



Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Verfassungsgerichtshof NRW • Postfach 6309 • 48033 Münster

Landtag
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



Hausanschrift
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster
Telefon
(0251) 505-0
Durchwahl
(0251) 505-250
Telefax
(0251) 505-253
e-mail: verfgh@ovg.nrw.de

Datum: 27. Dezember 2016

Geschäfts-Nr.: VerfGH 20/16
(Bitte bei allen Schreiben angeben)

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt Bonn, der Gemeinde Much und der Stadt Velbert,

§§ 8 Abs. 3 Satz 2 und 3, 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2016 – GFG 2016) vom 17. Dezember 2015 (GV. NRW. S. 947 ff.) i. V. m. Anlage 3 zu diesem Gesetz verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

- VerfGH 20/16 -

übersende ich als Anlage einen Abdruck der Verfassungsbeschwerde vom 21. Dezember 2016 nebst Anlagen, die am 22. Dezember 2016 beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist. Das Verfahren wird unter dem o. g. Aktenzeichen geführt.

Gemäß § 52 Abs. 3 i. V. m. § 48 VerfGHG gebe ich Gelegenheit, bis zum **31. März 2017** zu der Verfassungsbeschwerde Stellung zu nehmen.

Ich bitte, künftige Eingaben in dieser Sache in 14 Exemplaren einzureichen.

Dr. Brandts



**Beglaubigt
Schmid, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle**

REDEKER SELLNER DAHS | Postfach 13 64 | D-53003 Bonn

Verfassungsgerichtshof
für das Land Nordrhein-Westfalen
Postfach 63 09

48033 Münster

Rechtsanwalt Dr. Christian-Dietrich Bracher
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Sekretariat Monika Faßbender-Effelsberg
Telefon +49 / 228 / 7 26 25 111
Telefax +49 / 228 / 7 26 25 99
bracher@redeker.de

Bonn, den 21. Dezember 2016 Reg.-Nr.: 11/03939-16 BHR/ef

Verfassungsbeschwerde

1. der Bundesstadt Bonn, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Berliner Platz 2, 53111 Bonn,

- Beschwerdeführerin zu 1. -

2. der Gemeinde Much, vertreten durch den Bürgermeister,
Hauptstraße 57, 53804 Much,

- Beschwerdeführerin zu 2. -

3. der Stadt Velbert, vertreten durch den Bürgermeister,
Thomasstraße 7, 42551 Velbert,

- Beschwerdeführerin zu 3. -

Prozessbevollmächtigte:

REDEKER SELLNER DAHS
Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB
Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn

wegen: Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch
§ 27 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Anlage 3 des GFG 2016

Bonn
Willy-Brandt-Allee 11
D-53113 Bonn
Tel. +49 228 72625-0
Fax +49 228 72625-99

Deutsche Bank Bonn
BLZ 380 700 59
Konto 0 360 990
IBAN:
DE33 3807 0059 0036 0990 00
BIC: DEUTDE33

Sparkasse Köln Bonn
BLZ 370 501 98
Konto 8 383
IBAN:
DE10 3705 0198 0000 0083 83
BIC: COLSDE33

Berlin
Leipziger Platz 3
D-10117 Berlin
Tel. +49 30 885665-0
Fax +49 30 885665-99

Brüssel
172, Avenue de Cortenberg
B-1000 Brüssel
Tel. +32 2 74003-20
Fax +32 2 74003-29

Leipzig
Mozartstraße 10
D-04107 Leipzig
Tel. +49 341 21378-0
Fax +49 341 21378-30

London
265 Strand
London WC2R 1BH | England
Tel. +44 20 740486-41
Fax +44 20 743003-06

München
Maffeistraße 4
D-80333 München
Tel. +49 89 2420678-0
Fax +49 89 2420678-69

Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Sitz Bonn
Partnerschaftsgesellschaft mbB
AG Essen PR 1947
UST-ID: DE 122128379

www.redeker.de

Wir zeigen unter Überreichung von auf uns lautenden Prozessvollmachten an, dass wir die Beschwerdeführerinnen anwaltlich vertreten.

Es wird **beantragt**,

festzustellen, dass § 8 Abs. 3 Satz 2 und 3, § 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 vom 17.12.2015 i.V.m. Anlage 3 zu diesem Gesetz mit dem Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen aus Art. 78 LV NRW unvereinbar und nichtig sind.

Gründe:

A.

Sachverhalt

I.

Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen die in § 27 Abs. 3 i.V.m. Anlage 3 GFG 2016 enthaltene Festlegung der für die Berechnung von Zuweisungen aus dem Steuerverbund maßgeblichen Einwohnerzahlen. Für die Beschwerdeführerin zu 1. gilt danach zum 31.12.2012 eine Bevölkerungszahl von 309.869, zum 31.12.2013 eine Bevölkerungszahl von 311.287 und zum 31.12.2014 eine Bevölkerungszahl von 313.958. Für die Beschwerdeführerin zu 2. gilt zum 31.12.2012 eine Bevölkerungszahl von 14.106, zum 31.12.2013 eine Bevölkerungszahl von 14.130 und zum 31.12.2014 eine Bevölkerungszahl von 14.243. Für die Beschwerdeführerin zu 3. gilt zum 31.12.2012 eine Bevölkerungszahl 80.902, zum 31.12.2013 eine Bevölkerungszahl von 80.572 und zum 31.12.2014 ebenfalls eine Bevölkerungszahl von 80.572. Die Festlegung dieser Bevölkerungszahlen ist nach zahlreichen Vorschriften des GFG 2016 maßgebend für die Bemessung von Zuweisungen.

Die Beschwerdeführerinnen greifen nicht allein die auf den 31.12.2014 bezogene Bestimmung der Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Anlage 3 GFG 2016 an. Sie greifen auch die Ermittlung der durchschnittlichen Einwohnerzahlen gemäß § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2016 an, soweit dabei die Bevölkerungszahlen nach Anlage 3 zu den Stichtagen 31.12.2012, 2013 und 2014 herangezogen werden. Es geht den Beschwerdeführerinnen um

alle Fälle, in denen das GFG 2016 auf die fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen aus dem rechts- und verfassungswidrigen Zensus 2011 zurückgreift (dazu unten unter C. I.).

Zur Begründung der in § 27 Abs. 3 GFG 2016 enthaltenen Regelung wurde in dem Gesetzentwurf der Landesregierung ausgeführt (LT-Drucks. 16/9302 S. 72):

„Hinsichtlich der relevanten Einwohnerzahl erfolgt eine Festlegung in Anlage 3. Diese beruht auf der auf den 31. Dezember der Jahre 2012 bis 2014 fortgeschriebenen amtlichen Bevölkerungsstatistik (auf der Basis der Volkszählung 2011). Es handelt sich um eine abweichende Regelung im Sinne des § 96 Absatz 3 VwVfG NRW. Gleichzeitig wird festgestellt, welche Einwohnerwerte bei der Berechnung des Demografiefaktors gemäß § 8 Absatz 3 zu berücksichtigen sind.“

Eine entsprechende Regelung enthielt erstmals das Gemeindefinanzierungsgesetz 2014. In früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen war eine vergleichbare Regelung nicht enthalten. Gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2013 galt als Einwohnerzahl im Sinne des Gesetzes noch „die vom IT.NRW fortgeschriebene Bevölkerung zum Stichtag 31. Dezember 2011“. Im Entwurf des GFG 2017 ist dieselbe Regelungstechnik wie in den GFG 2014, 2015 und 2016 vorgesehen (vgl. LT-Drucks. 16/12502 S. 28).

Ist nach Gesetzen oder Verordnungen eine Einwohnerzahl maßgebend, ist diese grundsätzlich - bis zu einem eventuellen Obsiegen der klagenden Kommunen in dem jeweiligen erstinstanzlichen Klageverfahren - nach der so festgestellten Zahl zu bemessen (§ 96 Abs. 1 Satz 1, 2 VwVfG i.V.m. § 1 Abs. 1 der Verordnung zur Bestimmung der maßgebenden Einwohnerzahl nach § 96 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 17.07.2013, GV. NRW. 2013, 473). Etwas anderes gilt gemäß § 96 Abs. 3 VwVfG NRW, wenn - wie in § 27 Abs. 3 GFG 2016 i.V.m. dessen Anlage 3 - in einem Gesetz unmittelbar eine abweichende Regelung enthalten ist.

II.

Wie die Landesregierung Nordrhein-Westfalen im Verfahren VerfGH 37/14 bestätigt hat, ist Hintergrund der geänderten Regelungstechnik, dass zahlreiche Städte und Gemeinden gegen die Bescheide, durch die der Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) die Einwohnerzahlen der Gemeinden gemäß § 2 ZensG 2011 AG NRW vom 16.11.2010 festgestellt hat, Klage vor den zuständigen Verwaltungsgerichten erhoben und grundlegende Be-

denken gegen das Zensusverfahren geltend gemacht haben. Das hat auch die Bezirksregierung Düsseldorf in dem als

Anlage 1

beigefügten Schreiben an die Stadt Langenfeld vom 18.02.2014 bestätigt. Verglichen mit den bis dahin maßgeblichen, auf der Grundlage des Zensus 1987 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen und auch im Vergleich zu den Melderegistereintragungen kam es bei der Mehrzahl der Kommunen zu einem erheblichen „Einwohnerschwund“. Außerdem ist die Berechnung auch für diejenigen Kommunen, die nicht in dieser Weise negativ betroffen sind, nicht nachvollziehbar.

III.

Für das Bezugsjahr 2011 hat die Europäische Union mit der Verordnung Nr. 763/2008 alle Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Volkszählung verpflichtet. Auf Grund dessen hat die Bundesrepublik Deutschland das ZensG 2011 erlassen, wonach u.a. die Einwohnerzahl von Bund, Ländern und Gemeinden zum Stichtag 09.05.2011 zu bestimmen ist. Auf dieser Grundlage wurde der Zensus 2011 als Bundesstatistik durchgeführt. Diese Volkszählung erfolgte aus Kostengründen erstmalig nicht mehr im Wege der Befragung aller Einwohner und Einwohnerinnen (Vollerhebung), sondern im wesentlichen durch Auswertung von Melderegistern und anderen Verwaltungsregistern und einer Befragung auf Stichprobenbasis. Die erforderliche Berechnung der Einwohnerzahl der Städte und Kommunen sowie der Länder und des Bundes erfolgte durch das Statistische Bundesamt

vgl. VG Bremen 31.07.2014 - 4 V 824/14 - juris Rn. 2 f.

IV.

Gegenüber der Beschwerdeführerin zu 1. stellte der IT.NRW mit Bescheid vom 07.11.2013 zum Stichtag 09.05.2011 eine amtliche Einwohnerzahl von 305.765 Personen fest. Für die Beschwerdeführerinnen zu 2. und 3. betragen die durch den Zensusbescheid festgestellten Einwohnerzahlen 14.119 bzw. 81.303.

IT.NRW veröffentlicht im übrigen auch auf Basis der Volkszählung 1987 fortgeschriebene Einwohnerzahlen. Danach ergibt sich zum Stichtag 31.12.2011 für die Beschwerdeführerin zu 1. eine Einwohnerzahl von 327.913, für die Beschwerdeführerin zu 2. von 14.890 Einwohnern und für die Beschwerdeführerin zu 3. von 83.563.

V.

Gegen die Feststellungsbescheide des IT.NRW haben die Beschwerdeführerinnen und zahlreiche weitere Gemeinden bei den zuständigen Verwaltungsgerichten Klage erhoben. Soweit bekannt, sind sämtliche dieser Klageverfahren noch in der I. Instanz anhängig. Das Verfahren der Beschwerdeführerin zu 1. vor dem Verwaltungsgericht Köln trägt das Aktenzeichen 13 K 7505/13, dasjenige der Beschwerdeführerin zu 2. das Aktenzeichen 13 K 7573/13 (Verwaltungsgericht Köln) sowie dasjenige der Beschwerdeführerin zu 3. das Aktenzeichen 20 K 9053/13 (Verwaltungsgericht Düsseldorf). Die Verfahren der Beschwerdeführerinnen zu 1. und zu 2. sind in entsprechender Anwendung von § 94 VwGO ausgesetzt, das Verfahren der Beschwerdeführerin zu 3. ruht.

VI.

Im Vergleich zu der Fortschreibung der Volkszählung 1987 und zu den Melderegistereinträgen ergeben sich für die Beschwerdeführerinnen aus der Festlegung der Einwohnerzahlen in Anlage 3 des GFG 2016 „Einwohnerverluste“. Zum Stichtag 09.05.2011 ergaben sich aus den Bescheiden des IT.NRW im Vergleich zur Fortschreibung der Volkszählung 1987 und im Vergleich zu den Melderegistereinträgen für die Beschwerdeführerin zu 1. Verluste in Höhe von 20.383 bzw. 5.590 Personen und für die Beschwerdeführerin zu 2. in Höhe von 771 bzw. 430 Personen. Diese Angaben beziehen sich jeweils auf die Hauptwohnung. Für die Beschwerdeführerin zu 3. liegt die zum 09.05.2011 festgestellte Einwohnerzahl um 2.905 Personen unter den nach Melderegister mit Hauptwohnung eingetragenen Personen. Diese Divergenzen setzen sich bei der Fortschreibung zum 31.12.2011, auf der die gesetzlichen Festlegungen zu den Stichtagen 31.12.2012, 31.12.2013 und 31.12.2014 in der Anlage 3 zum GFG 2016 beruhen, fort.

VII.

Durch Bescheide vom 19.01.2016 haben die Bezirksregierungen Düsseldorf und Köln gegenüber den Beschwerdeführerinnen die Zuweisungen auf der Grundlage des GFG 2016 festgesetzt. Kopien dieser drei Bescheide sind als

Anlage 2

beigefügt.

Die Beschwerdeführerinnen haben gegen diese Bescheide Klage erhoben. Das Verfahren der Beschwerdeführerin zu 1. ist bei dem Verwaltungsgericht Köln unter dem Aktenzeichen 4 K 1195/16 anhängig, das Verfahren der Beschwerdeführerin zu 2. unter dem Aktenzeichen 4 K 981/16. Das Verfahren der Beschwerdeführerin zu 3. ist bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf unter dem Aktenzeichen 1 K 1832/16 anhängig.

B.

Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 75 Nr. 4 LV NRW, § 52 Abs. 1 Nr. 2 VerfGHG NRW zulässig.

C.

Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. § 8 Abs. 3 Satz 2 und 3, § 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 GFG 2016 i.V.m. dessen Anlage 3 verletzen das durch Art. 78 LV NRW gewährleistete Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen und sind daher nichtig.

I.

Die Festlegung der Einwohnerzahl fällt in den Schutzbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 78 LV NRW bzw. Art. 28 Abs. 2 GG. Sie hat zwar keine unmittelbare Finanzwirkung, ist aber Grundlage für eine Vielzahl finanzwirksamer Entscheidungen

vgl. VG Regensburg 06.08.2015 - RO 5 K 13.2149 - juris Rn. 224 ff.; VG Bremen 31.07.2014 - 4 V 824/14 - juris Rn. 17; Martini - Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 30 ff.; Obermann, LKV 2014, 66 (68); HessVGH 19.09.1991 - 6 UE 2588/89 - juris Rn. 34 (zur Volkszählung 1987); a.A. VG Cottbus 27.06.2013 - 1 K 951/10 - juris Rn. 62.

Anders als das Verwaltungsgericht Cottbus in der angeführten Entscheidung meint, rechtfertigt die durch Art. 11 Abs. 1 GG gewährleistete Freizügigkeit nicht die Annahme, die Feststellung der Einwohnerzahl werde nicht vom Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung umfasst. Die Gemeinde kann zwar niemanden zwingen, in ihrem Gebiet zu wohnen. Soweit das Land an die freie Entscheidung der Bürger, in einer bestimmten Gemeinde zu wohnen, im Verhältnis zu dieser Gemeinde Rechtsfolgen knüpft, die die finanzielle Ausstattung

der Gemeinde betreffen, trifft es damit aber eine Regelung, die die Finanzhoheit und den Anspruch auf angemessene finanzielle Ausstattung der Gemeinde berührt.

Nach dem GFG 2016 hat die in Anlage 3 vorgenommene Festlegung der Einwohnerzahlen Auswirkungen auf die folgenden finanzwirksamen Entscheidungen:

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land im Wege des Finanzausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Auf die Festlegung der Einwohnerzahlen gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 i.V.m. dessen Anlage 3 wird an verschiedenen Stellen des Gesetzes Bezug genommen (§§ 8 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 7 Satz 4, 11 Abs. 3 Satz 1 und 2, 14, 16 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 Satz 2, 18 Abs. 2 GFG 2016). Sie hat danach für die Bemessung des Anteils der Gemeinden und Gemeindeverbände am Steueraufkommen des Landes (Steuerverbund) gemäß § 1 Abs. 3 i.V.m. §§ 2 bis 19 GFG 2016 Bedeutung. Für die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes (§ 1 Abs. 4 i.V.m. §§ 20, 21, 21a sowie § 22 GFG 2016) ist sie hingegen nicht relevant.

Innerhalb des Steuerverbundes ist zunächst die Finanzausgleichsmasse zu ermitteln (§ 2 GFG 2016) und ein Vorwegnahmeabzug vorzunehmen (§ 3 GFG 2016). Die danach verbleibende verteilbare Finanzausgleichsmasse wird auf Schlüsselzuweisungen, Investitionszuschüssen, fachbezogene Sonderzuschüssen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt (§ 4 GFG 2016).

Die Gemeinden und die Gemeindeverbände erhalten Schlüsselzuweisungen, deren Höhe sich für die einzelne Gebietskörperschaft nach ihrer durchschnittlichen Aufgabenbelastung und nach ihrer Steuer- oder Umlagekraft bemisst (§ 5 Abs. 1 Satz 1 GFG 2016). Besonders berücksichtigt werden dabei u.a. Belastungen, die Gemeinden infolge großer Flächen im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl entstehen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 GFG 2016). Ob und in welcher Höhe eine einzelne Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhält, ergibt sich gemäß § 5 Abs. 2 GFG 2016 aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl (§§ 8, 11 und 14 GFG 2016) und einer Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG 2016) oder Umlagekraftmesszahl (§§ 12 und 15 GFG 2016). Jede Gemeinde erhält dabei als Schlüsselzuweisung 90 v.H. des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl (§ 7 Abs. 1 GFG 2016).

Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde (§ 8 Abs. 1 GFG 2016) ergibt sich aus der Vervielfältigung des Gesamtansatzes mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 28 Abs. 1

Satz 2 GFG 2016. Der Grundbetrag wird in der Weise festgesetzt, dass der für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz wird gemäß § 8 Abs. 2 GFG 2016 aus dem Hauptansatz (§ 8 Abs. 3 GFG 2016) unter Berücksichtigung von Einwohnerveränderungen und Nebenansätzen (Schüleransatz, Sozialansatz, Zentralitätsansatz - § 8 Abs. 3 bis 6 GFG 2016) gebildet. Der Hauptansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl der Gemeinde, vervielfältigt mit einem bestimmten, je nach Größe der Gemeinde unterschiedlichen Prozentsatz (sog. Hauptansatzstaffel der Anlage 2 zum GFG 2016). Der Prozentsatz ist in insgesamt 15 Staffelloklassen unterteilt, beginnend mit einem Hauptansatz von 100 % für Gemeinden mit 25.000 Einwohnern bis zu 142 % für Gemeinden mit mehr als 16.500 Einwohnern. Zur Ermittlung und Festsetzung des relevanten Einwohnerwertes wird die Zahl der Einwohner gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 mit der durchschnittlichen Zahl der Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2016 verglichen, wobei der höhere Wert angesetzt wird (§ 8 Abs. 2 Satz 2 und 3 GFG 2016). Für die Ermittlung der durchschnittlichen Zahl der Einwohner in diesem Sinne werden gemäß § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2016 die Bevölkerungszahl nach Anlage 3 zu den Stichtagen 31.12. der Jahre 2012 bis 2014 herangezogen. Relevanz hat die Einwohnerzahl in diesem Zusammenhang auch noch für den Flächenansatz (§ 8 Abs. 7 GFG 2016). Dieser wird Gemeinden gewährt, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen.

Auf die gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 i.V.m. dessen Anhang 3 festgelegte Zahl der Einwohner kommt es in ähnlicher Weise im Rahmen der Ermittlung der Ausgangsmesszahlen auch bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und die Städteregion Aachen (§ 11 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016) und an die Landschaftsverbände (§ 14 GFG 2016) an.

Gemäß § 16 Abs. 1 GFG 2016 wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein bestimmter Betrag zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen bereitgestellt (sog. Investitionspauschale). Der hiervon auf die Gemeinden entfallende Teilbetrag für eine allgemeine Investitionspauschale wird zu sieben Zehntel nach der maßgeblichen Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 i.V.m. dessen Anlage 3 und drei Zehntel nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt. Ein weiterer Teilbetrag wird den Landschaftsverbänden nach der maßgeblichen Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 i.V.m. dessen Anlage 3 für eine Investitionspauschale zur Verfügung gestellt, die in erster Linie für investive Maßnahmen im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe einzusetzen ist (§ 16 Abs. 5 GFG 2016).

Gemäß § 18 GFG 2016 wird den Gemeinden eine fachbezogene Sonderpauschale zur Unterstützung der kommunalen Aufgabenerfüllung im Sportbereich zur Verfügung gestellt. Die

Verteilung der Mittel erfolgt nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 i.V.m. dessen Anlage 3.

II.

Die Festlegung der für die Zuweisungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich maßgeblichen Einwohnerzahl unmittelbar im GFG 2016 verletzt das durch Art. 78 LV NRW und Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen schon deshalb, weil sie darauf gerichtet ist, diese auf den Einzelfall bezogene Regelung einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu entziehen. Auf der Grundlage der früheren Gemeindefinanzierungsgesetze war dagegen fachgerichtlich einklagbar, dass die Statistikämter die gesetzlichen Vorgaben bei der Feststellung der Einwohnerzahl gegenüber den Gemeinden einhalten und Fehler ggf. korrigieren

Obermann, LKV 2014, 66 (69); vgl. dazu auch HessVGH 19.09.1991 - 6 UE 2588/89 - juris Rn. 38, bestätigt durch BVerwG 17.03.1992 - 7 B 24/92 -; HessVGH 07.12.1987 - Z 10 S 482/87- = NJW 1988, 988, 989; Meissner, NVwZ 1989, 1, 8.

1. Dieser gezielte Ausschluss der fachgerichtlichen Kontrolle verstößt gegen das auch bei Regelungen mit Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung zu beachtende Willkürverbot.

Hat die Rechtsform staatlichen Handelns Auswirkungen auf den Rechtsschutz, so darf sie nicht willkürlich gewählt werden

BVerfG 24.10.1980 - 1 BvR 471/80 - NVwZ 1984, 89, 90.

Hiervon ist auszugehen, wenn für einen einzelnen Organisationsakt die Form des Gesetzes lediglich deshalb gewählt wird, um die Maßnahmen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu entziehen

OVG Hamburg 14.09.1984 - Bs. IV 20/84 - NVwZ 1985, 51, 52.

- a) Den im Gesetzgebungsverfahren entstandenen Unterlagen, insbesondere der Begründung des Gesetzentwurfs, ist nicht zu entnehmen, welche positiven Ziele der Gesetzgeber mit der Änderung der Regelungstechnik verfolgt. Einziger denkbarer Zweck ist der Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Feststellung der Einwohnerzahl in Verfahren, die der Überprüfung von finanzwirksamen Ent-

scheidungen auf der Grundlage des GFG 2016 dienen. Dafür gibt es keinen vertretbaren sachlichen Grund. Es ist insbesondere nicht vertretbar, die finanzwirksamen Rechtsfolgen der Feststellung der Einwohnerzahlen auch dann in ihrem Bestand zu schützen, wenn sich diese Entscheidungen in der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Feststellungsbescheide des IT.NRW als rechtswidrig erweisen. Denn es ist ein wesentlicher Zweck der Feststellung der Einwohnerzahlen durch den IT.NRW, auf ihrer Grundlage Entscheidungen über die Finanzausstattung der Gemeinden zu treffen. Die Relevanz dieser Feststellungen für Entscheidungen über die Finanzausstattung der Gemeinden wird auch durch das GFG 2016, wie die oben wiedergegebene Passage aus der Begründung des Gesetzentwurfs zeigt, nicht aufgegeben. Dem widerspricht es, sie von der fachgerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen über die Finanzausstattung der Gemeinden auszunehmen.

Die Gemeinden können zwar die gesetzliche Festlegung der Einwohnerzahlen einer fachgerichtlichen Inzidentkontrolle zuführen, indem sie die ihnen nach § 28 Abs. 6 Satz 1 GFG 2016 erteilten Bescheide angreifen. Diese Inzidentkontrolle ist auf die Verletzung des Bundesrechts und des Verfassungsrechts des Landes beschränkt, weil eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht oder den erkennenden Gerichtshof voraussetzt, dass das Verwaltungsgericht einen Verstoß gegen das Grundgesetz, gegen ein Bundesgesetz oder gegen die Landesverfassung feststellt. Die verfassungsgerichtliche Prüfung am Maßstab des Bundesrechts durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG dürfte sich nicht darauf erstrecken, ob die in Anlage 3 des GFG 2016 bestimmten Einwohnerzahlen auf einer in jeder Hinsicht zutreffenden Anwendung der Vorgaben des ZensG 2011 für die Berechnung der Einwohnerzahlen der Gemeinden beruhen. Denn Prüfungsgegenstand ist nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG nicht die zutreffende Anwendung des Bundesrechts durch Landesbehörden im Rahmen der von ihnen dabei vorzunehmenden tatsächlichen Feststellungen. Das dürfte auch dann gelten, wenn der Landesgesetzgeber das Ergebnis dieser Gesetzesanwendung in ein Landesgesetz übernimmt.

- b) Die Landesregierung NRW hat im Verfahren VerfGH 37/14 bestätigt, dass die Regelungstechnik des § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i.V.m. Anlage 3 gewählt wurde, um die Zensuszahlen der Anlage in Gesetzesrang zu erheben und auf diese Weise die GFG-Bescheide gegenüber etwaigen Anfechtungsklagen gegen Zen-

susbescheide und auch gegenüber einer Verwerfung des ZensG 2011 durch das Bundesverfassungsgericht zu „immunisieren“. Die Landesregierung NRW meint, dies sei nicht willkürlich, weil die Planbarkeit und Verlässlichkeit von Finanzzuweisungen an die Kommunen einen hinreichenden sachlichen Grund darstellten. Der Gesetzgeber erfüllte mit dem GFG 2016 seinen Verfassungsauftrag der rechtssichernden Gewährleistung der Gemeindefinanzierung.

Diese für das GFG 2016 vermutlich in gleicher Weise geltende Argumentation, die übrigens - soweit ersichtlich - im Gesetzgebungsverfahren keine Rolle gespielt haben dürfte, verkehrt Ursache und Wirkung. Gerade weil die Festlegung der Einwohnerzahlen in den Zensusbescheiden auf der Grundlage des erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegenden ZensG 2011 in völlig intransparenter Art und Weise erfolgte, haben sich viele der betroffenen Kommunen zu Klagen gegen die Zensusbescheide und teilweise auch Verfassungsbeschwerden gegen das ZensG 2011 entschlossen. Der Argumentationsansatz der Landesregierung besagt letztlich, dass die Kommunen durch die Regelungstechnik des § 27 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Anlage 3 GFG 2014 bzw. 2015 und 2016 vor sich selbst geschützt werden. Diese „Fürsorge“ war jedoch nicht erforderlich, denn es hätte den betroffenen Kommunen offen gestanden, auf eine Klage zu verzichten. Die „Immunisierung“ erschwert beträchtlich den Rechtsschutz gegen die GFG-Bescheide, indem sie die Verwaltungsgerichte hindert, in Klageverfahren gegen diese Bescheide die Rechtmäßigkeit der Feststellung der Einwohnerzahlen selbständig zu überprüfen.

Im übrigen würde aufgrund des zutreffend angesprochenen Verfassungsauftrags der Leistung des Finanzausgleichs (Art. 106 Abs. 7 GG, Art. 79 Satz 2 LVerf NRW) auch im Falle der fachgerichtlichen Beanstandung der Festlegung der Einwohnerzahlen mit Wirkung für die Finanzzuweisungen kein unhaltbarer Zustand entstehen. Die erkannten Fehler müssten beseitigt und korrigiert werden. In der Zwischenzeit wäre ein Zusammenbruch des kommunalen Finanzsystems mit einer sachgerechten Übergangslösung zu verhindern.

- c) Die jetzige Lösung führt auch dazu, dass dem aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abzuleitenden „Gebot der Nachbesserung“ hinsichtlich des aktuellen Haushaltszeitraums nicht oder nur bedingt entsprochen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem ersten Volkszählungsurteil bereits entschie-

den, dass der Gesetzgeber „bei einer sich später zeigenden Fehlprognose (...) zur Korrektur verpflichtet“ ist und „aufgrund veränderter Umstände zur Nachbesserung einer ursprünglich verfassungsgemäßen Regelung gehalten sein“ kann

*BVerfG 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 u.a. -
BVerfGE 65, 1 (56), juris - Rn. 179.*

Dies kann nicht nur für Folgejahre, sondern muss auch für das jeweils aktuelle Gemeindefinanzierungsgesetz gelten. Die nachträgliche Korrektur ist natürlich im Falle der ursprünglichen Regelungstechnik durch Verwaltungsakt deutlich einfacher als eine eventuell erforderliche nachträgliche und rückwirkende Änderung des GFG 2016 bzw. 2015.

- d) Nicht zuletzt unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist es erstaunlich, dass die Landesregierung NRW vorträgt, die Beschwerdeführerinnen würden durch die bestehende Regelungstechnik geschützt, weil sie rechtswidrige Zuweisungen im Ergebnis nicht mehr gerichtlich prüfen lassen können. Der Europäische Gerichtshof hat - in Zusammenhang mit der kürzlich erfolgten Feststellung, dass die nationalen Präklusionsvorschriften mit Vorgaben bestimmter umweltrechtlicher EU-Richtlinien unvereinbar seien - festgestellt, dass „die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit“ keine relevante Erwägung für die Beschränkung des Umfangs des Rechtsschutzes sei; denn es sei

„keineswegs erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle der sachlichen Richtigkeit dieser Entscheidung diesem Grundsatz abträglich sein sollte.“

(EuGH 15.10.2015 - C-137/14 - Rn. 79).

Der Gedanke der Rechtssicherheit kann dementsprechend von vornherein kein legitimer Grund für eine inhaltliche Beschränkung des Rechtsschutzes sein.

- e) Dem kann auch nicht der Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers entgegen gehalten werden. Selbstverständlich waren bereits während der Gesetzgebungsverfahren zum GFG 2014 erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen das ZensG 2011 von verschiedenen Seiten, insbesondere in der Rechtswissenschaft, artikuliert und insofern für den Landesgesetzgeber erkennbar. Als „bessere Zahlen“ hätten sowohl im GFG 2014 als auch in den GFG 2015 und 2016 ohne weite-

res die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen auf der Basis der Volkszählung 1987 herangezogen werden können.

- f) Nichts anderes folgt aus der Härtefallklausel des § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2016, die die Möglichkeit von Zuweisungen zur Milderung von Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben, vorsieht. Derartige Klauseln gab es auch schon in früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen. Sie ist keineswegs im Sinne einer salvatorischen Klausel gerade mit Blick auf die Änderung der Regelungsmethodik zur Bestimmung der Einwohnerzahl erlassen worden und offensichtlich kein geeignetes Instrument zur Modifikation der gesetzlichen Bindung an die in Anlage 3 Spalte 2 zu § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 normierten Zahlen.

2. Außerdem ist Art. 78 LVerf NRW i.V.m. dem rechtsstaatlich determinierten interkommunalen Gleichheitssatz in seiner die Gewaltenteilung absichernden Funktion verletzt.

Auch wenn es sich bei der durch Art. 78 LVerfG NRW und Art. 28 Abs. 2 GG garantierten gemeindlichen Selbstverwaltung nicht um ein Grundrecht handelt, greift das aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG folgende Verbot von Einzelfallgesetzen bei Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung zumindest entsprechend. Denn sowohl das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung als auch das Verbot grundrechtseinschränkender Einzelfallgesetze konkretisieren den allgemeinen Gleichheitssatz:

„Art. 19 Abs. 1 GG enthält letztlich eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes (...), der es dem Gesetzgeber verbietet, aus einer Reihe gleich gelagerter Sachverhalte einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Sonderregel zu machen (...). Der gleichheitssichernden Funktion des Verbots des Einzelfallgesetzes entspricht es auch, wenn diesem Verbot die Funktion zugeschrieben wird, den Grundsatz der Gewaltenteilung zu gewährleisten, indem konkret-individuelle Regelungen im Einzelfall der Exekutive und generell-abstrakte Regelungen der Legislative vorbehalten bleiben (...), denn der Gewaltenteilungsgrundsatz ist insoweit gerade in seiner gleichheitssichernden Funktion angesprochen.“

*BVerfG 11.07.2013 - 2 BvR 2302/11 - und
- 2 BvR 1279/12 - juris Rn. 128 m.w.N. = BVerfGE 134,
33; Sachs, in: ders., Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 19
Rn. 20 ff.*

Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung durch Einzelfallgesetze sind ebenso wie Einschränkungen von Grundrechten geeignet, die Gewaltenteilung in ihrer

gleichheitssichernden Funktion zu beeinträchtigen. Dies folgt bereits aus den strukturellen Gemeinsamkeiten der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie mit den Grundrechten. Soweit die kommunale Selbstverwaltung den Anspruch auf interkommunale Gleichbehandlung umfasst, haben die Gemeinden in derselben Weise Anspruch auf Schutz gegen gleichheitswidrige Eingriffe des Staates wie der Bürger. Dieser Anspruch wird durch Einzelfallregelungen der Exekutive tendenziell in derselben Weise gefährdet wie gegenüber dem Bürger. Ebenso wie Einzelfallgesetze die Grundrechte einschränken, ist deshalb für Einzelfallregelungen, die in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen, eine sachliche Rechtfertigung erforderlich

*vgl. zu diesem Erfordernis allgemein BVerfG 11.07.2013
- 2 BvR 2302/11 - und - 2 BvR 1279/12 - juris Rn. 129
= BVerfGE 134, 33.*

Das gilt auch dann, wenn alle Gemeinden von Einzelfallregelungen betroffen sind.

Wie bereits dargelegt wurde (oben 1.), fehlt für die gesetzliche Festlegung der Einwohnerzahlen in Anlage 3 des GFG 2016 eine sachliche Rechtfertigung. Die Verletzung des Anspruchs auf interkommunale Gleichbehandlung ist das zentrale Element der Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Feststellung der Einwohnerzahlen durch IT.NRW (dazu näher unten III.). Die Verletzung dieses Anspruchs ergibt sich aus den Rechtsfolgen, die der gleichheitswidrigen Feststellung der Einwohnerzahlen für die Finanzausstattung der Gemeinden zukommt. Durch die gesetzliche Festlegung der aus diesen Feststellungen fortgeschriebenen Einwohnerzahlen wird die fachgerichtliche Prüfung der Verletzung des Anspruchs auf interkommunale Gleichbehandlung sachwidrig weitgehend ausgeschlossen.

3. Darin liegt zugleich eine Verletzung der dem Rechtsstaatsprinzip immanenten Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes.

Im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde sind neben Art. 78, 79 LV NRW (Art. 28 GG) als Prüfungsmaßstab auch solche Verfassungsvorschriften heranziehen, die ihrem Inhalt nach geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen

*VerfGH NRW 15.09.1986 - 17/85 - juris Rn. 3 m.w.N.
= ÖVGE 39, 292; Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher,
LVerf NRW, Art. 75 Rn. 54.*

Hierzu gehört auch das für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern geltende Rechtsstaatsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG), das zugleich auch kraft Landesverfassungsrechts gilt

VerfGH NRW 08.05.2012 - 2/11 - juris Rn. 48 m.w.N.
= *OVGE 55, 269.*

Das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet u.a. effektiven Rechtsschutz, der vorliegend aber gerade verkürzt wird, indem den Kommunen der verwaltungsgerichtliche Klageweg weitgehend abgeschnitten wird

VerfGH NRW 09.02.1999 - 11/98 - juris Rn. 47
= *OVGE 47, 280.*

Diese gesetzgeberische Entscheidung steht in Widerspruch zur Eröffnung des Rechtsschutzes gegen die Feststellungsbescheide des IT.NRW mittelbar durch § 2 Satz 2 ZensG 2011 AG NRW. In dieser Vorschrift hat der Landesgesetzgeber bestimmt, dass die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl gegenüber jeder Gemeinde durch Verwaltungsakt erfolgt. Gerade für die bedeutsamsten Rechtsfolgen der Berechnung der Einwohnerzahl, die sich aus den Gemeindefinanzierungsgesetzen ergeben, hat er jedoch die rechtliche Relevanz dieses Verwaltungsakts aufgehoben, ohne dass es dafür einen sachlichen Grund gäbe. In anderen gesetzlichen Regelungen ist die Bezugnahme auf die durch Verwaltungsakt festgestellten Einwohnerzahlen dagegen erhalten geblieben (vgl. z.B. §§ 3 Abs. 1 und 2, § 4b FlüAG NRW, § 26 GO NRW, § 3 KWahlG NRW). Ein Grund für diese Differenzierung ist nicht erkennbar.

Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung dient nicht allein dem Rechtsschutz, sondern darüber hinaus auch der Gewährleistung der Richtigkeit der Berechnungen im öffentlichen Interesse. Bereits im Anschluss an die Volkszählung des Jahres 1987 wurde in der Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber sich u.a. auch die Kontrolle durch die Gemeinden zu Nutze machen wollte. Es sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber im Volkszählungsgesetz 1987 - auch ohne ausdrückliche Normierung - die Festlegung der Einwohnerzahl in der Form des Verwaltungsaktes zugrunde gelegt und darin eine Regelung im Interesse der Gemeinde gesehen habe, die es dieser erlaubte, für sie nachteilige Fehler oder Unrichtigkeiten notfalls in einem verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit klären zu lassen

vgl. HessVGH 19.09.1991 - 6 UE 2588/89 - juris Rn. 38,
bestätigt durch BVerwG 17.03.1992 - 7 B 24/92 -;

HessVGH 07.12.1987 NJW 1988, 988, 989; Meissner, NVwZ 1989, 1, 8.

III.

Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung folgt auch aus dem alternativen Berechnungsmodell des § 8 Abs. 3 Satz 3 GFG 2016. Während es für den Hauptansatz nach dem Günstigkeitsprinzip auf den jeweils höheren Wert der nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 i.V.m. Anlage 3 oder § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2016 durchzuführenden Bestimmung der Einwohnerzahl ankommt, ist bei zahlreichen anderen Zuwendungen nach dem GFG 2016 allein § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 i.V.m. Anlage 3 maßgeblich. Ein sachlicher Grund für diese Differenzierung ist nicht erkennbar und kann wohl kaum in einer „größtmöglichen Zurückhaltung gegenüber einer Beschränkung des Rechtsschutzes“ in den Bereichen, in denen „die Verlässlichkeit und Stabilität der Finanzplanung es erfordern“, wie die Landesregierung Nordrhein-Westfalen auf S. 13 ihres Schriftsatzes vom 02.07.2015 im Verfahren VerfGH 37/14 hat vortragen lassen.

IV.

Die gesetzliche Bestimmung der Zahl der Einwohner der Beschwerdeführerinnen im GFG 2016 verletzt den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf interkommunale Gleichbehandlung auch deshalb, weil sie auf einer Berechnungsmethode beruht, die ohne hinreichenden sachlichen Grund eine Benachteiligung der Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern bewirkt, zu denen die Beschwerdeführerinnen gehören.

Die Länder sind verfassungsrechtlich verpflichtet, ihre Gemeinden grundsätzlich gleich zu behandeln

vgl. BVerfGE 83, 363, 393; 137, 108, Rn. 106 ff.; BVerwG 25.03.1998 - 8 C 11.97 - DVBl. 1998, 776, 779.

Eine unterschiedliche Behandlung muss durch einen sachlichen Grund gestützt sein. Die Sachwidrigkeit ist indiziert, wenn eine gesetzliche Regelung nach dem Maßstab des vom Gesetzgeber gewählten Regelungskonzepts systemwidrig ist

vgl. VerfGH NRW 11.12.2007 - 10/06 - OVGE 51, 272, 284; VerfG MV 30.06.2011 - 10/10 - juris Rn. 51 ff.

Das gilt auch dann, wenn die unterschiedliche Behandlung auf Vorgaben eines einfachen Bundesgesetzes beruht. Denn Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet die interkommunale Gleichbe-

handlung in derselben Weise wie Art. 78 LV NRW. Ein Bundesgesetz, das durch seine Regelungen das Land Nordrhein-Westfalen veranlasst, seine Gemeinden ohne hinreichenden sachlichen Grund unterschiedlich zu behandeln, kann daher eine solche Ungleichbehandlung nicht legitimieren.

Das ZensG 2011 enthält unterschiedliche Regelungen zur Erhebung der Daten als Grundlage für die Berechnung der Einwohnerzahlen für die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern einerseits und die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern andererseits. Diese unterschiedlichen Regelungen werden nicht durch sachbezogene Differenzierungsgründe getragen. Sie bewirken, dass Fehler bei der Ermittlung der Einwohnerzahlen bei den Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern tendenziell zu einer geringeren Einwohnerzahl führen als bei den Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.

Daraus folgt eine Benachteiligung der Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, soweit sich eine hohe Einwohnerzahl auf die Höhe der finanziellen Zuweisungen durch das Land positiv auswirkt.

In Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern wurde auf der Grundlage von § 7 ZensG 2011 eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis durchgeführt. In Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern erfolgte demgegenüber nur eine Befragung zur Bereinigung von Unstimmigkeiten in Bezug auf Anschriften mit nur einer Wohnung nach § 16 ZensG 2011 sowie eine Mehrfachfallprüfung nach § 15 Abs. 3 ZensG 2011. Befragungen zur Bereinigung von Unstimmigkeiten, die z.B. dann vorliegen sollen, „wenn Personen anhand ihrer Meldedaten keiner Wohnung zugeordnet werden können oder wenn die Zahl der Personen nach Angaben aus der Gebäude- und Wohnungszählung größer ist als die Zahl der Personen in den Meldedaten“

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 44,

wurden in den Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern nicht durchgeführt.

Die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und kleinere Gemeinden wurden auch bei der Korrektur von Mehrfachfällen unterschiedlich behandelt. Bei Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern erfolgte eine maschinelle Bereinigung durch das Statistische Bundesamt auf der Grundlage von Einzugsdaten (§ 15 Abs. 2 ZensG 2011). Demgegenüber wurde für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern der Wohnungsstatus durch das Statistische Landesamt festgestellt (§ 15 Abs. 3 ZensG 2011). Dabei waren Befragungen vorzunehmen

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 43.

Nach Darstellung des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter wurden „all diejenigen um Klärung gebeten, die am 9. Mai 2011 mit mehreren Hauptwohnsitzen oder ausschließlich mit Nebenwohnsitz in den Melderegistern gemeldet waren“ (vgl. den als

Anlage 3

beigefügten Ausdruck von der gemeinsamen Internetseite des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter zum Zensus 2011).

Diese unterschiedlichen Erhebungsmethoden hatten zur Konsequenz, dass die Berechnung der Einwohnerzahlen für die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern im Durchschnitt zu einem weitaus höheren „Verlust“ von Einwohnern im Vergleich sowohl zu den Melderegistereintragungen als auch zur Fortschreibung der Volkszählung 1987 geführt hat als in den kleineren Gemeinden. Das zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Abweichungen bei den Gemeinden mit 10.000 bis 13.000 Einwohnern einerseits und 7.000 bis 10.000 Einwohnern andererseits vergleicht. Es wird dazu auf die Darlegungen in der als

Anlage 4

beigefügten Untersuchung von Jacobi (dort vor allem Tabelle 5) und in der als

Anlage 5

beigefügten Untersuchung von Björn und Sören Christensen, Hoppe und Spandel Bezug genommen.

Im Gesetzgebungsverfahren wurden die unterschiedlichen Erhebungsmethoden für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern einerseits und kleinere Gemeinden andererseits mit Erwägungen begründet, die sich durchweg als sachwidrig erweisen.

1. Primär wurde darauf abgehoben, sowohl Übererfassungen als auch Untererfassungen in den Melderegistern seien in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern geringer als in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Außerdem sei der Saldo zwischen diesen beiden einander entgegenwirkenden Fehlern in kleineren Gemeinden tendenziell geringer. Diese Erkenntnisse hätten sich aus dem Zensusstest zum Stichtag 05.12.2001 ergeben

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 30, 44.

- a) Diese Erwägungen sind schon deshalb nicht tragfähig, weil der Zensusstest 2001 für die Beurteilung von Übererfassungen und Untererfassungen in den Melderegistern bei Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens für das ZensG 2011 im Jahre 2009 nicht mehr aussagekräftig war. Der Zensusstest 2001 wurde vor Einführung der Steueridentifikationsnummer zum 01.07.2007 durchgeführt.

Zur erstmaligen Zuteilung der Steueridentifikationsnummer hatten die Meldebehörden bis zum 30.06.2007 dem Bundeszentralamt für Steuern die in § 139b Abs. 6 AO bezeichneten Daten mitzuteilen (vgl. § 3 der Verordnung zur vergabesteuerlicher Identifikationsnummern). Weitere Datenübermittlungen der Meldebehörden an das Bundeszentralamt für Steuern erfolgen seither nach § 139b Abs. 7 und 8 AO. Umgekehrt unterrichtet das Bundeszentralamt für Steuern die Meldebehörden gemäß § 139b Abs. 9 AO über konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der ihm von den Meldebehörden übermittelten Daten. Dieser Datenabgleich hat zu einer erheblichen Verbesserung der Qualität der Melderegister geführt. Dies scheint auch den Statistischen Ämtern bewusst zu sein: „Es ist anzunehmen, dass sich die Qualität und die Aktualität der Einträge in den Melderegistern im Vergleich zum Zeitpunkt des Zensusstests 2001 verbessert haben. Dies könnte unter anderem an der Einführung der Steuer-Identifikationsnummer zum 1. Juli 2007 liegen.“ (Diehl in Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik Juni 2012, Methoden der Mehrfachfallprüfung im Zensus 2011, S. 484).

Im Rahmen des Datenabgleichs wurden zunächst Dubletten identifiziert und entfernt. Die Melderegister wurden nach Klärung des Hauptwohnsitzes berichtigt.

Kommen neue Daten hinzu, so wird ein Abgleich mit dem vorhandenen Datenbestand der Steuer-ID-Datenbank vorgenommen. Das Verfahren, das dabei angewandt wird, hat die Bundesregierung in BT-Drucks. 18/929 beschrieben. Entscheidend ist in diesem Verfahren die kontinuierliche Durchführung von Plausibilitätsprüfungen unter Verwendung der Steuer-ID-Datenbank und die Klärung aller nicht unmittelbar plausiblen Sachverhalte durch Ermittlungsmaßnahmen der Meldebehörden. Dieses Überprüfungsverfahren gewährleistet qualitativ bessere Ergebnisse als die maschinelle Mehrfachfallprüfung gemäß § 15 Abs. 2 ZensG 2011.

Beweis: Sachverständigengutachten

Die darauf bezogenen Erwägungen in dem Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 06.08.2015

RO 5 K 13.2149 Rn. 245

berücksichtigen nicht hinreichend die Effekte der kontinuierlichen Durchführung von Plausibilitätsprüfungen.

- b) Die Annahme, Über- und Untererfassungen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern seien signifikant seltener als in größeren Gemeinden, ist auch sachlich unzutreffend. Das zeigt eine nähere Analyse der Übererfassungs- und Untererfassungsraten, die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder im Jahre 2004 veröffentlicht wurden

(Anlage 6).

Danach wurden beim Zensusstest 2001 „Netto-Karteileichenraten“ (d.h. Übererfassungen) festgestellt, die sich bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern auf 2 %, bei Gemeinden mit 10.000 bis weniger als 50.000 Einwohnern auf 2,5 %, bei Gemeinden mit 50.000 bis weniger als 100.000 Einwohnern auf 2,4 % und bei Gemeinden ab 100.000 Einwohnern auf 4,3 % beliefen (Anlage 6 Tabelle 3). Eine Rechtfertigung für eine Differenzierung ausgerechnet zwischen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und größeren Gemeinden ergibt sich aus diesen Zahlen nicht; näher läge eine Differenzierung zwischen Gemeinden mit weniger und mehr als 100.000 Einwohnern.

Hinsichtlich der Untererfassungen ergab der Zensusstest 2001 bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und mit 10.000 bis weniger als 50.000 Einwohnern übereinstimmend 1,3 %, bei Gemeinden mit 50.000 bis weniger als 800.000 Einwohnern 2,1 % und bei Gemeinden mit mindestens 800.000 Einwohnern knapp 3 % (Tabelle 1 der Anlage 6). Auch diese Daten rechtfertigen keine Differenzierung gerade zwischen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und ab 10.000 Einwohnern. Der primär angeführte Differenzierungsgrund ist deshalb offensichtlich nicht tragfähig.

Die Beschwerdeführerinnen weisen darauf hin, dass auf Seite 79 des Normenkon-

trollantrags des Senats von Berlin vom 20.07.2015

(Anlage 7)

abweichende Zahlen angegeben sind. Diese Zahlen konnten die Beschwerdeführerinnen den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts nicht entnehmen. Im Ergebnis bestätigen sie aber die Bewertung, dass der Zensusstest 2011 die Differenzierung zwischen Gemeinden mit weniger als 10.000 und mindestens 10.000 Einwohnern unter dem Kriterium der Fehlerhaftigkeit der Melderegister nicht trägt.

Auf welchen konkreten Feststellungen die Annahme beruht, die Fehlerraten seien „in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern geringer als in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern“

BT-Drucks. 16/12219 S. 30,

ist angesichts der veröffentlichten Ergebnisse des Zensusstests 2011 nicht ersichtlich.

Das Verwaltungsgericht Regensburg hat in seinem Urteil vom 06.08.2015 versucht, die unterschiedliche Behandlung von Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern einerseits und Gemeinden mit 10.000 bis weniger als 50.000 Einwohnern andererseits mit der Erwägung zu begründen, der Gesetzgeber habe diese Differenzierung vornehmen dürfen, um aussagekräftige Zusatzinformationen auch aus den Erhebungen für die Gemeinden mit 10.000 bis weniger als 50.000 Einwohnern zu gewinnen

RO 5 K 13.2149 Rn. 252 ff.

Diese Argumentation ist schon deshalb nicht tragfähig, weil es keinen Anhaltspunkt für die Annahme gibt, der Gesetzgeber habe die Ungleichbehandlung auf diese Erwägung stützen wollen. Ab welcher Gemeindegröße eine Stichprobe erforderlich war, um insgesamt hinreichend aussagekräftige Zusatzinformationen zu erlangen, wurde im Gesetzgebungsverfahren nicht untersucht und erwogen.

- c) Es kommt hinzu, dass die Erwägungen des Gesetzgebers nicht im Ansatz geeignet sind, die Entscheidung zu rechtfertigen, in Gemeinden mit mindestens

10.000 Einwohnern auf die in § 16 ZensG vorgesehene Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten in Bezug auf Anschriften mit nur einer Wohnung zu verzichten. Eine solche Befragung kann in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ebenso aussagekräftige Erkenntnisse erbringen wie in den kleineren Gemeinden

vgl. zu diesem Gesichtspunkt auch Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 54.

2. Zusätzlich wurde im Gesetzgebungsverfahren behauptet, dass sich für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern „die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten als das optimale Instrument“ erwiesen habe, „um die Fehlerraten mit einer vergleichbaren Genauigkeit zu ermitteln, wie dies bei Gemeinden über 10.000 Einwohnern durch die Stichprobe geschieht“

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 44.

Diese Erklärung ist nicht nachvollziehbar. Für die Annahme, beide Erhebungsmethoden führten zu einer „vergleichbaren Genauigkeit“, fehlen hinreichende Grundlagen. Im Gegenteil belegt der erwähnte Unterschied bei den „Einwohnerverlusten“ zwischen Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern einerseits und kleineren Einwohnern andererseits, dass die Annahme unzutreffend ist.

3. Außerdem wurde ausgeführt, eine Fehlerkorrektur mittels einer Stichprobenerhebung eigne „sich für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern nicht, da wegen der begrenzten Einwohnerzahl aussagekräftige Stichprobenergebnisse nur bei einem erheblich größeren Gesamtstichprobenumfang zu erzielen wären“

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 44.

Auch dieses Argument ist in mehrfacher Hinsicht verfehlt. Das gilt sowohl hinsichtlich des Verzichts auf die in § 16 ZensG 2011 vorgeschriebenen Befragungen in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern als auch hinsichtlich des Verzichts auf weitergehende Erhebungen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.

- a) Das Argument beantwortet nicht die Frage, weshalb in den Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern auf eine Befragung verzichtet wird, die in kleineren Gemeinden als Grundlage für die Korrektur von Über- und Untererfassungen als

geeignet bewertet wird. Die Zahl der Anschriften mit mehr als einer bewohnten Wohnung steigt tendenziell mit der Einwohnerzahl der Gemeinde. Das ist aber kein Grund, auf die Befragung zu verzichten (vgl. bereits oben 1. c)).

Außerdem hätte nichts dagegen gesprochen, die Befragung in Gemeinden ab einer bestimmten Größe auf Anschriften mit mehr als einer Wohnung zu erstrecken. Der mit einer Befragung verbundene Aufwand ist in großen Gemeinden nicht größer als in kleineren Gemeinden.

- b) Eignet sich eine Stichprobenerhebung für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern nicht, so kann dieser Umstand es nicht rechtfertigen, in diesen Gemeinden eine ganz andere - erheblich reduzierte - Erhebungsmethode zu wählen, die systematisch dazu führt, dass höhere Einwohnerzahlen als bei größeren Gemeinden festgestellt werden. Das hat der Gesetzgeber im Grundsatz auch erkannt und die gesetzlichen Regelungen auf die Annahme gestützt, die beiden Erhebungsverfahren führten zu ebenso zuverlässigen Ergebnissen. Diese Annahme hat sich aber als unzutreffend erwiesen und hatte auch im Zeitpunkt der gesetzlichen Regelung keine hinreichende Grundlage. Dass es grundsätzlich möglich gewesen wäre, die Ungleichbehandlung der Gemeinden mit 10.000 Einwohnern einerseits und der kleineren Gemeinden andererseits zu vermeiden, steht außer Zweifel.

Die Nachteile der automatisierten Mehrfachfallprüfung werden z.B. aus dem Beispiel deutlich, das in dem Papier „Ergänzende Information zur Mehrfachfallprüfung“ des IT.NRW vom 01.07.2013 auf Seite 8 gebildet ist. Danach ist nach Ablauf von sechs Monaten automatisch anzunehmen, dass ein Student, der sich mit Nebenwohnsitz in einem Studentenwohnheim in der Universitätsstadt angemeldet hat, dort seinen Hauptwohnsitz hat. Dies widerspricht § 16 Abs. 2 Meldengesetz NRW. Denn es kann keineswegs generell angenommen werden, dass die Wohnung am Studienort die vorwiegend benutzte Wohnung des Studenten ist. Viele Studenten halten sich am Studienort weniger auf als am Heimatort.

Unabhängig davon führt das Verfahren der Mehrfachfallprüfung, das der IT.NRW angewandt hat, sowohl bei den Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern als auch bei den kleineren Gemeinden zu Doppelabzügen. Wenn z.B. ein Student nach dem 09.05.2011 seinen Hauptwohnsitz von Velbert nach Münster umgemel-

det hat, erscheint er im Melderegister der Stadt Velbert noch einmal als Abgang, obwohl er von dem IT.NRW im Rahmen der Mehrfachfallprüfung schon einmal als „Übererfassung“ abgezogen und als „Untererfassung“ in Münster addiert wurde. Dies hat erhebliche praktische Relevanz. So hat z.B. Münster durch die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer im Jahre 2011 einen statistischen Zuwachs von ca. 12.000 Einwohnern erlangt.

4. Für die unterschiedliche Behandlung der Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und der kleineren Gemeinden bei der Bereinigung von Mehrfachfällen, die sich aus § 15 Abs. 2 und Abs. 3 ZensG 2011 ergibt, ist ein sachlicher Grund nicht im Ansatz ersichtlich. Die maschinelle Korrektur führt naturgemäß häufiger zu Fehlern als eine Korrektur auf der Grundlage von Feststellungen im Einzelfall

vgl. auch dazu Martini, S. 54 f.

Um bei der Bereinigung von Mehrfachfällen zu zutreffenden Ergebnissen zu gelangen, müssten die melderechtlich relevanten tatsächlichen Umstände berücksichtigt werden. Das kann nicht allein auf der Grundlage von Daten geschehen, die im Melderegister gespeichert sind, sondern erfordert die Einholung von Informationen bei den mehrfach gemeldeten Personen. Diese Informationen wurden in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern - anders als in kleineren Gemeinden - jedoch nicht eingeholt.

Die unterschiedliche Behandlung der Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und kleinerer Gemeinden bei der Bereinigung von Mehrfachfällen wurde im Gesetzgebungsverfahren nicht thematisiert. Zur Rechtfertigung dieser Differenzierung hat der IT.NRW in verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren auf die Erwägungen des Gesetzgebers zur unterschiedlichen Qualität der Melderegister in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und kleineren Gemeinden hingewiesen. Dieser Hinweis ist bereits aus den oben unter 1. dargelegten Gründen nicht tragfähig. Es kommt hinzu, dass die unterschiedliche Qualität der Melderegister keinen Bezug hat zu der Methode der Bereinigung von Mehrfachfällen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb in Gemeinden, bei denen die Einwohnerzahl aufgrund einer Stichprobe berechnet wird, die Korrektur von Mehrfachfällen auf der Grundlage einer Methode erfolgt, die wesentlich gröber und fehleranfälliger ist als die in anderen Gemeinden angewandte Methode.

Die Vermutung des Verwaltungsgerichts Regensburg, „dass Personen in Gemeinden mit höheren Schwankungen ihren Hauptwohnsitz dort haben, wo sie sich zuletzt gemel-

det haben“

VG Regensburg 06.08.2015 - RO 5 K 13.2149 - Rn. 260,

hat keine hinreichende Grundlage. Sie steht in Widerspruch zu der Annahme, dass die Melderegister in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern zuverlässiger seien als in größeren Gemeinden.

V.

Neben der unmittelbaren Verletzung des Anspruchs auf interkommunale Gleichbehandlung durch Anwendung unterschiedlicher Methoden bei der Feststellung der Einwohnerzahlen, die die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern gegenüber kleineren Gemeinden benachteiligt, beruht die gesetzliche Festlegung der Einwohnerzahlen der Beschwerdeführerinnen auf weiteren mittelbaren Verletzungen ihrer Ansprüche auf interkommunale Gleichbehandlung, die durch Fehler bei der Berechnung der Einwohnerzahlen entstanden sind. Diese Fehler beruhen teilweise auf Vorgaben des ZensG 2011. Außerdem wurden diese Vorgaben fehlerhaft angewendet.

1. Die Beschwerdeführerinnen werden durch einen im ZensG 2011 angelegten systemwidrigen Ausschluss der Berichtigung der aus den Melderegistern übernommenen Angaben zum Wohnungsstatus im Rahmen der Haushaltsstichprobe benachteiligt.

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 ist die amtliche Einwohnerzahl einer Gemeinde die Gesamtzahl der Personen, die ihren üblichen Aufenthaltsort in der Gemeinde haben. Der übliche Aufenthaltsort einer Person ist gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 der Ort, an dem die Person nach den melderechtlichen Vorschriften mit nur einer alleinigen Wohnung oder mit ihrer Hauptwohnung gemeldet sein sollte. Dennoch bestimmt § 7 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011, die Feststellung von Abweichungen zwischen Melderegistereintragen und den an einer Wohnanschrift wohnenden Personen nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 umfasse nicht die Berichtigung der aus den Melderegistern übernommenen Angaben zum Wohnungsstatus der Person. Abweichend davon ist gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 an Anschriften mit Sonderbereichen zu klären, an welchem Ort die Personen mit Haupt- und Nebenwohnung zu zählen sind. Außerdem schreibt, wie bereits erwähnt wurde, § 15 Abs. 3 ZensG 2011 die Bereinigung von Mehrfachfällen vor, wobei in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern Befragungen vorzunehmen sind; diese Regelungen erfassen allerdings diejenigen Personen

nicht, die nur mit einer Wohnung gemeldet sind, tatsächlich aber mehrere Wohnungen haben.

Der Bundesrat hat im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen, § 7 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011 zu streichen. In der Begründung seines Vorschlags hat er u.a. ausgeführt:

„Für die Korrektur des Wohnstatus durch den in der Haushaltsstichprobe erfragten üblichen Aufenthaltsort spricht, dass dieses Vorgehen der Verfahrensweise bei allen bisherigen Volkszählungen entsprechen würde. Bei der Beurteilung dieser Frage ist auch zu berücksichtigen, dass an anderen Stellen im registergestützten Zensus 2011 der primärstatistisch festgestellte Wohnstatus die maßgebliche Größe ist. Dies gilt insbesondere bei der Erhebung an Sonderanschriften. Wird in der Haushaltsstichprobe der in der Befragung ermittelte Wohnstatus ignoriert, so führt dies demnach zu unterschiedlichen Verfahrensprinzipien innerhalb des Zensus. Bemerkenswert ist diesbezüglich auch, dass in dem Zensusmodell in Österreich - welches noch viel intensiver auf Registerdaten zurückgreift (dort gehen Daten aus 43 Registern ein) - letztendlich bei der Überprüfung des Wohnstatus ausschließlich das primärstatistisch ermittelte Ergebnis gilt.“

BT-Drucks. 16/12219 S. 58.

Der Bundestag ist diesem Vorschlag nicht gefolgt. In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung erklärt, methodische Untersuchungen bisheriger Volkszählungen hätten „gezeigt, dass in der Haushaltsstichprobe bei komplexen Fragestellungen wie der melderechtlich korrekten Angabe des Wohnungsstatus mit Antwortfehlern gerechnet werden“ müsse, „die wegen fehlender Möglichkeit der Gegenprüfung in der Regel nicht aufgedeckt werden“ könnten. Sie hat außerdem mögliche Gründe für unzutreffende Angaben zum Wohnungsstatus genannt

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 74 f.

Die Erklärungen der Bundesregierung sind allerdings nicht geeignet, den Systembruch zu rechtfertigen, auf den der Bundesrat zutreffend hingewiesen hat. Worum es sich bei den von der Bundesregierung angeführten methodischen Untersuchungen konkret handeln soll, ist unklar. Es ist selbstverständlich, dass die bei Befragungen erhobenen Angaben nicht immer zutreffend sind. Daraus ergibt sich eine generelle Unsicherheit statistischer Korrekturen der aus den Melderegistern erhobenen Daten auf der Grundla-

ge von Befragungen. Es fehlen nachvollziehbare Erkenntnisse, die die Annahme rechtfertigen, dass unrichtige Angaben zum üblichen Aufenthaltsort häufiger sind als unrichtige Angaben zu anderen Fragen. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb bei der Erhebung in Sonderbereichen und bei Mehrfachfällen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern die Angaben zum üblichen Aufenthaltsort zuverlässiger sein sollen als sonst.

Dieser Systembruch benachteiligt sachwidrig besonders Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Personen, die Wohnungen in mehreren Gemeinden haben und sich überwiegend in der Gemeinde aufhalten, in denen sie nicht mit der Hauptwohnung gemeldet sind. Das gilt besonders, wenn diese Gemeinden mehr als 10.000 Einwohner haben, z.B. für Gemeinden mit Hochschulstandorten.

2. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 dient die Erhebung „der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 Prozent“. § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 setzt die „Qualitätsvorgaben“ des § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 in Bezug zu dem Stichprobenumfang. Die Bundesregierung hatte gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 zur Erreichung der „Qualitätsvorgaben“ des § 7 Abs. 1 ZensG 2011 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Stichprobenverfahren und den konkreten Stichprobenumfang festzulegen.

Das Gesetz bestimmt nicht, was unter einem einfachen relativen Standardfehler zu verstehen ist und wie er zu berechnen ist. Eine Erläuterung enthält allerdings die Begründung des Gesetzentwurfs, in der ausgeführt wurde:

„Ausgehend von den festgelegten Genauigkeitsanforderungen ergibt sich für die Schätzung der Über- und Unterfassungen der Melderegister für die Kreise und die Gemeinden ab 10.000 Einwohner, dass mit 95-prozentiger Sicherheit der Unterschied zwischen der festgestellten und der tatsächlichen (aber unbekannt) Einwohnerzahl maximal 1 Prozent der Registerbevölkerung dieser Gemeinde beträgt. Das bedeutet z.B. für eine Gemeinde, für die eine Einwohnerzahl von 20.000 ermittelt wurde, dass das Ergebnis mit 95 Prozent Wahrscheinlichkeit nicht mehr als 200 Personen von der tatsächlichen Einwohnerzahl abweicht, d.h. von Ausnahmefällen abgesehen in der Regel deutlich besser ist.“

BT-Drucks. 16/12219 S. 31.

Diese Qualitätsvorgabe wurde in der Literatur dahin interpretiert, „dass die amtliche Einwohnerzahl in jeder 20. Gemeinde (also in 5 % der Fälle) außerhalb des vom Gesetzgeber verbindlich vorgegebenen Konfidenzniveaus (von 1 % der Registerbevölkerung) liegen darf“

vgl. Martini, S. 43.

Demgegenüber vertreten das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter, es genüge, dass der einfache relative Standardfehler gewichtet nach Einwohnerzahlen im Bundesdurchschnitt unter 0,5 (nämlich bei 0,49) liege (vgl. den als

Anlage 8

beigefügten Ausdruck von der Internetseite des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter zum Zensus 2011). Diese Auffassung ist unzutreffend (dazu unten a)). Die gesetzliche Qualitätsvorgabe wurde weit verfehlt (dazu b)). Der Verordnungsgeber hat es versäumt, die Einhaltung der Qualitätsvorgabe durch die dazu gebotenen Regelungen in der Verordnung auf der Grundlage von § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 zu gewährleisten (dazu c)). Das führt zur Rechtswidrigkeit der Berechnung der Einwohnerzahlen, die der gesetzlichen Festlegung zugrunde liegt (unten d)).

- a) Die Beschwerdeführerinnen teilen die in dem Normenkontrollantrag des Senats von Berlin (Anlage 6) dargestellten Bedenken gegen die Bestimmtheit von § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ZensG 2011 (S. 56 ff. des Antrags). Unabhängig davon ist die Auffassung, die „Qualitätsvorgabe“ in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 beziehe sich auf einen nach Einwohnerzahlen gewichteten Bundesdurchschnitt jedenfalls unzutreffend. Sie ist mit dem Zweck der Regelung nicht vereinbar.

Der Zensus dient gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 ZensG 2011 der Feststellung der Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Präzisionsanforderung in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ZensG 2011 soll gewährleisten, dass dieses Ziel erreicht wird.

Für die Feststellung der Einwohnerzahl des Bundes mag es sachgerecht sein, die Präzisionsanforderung des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 nach Einwohnerzahlen zu gewichten und auf den Bundesdurchschnitt zu beziehen. Für die Fest-

stellung der Einwohnerzahlen der Länder und der Gemeinden kann dies jedoch nicht genügen. Anderenfalls wären, um ein Extrembeispiel zu bilden, die Präzisionsanforderungen auf Landesebene bereits dann erfüllt, wenn in Nordrhein-Westfalen eine um 25 % zu niedrige, in den fünf neuen Bundesländern eine um 25 % zu hohe und in den übrigen Bundesländern die richtige Einwohnerzahl festgestellt wäre. Auf Gemeindeebene könnte z.B. die Feststellung zu hoher Einwohnerzahlen in wenigen Großstädten die Feststellung zu niedriger Einwohnerzahlen in einer großen Zahl kleinerer Gemeinden ausgleichen. Da das Ziel der Feststellung der Einwohnerzahlen sich nicht allein auf den Bund, sondern auch auf die Länder und die Gemeinden bezieht, muss dasselbe für die gesetzlich normierten Präzisionsanforderungen gelten.

Wie sich aus der oben zitierten Passage der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt, liegt diese Konzeption auch dem Gesetz zugrunde. Die „Genauigkeitsanforderungen“ sind in dieser Passage auf die einzelnen Gemeinden bezogen. In dem dort gebildeten Beispiel ist die Genauigkeitsanforderung verfehlt, wenn in einer einzelnen Gemeinde die Wahrscheinlichkeit einer über einprozentigen Abweichung der tatsächlichen Einwohnerzahl von der festgestellten Einwohnerzahl über 5 % liegt. Zusätzlich wurde in der Begründung zu § 7 Abs. 2 ZensG 2011 ausgeführt, dass die Ergebnisse für die in § 7 Abs. 1 „benannten administrativen Einheiten (Gemeinden, Kreise) ... mit der vorgegebenen Qualität zu ermitteln“ seien

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 32.

Bezüge sich die Qualitätsvorgabe allein auf den nach Einwohnerzahlen gewichteten Bundesdurchschnitt, so wären die auf einzelne Gemeinden bezogenen Erläuterungen in der Begründung des Gesetzentwurfs verfehlt und irreführend.

Wenn sich die Qualitätsvorgabe nicht auf die einzelnen Gemeinden bezögen, wären die amtlichen Feststellungen der Einwohnerzahlen der Gemeinden überdies von vornherein ungeeignet als Grundlage für Entscheidungen der Länder, die an diese Feststellungen anknüpfen, insbesondere die Entscheidungen über die Zuweisungen von Finanzmitteln. Eine solche Anknüpfung ist jedoch landesgesetzlich geregelt. Im übrigen ist generell ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt der erhobenen Daten für die Funktionsfähigkeit der amtli-

chen Statistik notwendig

BVerfGE 65, 1, 50; Martini, S. 57 f.

Die gesetzlich normierten Auswirkungen der Berechnung der Einwohnerzahl auf die Finanzausstattung der Gemeinden haben überdies zur Konsequenz, dass das Interesse der Gemeinden an einer genauen Berechnung der Einwohnerzahl durch Art. 28 Abs. 2 GG (und damit auch durch Art. 78 LV NRW) geschützt ist

VG Bremen 06.11.2014 - 4 K 841/13 - juris Rn. 63.

- b) Den Beschwerdeführerinnen ist nicht bekannt, wie der einfache relative Standardfehler ermittelt wurde. Es wird gebeten, dies von Amts wegen aufzuklären.

Auf der gemeinsamen Internetseite des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter ist eine Aufstellung veröffentlicht, die den einfachen relativen Standardfehler für alle Gemeinden gesondert ausweist. Ein Ausdruck dieser Veröffentlichung ist als

Anlage 9

beigefügt. Daraus ist ersichtlich, dass nach den Ermittlungen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter der einfache relative Standardfehler in der weitaus überwiegenden Zahl der Gemeinden über 0,5 Prozent liegt. Dazu gehören die Beschwerdeführerin zu 2. mit einem einfachen relativen Standardfehler von 0,93 und die Beschwerdeführerin zu 3. mit einem einfachen relativen Standardfehler von 0,85. Die Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 wurde daher deutlich verfehlt, in NRW bei 274 (80,1 %) der 342 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern.

Dabei ist hervorzuheben, dass es große Unterschiede beim einfachen relativen Standardfehler zwischen den Gemeinden und zwischen den Bundesländern gibt. So hat in Brandenburg und in Thüringen keine einzige Gemeinde einen einfachen relativen Standardfehler von mehr als 0,8 %. Die Spannweite liegt in Nordrhein-Westfalen zwischen 0,26 % und 1,15 %. Zu der Abweichung von der gesetzlichen Qualitätsvorgabe hat das Statistische Bundesamt ausgeführt (Berg/Bihler in Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik April 2014, Das Hochrechnungsverfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2011, S. 235):

„Der Grund liegt in erster Linie darin, dass das Bestimmtheitsmaß der Regression mit den tatsächlichen Stichtagsdaten deutlich niedriger ist als der Planungswert aus dem Zensusstest, oder mit anderen Worten, dass der statistische Zusammenhang zwischen den existenten und den gemeldeten Personen nicht so stark ist, wie man durch den Zensusstest annehmen musste.“

Damit hat das Statistische Bundesamt zum Ausdruck gebracht, dass der Zensusstest als Planungsgrundlage unzureichend gewesen sei.

- c) Die Verfehlung der Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 dürfte teilweise auf der Fehleranfälligkeit des Anschriften- und Gebäuderegisters beruhen, das auf der Grundlage des ZensVorbG zu erstellen war und das die Grundlage für die Bildung der Stichproben nach Anschriften gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 bildete. Die Fehleranfälligkeit dieses Registers ist die Folge unzureichender Regelungstiefe. Insbesondere ist der Begriff des Anschriftbereichs in § 7 Abs. 2 ZensVorbG nicht definiert, so dass mit einer unterschiedlichen Anwendung durch die Erhebungsgestellten gerechnet werden musste

vgl. dazu Martini, S. 45.

Ebenso war mit Unterschieden bei der Qualifikation von Anschriften als Sondergebäude nach § 9 Abs. 9 ZensVorbG zu rechnen

vgl. dazu Martini, S. 46.

Inwieweit es bei der Anwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe tatsächlich zu Fehlern gekommen ist, vermögen die Beschwerdeführerinnen gegenwärtig nicht darzulegen, weil sie nicht einmal die Anschriften kennen, auf die sich die Erhebung in ihrem Zuständigkeitsbereich bezogen haben.

Die praktizierte Methode der Erhebung von Stichproben war außerdem ungeeignet zur Ermittlung von Untererfassungen. Die Erhebungsbeauftragten wurden mit Listen ausgestattet, die die Namen der an den Stichprobenadressen gemeldeten Einwohner enthielten. Sie konnten bei Aufsuchen der Stichprobenadressen Übererfassungen („Karteileichen“) dann feststellen, wenn eine gemeldete Person an der Adresse nicht vorgefunden wurde, wenn dies auch dauerhaft und nicht nur temporär der Fall war und wenn die Erhebungsbeauftragten tatsächlich an der vorgesehenen Adresse, auch bei etwaigen ungenauen Bezeichnungen, ermittelten.

Demgegenüber war eine Dokumentation von Untererfassungen nicht möglich, wenn eindeutige Hinweise auf alle an der Stichprobenadresse wohnenden Personen fehlten. Die Erhebungsbeauftragten hatten keine Möglichkeit festzustellen, wie viele Personen tatsächlich an den Stichprobenadressen wohnten. Ob die Listen, die den Erhebungsbeauftragten zur Verfügung gestellt wurden, aktuell waren, ist bisher nicht bekannt.

Es kommt hinzu, dass eine den Vorgaben des § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 entsprechende Verordnung nicht erlassen wurde. Die StichprobenV vom 25.06.2010 genügt dem Regelungsauftrag aus § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 nicht.

Grundsätzlich steht es im Ermessen des Adressaten einer Verordnungsermächtigung, ob er von der Ermächtigung Gebrauch macht. Im Einzelfall kann sich aber aus der gesetzlichen Ermächtigung eine Verpflichtung zum Erlass der Verordnung ergeben

*vgl. Brenner in von Mangoldt/Klein/Starck,
Grundgesetz, Band II, 6. Aufl. 2010, § 80 Rn. 71.*

§ 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 enthält einen klaren Regelungsauftrag. Danach hatte die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zur Erreichung der Ziele des § 1 Abs. 3 ZensG 2011 und der Qualitätsvorgaben des § 7 Abs. 1 ZensG 2011 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats das Stichprobenverfahren und den konkreten Stichprobenumfang festzulegen. Diese Verpflichtung wurde durch die StichprobenV nicht erfüllt.

In § 1 der StichprobenV wurde zwar der in § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 bezeichnete Zweck der Verordnung wiederholt. Die Verordnung enthält aber nicht die Regelungen, die zur Erreichung der Ziele des § 1 Abs. 3 und der Qualitätsvorgaben des § 7 Abs. 1 ZensG 2011 erforderlich waren. Das war bereits bei Erlass der Verordnung klar erkennbar. Denn das Stichprobenverfahren wurde entgegen dem gesetzlichen Regelungsauftrag der Verordnung nicht festgelegt. Der bundesweite Stichprobenumfang wurde in § 3 Abs. 2 StichprobenV auf 9,6 % der Bevölkerung festgelegt, bevor das im Gesetzgebungsverfahren für erforderlich erachtete wissenschaftliche Forschungsprojekt des Statistischen Bundesamts zur Entwicklung des Stichprobendesigns abgeschlossen war.

Die Vorstellungen des Gesetzgebers zur Festlegung des Stichprobenverfahrens auf der Grundlage von § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 ergeben sich der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift.

In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung war diese Ermächtigungsgrundlage noch nicht erhalten. Vielmehr sollte danach der Stichprobenumfang 8 % der Bevölkerung nicht überschreiten, und die Bundesregierung sollte ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den Stichprobenumfang zu vergrößern, wenn dies zur Erreichung der Qualitätsvorgaben des § 7 Abs. 1 erforderlich sein sollte

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 11.

In der Begründung des Entwurfs wurde allerdings bereits ausgeführt, die Regelung solle „verdeutlichen, dass es dem Gesetzgeber in erster Linie auf die Sicherstellung der in § 7 Abs. 1 geregelten Qualitätsvorgaben ankomme“, der „exakte Stichprobenumfang werde erst feststehen, wenn die Ergebnisse eines vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns vorliegen“

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 32.

Der Bundesrat schlug vor, der Bundesregierung aufzugeben „durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates auf wissenschaftlicher Grundlage das Stichprobenverfahren sowie den Stichprobenumfang so“ festzulegen, „dass die Ziele des § 1 Abs. 3 und die Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 erreicht werden können“. Zur Begründung führte er aus, es sei „erforderlich, das Stichprobenverfahren im Gesetz oder aufgrund Gesetzes zu regeln“. Angesichts der hohen Bedeutung der in § 7 Abs. 1 ZensG 2011 vorgesehenen Qualitätsvorgaben, sei es „erforderlich, anders als in sonstigen Statistikgesetzen, neben dem Stichprobenumfang insbesondere das Auswahlverfahren in einer Rechtsverordnung festzulegen“. Die Bundesregierung wurde gebeten, in der Begründung der Rechtsverordnung „wissenschaftlich fundiert das gewählte Stichprobenverfahren umfassend darzulegen und zu begründen“. Es müsse „detailliert dargelegt werden, wie über Stichprobendesigns, Stichprobenumfang, Schichtung und Hochrechnung gewährleistet“ sei, „dass im Rahmen der gewählten mathematisch-statistischen Methode die Fehlerabweichungen möglichst gering bleiben“

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 58 f.

Die gesetzliche Regelung beruht auf der Beschlussempfehlung des Innenausschusses

vgl. BT-Drucks. 16/122711 S. 6.

Dieser führte zur Begründung aus:

„Die Festlegung eines einheitlichen Stichprobendesigns aufgrund des vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Forschungsprojekts wird in die Rechtsverordnung der Bundesregierung einbezogen.“

BT-Drucks. 16/122711 S. 10

Der Gesetzgeber hat damit den Vorschlag des Bundesrates aufgegriffen, die Bundesregierung zu verpflichten, das Stichprobenverfahren zur Gewährleistung der Qualitätsvorgaben durch Rechtsverordnung zu regeln. Es bestand außerdem Einvernehmen darüber, dass die Festlegung des Stichprobenverfahrens unter Berücksichtigung der Ergebnisse eines von dem Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Forschungsprojekts erfolgen und nicht dem Gesetzesvollzug überlassen werden sollte.

Bei Erlass der StichprobenV war das von dem Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebene wissenschaftliche Forschungsprojekt nicht abgeschlossen. Vielmehr lagen Vorschläge eines Gutachters vor, die sich auf einzelne Elemente des Stichprobenverfahrens und den Stichprobenumfang bezogen. Es wurden noch nach Vorlage des Entwurfs der Verordnung weitere Empfehlungen des Auftragnehmers einbezogen

vgl. BR-Drucks. 114/10.

Der Verordnungsgeber hat deshalb in § 2 Abs. 2 StichprobenV bestimmt, dass bei der Erstellung des Stichprobenplans und bei der Stichprobenziehung die Qualitätsvorgaben aus dem vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens zu berücksichtigen seien. Diese Qualitätsvorgaben waren bei Erlass der Verordnung unbekannt. Deshalb wurde z.B. auch in § 2 Abs. 3 Nr. 5 StichprobenV nur allgemein bestimmt, dass das Stichprobenverfahren so ausgerichtet werde, dass für Gemeinden unter

10.000 Einwohnern die gleiche Auswahlwahrscheinlichkeit für Anschriften und Personen geben sei. § 3 Abs. 3 Nr. 3 StichprobenV sieht die Bildung von acht überschneidungsfreien Schichten mit etwa der gleichen Anzahl von Personen und die Bildung einer weiteren Schicht für Anschriften mit Sonderbereichen nach § 8 Abs. 5 Satz 2 ZensG 2011 vor, ohne die für Sonderbereiche zu bildende Schicht wie die acht anderen Schichten proportional zu begrenzen. Es bleibt auch offen, wie bei Auskunftssperren und gesetzlichen Übermittlungsverboten nach § 21 Abs. 5 und 7 MRRG zu verfahren ist

vgl. zu diesen Gesichtspunkten auch Martini, S. 50 f.

Ebenso wurde das Verfahren der automatisierten Mehrfachfallprüfung nach § 15 Abs. 2 ZensG 2011 nicht geregelt. Das Gesetz bestimmt insoweit nur, dass die Einzugsdaten „maßgebliche Entscheidungskriterien“ sind. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt sich aber, dass weitere Informationen genutzt werden sollten; in welcher Weise diese im Rahmen der automatisierten Prüfung zu berücksichtigen waren, blieb offen.

Die Beschwerdeführerinnen schließen sich der Auffassung des Senats von Berlin an, dass eine Regelung des Stichprobenverfahrens durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verfassungsrechtlich geboten war (dazu eingehend S. 34 ff. des als Anlage 6 beigefügten Normenkontrollantrags). Die Frage kann nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Verfahren allerdings offen bleiben. Jedenfalls verfehlt die Verordnung durch die Verweisung auf die Qualitätsvorgaben des vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts, dessen Ergebnisse bei Erlass der Verordnung noch nicht bekannt waren, und durch die Festlegung des Stichprobenumfangs vor Abschluss dieses Forschungsprojekts den gesetzlichen Regelungsauftrag.

Die Ergebnisse des von dem Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Gutachtens wurden erst lange nach Erlass der Verordnung im April 2012 vorgelegt

Münnich/Gabler u. a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im ZENSUS 2011.

