <251>; 101, 158 <230>). Für den Bund gilt in Bezug auf die Länder insoweit ein föderatives (a), für Bund und Länder hinsichtlich der Kommunen ein interkommunales Gleichbehandlungsgebot (b). 210

a) Das Gebot föderativer Gleichbehandlung ist in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes anerkannt (vgl. BVerfGE 72, 330 <331 f., 404>; 119, 394 <410 f.>; 122, 1 <38>). In dieser Ordnung besitzen die Länder zwar Staatsqualität; sie sind dem Bund jedoch untergeordnet und in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft eingebunden. Es ist grundsätzlich Aufgabe des Bundes - als Verfassungsgeber, verfassungsändernder oder einfacher Gesetzgeber -, die bundesstaatlichen Rechtsverhältnisse näher auszugestalten. 211

Das Gebot föderativer Gleichbehandlung lässt eine unterschiedliche Behandlung einzelner Länder nur zu, wenn sie durch Sachgründe gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 39, 96 <119 f., 124>; 86, 148 <236 f., 275>). Das entspricht der Sache nach einem Willkürverbot (vgl. BVerfGE 23, 353 <373 f.>; 86, 148 <251>; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Teil 4 Rn. 117 <März 2006>; Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 140). Allerdings kann der Gesetzgeber verpflichtet sein, eine Ungleichbehandlung zu begründen und damit (gerichtlich) kontrollierbar zu machen (vgl. BVerfGE 72, 330 <405 f.>; 101, 158 <225>; 116, 327 <382>; 122, 1 <38>). 212

b) Ferner folgt aus Art. 28 Abs. 2 GG ein an den Gesetzgeber von Bund und Ländern gerichtetes Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Dieses verbietet es, einzelne Gemeinden aufgrund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Zwar kommt dem Gesetzgeber insofern ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung wird jedoch verletzt, wenn für die unterschiedliche Behandlung kein sachlicher Grund ersichtlich ist. Bundes- und Landesgesetzgeber sind daher verpflichtet, Begünstigungen und Vorteile nach einheitlichen, sachlich vertretbaren Maßstäben auf die Kommunen zu verteilen; dabei dürfen auch die Modalitäten des Verteilungssystems nicht zu willkürlichen Ergebnissen führen (vgl. BVerfGE 137, 138 <154 f. Rn. 108>). 213

Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung fordert eine gleichmäßige Verteilung knapper Mittel oder Güter zwischen konkurrierenden Kommunen. Materielle Rechte der Kommunen werden dabei typischerweise auf einen Anspruch auf chancengerechte Teilhabe am Verteilungsverfahren reduziert, wobei die sachgerechte, rechtswahrende und faire Ausgestaltung des Verfahrens der Minderung der Eingriffsintensität dient. Prozedurale Vorkehrungen sind auch dort erforderlich, wo eine nachgelagerte gerichtliche Kontrolle etwaige Rechtsverletzungen nicht mehr korrigieren kann. Dieser aus der Grundrechtsdogmatik entlehnte Gedanke gilt auch für den Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG (vgl. BVerfGE 137, 108 <156 Rn. 112>; Gebhardt, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 55 ff.).

4. Gegen Beeinträchtigungen ihrer Rechtspositionen durch den Bund sind Ländern und Kommunen grundsätzlich Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet. Für den Anspruch auf föderative Gleichbehandlung folgt dies unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 GG (a), für das Recht der Kommunen auf interkommunale Gleichbehandlung aus der subjektiven Rechtsstellungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG (b).

a) Soweit das Recht der Länder auf föderative Gleichbehandlung reicht, ist ihm auch ein im Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) wurzelnder Anspruch auf (verfassungs-)gerichtliche Durchsetzung eigen. Andernfalls wäre dieses Recht im Streitfall nicht durchsetzbar und insofern nutzlos (vgl. Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 136). Eines Rückgriffs auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG bedarf es insoweit nicht. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes dient der Durchsetzung von Rechten natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts und findet auf Gebietskörperschaften und deren Organe grundsätzlich keine Anwendung (BVerfGE 21, 362 <369 f.>; 45, 63 <78>; 61, 82 <105>; 129, 108 <118>; vgl. Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 95).

b) Den Kommunen garantiert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unter anderem auch das Recht, Eingriffe in den Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG mit Hilfe von Unterlassungs-, Beseitigungs- und Teilhabeansprüchen durch die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes überprüfen und gegebenenfalls untersagen zu lassen (sog. subjektive Rechtsstellungsgarantie, vgl. BVerfGE 140, 99 <109 f. Rn. 19>; Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 94; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 158 f.; Röhl, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, 1. Kap. Rn. 47 ff.). Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ist Teil der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten subjektiven Rechtsstellungsgarantie der Kommunen. Gemeinden und Gemeindeverbände können sich deshalb gegenüber dem Staat auf dieses Gebot berufen und seine Verletzung vor dem Bundesverfassungsgericht wie vor den Fachgerichten rügen (vgl. BVerfGE 23, 353 <372 f.>; 26, 228 <244>; 76, 107 <119>; 83, 363 <393>; 137, 108 <155 Rn. 109>; 138, 1 <14 Rn. 39>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 56).

5. Bei Datenerhebungen zu statistischen Zwecken sind schließlich die aus dem

Recht der betroffenen Bürger auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) folgenden Maßgaben zu berücksichtigen (a). Zwar kann dieses Grundrecht im Interesse des Gemeinwohls eingeschränkt werden (b); dies setzt im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes jedoch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen des Gesetzgebers voraus (c). Für statistische Datenerhebungen ergeben sich insoweit besondere Maßstäbe (d), zu denen auch die Suche nach grundrechtsschonenderen Alternativen gehört (e).

a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst das aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht auch die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. BVerfGE 35, 202 <220>; 65, 1 <41 ff.>; 128, 1 <42>). Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung setzt die freie Entfaltung der Persönlichkeit daher den Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Vor diesem Hintergrund gewährleistet Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG als Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis jedes Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (vgl. BVerfGE 65, 1 <43>; 128, 1 <42>; 130, 1 <35>; 130, 151 <183>; 142, 234 <251 Rn. 30>; stRspr). Der Schutz dieses Rechts erstreckt sich auf alle Informationen, die etwas über die Bezugsperson aussagen können, und damit auch auf Basisdaten wie Namen und Anschrift (vgl. BVerfGE 65, 1 <45>; 128, 1 <44 f.>; 130, 151 <183 f.>).

b) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Jenseits des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung (vgl. hierzu BVerfGE 27, 344 <350 f.>; 120, 274 <335>; 130, 1 <22>; 141, 220 <276 Rn. 120, 278 Rn. 124>) kann es auf der Grundlage eines Gesetzes beschränkt werden, sofern dies im überwiegenden Allgemeininteresse liegt, sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar aus dem Gesetz ergeben und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <44>; 141, 220 <264 f. Rn. 91, 93 f.>).

c) Mit Blick auf die besonderen Gefährdungen, die sich durch die Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung ergeben, hat der Gesetzgeber darüber hinaus organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entgegenwirken (vgl. BVerfGE 53, 30 <65>; 65, 1 <44>; 141, 220 <275 ff. Rn. 117 f., 126 ff., 134 ff.>). Wie weit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Gesetzgeber zu derartigen Regelungen zwingen, hängt - wie die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage und deren Bestimmtheit (vgl. BVerfGE 120, 378 <408>; 133, 277 <336 f. Rn. 140>) - vom Gewicht des Eingriffs ab, das heißt von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis sowie der Gefahr des Missbrauchs

219

(vgl. BVerfGE 65, 1 <45 f.>; 141, 220 <269 Rn. 105, 271 Rn. 110>). Dabei ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind und anonym ausgewertet werden (vgl. BVerfGE 27, 1 <7>; 65, 1 <45>; 120, 378 <399>). Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Erhebung, Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten in der Regel verschiedene, wenn auch aufeinander aufbauende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen (vgl. BVerfGE 65, 1 <43>; 130, 151 <184>; 141, 220 <261 Rn. 80, 323 Rn. 274, 327 Rn. 285>).

Eine angemessene Verfahrensgestaltung erfordert unter anderem, dass bei der Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten Transparenz, aufsichtliche Kontrolle und ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden (vgl. BVerfGE 133, 277 <365 f. Rn. 204 f.>; 141, 220 <282 ff. Rn. 134 ff.>). Auch ist ein organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich (vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 84, 239 <280>). Als weitere Schutzvorkehrungen sind Aufklärungs-, Auskunft- und Löschungspflichten wesentlich (vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 113, 29 <58>; 100, 313 <361>; 120, 351 <360 ff.>; 141, 220 <285 f. Rn. 144>). Die erhobenen Daten sind zu löschen, sobald sie für die festgelegten Zwecke oder den gerichtlichen Rechtsschutz der Betroffenen nicht mehr benötigt werden (vgl. BVerfGE 100, 313 <362>; 113, 29 <58>; 120, 378 <Leitsatz 1, 397 ff.>; 125, 260 <332 f.>; 141, 220 <285 f. Rn. 144>).

d) Für eine Datenerhebung und -verarbeitung für statistische Zwecke gelten besondere Anforderungen. Da es zum - vom Verfassungsgeber vorausgesetzten - 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>).

Die Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken darf allerdings nur als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Auch darf nicht jede Angabe verlangt werden; vielmehr muss geprüft werden, ob das Ziel der Erhebung nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann. Darüber hinaus bedarf es besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung, da die Daten während der Erhebung und auch noch nach der Speicherung zumindest teilweise individualisierbar bleiben. Zu den verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gehört es, dass die der Identifizierung der befragten Personen dienenden Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis zu diesem Zeitpunkt Namen und Anschrift von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluss gehalten werden (vgl. BVerfGE 65, 1 <59>; 140, 99 <111 f. Rn. 21>). Schließlich bedarf es wirksamer Abschottungsregelungen nach außen. Schon während der Erhebung ist eine strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzel-

angaben geboten, solange noch ein Personenbezug besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung (vgl. BVerfGE 65, 1 <49>). Im Übrigen gefährdet eine Weiterleitung von zu statistischen Zwecken erhobenen personenbezogenen Daten gegen den Willen oder ohne Kenntnis der Betroffenen die amtliche Statistik selbst. Für deren Funktionsfähigkeit ist ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheit der erhobenen Daten erforderlich, der nur erreicht werden kann, wenn bei den Auskunftspflichtigen das notwendige Vertrauen in die Abschottung der für statistische Zwecke erhobenen Daten besteht (vgl. BVerfGE 65, 1 <50>).

Im Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten, wenn sie *nach* ihrer Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung von den statistischen Ämtern anderen staatlichen Organen oder sonstigen Stellen zur Verfügung gestellt werden (vgl. BVerfGE 65, 1 <51>). Eine Übermittlung weder anonymisierter noch statistisch aufbereiteter, also noch personenbezogener Daten zum Zwecke des Verwaltungsvollzugs stellt sich dagegen als unzulässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (vgl. BVerfGE 65, 1 <51 f., 61>). Der im Volkszählungsgesetz 1983 vorgesehene Melderegisterabgleich war daher unzulässig (vgl. BVerfGE 65, 1 <64 f.>). In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist hieraus der - häufig als „Rückspielverbot“ bezeichnete - Schluss gezogen worden, dass Überprüfungen eines Volkszählungsergebnisses in Rechtsbehelfsverfahren, die auf einen solchen Abgleich hinauslaufen würden, ebenfalls unzulässig sind (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 19. September 1991 - 6 UE 2588/89, NVwZ 1993, S. 497 <498>; BayVGH, Urteil vom 21. Dezember 1994 - 4 B 93.244 -, juris, Rn. 37; VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 - 4 K 841/13 -, juris, Rn. 84; VG Potsdam, Beschluss vom 21. April 2015 - 12 L 450/15 -, juris, Rn. 15; VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 - RO 5 K 13.2149 -, juris, Rn. 277). Dies steht auch einer Akteneinsicht in nicht anonymisierte Erhebungsunterlagen und deren unmittelbarer gerichtlicher Überprüfung entgegen.

225

e) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert schließlich die Prüfung, ob aufgrund der Fortentwicklung der statistischen Wissenschaft Möglichkeiten einer grundrechtsschonenderen Datenerhebung bestehen. Veränderte Umstände können den Gesetzgeber zur Nachbesserung ursprünglich verfassungsgemäßer Regelungen verpflichten (vgl. BVerfGE 56, 54 <78 f.>; 65, 1 <56>; allgemein dazu jüngst BVerfGE 143, 216 <240 Rn. 56 ff.>).

226

Das Bundesverfassungsgericht ist mit Blick auf das Volkszählungsgesetz 1983 davon ausgegangen, dass Stichproben auf freiwilliger Basis oder eine Kombination von Voll- und Stichprobenerhebung eine traditionelle Volkszählung nicht ersetzen konnten. Es hat dem Gesetzgeber jedoch aufgegeben, sich vor künftigen Entscheidungen über die Durchführung einer Volkszählung mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinanderzusetzen und festzustellen, ob eine Totalerhebung noch

227

verhältnismäßig ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <56>).

III.

Nach diesen Maßstäben sind die angegriffenen Vorschriften des Zensusgesetzes 2011 und des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 mit dem Grundgesetz vereinbar. § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 verstößt weder gegen die sich aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG ergebenden Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin noch gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (1). Die dort sowie in § 15 Abs. 2 und 3, § 16 ZensG 2011 angeordneten Verfahren zur Korrektur von Unrichtigkeiten der Melderegisterdaten genügen den Anforderungen, die sich aus der verfassungsrechtlichen Radizierung der Einwohnerzahlen an eine gültige Prognose ergeben (2). Eine mit den Vorschriften des Zensusgesetzes 2011 über die Korrektur von Registerfehlern entlang der 10.000-Einwohner-Schwelle möglicherweise verbundene Ungleichbehandlung von Ländern verstößt nicht gegen das Gebot föderativer Gleichbehandlung (3). Die angegriffenen Vorschriften verstoßen auch nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (4) und verletzen weder verfassungsrechtlich geschützte Interessen der Länder noch der Kommunen an einer (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle sie belastender Maßnahmen (5). 228

1. Die verfassungsrechtliche Beurteilung von § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011, der die wesentlichen Grundlagen für die Haushaltsstichprobe, das Programm der Stichprobenverordnung und den Verwaltungsvollzug enthält, muss den Bedingungen eines Zensus Rechnung tragen (a). Vor diesem Hintergrund ist die Regelung im Hinblick auf Regelungsdichte und Bestimmtheit nicht zu beanstanden (b). Dies gilt auch, soweit die nähere Ausgestaltung des Verfahrens im Rahmen des Vollzugs getroffen werden musste (c). 229

a) Aus den Bedingungen eines Zensus ergeben sich keine erhöhten Bestimmtheitsanforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung eines Zensusgesetzes. Die angegriffenen Bestimmungen über die Haushaltsstichprobe bilden einen zusammenhängenden Regelungskomplex, der in seiner Gesamtheit sowie im Zusammenspiel mit weiteren Vorschriften die Vorgaben des Gesetzgebers für die Entwicklung des Stichprobenverfahrens und die dabei verbleibenden Gestaltungsmöglichkeiten festlegt. Dem Interesse an einer realitätsnahen Ermittlung der Einwohnerzahlen wird dabei durch das vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel einer hinreichend genauen, mit einer Vollerhebung vergleichbaren Erhebung Rechnung getragen (vgl. etwa BTDrucks 16/12219, S. 31). 230

aa) Zwar stellt die Durchführung der Haushaltsstichprobe für die Betroffenen - schon angesichts der Zahl und der Sensibilität der nach § 7 Abs. 4 und 5 ZensG 2011 erfassten Erhebungs- und Hilfsmerkmale - einen nicht unerheblichen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Mit Blick auf den Zweck der Bestimmtheitsanforderungen aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ist jedoch zum einen zu berücksichtigen, dass die Stichprobe sich lediglich auf circa 10% der Bevölkerung erstreckt und dass sie zum anderen als eine auf einem mathemati- 231

schen Zufallsverfahren beruhende Auswahl für die Betroffenen nicht konkret vorhersehbar sein kann. Es liegt daher auch nicht nahe, dass die Betroffenen ihr Verhalten an der Wahrscheinlichkeit ausrichten, befragt zu werden.