Da die Gutachter vor der Fertigstellung des Gutachtens durch Empfehlungen an dem Entwurf der StichprobenV beteiligt waren, ist es nicht überraschend, dass das Gutachten zu dem Ergebnis gelangt, dass das Erreichen der Qualitätsvorgabe des

§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. ZensG 2011 gesichert erscheine und Probleme „hier nur auftreten könnten“, „wenn einzelne Melderegister doch wesentlich schlechter als erwartet geführt werden“ (S. 142 des Gutachtens). Diese Beurteilung ist aber durch die veröffentlichten Ergebnisse (dazu b)) widerlegt. Auf welchen Mängeln dies konkret beruht, können die Beschwerdeführerinnen nicht beurteilen. Es liegt aber auf der Hand, dass die in dem Forschungsprojekt vorgenommene Simulationsrechnung, auf die die gutachtliche Beurteilung gestützt ist, Fehler aufweisen kann.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts Bremen konnte bei der Bestimmung der Stichprobengröße daher nicht „mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden ..., dass der Stichprobenfehler im allgemeinen“ und für die Befragung im Gebiet einzelner Städte „im speziellen 0,5 % nicht überschreiten wird“

so VG Bremen 06.11.2014 - 4 K 841/13 - juris Rn. 66.

Eine solche Erwartung hatte auch bei Durchführung der Haushaltsstichprobe keine hinreichende Grundlage.

Beweis: Sachverständigengutachten

- d) In der Literatur wird die Auffassung vertreten, die Verfehlung der Qualitätsvorgabe eines einfachen relativen Standardfehlers von 0,5 % bewirke eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung jeder Gemeinde, die davon betroffen sei

vgl. Martini, S. 57 f., 62 ff.

Ob diese Auffassung zutrifft, kann offen bleiben. Jedenfalls hat die Verfehlung der gesetzlichen Qualitätsvorgabe bei der überwiegenden Zahl der Gemeinden die Rechtswidrigkeit aufgrund des ZensG 2011 erlassenen Feststellungsbescheide zur Folge. Denn eine derart weitgehende Verfehlung des Qualitätsziels bewirkt, dass die Feststellungsbescheide sich insgesamt als ungeeignet erweisen, die Einwohnerzahlen der Gemeinden im Verhältnis zueinander mit der gesetzlich angestrebten Genauigkeit anzugeben.

Die Verwendung des Wortes „angestrebten“ in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 rechtfertigt nicht die Annahme, die gesetzliche Qualitätsvorgabe sei rechtlich unverbindlich. Gegen diese Annahme spricht sowohl das Wort

„höchstens“ in § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 als auch der Wortlaut des § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011, wonach zur Erreichung der Qualitätsvorgaben des § 7 Abs. 1 ZensG 2011 durch Rechtsverordnung das Stichprobenverfahren und der konkrete Stichprobenumfang festzulegen ist. Eine „Qualitätsvorgabe“ ist kein unverbindliches Ziel. Außerdem bestätigen die im Gesetzgebungsverfahren entstandenen Unterlagen, dass der Gesetzgeber die Qualitätsvorgaben als verbindliche Regelungen konzipiert hat. So sind in der Begründung des Gesetzentwurfs die Qualitätsvorgaben als die „festgelegten Genauigkeitsanforderungen“ bezeichnet

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 31.

Es wird hervorgehoben, dass es dem Gesetzgeber „in erster Linie auf die Sicherstellung der in § 7 Abs. 1 geregelten Qualitätsvorgaben ankommt“ und es wird der „zur Erreichung der Qualitätsvorgaben erforderliche Stichprobenumfang“ erörtert

vgl. BT-Drucks. 16/12219 S. 32.

In der Literatur wurde die Vermutung geäußert, der Gesetzgeber habe mit der Verwendung des Wortes „angestrebt“ den Maßstab für die Einhaltung der Qualitätsvorgaben auf die zum Zeitpunkt des Stichprobendesigns vorliegenden Informationen beschränken wollen

vgl. Martini, S. 101.

Auf der Grundlage dieser Auffassung folgt die Rechtswidrigkeit der Feststellungsbescheide nicht allein aus der objektiven Verfehlung der Qualitätsziele. Maßgebend ist vielmehr zusätzlich, dass die Verfahrensvorgaben, die sich aus § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 ergeben, nicht beachtet wurden, in dem die StichprobenV vor Abschluss des wissenschaftlichen Projekts zur Entwicklung des Stichprobendesigns ohne umfassende Regelung des Stichprobenverfahrens erlassen wurde (dazu oben c)). Die erwähnte Rechtsauffassung unterliegt allerdings Bedenken. Ist eine bestimmte Genauigkeit anzustreben, ist damit nicht gesagt, dass sie auch nicht erreicht werden müsste. Angesichts der allen statistischen Verfahren immanenten Unsicherheit dürfte es näher liegen, dem Wort „angestrebt“ die Aussage zu entnehmen, dass die Genauigkeit nicht in sämtlichen von der Regelung erfassten Einzelfällen erreicht werden muss, die Überschreitung des einfachen relativen Standardfehlers von 0,5 % daher in Einzelfällen hingenommen werden kann, jedenfalls aber nicht bei ca. 80 % der Gemeinden in NRW.

Der Auffassung des Verwaltungsgerichts Bremen, es genüge, dass nach einer Prognose in einem „Zeitpunkt vor der Durchführung des Zensus 2011“, den es nicht konkret benannt hat, die Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 voraussichtlich eingehalten werden würde

VG Bremen 06.11.2014 - 4 K 841/13 - juris Rn. 63; ähnlich VG Regensburg 06.08.2015 - RO 5 K 13.2149 - juris Rn. 296,

ist nicht zu folgen. Die Erwägungen, auf die das Verwaltungsgericht Bremen diese Auffassung gestützt hat, überzeugen durchweg nicht.

Durch die Normierung einer „angestrebten Genauigkeit“ hat der Gesetzgeber zweifellos eine Prognose gefordert. Dies lässt aber nicht den Gegenschluss zu, es komme nicht darauf an, die angestrebte Genauigkeit auch zu erreichen. Dagegen spricht bereits die Bezeichnung der angestrebten Genauigkeit als Qualitätsvorgabe in § 7 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 ZensG 2011. Diese Qualitätsvorgabe wird nicht durch die auf den Stichprobenumfang bezogene Soll-Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 relativiert. Vielmehr ist nach dieser Vorschrift der erforderliche Stichprobenumfang aufgrund der Qualitätsvorgabe festzulegen. Das kommt auch in der oben bereits erwähnten Erklärung in der Begründung des Gesetzentwurfs deutlich zum Ausdruck, es komme „dem Gesetzgeber in erster Linie auf die Sicherstellung der in § 7 Abs. 1 geregelten Qualitätsvorgaben an“; danach sei der Stichprobenumfang zu bestimmen

BT-Drucks. 16/12219 S. 32.

Das Erreichen des Qualitätsziels hat daher Vorrang vor der Begrenzung des Stichprobenumfangs auf 10 % der Bevölkerung. Weder das Gesetz noch die Begründung des Gesetzentwurfs, auf die das Verwaltungsgericht Bremen sich in diesem Zusammenhang zusätzlich bezogen hat, stützen die Auffassung des Verwaltungsgerichts Bremen,

ebenso VG Regensburg 06.08.2015 - RO 5 K 13.2149 - Rn. 291, 294,

dass ein „Sicherheitszuschlag“ auch dann nicht erhoben werden sollte, wenn dies erforderlich war, um die Qualitätsvorgabe zu erreichen. Wenn, wie das Verwaltungsgericht Bremen meint, schon vor Durchführung des Zensus 2011 absehbar

war, dass die Qualitätsvorgabe zuverlässig nur würde erreicht werden können, wenn ein Sicherheitszuschlag erhoben wird, wäre dies sogar erforderlich gewesen, um den in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 bezeichneten einfachen relativen Standardfehler aufgrund einer Prognose anzustreben.

3. Bei der Erhebung der Grundlagen für die Berechnung der Einwohnerzahlen im Rahmen der Haushaltsstichprobe und bei den weiteren nach dem ZensG 2011 zur Berechnung durchzuführenden Verfahrensschritten kann es zu zahlreichen Fehlern kommen. Eine vollständige Überprüfung der Berechnungsergebnisse auf der Grundlage der erhobenen Daten haben das Statistische Bundesamt und der IT.NRW inzwischen unmöglich gemacht, indem sie die Berechnungsgrundlagen weitgehend vernichtet haben. Gleichwohl bestehen Anhaltspunkte für erhebliche Fehler bei der Erhebung der Berechnungsgrundlagen.

Diese Anhaltspunkte beziehen sich auf das Anschriften- und Gebäuderegister, das auf der Grundlage von § 2 ZensVorbG 2011 ohne Mitwirkung der Gemeinden erstellt und auf der Grundlage von § 3 ZensG 2011 aktualisiert wurde. Für das Gebiet der Beschwerdeführerin zu 1. könnte dieses Register mit Hilfe der Daten, die der Statistikstelle der Beschwerdeführerin zu 1. gemäß § 22 Abs. 2 ZensG 2011 zur Verfügung gestellt wurden, überprüft werden. Die Überprüfung könnte sich z.B. auf die Berücksichtigung nicht existenter Adressen im Stadtgebiet, auf mehrfach erfasste Adressen oder auf einzelne nicht erfasste Adressen beziehen. Ebenso könnte geprüft werden, welche Adressen als Sonderbereiche in die Erhebung einbezogen wurden. Eine solche Überprüfung könnte ohne Rückgriff auf personenbezogene Daten vorgenommen werden.

Aufgrund der Zweckbestimmung der Datenübermittlung der Zensus-Einzeldaten nach § 22 Abs. 2 ZensG 2011 ist die Statistikstelle der Beschwerdeführerin zu 1. allerdings nicht in der Lage, der Beschwerdeführerin zu 1. Informationen zu der Überprüfung des Adressen- und Gebäuderegisters zur Verwendung im vorliegenden Verfahren zu übermitteln. Sie musste sich bisher auf die allgemeine Information beschränken, dass das Anschriften- und Gebäuderegister fehlerhaft ist. Es ist damit zu rechnen, dass das Anschriften- und Gebäuderegister auch für das Gebiet der Beschwerdeführerinnen zu 2. und zu 3. Fehler aufweist. Es wird gebeten, zur Ermittlung dieser Fehler in den Gebieten der Beschwerdeführerinnen zu 1. bis 3. die plausibilisierten Einzeldaten der Zensus-erhebung, die bei dem IT.NRW noch verfügbar sind, beizuziehen.

In welchem Maße andere Fehler bei der Erhebung der Berechnungsgrundlagen und bei der Durchführung der weiteren Verfahrensschritte noch festzustellen sind, ist für die Beschwerdeführerinnen gegenwärtig nicht zu übersehen. Zur Vernichtung der Berechnungsgrundlage wird Bezug genommen auf die als

Anlage 10

beigefügte Korrespondenz des Verwaltungsgerichts Düsseldorf mit dem Statistischen Bundesamt. Ergänzend ist hervorzuheben, dass der IT.NRW in den verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren vorgetragen hat, das Programm zur Berechnung der hochgerechneten Zensus-Ergebnisse liege nur dem Statistischen Bundesamt vor, so dass er selbst diese Ergebnisse nicht nachrechnen könne.

Für eine Gemeinde aus dem Saarland hat das Statistische Bundesamt inzwischen 13 „Geschätzte Regressionskoeffizient(en)“ veröffentlicht, ohne darzulegen, wie diese Koeffizienten entstanden sind (Berg/Bihler in Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik April 2014, Das Hochrechnungsverfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2011, S. 232). Den Beschwerdeführerinnen sind die für sie angewandten Regressionskoeffizienten und deren Entstehung unbekannt.

Die Geheimhaltung der für die Überprüfung der Berechnungen erforderlichen Informationen gegenüber den Beschwerdeführerinnen ist mit dem durch Art. 78 LV NRW und Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Anspruch auf eine hinreichend genaue Festsetzung der Einwohnerzahl als Grundlage für Entscheidungen über die Finanzausstattung nicht vereinbar. Jedenfalls in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip impliziert dieser Anspruch die Möglichkeit, die Berechnungsergebnisse auch nachzuvollziehen und Fehler geltend zu machen. Anderenfalls wären die Gemeinden allein Objekt staatlichen Handelns.

Dementsprechend hat der Baden-Württembergische Verwaltungsgerichtshof schon nach der Volkszählung 1987 entschieden, dass es wegen der besonderen Bedeutung der Nachprüfbarkeit der Zensusergebnisse zulässig sei,

„die äußere Grenze für Aufbewahrung der Erhebungunterlagen auf einen Zeitpunkt zu legen, der zwei Wochen nach der Feststellung der Bevölkerungszahl liegt (...) [da] die Statistischen Landesämter im Streitfall - etwa mit Gemeinden um die konkrete Zahl ihrer Einwohner - in der Lage sein müssen, die Richtigkeit der von ihnen festge-

stellten Ergebnisse nachzuweisen.“

VGH Mannheim 07.12.1987, NJW 1988, 988, 989.

Ein Rückgriff auf diese Daten bzw. Unterlagen könne notwendig sein, um etwaige Fehler der amtlichen Statistik aufzuspüren:

„Treten bei der Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl und ihrem Vergleich mit den derzeit ausgewiesenen Bevölkerungsstand Unstimmigkeiten auf, die auch in solchen Fehlerquellen ihre Ursache haben können, so verlangt es das Gebot, die maßgeblichen statistischen Daten mit einem möglichst hohen Grad an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt festzustellen (BVerfG, a.a.O.), diesen Unstimmigkeiten so nachzugehen, daß auch sie möglichst verläßlich ausgeräumt werden. Dazu bedarf es (...) des Rückgriffs auf jene Erhebungsunterlagen, in denen die Quelle der Fehler zu suchen ist, also auf Haushaltsmantel-, Personen- und Wohnungsbogen, aber auch auf Gemeinde- und Regional- sowie auf Stichtags- und Begehungslisten. Es kann nach den getroffenen Feststellungen keinem ernsthaften Zweifel unterliegen, daß diese Rückgriffsmöglichkeit aus Gründen vorbehalten bleiben muß, die mit dem Zweck der Volkszählung unmittelbar und auf das engste zusammenhängen.“

VGH Mannheim 07.12.1987, NJW 1988, 988, 989.

Dem auf die Qualitätssicherung bezogenen Anspruch der Gemeinden, die Berechnung der Einwohnerzahlen nachvollziehen zu können, kann nicht, wie das Verwaltungsgericht Bremen meint, die pauschale Erwägung entgegengehalten werden, die Überprüfung erfordere es, dass personenbezogene Daten zum Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens werden

VG Bremen 06.11.2014 - 4 K 841/13 - juris Rn. 84.

Dies ist zunächst in dieser Allgemeinheit unzutreffend. Vielmehr könnte z.B. das Anschriften- und Gebäuderegister auch ohne Rückgriff auf personenbezogene Daten überprüft werden. Zum anderen ist die Offenlegung personenbezogener Daten zur Überprüfung hoheitlicher Entscheidungen nicht generell ausgeschlossen. Das Prozessrecht stellt dafür Instrumentarien zur Verfügung, die das Verwaltungsgericht Bremen nicht berücksichtigt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Grundsatzentscheidung vom 27.09.1999 eingehend mit der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes in Fällen beschäftigt, in denen die Kenntnis geheimhaltungsbedürftiger Verwaltungsvorgänge zur

gerichtlichen Überprüfung einer staatlichen Entscheidung notwendig ist

BVerfGE 101, 106.

Der Gesetzgeber hat aus dieser Entscheidung die Konsequenz gezogen, dass die grundsätzliche Geheimhaltungsbedürftigkeit die Vorlage im gerichtlichen Verfahren nicht ausschließt. Vielmehr wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur die Möglichkeit eröffnet, die Vorlage zu verweigern (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Für diese Entscheidung ist die oberste Aufsichtsbehörde zuständig. Die Entscheidung ist überdies einer gerichtlichen Kontrolle nach § 99 Abs. 2 VwGO unterworfen. § 16 BStatG regelt lediglich die Verpflichtung zur Geheimhaltung und eröffnet damit die Entscheidungskompetenz nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO, schließt die Vorlage aber nicht aus. Bei Wahrnehmung der Entscheidungskompetenz aus § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO hätte die Aufsichtsbehörde auch die Möglichkeit einer Anonymisierung personenbezogener Daten zu prüfen.

Die Vernichtung von Unterlagen, die die gerichtliche Kontrolle ermöglichen, hat im Verwaltungsprozess Konsequenzen für die Verteilung der Beweislast

vgl. BVerwGE 78, 367, 370.

Für das verfassungsgerichtliche Verfahren dürfte gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG dasselbe gelten. Der Umstand, dass bereits die rudimentären Informationen, die die Gemeinden erhalten haben, Fehler der Anwendung des Gesetzes erkennen lassen, verstärkt die Notwendigkeit, der Vernichtung der Entscheidungsgrundlagen durch Beweislastumkehr Rechnung zu tragen.

Es kommt hinzu, dass nicht nur die betroffenen Gemeinden, sondern auch der Landesgesetzgeber die Richtigkeit der Festlegungen, die er in die Anlage 3 des GFG 2016 aufgenommen hat, nicht überprüfen konnte. Die Zensus-Ergebnisse, die der Gesetzgeber mit dieser Anlage fortgeschrieben hat, erweisen sich für ihn als eine Art „black box“. Damit verfehlt diese gesetzliche Regelung zugleich die sich aus dem Demokratieprinzip ergebenden Anforderungen.

Aus dem Demokratieprinzip folgt u.a. das Erfordernis einer hinreichenden inhaltlichen Legitimation. Bedingung parlamentarisch-demokratischer Legitimation ist eine ausreichende Informiertheit des Parlaments als Voraussetzung einer verantwortungsgerechten Wahrnehmung seiner Entscheidungs- und Kontrollaufgaben. Dies ist zugleich auch Be-

dingung wirksamer Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit

*BVerfG 17.07.2003 - 2 BvL 1/99 -, - 2 BvL 4/99 -,
- 2 BvL 6/99 -, - 2 BvL 16/99 -, - 2 BvL 18/99 -,
- 2 BvL 1/01 - juris Rn. 123 = BVerfGE 108, 186;
Sachs, in: ders. Grundgesetz, 7. Aufl. 2014,
Art. 20 Rn. 38.*

Zudem müssen Regelungen entsprechend ihrer Bedeutung auf einer verlässlichen und substantiierten Tatsachenermittlung und Begründung des Gesetzgebers beruhen

BVerfGE 86, 90 (108 f.).

Diesen Anforderungen wird die beanstandete Norm nicht gerecht. Anerkannt ist zwar, dass dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt ist, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel an die Gemeinden verteilt. Soweit er sich dabei auf Bewertungen Dritter (z.B. Sachverständigengutachten) stützt, hat er aber mindestens deren Plausibilität und Vertretbarkeit zu überprüfen

VerfGH NRW 06.05.2014 - 9/12 - juris Rn. 36 ff.

Das muss erst recht dann gelten, wenn der Gesetzgeber seinen Entscheidungen Tatsachenfeststellungen Dritter zugrunde legt, die auf Ermittlungen und Berechnungen beruhen. Eine Überprüfung der Plausibilität und Vertretbarkeit der normierten Einwohnerzahlen hat der Landesgesetzgeber jedoch nicht vorgenommen und ist ihm auch nicht ermöglicht worden. Daher fehlt dieser Normierung die erforderliche inhaltliche demokratische Legitimation.

VI.

Sollte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG des Landes Berlin oder in einem anderen Verfahren zu dem Ergebnis erlangen, dass das ZensG 2011 verfassungswidrig ist, wäre dies für das vorliegende Verfahren präjudiziell. Wegen der in diesem Verfahren vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das ZensG 2011 nehmen wir an dieser Stelle auf die als Anlage 6 beigefügte Antragsbegründung vom 20.07.2015. Die Beschwerdeführerinnen schließen sich den verfassungsrechtlichen Erwägungen des Senats von Berlin an. Neben dem Normenkontrollantrag des Senats von Berlin ist beim Bundesverfassungsgericht ein weiterer Normenkontrollantrag des

Senats der Freien und Hansestadt Hamburg unter dem Aktenzeichen 2 BvF 2/15 gegen Regelungen des ZensG 2011 anhängig. Dieser Normenkontrollantrag ist den Beschwerdeführerinnen allerdings bisher nicht bekannt.

Wie im einzelnen aufgezeigt wurde, basiert die Festlegung der Einwohnerzahlen in Anlage 3 zu § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 unmittelbar auf dem ZensG 2011, so dass diese Festlegung keinen Bestand haben kann, wenn sich dieses Gesetz als verfassungswidrig erweist.

gez. Dr. Bracher

(Dr. Bracher)

Rechtsanwalt

Verteiler:

Gericht 3-fach

Anlage

Reg. 230

Anlage 1

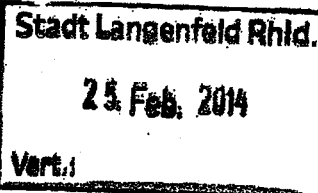
Bezirksregierung Düsseldorf



Bezirksregierung Düsseldorf, Postfach 300865, 40408 Düsseldorf

Stadt Langenfeld
Herr Bürgermeister Frank Schneider
Konrad-Adenauer-Platz 1
40764 Langenfeld

Vorab per Telefax



Datum: 18.02.2014

Seite 1 von 2

Aktenzeichen:
31.02.01-GFG-2014-241
bei Antwort bitte angeben

Frau Bork-Galle
Zimmer: 299/8
Telefon:
0211 475-2752
Telefax:
0211 475-
annette.bork-galle@
brd.nrw.de

Klageverfahren gegen die Festsetzung der Einwohnerzahlen nach dem Zensus 2011

Ihr Schreiben an Herrn Minister Jäger vom 04.02.2014

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,
sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben mit Ihrem oben genannten Schreiben an Herrn Innenminister Jäger darauf verwiesen, dass über 70 Kommunen gegen den Feststellungsbescheid des Landesamtes IT NRW wegen der aus dem Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen Klage erhoben hätten.

Ihr Anliegen sei es, den Aufwand weiterer Klageverfahren zu vermeiden. Dies sei möglich, wenn das Land sich verpflichte, im Falle einer durch Urteil geänderten Einwohnerzahl die seit Klageerhebung erlassenen GFG-Bescheide rückwirkend an die gerichtlich festgestellten oder auf gerichtliche Veranlassung neu berechnete Einwohnerzahlen anzupassen und insoweit auf die Bestandskraft zu verzichten.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat bezüglich dieser von verschiedenen Kommunen herangetragenen Bitte einheitlich entschieden, dass eine derartige Verpflichtung nicht ausgesprochen werden kann. Zur Begründung ist auszuführen:

Anders als in den vergangenen Gemeindefinanzierungsgesetzen hat sich der Gesetzgeber mit dem GFG 2014 entschlossen, die maßgebliche Einwohnerzahl zum Stichtag 31.12.2012 abschließend im Gesetz festzulegen (Anlage 3 zum GFG 2014). Es handelt sich hierbei um eine abweichende Regelung nach § 96 Absatz 3 VwVfG NRW. Die gesetzliche Normierung erfolgte gerade vor dem Hintergrund drohender Klagen gegen die Festsetzungsbescheide zum Zensus 2011. Durch die gesetzliche Festschreibung der Einwohnerzahlen hat der Gesetzgeber das GFG 2014 bewusst so ausgestaltet, dass der Finanzausgleich stabil bleibt und keinen Einflüssen aus etwaigen Ergebnissen der

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Cecilienallee 2,
40474 Düsseldorf
Telefon: 0211 475-0
Telefax: 0211 475-2671
poststelle@brd.nrw.de
www.brd.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
DB bis Düsseldorf Hbf
U-Bahn Linien U78, U79-
Haltestelle:
Victoriaplatz/Kiever Straße

Zahlungen an:
Landeskasse Düsseldorf
Konto-Nr.: 4 100 012
BLZ: 300 500 00 Helaba
IBAN:
DE4130050000004100012
BIC:
WELADED



Zensusklageverfahren unterliegt. Grundlage für die Festsetzung der finanziellen Mittel aus dem GFG 2014 sind damit nicht die Zensus-Bescheide.

Seite 2 von 2

Mit der endgültigen Festsetzung der Einwohnerzahlen durch den Gesetzgeber haben Landesregierung und -verwaltung keine Möglichkeit, die Bescheide zum GFG nachträglich im Hinblick auf die maßgebliche Bevölkerungszahl zu ändern bzw. insoweit auf die Bestandskraft zu verzichten. Dies würde eindeutig der geltenden gesetzlichen Regelung widersprechen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink that reads "Bork-Galle".

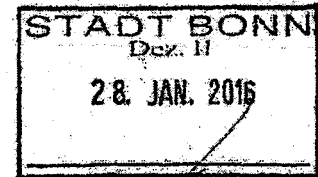
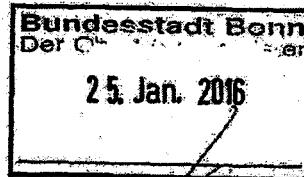
(Bork-Galle)

Bezirksregierung
Köln

Köln, den 19. Januar 2016

Aktenz.: 31.1.2

An den Oberbürgermeister
der Stadt Bonn
Berliner Platz 2
53103 Bonn



1) BB
2) Der II
3) O a v
24/11
F. von Pol

Betr.: Finanz- und Lastenausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Haushaltsjahr 2016

Bezug: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 in der jeweils geltenden Fassung

1. Allgemeines

Von den im Steuerverbund 2016 insgesamt zur Verfügung stehenden allgemeinen Zuweisungen und pauschalierten Zweckzuweisungen in Höhe von 10 344 107 300 € entfallen auf

- Schlüsselzuweisungen insgesamt	8 810 388 000 €
• Schlüsselzuweisungen an Gemeinden	6 915 166 200 €
• Schlüsselzuweisungen an Kreise	1 030 975 200 €
• Schlüsselzuweisungen an Landschaftsverbände	864 246 600 €
- Verteilbare Investitionspauschalen insgesamt	849 552 000 €
• Investitionspauschale allgemein	716 460 100 €
• Investitionspauschale Sozialhilfeträger	72 398 300 €
• Investitionspauschale Eingliederungshilfe	60 693 600 €
- Pauschale Sonderzuweisungen insgesamt	650 000 000 €
• Schulpauschale	600 000 000 €
• Sportpauschale	50 000 000 €
- Sonstige allgemeine Zuweisungen	34 167 300 €

2. Festsetzungen:**2.1 Schlüsselzuweisung****2.1.1 Festsetzung des Grundbetrages**

Das Ministerium für Inneres und Kommunales und das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen haben den Grundbetrag für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 gemäß § 28 Abs. 1 GFG 2016 auf

651,211441170721 €

festgesetzt.

2.1.2 Berechnung der Schlüsselzuweisung

Die Schlüsselzuweisung für Ihre Stadt/Gemeinde wird unter Berücksichtigung von möglichen Ausgleichen für Vorjahre für das Haushaltsjahr 2016 wie folgt berechnet und gemäß § 7 GFG 2016 festgesetzt:

A. Ausgangsmesszahl:

- Relevanter Einwohnerwert (siehe Anlage 1)	313.958,00
- Hundertsatz zum Hauptansatz	125,1
- Hauptansatz	392.761,46
- Schüleransatz (siehe Anlage 5)	50.625,95
- Sozillastenansatz (siehe Anlage 2)	243.875,79
- Zentralitätsansatz (siehe Anlage 3)	86.211,32
- Flächenansatz (siehe Anlage 4)	-
- Gesamtansatz	773.474,52
x Grundbetrag 651,211441170721 €	

Ausgangsmesszahl 503.695.455,58 €

B. Steuerkraftmesszahl:

- Grundsteuern A und B	51.228.238,78 €
- Gewerbesteuer	197.583.945,91 €
- Kompensationsleistungen (Kompensationsleistungen n. § 24 u. § 21a GFG)	16.786.127,71 €
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	165.528.129,71 €
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	24.378.335,91 €
- Gewerbesteuerumlage (abzüglich)	32.693.746,44 €
- Abrechnungsbetrag für das Jahr 2013 nach § 7 ELAG	2.217.972,68 €
- Steuerkraftmesszahl	425.029.004,26 €

C. Differenz zwischen Ausgangsmesszahl (A.) und Steuerkraftmesszahl (B.) 78.666.451,32 €

D. Schlüsselzuweisung (90 v.H. des Differenzbetrages (C.)) 70.799.806,00 €

E. Ausgleich für Vorjahre - €

F. Schlüsselzuweisung einschl. Ausgleich für Vorjahre 70.799.806,00 €

2.2 Investitionspauschalen

Zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen werden für das Haushaltsjahr 2016 nach § 16 Abs. 2 Satz 2 GFG 2016 insgesamt 849.552.000 € zur Verfügung gestellt.

2.2.1 Allgemeine Investitionspauschale

Von dem Betrag nach Ziff. 2.2 erhalten die Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 einen Betrag von 716.460.100 €. Dieser Betrag wird zu sieben Zehnteln nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu drei Zehnteln nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:

- A. Anteil nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016
- | | | | |
|---------------------|-----------------------------|---|----------------|
| 313.958 Einwohner x | 28,4340221907714 €/je Einw. | = | 8.927.088,74 € |
|---------------------|-----------------------------|---|----------------|
- B. Anteil nach der Gebietsfläche am 31.12.2014 nach § 27 Abs. 9 GFG 2016
- | | | | |
|------------------|---------------------------|---|--------------|
| 141.063,20 Tqm x | 6,30124595117637 €/je Tqm | = | 888.873,92 € |
|------------------|---------------------------|---|--------------|
- C. Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 **9.815.962,66 €**

2.2.2 Investitionspauschale für Sozialhilfeträger

Von dem Betrag unter Ziff. 2.2 erhalten die kreisfreien Städte, die Kreise und die Städteregion für das Haushaltsjahr 2016 zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen nach § 16 Abs. 4 GFG 2016 einen Betrag von 72.398.300 €, der nach der Zahl der Einwohner über 65 Jahre verteilt wird.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:

- A. Anteil nach der Zahl der Einwohner über 65 Jahre nach § 27 Abs. 4 GFG 2016
- | | | | |
|--------------------------------|--------------------------|---|----------------|
| 56.583 Einwohner über 65 Jahre | | | |
| x | 20,1195417815 €/je Einw. | = | 1.138.424,03 € |
- B. Investitionspauschale nach § 16 Abs. 4 GFG 2016 **1.138.424,03 €**

2.3 Schulpauschale/Bildungspuschale

Nach § 17 GFG 2016 erhalten Gemeinden, Kreise, die Städteregion und Landschaftsverbände, die Schulträger sind für das Haushaltsjahr 2016 pauschale Zuweisungen in Höhe von 600 000 000 € zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung. Die Verteilung der Mittel erfolgt auf der Basis der Schülerzahl der Schulstatistik zum Stichtag 15. Oktober 2014 für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen.

Gemäß § 17 Abs. 3 GFG 2016 ist ein Mindestbetrag von 200 000 € festzusetzen.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:**A. Anteil nach der Zahl der Schüler nach § 27 Abs. 5 GFG 2016**

44.457 Schüler x 255,455589780907 €/je Schüler = 11.356.789,00 €

**B. Schulpauschale/Bildungspuschale nach § 17 GFG 2016
einschl. Ausgleich für Vorjahre**

11.356.789,00 €

2.4 Sportpauschale

Nach § 18 GFG 2016 erhalten Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 pauschale Zuweisungen in Höhe von 50 000 000 € zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach der Zahl der Einwohner und unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen.

Gemäß § 18 Abs. 3 GFG 2016 ist ein Mindestbetrag von 40 000 € festzusetzen.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:**A. Anteil nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016**

313.958 Einwohner x 2,7504217629 €/je Einw. = 863.517,00 €

B. Sportpauschale nach § 18 GFG 2016

863.517,00 €

2.5 Hinweis zur Rundung

Eine Rundung der endgültigen Festsetzungsbeträge erfolgt erst im letzten Rechenschritt. Zur besseren Darstellbarkeit sind die Zwischenergebnisse mit nur zwei Nachkommastellen angegeben.

3. Bedarfszuweisungen:**3.1 Kurortehilfe**

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 8 648 100 €, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort besondere Belastungen tragen.

3.2 Abwassergebührenhilfe

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 5 502 900 € zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren.

3.3 Gaststreikräftestationierungshilfe

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 3 447 300 € zur Milderung von Belastungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreikräften.

3.4 Auszahlungstermine

Die Auszahlungstermine der Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 GFG 2016 werden gemäß § 28 Abs. 5 GFG 2016 von dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW und dem Finanzministerium NRW gesondert festgesetzt.

4. Nachrichtliche Mitteilungen zu Zahlungen und Verrechnungen außerhalb des Steuerverbundes**4.1 Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs**

Die den Gemeinden zustehenden Anteilsbeträge an Kompensationsleistungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs gem. § 21 Abs. 2 GFG 2016 und die Abrechnungsbeträge gem. § 21 Abs. 3 GFG 2015 werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

4.2 Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011

Die den Gemeinden zustehenden Anteilsbeträge an Kompensationsleistungen für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 01.11.2011 (BGBl I S. 2131) gem. § 21a Abs. 2 GFG 2016 werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

4.3 Beteiligung der Gemeinden an den förderfähigen Investitionsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz

Die für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzten Finanzierungsbeiträge der Gemeinden nach § 17 des Krankenhausgestaltungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KHGG NRW) vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 702, ber. 2008 S. 157) geändert durch Gesetz vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 184) sowie durch Artikel 8 des Gesetzes vom 14. Februar 2012 (GV. NRW. S. 97) werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

5. Aufteilung und Zahlungshinweise:

Die für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzten Beträge nach Ziffer 2. werden wie folgt auf die einzelnen Zahlungstermine gemäß § 28 Abs. 3 GFG 2016 aufgeteilt. Ist der Gesamtbetrag positiv ausgewiesen, wird die Zahlung an Ihre Stadt/Gemeinde zum Fälligkeitstag auf das bekannte Konto überwiesen. Ist der Gesamtbetrag negativ, ist dieser Betrag zum Fälligkeitstag an die Landeshauptkasse zu entrichten.

Bankverbindung:

Konto: 4061214 BLZ: 30050000
IBAN: DE84 3005 0000 0004 0612 14
BIC: WELADEDXXX

Landeshauptkasse, Helaba Düsseldorf

5.1 Zahlungstermin: 28. Januar 2016

a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8)	8.849.976,00 €
b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/8)	1.226.995,00 €
c) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 4 GFG 2016 (1/8)	142.303,00 €
d) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8)	1.419.599,00 €
e) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/8)	107.940,00 €
GFG – Auszahlungsbetrag zum 28. Januar 2016	11.746.813,00 €

5.2 Zahlungstermin: 30. März 2016

a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	17.699.952,00 €
b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	2.453.991,00 €
c) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 4 GFG 2016 (1/4)	284.606,00 €
d) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	2.839.197,00 €
e) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	215.879,00 €
GFG – Auszahlungsbetrag zum 30. März 2016	23.493.625,00 €

5.3	<u>Zahlungstermin: 29. Juni 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	17.699.952,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	2.453.991,00 €
	c) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 4 GFG 2016 (1/4)	284.606,00 €
	d) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	2.839.197,00 €
	e) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	215.879,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag 29. Juni 2016	23.493.625,00 €
5.4	<u>Zahlungstermin: 29. September 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	17.699.952,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	2.453.991,00 €
	c) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 4 GFG 2016 (1/4)	284.606,00 €
	d) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	2.839.197,00 €
	e) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	215.879,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag zum 29. September 2016	23.493.625,00 €
5.5	<u>Zahlungstermin: 22. Dezember 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8 plus Rest)	8.849.974,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/8 plus Rest)	1.226.994,66 €
	c) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 4 GFG 2016 (1/8 plus Rest)	142.303,03 €
	d) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8 plus Rest)	1.419.599,00 €
	e) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/8 plus Rest)	107.940,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag zum 22. Dezember 2016	11.746.810,69 €

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe unmittelbar Klage erhoben werden.

Die Klage ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim

**Verwaltungsgericht Köln
Postfach 10 37 44
50477 Köln**

einzulegen.

Die Klage kann auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen - ERVVO VG/FG - vom 07.11.2012 (GV. NRW. Seite 548) in der jeweils geltenden Fassung eingereicht werden. Das elektronische Dokument muss mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach § 2 Nummer 3 des Signaturgesetzes vom 18. Mai 2001 (BGBl. I S. 876) in der jeweils geltenden Fassung versehen sein und an die elektronische Poststelle des Gerichts übermittelt werden.

Falls die Frist durch das Verschulden eines von Ihnen Bevollmächtigten versäumt werden sollte, würde dessen Verschulden Ihnen zugerechnet werden.

Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten.

Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Urschrift oder in Abschrift beigelegt werden. Wird die Klage nicht elektronisch eingereicht, sollen der Klage und allen Schriftsätzen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigelegt werden.

Dieser Bescheid wurde maschinell erstellt und ist auch ohne Unterschrift rechtsgültig

Anlagen zum Bescheid vom 19. Januar 2016 - Bonn -

Anlage 1

Relevanter Einwohnerwert für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 3 GFG 2016

Zur Ermittlung und Festsetzung des relevanten Einwohnerwertes wird die Bevölkerungszahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 mit der durchschnittlichen Zahl Einwohner nach § 27 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016 verglichen. Der höhere Wert wird angesetzt.

A. Bevölkerungszahl zum 31.12.2012	309.889
B. Bevölkerungszahl zum 31.12.2013	311.287
C. Bevölkerungszahl zum 31.12.2014	313.958
Durchschnittliche Zahl der Einwohner (Mittelwert aus A. bis C.)	311.704,67
Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016	313.958
Durchschnittliche Zahl der Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2016	311.704,67
Relevanter Einwohnerwert	313.958,00

Anlage 2

Soziallastenansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 5 GFG 2016

Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) geändert worden ist.

A. Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zum 31. Dezember 2014	13.833
B. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 5 GFG 2016	17,63
Soziallastenansatz (A. multipliziert mit B.)	243.875,79

Anlage 3

Zentralitätsansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 6 GFG 2016 unter Berücksichtigung von Abweichungen auf Grund der von der Bundesagentur für Arbeit endgültig festgesetzten Ergebnisse gemäß § 27 Abs. 7 GFG 2016

A. Soz.-pflichtig Beschäftigte am 31.12.2014 – vorläufig –	165.791
B. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 6 GFG 2016	0,52
Zentralitätsansatz (A. multipliziert mit B.)	86.211,32

Anlage 4

Flächenansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 7 GFG 2016

Der Flächenansatz wird den Gemeinden gewährt, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen.

A. Fläche in Hektar nach § 27 Abs. 9 GFG 2016	14.106,32
B. Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016	313.958
C. Fläche pro Einwohner (A. dividiert durch B.)	0,04493060
D. Landesdurchschnitt der Fläche pro Einwohner	0,43229459265479
E. übersteigende Fläche pro Einwohner (D. subtrahiert von C.)	-
F. übersteigende Fläche insgesamt (E. multipliziert mit B.)	-
G. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 7 GFG 2016	0,18

Flächenansatz (F. multipliziert mit G.)

Anlage 5

Schüleransatz für das Jahr 2016 nach § 8 Abs. 4 GFG 2016

Schulform	Anzahl der Schüler im	
	Halbtagsbetrieb	Ganztagsbetrieb
Grundschulen	11.568,00	-
Hauptschulen	387,00	1.201,00
Realschulen	2.149,00	1.261,00
Gymnasien	6.818,00	2.029,00
Gesamtschulen	12,00	5.063,00
Berufskollegs	11.500,00	-
Weiterbildungskollegs	1.507,00	-
Förderschulen Realschule/Gymnasium	-	-
Förderschulen im BK Bereich	-	-
Förderschulen	646,00	321,00
Gemeinschaftsschule	-	-
Sekundarschule	-	-
Primus-Schule	-	-
INSGESAMT	34.582,00	9.875,00
<u>Schüleransatz im Haushaltsjahr 2016</u>		
Schüler insgesamt im Ganztagsbetrieb multipliziert mit dem Gewichtungsfaktor 2,15 und Schüler insgesamt im Halbtagsbetrieb multipliziert mit dem Gewichtungsfaktor 0,85		50.625,95

Aktenz.: 31.1.2

An den Bürgermeister
der Gemeinde Much
Postfach 11 20
53798 Much

Eing. 28/1. 16 J.
FJA

Betr.: Finanz- und Lastenausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Haushaltsjahr 2016

Bezug: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 in der jeweils geltenden Fassung

1. **Allgemeines**

Von den im Steuerverbund 2016 insgesamt zur Verfügung stehenden allgemeinen Zuweisungen und pauschalierten Zweckzuweisungen in Höhe von 10 344 107 300 € entfallen auf

- Schlüsselzuweisungen insgesamt	8 810 388 000 €
• Schlüsselzuweisungen an Gemeinden	6 915 166 200 €
• Schlüsselzuweisungen an Kreise	1 030 975 200 €
• Schlüsselzuweisungen an Landschaftsverbände	864 246 600 €
- Verteilbare Investitionspauschalen insgesamt	849 552 000 €
• Investitionspauschale allgemein	716 460 100 €
• Investitionspauschale Sozialhilfeträger	72 398 300 €
• Investitionspauschale Eingliederungshilfe	60 693 600 €
- Pauschale Sonderzuweisungen insgesamt	650 000 000 €
• Schulpauschale	600 000 000 €
• Sportpauschale	50 000 000 €
- Sonstige allgemeine Zuweisungen	34 167 300 €

2. Festsetzungen:**2.1 Schlüsselzuweisung****2.1.1 Festsetzung des Grundbetrages**

Das Ministerium für Inneres und Kommunales und das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen haben den Grundbetrag für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 gemäß § 28 Abs. 1 GFG 2016 auf

651,211441170721 €

festgesetzt.

2.1.2 Berechnung der Schlüsselzuweisung

Die Schlüsselzuweisung für Ihre Stadt/Gemeinde wird unter Berücksichtigung von möglichen Ausgleichen für Vorjahre für das Haushaltsjahr 2016 wie folgt berechnet und gemäß § 7 GFG 2016 festgesetzt:

A. Ausgangsmesszahl:

- Relevanter Einwohnerwert (siehe Anlage 1)	14.243,00
- Hundertsatz zum Hauptansatz	100,0
- Hauptansatz	14.243,00
- Schüleransatz (siehe Anlage 5)	1.838,00
- Sozillastenansatz (siehe Anlage 2)	6.293,91
- Zentralitätsansatz (siehe Anlage 3)	1.587,56
- Flächenansatz (siehe Anlage 4)	296,79
- Gesamtansatz	24.259,26
x Grundbetrag 651,211441170721 €	

Ausgangsmesszahl 15.797.910,57 €

B. Steuerkraftmesszahl:

- Grundsteuern A und B	2.071.862,75 €
- Gewerbesteuer	4.290.671,46 €
- Kompensationsleistungen (Kompensationsleistungen n. § 21 u. § 21a GFG)	671.101,48 €
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.617.173,20 €
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	389.679,30 €
- Gewerbesteuerumlage (abzüglich)	709.967,22 €
- Abrechnungsbetrag für das Jahr 2013 nach § 7 ELAG	-5.626,62 €
- Steuerkraftmesszahl	13.324.894,35 €

C. Differenz zwischen Ausgangsmesszahl (A.) und Steuerkraftmesszahl (B.) 2.473.016,22 €

D. Schlüsselzuweisung (90 v.H. des Differenzbetrages (C.)) 2.225.715,00 €

E. Ausgleich für Vorjahre - €

F. Schlüsselzuweisung einschl. Ausgleich für Vorjahre 2.225.715,00 €

2.2 Investitionspauschalen

Zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen werden für das Haushaltsjahr 2016 nach § 16 Abs. 2 Satz 2 GFG 2016 insgesamt 849 552 000 € zur Verfügung gestellt.

2.2.1 Allgemeine Investitionspauschale

Von dem Betrag nach Ziff. 2.2 erhalten die Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 einen Betrag von 716 460 100 €. Dieser Betrag wird zu sieben Zehnteln nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu drei Zehnteln nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:**A. Anteil nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016**

$$14.243 \text{ Einwohner} \times 28,4340221907714 \text{ €/je Einw.} = 404.985,78 \text{ €}$$

B. Anteil nach der Gebietsfläche am 31.12.2014 nach § 27 Abs. 9 GFG 2016

$$78.060,30 \text{ Tqm} \times 6,30124595117637 \text{ €/je Tqm} = 491.877,15 \text{ €}$$

C. Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 896.862,93 €**2.3 Schulpauschale/Bildungspauschale**

Nach § 17 GFG 2016 erhalten Gemeinden, Kreise, die Städteregion und Landschaftsverbände, die Schulträger sind für das Haushaltsjahr 2016 pauschale Zuweisungen in Höhe von 600 000 000 € zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung. Die Verteilung der Mittel erfolgt auf der Basis der Schülerzahl der Schulstatistik zum Stichtag 15. Oktober 2014 für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen.

Gemäß § 17 Abs. 3 GFG 2016 ist ein Mindestbetrag von 200 000 € festzusetzen.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:**A. Anteil nach der Zahl der Schüler nach § 27 Abs. 5 GFG 2016**

$$1.338 \text{ Schüler} \times 255,455589780907 \text{ €/je Schüler} = 341.800,00 \text{ €}$$

**B. Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016
einschl. Ausgleich für Vorjahre****341.800,00 €**

2.4 Sportpauschale

Nach § 18 GFG 2016 erhalten Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 pauschale Zuweisungen in Höhe von 50 000 000 € zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach der Zahl der Einwohner und unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen.

Gemäß § 18 Abs. 3 GFG 2016 ist ein Mindestbetrag von 40 000 € festzusetzen.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:

A. Anteil nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016

14.243 Einwohner x 2,7504217629 €/je Einw. = 40.000,00 €

B. Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 40.000,00 €

2.5 Hinweis zur Rundung

Eine Rundung der endgültigen Festsetzungsbeträge erfolgt erst im letzten Rechenschritt. Zur besseren Darstellbarkeit sind die Zwischenergebnisse mit nur zwei Nachkommastellen angegeben.

3. Bedarfszuweisungen:**3.1 Kurorthilfe**

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 8 648 100 €, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort besondere Belastungen tragen.

3.2 Abwassergebührenhilfe

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 5 502 900 € zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren.

3.3 Gaststreitkräftestationierungshilfe

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis 3 447 300 € zur Milderung von Belastungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften.

3.4 Auszahlungstermine

Die Auszahlungstermine der Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 GFG 2016 werden gemäß § 28 Abs. 5 GFG 2016 von dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW und dem Finanzministerium NRW gesondert festgesetzt.

4. **Nachrichtliche Mitteilungen zu Zahlungen und Verrechnungen außerhalb des Steuerbundes**

4.1 **Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs**

Die den Gemeinden zustehenden Anteilsbeträge an Kompensationsleistungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs gem. § 21 Abs. 2 GFG 2016 und die Abrechnungsbeträge gem. § 21 Abs. 3 GFG 2015 werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

4.2 **Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011**

Die den Gemeinden zustehenden Anteilsbeträge an Kompensationsleistungen für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 01.11.2011 (BGBl I S. 2131) gem. § 21a Abs. 2 GFG 2016 werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

4.3 **Beteiligung der Gemeinden an den förderfähigen Investitionsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz**

Die für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzten Finanzierungsbeiträge der Gemeinden nach § 17 des Krankenhausgestaltungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KHGG NRW) vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 702, ber. 2008 S. 157) geändert durch Gesetz vom 16 März 2010 (GV. NRW. S.184) sowie durch Artikel 8 des Gesetzes vom 14. Februar 2012 (GV. NRW. S.97) werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

5. **Aufteilung und Zahlungshinweise:**

Die für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzten Beträge nach Ziffer 2. werden wie folgt auf die einzelnen Zahlungstermine gemäß § 28 Abs. 3 GFG 2016 aufgeteilt. Ist der Gesamtbetrag positiv ausgewiesen, wird die Zahlung an Ihre Stadt/Gemeinde zum Fälligkeitstag auf das bekannte Konto überwiesen. Ist der Gesamtbetrag negativ, ist dieser Betrag zum Fälligkeitstag an die Landeshauptkasse zu entrichten.

Bankverbindung:

Konto: 4061214 BLZ: 30050000
IBAN: DE84 3005 0000 0004 0612 14
BIC: WELADEDXXX

Landeshauptkasse, Helaba Düsseldorf

5.1	<u>Zahlungstermin: 28. Januar 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8)	278.214,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/8)	112.108,00 €
	c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8)	42.725,00 €
	d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/8)	5.000,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag zum 28. Januar 2016	438.047,00 €
5.2	<u>Zahlungstermin: 30. März 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	556.429,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	224.216,00 €
	c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	85.450,00 €
	d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	10.000,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag zum 30. März 2016	876.095,00 €
5.3	<u>Zahlungstermin: 29. Juni 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	556.429,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	224.216,00 €
	c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	85.450,00 €
	d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	10.000,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag 29. Juni 2016	876.095,00 €

5.4 Zahlungstermin: 29. September 2016

a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	556.429,00 €
b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	224.216,00 €
c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	85.450,00 €
d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	10.000,00 €

GFG – Auszahlungsbetrag zum 29. September 2016 876.095,00 €

5.5 Zahlungstermin: 22. Dezember 2016

a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8 plus Rest)	278.214,00 €
b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/8 plus Rest)	112.106,93 €
c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8 plus Rest)	42.725,00 €
d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/8 plus Rest)	5.000,00 €

GFG – Auszahlungsbetrag zum 22. Dezember 2016 438.045,93 €

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe unmittelbar Klage erhoben werden.

Die Klage ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim

Verwaltungsgericht Köln

Postfach 10 37 44

50477 Köln

einzu legen.

Die Klage kann auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen - ERVVO VG/FG - vom 07.11.2012 (GV. NRW. Seite 548) in der jeweils geltenden Fassung eingereicht werden. Das elektronische Dokument muss mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach § 2 Nummer 3 des Signaturgesetzes vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876) in der jeweils geltenden Fassung versehen sein und an die elektronische Poststelle des Gerichts übermittelt werden.

Falls die Frist durch das Verschulden eines von Ihnen Bevollmächtigten versäumt werden sollte, würde dessen Verschulden Ihnen zugerechnet werden.

Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten.

Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Urschrift oder in Abschrift beigelegt werden. Wird die Klage nicht elektronisch eingereicht, sollen der Klage und allen Schriftsätzen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigelegt werden.

Dieser Bescheid wurde maschinell erstellt und ist auch ohne Unterschrift rechtsgültig

Anlagen zum Bescheid vom 19. Januar 2016 - Much -

Anlage 1

Relevanter Einwohnerwert für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 3 GFG 2016

Zur Ermittlung und Festsetzung des relevanten Einwohnerwertes wird die Bevölkerungszahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 mit der durchschnittlichen Zahl Einwohner nach § 27 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016 verglichen. Der höhere Wert wird angesetzt.

A. Bevölkerungszahl zum 31.12.2012	14.106
B. Bevölkerungszahl zum 31.12.2013	14.130
C. Bevölkerungszahl zum 31.12.2014	14.243
Durchschnittliche Zahl der Einwohner (Mittelwert aus A. bis C.)	14.159,67
Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016	14.243
Durchschnittliche Zahl der Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2016	14.159,67
Relevanter Einwohnerwert	14.243,00

Anlage 2

Soziallastenansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 5 GFG 2016

Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) geändert worden ist.

A. Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zum 31. Dezember 2014	357
B. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 5 GFG 2016	17,63
Soziallastenansatz (A. multipliziert mit B.)	6.293,91

Anlage 3

Zentralitätsansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 6 GFG 2016 unter Berücksichtigung von Abweichungen auf Grund der von der Bundesagentur für Arbeit endgültig festgesetzten Ergebnisse gemäß § 27 Abs. 7 GFG 2016

A. Soz.-pflichtig Beschäftigte am 31.12.2014 – vorläufig –	3.053
B. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 6 GFG 2016	0,52
Zentralitätsansatz (A. multipliziert mit B.)	1.587,56

Anlage 4

Flächenansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 7 GFG 2016

Der Flächenansatz wird den Gemeinden gewährt, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen.

A. Fläche in Hektar nach § 27 Abs. 9 GFG 2016	7.806,03
B. Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016	14.243
C. Fläche pro Einwohner (A. dividiert durch B.)	0,54806080
D. Landesdurchschnitt der Fläche pro Einwohner	0,43229459265479
E. übersteigende Fläche pro Einwohner (D. subtrahiert von C.)	0,11576621
F. übersteigende Fläche insgesamt (E. multipliziert mit B.)	1.648,85811682
G. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 7 GFG 2016	0,18

Flächenansatz (F. multipliziert mit G.) **296,79**

Anlage 5

Schüleransatz für das Jahr 2016 nach § 8 Abs. 4 GFG 2016

Schulform	Anzahl der Schüler im	
	Halbtagsbetrieb	Ganztagsbetrieb
Grundschulen	448,00	-
Hauptschulen	-	123,00
Realschulen	332,00	-
Gymnasien	-	-
Gesamtschulen	-	408,00
Berufskollegs	-	-
Weiterbildungskollegs	16,00	-
Förderschulen Realschule/Gymnasium	-	-
Förderschulen im BK Bereich	-	-
Förderschulen	3,00	8,00
Gemeinschaftsschule	-	-
Sekundarschule	-	-
Primus-Schule	-	-
INSGESAMT	799,00	539,00
<u>Schüleransatz im Haushaltsjahr 2016</u>		
Schüler insgesamt im Ganztagsbetrieb multipliziert mit dem Gewichtungsfaktor 2,15 und Schüler insgesamt im Halbtagsbetrieb multipliziert mit dem Gewichtungsfaktor 0,85		1.838,00

9 1.4

Aktenz.: 31.56.25

An den Bürgermeister
der Stadt Velbert
Postfach 10 09 20
42547 Velbert

Stadt Velbert
Eing. 23. Jan. 2016
Anl.:

Stadtmann
Beigeordn. d. Stadtmann
25. 01. 16
2.1
BR

Betr.: Finanz- und Lastenausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Haushaltsjahr 2016

Bezug: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 in der jeweils geltenden Fassung

1. **Allgemeines**

Von den im Steuerverbund 2016 insgesamt zur Verfügung stehenden allgemeinen Zuweisungen und pauschalierten Zweckzuweisungen in Höhe von 10 344 107 300 € entfallen auf

- Schlüsselzuweisungen insgesamt	8 810 388 000 €
• Schlüsselzuweisungen an Gemeinden	6 915 166 200 €
• Schlüsselzuweisungen an Kreise	1 030 975 200 €
• Schlüsselzuweisungen an Landschaftsverbände	864 246 600 €
- Verteilbare Investitionspauschalen insgesamt	849 552 000 €
• Investitionspauschale allgemein	716 460 100 €
• Investitionspauschale Sozialhilfeträger	72 398 300 €
• Investitionspauschale Eingliederungshilfe	60 693 600 €
- Pauschale Sonderzuweisungen insgesamt	650 000 000 €
• Schulpauschale	600 000 000 €
• Sportpauschale	50 000 000 €
- Sonstige allgemeine Zuweisungen	34 167 300 €

2. Festsetzungen:**2.1 Schlüsselzuweisung****2.1.1 Festsetzung des Grundbetrages**

Das Ministerium für Inneres und Kommunales und das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen haben den Grundbetrag für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 gemäß § 28 Abs. 1 GFG 2016 auf

651,211441170721 €

festgesetzt.

2.1.2 Berechnung der Schlüsselzuweisung

Die Schlüsselzuweisung für Ihre Stadt/Gemeinde wird unter Berücksichtigung von möglichen Ausgleichen für Vorjahre für das Haushaltsjahr 2016 wie folgt berechnet und gemäß § 7 GFG 2016 festgesetzt:

A. Ausgangsmesszahl:

- Relevanter Einwohnerwert (siehe Anlage 1)	80.682,00
- Hundertsatz zum Hauptansatz	107,8
- Hauptansatz	86.975,20
- Schüleransatz (siehe Anlage 5)	10.050,70
- Sozillastenansatz (siehe Anlage 2)	64.948,92
- Zentralitätsansatz (siehe Anlage 3)	15.257,84
- Flächenansatz (siehe Anlage 4)	-
- Gesamtansatz	177.232,66
x Grundbetrag 651,211441170721 €	

Ausgangsmesszahl 115.415.933,34 €

B. Steuerkraftmesszahl:

- Grundsteuern A und B	13.698.488,16 €
- Gewerbesteuer	40.630.919,09 €
- Kompensationsleistungen (Kompensationsleistungen n. § 21 u. § 21a GFG)	3.633.436,78 €
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	35.825.059,48 €
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5.250.737,63 €
- Gewerbesteuerumlage (abzüglich)	6.723.101,72 €
- Abrechnungsbetrag für das Jahr 2013 nach § 7 ELAG	243.679,20 €
- Steuerkraftmesszahl	92.559.218,62 €

C. Differenz zwischen Ausgangsmesszahl (A.) und Steuerkraftmesszahl (B.) 22.856.714,71 €

D. Schlüsselzuweisung (90 v.H. des Differenzbetrages (C.)) 20.571.043,00 €

E. Ausgleich für Vorjahre - €

F. Schlüsselzuweisung
einschl. Ausgleich für Vorjahre 20.571.043,00 €

2.2 Investitionspauschalen

Zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen werden für das Haushaltsjahr 2016 nach § 16 Abs. 2 Satz 2 GFG 2016 insgesamt 849 552 000 € zur Verfügung gestellt.

2.2.1 Allgemeine Investitionspauschale

Von dem Betrag nach Ziff. 2.2 erhalten die Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 einen Betrag von 716 460 100 €. Dieser Betrag wird zu sieben Zehnteln nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu drei Zehnteln nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:**A. Anteil nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016**

$$80.572 \text{ Einwohner} \times 28,4340221907714 \text{ €/je Einw.} = 2.290.986,04 \text{ €}$$

B. Anteil nach der Gebietsfläche am 31.12.2014 nach § 27 Abs. 9 GFG 2016

$$74.902,60 \text{ Tqm} \times 6,30124595117637 \text{ €/je Tqm} = 471.979,70 \text{ €}$$

C. Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 **2.762.965,74 €****2.3 Schulpauschale/Bildungspauschale**

Nach § 17 GFG 2016 erhalten Gemeinden, Kreise, die Städteregion und Landschaftsverbände, die Schulträger sind für das Haushaltsjahr 2016 pauschale Zuweisungen in Höhe von 600 000 000 € zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung. Die Verteilung der Mittel erfolgt auf der Basis der Schülerzahl der Schulstatistik zum Stichtag 15. Oktober 2014 für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen.

Gemäß § 17 Abs. 3 GFG 2016 ist ein Mindestbetrag von 200 000 € festzusetzen.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:**A. Anteil nach der Zahl der Schüler nach § 27 Abs. 5 GFG 2016**

$$7.828 \text{ Schüler} \times 255,455589780907 \text{ €/je Schüler} = 1.999.706,00 \text{ €}$$

**B. Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016
einschl. Ausgleich für Vorjahre****1.999.706,00 €**

2.4 Sportpauschale

Nach § 18 GFG 2016 erhalten Gemeinden für das Haushaltsjahr 2016 pauschale Zuweisungen in Höhe von 50 000 000 € zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach der Zahl der Einwohner und unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen.

Gemäß § 18 Abs. 3 GFG 2016 ist ein Mindestbetrag von 40 000 € festzusetzen.

Berechnung für Ihre Stadt/Gemeinde:

A. Anteil nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016

80.572 Einwohner x 2,7504217629 €/je Einw. = 221.607,00 €

B. Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 221.607,00 €

2.5 Hinweis zur Rundung

Eine Rundung der endgültigen Festsetzungsbeträge erfolgt erst im letzten Rechenschritt. Zur besseren Darstellbarkeit sind die Zwischenergebnisse mit nur zwei Nachkommastellen angegeben.

3. Bedarfszuweisungen:**3.1 Kurortehilfe**

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 8 648 100 €, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort besondere Belastungen tragen.

3.2 Abwassergebührenhilfe

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 5 502 900 € zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren.

3.3 Gaststreitkräftestationierungshilfe

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 GFG 2016 erhalten Gemeinden pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 3 447 300 € zur Milderung von Belastungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften.

3.4 Auszahlungstermine

Die Auszahlungstermine der Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 GFG 2016 werden gemäß § 28 Abs. 5 GFG 2016 von dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW und dem Finanzministerium NRW gesondert festgesetzt.

4. **Nachrichtliche Mitteilungen zu Zahlungen und Verrechnungen außerhalb des Steuerverbundes**

4.1 **Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs**

Die den Gemeinden zustehenden Anteilsbeträge an Kompensationsleistungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs gem. § 21 Abs. 2 GFG 2016 und die Abrechnungsbeträge gem. § 21 Abs. 3 GFG 2015 werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

4.2 **Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011**

Die den Gemeinden zustehenden Anteilsbeträge an Kompensationsleistungen für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 01.11.2011 (BGBl I S. 2131) gem. § 21a Abs. 2 GFG 2016 werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

4.3 **Beteiligung der Gemeinden an den förderfähigen Investitionsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz**

Die für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzten Finanzierungsbeiträge der Gemeinden nach § 17 des Krankenhausgestaltungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KHGG NRW) vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 702, ber. 2008 S. 157) geändert durch Gesetz vom 16 März 2010 (GV. NRW. S.184) sowie durch Artikel 8 des Gesetzes vom 14. Februar 2012 (GV. NRW. S.97) werden durch einen gesonderten Bescheid festgesetzt.

5. **Aufteilung und Zahlungshinweise:**

Die für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzten Beträge nach Ziffer 2. werden wie folgt auf die einzelnen Zahlungstermine gemäß § 28 Abs. 3 GFG 2016 aufgeteilt. Ist der Gesamtbetrag positiv ausgewiesen, wird die Zahlung an Ihre Stadt/Gemeinde zum Fälligkeitstag auf das bekannte Konto überwiesen. Ist der Gesamtbetrag negativ, ist dieser Betrag zum Fälligkeitstag an die Landeshauptkasse zu entrichten.

Bankverbindung:

Konto: 4061214 BLZ: 30050000
IBAN: DE84-3005 0000 0004 0612-14
BIC: WELADEDXXX

Landeshauptkasse, Helaba Düsseldorf

5.1	<u>Zahlungstermin: 28. Januar 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8)	2.571.380,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/8)	345.371,00 €
	c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8)	249.963,00 €
	d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/8)	27.701,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag zum 28. Januar 2016	3.194.415,00 €
5.2	<u>Zahlungstermin: 30. März 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	5.142.761,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	690.741,00 €
	c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	499.927,00 €
	d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	55.402,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag zum 30. März 2016	6.388.831,00 €
5.3	<u>Zahlungstermin: 29. Juni 2016</u>	
	a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	5.142.761,00 €
	b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	690.741,00 €
	c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	499.927,00 €
	d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	55.402,00 €
	GFG – Auszahlungsbetrag 29. Juni 2016	6.388.831,00 €

5.4 Zahlungstermin: 29. September 2016

a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	5.142.761,00 €
b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/4)	690.741,00 €
c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/4)	499.927,00 €
d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/4)	55.402,00 €

GFG – Auszahlungsbetrag zum 29. September 2016 6.388.831,00 €

5.5 Zahlungstermin: 22. Dezember 2016

a) Schlüsselzuweisung nach § 7 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8 plus Rest)	2.571.380,00 €
b) Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 GFG 2016 (1/8 plus Rest)	345.371,74 €
c) Schulpauschale/Bildungspauschale nach § 17 GFG 2016 einschl. Ausgleich für Vorjahre (1/8 plus Rest)	249.962,00 €
d) Sportpauschale nach § 18 GFG 2016 (1/8 plus Rest)	27.700,00 €

GFG – Auszahlungsbetrag zum 22. Dezember 2016 3.194.413,74 €

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe unmittelbar Klage erhoben werden.

Die Klage ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim

Verwaltungsgericht Düsseldorf

Postfach 20 08 60

40105 Düsseldorf

einzu legen.

Die Klage kann auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen - ERVVO VG/FG - vom 07.11.2012 (GV. NRW. Seite 548) in der jeweils geltenden Fassung eingereicht werden. Das elektronische Dokument muss mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach § 2 Nummer 3 des Signaturgesetzes vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876) in der jeweils geltenden Fassung versehen sein und an die elektronische Poststelle des Gerichts übermittelt werden.

Falls die Frist durch das Verschulden eines von Ihnen Bevollmächtigten versäumt werden sollte, würde dessen Verschulden Ihnen zugerechnet werden.

Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten.

Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Urschrift oder in Abschrift beigelegt werden. Wird die Klage nicht elektronisch eingereicht, sollen der Klage und allen Schriftsätzen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigelegt werden.

Dieser Bescheid wurde maschinell erstellt und ist auch ohne Unterschrift rechtsgültig

Anlage 1

Relevanter Einwohnerwert für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 3 GFG 2016

Zur Ermittlung und Festsetzung des relevanten Einwohnerwertes wird die Bevölkerungszahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016 mit der durchschnittlichen Zahl Einwohner nach § 27 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016 verglichen. Der höhere Wert wird angesetzt.

A. Bevölkerungszahl zum 31.12.2012	80.902
B. Bevölkerungszahl zum 31.12.2013	80.572
C. Bevölkerungszahl zum 31.12.2014	80.572
Durchschnittliche Zahl der Einwohner (Mittelwert aus A. bis C.)	80.682,00
Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016	80.572
Durchschnittliche Zahl der Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2016	80.682,00
Relevanter Einwohnerwert	80.682,00

Anlage 2

Soziallastenansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 5 GFG 2016

Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) geändert worden ist.

A. Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zum 31. Dezember 2014	3.684
B. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 5 GFG 2016	17,63
Soziallastenansatz (A. multipliziert mit B.)	64.948,92

Anlage 3

Zentralitätsansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 6 GFG 2016 unter Berücksichtigung von Abweichungen auf Grund der von der Bundesagentur für Arbeit endgültig festgesetzten Ergebnisse gemäß § 27 Abs. 7 GFG 2016

A. Soz.-pflichtig Beschäftigte am 31.12.2014 – vorläufig –	29.342
B. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 6 GFG 2016	0,52
Zentralitätsansatz (A. multipliziert mit B.)	15.257,84

Anlage 4

Flächenansatz für das Haushaltsjahr 2016 nach § 8 Abs. 7 GFG 2016

Der Flächenansatz wird den Gemeinden gewährt, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen.

A. Fläche in Hektar nach § 27 Abs. 9 GFG 2016	7.490,26
B. Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2016	80.572
C. Fläche pro Einwohner (A. dividiert durch B.)	0,09296356
D. Landesdurchschnitt der Fläche pro Einwohner	0,43229459265479
E. übersteigende Fläche pro Einwohner (D. subtrahiert von C.)	-
F. übersteigende Fläche insgesamt (E. multipliziert mit B.)	-
G. Multiplikator gemäß § 8 Abs. 7 GFG 2016	0,18

Flächenansatz (F. multipliziert mit G.)

Anlage 5

Schüleransatz für das Jahr 2016 nach § 8 Abs. 4 GFG 2016

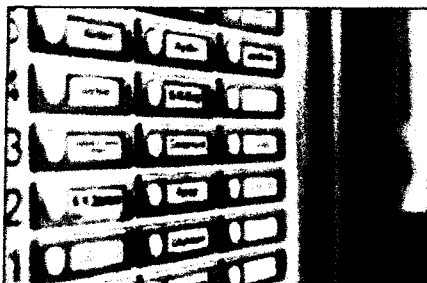
Schulform	Anzahl der Schüler im	
	Halbtagsbetrieb	Ganztagsbetrieb
Grundschulen	2.824,00	-
Hauptschulen	14,00	596,00
Realschulen	1.042,00	-
Gymnasien	1.239,00	677,00
Gesamtschulen	-	1.340,00
Berufskollegs	-	-
Weiterbildungskollegs	-	-
Förderschulen Realschule/Gymnasium	-	-
Förderschulen im BK Bereich	-	-
Förderschulen	96,00	-
Gemeinschaftsschule	-	-
Sekundarschule	-	-
Primus-Schule	-	-
INSGESAMT	5.215,00	2.613,00
<u>Schüleransatz im Haushaltsjahr 2016</u>		
Schüler insgesamt im Ganztagsbetrieb multipliziert mit dem Gewichtungsfaktor 2,15 und Schüler insgesamt im Halbtagsbetrieb multipliziert mit dem Gewichtungsfaktor 0,85		10.050,70

15

statistische Ämter stellen beim Zensus ein Team.

Sie sind hier: [Startseite](#) [Zensus 2011](#) [Methode](#) [Prüfung von Mehrfachfällen](#)

Qualitätssicherung 2: Prüfung von Mehrfachfällen in den Melderegistern



Eine wichtige Informationsquelle beim Zensus 2011 sind die Daten aus den Melderegistern. Da diese jedoch dezentral in jeder Gemeinde geführt werden, kann es fälschlicherweise vorkommen, dass eine Person gleichzeitig in mehreren Gemeinden ihren Hauptwohnsitz oder ihren alleinigen Wohnsitz angemeldet hat. Zudem ist es möglich, dass eine Person ausschließlich mit einer oder mehreren Nebenwohnungen gemeldet ist. Diese Unstimmigkeiten zu ermitteln und gegebenenfalls zu korrigieren war das zentrale Ziel der Mehrfachfallprüfung. Denn jede Person ist beim Zensus 2011 mit genau einer Hauptwohnung beziehungsweise alleinigen Wohnung zu zählen.

In Gemeinden mit 10 000 oder mehr Einwohnern wurden deshalb die Registerdaten von Personen mit mehreren Hauptwohnungen oder mehreren alleinigen Wohnungen maschinell korrigiert. Personen mit einer oder mehreren gemeldeten Nebenwohnungen wurden mit Hilfe des Fragebogens zur Klärung des Wohnsitzes nach ihrem Wohnungsstatus befragt.

In Gemeinden unter 10 000 Einwohnern wurden bei der Befragung zur Klärung des Wohnsitzes all diejenigen um Klärung gebeten, die am 9. Mai 2011 mit mehreren Hauptwohnsitzen oder ausschließlich mit Nebenwohnsitz in den Melderegistern gemeldet waren.

Somit konnte sichergestellt werden, dass alle Personen, bei denen unplausible Angaben in den Melderegistern festgestellt wurden, korrekt gezählt werden. Die Ergebnisse der Befragung fließen in die Berechnung der amtlichen Einwohnerzahl ein.

Eine Rückmeldung an die Meldebehörden oder andere Behörden erfolgte selbstverständlich nicht: Beim Zensus 2011 gilt das sogenannte Rückspielverbot.

Fragebogen zum Thema

■ [Befragung zur Klärung des Wohnsitzes \(PDF, 836KB, nicht barrierefrei\)](#) **Publikationen zum Thema**

■ [Methoden der Mehrfachfallprüfung im Zensus 2011 \(PDF, 661KB, nicht barrierefrei\)](#)

© Statistische Ämter des

Bundes und der Länder 2013

Lucas Jacobi

Anlage 4

Feststellung der Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 und erste Einordnung der Ergebnisse

Erste Ergebnisse des Zensus 2011 wurden am 31. Mai 2013 veröffentlicht

Am 31. Mai 2013 wurden erste Ergebnisse des Zensus 2011, der Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung mit Stichtag 9. Mai 2011 veröffentlicht, darunter auch die im Rahmen des Zensus ermittelten Einwohnerzahlen der 11 292 Städte und Gemeinden in Deutschland. Die Zahlen wurden zunächst als „Statistikergebnisse“ veröffentlicht und werden erst dann Basis der künftigen Bevölkerungsfortschreibung und damit zu „amtlichen Einwohnerzahlen“, wenn sie von den Statistischen Ämtern der Länder förmlich gegenüber der jeweiligen Gemeinde festgestellt wurden und Rechtskraft erlangt haben. In Baden-Württemberg wurden die Feststellungsbescheide Ende Juni 2013 an die 1101 Städte und Gemeinden verschickt. Über ein Drittel der baden-württembergischen Städte und Gemeinden hat gegen die Feststellung Widerspruch eingelegt, darunter auch die Landeshauptstadt Stuttgart.

Für rund 50 gesetzliche Regelungen ist das Ergebnis der letzten Volkszählung oder die auf dieser Basis fortgeschriebene amtliche Einwohnerzahl die Bemessungsgrundlage. Dabei hängt es von der Formulierung des entsprechenden Gesetzes ab, ob die neuen Zahlen ihre Wirkung direkt oder mit einer Übergangsfrist entfalten.¹ Die bisherige amtliche Einwohnerzahl basiert auf den Ergebnissen der Volkszählung 1987 beziehungsweise auf dem Stand des zentralen Einwohnerregisters der DDR von 1990.² Durch Hinzuzählen von Geburten und Zuzügen und Abziehen von Todesfällen und Wegzügen wurden diese Basiszahlen seither durch die Statistischen Landesämter im Rahmen der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung aktualisiert.³

Der Vergleich zwischen der im Rahmen des Zensus festgestellten Einwohnerzahl und der Fortschreibung der amtlichen Einwohnerzahl auf Basis der Volkszählung 1987 wird als Finanzdifferenz bezeichnet und ermöglicht vor allem eine Abschätzung der finanziellen Folgen der neuen Zahlen (Finanzbeziehungen der Länder untereinander, Finanzbeziehung der Länder zu den Gemeinden, Anzahl der Gemeinderäte, Besoldung der kommunalen Wahlbeamten usw.). Immerhin liegt zwischen der Fortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987 und der Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011 zum 31. Dezember 2011 bundesweit eine Differenz von 1 515 843 Personen (- 1,9 %), in Baden-Württemberg wurden sogar 2,5 Prozent weniger Einwohner gezählt. Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die Finanzdifferenz nur in vier Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Sachsen) größer als der Bundesdurchschnitt ausfällt, in den restlichen Bundesländern fällt der Rückgang moderater aus. Da sich der „Einwohnerverlust“ nicht gleichmäßig auf die Bundesländer verteilt und auch innerhalb der Länder nicht gleichmäßig auf die Gemeinden, hat dies finanzielle Umverteilungseffekte zur Folge.

Für eine weitergehende Bewertung der Ergebnisse des Zensus 2011 ist es notwendig, die Finanzdifferenz differenzierter zu betrachten. Hierfür wird angenommen, dass sich die Finanzdifferenz aus zwei Faktoren zusammensetzt: der Fortschreibungsdifferenz und der Registerdifferenz.

Finanzdifferenz = Vergleich zwischen Einwohnerzahl auf Basis der Volkszählung 1987 und auf Basis des Zensus 2011

Tabelle 1: Fortgeschriebene Einwohnerzahl zum 31.12.2011 auf Basis der Volkszählung 1987 und auf Basis des Zensus 2011 sowie Finanzdifferenz

Bundesland	Anzahl Gemeinden	Fortgeschriebene Einwohnerzahl zum 31.12.2011 auf Basis ...		Finanzdifferenz	
		des Zensus 2011	der Volkszählung 1987	absolut	%
Baden-Württemberg	1.101	10.512.441	10.786.227	- 273.786	- 2,5
Bayern	2.056	12.443.372	12.595.891	- 152.519	- 1,2
Berlin	1	3.326.002	3.501.872	- 175.870	- 5,0
Brandenburg	419	2.453.180	2.495.635	- 42.455	- 1,7
Bremen	2	652.182	661.301	- 9.119	- 1,4
Hamburg	1	1.718.187	1.798.836	- 80.649	- 4,5
Hessen	426	5.993.771	6.092.126	- 98.355	- 1,6
Mecklenburg-Vorpommern	805	1.606.899	1.634.734	- 27.835	- 1,7
Niedersachsen	1.010	7.774.253	7.913.502	- 139.249	- 1,8
Nordrhein-Westfalen	396	17.544.938	17.841.956	- 297.018	- 1,7
Rheinland-Pfalz	2.306	3.990.033	3.999.117	- 9.084	- 0,2
Saarland	52	997.855	1.013.352	- 15.497	- 1,5
Sachsen	468	4.054.182	4.137.051	- 82.869	- 2,0
Sachsen-Anhalt	220	2.276.736	2.313.280	- 36.544	- 1,6
Schleswig-Holstein	1.116	2.802.266	2.837.641	- 35.375	- 1,2
Thüringen	913	2.181.603	2.221.222	- 39.619	- 1,8
Deutschland	11.292	80.327.900	81.843.743	- 1.515.843	- 1,9

Fortschreibungsdifferenz = Vergleich zwischen der Einwohnerzahl auf Basis der Volkszählung 1987 und der Einwohnerzahl des kommunalen Melderegisters

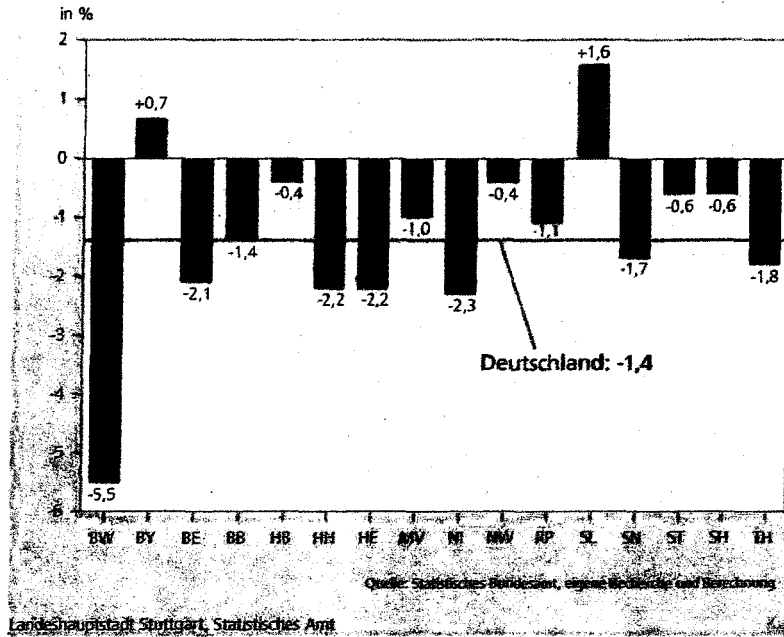
Deutliche Unterschiede im Ausmaß der Fortschreibungsdifferenz je Bundesland

Die Fortschreibungsdifferenz bezeichnet die Abweichung zwischen der amtlichen Einwohnerzahl auf Basis der Volkszählung 1987 – also der „alten“ amtlichen Einwohnerzahl – und der Anzahl der Personen mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung aus dem kommunalen Melderegister. Obwohl die amtliche Bevölkerungsfortschreibung und die kommunalen Melderegister dieselben Sachverhalte nach leicht unterschiedlicher Methodik verarbeiten, haben sich seit 1987 beziehungsweise 1990 Abweichungen zwischen den beiden Einwohnerzahlen ergeben.

Abbildung 1 zeigt die Fortschreibungsdifferenz der Bundesländer für Großstädte ab 100.000 Einwohner zum 31. Dezember 2011: Im Bundesdurchschnitt liegt die Einwohnerzahl der kommunalen Melderegister um 1,4 Prozent unter der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987. In Bayern (+ 0,7 %) und im Saarland (+ 1,6 %) ist es genau umgekehrt, dort verzeichnen die Melderegister mehr Personen als die amtliche Bevölkerungsfortschreibung. Die Stadtstaaten Berlin (- 2,1 %) und Hamburg (- 2,2 %) verzeichnen eine hohe Fortschreibungsdifferenz, wohingegen die Zahlen in Bremen (- 0,4 %) nur moderat abweichen. Die größte Differenz zwischen der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987 und den Einwohnerzahlen der kommunalen Melderegister ist in baden-württembergischen Großstädten (- 5,5 %) zu beobachten.

Die historische Entwicklung der Fortschreibungsdifferenz⁴ und mögliche Gründe für die unterschiedliche Ausprägung werden an dieser Stelle nicht näher beleuchtet. Es wird allerdings vermutet, dass die stark exportorientierte Wirtschaft, die Nähe

Abbildung 1: Prozentuale Fortschreibungsdifferenz der Bundesländer für Großstädte ab 100 000 Einwohner zum 31.12.2011



insbesondere zum deutschsprachigen Ausland, der Anteil von Einwohnern mit Migrationshintergrund, die Hochschuldichte und die damit verbundene tendenziell höhere Mobilität der Einwohner eine Rolle spielen.

Für Baden-Württemberg liegen tiefer gegliederte Zahlen vor, so dass die Fortschreibungsdifferenz nach Gemeindegröße aufgeschlüsselt angegeben werden kann (vgl. Tabelle 2). Es zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Größe einer Gemeinde und der Fortschreibungsdifferenz: Vor allem in den großen Städten und in den Universitätsstädten ist eine sehr hohe Fortschreibungsdifferenz zu beobachten (Stuttgart: - 6,6 %), wohingegen mit abnehmender Einwohnerzahl auch die Abweichung zwischen Melderegister und amtlicher Bevölkerungsfortschreibung geringer ausfällt. In Städten zwischen 20 000 und 50 000 Einwohnern liegt die Einwohnerzahl des Melderegisters durchschnittlich nur noch 1 bis 1,5 Prozent unter der Einwohnerzahl der amtlichen Fortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987.

Tabelle 2: Fortschreibungsdifferenz der baden-württembergischen Städte und Gemeinden nach Größenklasse zum 31.12.2011

Einwohnerzahl	Anzahl der Städte und Gemeinden	Fortschreibungsdifferenz	
		absolut	%
ab 500 000 (Stuttgart)	1	- 40 338	- 6,6
200 000 bis 500 000	3	- 42 400	- 5,0
100 000 bis 200 000	5	- 31 112	- 4,9
50 000 bis 100 000	13	- 25 717	- 2,8
40 000 bis 50 000	17	- 11 442	- 1,5
30 000 bis 40 000	16	- 5 472	- 1,0
20 000 bis 30 000	43	- 15 968	- 1,5

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Recherche und Berechnung

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

Neujustierung der amtlichen Einwohnerzahlen war dringend notwendig

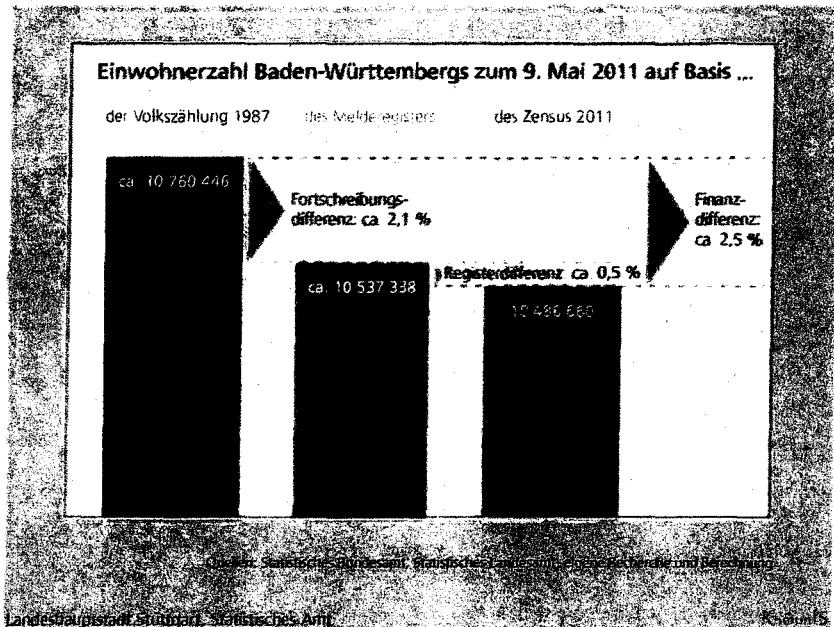
Das Ausmaß und die ungleiche Verteilung der Fortschreibungsdifferenz zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen den Gemeinden innerhalb der Bundesländer zeigt, wie dringend notwendig nach 24 beziehungsweise 30 Jahren eine Neujustierung der amtlichen Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 im Sinne einer größeren Verteilungsgerechtigkeit war.