Länder und Kommunen sind in den Rechtsverhältnissen zu den von der Erhebung Betroffenen nicht mit eigenen Rechtspositionen ausgestattete und den Bürgern gleichgeordnete Dritte, deren konkurrierender Freiheitsgebrauch durch eine Erhöhung der Bestimmtheitsanforderungen zu berücksichtigen wäre. Sie sind vielmehr integraler Teil des Staatsaufbaus (vgl. - für die Kommunen - BVerfGE 73, 118 <191>; 83, 37 <54>; 107, 1 <11>; 138, 1 <18 Rn. 52>) und der grundrechtsverpflichteten öffentlichen Gewalt (vgl. BVerfGE 128, 226 <244>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. November 2017 - 2 BvE 2/11 -, juris, Rn. 238 f.; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 19. Juli 2016 - 2 BvR 470/08 -, juris, Rn. 26) und als solcher gehalten, die Nachteile einer möglichst grundrechtsschonenden Ermittlung der Einwohnerzahlen hinzunehmen.

232

bb) Vor allem aber sprechen bereichsspezifische Besonderheiten der Statistik gegen erhöhte Bestimmtheitsanforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Zensus 2011. Der Zensus 2011 ist das Ergebnis eines über ein Jahrzehnt angelegten komplexen Prozesses, in dem normative und fachliche Anforderungen kontinuierlich miteinander abgeglichen worden sind und der Spielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung nach und nach verengt wurde. Diese Pfadabhängigkeit prägt auch Auslegung und Anwendung des Zensusgesetzes 2011:

233

(1) Mit dem Zensusgesetz 2011 sollte die Grundlage für einen registergestützten Zensus im Jahr 2011 und damit für eine Momentaufnahme der Bevölkerungsstruktur geschaffen werden. Aus dem Gesamtzusammenhang der gesetzlichen Regelungen, insbesondere aus den in § 12 ZensG 2011 zusammengefassten Bestimmungen zur zentralen Datenverarbeitung und -aufbereitung, ergibt sich, dass der Vollzug des Zensus 2011 als ein einmaliges, in einem engen zeitlichen Rahmen ablaufendes gemeinsames und koordiniertes Projekt angelegt war, dessen Durchführung nur auf der Grundlage einer kontinuierlichen Zusammenarbeit der statistischen Ämter des Bundes und der Länder möglich war. Angesichts des Projektcharakters des Zensus 2011 ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass aufgrund fortlaufender Abstimmung der Sachverständigen aller Statistikbehörden in die Organisation des Gesamtprojekts einfließen und dadurch jedenfalls die Einhaltung allgemein anerkannter statistikfachlicher Standards erreicht würde, zumal auch für die übrigen Bundesstatistiken die Sicherstellung der Einhaltung fachlicher Qualitätsstandards durch verwaltungsinterne Regelungen auf Grundlage der Aufgabenzuweisung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 BStatG erfolgt.

234

(2) Die Durchführung eines registergestützten Zensus erfordert eine Bewertung mathematisch-statistischer Verfahren, wobei Aussagen zu Vor- und Nachteilen von Alternativen vor der tatsächlichen Durchführung wegen des ungesicherten Erkenntnisstandes nur vorläufig möglich sind (vgl. BVerfGE 101, 1 <35>). Der Gesetzgeber

235

ist in einer derartigen Situation verpflichtet, die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen zur Bewertung der unterschiedlichen Verfahren auszuschöpfen, um deren Auswirkungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können (vgl. BVerfGE 50, 290 <333 ff.>). Er muss sich die erforderlichen Erkenntnisquellen so rechtzeitig beschaffen und auswerten, dass er auf dieser Grundlage selbst ein Programm für die beabsichtigte Regelung festlegen kann. Vor künftigen Entscheidungen für eine Erhebung der Bevölkerungszahl muss er sich mit dem erreichten Stand der Diskussion über Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung auseinandersetzen, die sich stetig weiterentwickelnden Methoden der amtlichen Statistik und Sozialforschung berücksichtigen und die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpfen, um die ungewissen Auswirkungen eines Gesetzes so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können (vgl. BVerfGE 65, 1 <55>). Dass sich die auf der Grundlage der dem Gesetzgeber zugänglichen Erkenntnisquellen angestellte Prognose später als unzutreffend erweisen kann, ändert daran nichts.

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Zensus test gab es zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses in Kreisen der amtlichen Statistik bereits konkretisierte Vorstellungen über die im Rahmen der Erhebung zu verwendenden Methoden und mögliche Richtungen für ihre Fortentwicklung. Diese waren auch dem Gesetzgeber zugänglich. Wesentliche Elemente des späteren Zensusverfahrens waren in ihren Grundzügen bereits Teil der auf der Grundlage des Zensus testgesetzes durchgeführten Erhebung (vgl. Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes vom 7. November 2016, S. 5 f.). Aus der Sicht des Gesetzgebers wie auch der mit der Erhebung betrauten Behörden war damit schon aus Gründen der Pfadabhängigkeit und des Zeitablaufs einerseits die Bandbreite möglicher Verfahrensgestaltungen begrenzt. Andererseits konnten die Beteiligten insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung und Durchführung von Stichprobenerhebungen auf die bereits vorliegenden Erfahrungen des Zensus tests und anderer von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführter Erhebungen - wie etwa des Mikrozensus - zurückgreifen.

236

(3) Die - oben unter (2) - geschilderten Aufgaben darf der Gesetzgeber grundsätzlich nicht gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auf den Ordnungsgeber delegieren. Allerdings kann er auch bei der Regelung eines punktuellen Sachverhaltes - wenn dies zur sachgemäßen Bewältigung des Regelungsgegenstandes erforderlich ist - befugt sein, die Berücksichtigung von Erkenntnissen, die erst im Verfahrensablauf gewonnen werden oder die aus fachlichen Gründen erst zu einem nach dem Regelungszeitpunkt liegenden Zeitpunkt ermittelt werden können, auf den Ordnungsgeber zu delegieren oder die Verwaltung hiermit zu betrauen.

237

So beruhte das endgültige Stichprobendesign auf wissenschaftlichen Untersuchungen anhand der gemäß § 5 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 ZensusVorbG 2011 erst im Jahre 2008 vorliegenden Daten der Stichprobenorganisationsdatei sowie den nach § 3 ZensusG 2011 erhobenen Daten der Meldebehörden. Gesetz- und Ordnungsgeber haben den als Auswahlgrundlage für die Stichprobe maßgeblichen Datenbestand - die Auswahlgrundlage für die Stichprobe (Bevölkerungszahlen zum 31. Dezember

238

2009) und den maßgeblichen Anschriftenbestand (Stichtag 1. September 2010 gem. § 2 Abs. 3 Nr. 1 StichprobenV) - so festgelegt, dass sie erst während des Vollzugs des Zensus 2011 gewonnen wurden, obwohl sie teilweise Voraussetzung für die endgültige Festlegung des Stichprobenverfahrens waren (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung vom 9. November 2016, S. 61). Denn von der Verwendung möglichst nahe am Zensusstichtag liegender Ausgangsdaten erwartete man sich eine Verbesserung der Qualität von Stichproben- und Hochrechnungsverfahren sowie der Realitätsnähe ihrer Ergebnisse (vgl. Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 12, Fn. 11).

cc) Die unionsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Volkszählung (Verordnung <EG> Nr. 763/2008) entbindet grundsätzlich nicht von den Anforderungen aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (offen gelassen in BVerfGE 45, 142 <166>; vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 43; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 5, Art. 80 Rn. 115 <Dezember 2013>; a.A. Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 37; Scheuing, Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: Müller-Graff/Ritzer <Hrsg.>, Europäisches öffentliches Recht: ausgewählte Beiträge, 2006, S. 467 <472>). Ein besonderer Zeitdruck ergab sich aus dem durch die Verordnung (EG) Nr. 763/2008 gesetzten Zeitpunkt für den Zensus 2011 nicht. Es war daher Aufgabe des Gesetzgebers, die für den Erlass eines Gesetzes erforderlichen Vorbereitungen so früh zu beginnen, dass diese auch rechtzeitig vor Erlass des Gesetzes abgeschlossen werden konnten und die nötigen Erkenntnisse für den Erlass eines hinreichend bestimmten Gesetzes vorlagen.

(1) Bereits für die Jahrtausendwende 2000/2001 hatte die Europäische Union den Mitgliedstaaten eine Volkszählung nahe- (vgl. BRDrucks 222/07, S. 12; BTDrucks 16/12219, S. 19) und 1996 einen (Vor-)Entwurf für eine Verordnung zur Einführung eines unionsweiten Zensus vorgelegt (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Durchführung der allgemeinen Zählungen der Bevölkerung und der Wohnungen im Jahr 2001, Frühjahr 1996 <unveröffentlichter Bericht>, zitiert nach: Grohmann, in: Grohmann/Sahner/Wiegert <Hrsg.>, Volkszählung 2001, 1999, S. 26 <31>; vgl. Anding/Fürnrohr, BayVBl 2014, S. 709 <710>). Vor diesem Hintergrund beschloss die Innenministerkonferenz schon Ende 1998, bei einem künftigen Zensus einen Methodenwechsel von einer primärstatistischen Vollerhebung zu einer hauptsächlich registergestützten Datengewinnung vorzunehmen.

240

(2) Auch wenn eine Beschleunigung des gesamten Verfahrens aus heutiger Sicht nicht ausgeschlossen erscheint, ist unter Berücksichtigung der zahlreichen Arbeitsschritte bei der Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus doch nicht ersichtlich, dass das Normsetzungsverfahren unter einem seine Ordnungsmäßigkeit in Frage stellenden Zeitdruck gestanden hätte. Hinzu kommt, dass gerade zur Gewährleistung einer höheren Genauigkeit der Ergebnisse zum Teil bewusst auf nahe am Stichtag liegende Daten - etwa des Anschriften- und Gebäuderegisters und

241

die für das Verfahren von den Meldebehörden übermittelten Daten - zurückgegriffen wurde, deren Ermittlung nicht beliebig in das Vorfeld der Erhebung verschoben werden konnte und in der Folge auch eine Weiterverarbeitung zu einem nach dem Erlass des Zensusgesetzes 2011 liegenden Zeitpunkt erforderlich machte, etwa bei der endgültigen Festlegung des Stichprobendesigns (vgl. oben Rn. 63 ff.).

dd) Es entspricht schließlich der im Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) angelegten Zielsetzung funktionsgerechter Aufgabenverteilung, staatliche Entscheidungen den Organen zuzuordnen, die dafür nach Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise am besten geeignet sind. Auch im Rahmen einer nicht auf dynamische Fortentwicklung angelegten Rechtsmaterie ist der Gesetzgeber nicht gehalten, jedes behördliche Handeln bis ins Einzelne vorzubestimmen. Je stärker eine Festlegung durch einen hohen Grad an Technizität geprägt wird, je mehr sie durch äußere - sachverständig feststellbare - Umstände und die gesetzlichen Zielvorgaben begrenzt ist und je weniger sie mit einem Spielraum zur eigenen Gewichtung widerstreitender Interessen einhergeht, desto eher kann sie auf den Verordnungsgeber übertragen oder der eigenverantwortlichen Verfahrensgestaltung im Rahmen des Vollzugs überlassen werden. Die besondere Transparenz (vgl. dazu BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 130, 318 <344>; 131, 152 <205 f.>) und diskursive Rationalität, auf die das parlamentarische Verfahren angelegt ist, können bei kleinteiligen technischen Festlegungen nur bedingt erreicht werden. Auch mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments kann die vom Gesetzgeber selbst zu leistende Regelungsdichte nicht unbegrenzt ausgedehnt werden (vgl. etwa Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Abs. 3 Rn. 274).

242

Bei der Regelung stark technisch geprägter Sachverhalte darf sich der Gesetzgeber im Grundsatz darauf beschränken, hinreichend genaue Zielvorgaben zu machen. Er muss lediglich diejenigen Regelungen erlassen, aus denen ein bestimmt umrissenes Handlungsprogramm für die Exekutive abgeleitet werden kann und die die erforderlichen Abwägungsentscheidungen hinsichtlich konkurrierender Rechtspositionen enthalten. Die fachlich-technischen, die Zielvorgaben nachvollziehenden, Konkretisierungen kann er demgegenüber dem Verordnungsgeber und gegebenenfalls auch den Vollzugsbehörden überlassen. Bei den Einzelheiten eines Zensusverfahrens handelt es sich um dermaßen stark technisch geprägte Sachverhalte, deren technische Konkretisierung dem Verordnungsgeber überlassen werden darf (vgl. BT(A)Drucks 16(4)255 F, S.3). Das Bundesverfassungsgericht hat eine Verlagerung auf den Vollzug auch für Statistiken, die den Inhalt gesetzlicher Regelungen beeinflussen können, daher mehrfach implizit akzeptiert (vgl. BVerfGE 113, 167 <250 ff.> - § 267 Abs. 3, § 268 SGB V; 125, 175 <235 ff.> - SGB II; 137, 34 <82> - § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII).

243

b) § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 enthält in Verbindung mit dem Zensusvorbereitungsgesetz 2011 die wesentlichen Festlegungen für die Haushaltsstichprobe, für das Programm der Stichprobenverordnung und das Verwaltungsverfahren. Er regelt insbesondere Erhebungsgegenstand, Stichprobenbasiseinheiten, Auswahlinheit, die

244

Gliederung nach dem Anschriften- und Gebäuderegister, den Umgang mit Sonderbereichen, die ergänzende Stichprobe, den Stichprobenumfang, die Verwendung geschichteter Stichproben mit Auswahl nach einem mathematischen Zufallsverfahren sowie die Nutzung von Daten aus der Stichprobenorganisationsdatei und dem Melderegister.

aa) Bereits im Zensusvorbereitungsgesetz 2011 finden sich einzelne Vorgaben im Hinblick auf das Verfahren der Haushaltsstichprobe. So hat der Gesetzgeber in § 5 ZensVorbG 2011 Regelungen über die Entwicklung der Stichprobenpläne und Hochrechnungsverfahren getroffen. Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 ZensVorbG 2011 wurden die in der sogenannten Stichprobenorganisationsdatei gespeicherten Daten von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder für die Entwicklung von Stichprobenplänen und Hochrechnungsverfahren verwendet. Nach der Gesetzesbegründung ging der Gesetzgeber bereits zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass Details der Stichprobenmodellierung lediglich durch methodische Untersuchungen anhand von im Rahmen der Zensusvorbereitung zu erhebenden Daten festgelegt werden konnten und dass die Federführung hierfür bereits nach § 3 BStatG beim Statistischen Bundesamt liegen sollte (vgl. BTDrucks 16/5525, S. 17). Schon daran zeigt sich die gesetzgeberische Konzeption aufeinander aufbauender Schritte zur Durchführung eines registergestützten Zensus und insbesondere die frühzeitige Billigung der in diesem Zusammenhang notwendigen Zuweisung eines Teils der Entscheidungen an die statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

245

bb) § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 sowie § 7 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 3 ZensG 2011 ist zu entnehmen, dass das Stichprobenverfahren in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern sowie in Städten mit mindestens 400.000 Einwohnern für Stadtteile mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern der Feststellung von Über- und Untererfassungen in den Melderegistern dienen sollte. Diese Fehler sollten statistisch korrigiert und die amtliche Einwohnerzahl der Städte beziehungsweise Gemeinden auf dieser Grundlage ermittelt werden (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 und 3 ZensG 2011; vgl. BTDrucks 16/12219, S. 30). Mit dem Stichprobenverfahren gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr. 2 und 3 ZensG 2011 sollten in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern, in Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, in Kreisen sowie in Städten mit mindestens 400.000 Einwohnern für Stadtteile mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern weitere, vorhandenen Registern nicht zu entnehmende Merkmale erhoben werden, die für das Gesamtsystem der amtlichen Statistik und für politische Entscheidungen (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 ZensG 2011) sowie zur Erfüllung unionsrechtlicher Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 benötigt wurden (§ 1 Abs. 3 Nr. 3 ZensG 2011; vgl. BT(A)Drucks 16(4)255, S. 3; BT(A)Drucks 16(4)255 C, S. 5; Forgó/Heermann, K & R 2010, S. 617 <617, 621 f.>). Erhebungs- und Hilfsmerkmale sind in § 7 Abs. 4 und 5 ZensG 2011 festgelegt.