Der überdurchschnittliche „Einwohnerückgang“, den der Zensus 2011 im Vergleich zur amtlichen Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987 in Baden-Württemberg gebracht hat, ist als unmittelbare Folge der in Baden-Württemberg besonders hohen Fortschreibungsdifferenz zu sehen und kam auch in dieser Größenordnung nicht unerwartet, da als Basis der Einwohnerfeststellung im Rahmen des Zensus 2011 die kommunalen Melderegister genutzt wurden.

Registerdifferenz im Vergleich zwischen der Einwohnerzahl auf Basis des Zensus 2011 und der Einwohnerzahl des kommunalen Melderegisters

Neben der Fortschreibungsdifferenz kann die Registerdifferenz zur Erklärung des Zensusergebnisses herangezogen werden. Als Registerdifferenz wird die Abweichung zwischen der Anzahl der Personen mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung aus dem kommunalen Melderegister von der im Zensus 2011 festgestellten Einwohnerzahl bezeichnet. Für die Analyse der neuen Einwohnerzahl, den interkommunalen Vergleich und die Bewertung der Erhebungsmethoden eignet sich die Registerdifferenz deutlich besser als die Finanzdifferenz oder die Fortschreibungsdifferenz. Abbildung 2 zeigt die drei unterschiedlichen Einwohnerzahlen und die geschätzten Differenzen für Baden-Württemberg zum 9. Mai 2011.

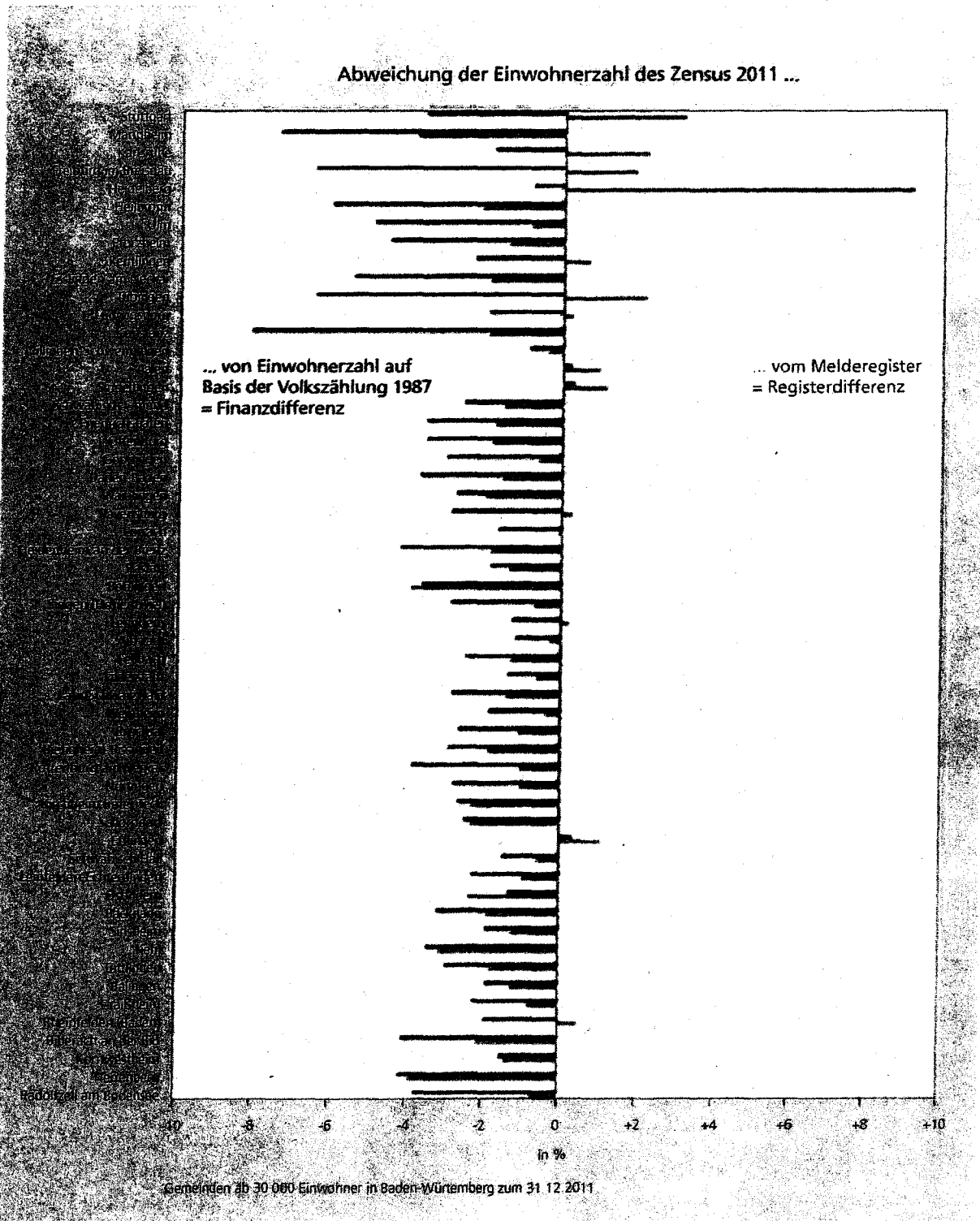
Abbildung 2: Drei unterschiedliche Einwohnerzahlen für Baden-Württemberg sowie die geschätzte Finanz-, Fortschreibungs- und Registerdifferenz zum 09.05.2011



In Abbildung 3 sind Finanzdifferenz und Registerdifferenz für die 55 baden-württembergischen Städte und Gemeinden ab 30 000 Einwohner dargestellt. Dabei fällt auf, dass die Registerdifferenz nur in zwei Gemeinden (Böblingen, Ostfildern) größer ist als die Finanzdifferenz. In allen anderen Gemeinden fällt die Registerdifferenz weitaus moderater aus, in 13 Städten ist sie sogar positiv, das heißt im Zensus wurden mehr Personen festgestellt, als im Melderegister verzeichnet waren.

Im Juli 2013 wurden dem Städtetag Baden-Württemberg die konsolidierten Melderegisterbestände⁹ der 1101 Städte und Gemeinden zum 9. Mai 2011 durch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt. Damit ist es möglich, die Anzahl der Personen mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung

Abbildung 3: Abweichung der Einwohnerzahl des Zensus 2011 von der Einwohnerzahl auf Basis der Volkszählung 1987 (= Finanzdifferenz) und vom Melderegister (= Registerdifferenz)



148

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Recherche und Berechnung

im Melderegister jeder einzelnen baden-württembergischen Stadt oder Gemeinde zum 9. Mai 2011 und damit die Registerdifferenz zu schätzen.⁶ In Abbildung 4 ist die geschätzte Registerdifferenz für jede baden-württembergische Gemeinde – absteigend nach Einwohnerzahl sortiert von links nach rechts – abgebildet. Drei Tendenzen lassen sich ausmachen:

1. In großen Städten ab 60 000 Einwohnern ist die Registerdifferenz in rund der Hälfte der Fälle positiv, das heißt die Ergebnisse des Zensus liegen in diesen Fällen über dem Melderegister.
2. In Städten mit 10 000 bis 60 000 Einwohnern ist die Registerdifferenz mit wenigen Ausnahmen negativ, die Ergebnisse des Zensus liegen deutlich unter den Melderegistern.
3. In Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern fallen positive wie negative Registerdifferenzen insgesamt geringer aus, wenngleich die Streuung zunimmt. Hier wurden die Melderegisterzahlen deutlich moderater korrigiert, als in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern.

Die in Tabelle 3 dargestellte durchschnittliche Registerdifferenz nach Gemeindegröße bestätigt diese Eindrücke.

Tabelle 3: Geschätzte Registerdifferenz nach Gemeindegröße

Einwohnerzahl	Anzahl Gemeinden	Geschätzte durchschnittliche Registerdifferenz
100 000 und mehr	9	+1,26
50 000 bis 100 000	13	-0,61
40 000 bis 50 000	17	-1,09
30 000 bis 40 000	17	-1,50
20 000 bis 30 000	43	-1,75
15 000 bis 20 000	35	-1,60
10 000 bis 15 000	114	-1,42
5 000 bis 10 000	267	-0,18
2 500 bis 5 000	313	-0,15
1 000 bis 2 500	199	-0,21
unter 1 000	74	-0,30
Baden-Württemberg	1 101	-0,48

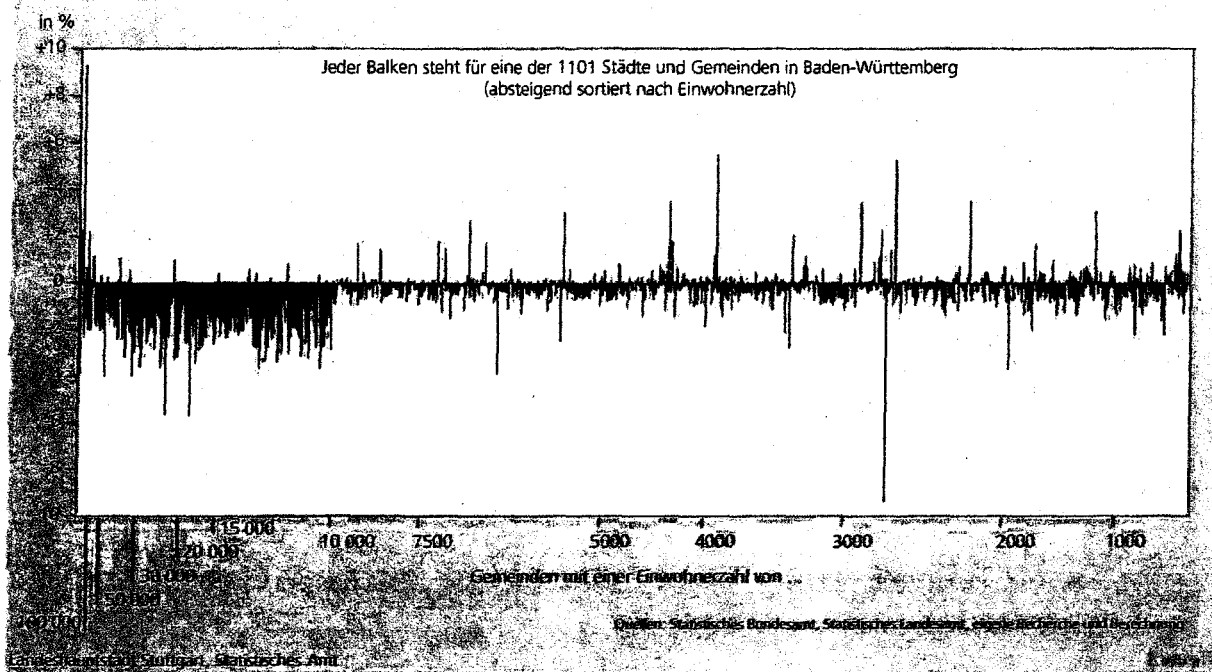
Quellen: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt, eigene Recherche und Berechnung

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

Kreis: 149

Um die Einflussfaktoren auf die Registerdifferenz zu benennen, ist es notwendig, das Verfahren der Einwohnerzahlermittlung im Rahmen des Zensus zu skizzieren: Der Zensus 2011 wurde registergestützt durchgeführt, das heißt die Basis für die Feststellung der Einwohnerzahl waren die kommunalen Melderegister. Diese wurden in Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern durch die Ergebnisse der Befragung von bundesweit durchschnittlich knapp zehn Prozent der Bevölkerung (Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis) und in Gemeinden mit unter 10 000 Einwohnern durch die Ergebnisse der Befragung von Personen an ausgewählten Anschriften (Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten) rechnerisch korrigiert.

Abbildung 4: Geschätzte Registerdifferenz der 1101 baden-württembergischen Städte und Gemeinden zum 9. Mai 2011



150

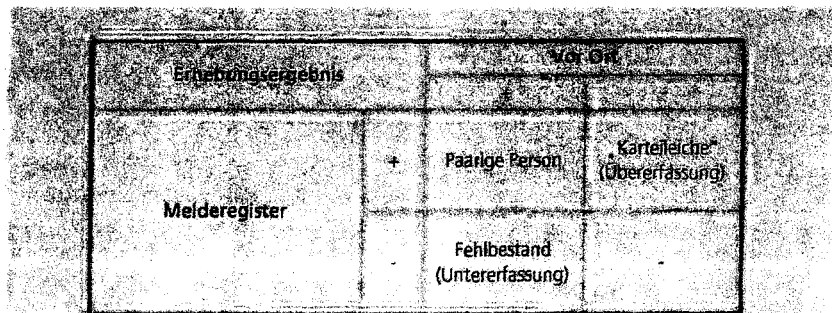
Erhebungsmethode der Haushalte...
Erhebungsmethode der Haushalte...
Erhebungsmethode der Haushalte...

Die Haushaltstichprobe wurde primär durchgeführt, um herauszufinden, inwieweit Angaben aus dem Melderegister mit der tatsächlich vor Ort anzutreffenden Situation übereinstimmen, und um die Qualität der Melderegister abschätzen zu können. Die einzelnen Ergebnisse dieser mit Hilfe von Interviewern durchgeführten primärstatistischen Erhebung wurden anschließend mit den Angaben aus dem Melderegister verglichen, wodurch die in Abbildung 5 dargestellten Kombinationen auftreten konnten. Diese Angaben wurden dann entsprechend des Auswahlatzes der nach Anschriftengröße geschichteten Stichprobe auf die restliche allgemeine Bevölkerung hochgerechnet.⁷

Erhebungsmethode der Haushalte...
Erhebungsmethode der Haushalte...

In Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern wurde anstatt der Haushaltbefragung auf Stichprobenbasis eine andere Methode zur rechnerischen Korrektur der Melderegister angewandt. Im Rahmen der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten wurden alle Personen an Anschriften mit einer bewohnten Wohnung befragt, für die sich Differenzen zwischen den Angaben des Melderegisters und den Angaben aus der Gebäude- und Wohnungszählung⁸ ergaben. Die Ergebnisse wurden nicht hochgerechnet, da es sich um keine Zufallsstichprobe handelte.

Abbildung 5: Erhebungsergebnisse der Haushaltbefragung auf Stichprobenbasis zum Ziel der Einwohnerzahl-ermittlung



Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2013
Hauptbeitrag

Da für alle Gemeinden die Melderegister Basis der Feststellung der Einwohnerzahl waren, ist die Registerdifferenz primär als Ausdruck der Qualität der Melderegister zu verstehen. Jedes Stichprobenergebnis ist allerdings mit einer gewissen Unsicherheit, mit einem zufälligen Fehler behaftet. Dieser sogenannte Standardfehler kann quantifiziert werden und wird neben der Zahl der Karteileichen und Fehlbestände im Datenblatt ausgewiesen. Je kleiner der Standardfehler, desto höher ist die Genauigkeit, mit der die Einwohnerzahl durch die Stichprobe ermittelt wurde. Für die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl sieht § 7 des Zensusgesetzes eine „angestrebte Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 Prozent“ vor.¹⁰

Es mag ungewöhnlich erscheinen, dass die amtliche Einwohnerzahl, deren hohe Relevanz für jede einzelne Gemeinde unbestritten ist, nicht genau, sondern mit einer gewissen Unsicherheit ermittelt wurde. Tatsächlich ist es allerdings eine große Stärke von Zufallsstichproben, dass die Genauigkeit der Ergebnisse quantifizierbar ist. Im Falle der für Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern durchgeführten Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten lässt sich hingegen kein Genauigkeitsmaß angeben, da die befragten Anschriften nicht zufällig ausgewählt wurden.

Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2013
Hauptbeitrag

Außerdem ist nicht auszuschließen, dass unrichtige Angaben von Befragten oder Fehler von einzelnen Erhebungsbeauftragten Einfluss auf die Registerdifferenz haben können. Vorstellbar ist, dass einzelne Erhebungsbeauftragte trotz sorgfältigster Schulung durch die Erhebungsstellen streng nach der veralteten Namensliste (Stand: November 2010) vorgegangen sind oder systematisch keine Kleinkinder oder andere Personengruppen gezählt haben. Auch eine unterschiedlich ausgeprägte Hartnäckigkeit im Auffinden und Erheben von schwer erreichbaren Personen ist denkbar. Dies könnte zu einer Untererfassung geführt haben. Zudem wird den Erhebungsstellen eine qualitätssichernde Funktion zugesprochen: Erhebungsbeauftragte, deren Ergebnisse stark lückenhaft waren, konnten ein zweites Mal zu einer Anschrift geschickt werden, oder die weitere Erhebung an dieser Anschrift konnte einem anderen Erhebungsbeauftragten übertragen werden.

Feststellung der Einwohnerzahl in Baden-Württemberg und Prüfung

Ende Juni 2013 wurde vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg als Anlage zum Feststellungsbescheid der neuen amtlichen Einwohnerzahl ein Datenblatt¹¹ verschickt, anhand dessen die Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus überprüft und in Teilen nachvollzogen werden kann. Momentan wird geprüft, welche weiteren Informationen (statistische Angaben zur Nach- und Ergänzungsstichprobe, Anzahl gemeldeter Personen an Anschriften mit Sonderbereichen, Zusammensetzung der Korrekturen der Mehrfachfallprüfung) den Kommunen in einem „erweiterten Datenblatt“ zur Verfügung gestellt werden können. Das Statistische Landesamt, das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und der Städtetag Baden-Württemberg haben sich auf einen Zeitplan geeinigt, der die Prüffrist der Kommunen verlängert. Kommunen, die innerhalb eines Monats nach Zustellung des Feststellungsbescheids Widerspruch eingelegt haben, müssen diesen erst bis Ende Oktober 2013 begründen, so dass genug Zeit bleibt, sich mit anderen Gemeinden auszutauschen und einen eventuellen Widerspruch fundiert zu begründen.

Autor:
Lucas Jacobi
Telefon: (0711) 216-98585
E-Mail: lucas.jacobi@stuttgart.de

- 1 Für Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg ist eine Übergangsfrist vorgesehen. So werden die auf Grundlage des Zensus 2011 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen im Jahr 2014 zur Hälfte und im Jahr 2015 zu drei Vierteln berücksichtigt, während die auf der Grundlage der Volkszählung 1987 weitergeführte Bevölkerungsfortschreibung für die restlichen Anteile bestimmend ist (§ 39 Abs. 36 Finanzausgleichsgesetz). Die Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge von Landes- und Kreisstraßen tragen Gemeinden, für die bei der jeweils letzten Volkszählung mehr als 30 000 Einwohner festgestellt wurden. Mit Beginn des dritten Rechnungsjahres nach dem Jahr, in dem die Volkszählung stattgefunden hat, geht die Straßenbaulast auf den neuen Träger über (§ 43 Abs. 3 Straßengesetz für Baden-Württemberg). Anders verhält es sich beim Kommunalwahlgesetz Baden-Württemberg. Hier gelten für die 2014 stattfindenden Kommunalwahlen die auf der Grundlage der Volkszählung 1987 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen weiter.
- 2 Die letzte Volkszählung in den neuen Bundesländern wurde 1981 durchgeführt.
- 3 Ein Merkblatt zur Bevölkerungsfortschreibung kann beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg angefordert werden. Es enthält neben Definitionen und Rechtsgrundlagen auch Informationen zur Verarbeitung von Zu- und Fortzügen sowie zu Berichtigungsverfahren.
- 4 Die Entwicklung der Fortschreibungsdifferenz für die Stadt Stuttgart ab 1987 ist beschrieben in: Jacobi, Lucas (2013): Bekanntgabe und mögliche Auswirkungen der neuen amtlichen Einwohnerzahl in Stuttgart. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 3/2013.
- 5 Das konsolidierte Melderegister bildet die Basis der Einwohnerzahlfeststellung im Zensus 2011. Es enthält für jede Gemeinde als Produkt des Zusammenspiels der Melderegister vom 9. Mai 2011 und 9. August 2011 rückwirkend (auf spätestens 9. Mai 2011) angemeldete Personen, allerdings sind auch rückwirkend abgemeldete Personen noch enthalten. Rückwirkend abgemeldete Personen (sog. temporäre Dubletten) werden erst im Korrekturschritt der Mehrfachfalluntersuchung identifiziert und korrigiert. Der konsolidierte Melderegisterbestand ist also als Zwischenschritt auf dem Weg zur festgestellten Einwohnerzahl im Zensus 2011 nicht zu verwechseln mit der Anzahl der Personen, die laut Melderegister am 9. Mai 2011 mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung gemeldet waren.
- 6 Für Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern wurde die Einwohnerzahl des Melderegisters zum 9. Mai 2011 geschätzt auf Basis des Melderegisters vom 31. Dezember 2011 und der Fortschreibung des Zensusergebnisses zwischen 9. Mai 2011 und 31. Dezember 2011. Für Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern wurde die Einwohnerzahl des Melderegisters geschätzt mit Hilfe der konsolidierten Melderegister vom 9. Mai 2011 und der durchschnittlichen Überhöhung der konsolidierten Melderegister für Gemeinden ab 20 000 Einwohner in Höhe von 0,51 %.
- 7 Zum Hochrechnungsverfahren siehe Berg, Andreas; Böhler, Wolf (2011): Das Stichprobendesign der Haushaltestichprobe des Zensus 2011. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 4/2011.
- 8 Im Rahmen der schriftlich durchgeführten Gebäude- und Wohnungszählung, die als Vollerhebung konzipiert war, wurde bei den Eigentümern abgefragt, wie viele Personen am 9. Mai 2011 in einer Wohnung wohnten.
- 9 Begründung zu § 16 Zensusgesetz 2011 (BR-Drucksache Nr. 3/09 vom 2. Januar 2009).
- 10 Zum Beispiel bedeutet ein einfacher relativer Standardfehler von 0,5 Prozent, dass die tatsächliche (unbekannte) Einwohnerzahl einer Gemeinde, für die im Zensus eine Einwohnerzahl von 50 000 festgestellt wurde zwischen 49 500 und 50 500 liegt. In diesem Beispiel wird von einem Melderegisterstand von 51 000 und fünf Prozent Irrtumswahrscheinlichkeit ausgegangen.
- 11 Im Juli 2013 wurden zudem Hinweise zur Interpretation des Datenblattes und zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt.

Everything counts! - Warum kleine Gemeinden die Gewinner der Zensuserhebung 2011 sind

Björn Christensen, Sören Christensen, Tim Hoppe und Michael Spandel

Fachhochschule Kiel, Christian-Albrechts-Universität Kiel und Amt für Statistik Magdeburg

Adresse: Prof. Dr. Björn Christensen, Fachhochschule Kiel, Fachbereich Wirtschaft, Institut für Statistik und Operations Research, Professur für Statistik und Mathematik, Sokratesplatz 2, D-24149 Kiel, Germany, Tel: +49 431 210 3560, E-Mail: bjoern.christensen@fh-kiel.de;

Dr. Sören Christensen, Universität Hamburg, Fachbereich Mathematik, Bereich Mathematische Statistik und Stochastische Prozesse, Bundesstraße 55, 20146 Hamburg, Germany, Tel. ++49 40 42838 4934, E-Mail: soeren.christensen@uni-hamburg.de;

Dr. Tim Hoppe, Amt für Statistik Magdeburg, 39104 Magdeburg, Germany, Tel: +49 391 540-2808 (Fax: -2807), E-Mail: tim.hoppe@stat.magdeburg.de;

Michael Spandel, Amt für Statistik Magdeburg, 39104 Magdeburg, Germany, Tel: +49 391 540-2390 (Fax: -2807), E-Mail: michael.spandel@stat.magdeburg.de

Abstract

Mit der Durchführung des Zensus 2011 ist die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verpflichtung aus der EU-Verordnung 763/2008 vom 9. Juli 2008, eine Volkszählung nach festgelegten Kriterien durchzuführen, nachgekommen. Im Gegensatz zu früheren Volkszählungen (1987 BRD und 1981 DDR) wurde beim Zensus 2011 nicht auf eine Vollerhebung zurückgegriffen, sondern ein registergestütztes Verfahren verwendet. Für die Gemeinden stehen nun, durch die Veröffentlichung der Ergebnisse am 31.05.2013, unter anderem die amtlichen Bevölkerungszahlen zur Verfügung. Der Großteil der Gemeinden sieht sich elementaren Verringerungen innerhalb ihres Einwohnerbestands gegenüber. Dieses Papier zeigt auf, dass Gemeinden unterhalb von 10.000 Einwohner signifikant geringere relative Verluste in den Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 im Vergleich zu Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner aufweisen.

Keywords:

Zensus, Volkszählung, Kommunale Statistik

1. Motivation

Die Anzahl der Einwohner spielt für jede Gemeinde eine überaus wichtige Rolle. Sei es nun relevant für die Stadtplanung oder für ordnungsrelevante Aspekte. Gleichzeitig bestimmt sich über die Einwohnerzahl aber auch die Zuteilung von finanziellen Mitteln über den Länderfinanzausgleich, die Einteilung von Wahlbezirken oder die Entlohnung der Bürgermeister. Deshalb gilt, dass schon ein einzelner fehlender Einwohner einen starken Effekt nach sich ziehen kann. Aus diesem Grund haben die Städte und Gemeinden gespannt auf die erste Veröffentlichung zu den Zensusergebnissen gewartet. Wie bedeutend der Zensus 2011 sowohl für die kommunale Statistik, als auch für die Wissenschaft ist, zeigen Egeler et al (2012) auf. So weisen sie daraufhin, dass der Zensus 2011 als Kombination von Nutzung administrativer Daten und Befragung methodisch neue Wege bestreitet. Dabei hat sich die Zusammenarbeit von amtlicher Statistik und Wissenschaft insbesondere bei der Entwicklung des Stichprobendesigns und des Hochrechnungsverfahrens bewährt. Der Zensus 2011 wurde neben dem vom Bundesministerium des Inneren einberufenen Expertenteams zudem von Mitarbeitern der Universität Trier und des GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften wissenschaftlich betreut.

Zensen stellen keine Errungenschaften der letzten beiden Jahrhunderte dar.¹ In den vorangegangenen Volkszählungen in der Bundesrepublik wurde bisher auf die klassische Methode der Vollerhebung zurückgegriffen.² So beschreibt Grohmann (2009), dass das bisherige Programm der Volkszählung 1950 zu einer Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung erweitert wurde, was man auch in den Jahren 1961, 1970 und 1987 beibehielt. Dabei konnten mit Hilfe von Fragebögen demografische und sozio-ökonomische Daten abgefragt. Die Verteilung und das Einsammeln der Fragebögen erfolgte durch besonders verpflichtete "Zähler".

Die Volkszählung im Jahr 1987 stand unter keinem guten Stern. Angefangen bei Volkszählungsboykotts, über die Argumentation des Entstehens eines gläsernen Bürgers aufgrund der Totalerhebung von Daten, Protestbewegungen, bis zu einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (siehe Scheuch et al. (1989) und Grohmann (2009)). Gegenstand der Kritik war dabei die nicht sicherzustellende Anonymität der Einzeldaten unter Berücksichtigung der elektronischen Datenverarbeitung. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 wurde, bis auf den Melderegisterabgleich und zwei Vorschrif-

¹Für eine historische Würdigung sei an dieser Stelle auf Grohmann (2000) verwiesen.

²Lediglich bei der Volkszählung 1970 wurde ein Teil der Fragen auf einer 10-%igen Stichprobe gestützt (Grohmann (2009)).

ten über die Weiterleitung personenbezogener Daten ohne ausreichende Anonymisierung, die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen. Allerdings verlangte das Verfassungsgericht vom Gesetzgeber eine erneute Methodendiskussion für kommende Volkszählungen (Grohmann (2009)).

Der Wandel in der angewandten Methodik begann Anfang der 90er Jahre. So erarbeitete im Jahr 1995 eine Arbeitsgruppe der amtlichen Statistik einen Bericht, der 12 verschiedene Verfahrensansätze einander gegenüberstellt (Grohmann (2009)). Ein Jahr später einigte sich die Innenministerkonferenz darauf, die bisher verwendete Volkszählung einzustellen und stattdessen einen registergestützten Zensus zu verwenden. Eine von dieser Konferenz beauftragte Arbeitsgruppe entwickelte daraufhin zwei Modelle. Im Jahr 2001 wurde dann mit der Erprobung eines registergestützten Zensus, dem sogenannten Zensusstest begonnen. Ziel dabei war es, neben dem Übergang auf die Registerauswertung, auch den Anteil an primärstatistischer Erhebung unter dem Aspekt der damit verbundenen hohen Kosten zu reduzieren (Braun (2004)). Dabei kam man zu dem Ergebnis, dass ein registergestützter Zensus in Deutschland grundsätzlich möglich ist.

Mit dem Datum 29.08.2006 stand der Beschluss fest, dass sich die Bundesrepublik an den kommenden EU-weiten Volkszählungen beteiligen wird. Durch das Zensusvorbereitungsgesetz vom 13.12.2007 wurde der Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters angeordnet. Inhaltlich sollten für jedes Wohngebäude Merkmale wie Postleitzahl, Ort, Straße und Hausnummer, Personenzahl sowie weitere Daten erfasst werden (Grohmann (2009)). Nur etwa ein Jahr später wurde das Gesetz zur Anordnung des Zensus 2011 beschlossen. Wichtiges Element dabei war die Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis, die mit einer Auskunftspflicht der Befragten versehen wurde. Die Methodik verfolgte zwei Ziele. Zum einen die Karteileichen und Fehlbestände innerhalb der Melderegister zu identifizieren und somit gleichzeitig die neue amtliche Einwohnerzahl zu ermitteln. Auf der anderen Seite sollten durch die Stichprobenerhebung Erhebungsmerkmale gesammelt werden, die in der EU-Verordnung vom 02.09.2008 aufgeführt wurden. Elementar war dabei, dass die Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis nur für Gemeinden mit 10.000 Einwohnern und mehr Anwendung finden sollte. Grohmann (2009) weist in diesem Zusammenhang auf Folgendes hin: "Die durch die Beschränkung der Korrektur-Stichprobe auf die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern verbleibenden Fehler in den kleineren Gemeinden werden in Kauf genommen, auch wenn sie möglicherweise später Proteste von negativ betroffenen Gemeinden auslösen können".

Mit dem Stichtag 09.05.2011 wurde der Zensus 2011 durchgeführt, knapp 2 Jahre später liegen die daraus resultierenden Ergebnisse vor. Dieses Papier wertet die Ergebnisse

der amtlichen Einwohnerzahl aus dem Zensus 2011 insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlich verwendeten Methoden für Gemeinden unter 10.000 Einwohner und ab 10.000 Einwohner aus. Abschnitt 2 beschreibt die im Zensus 2011 verwendeten Methoden zur Berechnung der amtlichen Einwohnerzahl. Im Abschnitt 3 wird die verwendete Datengrundlage aus den Ergebnissen des Zensus 2011 aufgezeigt. Die sich daraus ergebenden Resultate sind unter Abschnitt 4 und Abschnitt 6 zu finden. Das Papier schließt mit der Conclusion.

2. Die Methode zur Berechnung der amtlichen Einwohnerzahl

Für die Berechnung der amtlichen Einwohnerzahl muss das Gesamtkonzept betrachtet werden. Dies beginnt mit der Festlegung der Stichprobe. Hinsichtlich der Stichprobe wurde für den Zensus 2011 auf eine geschichtete Stichprobe zurückgegriffen, wobei insgesamt 8 Schichten verwendet wurden, die sich abhängig von der gemeldeten Anzahl der Einwohner an einer Anschrift ergaben. Als Qualitätsmerkmal wurde dabei der relative Root Mean Square Error ausgewählt, der für den geschätzten Totalwert von Merkmalsausprägungen nicht größer als 15% sein dürfte. Eine Analyse der Stichprobenqualität ist allerdings nicht Untersuchungsgegenstand dieses Papiers. Aus diesem Grund wird für tiefgehende Beschreibungen des Stichprobendesigns auf die Arbeit von Berg und Bihler (2011) verwiesen.

Bei der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl wurden, in Abhängigkeit der Größe der Gemeinde, unterschiedliche Vorgehensweisen verwendet, wobei die Bundesregierung, das Statistische Bundesamt sowie die Landesämter auf Grundlage des Zensus 2001 davon ausgehen, dass beide Wege zu einer vergleichbaren Genauigkeit der Ergebnisse führen (Sinner-Bartels (2013)). Dabei stellt eine Einwohnerzahl von 10.000 die Trennlinie zwischen den Gemeinden dar, und bestimmt somit zu welcher Verfahrensgruppe zur Bestimmung der amtlichen Einwohnerzahl eine Gemeinde gehört.

In Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern wurde mit Hilfe der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis die statistische Bereinigung der Fehler in den Melderegistern durchgeführt. Um eine höhere Genauigkeit der Ergebnisse zu erlangen, wurden die Städte und Gemeinden in Deutschland in 4 sogenannte Sampling Point Typen eingeteilt, wobei die Klassifizierung wie folgt vorgenommen wurde (siehe dazu auch Münnich et al. (2012)):

- Typ 0 (SDT): Stadtteile ab 200.000 Einwohner (EW) aus Gemeinden mit mindestens 400.000 EW

- Typ 1 (GEM): Gemeinden mit mindestens 10.000 EW, sofern sie nicht zum Typ 0 gehören
- Typ 2 (VBG): Kleine Gemeinden (unter 10.000 EW) innerhalb eines Gemeindeverbands beziehungsweise einer Verbandsgemeinde werden zusammengefasst, sofern sie in der Summe mindestens 10.000 EW betragen
- Typ 3 (KRS): Zusammenfassung aller Gemeinden eines Kreises, die bis dahin noch keinem Typ zugeordnet wurden

Die Stichprobenanschriften wurden dann im Verlauf des Zensus von den Erhebungsbeauftragten aufgesucht und die Existenz der dort gemeldeten Personen geklärt sowie durch die Befragung die weiteren benötigten Merkmale erfasst. Durch einen Abgleich mit dem beim Statistischen Bundesamt geführten Referenzdatenbestand wurden die Karteileichen und Fehlbestände festgelegt, worauf sich die Hochrechnung der Stichprobenergebnisse unter Berücksichtigung der Karteileichen und Fehlbestände anschloss (Sinner-Bartels (2013)). Bei der Hochrechnung wurde auf ein Verfahren der Wissenschaftler Münnich und Gabler zurückgegriffen. Münnich et al. (2012) überprüfen mehrere Schätzmethoden auf ihre Eignung für die Berechnung der amtlichen Bevölkerungszahl. Es stellte sich heraus, dass der verallgemeinerte Regressionsschätzer (GREG) als geeignet zur Hochrechnung der amtlichen Einwohnerzahlen erscheint. Gleichung 2 stellt die Struktur des GREG Schätzers dar.³

$$\hat{\tau}_{Y,d}^{GREG} = \sum_{i \in S_d} w_{i,d} y_{i,d} + \left(\sum_{i=1}^{N_d} x_{i,d} - \sum_{i \in S_d} w_{i,d} \cdot x_{i,d} \right) \hat{\beta} \quad (1)$$

mit

$$\hat{\beta} = \left(\sum_{i \in S} w_i x_i x_i' \right)^{-1} \sum_{i \in S} w_i x_i y_i \quad (2)$$

Dabei sind x_i die Hilfsinformationen der i -ten Anschrift, die auch vektoriell vorliegen können. β ist die Lösung der KQ-Schätzung des Regressionskoeffizienten im linearen Regressionsmodell bezogen auf die gesamte Stichprobe S (Münnich et al. (2012)).

³Das in Gleichung 2 befindliche Indizes d steht für die Domain. Nach Münnich et al. (2012) ist also davon auszugehen, dass für die Schätzung mehrere Gemeinden einer Domain verwendet werden sollen. Nach Aussage des Statistischen Bundesamtes auf den Infoveranstaltungen zum Zensus 2011 für die Kommunen, wurden die Schätzungen allerdings separat für die jeweiligen Gemeinden durchgeführt. Dies wurde auch nochmals telefonisch bestätigt.

Für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner war die Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis dagegen nicht geeignet. Sinner-Bartels (2013) schreibt dazu: "Aufgrund der Erfahrungen aus dem Zensus ist in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern eine Stichprobe zur Korrektur der über- und Untererfassungen in den Angaben aus den Melderegistern nicht mehr effizient, weil viel zu hohe Auswahlsätze erforderlich wären". Aus diesem Grund wurde für diese Gemeinden die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten durchgeführt, wenn sich an Adressen entsprechend unplausible Konstellationen von Informationen aus den Melderegistern und den Erhebungsbefunden aus der Gebäude- und Wohnraumzählung ergaben.⁴ Sinner-Bartels (2013) weist in diesem Zusammenhang daraufhin, dass mit diesem Verfahren davon auszugehen ist, dass durch die Bereinigung der Karteileichen und Fehlbestände die Registerfehlerrate der kleinen Gemeinden ähnlich gut abgesenkt werden kann, wie durch die hochgerechneten Ergebnisse der Haushaltsstichprobe in den größeren Gemeinden.

Festzuhalten ist, dass das Statistische Bundesamt und die Landesämter sich das Ziel gesetzt hatten, obwohl zwei unterschiedliche Methoden für Gemeinden unter und ab 10.000 Einwohner verwendet werden, einen identischen Qualitätsstandard zu erfüllen. Damit sollte auch der Aspekt einhergehen, dass keine der verwendeten Methoden zu besseren Ergebnissen in der relativen Veränderung zwischen den alten amtlichen Einwohnerzahlen und den aus dem Zensus 2011 resultierenden amtlichen Einwohnerzahlen führt.

3. Daten

Für die folgenden Betrachtungen wurde auf eine Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Im Gemeindeverzeichnis-Informationssystem auf der Seite www.destatis.de wird eine Datei bereitgestellt, die für die Gemeinden in Deutschland nach Bevölkerung am 31.12.2011 auf Grundlage des Zensus 2011 und früherer Zählungen einen Vergleich aufstellt.⁵ In dieser Datei werden die Zahlen der amtlichen Bevölkerung nach dem Zensus 2011 sowie der früheren Berechnung gegenübergestellt. Gleichzeitig werden die absoluten und relativen Veränderungen der Einwohnerzahlen aufgezeigt. Zusätzlich enthält diese Datei den Gemeinamen, den Gemeindegemeinschaftsschlüssel sowie das Bundesland dem die Gemeinde zuzuordnen ist. Für unsere Analyse betrachten wir die Ergeb-

⁴Die Gebäude- und Wohnraumzählung wurde unabhängig von der Einwohnerzahl in allen Städten und Gemeinden durchgeführt. Diese Zählung stellt eine Vollerhebung dar.

⁵<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/AdministrativeUebersicht.html>

nisse für Gemeinden ab 1.000 Einwohner.⁶ Entsprechend ergibt sich für das Bundesgebiet eine Menge von 7.148 Beobachtungen.

4. Ergebnisse

Auf der Grundlage der veröffentlichten Gemeindedaten durch das Statistische Bundesamt sollen in diesem Abschnitt einige Analysen durchgeführt werden. Ziel dabei ist es zu klären, ob die unterschiedlichen Methoden zur Berechnung der amtlichen Bevölkerungszahl aus dem Zensus 2011 für Gemeinden unter 10.000 Einwohner und ab 10.000 Einwohner keine signifikanten Unterschiede in der relativen Veränderung der amtlichen Einwohnerzahlen zur Folge hat. Abbildung 1 zeigt die mittlere relative Veränderung zwischen amtlicher Bevölkerungszahl aus dem Zensus 2011 und der bisherigen amtlichen Einwohnerzahl differenziert nach den einzelnen Bundesländern auf.⁷

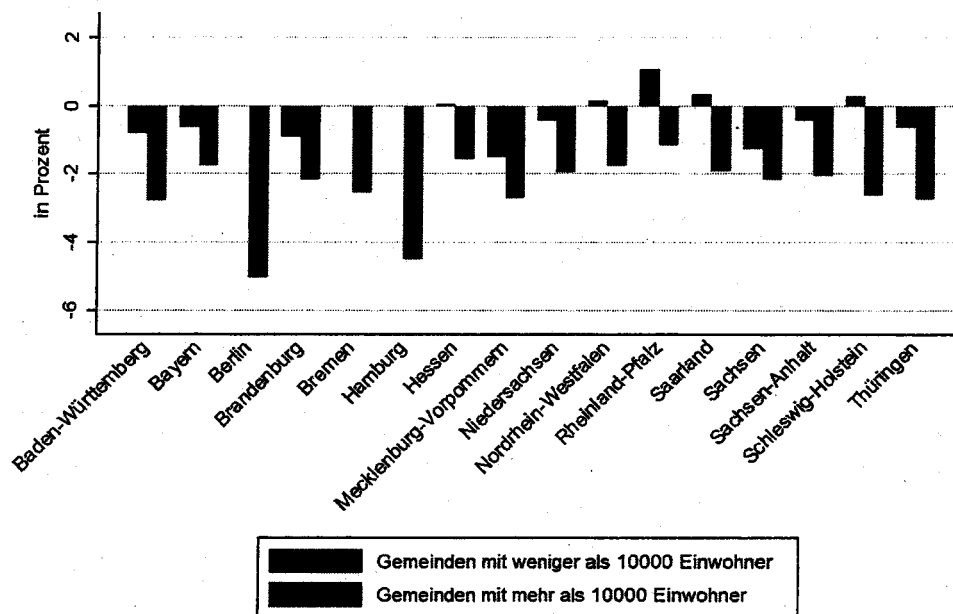
Aus Abbildung 1 geht hervor, dass für den Großteil der Bundesländer, unabhängig der Methodengrenze von 10.000 Einwohner, eine negative mittlere relative Veränderung vorliegt. Lediglich in den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie Schleswig-Holstein ist der Mittelwert der relativen Veränderung positiv. Dieses Ergebnis gilt allerdings nur für Gemeinden unter 10.000 Einwohner. Wie in Abbildung 1 zudem zu erkennen ist, fällt die mittlere relative Veränderung der Gemeinden unter 10.000 Einwohner, verglichen zu der mittleren relativen Veränderung für Gemeinden ab 10.000 Einwohner, in allen Bundesländern positiver aus. Da die beiden Gruppen unabhängige Stichproben darstellen, wurden die relativen Veränderungen der Gemeinden unter 10.000 Einwohner mit den relativen Veränderungen der Gemeinden ab 10.000 Einwohner mit Hilfe des Mann-Whitney-U-Test auf Signifikanz überprüft. Als Ergebnis ergibt sich hierfür, dass Gemeinden mit unter 10.000 Einwohner signifikant bessere relative Veränderungen aufweisen (zweiseitiger Mann-Whitney-U-Test, $p < 0.001$).