246

cc) Die gesetzlichen Festlegungen - insbesondere zum anzustrebenden Stichprobenfehler und zum Stichprobenumfang (§ 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011) - legen auch

247

die Verfahrensschritte hinreichend deutlich fest.

So gibt § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011 eine (angestrebte) maximal zulässige Fehlerquote für den Stichprobenfehler vor, mit der die amtliche Einwohnerzahl und die nicht aus Verwaltungsregistern gewinnbaren Zensusmerkmale mit Hilfe des Stichprobenverfahrens ermittelt werden sollen. Dabei hat der Gesetzgeber die anzustrebende Genauigkeit in § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 schon dem Wortlaut nach auf die genannten Erhebungseinheiten bezogen. Diese Genauigkeit sollte mit einem Stichprobenumfang von maximal 10% der Bevölkerung erreicht werden (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011). Dem Wort „soll“ sowie § 7 Abs. 3 Satz 6 ZensG 2011 ist zudem zu entnehmen, dass die angestrebte Genauigkeit der durch die Haushaltsstichprobe zu ermittelnden Informationen bei der Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens Vorrang gegenüber einem möglichst geringen Stichprobenumfang haben sollte. Hieraus lässt sich bereits eine allgemeine Leitlinie für die Entwicklung der weiteren erforderlichen Verfahrensschritte ableiten:

248

Diese mussten die ex ante zu erwartende Einhaltung der Fehlergrenzen von 0,5 beziehungsweise 1% (§ 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011) mit dem zur Verfügung stehenden Stichprobenumfang sicherstellen. Die Verknüpfung der „Soll“-Vorgabe nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 mit dem Qualitätsziel macht dabei deutlich, dass eine Überschreitung des festgelegten maximalen Stichprobenumfangs nur in dem vom Gesetzgeber für unwahrscheinlich erachteten Fall erfolgen durfte, dass eine Einhaltung der Genauigkeitsvorgaben anders nicht erreichbar gewesen wäre. Eine Reduzierung des Stichprobenumfangs war im Gegenzug nur so weit möglich, wie noch eine gültige Prognose über die Einhaltung der Genauigkeitsvorgabe angestellt werden konnte.

249

Aus der Sollvorgabe für den Stichprobenumfang lässt sich ferner entnehmen, dass eine Reduzierung des Stichprobenumfangs durch den Zuschnitt des Stichprobendesigns zwar zulässig, gegenüber der Einhaltung der Genauigkeitsvorgabe aber nachrangig sein sollte; der Gesetzgeber hat einer Absenkung des Stichprobenumfangs damit eine durch nicht beliebig gestaltbare fachliche und tatsächliche Gegebenheiten bestimmte - verhältnismäßig enge - untere Grenze gezogen. Diese Leitlinien haben - wie die sachverständigen Auskunftspersonen Prof. Dr. Rässler und Prof. Dr. Münnich in der mündlichen Verhandlung dargelegt haben - einen engen Rahmen für die abschließende sachverständige Konkretisierung des Verfahrens der Haushaltsstichprobe gebildet.

250

dd) § 7 ZensG 2011 enthält darüber hinaus eine Reihe weiterer inhaltlicher Vorgaben für das Stichprobenverfahren, die den Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers nach § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 maßgeblich begrenzt haben. So hat der Gesetzgeber den möglichst nicht zu überschreitenden Stichprobenumfang mit 10% der Bevölkerung bestimmt (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011). Stichprobenbasiseinheiten sollten in Städten mit mehr als 400.000 Einwohnern Stadtteile mit durchschnittlich 200.000 Einwohnern, in sonstigen Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern die Gemeinden selbst, in den Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz ab 10.000 Ein-

251

wohnen die Verbandsgemeinde sowie für alle anderen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern die Kreise sein. Für das Stichprobenverfahren mussten die Gemeinden daher diesen Kategorien zugeordnet werden.

§ 7 Abs. 3 Satz 1 ZensG 2011 bestimmt darüber hinaus, dass Auswahlseinheiten Anschriften mit Wohnraum nach dem Anschriften- und Gebäuderegister - nicht etwa Personen, einzelne Wohnungen oder ähnliches - sein sollten. Daraus ergab sich wiederum, dass die einzelnen Erhebungseinheiten in Anschriften mit Wohnraum nach dem Anschriften- und Gebäuderegister gegliedert werden mussten. Bei Anschriften von sensiblen Sonderbereichen schloss § 7 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 8 Abs. 5 ZensG 2011 Stichprobenerhebungen aus, so dass diese Anschriften aus dem Stichprobenverfahren ausgesondert werden mussten.

252

Aus § 7 Abs. 3 Satz 2 ZensG 2011 folgt außerdem, dass für Anschriften von Neuzugängen mit Wohnraum, die zwischen der (ersten) Stichprobenziehung und dem Berichtszeitpunkt in das Anschriften- und Gebäuderegister aufgenommen wurden, eine ergänzende Stichprobe zu ziehen war.

253

§ 7 Abs. 3 Satz 4 ZensG 2011 bestimmt die Ziehung der Anschriften, an denen die Bewohner individuell befragt werden sollten, ferner, dass diese geschichtet nach einem mathematischen Zufallsverfahren auf der Grundlage des Anschriften- und Gebäuderegisters zu erfolgen hatte. Dem ist zu entnehmen, dass die in den jeweiligen Stichprobenbasiseinheiten enthaltenen Anschriften vor der Stichprobenziehung in Schichten zu unterteilen waren, aus denen dann nach einem mathematischen Zufallsverfahren die Stichproben gezogen werden sollten. Zugleich wurde die Nutzung von Angaben aus der Stichprobenorganisationsdatei und der von den Meldebehörden gemäß § 3 Abs. 1 ZensG 2011 übermittelten Daten vorgesehen (§ 7 Abs. 3 Satz 5 ZensG 2011; vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32). Für die Schichtung der Erhebungseinheiten benennt die Gesetzesbegründung unterschiedliche Kriterien und erläutert, dass, obgleich aufgrund des Zufallsverfahrens jedes Element der Grundgesamtheit eine Chance haben solle, ausgewählt zu werden (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 31), die Festlegung der Stichprobengröße nicht zu einem für alle Gemeinden einheitlichen Auswahlssatz führen sollte, sondern dass sie in regionaler und fachlicher Hinsicht - insbesondere im Hinblick auf die Variabilität der Merkmale in den Erhebungseinheiten (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 33) - differenziert und optimiert werden sollte, um die Genauigkeitsvorgaben des Gesetzes zu erfüllen (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32).

254

Das Verfahren zur Hochrechnung der mittels Haushaltsstichprobe erhobenen Informationen auf die Gesamtbevölkerung wird im Zensusgesetz 2011 zwar nicht ausdrücklich bestimmt. Seine Notwendigkeit ergibt sich jedoch bereits aus der Anordnung eines Stichprobenverfahrens. Aus der Gesetzesbegründung folgt zudem, dass das zu entwickelnde Hochrechnungsverfahren bezogen auf die beiden Zwecke der Haushaltsstichprobe gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011 kohärent sein sollte (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 33).

255

c) Soweit das Verfahren zur Ausgestaltung der Haushaltsstichprobe nach dem Vor-

256

stehenden noch der Konkretisierung durch den Ordnungsgeber bedurfte oder Spielräume für den Verwaltungsvollzug enthält, betrifft dies keine Festlegungen, die einer Regelung durch den Gesetzgeber bedurft hätten.

aa) Zwar lässt sich aus § 7 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 8 Abs. 5 ZensG 2011 nicht eindeutig entnehmen, ob die Anschriften von sensiblen Sonderbereichen bereits vor der Stichprobenziehung aus den Erhebungseinheiten auszusondern waren oder für den Fall, dass sie gezogen wurden, eine (Ersatz-)Anschrift zu ziehen war. Dies betrifft jedoch lediglich ein Detail der Verfahrensgestaltung, das keine spürbare Auswirkung auf das Ergebnis haben konnte.

257

Soweit dagegen geltend gemacht wird, dass aus dem Gesetz nicht ableitbar sei, ob die Mehrfachfalluntersuchung im Sinne von § 15 Abs. 2 ZensG 2011 bereits vor Ziehung der Stichproben oder erst danach, aber vor Abschluss des Stichprobenverfahrens durchzuführen war, kann § 9 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 entnommen werden, dass Daten aus der Stichprobe mit den Ergebnissen der Mehrfachfallprüfung nach § 15 ZensG 2011 zusammengeführt werden sollten und der Datenbestand nach der Mehrfachfallprüfung die Grundlage für die Feststellung von Über- und Untererfassungen bilden sollte (§ 15 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011). Dies wird in § 2 Abs. 3 Nr. 1 Satz 1 und Nr. 3 Satz 1 StichprobenV konkretisiert, der den für die primäre Ziehung maßgeblichen Datenbestand des Anschriften- und Gebäuderegisters auf den 1. September 2010 festlegt, das heißt auf einen Zeitpunkt, der vor dem Berichtszeitpunkt und den für die Mehrfachfallprüfung herangezogenen Melderegisterbeständen lag.

258

bb) Die Vorgabe einer lediglich „angestrebten“ Genauigkeit in § 7 Abs. 1 Nr. 1 ZensG 2011 führt nicht zu einer unzulässigen Unbestimmtheit der Vorschrift. § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 6 ZensG 2011 erheben die Genauigkeit des Stichprobenverfahrens zu einer wichtigen Maxime des gesamten Verfahrens (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32). Dass Werte hierbei lediglich „angestrebt“ werden, ist der Verwendung des gewählten statistischen Verfahrens inhärent und bedeutet nicht, dass der Gesetzgeber insoweit lediglich unverbindliche Vorgaben aufgestellt hätte. Da es allein um eine prognostische Begrenzung systembedingter Fehler geht, kann die tatsächliche Fehlerquote aus fachlichen Gründen nicht ex ante bestimmt werden, sondern - wie auch die mündliche Verhandlung gezeigt hat - notwendigerweise erst auf der Grundlage der tatsächlich erhobenen Daten (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 31 f.). Die mündliche Verhandlung hat insoweit deutlich gemacht, dass eine gleichzeitige feste Vorgabe von Stichprobenumfang und relativem Standardfehler das registergestützte Zensusverfahren praktisch unmöglich gemacht hätte und dass die gewählte Vorgehensweise fachlich üblich ist.

Bei der Festlegung der anzustrebenden Genauigkeit hat sich der Gesetzgeber zudem an (konventionellen) Volkszählungen orientiert und berücksichtigt, dass neben dem Zufallsfehler eine Reihe sonstiger Fehlerquellen besteht (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 31). Diese waren im Voraus jedoch kaum zu prognostizieren und konnten allenfalls grob geschätzt werden. Der Gesetzgeber ist wegen der - verglichen mit frü-

260

heren Vollerhebungen - erheblichen Reduzierung der Befragungen, der Möglichkeit einer besseren Schulung der Erhebungsbeauftragten oder genauerer statistikinterner Plausibilitätsprüfungen jedenfalls von einer Verringerung der nicht stichprobenbedingten systemischen Fehlerquellen ausgegangen. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist er ferner davon ausgegangen, dass durch die seinerzeit noch ausstehende Optimierung des Stichprobendesigns keine bedeutenden Abweichungen vom Stichprobenumfang mehr eintreten würden (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32). Das haben § 3 Abs. 1 Satz 1 StichprobenV und der Vollzug im Ergebnis bestätigt.

Zudem greift das Zensusgesetz 2011 in § 3 Abs. 7, § 12 Abs. 4 und 5 und § 19 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 die allgemeinen statistischen Qualitätssicherungsmechanismen implizit auf. Die Festlegung weiterer Qualitätsvorgaben lag vor diesem Hintergrund fern. Eine Regelung, die die statistischen Ämter bei der Vorbereitung und Durchführung der Haushaltsstichprobe an die allgemein anerkannten Standards der statistischen Wissenschaft gebunden und verpflichtet hätte, mögliche Fehlerquellen zu berücksichtigen und erkannte Fehler zu korrigieren, wäre über eine Paraphrasierung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht hinausgegangen. Eine Auflistung denkbarer Fehlerquellen oder zu deren Vermeidung vorzusehender Maßnahmen lag angesichts der vom Gesetzgeber getroffenen Regelungen nicht nahe.

261

cc) Auch die gesetzliche Regelung der Schichtung von Erhebungseinheiten im Rahmen der Stichprobenauswahl nach § 7 Abs. 3 Satz 4 ZensG 2011 und das Fehlen weiterer Regelungen zur Verteilung des Stichprobenumfangs auf die Schichten sind im Ergebnis nicht zu beanstanden.

262

Zwar enthält das Gesetz keine ausdrücklichen Vorgaben für die bei der Schichtung zugrunde zu legenden Kriterien sowie die Anzahl der Schichten. Auch die Gesetzesbegründung spricht nur denkbare Kriterien - Gemeindestrukturen, Anzahl der an einer Anschrift gemeldeten Personen, Wohndauer - an (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32). Die konkrete Konfiguration der Schichtung sollte dagegen auf der Grundlage des vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen, bei Erlass des Zensusgesetzes 2011 noch nicht abgeschlossenen Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns erfolgen (BTDrucks 16/12219, S. 32). Der Gesetzgeber ist indes bereits bei Erlass des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 von einer Schichtung der Haushaltsstichprobe ausgegangen und hat in § 5 Abs. 4 ZensVorbG 2011 die Speicherung konkreter hierfür in Betracht kommender Merkmale in der sogenannten Stichprobenorganisationsdatei angeordnet. Dadurch waren die für die Schichtung in Betracht kommenden Anknüpfungsmerkmale bei Erlass des Zensusgesetzes 2011 begrenzt. Durch die Vorgaben für die angestrebte Genauigkeit des Stichprobenverfahrens (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011) und die maximale Stichprobengröße (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011) wurde der verbleibende Spielraum weiter beschränkt. Auch war eine Schichtung in Abhängigkeit von Gemeinde- und Adressgröße bereits in den Empfehlungen aufgrund des Zensustests angelegt (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 315) und trägt der allgemeinen Erfahrung Rechnung, dass die Zahl von Registerfehlern mit der Zahl der an

263

einer Anschrift gemeldeten Personen steigt (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 42).

Dass die „Anschriftengröße“ letztlich auch als maßgebliches Kriterium ausgewählt und die Anzahl der Schichten durch den Ordnungsgeber auf acht festgelegt wurde, stellt vor diesem Hintergrund lediglich die folgerichtige Umsetzung eines in der gesetzlichen Regelung bereits hinreichend vorgezeichneten Schritts dar. 264

Die Verteilung des Stichprobenumfangs auf die Schichten erfolgte durch ein komplexes statistisches Optimierungsverfahren (Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 11; vgl. Berg/Bihler, Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, 2011, S. 317 <320 ff.>). Dabei waren die Informationen zur Anschriftengröße aus dem Anschriften- und Gebäuderegister und die Varianz innerhalb der Erhebungsgebiete und Schichten von zentraler Bedeutung. 265

Als Gegenstand einer parlamentarischen Abwägungsentscheidung ist die konkrete Gestaltung der Schichtung und des Verteilungsverfahrens praktisch kaum vorstellbar. Die Ausführungen der sachverständigen Auskunftspersonen Prof. Dr. Rässler und Prof. Dr. Münnich haben vielmehr gezeigt, dass eine noch umfangreichere gesetzliche Determinierung der Stichprobe jedenfalls aus der Sicht der an der Vorbereitung der Erhebung Beteiligten kaum denkbar gewesen ist. Sie hätte es auch ausgeschlossen, während des Verfahrens gewonnene neue Erkenntnisse zu berücksichtigen, und letztlich die Genauigkeit der Ergebnisse beeinträchtigt. 266

dd) Keinen Einwänden begegnet es ferner, dass die Auswahl der einzelnen Stichproben nach § 7 Abs. 3 Satz 4 ZensG 2011 mittels eines „mathematischen Zufallsverfahrens“ zu erfolgen hatte. Dieses Zufallsverfahren wird zwar weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung näher spezifiziert. Der Gesetzesbegründung ist vielmehr zu entnehmen, dass der Gesetzgeber bei Erlass des Zensusgesetzes 2011 davon ausging, dass insoweit die Ergebnisse des vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns abgewartet werden sollten (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 32). Auch dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine technische Festlegung, die in einem untrennbaren Gesamtzusammenhang mit dem Stichprobendesign stand und mit deren Regelung jedenfalls kein wesentlicher Spielraum zur Gestaltung und Interessenabwägung mehr verbunden war. 267

ee) Dass sich das Zensusgesetz 2011 nicht bereits auf ein Hochrechnungsverfahren für die im Rahmen des Stichprobenverfahrens erzielten Ergebnisse festlegt, ist ebenso wenig zu beanstanden. Die Notwendigkeit eines solchen Verfahrens ergibt sich allerdings zwingend aus der Festlegung des Gesetzgebers auf ein Stichprobenverfahren. Aus der Gesetzesbegründung ist zudem ersichtlich, dass das zu „entwickelnde“ Hochrechnungsverfahren weitestgehend kohärent sein sollte, so dass die hochgerechneten Ergebnisse der beiden in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011 festgelegten Kategorien - amtliche Einwohnerzahlen und die nicht aus Verwaltungs- 268

registern zu gewinnenden Merkmale - übereinstimmen sollten. Dadurch wurde der Spielraum für die Auswahl des Hochrechnungsverfahrens ebenso begrenzt wie durch die Vorgabe, dass die Hochrechnung auf einer geschichteten Zufallsstichprobe mit begrenztem Umfang aufbauen und vorgegebene Fehlergrenzen einhalten musste. Das reicht im Hinblick auf Bestimmtheit und Regelungsdichte aus.

Vor diesem Hintergrund konnte die konkrete Konfiguration des Hochrechnungsverfahrens dem Verwaltungsvollzug überlassen werden. Auch wenn das gewählte Hochrechnungsverfahren (der sog. GREG-Schätzer) für das konkrete Ergebnis der Haushaltsstichprobe eine Rolle gespielt hat, ist seine Auswahl doch im Hinblick auf die Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Parameter erfolgt. In der mündlichen Verhandlung haben Prof. Dr. Rässler und Prof. Dr. Münnich dargelegt, dass es sich bei den geprüften Hochrechnungsmethoden („Schätzer“) um in der Fachwelt teilweise seit Jahrzehnten bekannte und erprobte Verfahren handelt, die für das konkrete Verfahren lediglich anzupassen und weiterzuentwickeln waren. So seien auf der Grundlage der gesetzlichen Zielvorgaben nur noch äußerst geringe Spielräume bei der Wahl des Hochrechnungsverfahrens verblieben.

269

ff) Soweit die Antragsteller bemängeln, dass keine detaillierten gesetzlichen Regelungen darüber getroffen worden seien, wie die ergänzende Stichprobe nach § 7 Abs. 3 Satz 2 ZensG 2011 ablaufen sollte, insbesondere ob und gegebenenfalls nach welchen Kriterien hierfür auch eine Schichtung stattfinden und wie groß der Stichprobenumfang sein sollte, begegnet dies schon deshalb keinen Bedenken, weil sich dieser Teil der Stichprobe allein auf die Neuzugänge an möglichen Stichprobenadressen bezog, die notwendigerweise erst in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Berichtszeitpunkt angefallen sind (vgl. Berg/Bihler, Wirtschaft und Statistik, 2014, S. 151 <151 f.>). Die Regelung der ergänzenden Stichprobe setzte Kenntnisse voraus, die erst im Laufe des Vollzugs überhaupt ermittelbar waren, und konnte daher nicht zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen. Ein Verzicht auf diese Daten hätte demgegenüber die Vollständigkeit der Auswahlgrundlage beeinträchtigt. Zudem durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die Anzahl der hinzukommenden Adressen zahlenmäßig erheblich hinter der Stichprobengesamtheit zurückbleiben würde. Tatsächlich betraf die ergänzende Stichprobe weniger als 1% der in die Stichprobe gelangten Anschriften (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Methoden und Verfahren, 2015, S. 31).

270

gg) Die Vorschriften über die Haushaltsstichprobe enthalten auch eine hinreichende Festlegung von Zuständigkeit und Verfahren bei der Durchführung des Zensus 2011. Diese oblag nach § 1 Abs. 1 ZensG 2011 den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, die dabei gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 ZensVorbG 2011 die Stichprobenorganisationsdatei für die Entwicklung von Stichprobenplänen und Hochrechnungsverfahren verwenden sollten. Die Federführung für die methodischen Untersuchungen zur Festlegung der Stichprobengestaltung sollte beim Statistischen Bundesamt liegen (vgl. BRDrucks 222/07, S. 25 ff.). Die Durchführung der Haushaltsstichprobe selbst war nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ZensG 2011 Sache der statistischen Ämter der

271

Länder, während das Statistische Bundesamt nach § 12 Abs. 2 ZensG 2011 und § 2 ZensVorbG 2011 für die Führung des Anschriften- und Gebäuderegisters und - wegen der notwendigerweise zentralen Verteilung des bundesweiten Stichprobenumfangs auf die einzelnen Erhebungsgebiete und Schichten - auch für die Vorbereitung und Ziehung der Stichproben zuständig war (vgl. auch § 2 Abs. 1 StichprobenV).

hh) Soweit die endgültige zahlenmäßige Festlegung des Stichprobenumfangs auf den Verordnungsgeber delegiert worden ist, ist auch dies nicht zu beanstanden. § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 entspricht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG im Hinblick auf die inhaltlichen Vorgaben zur Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens.

272

§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2, Abs. 4 ZensG 2011 ist zu entnehmen, dass die amtliche Einwohnerzahl und bestimmte, nicht aus den Verwaltungsregistern gewinnbare Zensusmerkmale durch das Stichprobenverfahren festgestellt werden sollten. Die Genauigkeit dieser Ermittlung wird zu einer maßgeblichen Maxime für das Stichprobenverfahren erklärt, und für das Stichprobendesign finden sich Vorgaben darüber, welche Genauigkeit dabei angestrebt wurde. Für den Fall, dass die Genauigkeitsvorgaben anders nicht erreichbar gewesen wären, ließ § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 eine Ausweitung des maximalen Stichprobenumfangs ausnahmsweise zu („soll“). Hinsichtlich der Methodik des Stichprobenverfahrens beschränkt sich das Zensusgesetz 2011 auf die Vorgabe der Erhebungs- und Auswahleinheiten sowie die Benennung der Verfahrenselemente der Schichtung der Erhebungseinheiten, der Auswahl der einzelnen Stichproben - das heißt von Anschriften mit Wohnraum nach dem Anschriften- und Gebäuderegister - nach einem mathematischen Zufallsverfahren; zudem verweist es auf die Ausgestaltungsmaxime der (angestrebten) Ergebnisgenauigkeit (§ 7 Abs. 3 Satz 6 ZensG 2011). Gleichzeitig heißt es in der Gesetzesbegründung, dass das konkrete Stichprobendesign erst auf der Grundlage des zum Zeitpunkt seines Erlasses noch nicht abgeschlossenen, vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns festgelegt werden könne, womit vorausgesetzt wird, dass die endgültige Festlegung des Stichprobenumfangs erst aufgrund der sachverständigen Ergebnisse des Forschungsprojekts erfolgen konnte.

273

ii) Es verstößt entgegen der Ansicht des Antragstellers zu II. auch nicht gegen die Verfassung, dass der Gesetzgeber weder eine Abweichungsfestigkeit des Gesetzes gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG vorgesehen noch eine Pflicht der Bundesregierung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 84 Abs. 2 GG in das Gesetz aufgenommen hat. Selbst wenn man eine verfassungsrechtliche Pflicht zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften unterstellen wollte, folgt hieraus keine Notwendigkeit, eine diese Verpflichtung lediglich wiederholende Regelung in das Gesetz aufzunehmen. Ob in der tatsächlichen Durchführung ein einheitliches Verfahren hinreichend sichergestellt war und auf welchem Wege dies geschehen ist, mag die Rechtmäßigkeit des Vollzugs betreffen, nicht aber die verfassungsrechtliche Würdigung der verfahrensgegenständlichen Normen. Der Gesetzgeber war daher auch

nicht gehalten, die Anträge von FDP und BÜNDNIS 90/Die Grünen wie auch des Bundesrats (BTDrucks 16/5525, S. 23 f.; BTDrucks 16/6455, S. 7) aufzugreifen.

jj) § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 werden den Anforderungen von Art. 20 Abs. 1 bis 3 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nach alledem gerecht. Die Vorschrift weist eine den Vorgaben der Wesentlichkeitsdoktrin entsprechende Regelungsdichte auf; hierdurch werden zugleich die aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitenden Anforderungen für die in § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 enthaltene Verordnungsermächtigung gewahrt. Die für den Ordnungsgeber und den Vollzug durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder hiernach noch verbleibenden Schritte stellen sich - trotz verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten - als Optimierungsprozess vorwiegend technischer Details auf der Grundlage einer sachverständigen Beurteilung der über die Stichprobengesamtheit vor der Ziehung vorhandenen Informationen dar. Aufgrund des engen inhaltlichen Zusammenhangs der Verfahrensgestaltung im Hinblick auf das Verhältnis von Schichtung, Verfahren der Stichprobenziehung und Hochrechnungsverfahren untereinander und mit erst im Verfahrensverlauf erkennbar werden- den Tatsachen war eine umfassende Detailregelung des Zensusverfahrens durch den Gesetzgeber praktisch ausgeschlossen.

275

Eine mangelnde Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit ergibt sich auch nicht aus der Verwendung der von den Antragstellern teilweise für unklar gehaltenen Begriffe, insbesondere des „einfachen relativen Standardfehlers“ und des „Stichprobenverfahrens“. Insoweit nimmt das Gesetz lediglich im fachlichen Sprachgebrauch verwendete Begriffe auf, die außerdem bereits durch die Pfadabhängigkeit im Rahmen der konkreten Verfahrensentwicklung für die am Vollzug der Regelung Beteiligten hinreichend konturiert waren.

276

Ein Vergleich mit anderen - etwa durch das Mikrozensusgesetz - angeordneten statistischen Erhebungen belegt zudem eine erheblich höhere Regelungsdichte des Zensusgesetzes 2011. In den dortigen Regelungen finden sich neben Verweisen auf das Bundesstatistikgesetz regelmäßig vor allem allgemein gehaltene Bestimmungen über die Art der Erhebung, ihre Periodizität, ihre Erhebungsmerkmale und mitunter Höchstumfänge für zu erhebende Stichproben.

277

2. Die durch § 7 Abs. 1 bis 3 und § 15 Abs. 2 und 3 Alt. 1 ZensG 2011 angeordneten Verfahren zur Korrektur von Unrichtigkeiten der Melderegisterdaten im Rahmen der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen der großen Gemeinden genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen (a). Dem Gesetzgeber kommt insoweit ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu (b), dessen Grenzen er beachtet hat (c). Im Nachhinein erkennbar gewordene Abweichungen von der Prognose hinsichtlich der Tauglichkeit der eingesetzten Instrumente zur Fehlerkorrektur stellen deren Gültigkeit nicht in Frage (d), müssen bei der Regelung zukünftiger Erhebungen jedoch berücksichtigt werden (e).

278

a) Eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Ermittlung der Einwohnerzahlen setzt ein Verfahren voraus, das einen hinreichenden Bezug des Er-

279

gebnisses zur Realität erwarten lässt. Andernfalls würde den an die Einwohnerzahl anknüpfenden Bestimmungen der Verfassung in Art. 29, Art. 51 Abs. 2 und Art. 107 GG und den hinter ihnen stehenden Wertungen der Boden entzogen.

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber mit seiner Anknüpfung an die für traditionelle Vollerhebungen zu erwartende Genauigkeit der Einwohnerzahlenfeststellung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprochen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Vollerhebung als traditionelle Erhebungsweise auch die Vorstellungen des Verfassungsgebers im Hinblick auf die Genauigkeit der Ermittlung der von ihm vorausgesetzten Einwohnerzahlen geprägt hat. Daher kann von einem neuen mathematisch-statistischen Verfahren jedenfalls nicht mehr verlangt werden als von der wesentlich aufwendigeren Vollerhebung.

280

Die Begründung des Gesetzentwurfs bringt insoweit die Absicht des Gesetzgebers zum Ausdruck, sich bei der von ihm angestrebten Genauigkeit des Zensusverfahrens an derjenigen einer Vollerhebung zu orientieren (vgl. etwa BTDrucks 16/12219, S. 31). Dieses Ziel prägte ersichtlich bereits die auf der Grundlage des Zensustests formulierten Empfehlungen, an die das parlamentarische Verfahren angeknüpft hat. Die Begründung zeigt ferner, dass der Gesetzgeber mit der Festlegung in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 allein den Stichprobenzufallsfehler adressiert hat; gleichzeitig hat er auch deutlich gemacht, dass ihm die Möglichkeit zusätzlicher Fehlerquellen zwar bewusst war, er aber davon ausging, dass diese aufgrund der geringeren Zahl der Befragungen deutlich niedriger ausfallen würden als bei einer Vollerhebung.

281

Das Ausmaß dieser sogenannten „systematischen Fehler“ wurde bei den Volkszählungen 1970 und 1987 durch nachträgliche Stichprobenbefragungen festgestellt. Bei der Volkszählung 1970 wurden für das Bundesgebiet insgesamt ein Untererfassungsfehler von 1,4% und ein Übererfassungsfehler von 0,8% ermittelt (Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 8). Die Gesetzesbegründung gibt für 1970 insoweit Gesamtfehler von -1,7% und +0,8% an. Ein Vergleich mit ähnlichen Erhebungen in anderen Ländern zeige außerdem, dass mit durchschnittlichen Untererfassungsquoten von ein bis zu zwei Prozent zu rechnen sei (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 31). Die Festlegung des einfachen relativen Standardfehlers von 0,5% hat nach der gesetzgeberischen Konzeption für den Regelfall von 95% der Stichprobenziehungen eine Abweichung in Höhe von höchstens 1% (bezogen auf die Registerbevölkerung) von der tatsächlichen Einwohnerzahl zur Folge. Selbst unter Berücksichtigung zusätzlicher systematischer Fehlerquellen bleibt dies im Rahmen der auch bei Vollerhebungen typischerweise auftretenden Verzerrungen.

282

Soweit von den Antragstellern Fehler bei der Durchführung der primärstatistischen Erhebungen (non-response-Error, Messfehler) sowie bei der Weiterverarbeitung der Daten (Prozessfehler) ins Feld geführt werden, handelt es sich dabei um Mängel, die nicht nur bei Durchführung eines registergestützten Zensus auftreten. Ihnen kann jedoch durch statistikimmanente Qualitätssicherungsmechanismen entgegengewirkt

283

werden, wovon auch der Gesetzgeber grundsätzlich in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise ausgegangen ist. Das gilt insbesondere für den sogenannten „coverage error“, der im Wesentlichen die Vollständigkeit des Anschriften- und Gebäuderegisters betrifft. Dass der Gesetzgeber bei Erlass der angegriffenen Vorschriften mit einer ordnungsgemäßen Zensus ausschließenden Fehlerhaftigkeit dieses Registers hätte rechnen müssen, ist nicht erkennbar.

b) Das Gebot, eine hinreichend genaue Ermittlung der Einwohnerzahl zu einem bestimmten Stichtag nach einem rechtlich geregelten Verfahren vorzunehmen, stellt eine komplexe Gestaltungsaufgabe dar und kollidiert mit rechtlich geschützten Interessen anderer Beteiligter. Eine solche Regelung ist daher notwendigerweise mit einer Abwägung unterschiedlicher Belange verbunden, bei der dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Sowohl die Auswahl des Verfahrenstypus als auch die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens müssen unterschiedliche Gesichtspunkte wie Genauigkeit, die Erforderlichkeit von Grundrechtseingriffen oder den Ressourcenaufwand berücksichtigen. Dabei darf der Gesetzgeber Verwaltungsaufwand, der in keinem angemessenen Verhältnis zur erreichbaren Verbesserung der Genauigkeit der statistischen Ergebnisse steht, vermeiden. Auch muss er die zukünftige Methodenentwicklung daraufhin beobachten, ob sie grundrechtsschonendere Verfahren ermöglicht (vgl. BVerfGE 65, 1 <55 f.>).