Dabei stellt sich nun die Frage, ob die Unterschiede aufgrund der differenziert verwendeten Methoden resultieren, oder größere Melderegister einfach qualitativ weniger gut geführt sind bzw. schwerer zu führen sind. Dazu sei auf Abbildung 2 verwiesen, in der

⁶Der Ausschluss von Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern ergibt sich aus den z.T. sehr hohen relativen Veränderungen für diese. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Regressionsergebnisse aus Tabelle 1 im folgenden Kapitel 4 in allen wesentlichen Ergebnissen (Insignifikanz für die Einwohnerzahl und signifikanter negativer Einfluss des Methoden-Dummys) bestätigt werden können, wenn auch diese Kommunen in die Analysen eingeschlossen werden.

⁷Die Bundesländer Berlin, Hamburg und Bremen fehlen in der Abbildung 1, da hier ein Vergleich zwischen Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und Gemeinden über 10.000 Einwohner nicht möglich ist.

Abbildung 1: Mittlere relative Veränderung zwischen amtlicher Bevölkerungszahl aus dem Zensus 2011 und der bisherigen amtlichen Einwohnerzahl

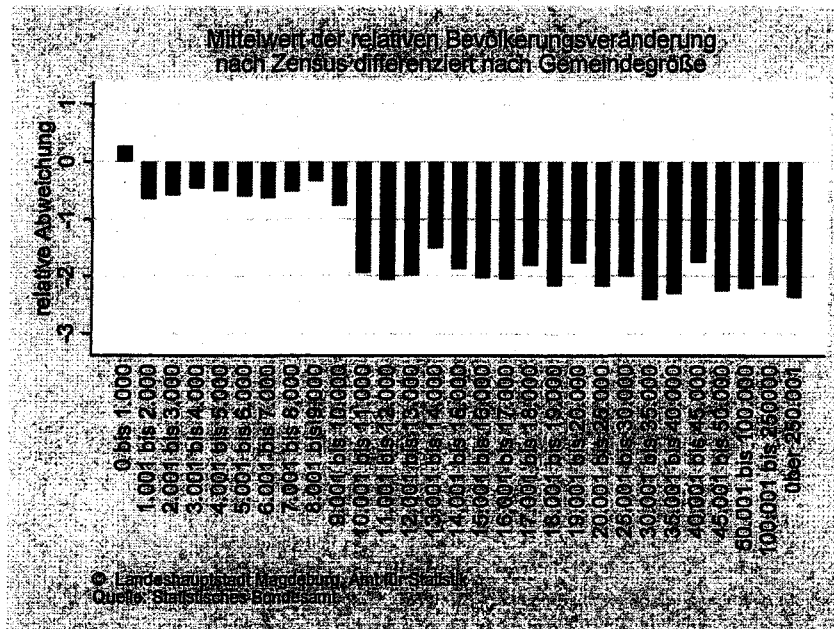


© Landeshauptstadt Magdeburg, Amt für Statistik
 Quelle: Statistisches Bundesamt

ersichtlich wird, wie stark sich der Methodenwechsel bei 10.000 Einwohnern auf die relativen Veränderungen für Gesamtdeutschland auswirkt. Es ist deutlich ein Strukturbruch zu erkennen, der exakt an der Grenze von Gemeinden mit weniger bzw. ab 10.000 Einwohnern auftritt. Darüber hinaus ist zu erkennen, dass – wenn überhaupt – über den Strukturbruch hinaus nur einen geringen Größeneinfluss der Einwohnerzahl auf die relative Veränderung vorliegt.

Dieser Strukturbruch wird im Folgenden genauer am Beispiel Sachsen-Anhalts untersucht. Dafür zeigt die Abbildung 3 einen Scatterplot für die bisherige amtliche Einwohner-

Abbildung 2: Balkendiagramm relative Veränderung nach Gemeindegrößen

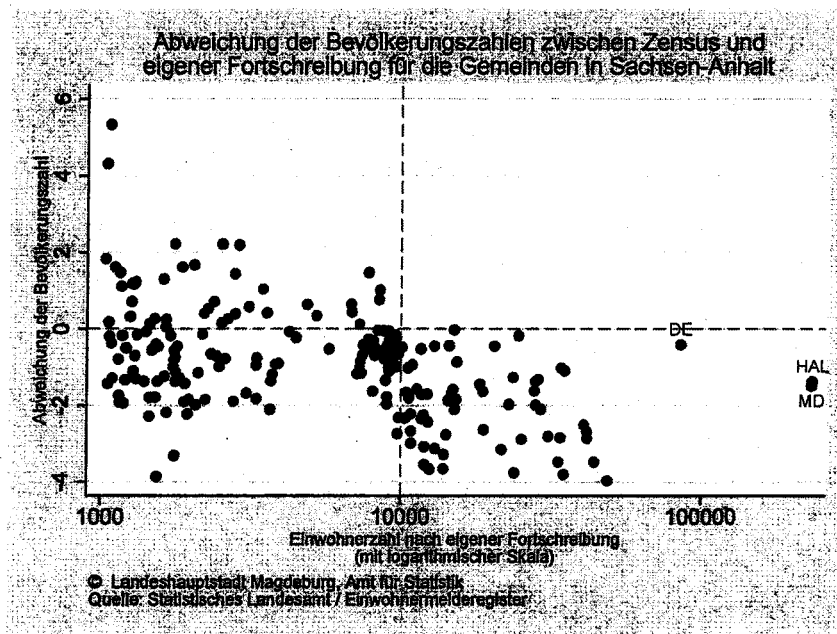


zahl zu den relativen Veränderungen für das Land Sachsen-Anhalt.⁸

Um eine bessere Darstellung zu gewährleisten, wurde die x-Achse für die bisherigen amtlichen Einwohnerzahlen logarithmiert. Weiterhin wurde in der Abbildung 3 die Methodengrenze eingezeichnet. Bei der Betrachtung der Abbildung 3 stellt man fest, dass sich die relativen Veränderungen für Gemeinden unter 10.000 Einwohner in Sachsen-Anhalt sowohl im positiven Bereich als auch im negativen Bereich befinden. Das heißt, auch in Sachsen-Anhalt gibt es Gemeinden, die nach dem Zensus mehr Einwohner im Vergleich zur alten Einwohnerfortschreibung aufweisen. Des Weiteren erkennt man aber auch, dass alle Gemeinden ab 10.000 Einwohner Verluste in der Einwohnerzahl durch den Zensus 2011 verzeichnen müssen. Die relativen Veränderungen liegen hier im negativen Bereich. Die drei großen Städte in Sachsen-Anhalt Magdeburg, Halle(Saale) und Dessau-Roßlau

⁸Für die übrigen Bundesländer mit Ausnahme von Berlin, Hamburg und Bremen wurden diese Grafiken ebenfalls erstellt.

Abbildung 3: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Sachsen-Anhalt



sind besonders markiert. Zwar verliert die Stadt Dessau-Roßlau lediglich moderat. Magdeburg und Halle weisen dagegen sehr identische relative Veränderungswerte auf, die im mittleren negativen Bereich liegen. Betrachtet man den Scatterplot genauer, so scheint es, dass die Punktwolke leicht fallend mit den bisherigen amtlichen Einwohnerzahlen verläuft. Dabei scheint dieser Trend jedoch recht schwach ausgeprägt.

Um die Frage zu beantworten, ob nun die zwei unterschiedlichen Methoden oder die Qualitätsverluste der Melderegister bei steigender Einwohnerzahl die Begründung für die schlechteren relativen Veränderungen bei Gemeinden ab 10.000 Einwohner sind, sollen im Folgenden Regressionsanalysen durchgeführt werden. Hierfür werden die Daten des Statistischen Bundesamtes mit einer multiplen Regression analysiert. Dabei wird die relative Veränderung der Einwohnerzahl in allen Regressionsberechnungen als endogene Variable verwendet. Für das Land Sachsen-Anhalt wird die Regression beispielhaft auf Bundes-

länderebene durchgeführt.⁹ Als exogene Variable wird zum einen die bisherige amtliche Einwohnerzahl verwendet. Ein signifikant negativer Effekt würde in diesem Fall bedeuten, dass jeder zusätzliche Einwohner die relative Veränderung negativ beeinflusst. Dies ist gleichzusetzen damit, dass die Qualität der Melderegister bei höheren Einwohnerzahlen eher schlechter einzuschätzen ist und zu viele Karteileichen beinhaltet. Zusätzlich wird in das Regressionsmodell eine Dummy-Variable eingefügt, die Auskunft darüber gibt, ob das Stichprobenverfahren angewendet wurde. Diese Dummy-Variable nimmt nur für Städte ab 10.000 Einwohner den Wert "Eins" an. Das identische Regressionsmodell wird zudem für die Werte für alle Gemeinden in Deutschland angewendet.

Um analysieren zu können inwieweit bundeslandspezifische Einflüsse existieren, erweitern wir das Regressionsmodell um $(n - 1)$ Dummyvariablen für die einzelnen Bundesländer, wobei n die Zahl der Bundesländer ist. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse für die drei durchgeführten Regressionen.

Wie die Koeffizienten für die Einwohner in der Tabelle 1 deutlich zeigen, liegt hier kein elementarer Effekt vor. Für Sachsen-Anhalt ergibt sich ein positiver Effekt, für die Bundesrepublik Deutschland in beiden Modellen dagegen ein negativer Effekt. Festzuhalten ist, dass diese Effekte so marginal sind, dass sie keinen Erklärungsgehalt für die Fragestellung aufweisen, warum die relative Veränderung in Gemeinden ab 10.000 Einwohner so deutlich schlechter ausfällt als in den Gemeinden mit Einwohnerzahlen unterhalb von 10.000 Einwohner. Somit kann ein mögliches Argument, dass größere Städte qualitativ schlechtere Register haben, nicht bestätigt werden. Unterstützt wird dies dadurch, dass in keinem der drei Modelle eine Signifikanz für die exogene Variable Einwohner vorliegt.

Ein anderes Bild ergibt sich für die Variable Methode, die als Dummy-Variable für die unterschiedlich verwendeten Methoden zwischen Gemeinden unter und ab 10.000 Einwohner steht. Für die Regressionsanalyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt ergibt sich ein Wert von -1,637. Das bedeutet, dass die relative Veränderung in Gemeinden in Sachsen-Anhalt mit mehr als 10.000 Einwohner, im Vergleich zu Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner, um 1,637 Prozentpunkte schlechter ausfällt.¹⁰ Für Deutschland

⁹Diese Regressionsanalyse wurde ebenfalls für die übrigen Bundesländer mit Ausnahme von Berlin, Hamburg und Bremen berechnet.

¹⁰Diese Regressionsanalyse wurde für alle weiteren Bundesländer mit Ausnahme von Berlin, Hamburg und Bremen ebenfalls durchgeführt. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Koeffizienten für die exogene Variable Methode durchweg negativ sind. Des Weiteren sind diese Koeffizienten hoch signifikant auf einem Niveau von $p < 0.01$.

Tabelle 1: Ergebnisse der Regressionen

VARIABLEN	(1) Relative Veränderung Sachsen-Anhalt	(2) Relative Veränderung Deutschland	(3) Relative Veränderung Deutschland
Methode	-1.637*** (0.215)	-1.410*** (0.0715)	-1.505*** (0.0799)
Einwohnerzahl	1.31e-06 (3.98e-06)	-7.71e-07 (5.03e-07)	-5.62e-07 (8.50e-07)
Schleswig-Holstein			0.813*** (0.180)
Hamburg			-0.955 (2.828)
Niedersachsen			0.619*** (0.159)
Bremen			0.170 (1.717)
Nordrhein-Westfalen			0.852*** (0.189)
Hessen			1.008*** (0.178)
Rheinland-Pfalz			1.308*** (0.161)
Baden-Württemberg			-0.00434 (0.153)
Bayern			0.376*** (0.144)
Saarland			0.815** (0.360)
Berlin			-0.537 (3.800)
Brandenburg			0.0337 (0.197)
Mecklenburg-Vorpommern			-0.0921 (0.205)
Sachsen			-0.134 (0.174)
Sachsen-Anhalt			0.557*** (0.215)
Constant	-0.437*** (0.107)	-0.576*** (0.0326)	-1.013*** (0.133)
Beobachtungen	201	7,148	7,148
R^2	0.262	0.057	0.087
Adj. R^2	0.254	0.0568	0.0849

Standardfehler in Klammern
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

ergibt die Regressionsanalyse ohne Bundesländer-Dummy-Variablen einen Koeffizienten von -1,410. Verwendet man für die Bundesländer Dummy-Variablen, so fällt der Wert des Koeffizienten für die Variable Methode auf -1,505. Beachtenswert dabei ist, dass sich für alle drei Modelle hoch signifikante Ergebnisse finden lassen. So sind die Koeffizienten signifikant auf einem Niveau von $p < 0,01$. Aufgrund dieser Ergebnisse lässt sich deutlich aufzeigen, dass durch die Methode der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis, Gemeinden ab 10.000 Einwohner schlechtere Ergebnisse im Zensus 2011 erzielen. Im Vergleich dazu profitieren Gemeinden unter 10.000 Einwohner, da hier auf eine alternative Methodik zurückgegriffen wurde.

Im dritten Regressionsmodell mit Dummy-Variablen für die Bundesländer bestätigen sich die Erkenntnisse, die bereits vom Statistischen Bundesamt präsentiert wurden. So weisen Gemeinden aus Rheinland-Pfalz zum Basisbundesland Thüringen die größten positiven Effekte auf. Dieser Effekt ist signifikant auf einem Niveau von $p < 0,01$. Weiterhin weisen auch Hessen oder Nordrhein-Westfalen positive Koeffizienten für ihre Dummy-Variablen auf, die zudem hoch signifikant sind. Zu den Verlierern gehören dagegen die Bundesländer Berlin, Hamburg, Sachsen oder Baden-Württemberg. Die hierfür vorliegenden Koeffizienten sind allerdings nicht statistisch signifikant.

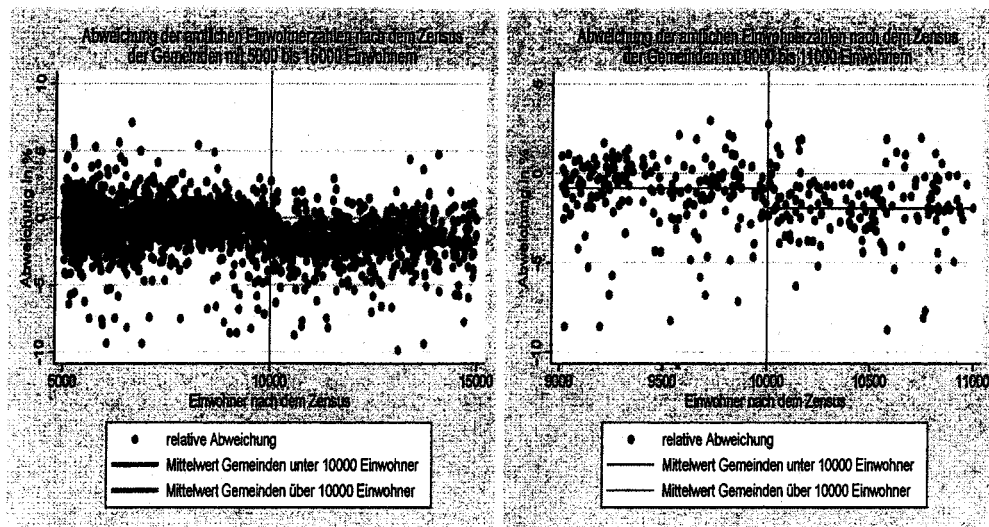
Auch ein nicht-linearer Einfluss der Einwohnerzahl auf die relative Veränderung ist grundsätzlich nicht auszuschließen. Aus diesem Grunde wurden folgende Transformationen der Einwohnerzahl in der Regressionsanalyse berücksichtigt: quadratische Effekte, kubische Effekte, ein exponentieller Einfluss sowie ein inverser Einfluss. In allen vier Fällen bleiben die Einflüsse der Einwohnerzahl in den Regressionen insignifikant. Zusätzlich ändert sich das Bestimmtheitsmaß nicht und der Koeffizient der Variable Methode liegt jeweils zwischen -1,39 und -1,48. Der Einfluss des Methoden-Dummy ist dabei weiterhin in allen Fällen signifikant mit $p < 0,01$. Um weitere mögliche Größeneffekte der Einwohnerzahl zu untersuchen, wurden die Regressionen auch unter Ausschluss von Städten mit mehr als 1 Million Einwohnern wiederholt, welches keine relevanten Änderungen bewirkt.

5. Erweiterte Analysen

Die in dem vorangegangenen Kapitel gemachten Analysen können unter Umständen differenzierte Wirkungszusammenhänge darstellen. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Analysen um zusätzliche Hypothesen und den dazugehörigen statistischen Methoden erweitert. Ziel dieses Kapitels ist es, die bereits vorgestellten Ergebnisse auf ihre Robustheit hin zu überprüfen.

Hinsichtlich der Mittelwertbetrachtung, der relativen Veränderung der amtlichen Bevölkerungszahl nach alter Berechnung zur neuen Berechnung durch den Zensus mit Hilfe des Mann-Whitney-U-Tests, muss ausgeschlossen werden, dass weitere strukturelle Faktoren die Ergebnisse beeinflussen. Mögliche Einflussfaktoren könnten zum Beispiel städtisch und ländlich spezifische Eigenschaften sein, die sich bei einer betrachteten Einwohnerspanne von 1.000 bis über eine Million Einwohner ergeben. Festzuhalten ist aber, dass sich diese Faktoren minimieren, wenn sich die Analyse auf sogenannte Nachbarn fokussiert. Den Begriff Nachbarn definieren wir über die Einwohnerzahl. Hierfür wurde das Untersuchungsintervall auf [5.000,15.000] und [9.000,11.000] Einwohner reduziert. In der Analyse befinden sich somit lediglich Gemeinden, die von der Struktur eher simultane Charakteristiken aufweisen. Die beiden Grafiken unter Abbildung 4 zeigen Scatterplots der relativen Veränderungen für alle Gemeinden aus den beiden Intervallen. Zusätzlich enthalten die Grafiken den Mittelwert für beide Gruppen.

Abbildung 4: Scatterplotbetrachtung für festgelegte Intervalle



(a) Intervall von 5.000 bis 15.000 Einwohner

(b) Intervall von 9.000 bis 11.000 Einwohner

Abbildung 5(a) zeigt deutlich, dass für die von uns definierten Nachbargemeinden im Intervall [5.000,15.000] der Effekt bestehen bleibt, dass im Mittelwert Gemeinden über 10.000 Einwohner schlechtere relative Veränderungen der amtlichen Einwohnerzahl durch

den Zensus 2011 aufweisen. Dieses Ergebnis bleibt bestehen, wenn wir das Intervall auf [9.000,11.000] verringern. Sowohl für das Intervall [5.000,15.000] als auch für das Intervall [9.000,11.000] haben wir mit Hilfe des Mann-Whitney-U-Tests auf statistische Signifikanz getestet. In beiden Fällen zeigt sich, dass weiterhin Gemeinden über 10.000 Einwohner signifikant schlechtere relative Veränderungen in der Einwohnerzahl aufweisen (zweiseitiger Mann-Whitney-U-Test, $p < 0.001$).^{11 12} Somit wird deutlich, dass weitere strukturelle Faktoren keinen elementaren Effekt haben können, um die von uns im Kapitel 4 aufgezeigten Ergebnisse zu beeinflussen. Vielmehr werden unsere Erkenntnisse durch die Nachbar-Analyse noch bestätigt.

Im Kapitel 4 wurden bereits Analysen mit Hilfe einer multiplen Regression durchgeführt. Um nun noch weitere Aussagen treffen zu können, wird das Regressionsmodell um zusätzliche exogene Variablen erweitert. Dabei handelt es sich um den Ausländeranteil, den Studentenanteil der Studenten an der Hauptwohnsitzbevölkerung sowie einer Gendervariable, die das Verhältnis zwischen männlicher und weiblicher Bevölkerung widerspiegelt. Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Regressionsanalysen.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird, bleibt die exogene Variable Methode in beiden Regressionen weiterhin signifikant. Dies ist gleichbedeutend damit, dass die Hypothese, dass Gemeinden über 10.000 Einwohner aufgrund der unterschiedlich verwendeten Methoden signifikant schlechter gestellt werden, robust auch unter der Hinzunahme von weiteren exogenen Variablen bleibt. Auch ändern sich das Vorzeichen sowie die Signifikanzbetrachtung nicht für die Variable Einwohner. Hinsichtlich der neuen Variablen lässt sich zeigen, dass bei der Betrachtung der Daten für den Bund, die Anzahl der Studenten zur Hauptwohnsitzbevölkerung einen signifikant negativen Effekt aufweist. Ein gleicher Effekt ergibt sich für die Ausländerquote, wobei hier das Ergebnis nicht statistisch signifikant ist. Die Gendervariable weist dagegen einen positiven Regressionskoeffizienten auf,

¹¹Für das Land Sachsen-Anhalt ergibt sich ein ähnliches Ergebnis. Auch hier bleibt das Ergebnis, dass Gemeinden ab 10.000 Einwohner schlechtere relative Veränderungen aufweisen, signifikant, obwohl die Beobachtungszahl deutlich geringer ausfällt (zweiseitiger Mann-Whitney-U-Test, $p < 0.05$).

¹²Um unsere Argumentationslinie zu untermauern haben wir zusätzlich eine Analyse der Gemeinden unter 10.000 Einwohner durchgeführt, in der wir die Gruppe in zwei Untergruppen unterteilt haben. Als Trenngrenze wurde der Wert 5.000 Einwohner gewählt. Untersucht man dann mit Hilfe des Mann-Whitney-U-Test diese zwei Gruppen, so lässt sich kein signifikanter Unterschied in der relativen Veränderung der Einwohnerzahl finden. Dieses Ergebnis bleibt auch bestehen, wenn man die Trenngrenze auf andere Werte innerhalb des Intervalls von 1.000 bis unter 10.000 Einwohner setzt.

Tabelle 2: Ergebnisse der Regressionen Teil 2

VARIABLEN	(1) Relative Veränderung Sachsen-Anhalt	(2) Relative Veränderung Deutschland
Methode	-1.525*** (0.244)	-1.476*** (0.0796)
Einwohner	2.49e-06 (4.48e-06)	-6.40e-07 (5.09e-07)
Ausländerquote	-13.74** (6.490)	-0.497 (0.796)
Gender	6.916 (9.333)	10.55*** (2.491)
Studentenanteil	-4.639 (9.896)	-3.708** (1.464)
Constant	-3.812 (4.667)	-5.858*** (1.250)
Beobachtungen	201	7148
R^2	0.283	0.060
Adj. R^2	0.264	0.0596

Standardfehler in Klammern

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

der zudem statistisch signifikant ist.¹³ Das bedeutet, dass Gemeinden die einen höheren Anteil an Frauen innerhalb ihrer Bevölkerung aufweisen, signifikant bessere Zensusergebnisse erhalten haben.¹⁴

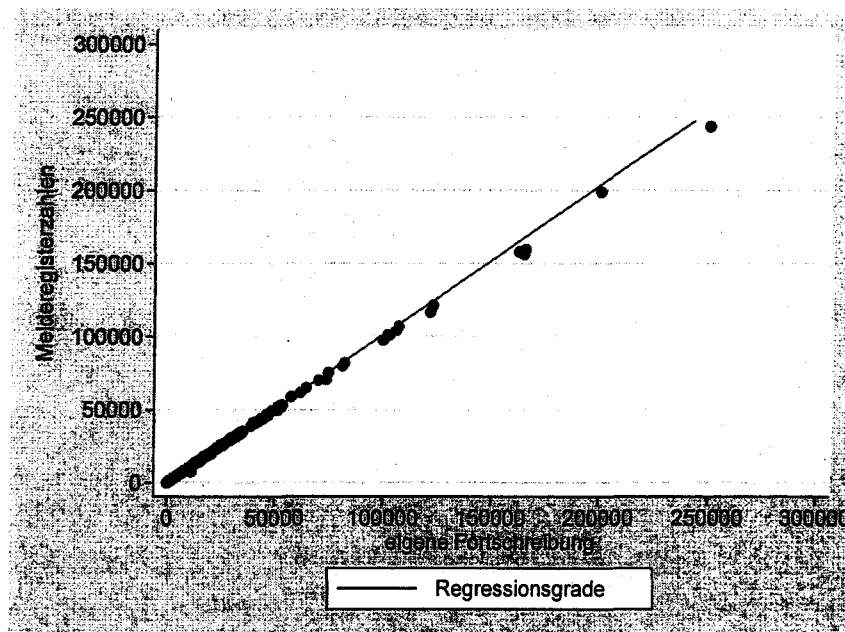
Ein Nebenprodukt des Zensus 2011 war es die Qualität der Melderegister im Vergleich zu den amtlichen Einwohnerzahlen zu analysieren. Zur Berechnung der neuen amtlichen Bevölkerungszahlen wurden in mehrstufigen Verfahren die konsolidierten Melderegisterbestände ermittelt. Insbesondere der konsolidierte Melderegisterbestand vom 09.05.2011 hat hierbei eine hohe Relevanz. Im folgenden sollen die bisherigen Ergebnisse unter Berücksichtigung der konsolidierten Melderegisterbestände betrachtet werden. Leider liegen die konsolidierten Melderegisterbestände nur für die Bundesländer Niedersachsen,

¹³Für Sachsen-Anhalt lässt sich lediglich beim Ausländeranteil ein signifikanter Koeffizient finden, die Koeffizienten für die Gendervariable sowie die Studentenquote sind dagegen nicht signifikant. Die Regressionen für die anderen Bundesländer lassen sich im Anhang finden.

¹⁴Dieser Effekt bleibt bestehen, wenn man sich nur die Gemeinden mit Stichprobe anschaut. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass innerhalb der Stichprobe häufiger die Frauen auch angetroffen wurden.

Rheinland-Pfalz sowie Baden-Württemberg vor. Um zeigen zu können, dass unsere Untersuchungen mit den bisherigen amtlichen Einwohnerzahlen eine hohe Validität aufweisen, haben wir diese Zahlen für die 3 Bundesländer zu den dazugehörigen konsolidierten Melderegisterzahlen analysiert. Hierfür haben wir eine einfache lineare Regression genutzt. Die Abbildung 5 zeigt hierfür die Regressionsgerade.

Abbildung 5: Regressionsgerade konsolidiertes Melderegister zu bisheriger amtlicher Einwohnerzahl



Wie man aus Abbildung 5 leicht erkennen kann, liegen die Datenpunkte und die daraus resultierende Regressionsgerade nahezu auf der 45-Grad-Linie durch das Koordinatensystem. Das bedeutet, dass die konsolidierten Melderegisterbestände sehr nah an dem bisherigen amtlichen Bevölkerungszahlen liegen. Dies wird durch die Ergebnisse der Regression unterstützt. Der Regressionskoeffizient liegt mit 0,9836 nah an eins. Das bedeutet, dass die konsolidierten Melderegisterbestände im Vergleich zu den bisherigen amtlichen Einwohnerzahlen bei 98% liegen. Diese Regressionsanalyse weist ein hohes Bestimmtheitsmaß von 0,99 auf. Entsprechend kann man zu dem Ergebnis kommen, dass die amtliche

Bevölkerungszahl ein sehr guter Proxy für die konsolidierten Melderegisterzahlen ist und bei Nicht-Vorliegen dieser Daten ohne weiteres auf die bisherigen amtlichen Einwohnerzahlen für Zensusanalysen zurückgegriffen werden kann.

Die konsolidierten Melderegisterdaten haben wir wie die bisherigen amtlichen Fortschreibungszahlen zusätzlich allen statistischen Untersuchungen unterzogen. Konkret bedeutet dies Untersuchungen nach dem Mann-Whitney-U-Test sowie die zwei durchgeführten linearen Regressionen. Für die nicht-parametrischen Untersuchungen zeigt sich, dass in allen drei Bundesländern die relativen Veränderungen signifikant schlechter für die Gruppe der Gemeinden ab 10.000 Einwohner ausfallen (zweiseitiger Mann-Whitney-U-Test, $p < 0.001$). Die einfache lineare Regression wie in Tabelle 1 bestätigt die Erkenntnisse für die drei Bundesländer.¹⁵ Die Regressionskoeffizienten verändern sich nur marginal, das Signifikanzniveau der Dummyvariable Methode bleibt dagegen weiterhin hoch signifikant. Auch die Regressionsanalyse wie in Tabelle 2 auf Grundlage der konsolidierten Melderegisterdaten zeigt die Problematik der Methodengrenze bei 10.000 Einwohner weiter auf. Die Signifikanz der Regressionskoeffizienten bleibt weiterhin hoch.

Die Ergebnisse zeigen also deutlich, dass durch die Nutzung der Melderegisterdaten anstelle der Daten der Bevölkerungsfortschreibung keine Veränderungen in den wesentlichen Ergebnissen zutage treten, d.h. der Strukturbruch durch den Methodenwechsel bei Gemeinden ab 10.000 Einwohnern liegt auch in diesen Ergebnissen klar vor.¹⁶

6. Conclusion

Auf Grundlage der durch das Statistische Bundesamt veröffentlichten neuen amtlichen Einwohnerzahlen des Zensus 2011 analysiert diese Arbeit die Ergebnisse im Vergleich zu den bisherigen amtlichen Einwohnerzahlen zum Stichtag 31.12.2011. Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Tatsache, dass für Gemeinden unter 10.000 Einwohner und ab 10.000 Einwohner unterschiedliche Methoden zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl verwendet wurden. Die Untersuchung der Verteilungen der relativen Veränderung der Einwohnerzahl zwischen der neuen und alten Berechnung zeigen deutlich auf, dass Gemeinden unter 10.000 Einwohner vom Zensus 2011 profitieren.

¹⁵Die ausführlichen Regressionsergebnisse für alle drei Bundesländer sind im Anhang zu finden.

¹⁶Die Argumentation, dass aufgrund der Verwendung der Daten der Bevölkerungsfortschreibung ein Strukturbruch auftreten könnte, erscheint auch wenig plausibel, da dieses voraussetzen würde, dass in der Vergangenheit bei der Berechnung der Daten der Bevölkerungsfortschreibung genau bei 10.000 Einwohnern ein Strukturbruch erzeugender Fehler aufgetreten sein müsste.

Um überprüfen zu können, ob die unterschiedlich verwendeten Methoden oder eventuell, die mögliche schlechtere Qualität der Melderegister in größeren Städten die Ursache hierfür sind, wurden die Zensusergebnisse zusätzlich mit Hilfe von Regressionsanalysen untersucht. Dabei zeigt sich, dass ein zusätzlicher gemeldeter Einwohner je Gemeinde keinen Effekt auf die Veränderung der amtlichen Einwohnerzahl zwischen alter und neuer Berechnung hat. Das bedeutet somit auch, dass die Qualität der Melderegister sich nicht hinsichtlich der Gemeindegröße signifikant unterscheidet bzw. im Umkehrschluss, dass auch größere Städte sehr wohl in der Lage sind gut geführte Register aufzuweisen.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen jedoch deutlich auf, dass die unterschiedlichen Methoden, die zur Berechnung der amtlichen Bevölkerung Verwendung finden, sehr wohl einen signifikanten Effekt aufweisen. So werden Gemeinden ab 10.000 Einwohner, in denen Haushaltsbefragungen auf Stichprobenbasis als Grundlage zur Berechnung der amtlichen Einwohnerzahl verwendet wurden, benachteiligt. Mit dem Beschluss der Bundesregierung am Zensus 2011 teilzunehmen und gleichzeitig unterschiedliche Methoden zur Berechnung der amtlichen Einwohnerzahl zu verwenden, muss die Nebenbedingung existiert haben, dass es durch die Nutzung unterschiedlicher Methoden, zu keinen signifikanten Benachteiligungen von bestimmten Gemeindegruppen kommen darf.

Bemerkenswert ist, dass unsere Erkenntnisse auch unter tiefer gehenden Analysen bestehen bleiben. Sowohl für die Nachbarschaftsanalysen als auch für die Regressionen mit zusätzlichen exogenen Variablen zeigt sich, dass die Methode einen signifikanten und strukturellen Unterschied zur Folge hat. Die in dieser Arbeit aufgeführten Ergebnisse zeigen allerdings, dass gegen diese Nebenbedingung verstoßen wird.

Auch bleiben die Ergebnisse robust gegenüber der Verwendung von konsolidierten Melderegisterzahlen zum 9. Mai 2011. Zwar liegen diese Daten nur für die drei Bundesländer, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg vor, aber auch für diese kleinere Stichprobe können wir unsere Ergebnisse reproduzieren. Somit zeigt diese Untersuchung deutlich, dass der Zensus 2011 durch die unterschiedliche Methodenverwendung zur Berechnung der neuen amtlichen Einwohnerzahl Gewinner und Verlierer hervorgebracht hat.

Literatur

- [1] Berg, Andreas und Bihler, Wolf: "Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011", *Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik*, April 2011, 317-328, 2011
- [2] Braun, Ralph: "Zensusfest 2001", *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 5/2004, 3-10, 2004
- [3] Egeler, Roderich, Wöll, Thomas und Zwick, Markus: "Perspektiven für die amtliche Statistik", *Wirt. Sozialstat. Archiv*, 5, 269-284, 2012
- [4] Grohmann Heinz: "Die Volkszählung im Wandel der Zeit - Hat sie in Deutschland noch eine Zukunft", *Frankfurter statistische Berichte*, 2/3 2000
- [5] Grohmann Heinz: "Von der Volkszählung zum Registerzensus: Paradigmenwechsel in der deutschen amtlichen Statistik", *Wirt. Sozialstat. Archiv*, 3, 3-23, 2009
- [6] Münnich Ralf, Gabler, Siegfried, Ganninger, Matthias, Burgard, Jan Pablo und Jan-Phillip Kolb: "Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011", *Reihe Statistik und Wissenschaft*, Band 21, 2012
- [7] Scheuch, Erwin K., Gräf, Lorenz und Kühnel, Steffen: "Volkszählung, Volkszählungsprotest und Bürgerverhalten: Ergebnisse der Begleituntersuchung zur Volkszählung 1987", *Forum der Bundesstatistik*, Band 12, 1989
- [8] Sinner-Bartels, Barbara: "Die Ermittlung der Einwohnerzahl beim Zensus 2011", *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 3/2013, 12-15, 2013

Anhang A. Anhang

Tabelle A.3: Ergebnisse der Regressionen für die Bundesländer Teil 1a

VARIABLEN	(1) Relative Veränderung Baden-Württemberg	(2) Relative Veränderung Bayern	(3) Relative Veränderung Brandenburg	(4) Relative Veränderung Hessen	(5) Relative Veränderung Mecklenburg-Vorpommern	(6) Relative Veränderung Niedersachsen
Methode	-1.700*** (0.159)	-1.052*** (0.158)	-1.178*** (0.355)	-1.477*** (0.186)	-1.946** (0.752)	-1.442*** (0.277)
Einwohner	-5.59e-06** (2.47e-06)	2.65e-07 (1.43e-06)	5.41e-06 (1.08e-05)	-4.30e-06* (2.33e-06)	1.11e-05 (1.38e-05)	-4.13e-06 (4.76e-06)
Constant	-0.918*** (0.0724)	-0.694*** (0.0519)	-1.114*** (0.148)	0.0384 (0.112)	-1.128*** (0.198)	-0.374*** (0.130)
Beobachtungen	1027	1905	273	424	236	765
R ²	0.139	0.024	0.051	0.162	0.030	0.049
Adj. R ²	0.137	0.0230	0.0441	0.158	0.0221	0.0468

Standardfehler in Klammern
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabelle A.4: Ergebnisse der Regressionen für die Bundesländer Teil 1b

VARIABLEN	(7) Relative Veränderung Nordrhein-Westfalen	(8) Relative Veränderung Rheinland-Pfalz	(9) Relative Veränderung Saarland	(10) Relative Veränderung Sachsen	(11) Relative Veränderung Schleswig-Holstein	(12) Relative Veränderung Thüringen
Methode	-1.897*** (0.319)	-1.501*** (0.477)	-2.356*** (0.657)	-0.862*** (0.230)	-2.788*** (0.758)	-1.811*** (0.473)
Einwohner	2.03e-07 (1.25e-06)	1.99e-06 (8.73e-06)	5.22e-06 (1.22e-05)	-1.25e-06 (2.19e-06)	8.48e-06 (1.43e-05)	2.74e-06 (9.28e-06)
Constant	0.143 (0.292)	0.282*** (0.0973)	0.311 (0.546)	-1.237*** (0.0836)	-0.0811 (0.244)	-1.002*** (0.122)
Beobachtungen	396	693	52	457	391	324
R^2	0.084	0.021	0.213	0.038	0.039	0.063
Adj. R^2	0.0795	0.0184	0.181	0.0338	0.0343	0.0572

Standardfehler in Klammern

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabelle A.5: Ergebnisse der Regressionen für die Bundesländer Teil 2a

VARIABLEN	(1) Relative Veränderung Baden-Württemberg	(2) Relative Veränderung Bayern	(3) Relative Veränderung Brandenburg	(4) Relative Veränderung Hessen	(5) Relative Veränderung Mecklenburg-Vorpommern	(6) Relative Veränderung Niedersachsen
Methode	-1.398*** (0.179)	-0.632*** (0.186)	-1.421*** (0.395)	-1.173*** (0.224)	-3.133*** (0.808)	-1.517*** (0.284)
Einwohner	-3.70e-06 (2.59e-06)	1.51e-06 (1.46e-06)	4.13e-06 (1.11e-05)	-2.91e-06 (2.45e-06)	2.14e-05 (2.62e-05)	-2.24e-06 (4.94e-06)
Ausländerquote	-3.849** (1.941)	-8.759*** (2.034)	2.925 (3.273)	-2.793 (2.355)	-76.87 (103.4)	2.295 (3.857)
Gender	-18.45*** (6.953)	-3.425 (3.904)	13.91 (12.04)	-21.59** (10.25)	48.52*** (12.85)	14.88 (9.101)
Studentenanteil	-1.843 (2.945)	0.683 (3.788)	-0.539 (4.572)	-1.874 (1.985)	7.222 (12.40)	-22.86*** (6.754)
Constant	8.581** (3.479)	1.292 (1.949)	-8.059 (5.985)	11.02** (5.155)	-25.43*** (6.428)	-7.927* (4.589)
Beobachtungen	1027	1905	273	424	236	765
R ²	0.150	0.035	0.058	0.177	0.093	0.069
Adj. R ²	0.146	0.0320	0.0408	0.167	0.0733	0.0625

Standardfehler in Klammern
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabelle A.6: Ergebnisse der Regressionen für die Bundesländer Teil 2b

VARIABLEN	(7) Relative Veränderung Nordrhein-Westfalen	(8) Relative Veränderung Rheinland-Pfalz	(9) Relative Veränderung Saarland	(10) Relative Veränderung Sachsen	(11) Relative Veränderung Schleswig-Holstein	(12) Relative Veränderung Thüringen
Methode	-1.836*** (0.340)	-1.913*** (0.470)	-1.210 (0.750)	-1.116*** (0.254)	-1.898** (0.867)	-1.648*** (0.527)
Einwohner	3.11e-06** (1.50e-06)	-7.11e-06 (9.39e-06)	-4.86e-05 (3.69e-05)	-2.55e-07 (2.48e-06)	2.83e-05 (2.00e-05)	3.73e-06 (9.32e-06)
Ausländerquote	-4.724 (3.254)	11.86*** (3.264)	1.622 (7.239)	-0.675 (1.296)	-55.77*** (17.38)	1.179 (11.34)
Gender	4.797 (15.22)	35.63*** (7.307)	-116.8*** (41.45)	21.60*** (7.300)	21.78 (18.40)	-19.34** (9.023)
Studentenanteil	-19.09*** (5.087)	-0.699 (4.702)	56.59 (37.16)	-7.930 (8.511)	-24.96 (31.15)	7.406 (13.19)
Constant	-2.085 (7.633)	-18.28*** (3.697)	60.27*** (21.13)	-12.08*** (3.666)	-9.970 (9.262)	8.657* (4.528)
Beobachtungen	396	693	52	457	391	324
R^2	0.121	0.075	0.368	0.059	0.068	0.079
Adj. R^2	0.109	0.0680	0.299	0.0485	0.0554	0.0650

Standardfehler in Klammern
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabelle A.7: Ergebnisse der Regressionen mit Melderegisterdaten Teil 1

VARIABLEN	(1) Relative Veränderung Baden-Württemberg	(2) Relative Veränderung Niedersachsen	(3) Relative Veränderung Rheinland-Pfalz
Methode	-1.675*** (0.161)	-1.260*** (0.452)	-1.675*** (0.452)
Melderegister	-5.85e-06** (2.65e-06)	-8.35e-06 (6.25e-06)	2.66e-06 (8.14e-06)
Constant	-0.927*** (0.0726)	-0.195 (0.327)	0.350*** (0.108)
Beobachtungen	1,027	338	463
R ²	0.134	0.039	0.043
Adj. R ²	0.133	0.0329	0.0390