284

Eine klare Überlegenheit der Vollerhebung gegenüber einer registergestützten Erhebung ist nach dem gegenwärtigen Stand der statistischen Wissenschaft nicht feststellbar. Sie kann zwar eine verhältnismäßig hohe und wenig verzerrte Genauigkeit der Einwohnerzahlermittlung sicherstellen, da sie ein einheitliches Verfahren über den ganzen Erhebungsbereich anwendet und eine bloße Auszählung der primärstatistisch erhobenen Ergebnisse verfahrensmäßig geringe Komplexität aufweist (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 322 ff.). Demgegenüber birgt das registergestützte Verfahren durch die Verwendung von vorhandenen Daten aus Verwaltungsregistern und durch die Zufälligkeiten der Stichprobe zwar zusätzliche Fehlerquellen; es weist aber auch die Genauigkeit erhöhende Vorzüge auf. So kommt es bei Vollerhebungen erfahrungsgemäß zu Ungenauigkeiten im Rahmen der primärstatistischen Befragungen, zu im Massengeschäft nicht vermeidbaren Komplikationen sowie zu Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Einheitlichkeit des Verfahrens und der hinreichenden Schulung einer größeren Zahl von Erhebungsbeauftragten (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 22). Auch der aufgrund der Zahl der Befragungen größere Zeitbedarf kann die Stichtagsnähe der erhobenen Daten und damit die Genauigkeit der Erhebung gegenüber einer stichprobenbasierten Erhebung beeinträchtigen.

285

Vor allem aber ist das gewählte Verfahren mit erheblich geringeren Belastungen der Befragten in ihren durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Interessen verbunden. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann durch die im Rahmen einer Vollerhebung vorgenommenen umfassenden persönlichen Befragungen der gesamten Bevölkerung zu allen Zensusmerkmalen besonders intensiv

286

beeinträchtigt werden. Zwar beinhaltet die registergestützte Erhebung auch Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, soweit sie Datenübermittlungen aus Verwaltungsregistern vorsieht. Diese sind jedoch von erheblich geringerem Gewicht als die unmittelbare Befragung, weil sie lediglich Daten betrifft, die in Registern vorliegen und insoweit bereits erhoben wurden. Im Rahmen einer Vollerhebung werden die Daten zudem regelmäßig in Anwesenheit des Erhebungsbeauftragten erhoben, was die Kenntnisnahme von Umständen aus dem persönlichen Bereich mit sich bringen kann, die nicht Gegenstand der Erhebung sind. Hinzu kommt, dass die Zahl der mit den personenbezogenen Daten in Kontakt kommenden Personen im staatlichen Bereich für die registergestützten Zensuselemente erheblich geringer ist. Weder müssen Erhebungsbeauftragte die ursprünglichen Erhebungsunterlagen generieren, noch sind deren Transport, Auswertung und Übernahme in die statistikinterne Datenverarbeitung erforderlich, was die Möglichkeiten zum - auch versehentlichen - unsachgemäßen Umgang mit den betroffenen Daten erheblich reduziert. Die übermittelten Registerdaten befinden sich zudem ab der Übermittlung im besonders abgeschirmten Bereich der amtlichen Statistik. Spätere Verarbeitungsschritte innerhalb dieses Bereichs fügen dem - eine Abschirmung durch Statistikgeheimnis und Rückspielverbot vorausgesetzt - keine zusätzliche Beeinträchtigung hinzu. Diese grundrechtsschonendere Verfahrensweise ermöglicht - wie auch die praktische Erfahrung mit dem verfahrensgegenständlichen Zensus 2011 gezeigt hat - eine höhere Akzeptanz der Bevölkerung, was das Risiko von fehlerhaften oder unvollständigen Antworten sowie von Antwortverweigerungen verringert und damit gleichzeitig die Präzision der Erhebung verbessert. Der Genauigkeit der Einwohnerzahlermittlung können dabei auch verfahrenstechnische Differenzierungen dienen. So hat der Gesetzgeber auf die im Zensustest festgestellte besonders hohe Fehlerdichte an Adressen mit Sondergebäuden (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 22) dadurch reagiert, dass er an diesen Adressen in Abweichung vom allgemeinen Verfahren Vollerhebungen vorgesehen hat.

Angesichts der Gleichwertigkeit von Vollerhebung und registergestütztem Zensus aus fachwissenschaftlicher Sicht lässt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Wahl zwischen beiden Vorgehensweisen sowie kombinierten Methoden (Art. 4 Abs. 1 VO <EG> Nr. 763/2008). Zahlreiche Staaten haben sich daher ebenfalls für einen registergestützten Zensus entschieden. So ist etwa in Frankreich bereits seit geraumer Zeit ein Verfahren im Einsatz, das auf der Kombination von Vollerhebungen und Stichproben basiert und sich für die Differenzierung der Methoden ebenfalls an der 10.000-Einwohner-Schwelle orientiert (vgl. Huter, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6/2006, S. 12 <14 f.>).

c) Die Entscheidung des Gesetzgebers für das mit dem Zensusgesetz 2011 geregelte Verfahren eines registergestützten Zensus beruht auch auf einer gültigen Prognose.

aa) Sowohl Dauer und Umfang der im Vorfeld und im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommenen Ermittlungen als auch die verarbeiteten Informationen

gehen über ein durchschnittliches Gesetzgebungsverfahren erheblich hinaus. Diskussion und Entwicklung des registergestützten Zensus erstreckten sich über mehr als zehn Jahre. Der politischen Entscheidung für seine Erprobung war bereits eine längere Diskussion vorangegangen, die sich ausführlich mit den Vor- und Nachteilen verschiedener Modelle befasst hatte. Im Anschluss an die politischen Grundsatzentscheidungen in den Jahren 1997/98 wurde mit dem Zensustest eine - mit erheblichem finanziellen und personellen Aufwand betriebene - empirische Untersuchung eines entsprechenden Modells vorgenommen, wobei verschiedene Verfahrenselemente sowie die Eignung der Register für eine solche Erhebung erprobt wurden. Auf dieser Grundlage wurden verschiedene Modelle verglichen und letztlich eine Empfehlung für eine Erhebungsmethode - ergänzt durch konkrete Hinweise auf noch weiter zu entwickelnde Verfahrenselemente - abgegeben, die in weiten Teilen dem letztlich verwirklichten Modell entsprach.

Im Rahmen der Vorbereitungen des Zensus 2011 gab es außerdem eine wissenschaftliche Begleitung durch eine mit unabhängigen Fachwissenschaftlern besetzte Zensuskommission sowie zwei Sachverständigenanhörungen in den Gesetzgebungsverfahren. Es fanden insgesamt 18 Sitzungen der Zensuskommission statt, welche auch mehrfach die Erörterung des Stichprobenforschungsprojekts zum Gegenstand hatten, unter anderem am 5. Juni 2008, also noch deutlich im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses vom 24. April 2009. Dem Gesetzgeber stand überdies die Expertise der statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung, welche das gesamte Verfahren begleitet haben. Insoweit haben die Präsidenten des Statistischen Bundesamtes und des Bayerischen Landesamtes für Statistik in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend betont, dass die maßgeblichen Entscheidungen zur Verfahrensgestaltung im Verbund aller statistischen Ämter des Bundes und der Länder getroffen und in insgesamt elf Bund-Länder-Arbeitsgruppen - teilweise unter Beteiligung von Vertretern der amtlichen Statistik auf kommunaler Ebene - vorbereitet worden seien. Letztlich seien keine wesentlichen streitigen Punkte geblieben. Im Bundesrat oder durch einzelne Sachverständige vorgebrachte Einwände im Detail änderten daran nichts.

290

bb) Soweit der Gesetzgeber, auf die Erfahrungen des Zensustests aufbauend, davon ausgegangen ist, dass sich auf die dort untersuchte Weise - bei Fortentwicklung des Verfahrens - Zensusdaten in der erforderlichen Qualität gewinnen ließen, ist dies nicht zu beanstanden. Sämtliche Bausteine des registergestützten Zensus 2011 - mit Ausnahme der abschließenden Verfahren zur Registerfehlerkorrektur nach § 7 und § 16 ZensG 2011 - waren bereits im Rahmen des Zensustests erprobt und als grundsätzlich geeignet eingeschätzt worden. Diese Einschätzung erfolgte zwar unter der Bedingung, dass die Qualität der Melderegister und der Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit verbessert würde (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <824, 832>; Hin, EU-weite Volkszählung 2010/11: Stand der Vorbereitungsarbeiten in Deutschland und auf europäischer Ebene, Statistisches Monatsheft Baden-

291

Württemberg 4/2006, S. 3 <8>; Smigoc, Anforderungen an das Melderecht zur Melderegisterertüchtigung vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels hin zu einem registergestützten Zensus, Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 11/2008, S. 326 <326>). Dass und welche Maßnahmen zur Steigerung der Melderegisterqualität und zur Verbesserung der Qualität der Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit ergriffen worden sind, hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme aber dargelegt.

Der Gesetzgeber war nicht gehalten, das vollständige Verfahren erst in einer weiteren, für den Verwaltungsvollzug nicht verwertbaren, Testerhebung zu untersuchen. Mit dem Zensustest lag für weite Teile des letztlich verwirklichten Verfahrens eine solche Erprobung bereits vor. Stichprobenerhebungen und deren Auswertung sind für die amtliche Statistik auch keine neue oder ungewöhnliche Aufgabe, sondern werden regelmäßig in einer Reihe von bundesgesetzlich geregelten Statistiken - insbesondere für den Mikrozensus - beanstandungsfrei eingesetzt. Daher konnte der Gesetzgeber grundsätzlich darauf vertrauen, dass die statistischen Ämter des Bundes und der Länder - gegebenenfalls mit Unterstützung externen Sachverständs - zur Entwicklung eines geeigneten Verfahrens in der Lage sind.

292

cc) Die zur Registerfehlerkorrektur entwickelten ergänzenden Verfahren durfte der Gesetzgeber auf der Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden Informationen für geeignet halten, die Einwohnerzahl hinreichend genau zu ermitteln. Das gilt auch für die Kombination zweier Methoden.

293

Das gilt zunächst für das in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern zum Einsatz gebrachte Verfahren der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten nach § 16 ZensG 2011. Dieses war durch die Befragungen im Rahmen der Haushaltegenerierung im Zensustest bereits vorgezeichnet. Dabei ließen die erhobenen Daten schon nach Abschluss der Mehrfachfallprüfung nur noch geringen Korrekturbedarf erwarten. Die durchschnittlichen Registerfehlerquoten für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern lagen bereits in der Größenordnung der bei Vollerhebungen zu erwartenden Fehlerraten (1,4% Übererfassungen, 1,3% Untererfassungen). Daher wurden unter Hinzunahme der neu entwickelten Methode in § 16 ZensG 2011 gegenüber Vollerhebungen vergleichbare Werte von 0,84% Übererfassungen und 1% Untererfassungen erwartet.

294

Im Hinblick auf das für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern zum Einsatz gebrachte Stichprobenverfahren konnte sich der Gesetzgeber zunächst auf die prinzipielle Einschätzung der amtlichen Statistik berufen, die ein derartiges Verfahren als für die Korrektur von Registerfehlern generell geeignet eingeschätzt hatte. Auf Grundlage des Zensustests lag zudem nahe, dass eine mit der für die kleinen Gemeinden vorgesehenen vergleichbare Befragung für größere Gemeinden keine hinreichende Korrektur von Registerfehlern bewirken würde. Der Zensustest hatte auch indiziert, dass maschinelle Mehrfachfallprüfungen für große Gemeinden hinreichend genaue Ergebnisse liefern konnten. Für die Beherrschung des Stichprobenzufallsfeh-

295

lers wurde mit der Regelung in § 7 Abs. 1 Nr. 1 ZensG 2011 Vorsorge getroffen.

d) Im Nachhinein erkennbar gewordene Abweichungen von der gesetzgeberischen Prognose stellen deren Gültigkeit nicht in Frage. Die nach Abschluss des Zensus 2011 vorgenommene amtliche Evaluation spricht vielmehr für einen hohen Grad der Zielerreichung. 296

Für eine Vielzahl von Gemeinden haben sich bei der Durchführung der Stichprobe allerdings Abweichungen von dem in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 niedergelegten Wert von höchstens 0,5% ergeben: Durchschnittlich lag der tatsächliche Abweichungswert bei 0,56% (Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht Zensus nach § 17 Zensusgesetz 2011, S. 7). Diese Abweichung erreicht freilich noch kein Ausmaß, das die Gültigkeit der gesetzgeberischen Prognose in Frage stellen würde. Zu gravierenden Abweichungen (über 1%) kam es auch auf Gemeindeebene nur in verhältnismäßig wenigen Fällen. 297

Soweit die Antragsteller ferner einen stark verzerrenden Effekt durch den Methodenwechsel an der 10.000-Einwohner-Grenze rügen, mag dies im Hinblick auf zukünftige Erhebungen Anlass zu Korrekturen sein. Die Gültigkeit der dem Zensusgesetz 2011 zugrunde liegenden Prognose wird dadurch jedoch nicht in Frage gestellt, zumal eine spätere Untersuchung zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die behauptete Verzerrung für Länder mit zentralem Melderegister nicht nachweisbar ist (vgl. Rendtel, Warum im Zensus die Ergebnisse der Stichprobenmethode keine Benachteiligung der großen Gemeinden darstellen: Eine Detektivarbeit, School of Business & Economics: Economics, No. 2015/24, S. 10). Letzteres ist jedenfalls ein Indiz dafür, dass die von den Antragstellern beanstandeten Effekte möglicherweise (auch) auf der Aussagekraft der Melderegister beruhen können, der Gesetzgeber damit jedoch nicht ohne Weiteres rechnen musste. 298

Mittlerweile hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der Wiederholungsbefragungen sowie den nach § 17 Abs. 5 ZensG 2011 zu erstellenden Qualitätsbericht veröffentlicht (Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht Zensus nach § 17 Zensusgesetz 2011). In Wiederholungsbefragungen wurde eine durchschnittliche Übererfassung von 0,24% in kleinen Gemeinden und von 0,6% in großen Gemeinden festgestellt (Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht Zensus nach § 17 Zensusgesetz 2011, S. 10 f.). Das belegt, dass sich die durchschnittlichen Abweichungen in vergleichbaren oder unterhalb der für Vollerhebungen in der Vergangenheit festgestellten Größenordnungen bewegt haben. Der Qualitätsbericht stellt Übereinstimmungsquoten von durchgängig über 90% fest und bescheinigt den Existenzfeststellungen durch die Erhebungsbeauftragten außerdem eine gute Qualität (Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht Zensus nach § 17 Zensusgesetz 2011, S. 34). Für die Zukunft empfiehlt die Evaluation allerdings ein einheitliches Verfahren zur Korrektur von Registerfehlern. 299

e) Dass die dem Zensusgesetz 2011 zugrunde liegende Prognose gültig ist, entbindet den Gesetzgeber indes nicht davon, bei der Gestaltung zukünftiger Volkszählun- 300

gen die Erfahrungen mit dem verfahrensgegenständlichen Zensus zu berücksichtigen und die Erforderlichkeit von Anpassungen zu prüfen.

3. Die unterschiedliche Regelung der in §§ 7 und 16 sowie in § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 normierten Verfahren zur Korrektur von Registerfehlern entlang der 10.000-Einwohner-Schwelle ist am Gebot föderativer Gleichbehandlung, nicht jedoch am interkommunalen Gleichbehandlungsgebot zu messen (a). Soweit sie das Gebot föderativer Gleichbehandlung beeinträchtigen sollte (b), ist sie sachlich gerechtfertigt (c). Für ein strukturelles Vollzugsdefizit, das zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung und deshalb bereits zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen könnte, ist nichts ersichtlich (d). Der Gesetzgeber ist allerdings verpflichtet, die bestehende Ungleichbehandlung im Hinblick auf zukünftige Zensusverfahren zu überprüfen (e). 301

a) Die in den angegriffenen Vorschriften enthaltene Differenzierung im Verfahren für die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen entlang der 10.000-Einwohner-Schwelle kann in den Ländern zu unterschiedlich hohen Fehlerraten bei der Über- und Untererfassung führen, da sich die Bevölkerungsstruktur der Länder teilweise erheblich unterscheidet (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 57; BRDrucks 3/1/09, S. 18; BRDrucks 3/09, S. 17). Da die durch den Zensus ermittelten Einwohnerzahlen Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Länder insbesondere im Bereich des Bundes-Länder-Finanzausgleichs haben (vgl. oben Rn. 154 ff.), ist diese Differenzierung deshalb am Gebot föderativer Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1 GG) zu messen. 302

Das aus der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) abgeleitete interkommunale Gleichbehandlungsgebot ist für den vorliegenden Zusammenhang dagegen ohne Belang, denn es setzt voraus, dass die in Rede stehende Regelung die kommunale Selbstverwaltung - dem Gesetzgeber zurechenbar - beeinträchtigt. Daran fehlt es jedoch. Zwar war ein Ziel des Zensus 2011 auch die Ermittlung amtlicher Einwohnerzahlen für kommunale Gebietskörperschaften. Damit wurden jedoch nicht die Rechtsverhältnisse der Gemeinden (und Kreise) geregelt, sondern den Ländern lediglich mögliche Anknüpfungstatsachen für ihre in eigener Verantwortung vorgenommenen Regelungen der kommunalen Rechtsverhältnisse zur Verfügung gestellt (vgl. oben Rn. 182 ff.). 303

b) In § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 15 Abs. 2 ZensG 2011 sieht das Gesetz für Gemeinden ab 10.000 Einwohnern Verfahren vor, die von denjenigen für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern abweichen. Diese Differenzierung kann mittelbar eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung der Länder bewirken. 304

In Gemeinden ab 10.000 Einwohnern erfolgte die Korrektur von Registerfehlern gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 mittels der Haushalbebefragung auf Stichprobenbasis unter Einbeziehung aller Anschriften. Dagegen sieht § 16 ZensG 2011 für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern eine Individualbefragung aller Personen vor, die an Anschriften mit nur einer bewohnten Wohnung leben und bei denen sich - zum Beispiel aufgrund der im Rahmen der Gebäude- und Wohnungs- 305

zählung erhobenen Daten oder weil sie anhand ihrer Meldedaten keiner Wohnung zuzuordnen sind (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 44) - Unstimmigkeiten im Hinblick auf die Richtigkeit der Registerdaten ergeben haben (§ 16 ZensG 2011).

Gemäß § 15 Abs. 3 ZensG 2011 war - neben der für alle Gemeindegrößen vorgesehenen Befragung nur mit Nebenwohnsitz gemeldeter Personen - in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern zur Klärung von sogenannten Mehrfachfällen eine Individualbefragung aller der Personen vorzunehmen, die ausweislich der Melderegisterdaten mit mehr als einer alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung gemeldet waren. Derartige Mehrfachfälle wurden in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern gemäß § 15 Abs. 2 ZensG 2011 maschinell bereinigt, indem die Wohnung, in die die Person ausweislich der Registerdaten zuletzt eingezogen war, als alleinige Hauptwohnung behandelt wurde.

Diese Differenzierungen behandeln zwar die Länder nicht ungleich, weil die Anwendung des Schwellenwertes auf ihre jeweiligen Gemeinden in identischer Weise erfolgt. Im Rahmen eines Verfahrens, dessen Ziel die Ermittlung vergleichbarer Ergebnisse ist, stellt die Anwendung unterschiedlicher Methoden jedoch dann eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung dar, wenn nicht nur geringfügige Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse naheliegend erscheinen. In der Tat kann sich die Differenzierung in der Verfahrensgestaltung auf die einzelnen Länder unterschiedlich auswirken, da sich der Anteil der in großen und kleinen Gemeinden lebenden Bevölkerung aufgrund der unterschiedlichen Siedlungsstruktur in den Ländern zum Teil erheblich unterscheidet (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 57; BRDrucks 3/1/09, S. 18; BRDrucks 3/09, S. 17) und die Genauigkeit beider Verfahren jedenfalls nicht identisch ist. Die Differenzierung im Verfahren kann daher mittelbar zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung einzelner Länder führen.

c) Die in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 sowie § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 angelegte Unterscheidung hinsichtlich der Korrekturverfahren entlang der 10.000-Einwohner-Schwelle ist jedoch gerechtfertigt, weil sie aus sachlichen Gründen erfolgte und jedenfalls bei der gebotenen ex-ante-Betrachtung zu hinreichend vergleichbaren Ergebnissen zu kommen versprach. Dies gilt sowohl für die Verfahren zur Korrektur von Registerfehlern nach § 7 und § 16 ZensG 2011 (aa) als auch für die unterschiedlichen Verfahren der Mehrfachfalluntersuchung nach § 15 Abs. 2 beziehungsweise Abs. 3 ZensG 2011 (bb). Der Gesetzgeber hat auch die zahlenmäßige Festlegung der Grenze für die Verfahrensdifferenzierung nicht willkürlich getroffen (cc).

aa) Die Differenzierung zwischen der Anwendung der Haushaltsstichprobe nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 und der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten nach § 16 ZensG 2011 ist im Ergebnis gerechtfertigt. Die Erwägungen des Gesetzgebers beruhen auf einer hinreichenden Tatsachengrundlage (1) und der Heranziehung sachlicher Gründe (2). Die Prognose des Gesetzgebers ist insoweit nicht zu beanstanden (3).

(1) Der Gesetzgeber ist von der grundsätzlichen Eignung beider Verfahren zur Er-

mittlung von wirklichkeitsnahen Einwohnerzahlen ausgegangen und hat sich dabei vornehmlich auf die Ergebnisse des Zensustests gestützt (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 30, 44). Dieser hatte die Varianten einer Vollerhebung, einer Kombination von registergestütztem Zensus für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern und einer Vollerhebung in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, einem registergestützten Zensus mit Stichproben in allen Gemeinden und einem registergestützten Zensus mit Stichproben nur in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern untersucht und die letzte Variante empfohlen. Es hatte sich gezeigt, dass Über- und Untererfassungen wie auch der Saldo zwischen beiden gegenläufigen Fehlern in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern im Durchschnitt geringer waren als in größeren Gemeinden. Zudem hatte sich eine allgemeine Tendenz der - auch relativen - Zunahme von Registerfehlern bei steigender Einwohnerzahl ergeben. Auch Möglichkeiten, die Genauigkeit des registergestützten Zensus zu verbessern, unter anderem durch die Ergänzung um eine Stichprobenerhebung, wurden erörtert. Geprüft wurde ferner, ob mit einer Stichprobe auch weitere Merkmale erhoben werden konnten. Für die Methodendifferenzierung sprach ferner, dass für die Gewinnung zusätzlicher Informationen aufgrund der Stichprobe in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern nur ein verhältnismäßig geringer Mehraufwand erforderlich war, während eine Erstreckung auf alle Gemeinden eine Verdoppelung des Stichprobenumfangs erfordert hätte. Eine denkbare Einschränkung der Vergleichbarkeit der Genauigkeit bei den festgestellten Einwohnerzahlen zwischen den Gemeinden musste nach Auffassung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder hingenommen werden. Da man im Durchschnitt hierdurch eine leichte Unterschätzung der Einwohnerzahlen der kleinen Gemeinden erwartete, sollten noch Verfahren zur Reduzierung von Untererfassungen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern entwickelt werden (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <832>). Mit Blick auf die individuelle Befragung bei Unstimmigkeiten ergab sich, dass dieses Verfahren nur für den Bereich von Ein- und Zweifamilienhäusern einen akzeptablen Wirkungsgrad aufweist und der damit erreichbare Bereinigungseffekt für die Gemeinden unter 10.000 Einwohnern eine deutliche Absenkung der Untererfassungen bewirkt, da dort ein großer Teil der Bevölkerung in Ein- oder Zweifamilienhäusern wohnt (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <818>). Gleichzeitig wiesen die Ergebnisse des Zensustests darauf hin, dass dieses Verfahren in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern nicht mehr sinnvoll zum Einsatz gebracht werden konnte.

Der Gesetzgeber hat dieses Ergebnis des Zensustests in § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 aufgegriffen und den registergestützten Zensus in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern um ein Stichprobenverfahren ergänzt, das auch der Ermittlung zusätzlicher Zensusmerkmale diene. Gleichzeitig sah er in § 16 ZensG 2011 für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern eine Individualbefragung zur Klärung von Unstimmigkeiten zwischen den Angaben im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung und den Registerdaten vor (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 30, 44). Dass entgegen der

311

Empfehlung des Zensus-tests Zweifamilienhäuser, also Anschriften mit zwei bewohnten Wohnungen, nicht in das Korrekturverfahren nach § 16 ZensusG 2011 einbezogen wurden, begründete er unter Hinweis auf eine Simulationsberechnung des Bayerischen Landesamtes für Statistik in der Sache damit, dass die Einbeziehung des Bereichs der Zweifamilienhäuser gegenüber der vorgesehenen Beschränkung nur eine geringfügige Verbesserung der Über- (0,72% statt 0,84%) und Untererfassungen (0,87% statt 1%) sowie einen erheblichen Befragungsmehraufwand ergeben habe (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 44), ohne zu einer merklichen Änderung im saldierten Korrektoreffekt zu führen.

(2) Die Verwendung unterschiedlicher Verfahren zur Korrektur von Über- und Untererfassungen in den Melderegistern gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 16 ZensusG 2011 erscheint vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Erkenntnisstandes jedenfalls vertretbar. Die in der mündlichen Verhandlung befragten sachverständigen Auskunftspersonen haben ausgeführt, dass das Ziel einer wesentlichen Reduktion des Verwaltungsaufwands, vor allem aber einer geringeren Belastung der Bevölkerung durch primärstatistische Befragungen ohne eine entsprechende Grenze für die Anwendung des Stichprobenverfahrens nicht erreichbar gewesen wäre. Wäre das Stichprobenverfahren auf sämtliche Gemeinden erstreckt worden, wäre es organisatorisch und technisch nicht mehr handhabbar gewesen.

312

Die Beschränkung der Haushaltsstichprobe auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ermöglichte neben einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes insbesondere die Verschonung weiter Teile der Bevölkerung von erheblichen Grundrechtseingriffen durch die geringere Zahl der zu befragenden Personen. Nach den im Rahmen des Zensus-tests geltenden Annahmen war insoweit von einer Reduktion von 11,8 Millionen auf 7,6 Millionen Personen auszugehen (vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus-tests, S. 330; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus-tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <827 f., 833>). Dagegen hätte eine Ausdehnung der Haushaltsstichprobe auf Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern dort besonders hohe - häufig weit über dem Bundesdurchschnitt liegende - Auswahlätze zur Folge gehabt (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensus-tests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <827>). Damit wäre das Risiko der Erfassung in kleinen Gemeinden noch weiter vergrößert worden. In einzelnen Gemeinden wären der Sache nach weitgehend vollständige Datensätze geschaffen und der zufällige Charakter der Erfassung für die Einzelnen damit praktisch aufgehoben worden, was sowohl im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch für die Akzeptanz der Erhebung problematisch erschien. Dass Stichprobenerhebungen sich prinzipiell für die Registerkorrektur in kleinen Gemeinden nicht eignen würden und dass die Methode nach § 16 ZensusG 2011 nach den Ergebnissen des Zensus-tests in den kleinen Gemeinden eine hohe Angleichung der Ergebnisse an die Realität erwarten ließ, wurde demgegenüber im Vorbereitungsstadium des Gesetzgebungsverfahrens nach dem

313

Ergebnis der mündlichen Verhandlung nicht in Zweifel gezogen; nach den Ausführungen des Präsidenten des Bayerischen Landesamtes für Statistik in der mündlichen Verhandlung waren die letztlich zum Einsatz gekommenen Regelungen zur Klärung von Unstimmigkeiten und der damit verbundenen primärstatistischen Mehrfachfallprüfung zwischen den statistischen Ämtern von Bund und Ländern nicht umstritten.

Sachgerecht ist schließlich auch die zusätzliche Erwägung des Gesetzgebers, dass ein durch die Beschränkung des Stichprobenverfahrens verringerter Erhebungsumfang - etwa durch bessere Schulungsmöglichkeiten der Erhebungsbeauftragten oder zusätzliche Möglichkeiten zur Korrektur von Fehlern - eine, verglichen mit der Totalerhebung, höhere Ergebnisqualität der primärstatistisch erhobenen Daten erwarten lasse (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 31). Der Gesetzgeber ist auch insoweit ersichtlich Einschätzungen gefolgt, die auf Erfahrungswerten der amtlichen Statistik beruhen.

314

(3) Mit der Einschätzung, dass die nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 und § 16 ZensG 2011 vorgesehenen Verfahren zur Aufdeckung von Über- und Untererfassungen eine Ermittlung der Einwohnerzahlen der Länder erwarten lassen, die eine der Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik entsprechende Genauigkeit erreicht, hat der Gesetzgeber den ihm zukommenden Prognosespielraum nicht überschritten. Der Differenzierung lag ersichtlich die Vorstellung zugrunde, dass die je nach Gemeindegröße unterschiedlichen Verfahren zur Korrektur von Fehlern in den Melderegistern trotz unterschiedlicher Gemeindestruktur in den Ländern geeignet waren, deren Einwohnerzahlen zumindest in vergleichbarer Genauigkeit zu bestimmen. Den im Rahmen des Zensustests angestellten Methodenvergleichen lassen sich Aussagen zur *gleichen* statistischen Genauigkeit der Ermittlung der Einwohnerzahlen in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern durch das Stichprobenverfahren und zur *angeglichenen* Genauigkeit der Ermittlung der Einwohnerzahlen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern durch eine Individualbefragung im Fall von Unstimmigkeiten zwischen den Angaben im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung und den Registerdaten im Ein- und Zweifamilienhausbereich entnehmen. Damit ist zwar nicht festgestellt, dass durch die Korrektur der Melderegister mittels eines Stichprobenverfahrens in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern die Einwohnerzahl mit identischer mathematischer Genauigkeit ermittelt werden kann wie mittels einer Individualbefragung im Fall von Unstimmigkeiten in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Der Zensustest hatte vielmehr ergeben, dass für die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern eine eingeschränkte Vergleichbarkeit der festgestellten Einwohnerzahlen hingenommen werden müsse und es im Durchschnitt dieser Gemeinden zu einer geringen *Unterschätzung* der Einwohnerzahlen kommen dürfte, weshalb insoweit noch Verfahren zur Reduzierung der Fehlbestände entwickelt werden sollten (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <832>). Andererseits ergaben sich aber gerade keine Anhaltspunkte für eine signifikante *Überschätzung* der Einwohnerzahlen kleiner Gemeinden.

315

Die Anordnung des Verfahrens nach § 16 ZensG 2011 beruht auf fachstatistischen Empfehlungen auf der Grundlage hierfür durchgeführter Berechnungen (vgl. Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes vom 7. November 2016, S. 6 und Anlage 2 zur Stellungnahme), die in der Sache nicht zu beanstanden sind. Hinzu kommt die Annahme einer hinreichenden Vergleichbarkeit der Ergebnisse beider Verfahren aufgrund der Ergebnisse des Zensus-tests, die nach der Bewertung durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder darauf hindeuteten, dass für die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern die Fehlerrate der Register bereits ohne Stichprobe auf ein akzeptables Maß gesenkt werden könne (Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes vom 7. November 2016, Anlage 1 S. I). Gleiches gilt mit Blick auf das Stichprobenverfahren für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Diese Wertung wird durch die fachliche Expertise der statistischen Ämter des Bundes und der Länder unterstützt.

316

Keinen Bedenken begegnet es schließlich, dass der Gesetzgeber - insoweit abweichend von den Empfehlungen des Zensus-tests - die Individualbefragung gemäß § 16 ZensG 2011 auf den Einfamilienhausbereich beschränkt hat. Diese Abweichung hat er in der Gesetzesbegründung mit einer Bezugnahme auf Untersuchungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik nachvollziehbar begründet. Diese hatten ergeben, dass sich die zusätzlich aufgedeckten Über- und Untererfassungen im Ergebnis (nahezu) ausglich, so dass bei einem Verzicht auf deren Korrektur allenfalls eine geringfügige Auswirkung auf das Ergebnis erwartet wurde.