Standardfehler in Klammern

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabelle A.8: Ergebnisse der Regressionen mit Melderegisterdaten Teil 2

VARIABLEN	(1) Relative Veränderung Baden-Württemberg	(2) Relative Veränderung Niedersachsen	(3) Relative Veränderung Rheinland-Pfalz
Methode	-1.347*** (0.181)	-1.235*** (0.473)	-2.003*** (0.453)
Melderegister	-2.17e-06 (3.04e-06)	-4.47e-06 (7.62e-06)	-5.57e-06 (9.30e-06)
Ausländerquote	-4.005** (1.945)	-11.91 (8.555)	10.64*** (3.338)
Gender	-18.76*** (6.959)	-1.439 (19.71)	25.16*** (8.067)
Studentenanteil	-0.511 (0.361)	-0.229 (1.025)	0.113 (0.659)
Constant	8.733** (3.483)	0.962 (9.951)	-12.88*** (4.093)
Beobachtungen	1,027	338	463
R ²	0.148	0.045	0.085
Adj. R ²	0.143	0.0302	0.0750

Standardfehler in Klammern

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Abbildung A.6: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Baden-Württemberg

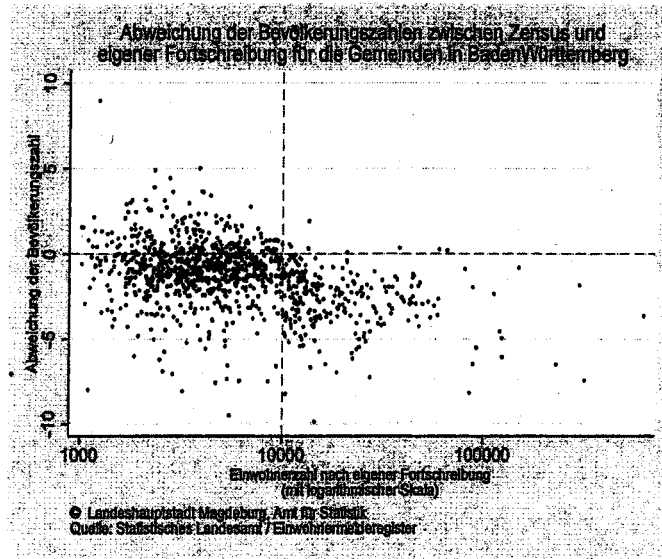


Abbildung A.7: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Bayern

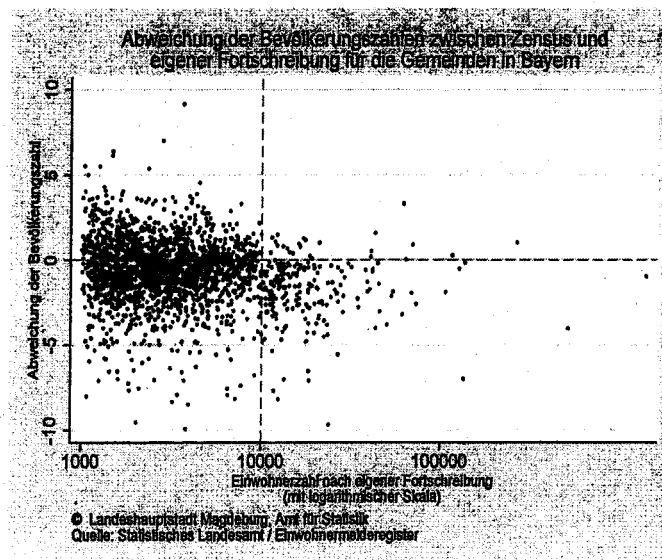


Abbildung A.8: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Brandenburg

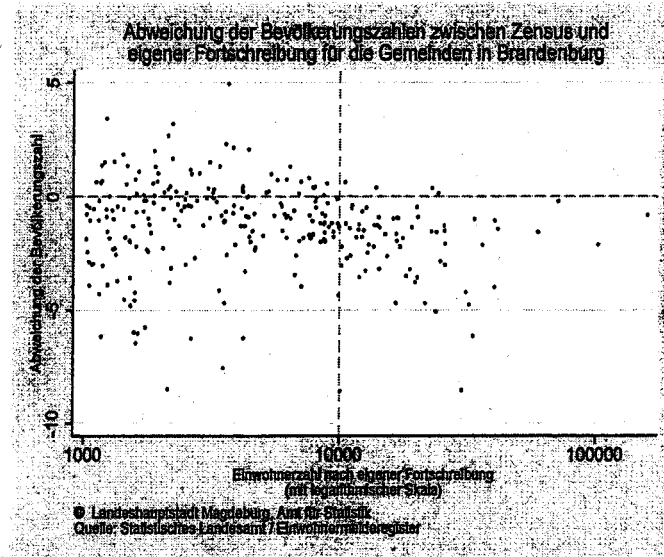


Abbildung A.9: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Hessen

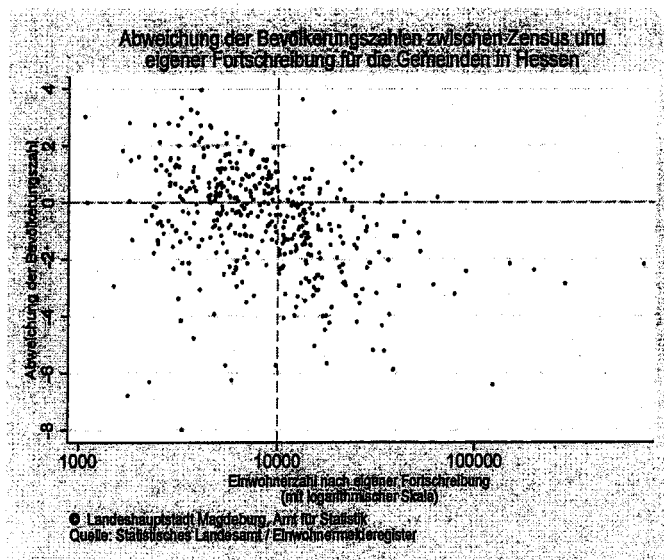


Abbildung A.10: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Mecklenburg-Vorpommern

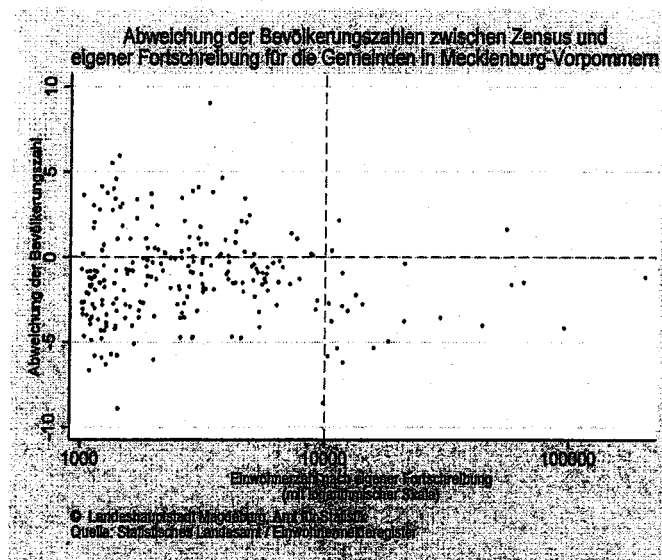


Abbildung A.11: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Niedersachsen

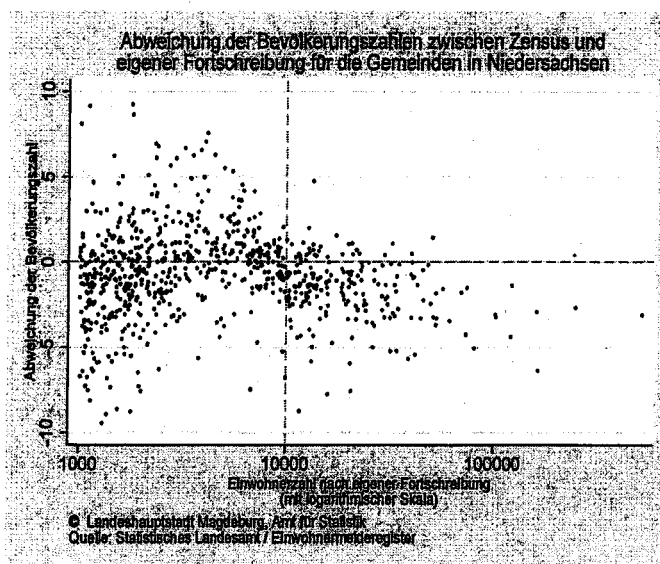


Abbildung A.12: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Nordrhein-Westfalen

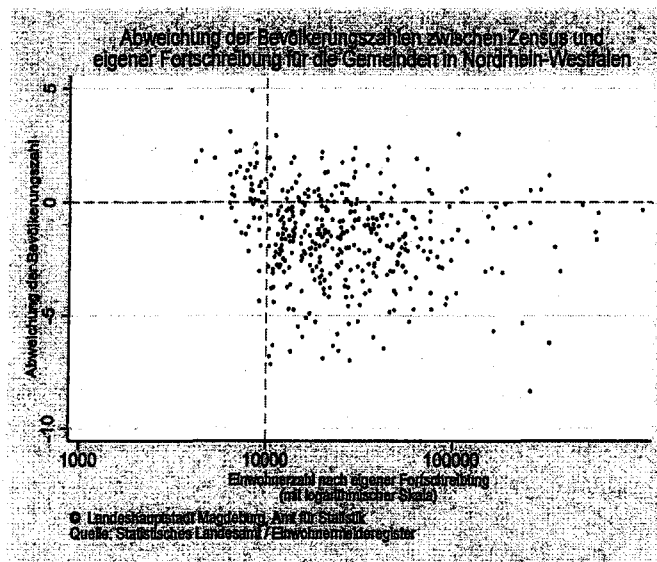


Abbildung A.13: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Rheinland-Pfalz

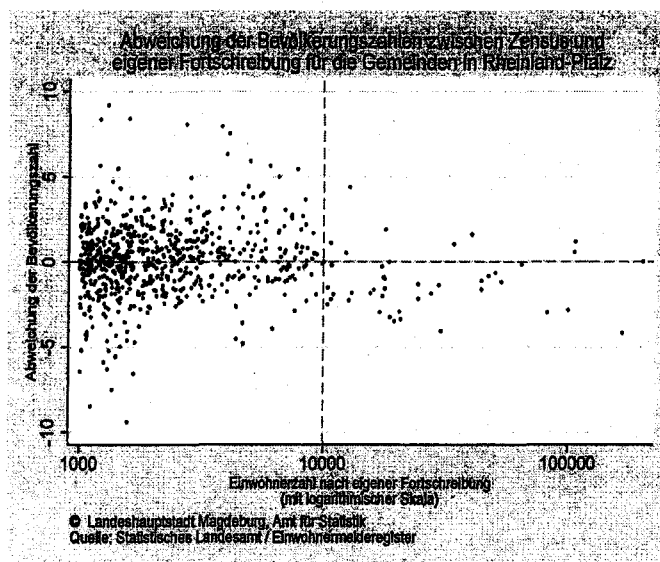


Abbildung A.14: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Saarland

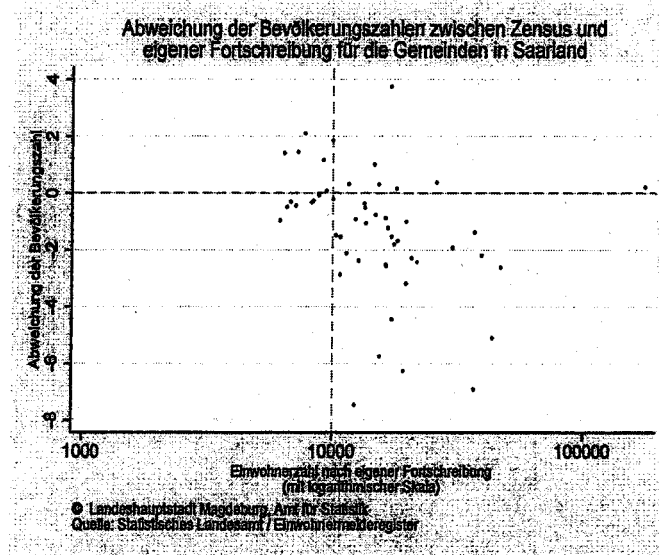


Abbildung A.15: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Sachsen

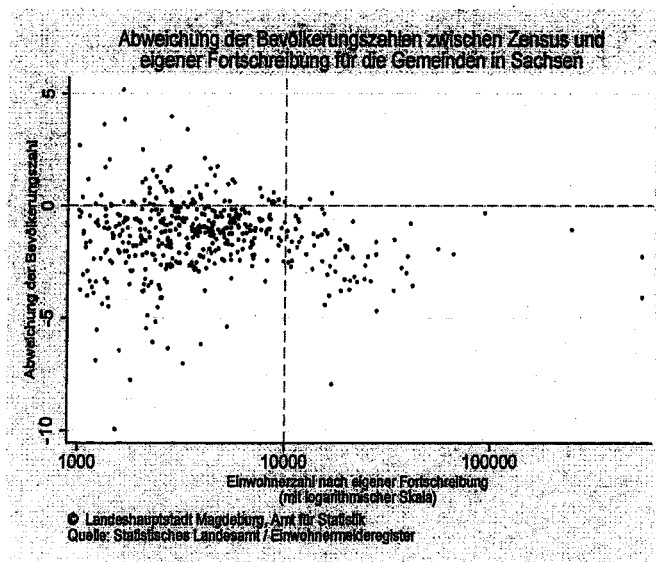


Abbildung A.16: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Schleswig-Holstein

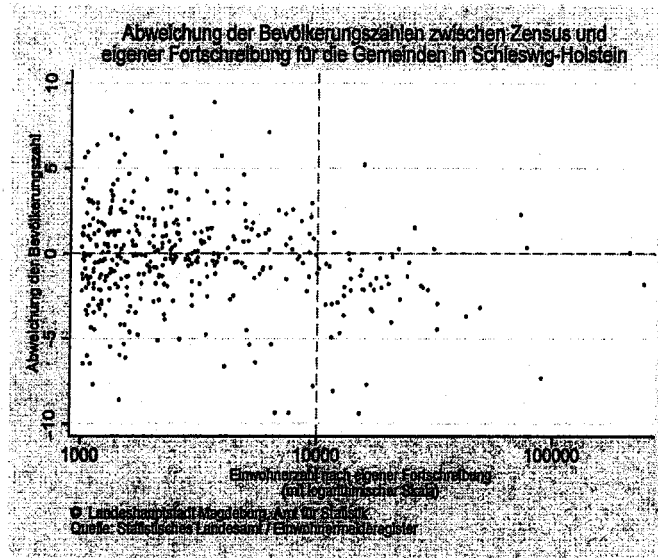
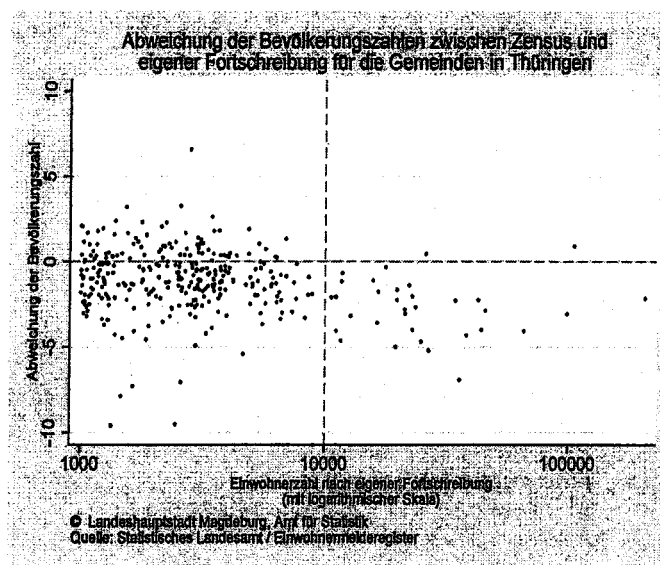


Abbildung A.17: Scatterplot bisherige amtliche Einwohnerzahl zu den relativen Veränderungen Thüringen



Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Ergebnisse des Zensustests

Der im Folgenden abgedruckte Bericht über die „Ergebnisse des Zensustests“ wurde als gemeinsamer Bericht der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder Ende des Jahres 2003 an das Bundesministerium des Innern übergeben.

1 Ausgangslage

Die letzten Volkszählungen fanden in Deutschland für das frühere Bundesgebiet im Jahr 1987 und für die neuen Länder und Berlin-Ost im Jahr 1981 statt. Seit den letzten Volkszählungen gab es einschneidende Änderungen in Deutschland: Im Jahr 1990 erfolgte die deutsche Vereinigung und die europäische Integration ist weiter vorangeschritten. Deutschland hat eine starke Zuwanderung erlebt und die Lebensgewohnheiten der Menschen haben sich schneller gewandelt als in den Jahrzehnten zuvor. Die niedrige Geburtenrate und die ständig steigende Lebenserwartung veränderten und verändern die Bevölkerungszahl und die Bevölkerungsstruktur in einem früher nicht gekannten Maße und machen neue, zuverlässige Informationen über die Bevölkerung, den Arbeits- und den Wohnungsmarkt unentbehrlich. Die Feststellung von Zahl und Sozialstruktur der Bevölkerung ist die zentrale und verfassungsgerichtlich bestätigte Aufgabe einer Volkszählung. Hierzu gehören die Bereitstellung von

1. regional tief gegliederten Bestandszahlen über Personen, Familien und Haushalte, darunter die besonders wichtige Feststellung der Einwohnerzahlen;
2. demographischen Strukturdaten (nach Geschlecht, Geburtsjahr, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Stellung innerhalb der Familie oder des Haushalts);

3. sozioökonomischen Strukturdaten (nach Ausbildung, Erwerbsbeteiligung, sozialer Lage und Sicherung, Pendlerverhalten).

In diesem Zusammenhang steht auch die Aufgabe, gebäude- und wohnungsstatistische Informationen (Gebäudeart, Baualter, Besitzverhältnisse, Größe und Ausstattung der Wohnungen, Wohnungsbelegung) bereitzustellen, die in Kombination mit den bevölkerungsstatistischen Daten wichtige Informationen über die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum liefern.

Volkszählungen liefern diese bevölkerungs-, erwerbs- und wohnungsstatistischen Informationen in größeren Zeitabständen. Ihre Ergebnisse sind Grundlage für politische wie für wirtschaftliche Entscheidungen und Planungen sowie für wissenschaftliche Untersuchungen. Herausgehobene Nutzer der Daten sind die politischen Entscheidungsträger in Bund, Ländern und Gemeinden, zunehmend aber auch die Europäische Union (EU) im Rahmen ihrer Struktur- und Regionalpolitik. Auch für wissenschaftliche Untersuchungen, Standortentscheidungen der Wirtschaft und vieles andere sind Zensusergebnisse eine unverzichtbare Datengrundlage.

Volkszählungen sind eine lohnende Investition in die Zukunft eines Landes. Um zu veranschaulichen, wozu die Informationen aus Volkszählungen gebraucht werden, einige Beispiele:

- Die Volkszählung leistet einen Beitrag zu mehr Gerechtigkeit in der regionalen Verteilung der Finanzen: Herausragendes Ziel eines Zensus ist die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl des Bundes, der Länder und der

Gemeinden. Die amtliche Einwohnerzahl ist eine vielfältig verwendete Bemessungsgrundlage, unter anderem für den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich. Die Volkszählung 1987 führte durch Neufestsetzung der amtlichen Einwohnerzahl unmittelbar zu nachhaltigen Korrekturen im Länderfinanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich. Die Summe der Korrekturen erreichte bereits im ersten Jahr der Neufeststellung der Einwohnerzahl eine Größenordnung von fast 2 Mrd. DM.

- Für die Durchführung von demokratischen Wahlen ist die amtliche Einwohnerzahl (deutsche Bevölkerung) die Richtgröße für die Einteilung der Wahlkreise für den Deutschen Bundestag, für die Berechnung der Sitze in den kommunalen Vertretungskörperschaften oder für die Berechnung der Stimmen der Länder im Bundesrat. Auf Länderebene ist die amtliche Einwohnerzahl entsprechend Bezugszahl für die Festlegung von Zahl und Größe der Stimmkreiseinteilung.

- Gebäude- und Wohnungszählungen waren in der Vergangenheit in Deutschland meist mit Volkszählungen verbunden, sodass ihre Ergebnisse gemeinsam (z.B. für die Ermittlung der durchschnittlichen Bewohnerzahl je Wohnung oder andere wohnungspolitisch wichtige Ergebnisse) ausgewertet werden konnten. Die damit ermittelten neuen Bestandszahlen für Gebäude und Wohnungen bildeten die Grundlage von Fortschreibungen im Gebäude- und Wohnungsbereich.

Auch diese Ergebnisse benötigen nach mehreren Jahren eine neue Grundlage, das heißt eine neue Gebäude- und Wohnungszählung. Bei der letzten Volkszählung 1987 mussten die auf der Basis der Volkszählung 1970 fortgeschriebenen Wohnungszahlen auf Bundesebene (früheres Bundesgebiet) um eine Million nach unten korrigiert werden. Um die Größenordnung dieser Korrektur zu veranschaulichen: Das sind mehr Wohnungen als der gesamte Wohnungsbestand von Schleswig-Holstein im Jahr 1987.

- Die amtliche Statistik benötigt die Zensusergebnisse auch als Auswahlgrundlage und Hochrechnungsrahmen für Stichprobenerhebungen. Der jährliche Mikrozensus basiert noch immer auf so genannten Vorratsstichproben von aktualisierten Adressen aus der letzten Volkszählung bzw. entsprechenden Auszügen aus dem zentralen Melderegister der ehemaligen DDR. Zum anderen werden die Ergebnisse von amtlichen und nicht-amtlichen Stichproben auf die auf der Volkszählung basierenden Fortschreibungswerte von Bevölkerung oder Wohnungen hochgerechnet.

Die Ergebnisse von Volkszählungen werden bis zur nächsten Zählung mit Ergebnissen aus laufenden Statistiken (Bevölkerung, Gebäude und Wohnungen) fortgeschrieben und durch Stichprobenerhebungen (Mikrozensus, Gebäude- und Wohnungsstichproben) ergänzt. Da sowohl die Fortschreibungs- als auch die Stichprobenergebnisse im Zeitablauf zunehmend ungenauer werden, u.a. durch Fortschreibungsfehler, abnehmende Aktualität der Auswahl- und Hochrechnungsbasis, ist in der Regel etwa alle zehn

Jahre ein neuer Zensus erforderlich. So fordert auch die EU ihre Mitgliedstaaten auf, im Turnus von etwa zehn Jahren EU-weit abgestimmte Erhebungen durchzuführen, zuletzt im Jahr 2001.

An der weltweiten 2000er-Runde der Volkszählungen (1995 bis 2004) haben sich bis auf Deutschland und Schweden alle EU-Länder bzw. Beitrittsländer beteiligt (siehe Übersicht 1). Schweden hat sich für die Durchführung des Zensus auf das Jahr 2005 festgelegt.

Übersicht 1: Teilnahme von Ländern an der Volkszählungsrunde 2000

Land	Einwohner 1 000	Stichtag des Zensus	Erhebungsverfahren ¹⁾	
			Primär- statistische Erhebung	Register- auswertung
EU-Länder und Beitrittsländer				
Deutschland ..	82 555	-	-	-
Belgien	10 346	1.10.2001	X	X
Dänemark	5 388	1.1.2001		X
Finnland	5 207	31.12.2001		X
Frankreich	59 637	8.3.1999	X	
Griechenland ..	11 018	18.3.2001	X	
Vereinigtes Königreich ..	59 088	29.4.2001	X	
Irland	3 931	28.4.2002	X	
Italien	56 464	21.10.2001	X	
Luxemburg ...	449	15.2.2001	X	
Niederlande ..	16 195	1.7.2001	X	X
Österreich	8 159	15.5.2001	X	X
Portugal	10 409	12.3.2001	X	
Schweden	8 943	31.12.2005		X
Spanien	40 683	1.11.2001	X	
Estland	1 355	31.3.2000	X	
Lettland	2 329	31.3.2000	X	X
Litauen	3 460	6.4.2001	X	
Malta	378	26.11.1995	X	
Polen	38 609	21.5.2002	X	
Slowakei	5 378	26.5.2001	X	
Slowenien	1 996	31.3.2001	X	X
Tschechische Republik ...	10 144	1.3.2001	X	
Ungarn	10 155	1.2.2001	X	
Zypern	712	1.10.2001	X	
Ausgewählte andere Länder				
Vereinigte Staaten	291 039	1.4.2000	X	
Russische Föderation ..	143 500	9.10.2002	X	
Japan	127 438	1.10.2000	X	
Kanada	30 007	15.5.2001	X	
Australien	19 875	7.8.2001	X	
Schweiz	7 316	5.12.2000	X	X
Norwegen	4 556	3.11.2001		X

Quellen: EU-Kommission, Eurostat; Statistics Division, United Nations, 15. September 2003.

1) Bei Markierung beider Spalten: Kombination Registerauswertung/primärstatistische Erhebung.

Volkszählungen herkömmlicher Art als Befragungen aller Bürgerinnen und Bürger sind teuer. So kostete die Volkszählung des Jahres 1987 im früheren Bundesgebiet nahezu 1 Mrd. DM, hochgerechnet auf den neuen Gebietsstand nach der deutschen Vereinigung hätten sich die Kosten auf 1,3 Mrd. DM belaufen. Allein für die Durchführung der Erhebung waren rund 500 000 Zählerinnen und Zähler im Einsatz. Eine neue Zählung in dieser Form würde schätzungsweise 1 Mrd. Euro kosten.

Volkszählungen in der herkömmlichen Form sind zudem bei der Bevölkerung in Deutschland zunehmend auf Akzeptanzprobleme gestoßen, nicht zuletzt weil bevölkerungs- und erwerbsstatistische Grunddaten bereits in Verwaltungsregistern vorhanden sind. Der heute sehr weit fortgeschrittene Einsatz der Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung – vor allem im Bereich des Meldewesens, das inzwischen von allen Meldebehörden mit Hilfe automatisierter Verfahren geführt wird – lässt eine Nutzung solcher Datenbestände für statistische Zwecke auch ohne großen zusätzlichen Aufwand zu, wie es für die Städtestatistik seit Jahrzehnten mit Erfolg praktiziert wird. Von besonderer Bedeutung für den Zensus ist hierbei die am 4. April 2002¹⁾ in Kraft getretene Änderung des Melderechtsrahmengesetzes. Die Novellierung verfolgte u. a. das Ziel, die Nutzung neuer Medien zuzulassen, um Geschäftsprozesse des Meldewesens effizienter, effektiver und attraktiver gestalten zu können.²⁾

Im Zuge der Planungen der Europäischen Union, im Jahr 2001 eine gemeinschaftsweite Volks- und Wohnungszählung durchzuführen, sprach sich die Bundesregierung sowohl in der 13. als auch in der 14. Wahlperiode aus Kosten- und Akzeptanzgründen gegen eine herkömmliche Vollerhebung nach dem Vorbild der Volkszählung von 1987 aus. Beim Statistischen Bundesamt wurde daher eine Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsweiter Zensus 2001“ mit Statistikexperten aus Bund und Ländern gebildet, mit dem Auftrag, ein Alternativkonzept zu entwickeln, bei dem so weit wie möglich auf vorhandene Verwaltungsregister zurückgegriffen werden soll. Die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat am 19. und 20. November 1998 den Bericht der Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und beschlossen, den Methodenwechsel von einer primärstatistischen Vollerhebung zu einer hauptsächlich registergestützten Datengewinnung vorzunehmen.

Durch Auswertung von Verwaltungsregistern lassen sich in Deutschland die sechs wichtigsten demographischen Merkmale (Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Geburtsort/-land und Wohnstatus) und größtenteils auch die erwerbsstatistischen Grunddaten (Stellung im Beruf, Art der Erwerbstätigkeit) gewinnen. Datenquelle für die demographischen Grunddaten sind die Melderegister. Datenquelle für die erwerbsstatistischen Grunddaten sind Dateien der Bundesagentur für Arbeit (Datei für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitslosendatei sowie Datei für Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung). Ebenso sollen einer Reihe von dezentral geführten Registern (z. B. bei den Besoldungs- und Versorgungsstellen für Beamte, Richter und Soldaten) Angaben zur Erwerbssituation entnommen werden.

Für Gebäude- und Wohnungsdaten gibt es in Deutschland keine flächendeckenden Register. Bestands- und Struktur-

daten für Gebäude und Wohnungen müssen auch in einem registergestützten Zensus durch primärstatistische Erhebungen gewonnen werden. Traditionell wurden bei Volkszählungen die Gebäudedaten vom Eigentümer und die Wohnungsdaten vom Haushalt erfragt. Soll künftig auf eine flächendeckende Befragung der Haushalte verzichtet werden, müssen auch die Wohnungsangaben vom Eigentümer erfragt werden.

Informationen über die Zahl, Größe und Struktur der Haushalte sind eine wichtige Grundlage für die Beschreibung und Analyse der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in unserer Gesellschaft. Die Zusammenfassung von Personen zu Haushalten erfolgt beim registergestützten Zensus anhand der Daten der Melderegister und der Gebäude- und Wohnungszählung mittels eines neu entwickelten automatisierten Verfahrens (Haushaltgenerierung).

Die demographischen Daten aus den Melderegistern werden mit den Daten zur Erwerbstätigkeit sowie den Haushalts-, Wohnungs- und Gebäudedaten zu einem kombinierten „zensustypischen“ Datensatz zusammengefügt.

Den gewünschten Methodenwechsel zu einem neuen Zensusverfahren hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus (Zensusvorbereitungsgesetz) vom 27. Juli 2001³⁾ eingeleitet. Der Methodenwechsel steht in engem Zusammenhang mit dem Bestreben, in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung durch den Einsatz moderner Informationstechnologie die Kosten zu senken und zudem die Bürgerinnen und Bürger von Befragungen zu entlasten.

Vor einem Methodenwechsel bedurfte es eingehender vorbereitender Verfahrenstests, einer Prüfung der Qualität der relevanten Register sowie der Validität der aus den verschiedenen Quellen gewonnenen Daten. Diese Tests sind in Artikel 1⁴⁾ des Zensusvorbereitungsgesetzes angeordnet. Im Wesentlichen sollten zuverlässige Erkenntnisse über folgende Sachverhalte erlangt werden:

- die Qualität der Melderegister im Hinblick auf Über- und Untererfassungen;
- den Wirkungsgrad von Verfahren zur statistischen Bereinigung der Melderegister um Mehrfachfälle, Übererfassungen und Fehlbestände sowie über
- die Unterschiede in den Ergebnissen zwischen einer postalischen Erhebung der Wohnungsdaten bei den Gebäude-/Wohnungseigentümern (GWZ) und deren Erhebung durch eine direkte Befragung der Haushalte (Wohnungsnutzer) über Erhebungsbeauftragte;
- die Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Verfahrens der maschinellen Generierung von Haushaltszusammenhängen durch kombinierte Nutzung der Melderegister-

1) Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1186); Melderechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1342), zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 15. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2645).

2) Die Studie für den Aufbau der entsprechenden technischen Infrastruktur liegt inzwischen vor. Siehe hierzu OSKI-XMeld Projektteam, OSKI-XMeld Version 1.1 Spezifikation des bundeseinheitlichen Datenaustauschformates für die Übermittlung von Daten des Meldewesens, Bremen, Juli 2003. Für das Nachfolgeprojekt zur Weiterentwicklung von OSKI-XMeld, OSKI-XMeld Version 1.2, liegt ein Projekthandbuch vor.

3) BGBl. I S. 1882.

4) Artikel 1: Gesetz zur Erprobung eines registergestützten Zensus (Zensusvorbereitungsgesetz – ZensuTeG).

daten und der in der Gebäude- und Wohnungszählung erhobenen Daten sowie über die Zuverlässigkeit der Generierungsergebnisse;

- die Nutzungsmöglichkeiten und Qualität der Personenregister der Bundesagentur für Arbeit.

Die Konzeption des Zensustests sah vor, dass die Register- und GWZ-Daten sowie die hieraus abgeleiteten Ergebnisse der Haushaltegenerierung mit den Ergebnissen der Haushaltebefragung verglichen wurden. Dabei wurden Abweichungen grundsätzlich zu Lasten der Register- bzw. GWZ-Daten gewertet. Wurden zum Beispiel im Melderegister gemeldete Personen in der Erhebung als unter der Adresse nicht wohnend festgestellt, wurden diese Personen als Übererfassungen oder „Karteileichen“ klassifiziert. Personen, die in der Erhebung als wohnend festgestellt wurden, aber nicht im Register enthalten waren, wurden als Untererfassung bzw. Fehlbestand gekennzeichnet. Bei der Bewertung der festgestellten Abweichungen ist zu beachten, dass auch die Kontrollerhebung – trotz aller sorgfältigen Planung und Durchführung – Irrtümer und Qualitätsmängel aufweisen dürfte.

2 Die Qualität der Melderegister

Gemessen an den Ergebnissen der Haushaltebefragung weisen die unbereinigten Melderegister für die Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung im Bundesdurchschnitt eine Karteileichenrate von knapp 4,1% auf (siehe Tabelle 1). Der durchschnittliche Anteil von Karteileichen bei den im Melderegister gemeldeten Personen streut beträchtlich zwischen den Ländern. In den Flächenländern schwankt er zwischen 2,6% (Thüringen und Sachsen) und 4,6% (Hessen), mit Ausnahme von Schleswig-Holstein (6,2%) und dem Saarland⁵⁾ (7,9%). In den Stadtstaaten liegt die Karteileichenrate zwischen 5,6% (Bremen) und 8,1% (Berlin).

Die Betrachtung der Karteileichenraten nach Gemeindegrößenklassen, das heißt der Anteile der Karteileichen an der gesamten Bevölkerung der Gemeinden in der jeweiligen Größenklasse, zeigt zwar die erwartete Tendenz zu höheren Raten in größeren Gemeinden, doch liegt die Quote für die Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern mit 2,8% bereits deutlich über den Erwartungen. In Städten mit 800000 und mehr Einwohnern beträgt die Karteileichenrate 7,6%, das heißt die für Berlin festgestellte Rate gilt auch für andere große Städte.

Den Karteileichen oder Übererfassungen in den Melderegistern stehen Untererfassungen oder Fehlbestände gegenüber. Für die Fehlbestände zeigt sich sowohl bei der Betrachtung nach Bundesländern als auch bei der Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen ein ähnliches Bild wie bei den Karteileichen. Bundesweit wurde im Rahmen des Registertests ein Fehlbestand von 1,7% aufgedeckt. Die durchschnittliche Untererfassung schwankt in den Bundesländern zwischen 1,0 und 3,1%. Für die Gemeinden der bei-

Tabelle 1: Personen, Fehlbestand und Karteileichen nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen
Hochgerechnetes Ergebnis des Zensustests vom 5. Dezember 2001

Bundesland Gemeindegrößenklasse	Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung				
	Personen im Melderegister ¹⁾	darunter ... im Ausgangsbestand			
		Fehlbestand		Karteileichen	
	1 000	%	1 000	%	
Deutschland	79 984,9	1 368,4	1,7	3 237,5	4,1
Baden-Württemberg	10 307,1	102,5	1,0	313,3	3,0
Bayern	11 957,5	211,6	1,8	418,1	3,5
Berlin	3 272,3	88,8	2,7	265,1	8,1
Brandenburg	2 542,4	25,1	1,0	94,2	3,7
Bremen	648,2	12,9	2,0	36,5	5,6
Hamburg	1 629,4	47,1	2,9	115,1	7,1
Hessen	5 801,2	138,9	2,4	268,4	4,6
Mecklenburg-Vorpommern	1 742,1	36,2	2,1	70,1	4,0
Niedersachsen	7 772,0	81,5	1,1	259,9	3,3
Nordrhein-Westfalen	17 408,8	350,3	2,0	754,4	4,3
Rheinland-Pfalz	3 972,3	50,3	1,3	126,3	3,2
Saarland	1 050,9	26,2	2,5	82,6	7,9
Sachsen	4 299,6	44,1	1,0	111,0	2,6
Sachsen-Anhalt	2 510,4	38,7	1,5	92,6	3,7
Schleswig-Holstein	2 724,1	84,8	3,1	169,8	6,2
Thüringen	2 346,4	29,4	1,3	60,2	2,6
Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern					
unter 10 000	22 947,5	303,6	1,3	634,6	2,8
10 000 – 50 000	26 112,7	348,4	1,3	900,0	3,5
50 000 – 800 000	23 944,5	509,3	2,1	1 175,7	4,9
800 000 und mehr	6 980,2	207,1	3,0	527,2	7,6

1) Auszählung Registertest – ohne Bevölkerung in Anstalten.

den kleineren Größenklassen (unter 10000 sowie 10000 bis unter 50000 Einwohnern) wurden im Mittel jeweils Fehlbestände von 1,3% festgestellt. In den Städten mit 50000 bis unter 800000 Einwohnern liegt die Untererfassung mit 2,1% höher und in den Städten mit 800000 und mehr Einwohnern liegt sie mit knapp 3% deutlich höher.

Die Melderegister weisen deutlich weniger als 1% Mehrfachfälle auf (Dubletten, d.h. Personen, die mit mehr als einer alleinigen oder Hauptwohnung oder nur mit Nebenwohnung in den Melderegistern geführt sind). Offensichtlich funktionieren die im Meldewesen zur Anwendung kommenden Verfahren, insbesondere das für die Mehrfachfallprüfung zentrale Verfahren der Rückmeldung. Probleme liegen im Meldeverhalten (d. h. im Unterlassen von An-, Ab- und Ummeldungen) der Bürgerinnen und Bürger.

Sowohl die Betrachtung nach Ländern als auch die Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass es in den Melderegistern im Durchschnitt mehr Karteileichen als Fehlbestände gibt. Wie die folgenden Überlegungen zeigen, kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass alle beim Registertest festgestellten Übererfassungen als dauerhafte Karteileichen zu werten sind. Unter ihnen ist ein im Folgenden zu quantifizierender Anteil von Personen, die infolge von Wohnungswechseln in zeitlicher Nähe zum Erhebungsstichtag vorübergehend (bis zum Abschluss des An- und Abmeldevorganges) zu Karteileichen wurden.

5) In den ausgewählten Gemeinden des Saarlandes zeigten sich vergleichsweise hohe Registerfehler. Ob es sich hierbei tatsächlich um Registerfehler oder um fehlerhafte Stichprobenziehungen bzw. um Erhebungsfehler handelt, kann aufgrund der vorliegenden Daten nicht entschieden werden.

3 Der Wirkungsgrad der im Zensustest erprobten Bereinigungsmaßnahmen

3.1 Vergleich von zwei Datenlieferungen

Im Zensustestgesetz wurde neben der Lieferung der Daten der Melderegister zum Stichtag 5. Dezember 2001 noch eine zweite Datenlieferung zum 31. März 2002 angeordnet. Damit sollte die Möglichkeit gegeben werden, An- und Abmeldungen, die nach dem Stichtag, aber mit Wirkung zum Stichtag erfolgten, berücksichtigen zu können. Registerüberhänge, die infolge von Wohnungswechseln entstehen, können über den Vergleich der beiden Datenlieferungen nachgewiesen werden. Die betreffenden Personen wurden als „temporäre Karteileichen“ klassifiziert und sind von den Karteileichen zu unterscheiden, die dauerhaft zu einer Überhöhung des Registerbestandes führen. Im Unterschied zu der auf Stichprobenbasis durchgeführten Testerhebung können beim Zensus selbst die „temporären Karteileichen“ nicht nur festgestellt, sondern es kann zudem noch ihr neuer Wohnort bestimmt werden, sodass eine stichtagsgenaue Zuordnung dieses Personenkreises erfolgen kann.

Aufgrund der flächendeckenden Vergleichsmöglichkeiten der beiden Datenlieferungen beim Zensus können Personen, die nach dem ersten Stichtag verzogen sind und sich bereits an ihrem neuen Wohnort angemeldet haben, über die Melderegisterauszüge für den neuen Wohnort richtig zugeordnet werden. Ein entsprechendes Verfahren ist im Rahmen der Mehrfachfallprüfung erfolgreich erprobt worden. Personen, für die kein Datensatz in der zweiten Lief-

erung vorhanden ist, können im Zensus auch über Informationen der Bevölkerungsfortschreibung zu Verstorbenen und Fortzügen ins Ausland geklärt werden. Bei Personen, deren Datensätze ausschließlich in der zweiten Lieferung enthalten sind, ist der Wohnort am Stichtag abzuklären, in der Regel über die Informationen, die im Lieferdatensatz bereits enthalten sind.

Über die Nutzung von zwei Datenlieferungen ist es somit möglich, „temporäre Karteileichen“ festzustellen, ihren Verbleib und die stichtagsgenaue Zuordnung ihrer Wohnung als alleinige, Haupt- oder Nebenwohnung zu klären. Die im Register- und Verfahrenstest festgestellten „temporären Karteileichen“ sind deshalb aus den Übererfassungen des Ausgangsbestandes (siehe die Tabellen 1 und 2) herauszurechnen und von den weiteren Untersuchungen auszuschließen. Dies führte zu deutlich reduzierten Karteileichenraten.