317

Soweit eine Verzerrung der Ergebnisgenauigkeit nach dem damaligen Stand in der Tat nicht völlig auszuschließen war, ändert dies nichts an der verfassungsrechtlichen Beurteilung. Zum einen war sie gering, weil der überwiegende Teil der Bevölkerung auch in den Flächenländern in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern lebt und daher der Haushaltsstichprobe unterfiel. Nach dem dem Zensus-test zugrunde liegenden Melderegisterbestand zum 5. Dezember 2001 waren nur knapp 23 Millionen Deutsche mit Hauptwohnung in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern gemeldet, was einem Anteil von weniger als einem Drittel der Bevölkerung der Flächenländer entsprach; dieser dürfte zwischen 2001 und 2011 weiter zurückgegangen sein. Zum anderen hat der Gesetzgeber für die Länder mit überdurchschnittlichem Bevölkerungsanteil in besonders großen Gemeinden mögliche negative Auswirkungen dadurch begrenzt, dass in Gemeinden mit mehr als 400.000 Einwohnern gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 Satz 7 ZensG 2011 Stadtteile mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern als eigenständige Erhebungsgebiete vorgesehen wurden. Das ermöglichte eine bessere Anpassung der Stichprobe an die Gemeindestruktur und im Ergebnis auch eine Absenkung des Stichprobenzufallsfehlers (vgl. Präsident des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, BT(A)Drucks 16(4)586 C, S. 2 f.). Von vornherein war damit ein einfacher relativer Standardfehler erheblich unterhalb der für andere Gemeinden ab 10.000 Einwohnern vorgegebenen Höchstgrenze von 0,5% zu erwarten. Diese Erwartung hat sich auch erfüllt. So betrug der einfache relative Standardfehler für Berlin 0,13%, für die Stadtgemeinde Bremen als Teil der Frei-

318

en Hansestadt Bremen 0,26% sowie für Hamburg 0,21% (vgl. Tabelle „Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl <einfacher relativer Standardfehler>“).

Verbleibende, aus der Methodendifferenzierung resultierende Verzerrungen hat der Gesetzgeber, soweit sie auf der Grundlage der beim Normerlass vorliegenden Erkenntnisse vorhersehbar waren, aus den geschilderten Gründen in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise in Kauf genommen (vgl. Ziekow, BT(A)Drucks 16(4)586 B, S. 2 ff.; Präsident des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, BT(A)Drucks 16(4)586 C, S. 4 ff.; Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, BT(A)Drucks 16(4)255 C, S. 6 ff.). Auch bei Vollerhebungen lassen sich im Übrigen derartige Verzerrungen nicht vollständig ausschließen. So wurden - wie bereits ausgeführt - bei der Volkszählung 1970 für das Bundesgebiet insgesamt eine Untererfassung von 1,4% und eine Übererfassung von 0,8% ermittelt (Statistisches Bundesamt, Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren, 2010, S. 8). Dabei sind erheblich größere regionale Streuungen nicht ausgeschlossen, wie die Bundesregierung unter Bezugnahme auf Erfahrungen mit Vollerhebungen in Kanada und dem Vereinigten Königreich dargelegt hat. Vor diesem Hintergrund können jedenfalls nachträglich festgestellte Verzerrungen in einer Größenordnung von 1 bis 1,5% für sich genommen noch nicht als durchgreifendes Indiz für eine aus der ex-ante-Perspektive willkürliche Ungleichbehandlung angesehen werden.

319

Dass die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten nach den Erkenntnissen der Auswertung der Zensuserhebung einen durchschnittlich um 0,9 Prozentpunkte geringeren Korrektoreffekt hatte als die hypothetisch durch eine Ausdehnung der Stichprobe auf die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern bewirkte Korrektur, stellt diese Einschätzung ebenso wenig in Frage wie die Tatsache, dass nachträgliche Untersuchungen der statistischen Landesämter bislang keine Ansatzpunkte für eine „Ertüchtigung“ dieser Methode erbringen konnten. Nach den Ausführungen der sachkundigen Dritten in der mündlichen Verhandlung hat die Befragung nach § 16 ZensG 2011 im Durchschnitt die nach dem Zensustest erwarteten Ergebnisse erbracht; das Defizit an Korrekturwirkung beruht demgegenüber auf Umständen, die für den Gesetzgeber nicht vorhersehbar waren.

320

bb) Für die unterschiedliche Regelung der Mehrfachfallprüfung in § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 gelten vergleichbare Erwägungen.

321

Der Gesetzgeber hat die Verwendung unterschiedlicher Methoden zur Korrektur von Mehrfachfällen in § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 damit begründet, dass für Personen mit mehr als einer Wohnung oder Hauptwohnung, die in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern gemeldet sind, eine Überprüfung im Rahmen der Haushaltsstichprobe genüge (vgl. BTDrucks 16/12219, S. 43), und hat damit im Ausgangspunkt konsequent an die Verfahrensdifferenzierung nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 16 ZensG 2011 angeknüpft. Er ist ersichtlich davon ausgegangen, dass

322

die Differenzierung im Rahmen der Mehrfachfallprüfung einer vergleichbaren realitätsgerechten Ermittlung der Einwohnerzahlen nicht entgegensteht, da die Differenzierung der zur Korrektur von Mehrfachfällen eingesetzten Verfahren nicht zu einer wesentlichen Verfälschung des Ergebnisses führen würde (BTDrucks 16/12219, S. 43), und dass daher auf die bei Erstreckung des Verfahrens nach § 15 Abs. 3 ZensG 2011 auf die größeren Gemeinden erforderlichen zusätzlichen Befragungen verzichtet werden könne.

Das ist nicht zu beanstanden. Dem Gesetzgeber stand nach den Ergebnissen des Zensustests vor Augen, dass für die Gemeinden unterhalb der 10.000-Einwohner-Schwelle im Wesentlichen das dort erprobte Verfahren verwendet werden konnte, das eine individuelle Mehrfachfallprüfung beinhaltete und auf dieser Grundlage als prinzipiell geeignet eingeschätzt wurde, während für die größeren Gemeinden eine umfassende Registerfehlerkorrektur im Stichprobenverfahren erfolgen musste. Vor diesem Hintergrund durfte er davon ausgehen, dass für beide Verfahren ein jeweils passendes Verfahren zur Mehrfachfallprüfung vorzusehen war und dass in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern mit Blick auf das vorgesehene, alle Registerfehler betreffende Stichprobenverfahren eine Prüfung von Mehrfachfällen durch individuelle Befragung für das Gesamtergebnis eine geringere Rolle spielen und einen geringeren Beitrag zur Genauigkeit leisten würde. Die Bewertung des Zensustests hatte insbesondere auch ergeben, dass der weitaus größte Teil der in der Mehrfachfallprüfung auffällig gewordenen Fälle ohne Rückfragen bei den Bürgern geklärt werden konnte und telefonische oder postalische Rückfragen zur Personenfeststellung nur bei einem kleinen Teil der entdeckten Mehrfacheintragungen erforderlich waren (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <818>). Nach fachstatistischer Einschätzung konnten 95,02% der primärstatistisch zu erfassenden Mehrfachfälle auch maschinell bereinigt werden (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 100). Die Evaluation des Zensus 2011 bestätigt diese Einschätzung. So hat ein Vergleich zwischen einer Befragung zur Bereinigung von Mehrfachfällen mit einer parallel vorgenommenen maschinellen Klärung nach Auskunft des statistischen Bundesamtes eine Übereinstimmung von 99,1% ergeben. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse gibt es auch im Nachhinein keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Methodendifferenzierung im Rahmen der Mehrfachfallüberprüfung nach § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 mit einer nennenswerten Verzerrung der Ergebnisgenauigkeit zwischen Gemeinden ab und unterhalb der 10.000-Einwohner-Schwelle gerechnet werden musste.

cc) Auch die Festlegung der maßgeblichen Schwelle für die Methodendifferenzierung auf 10.000 Einwohner beruht auf sachlichen Erwägungen.

Der Zensustest hat Registerfehlerquoten für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, mit von 10.000 bis unter 50.000 Einwohnern, mit ab 50.000 bis weniger als 800.000 Einwohnern und mit ab 800.000 Einwohnern ermittelt. Zudem sind den Auswertungen Registerfehlerquoten für einen Bereich von 50.000 bis 100.000 Einwohnern zu entnehmen. Auf dieser Grundlage haben die statistischen Ämter des

323

324

325

Bundes und der Länder insbesondere die Ergänzung des registergestützten Zensus um Stichprobenerhebungen in allen Gemeinden sowie in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern untersucht und dabei letzteres empfohlen.

Zwar wurde bei der Untersuchung der Fehlerquoten der Melderegister in Abhängigkeit von der Gemeindegröße erst ab der Gruppe von 50.000 bis unter 800.000 Einwohnern eine deutliche Steigerung der Fehlerquoten festgestellt, während diese beim Vergleich mit Gemeinden ab 10.000, aber unter 50.000 Einwohnern erkennbar weniger ausgeprägt war. Zudem lagen nicht nur bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, sondern auch bei Gemeinden ab 10.000 bis unter 50.000 Einwohnern die saldierten Fehlerquoten noch unter dem Bundesdurchschnitt und erreichten erst bei Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern überdurchschnittliche Werte. Die Ergebnisse des Zensustests belegen gleichwohl die vom Gesetzgeber in Bezug genommene Annahme einer positiven Korrelation zwischen Gemeindegröße und (unbereinigten) Registerfehlerquoten - insbesondere im Hinblick auf Übererfassungen (sog. „Karteileichen“). Eine positive Korrelation lässt sich ebenso - wenn auch in geringerem Umfang - für die Fehlbestandsquoten feststellen. Der Gesetzgeber hat ferner berücksichtigt, dass sich eine Stichprobenerhebung bei abnehmender Gemeindegröße immer mehr einer Totalerhebung annähern muss, um hinreichend genaue Ergebnisse liefern zu können. Eine Ausweitung der Stichprobe auf die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern hätte daher nach damaliger Bewertung eine Ausweitung des Stichprobenumfangs auf 11,8 Millionen (statt 7,6 Millionen) Personen zur Folge gehabt. Hinzu kommt, dass die Methode der Individualbefragungen gerade jenseits der Grenze von 10.000 Einwohnern als ungeeignet eingeschätzt wurde.

326

Der Gesetzgeber ist ferner nachvollziehbar davon ausgegangen, dass jedenfalls im Durchschnitt ein erheblich geringerer Korrekturbedarf der Melderegister in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern bestand. Die vorgelegten Ergebnisse ließen im unbereinigten Melderegisterbestand auf einen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Fehlbestands- und „Karteileichen“-Raten schließen (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, S. 54 ff.). Ferner ergab sich für diese Gemeinden nach der Mehrfachfallprüfung ein besonders günstiger Saldo von „Karteileichen“ und Fehlbeständen (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik, 8/2004, S. 813 <818>).

327

Die Grenzziehung bei 10.000 Einwohnern beruhte somit auf hinreichenden tatsächlichen Ansatzpunkten. Dass auch eine andere Grenzziehung denkbar gewesen wäre, stellt dies nicht in Frage.

328

d) Für ein strukturelles Vollzugsdefizit, das zur Verfassungswidrigkeit bereits des Gesetzes wegen einer dadurch verursachten nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung führen könnte, ist nichts ersichtlich. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Länder in den Zensus 2011 über ihre zuständigen Behörden eng eingebunden waren und ein solches Defizit vor allem in ihrem Zuständigkeitsbereich aufgetreten sein

329

müsste.

Von Anfang an standen den Ländern ausreichende Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu Gebote, um ihre Interessen an einem ordnungsgemäßen Vollzug des ZensG 2011 zu wahren. Der Vollzug lag im Wesentlichen in ihren Händen (Art. 83 f. GG). Dies gilt auch für die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen von Ländern und Gemeinden und die Bestimmung der dafür zuständigen Behörden. Sie haben eigene Gesetze zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 erlassen und darin unter anderem Regelungen über die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden (in den Stadtstaaten: der Bezirke) und des Landes getroffen (vgl. § 2 AG-ZensG 2011 <BW>; Art. 26 Abs. 2 BayStatG; § 2 ZensusAGBln; § 1 Abs. 3 Zensus-AGBbg; § 2 ZensAG <HB>; § 1 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011; § 2 Hessisches Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2011; § 2 ZensAG M-V; § 1 Abs. 2 Nds. AG ZensG 2011; § 2 Satz 1 ZensG 2011 AG NRW; § 2 Landesgesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 <RP>; § 2 Gesetz Nr. 1713 zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 <SL>; § 1 Abs. 3 SächsZensGAG; § 1 Abs. 4 ZensAG LSA; § 2 ZensGAG <SH>; § 2 ThürAGZensG 2011). Ihnen obliegt die Führung der Melderegister, die eine wesentliche Grundlage des registergestützten Zensus 2011 bildeten, einschließlich der Bestimmung der hierfür zuständigen Behörden (vgl. § 1 Abs. 1 MRRG in der bis zum 31. Oktober 2015 geltenden Fassung, nunmehr geregelt in § 1 BMG). Sie hatten es daher in der Hand, durch Weisungen oder im Rahmen der Kommunalaufsicht dafür zu sorgen, dass diese Register ordnungsgemäß und so realitätsnah wie rechtlich möglich geführt wurden.

330

Für den Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters hatten die Meldebehörden den statistischen Landesämtern und diese dem Statistischen Bundesamt bestimmte Daten aus den Melderegistern zu übermitteln (§ 5 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 ZensVorbG 2011). Die statistischen Landesämter konnten gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensVorbG 2011 auch auf die das jeweilige Land betreffenden, zusammengeführten Daten der Vermessungsämter, der Melderegister und der Bundesagentur für Arbeit zugreifen, diese Daten auf ihre Vollzähligkeit und Schlüssigkeit überprüfen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ZensVorbG 2011), möglicherweise fehlerhafte Daten durch die Meldebehörden nochmals prüfen lassen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ZensVorbG 2011) und dabei Korrekturen vornehmen, die gemäß § 7 Abs. 2 Satz 6 ZensVorbG 2011 an das Statistische Bundesamt übermittelt wurden. Darüber hinaus konnten sie die aus unterschiedlichen Registern im Anschriften- und Gebäuderegister zusammengestellten Anschriften daraufhin überprüfen, ob es sich dabei tatsächlich um Anschriften mit Wohnraum handelte (§ 14 ZensG 2011). Schließlich lieferten sie dem Statistischen Bundesamt zur Aktualisierung des von ihm geführten Anschriften- und Gebäuderegisters weitere Daten aus den Melderegistern zu (§ 3 Abs. 1 und 2 ZensG 2011), die nochmals auf ihre Vollzähligkeit und Vollständigkeit überprüft werden konnten (§ 3 Abs. 7 ZensG 2011). Die Länder haben insofern intensiv an Aufbau (§ 2 ZensVorbG 2011) und Aktualisierung (§ 3 ZensG 2011) des Anschriften- und Gebäuderegisters mitgewirkt. Auf dessen Grundlage wurden unter anderem die zu befragenden Perso-

331

nen ausgewählt, der Ablauf aller primärstatistischen Erhebungen gesteuert und die in den Zensus 2011 einzubeziehenden Gebäude, Wohnungen und Personen auf ihre Vollzähligkeit überprüft (§ 2 Abs. 2 ZensVorbG 2011).

Die Länder hatten auch die Kontrolle über alle erforderlichen Befragungen und primärstatistischen Erhebungen im Vollzug des ZensG 2011. Die statistischen Ämter der Länder haben die Gebäude- und Wohnungszählung durchgeführt (§ 6 ZensG 2011). Den Ländern stand es dabei frei, für die notwendigen Befragungen (spezielle) Erhebungsstellen einzurichten oder Erhebungsbeauftragte einzusetzen (§§ 10 und 11 ZensG 2011); sie konnten so für die Gesetzeskonformität des Vollzugs sorgen. Das gilt auch für die Durchführung der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis (§ 7 ZensG 2011), die Ermittlung der Einwohnerzahlen an Anschriften mit Sonderbereichen (§ 8 ZensG 2011), die Befragung im Rahmen der Mehrfachfalluntersuchung und zur Ermittlung der Hauptwohnung gemäß § 15 Abs. 3 und 4 ZensG 2011 und die Befragung gemäß § 16 ZensG 2011. Die inhaltliche Richtigkeit der primärstatistischen Befunde lag somit im Verantwortungsbereich der Länder. Gegen Fehler bei der Übernahme der Daten gab es statistikinterne Kontrollmaßnahmen wie die in § 19 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 vorausgesetzte Überprüfung auf Plausibilität und Vollständigkeit.

Außerhalb des Verantwortungsbereichs der Länder liegende Kontrolllücken sind daher nur mit Blick auf die zentralisierten Vorgänge denkbar: Die konkrete Stichprobenziehung fand ohne Beteiligung der Länder beim Statistischen Bundesamt statt; sie war „lediglich“ zu dokumentieren (§ 2 Abs. 1 StichprobenV). Dasselbe gilt für die Ermittlung der Mehrfachfälle gemäß § 15 Abs. 1 ZensG 2011 und deren maschinelle Bereinigung gemäß § 15 Abs. 2 ZensG 2011. Es ist jedoch weder ersichtlich, dass die Statistikbehörden der Länder Zweifel an der Nachvollziehbarkeit der Verfahrensschritte geäußert hätten, noch, dass entsprechende Nachfragen nicht innerhalb des Bereichs der amtlichen Statistik hätten geklärt werden können.

e) Die vor allem auf der Grundlage der Ergebnisse des Zensustests gerechtfertigte Methodendifferenzierung bei der Bereinigung von Registerfehlern (§§ 7 und 16 ZensG 2011) und der Mehrfachfallprüfung (§ 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011) entbindet den Gesetzgeber allerdings für die Regelung zukünftiger Erhebungen nicht davon, ihm zwischenzeitlich zur Kenntnis gelangte Informationen - insbesondere aus der Evaluation des verfahrensgegenständlichen Zensus 2011 - auszuwerten und sie daraufhin zu überprüfen, ob sie Anlass zu einer abweichenden Bewertung ihrer Eignung zur Ermittlung vergleichbarer und realitätsgerechter Einwohnerzahlen der Länder geben.

4. Die angegriffenen Vorschriften verstoßen ferner nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Das Zensusgesetz 2011 ermächtigt zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Es war Grundlage dafür, dass vorhandene personenbezogene Registerdaten über die Einwohner der Bundesrepublik Deutschland in nicht anonymi-

sierter Form an die Statistischen Landesämter weitergeleitet, dort jedenfalls zunächst weiterhin in nicht anonymisierter Form verarbeitet und ausgewertet wurden und ein Teil der Einwohner - unter anderem im Rahmen der Haushaltsstichprobe gemäß § 7 Abs. 1 ZensG 2011 - zu einzelnen Aspekten seiner persönlichen Verhältnisse befragt wurde.

Rechtsgrundlage für die Datenerhebung im Rahmen der Haushaltsstichprobe war § 18 Abs. 3 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 und 5 ZensG 2011, während § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 vor allem die Auswahl der Befragten und die Weiterverarbeitung betraf. Soweit die nähere Ausgestaltung der Stichprobenauswahl nicht bereits in der gesetzlichen Regelung enthalten ist, sondern erst durch die Stichprobenverordnung und das auf ihr aufbauende Stichprobendesign konkretisiert wurde, berührt dies Zweck und Gegenstand der Datenerhebung nicht. Auch die Vorhersehbarkeit des Eingriffs ist auf der Grundlage der Höchstvorgabe von 1% der Bevölkerung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 ZensG 2011 noch hinreichend gewahrt. Die Zufälligkeit der Auswahl nach einem mathematischen Verfahren ist - wie oben ausgeführt - bereits auf der Grundlage der gesetzlichen Regelung sichergestellt, ebenso die Beschränkung des Stichprobenumfangs. Die weitere Entwicklung des Stichprobenverfahrens war in inhaltlicher Hinsicht auch durch die gesetzliche Regelung hinreichend vorgezeichnet (vgl. oben Rn. 244 ff.). Ebenfalls hinreichend bestimmt geregelt sind die in den Befragungen nach § 15 Abs. 3 und 4 sowie § 16 in Verbindung mit § 18 Abs. 6 beziehungsweise Abs. 7 ZensG 2011 liegenden Eingriffe.

Der mit dem Zensus 2011 verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung war geeignet, erforderlich und zumutbar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für die Aussagekraft der amtlichen Statistik ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit der erhobenen Daten erforderlich ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <50>). Das gewählte Stichprobenverfahren garantierte auf der einen Seite den erforderlichen Grad an Genauigkeit und Realitätsgerechtigkeit (vgl. oben Rn. 285 f.), begrenzte aber auf der anderen Seite dadurch, dass es gegenüber einer Vollerhebung die Zahl der zu befragenden Personen möglichst gering hielt (vgl. oben Rn. 312 f.), Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auf ein möglichst geringes Maß.

5. Durch die angegriffenen Vorschriften werden schließlich weder verfassungsmäßige Rechtsschutzinteressen der Länder (a) noch der Kommunen (b) verletzt.

a) Soweit das Grundgesetz für den Bund eine Pflicht zur realitätsgerechten Ermittlung der Bevölkerungszahlen enthält, folgt aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zumindest ein Anspruch der Länder auf föderative Gleichbehandlung durch den Bundesgesetzgeber (aa), nicht jedoch ein subjektives Recht auf einen die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wahrenen Vollzug (bb). Weitergehender Rechtsschutzmöglichkeiten bedarf es von Verfassungs wegen nicht (cc).

aa) Die angegriffenen Regelungen, insbesondere die Löschungsvorschriften der § 15 ZensVorbG 2011, § 8 Abs. 3 und § 19 ZensG 2011 sind nicht geeignet, das aus

Art. 20 Abs. 1 GG folgende Recht der Länder auf föderative Gleichbehandlung und ihren (akzessorischen) Anspruch auf (verfassungs-)gerichtliche Durchsetzung dieses Gebots (vgl. Rn. 217) zu verletzen.

Sie betreffen nicht die Verfahrensgestaltung des registergestützten Zensus, sondern den weiteren Umgang mit den im Vollzug erhobenen Daten und haben daher keinen unmittelbaren Bezug zum Gebot föderativer Gleichbehandlung. Die im Rahmen der § 8 Abs. 3 und § 19 ZensG 2011 zu löschenden Hilfsmerkmale und Erhebungsunterlagen beziehen sich ausschließlich auf Ergebnisse von primärstatistischen Erhebungen und Datenübermittlungen, die im Verantwortungsbereich der Länder durchzuführen waren. Die im Rahmen der Erstellung des Anschriften- und Gebäuderegisters und der Stichprobenbasisdatei verarbeiteten und von § 15 ZensVorbG 2011 erfassten Daten wurden ebenso - im Wesentlichen - von den statistischen Landesämtern sowie den Melde- und Vermessungsbehörden der Länder geliefert. Mangels Verletzung des Gebots der föderativen Gleichbehandlung durch die § 7 Abs. 1 bis 3, § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 werden die Daten auch nicht längerfristig benötigt, um den Anspruch der Länder auf Durchsetzung dieses Gebots zu realisieren.

342

Soweit die Antragsteller daneben geltend machen, es bestünden auf die Ausgestaltung des Verfahrens insgesamt zurückzuführende Schwierigkeiten mit der Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse und ihnen würde die Einsicht in bestimmte Verfahrensschnitte betreffende Informationen verweigert, ist schon nicht ersichtlich, dass es sich dabei um eine unmittelbare Folge der Vorschriften des Zensusgesetzes 2011 handelt. Diese enthalten offensichtlich keine Regelung darüber, welche Aufzeichnungen im Rahmen der Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren zugänglich gemacht werden können, und stehen auch einer Anonymisierung von Unterlagen nicht entgegen. Der Antragsteller zu II. trägt selbst vor, dass ihm Akteneinsicht auf der Grundlage von § 16 BStatG verweigert werde (vgl. Antrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2015, S. 35). Soweit der Antragsteller zu I. Beeinträchtigungen verwaltungsverfahrensrechtlicher und verwaltungsprozessualer Begründungs- und Akteneinsichtsrechte geltend macht (Antrag vom 22. Juli 2015, S. 63 ff.), ist deren Beschränkung durch die angegriffenen Vorschriften ebenfalls nicht ersichtlich. Die entsprechenden Fragestellungen betreffen im Wesentlichen die Rechtmäßigkeit des Vollzugs der angegriffenen Vorschriften sowie den Umfang der im Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestehenden Akteneinsichtsrechte.

343

bb) Fehler in der Durchführung des Zensus 2011 sind grundsätzlich nicht geeignet, das Recht der Länder auf föderative Gleichbehandlung zu beeinträchtigen. Allein dem Vollzug und seiner Kontrolle aber dienen die angegriffenen Löschungsvorschriften der § 8 Abs. 3, § 19 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 und § 15 ZensVorbG 2011. Ein allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch lässt sich aus dem Gebot föderativer Gleichbehandlung - wie aus dem allgemeinen Gleichheitssatz auch (vgl. BVerfGE 132, 195 <235 Rn. 95>; 135, 317 <388 Rn. 130>) - dagegen ebenso wenig ableiten

344

wie ein hierauf gerichteter Anspruch auf Rechtsschutz.

cc) Dass den Ländern grundsätzlich kein fachgerichtlicher Rechtsschutz gegen die Feststellung ihrer Einwohnerzahl zur Verfügung steht, ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Feststellung der Einwohnerzahlen ist durch Behörden der Länder erfolgt. Es gehörte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten daher zu ihren Aufgaben, bei der Erhebung Rechtmäßigkeit und Einheitlichkeit des Vollzugs sicherzustellen. 345

b) Die angegriffenen Lösungsregelungen verstoßen auch nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG. 346

Soweit es sich - wie bei den Antragstellern - um Stadtstaaten handelt, sind 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 (vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 15 <November 2012>; Piero, in: Jarass/Piero, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 28 Rn. 33). 347

Die anderen Kommunen werden hingegen nicht in ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Rechtsstellung beeinträchtigt. Wie oben dargelegt, regelt das Zensusgesetz 2011 weder die Rechtsverhältnisse der Kommunen zum Bund noch zu den Ländern. Insofern können auch die hier in Rede stehenden Lösungsvorschriften keine Auswirkungen auf die subjektive Rechtsstellungsgarantie der Kommunen haben. 348

Soweit die angegriffenen Lösungsregelungen gleichwohl den Rechtsschutz gegen die auf der Grundlage des Zensusgesetzes 2011 erlassenen Verwaltungsakte erschweren, beruht dies auf den Ausführungsgesetzen der Länder, die sich durchgängig dafür entschieden haben, die auf der Grundlage des Zensusgesetzes 2011 ermittelten Einwohnerzahlen gegenüber ihren Gemeinden durch Verwaltungsakte festzustellen, und die an diese Feststellung zum Teil weitreichende Rechtsfolgen knüpfen. 349

IV.

§ 2 Abs. 2 und 3 und § 3 Abs. 2 StichprobenV genügen den für sie geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Vorschriften der Stichprobenverordnung entsprechen den Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage (1). Sie beinhalten keine unzulässige Subdelegation an die Verwaltung oder Private (2). § 2 Abs. 2 StichprobenV verstößt darüber hinaus auch nicht gegen Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG (3). 350

1. Die angegriffenen Vorschriften der Stichprobenverordnung halten sich im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage. 351

Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 legt der Verordnungsgeber „den konkreten Stichprobenumfang“ fest. Aus dem systematischen Zusammenhang zu Satz 1 ergibt sich zudem, dass sich die Ermächtigung auf den bundesweiten Stichprobenumfang bezieht. Diese Ermächtigung hat der Verordnungsgeber in § 3 Abs. 1 StichprobenV in Anspruch genommen; auch soweit in § 3 Abs. 2 StichprobenV eine Verteilung des 352

Stichprobenumfangs auf die Länder vorgenommen wird, handelt es sich um eine konkretisierende Entscheidung des Ordnungsgebers über den Stichprobenumfang auf der Basis der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Daten. Im Übrigen erfolgte die endgültige Verteilung der Stichprobe auf die Gemeinden (und damit auch die Länder) auf der Grundlage des im Rahmen des Zensus 2011 erhobenen Datenbestandes, der nach dem gesetzlichen Verfahrenskonzept zum Zeitpunkt des Erlasses der Stichprobenverordnung noch nicht vorliegen konnte (vgl. BRDrucks 114/10, S. 7 f.).

Auch die in § 2 Abs. 3 StichprobenV getroffenen Einzelregelungen sind als nähere Ausgestaltung des in § 7 ZensG 2011 angelegten Stichprobenverfahrens von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Sie wiederholen im Wesentlichen das gesetzliche Regelungsprogramm und gestalten das in § 7 ZensG 2011 geregelte Stichprobenverfahren näher aus. Vor allem aber enthalten sie keine Delegation der Verordnungsermächtigung auf das Statistische Bundesamt, auch wenn nach § 2 Abs. 1 StichprobenV einzelne Aspekte des Verfahrens erst im Rahmen des Vollzugs endgültig festgelegt werden sollten.

Die Ermächtigung zur Regelung des „Stichprobenverfahrens“ beinhaltet nicht die Festlegung, dass sämtliche Einzelheiten der Haushaltsstichprobe und ihrer Durchführung unmittelbar in der Verordnung geregelt werden mussten. Der systematische Zusammenhang mit § 1 Abs. 1 ZensG 2011 und § 5 Abs. 4 Satz 2 ZensVorbG 2011 zeigt vielmehr, dass die detaillierte Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens dem Statistischen Bundesamt verbleiben sollte. Zudem hat der Gesetzgeber durch die Vorgabe, den Entwurf der Verordnung bis zum 15. März 2010 dem Bundesrat zuzuleiten (§ 7 Abs. 2 Satz 3 ZensG 2011), deutlich gemacht, dass eine abschließende Regelung aller Details durch den Ordnungsgeber nicht möglich und nicht sinnvoll war.

Die für das Statistische Bundesamt verbleibenden weiteren Konkretisierungen betrafen - wie dargelegt - lediglich technische Details der Sachverhaltsermittlung, wie sie auch sonst dem Verwaltungsvollzug überlassen werden. Da Vorhersehbarkeit und Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht entscheidend durch den Regelungsgegenstand der Stichprobenverordnung geprägt werden (vgl. Rn. 231), war eine präzisere Festlegung durch die Stichprobenverordnung nicht erforderlich.

2. Die Bezugnahme in § 2 Abs. 2 StichprobenV auf das für die Optimierung und Konfiguration des Zensus 2011 zentrale Forschungsprojekt stellt keine - ohne hinreichende gesetzliche Ermächtigung verfassungswidrige - Subdelegation von Regelungsbefugnissen auf Private dar, denn sie schreibt lediglich die Berücksichtigung von durch das Forschungsprojekt gutachterlich festgestellten Tatsachen und Wertungen bei der Entscheidung des Statistischen Bundesamtes vor.

3. § 2 Abs. 2 StichprobenV verstößt schließlich auch nicht gegen das aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gebot der Klarheit und Widerspruchsfreiheit gesetzlicher Regelungen (Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG). Nach dieser Bestimmung

waren bei Erstellung des Stichprobenplans und der Stichprobenziehung die Qualitätsvorgaben aus dem Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens zu berücksichtigen. Dabei handelte es sich um eine über dreieinhalb Jahre (vgl. Münnich/Gabler u.a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011, Statistik und Wissenschaft, Bd. 21, 2012, S. 3) durchgeführte Untersuchung, deren Gegenstand Stichprobendesign und Schätzmethodik für die Haushaltsstichprobe waren (vgl. Berg/Bihler, Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik, April 2011, S. 317 <317>; sowie Münnich/Gabler u.a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011, Statistik und Wissenschaft, Bd. 21, 2012, S. 5, 16) und deren Ergebnisse sowie die daraus abgeleiteten Empfehlungen für den Zensus 2011 in Form eines Abschlussberichts bereits im November 2010 vorlagen. Im Hinblick auf die Einmaligkeit der Begutachtung, die bereits zum Zeitpunkt des Beschlusses des Zensusgesetzes 2011 erfolgte Beauftragung des Forschungsprojekts und die im Kreise der für den Vollzug der Regelung zuständigen Behörden bestehende Kenntnis hierüber war eine detailliertere Regelung zur Identität des Gutachtens und zum Inhalt des Auftrags nicht geboten.

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 -
2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/
15, 2 BvF 2/15 - Rn. (1 - 357), [http://www.bverfg.de/e/
fs20180919_2bvf000115.html](http://www.bverfg.de/e/fs20180919_2bvf000115.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2018:fs20180919.2bvf000115