Bundesweit sind – bezogen auf den Ort der Hauptwohnung – annähernd 920 000 Karteileichen als „temporär“ einzustufen (siehe Tabelle 2). Demnach reduziert sich die Karteileichenrate infolge der Nutzung der zweiten Datenlieferung im Bundesgebiet um 1,2 Prozentpunkte. Die Karteileichenrate beträgt damit nach erster Klärung im Bundesdurchschnitt 2,9%. Der Registerüberschuss beläuft sich somit umgerechnet auf 2,32 Mill. Personen. Auf Länderebene liegen die Reduzierungen zwischen 0,7 (Niedersachsen) und 2,5 Prozentpunkten (Schleswig-Holstein). Die niedrigste Karteileichenrate ohne temporäre Fälle verzeichnet Sachsen mit 1,5%, bei bzw. unter 3% liegen 10 von 16 Ländern. Die Karteileichenraten in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie im Saarland liegen auch nach dieser Bereinigung bei bzw. über 6%.

Tabelle 2: Karteileichen nach Mehrfachfallprüfung nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen
Hochgerechnetes Ergebnis des Zensustests vom 5. Dezember 2001

Bundesland Gemeindegrößenklasse	Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung						
	Personen im Melderegister ¹⁾	Karteileichen, ohne „temporäre“ Karteileichen		Durch Mehrfachfallprüfung geklärte Karteileichen ²⁾		Verbleibende Karteileichen ohne „temporäre“ und nach Mehrfachfallprüfung	
		1 000	%	1 000	%	1 000	%
Deutschland	79 984,9	2 320,8	2,9	485,5	0,6	1 835,3	2,3
Baden-Württemberg ..	10 307,1	219,3	2,1	45,3	0,4	174,1	1,7
Bayern	11 957,5	307,9	2,6	48,4	0,4	259,5	2,2
Berlin	3 272,3	205,1	6,3	17,2	0,5	187,8	5,8
Brandenburg	2 542,4	63,7	2,5	19,4	0,8	44,3	1,9
Bremen	648,2	27,2	4,2	3,9	0,6	23,3	3,6
Hamburg	1 629,4	97,9	6,0	11,5	0,7	86,4	5,4
Hessen	5 801,2	209,0	3,6	51,0	0,8	157,9	2,9
Mecklenburg- Vorpommern	1 742,1	45,9	2,6	24,4	1,4	21,4	1,2
Niedersachsen	7 772,0	201,3	2,6	63,5	0,8	137,8	1,8
Nordrhein-Westfalen ..	17 408,8	517,7	3,0	94,1	0,5	423,5	2,4
Rheinland-Pfalz	3 972,3	85,1	2,1	27,1	0,7	58,0	1,6
Saarland	1 050,9	72,5	6,9	6,3	0,6	66,2	6,3
Sachsen	4 299,6	63,7	1,5	23,5	0,5	40,2	0,9
Sachsen-Anhalt	2 510,4	66,7	2,7	15,0	0,6	51,7	2,2
Schleswig-Holstein ...	2 724,1	99,6	3,7	22,7	0,8	76,9	2,9
Thüringen	2 346,4	38,3	1,6	12,2	0,5	26,2	1,1
Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern							
unter 10 000 ..	22 947,5	459,5	2,0	149,9	0,7	309,6	1,4
10 000 – 50 000 ..	26 112,7	643,4	2,5	153,3	0,6	490,1	1,9
50 000 – 800 000 ...	23 944,5	801,6	3,4	139,3	0,6	662,3	2,8
800 000 und mehr	6 980,2	416,3	6,0	43,0	0,6	373,3	5,4

1) Auszählung Registertest – ohne Bevölkerung in Anstalten. – 2) Hochrechnung und Berechnung der Anteilswerte auf Basis der Bevölkerung einschl. Anstaltsbevölkerung.

Die Karteileichenrate nach erster Klärung erfährt für die Städte mit mehr als 800 000 Einwohnern eine Reduktion um 1,6 Prozentpunkte auf knapp 6%. Bei den Gemeinden unter 10 000 Einwohnern sind von den knapp 23 Mill. Personen am Ort der Hauptwohnung etwa 460 000 oder 2,0% Karteileichen.

3.2 Prüfung auf Mehrfachmeldungen

Zur Prüfung auf Mehrfachmeldungen wurden von allen Meldebehörden zu den bereits genannten Stichtagen Datensätze der Einwohner, die am 1. Januar, 15. Mai oder 1. September geboren sind, sowie der Einwohner mit unvollständigem Geburtsdatum angefordert. Wie die Testerhebung zeigt, kann der weitaus größte Teil der in der Mehrfachfallprüfung auffällig gewordenen Fälle ohne Rückfragen bei den Bürgern geklärt werden; telefonische oder postalische Rückfragen zur Personenfeststellung sind nur bei einem kleinen Teil der entdeckten Mehrfacheintragungen erforderlich.

Hochgerechnet beträgt die Zahl der in der Mehrfachfallprüfung aufgedeckten Karteileichen für die Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung knapp 486 000 Personen. Ihre Verteilung auf die Bundesländer zeigt Tabelle 2.

Mit den bisher dargestellten Verfahren zur statistischen Bereinigung der Melderegister können die Übererfassungen spürbar reduziert werden. So wird die durchschnittliche Karteileichenrate für das Bundesgebiet im ersten Schritt von 4,1 auf 2,9% und im zweiten Schritt von 2,9 auf 2,3% gesenkt. In den Bundesländern wird die niedrigste verbleibende Karteileichenrate mit 0,9% für Sachsen verzeichnet. Die höchste Karteileichenrate hat das Saarland (6,3%) aufzuweisen, gefolgt von Berlin und Hamburg mit 5,8 bzw. 5,4%. Die stärkste Absenkung der Karteileichenrate infolge der Mehrfachfallprüfung vermeldet Mecklenburg-Vorpommern mit 1,4 Prozentpunkten.

Allerdings führt die Anwendung dieser beiden Bereinigungsschritte nicht zu einer Angleichung der Fehlerraten zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeindegrößenklassen.

3.3 Haushaltgenerierung als Instrument zur Aufdeckung von Registerfehlern

Eine weitere Möglichkeit zur Aufdeckung von Registerfehlern ergibt sich durch die Nutzung von Angaben der

Gebäude- und Wohnungserhebung (Namen der Wohnungsinhaber, Anzahl der Wohnungen und Personen in der Wohnung) im Rahmen der Haushaltgenerierung. Zur Klärung der in der Haushaltgenerierung auffällig gewordenen Fälle müssen (retrospektive) telefonische oder postalische Befragungen zur Personenfeststellung, in Einzelfällen auch Befragungen vor Ort durch Interviewer, durchgeführt werden. Simulationsrechnungen mit den Daten des Zensustests hierzu haben ergeben, dass dieses Bereinigungsverfahren nur für den Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser einen akzeptablen Wirkungsgrad aufweist. Hier können durch eine Befragung von etwa 1,1 Mill. Haushalten, das sind 7% der in diesem Gebäudetyp wohnenden Haushalte, rund 472 000 Hauptwohnsitz-Karteileichen (das sind 54,9% aller in Ein- und Zweifamilienhäusern festgestellten Hauptwohnsitz-Karteileichen) aufgelöst werden. Dieser Bereinigungsschritt bewirkt für die kleineren Gemeinden zunächst eine deutliche Absenkung der Karteileichenrate für die Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung, da dort ein großer Teil der Bevölkerung in Ein- oder Zweifamilienhäusern wohnt. Vor allem aber führt er zu einer starken Angleichung der Qualität der amtlichen Einwohnerzahl für die Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern.

Für die Mehrfamiliengebäude würde die Klärung unplausibler Fälle in der Haushaltgenerierung ein sehr viel ungünstigeres Verhältnis zwischen Befragungsaufwand und Bereinigungseffekt aufweisen. So müssten bei den Gebäuden mit 3 bis 6 Wohnungen 15% aller Gebäude in dieser Gebäudekategorie (334 000 Gebäude) befragt werden, um etwa 42% der dort registrierten Karteileichen aufdecken zu können, und bei den Gebäuden mit 7 und mehr Wohnungen müssten für eine Halbierung der Karteileichenrate rund 25% der Gebäude dieser Größenklasse primärstatistisch erhoben werden. Aus Aufwand-Nutzen-Erwägungen sollte deshalb bei einem künftigen Zensus darauf verzichtet werden, dieses Bereinigungsverfahren im Mehrfamilienhausbereich einzusetzen, zumal für größere Gebäude wegen der dort üblicherweise höheren Fluktuation eine retrospektive Befragung von Haushalten weniger erfolgreich sein dürfte als bei den Ein- und Zweifamilienhäusern.

Die Durchführung des Zensus mit den im Zensustestgesetz vorgesehenen Korrekturverfahren führt zu den in Tabelle 3 dargestellten Karteileichenraten. Die Karteileichenraten (ohne „temporäre“ Karteileichen) werden zwar im zweiten Bereinigungsschritt, das heißt aufgrund der Mehrfachfallprüfung und der Haushaltgenerierung, im Mittel um 1,1 Prozentpunkte auf 1,8% gesenkt, doch reicht die Spann-

Tabelle 3: Wirkungsgrad der im Zensustest erprobten Verfahren zur Bereinigung der Melderegister Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Karteileichenrate ohne „temporäre“ Karteileichen	Zweite Bereinigung der Karteileichen durch			Karteileichenrate nach zweiter Bereinigung	Fehlbestandsrate
		Mehrfachfallprüfung	Haushaltgenerierung	insgesamt ¹⁾		
		Prozentpunkte				
unter 10 000	2,0	0,7	0,9	1,3	0,7	1,3
10 000 – 50 000	2,5	0,6	0,7	1,1	1,4	1,3
50 000 – 100 000	2,4	0,7	0,3	0,9	1,5	2,1
100 000 und mehr	4,3	0,6	0,4	0,9	3,4	2,4
Deutschland ...	2,9	0,6	0,6	1,1	1,8	1,7

1) Berechnet unter Verwendung eines Schätzwertes für die kombinierte Wirkung der Bereinigungsschritte Mehrfachfallprüfung und Haushaltgenerierung.

weite der verbleibenden Karteileichenrate in den Gemeindegroßklassen von 0,7% (Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern) bis zu 3,4% (Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern).

Die in Tabelle 1 festgestellten Fehlbestandsraten konnten bisher mit den im Zensustestgesetz vorgesehenen Maßnahmen nur unwesentlich reduziert werden. Verfahren zur Reduzierung der Fehlbestände werden noch geprüft und weiterentwickelt.

Im Übrigen müssen vor einem Zensus alle in § 4 a des Melderechtsrahmengesetzes gegebenen Möglichkeiten zur Bereinigung der Melderegister durch die registerführenden Stellen ausgeschöpft werden. Es ist zu erwarten, dass die Qualität der Melderegister dann noch gesteigert werden kann.

3.4 Nutzung externer Daten zur Verbesserung der Qualität der Melderegister

Versuche, das Ergebnis des Zensustests mit Hilfe von Daten externer Anbieter zu verbessern, waren nicht erfolgreich, sodass festzustellen ist, dass mit bereits vorliegenden Daten keine weiteren Über- und Untererfassungen in den Melderegistern festgestellt und bereinigt werden können.

4 Testergebnisse der postalischen Gebäude- und Wohnungsstichprobe

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine flächendeckenden Register zu kleinräumigen Bestands- und Strukturdaten für Gebäude und Wohnungen. Diese Datenlücke muss auch in einem registergestützten Zensus durch primärstatistische Erhebungen geschlossen werden. Traditionell wurden bei früheren Zensen die Gebäudedaten vom

Eigentümer und die Wohnungsdaten vom Haushalt erfragt. Soll künftig auf eine flächendeckende Befragung der Haushalte verzichtet werden, müssen auch die Wohnungsangaben vom Eigentümer erfragt werden.

Im Zensustest wurde das Verfahren der postalischen Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) getestet. Dabei wurde geprüft, ob die Erhebung der wohnungsstatistischen Merkmale bei den Eigentümern zu anderen Ergebnissen führt als die primärstatistische Befragung der Haushalte durch Interviewer.

Der Zensustest hat gezeigt, dass mit einer postalischen Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümer ein sehr hoher Erfassungsgrad realisiert werden kann. Voraussetzung hierfür ist die Erstellung vollzähliger flächendeckender Gebäude- und Eigentümerverzeichnisse aus den verschiedenen Datensammlungen (z. B. der Grundsteuerstellen der Kommunen, Grundbuchämter).

In der postalischen Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümer wurden hochgerechnet knapp 540 000 Wohnungen mehr erfasst als in der Haushaltebefragung. Der größte Teil dieser Differenz (etwa 400 000) entfällt auf die bewohnten Wohnungen; bei den leerstehenden Wohnungen fiel die Untererfassung durch die Haushaltebefragung – relativ betrachtet – sogar noch höher aus. Dagegen stimmen die Angaben zur Größe und Grundausstattung der Wohnungen bei den befragten Haushalten und Eigentümern weitestgehend überein. Die Angaben der Gebäudeeigentümer zur Wohnungsnutzung, zur Wärmeversorgung der Wohnung sowie zur Wohnungsmiete sind sogar stichtagsbezogen vollständiger und zuverlässiger im Vergleich zur traditionellen Befragung der Haushalte (siehe Tabelle 4).

Zusätzlich zu den gebäude- und wohnungsstatistischen Merkmalen werden bei einem registergestützten Zensus Angaben zur Belegung der Wohnung benötigt, um im Verfahren der Haushaltegenerierung mit Hilfe dieser Merkmale

Tabelle 4: Ergebnisse ausgewählter Wohnungsmerkmale
Hochgerechnetes Ergebnis des Zensustests vom 5. Dezember 2001

Gegenstand der Nachweisung	Einheit	Haushaltebefragung	Gebäude- und Wohnungszählung	Abweichung Gebäude- und Wohnungszählung zur Haushaltebefragung	
				absolut	%
Nutzung der Wohnung					
Bewohnte Wohnungen	1 000	35 493,4	35 895,6	+402,1	+1,1
Gewerbliche Nutzung der Wohnungen	1 000	610,4	711,4	+100,9	+16,5
Leerstehende Wohnungen	1 000	1 553,7	1 588,7	+35,0	+2,3
Wohnungen insgesamt	1 000	37 657,6	38 195,7	+538,1	+1,4
Wohnungsgröße					
Wohnfläche je Wohnung	m ²	89,3	90,1	+0,8	+0,9
Räume je Wohnung	Anzahl	3,4	3,5	+0,1	+2,1
Wohnfläche je Raum	m ²	25,9	25,6	-0,3	-1,2
Ausstattungsgrad					
Küche oder Kochnische	%	99,0	99,3	+0,3	X
Bad/Dusche	%	98,4	98,5	+0,1	X
WC	%	98,6	98,8	+0,2	X
Sammelheizung	%	92,5	92,9	+0,4	X
Wohnungsmiete					
Bruttokaltmiete	EUR	410,79	389,31	-21,48	-5,2
Nettokaltmiete	EUR	325,94	310,21	-15,73	-4,8
kalte Mietnebenkosten	EUR	84,85	79,10	-5,75	-6,8

Personen aus dem Melderegister mit den Wohnungen aus der Gebäude- und Wohnungserhebung statistisch verknüpfen zu können. Im Zensustest wurde untersucht, ob und in welcher Qualität die Eigentümer auch Angaben zum Namen der Wohnungsinhaber, zum Einzugsdatum und zur Zahl der Personen je Wohnung machen können. Mit der Befragung der Eigentümer zur Wohnungsbelegung wurden ausreichend gute Ergebnisse erzielt. Die Auskünfte sind – was die Angaben zum ersten Wohnungsinhaber betrifft – durch ein hohes Maß an Vollständigkeit gekennzeichnet und weisen insbesondere in den kleineren Gebäuden eine sehr gute Übereinstimmung mit der Befragung der Haushalte auf.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass eine postalische Befragung die geeignete und vom Eigentümer akzeptierte Erhebungsmethode darstellt, die auf der Grundlage einer rechnergestützten Erhebungsorganisation mit zentralem Versand eine effiziente Erhebungsdurchführung gewährleistet. Sowohl die Erhebungsmerkmale für Gebäude und Wohnungen als auch die für die Haushaltgenerierung wichtigen Hilfsmerkmale können mit ausreichender Qualität erhoben werden. Damit bestätigen sich die mit der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 in den neuen Bundesländern gemachten positiven Erfahrungen hinsichtlich der postalischen Befragung der Gebäudeeigentümer.

5 Ergebnisse der Haushaltgenerierung

Ergebnisse zu Zahl und Struktur von Haushalten, zu ihren Wohnverhältnissen in tiefer regionaler Gliederung waren und sind Kernbestandteil aller Volkszählungen. Bei einem registergestützten Zensus kann diesen Anforderungen nur entsprochen werden, wenn die Daten zu den Wohnungen primärstatistisch über eine Gebäude- und Wohnungszählung erhoben und mit den Personendaten der Melderegister zusammengeführt werden, und zwar so, dass die Personen, die in einem Haushalt wohnen, auch im statistisch richtigen Wohnzusammenhang dargestellt werden. Die Bildung der Haushalte zusammen wohnender Personen erfolgt in einem komplexen mehrstufigen Verfahren (Haushaltgenerierung).⁶⁾

5.1 Beschreibung des Verfahrens

Aus der Kombination von Personendaten der Melderegister und Wohnungsdaten der Gebäude- und Wohnungszählung lassen sich Wohnhaushalte generieren und deren Wohnverhältnisse bestimmen. Hierfür ist es jedoch zunächst erforderlich, die Daten der beiden Quellen zusammenzuführen, und zwar über die in der Gebäude- und Wohnungszählung angegebenen Namen der Wohnungsinhaber.

Der erste Schritt des Verfahrens besteht daher aus einem sehr komplexen Namensabgleich. Hierbei wurde untersucht, ob die in der Gebäude- und Wohnungszählung mit Namen und Vornamen genannten Wohnungsinhaber auch

in den Daten des Melderegisters für das entsprechende Gebäude enthalten waren. War dies der Fall, konnte der Datensatz des Wohnungsinhabers mit seinen Daten aus dem Melderegister zusammengeführt werden. Der Namensabgleich zeigte bei dieser Zusammenführung eine sehr hohe Trefferquote.

Im Melderegister sind auch wechselseitig familiäre Beziehungen von Personen enthalten (z. B. ist im Datensatz der Ehefrau auch der Name des Ehemanns und/oder des/der Kindes/Kinder gespeichert und umgekehrt). Diese Angaben nutzend, wurden im zweiten Schritt des Verfahrens sämtlichen auf den Datensatz des Wohnungsinhabers bezogenen Personen im Melderegister deren Angaben aus der Gebäude- und Wohnungszählung zugeordnet. Hierdurch werden klassische Familienzusammenhänge abgebildet.

Im nächsten Schritt des Haushaltgenerierungsprozesses wurden anhand bestimmter, im Melderegister enthaltener Informationen, wie zum Beispiel identisches Einzugsdatum, gleiche frühere Anschrift oder bestimmte demographische Konstellationen, weitere Einzelpersonen zu Haushalten zusammengefasst oder den in den ersten Schritten gebildeten Kernhaushalten hinzugefügt.

Nach den oben beschriebenen Schritten sind etwa 90% aller Personen mit einer Wohnung und damit zu einem Wohnhaushalt verknüpft. Untersuchungen haben gezeigt, dass sich unter den noch nicht verknüpften Personen signifikant mehr Karteileichen befinden als unter den bereits verknüpften. Dieser Sachverhalt wird auf zweierlei Weise genutzt: Zum einen erfolgen maschinelle Bereinigungsschritte bei unverknüpften Personen am Ort der Nebenwohnung. Zum anderen dienen unverknüpfte Personen an bestimmten Adressen als Indiz für hier vorhandene Karteileichen mit Hauptwohnsitz. Diese können in Gebäuden mit ein oder zwei Wohnungen mittels primärstatistischer Nachfrage bereinigt werden. In größeren Gebäuden stünde der hierfür erforderliche Befragungsaufwand allerdings in keinem Verhältnis zur Zahl der dadurch aufzudeckenden Karteileichen.

Auf der letzten Stufe des Generierungsverfahrens werden die bis dahin noch nicht mit einer Wohnung zusammengeführten Personen unter Verwendung statistischer Kriterien wie Wohnungs- und Haushaltsgröße mit den bereits verknüpften Personen in einen Haushaltszusammenhang gebracht. Die entsprechenden Algorithmen dieser Stufe werden gegenwärtig noch verfeinert.

5.2 Beurteilung des Verfahrens

Für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Verfahrens der Haushaltgenerierung ist entscheidend, ob es zu denselben Haushaltsstrukturen wie die Haushaltebefragung kommt. Es folgt der Vergleich der von beiden Verfahren hervorgebrachten Haushaltsstrukturen anhand der Verteilung der Haushaltsgrößen.

⁶⁾ Mit der Entwicklung des Verfahrens der Zusammenführung/Haushaltgenerierung haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder methodisches Neuland betreten. Die im Vorfeld des Zensustests mit der Konzeption des Generierungsverfahrens betraute Arbeitsgruppe der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder konnte hierfür nur auf wenige Vorgängerarbeiten, etwa im Rahmen des KOSIS-Verbands, zurückgreifen.

Tabelle 5: Zahl der Haushalte ohne Berücksichtigung der Registerfehler

Haushaltsgröße	Generierung		Haushaltebefragung		Abweichung der Spalte	
	1 000	%	1 000	%	1 von 3	2 von 4
	1	2	3	4	5	6
Haushalte insgesamt	29 484,8	100	29 641,6	100	-0,5	-
davon mit ...						
1 Person	9 393,8	31,9	9 440,4	31,8	-0,5	+0,1
2 Personen	10 220,5	34,7	10 176,0	34,3	+0,4	+0,4
3 Personen	4 527,0	15,4	4 629,5	15,6	-2,2	-0,2
4 Personen	3 779,4	12,8	3 843,6	13,0	-1,7	-0,2
5 oder mehr Personen	1 564,1	5,3	1 552,0	5,2	+0,8	+0,1

Abweichungen zwischen der Haushaltstruktur aus der Generierung und der Haushaltebefragung können sich aus den folgenden vier Ursachen ergeben:

1. Das Verfahren der Haushaltgenerierung an sich ist fehlerhaft.
2. Es liegen Fehler in den Datenquellen vor, in den Melderegistern vor allem in Form von Karteileichen und Fehlbeständen.
3. In der Haushaltebefragung konnten Wohnhaushalte nicht befragt werden, sodass für diese kein Befragungsergebnis als Vergleichsmaßstab vorhanden ist.
4. Es liegen Fehler in der Haushaltebefragung vor.

Um die Tauglichkeit des Verfahrens untersuchen zu können, wurde der Ergebnisvergleich auf Personen beschränkt, die sowohl in den Melderegistern vorkommen und auch in Wohnungen leben, für die in der Haushaltebefragung jeweils ein belastbareres Befragungsergebnis vorliegt. Dadurch bleibt die Haushaltszahl der nachfolgenden Tabellen unterhalb der Zahl der Haushalte insgesamt.

Tabelle 5 zeigt eine beinahe identische Verteilung der von den beiden Verfahren hervorgebrachten Haushalte nach der Haushaltsgröße. Allerdings zeigt sich beim Verfahren der Haushaltgenerierung eine gewisse Verschiebung der Haushaltsstruktur zu Gunsten der größeren Haushalte. Deshalb wird gegenwärtig untersucht, inwieweit sich das Verfahren noch optimieren lässt, um die Tendenz zu größeren Haushalten zu unterbinden.

5.3 Einfluss von Fehlern des Melderegisters

Die Melderegister als eine der beiden Datenquellen des Verfahrens der Haushaltgenerierung weisen Fehler in Form

von Karteileichen und Fehlbeständen auf. Um den Einfluss dieser Fehler auf das Ergebnis der Haushaltgenerierung beurteilen zu können, werden in Tabelle 6 alle Personen in Wohnungen mit einem belastbaren Befragungsergebnis verglichen, wobei hier keine Korrekturen durch Mehrfachprüfung und primärstatistische Maßnahmen im Bereich der Adressen mit 1 oder 2 Wohnungen an den Melderegisterdaten berücksichtigt sind (siehe hierzu Kapitel 3).

Aufgrund der Einbeziehung der (nicht temporären) Karteileichen und Fehlbestände ergibt sich eine noch deutlichere Verzerrung zu Gunsten großer Haushalte. Der Grund hierfür ist, dass in den Melderegistern mehr Karteileichen als Fehlbestände vorhanden sind.

Zusammenfassend betrachtet zeigt sich die Haushaltgenerierung in der Lage, Haushalte von beinahe identischer Struktur wie die Haushaltebefragung abzubilden, sofern das Datenmaterial eine hinreichend hohe Qualität aufweist. Enthalten die Melderegister hingegen Fehler, kommt es zu einer Verschiebung der Haushaltsstruktur zu Gunsten großer Haushalte. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, dass in den Melderegistern die vom Melderechtsrahmengesetz vorgesehenen Merkmale vollständig erfasst werden, sowie des Weiteren die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Reduktion von Registerfehlern.

6 Ergebnisse des Tests zur Nutzung der erwerbsstatistischen Register

Daten über die Erwerbstätigkeit der Bevölkerung sind seit jeher fester Bestandteil von Zensen. Sie liefern wichtige Informationen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (Struktur der Beschäftigten, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten) sowie die Sozialpolitik (Erwerbsbeteiligung

Tabelle 6: Zahl der Haushalte mit Berücksichtigung der Registerfehler

Haushaltsgröße	Generierung		Haushaltebefragung		Abweichung der Spalte	
	1 000	%	1 000	%	1 von 3	2 von 4
	1	2	3	4	5	6
Haushalte insgesamt	29 612,4	100	30 068,8	100	-1,5	-
davon mit ...						
1 Person	9 006,5	30,4	9 517,1	31,7	-5,4	-1,3
2 Personen	10 138,3	34,2	10 376,8	34,5	-2,3	-0,3
3 Personen	4 760,3	16,1	4 690,3	15,6	+1,5	+0,5
4 Personen	3 945,0	13,3	3 901,4	13,0	+1,1	+0,3
5 oder mehr Personen	1 762,3	6,0	1 583,2	5,3	+11,3	+0,7

und wirtschaftliche Situation der Haushalte). Diese vielfältigen Informationen werden nicht nur für den Bund und die Länder verwendet, sondern auch in kleinräumiger Gliederung für vergleichende Strukturanalysen bis hin zu Gemeindeteilen. Darüber hinaus werden die erwerbsstatistischen Daten intensiv von der empirischen Arbeitsmarkt- und Berufsforschung genutzt. Schließlich bilden sie auch die Grundlage für arbeitsmarktpolitische Entscheidungen der EU (z. B. Förderung von Problemgebieten im Rahmen der EU-Strukturfonds).

In Deutschland existiert kein für die Statistik verwendbares Register, das für alle Erwerbstätigen Daten enthält. Zur Gewinnung von Informationen über die Erwerbstätigkeit der Bevölkerung sollen beim künftigen Zensus Daten aus Registern bei der Bundesagentur für Arbeit (BA), den Gebietskörperschaften und anderen Stellen⁷⁾ genutzt werden. Diese enthalten jeweils Angaben für einen Teilbereich der Erwerbstätigen, mit denen insgesamt für knapp 90% aller Erwerbstätigen entsprechende Registerdaten vorliegen. Um das Verfahren der Zusammenführung der Melderegisterdaten mit den erwerbsstatistischen Dateien zu erproben, wurden im Test nur die Dateien der Bundesagentur für Arbeit genutzt, und zwar die Datei für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die Arbeitslosendatei sowie die Datei für Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung. Anhand dieser Dateien sollte auch untersucht werden, wie sich die Umstellung von einer primärstatistischen Erhebung auf eine Registerauswertung auf die Ergebnisse für diesen gesamtgesellschaftlich wichtigen Bereich auswirken wird.

Zunächst ist festzustellen, dass sich die für die Zusammenführung der Melderegisterdaten mit den erwerbsstatistischen Dateien entwickelten Verfahren bewährt haben. Wie Tabelle 7 zeigt, konnten dennoch im Bundesmittel (ohne Berlin) etwas mehr als 10% der Personen, die in den BA-Dateien enthalten sind, nicht unter der dort angegebenen Wohnanschrift in den Melderegistern gefunden werden. Die Hauptursache hierfür dürfte sein, dass die Melderegister aktueller sind als die Dateien der Bundesagentur für Arbeit. Während Veränderungen im Melderegister zeitnah und unmittelbar durch den Meldevorgang der Bürger erfolgen, werden sie in den Dateien der Bundesagentur für Arbeit über vorgeschriebene Meldewege und Fristen vom Arbeitgeber veranlasst. Als Folge enthalten die Dateien der Bundesagentur für Arbeit zum Teil bereits veraltete Wohnanschriften. Somit konnten im Test an sich erwerbstätige Personen nicht richtig zugeordnet werden. Ein weiterer Grund dafür, dass der durchschnittliche Deckungsgrad zwischen den BA-Dateien und den Melderegistern nur bei knapp 90% lag, dürfte auf Abweichungen bei der Festlegung der in die Stichprobe aufgenommenen Gebäude zurückzuführen sein. Da in den BA-Dateien die Anschriften oftmals ohne Hausnummernzusätze enthalten waren, wurden von der Bundesagentur für Arbeit für Stichprobenadressen mit mehreren Gebäuden bzw. Gebäudeteilen alle Personen unter dieser Adresse (Hausnummer) angefordert, während von Melderegisterseite nur die Personen in einem ausgewählten Gebäude/Gebäudeteil bereitgestellt wurden. Dieser „Auswahlfehler“ führt zu einer systematischen Überzeichnung der Deckungslücke. Berlin scheint von dieser Proble-

Tabelle 7: Übereinstimmung der Dateien der Bundesagentur für Arbeit mit Melderegistern und Haushaltebefragung
Hochgerechnetes Ergebnis des Zensustests vom 5. Dezember 2001

Bundesland Gemeindegrößenklasse	Personen in Dateien der Bundesagentur für Arbeit	Davon enthalten in ...			
		Melderegister		Haushaltebefragung	
		Anzahl	%	Anzahl	%
Baden-Württemberg	4 608 844	3 970 822	86,2	3 915 786	85,0
Bayern	5 254 790	4 686 616	89,2	4 560 926	86,8
Brandenburg	1 074 778	976 053	90,8	939 077	87,4
Bremen	289 665	259 558	89,6	251 850	86,9
Hamburg	684 733	598 898	87,5	587 634	85,8
Hessen	2 293 599	2 103 036	91,7	2 020 854	88,1
Mecklenburg-Vorpommern ...	782 887	708 336	90,5	692 584	88,5
Niedersachsen	3 082 089	2 815 918	91,4	2 737 610	88,8
Nordrhein-Westfalen	7 263 804	6 471 619	89,1	6 255 320	86,1
Rheinland-Pfalz	1 563 640	1 400 375	89,6	1 353 662	86,6
Saarland	407 247	363 533	89,3	340 561	83,6
Sachsen	1 985 288	1 836 771	92,5	1 791 226	90,2
Sachsen-Anhalt	1 185 797	1 096 712	92,5	1 052 385	88,7
Schleswig-Holstein	1 117 835	985 347	88,1	939 138	84,0
Thüringen	1 025 145	967 951	94,4	928 479	90,6
Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern					
unter 10 000	9 948 777	9 005 294	90,5	8 828 901	88,7
10 000 – 50 000	10 716 914	9 665 725	90,2	9 353 573	87,3
50 000 – 800 000	10 333 882	9 162 423	88,7	8 820 583	85,4
800 000 und mehr (ohne Berlin)	1 620 567	1 408 104	86,9	1 364 035	84,2
Deutschland (ohne Berlin) ...	32 620 140	29 241 546	89,6	28 367 092	87,0
nachrichtlich: Berlin	1 920 736	1 264 490	65,8	1 210 839	63,0

7) Weitere Quellen, die prinzipiell nutzbar sind, aber im Zensustest nicht untersucht wurden, sind beispielsweise die Register der Berichtsstellen der Personalstandstatistik (Beamte, Richter und Soldaten), der Berichtsstellen der Versorgungsempfängerstatistik (Pensionäre unter 65 Jahren, dienstunfähige Beamte und Soldaten) und der Rentenversicherungsträger (Rentner unter 65 Jahren).

matik in besonderem Maße betroffen und wurde deshalb in den Tabellen 7 und 8 nur nachrichtlich erwähnt.

Eine Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass in kleineren Gemeinden der durchschnittliche Deckungsgrad der Dateien der Bundesagentur für Arbeit mit den Melderegisterdaten um bis zu knapp 4 Prozentpunkte höher liegt als in den Großstädten (ohne Berlin).

Da es für arbeitsmarktpolitische Entscheidungen bedeutsam ist, zwischen Erwerbstätigen und Erwerbslosen unterscheiden zu können, und auch die Zensusergebnisse entsprechend genutzt werden, wird in Tabelle 8 der Deckungsgrad der einzelnen Dateien der Bundesagentur für Arbeit mit den Melderegistern gezeigt.

In Tabelle 8 weist die Datei der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 11,2% eine deutlich höhere Deckungslücke auf als die Dateien der Bundesagentur für Arbeit zu Arbeitslosen (3,3%) und zu den Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen (4,2%). Ursächlich hierfür ist, dass die beiden zuletzt genannten Dateien ereignisbezogen geführt werden, in unmittelbarem Bezug zu Leistungen der Bundesagentur für Arbeit stehen und somit wesentlich aktueller sind. Die Meldungen über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung liegen dagegen in der Regel ungefähr neun Monate nach dem jeweiligen Stichtag vor.⁸⁾ Sie sind mit Ungenauigkeiten behaftet, da nicht sämtliche Meldungen der Arbeitgeber bis zur Aufbereitung der Daten vollständig und korrekt eintreffen. Folglich werden Adressänderungen erst mit mindestens neunmonatiger Verzögerung in der

Datei der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wirksam.

Probleme in der Aktualität der Daten – insbesondere bei der aktuellen Wohnanschrift – und die beschriebenen Probleme bei der Gebäudezuordnung in der Stichprobe führten im Test zu einer Reduzierung der Ergebnisqualität. Bei einer flächendeckenden Erhebung werden die stichprobenbedingten Probleme naturgemäß nicht gegeben sein. Auch die fehlende Aktualität der Adressen wird bei einer flächendeckenden Erhebung von geringerer Bedeutung sein als im Zensustest. Die Personen, deren Datensätze unter einer bestimmten Adresse nicht gefunden werden können, sind in der Regel anhand der Merkmale Name, Vorname, Geschlecht und Geburtsdatum mit den Angaben aus dem Melderegister unter der neuen aktuellen Adresse verknüpfbar. Für eine solche Verknüpfung ist ein entsprechender Abgleich mit dem Gesamtbestand des Melderegisterdatenmaterials erforderlich. Sowohl die Programmentwicklung hierfür als auch die in der Durchführung zwangsläufig notwendigen Bearbeitungsschritte dürften mit erheblichem Aufwand verbunden sein.

Eine weitere Aufgabe des erwerbsstatistischen Teils des Zensustests war zu prüfen, inwieweit die Angaben aus den Dateien der Bundesagentur für Arbeit mit den Angaben zur Erwerbstätigkeit in der Haushaltebefragung übereinstimmen. In diesen Vergleich wurden von den 15- bis 65-Jährigen nur diejenigen Personen einbezogen, die in Melderegister und Haushaltebefragung „paarig“ waren und zudem in den Dateien der Bundesagentur für Arbeit geführt wurden. Hochgerechnet waren dies knapp 29 Mill. Personen.

Tabelle 8: Deckungsgrad der einzelnen Dateien der Bundesagentur für Arbeit mit den Melderegistern
Hochgerechnetes Ergebnis des Zensustests vom 5. Dezember 2001

Bundesland Gemeindegrößenklasse	Personen in den Dateien der Bundesagentur für Arbeit zu ...			Davon in den Melderegistern		
	sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigten	Arbeitslosen	Weiterbildungs- maßnahmen	Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte	Arbeitslose	Teilnehmer an Weiterbildungs- maßnahmen
	Anzahl			%		
Baden-Württemberg	4 360 618	226 661	21 565	85,6	96,1	97,8
Bayern	4 948 768	285 778	20 243	88,7	97,7	97,8
Brandenburg	838 982	216 130	19 665	89,5	95,5	94,0
Bremen	249 372	39 009	/	88,8	94,4	/
Hamburg	626 676	58 057	/	86,9	93,8	/
Hessen	2 112 680	169 324	11 595	91,2	97,0	95,8
Mecklenburg-Vorpommern ...	608 962	156 185	17 739	88,7	96,5	98,3
Niedersachsen	2 728 416	323 083	30 591	91,0	95,3	85,2
Nordrhein-Westfalen	6 465 879	750 317	47 609	88,1	97,1	97,6
Rheinland-Pfalz	1 429 633	126 043	7 963	88,8	97,0	98,9
Saarland	365 725	39 219	2 303	88,4	96,6	97,2
Sachsen	1 590 191	375 935	19 163	91,2	97,7	96,7
Sachsen-Anhalt	924 485	235 024	26 288	91,2	96,9	97,6
Schleswig-Holstein	1 011 412	100 294	6 129	87,4	95,2	94,2
Thüringen	839 220	165 943	19 982	93,7	97,5	98,4
Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern						
unter 10 000	8 946 064	935 683	67 031	89,8	96,7	97,1
10 000 – 50 000	9 664 769	960 449	91 696	89,4	97,6	93,9
50 000 – 800 000	9 008 605	1 239 027	86 249	87,6	96,1	96,9
800 000 und mehr (ohne Berlin)	1 481 580	131 842	7 145	86,1	95,6	93,9
Deutschland (ohne Berlin) ...	29 101 019	3 267 000	252 121	88,8	96,7	95,8
nachrichtlich: Berlin	1 529 560	356 757	34 419	65,1	68,8	67,1

8) Siehe Brixy, U.: „Die Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit“, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 1999.

Zwischen den Daten der Bundesagentur für Arbeit und den durch die Haushalbefragung gewonnenen erwerbsstatistischen Angaben wurden nicht unerhebliche Abweichungen festgestellt. So haben hochgerechnet mehr als 4 Mill. Personen, die in den BA-Dateien als sozialversicherungspflichtig beschäftigt, arbeitslos gemeldet oder als Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme gekennzeichnet waren, in der Haushalbefragung keine Angaben zu ihrer Erwerbstätigkeit gemacht. Auch bei den Personen, für die sowohl bei der BA als auch bei der Haushalbefragung erwerbsstatistische Angaben vorlagen, gab es beträchtliche Abweichungen. Insbesondere traten Differenzen bei der Stellung im Beruf der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf. In den BA-Dateien werden die Beschäftigten nach ihrer Zugehörigkeit zu jeweiligen Rentenversicherungsträger als Arbeiter oder Angestellter klassifiziert; bei der Haushalbefragung erfolgt die Einstufung durch die Beschäftigten selbst bzw. durch ein anderes Haushaltsmitglied. Nach allem ist es derzeit im Einzelfall nicht festzustellen, ob die Angaben der Bundesagentur für Arbeit oder diejenigen der Haushalbefragung den tatsächlichen Gegebenheiten besser entsprechen. Im Zensustest waren zu diesen Differenzen keine weiteren Aufklärungen möglich, insbesondere sind bei der Haushalbefragung aus Zeitgründen keine Nacherhebungen durchgeführt worden.

Zusammenfassend hat der erwerbsstatistische Teil des Zensustests gezeigt, dass die Nutzung von Verwaltungsdaten für Zwecke eines registergestützten Zensus möglich ist. Die Daten der BA sind grundsätzlich verwertbar, gleichwohl sind qualitätssteigernde Maßnahmen (z. B. Aktualisierung von Adressen und anderen Merkmalen zum Zählungstichtag, Nachlieferung von verspätet eingehenden Meldungen) seitens der BA erforderlich. In einem künftigen Zensus können zusätzlich Daten der Gebietskörperschaften und anderer Stellen herangezogen werden, um die Darstellung der Erwerbstätigkeit der Bevölkerung zu vervollständigen. Für die Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen können Informationen aus ergänzenden Stichprobenerhebungen gewonnen werden (siehe Abschnitt 7.2).

7 Vorschläge zu Modellvarianten für einen registergestützten Zensus

Zentrales Ergebnis des Zensustests ist, dass ein registergestützter Zensus in Deutschland machbar ist und sich die im Zensustestgesetz vorgesehenen statistischen Methoden und Verfahren bewährt haben. Der Zensustest hat aber auch gezeigt, dass die Registernutzung um primärstatistische Verfahren ergänzt werden muss, weil insbesondere die Melderegisterdaten als Grundlage belastbarer amtlicher Einwohnerzahlen überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden müssen. Im Folgenden werden deshalb zunächst Modelle vorgestellt, die die Basisbausteine gemeinsam haben, sich aber in der Ausgestaltung der ergänzenden Stichprobenerhebungen unterscheiden.

7.1 Basisbausteine des registergestützten Zensus

Die Analyse der Testergebnisse hat sehr schnell deutlich werden lassen, dass es bei Sondergebäuden (z. B. Anstalten, Studentenwohnheimen) sehr hohe Fehlerraten in den Melderegistern gibt, die sich nur primärstatistisch klären lassen.⁹⁾ Entsprechend werden die empfohlenen Befragungen bei den Verwaltern von Anstalten und Bewohnern von Studentenwohnheimen wie die im Zensustestgesetz vorgesehenen Methoden zur statistischen Kontrolle der Melderegister mit zu den Basisbausteinen eines künftigen Zensus gerechnet.

Die Umsetzung der Basisbausteine würde bei flächendeckender Durchführung zu folgenden Aufwänden führen:

- Abfrage und Verarbeitung von Daten der Melderegister von allen Gemeinden zu zwei Stichtagen (jeweils rd. 88 Mill. Datensätze; Zahl der Gemeinden am 31. Dezember 2000: 13 811);
- Abfrage und Verarbeitung von Daten der erwerbsstatistischen Register (Dateien der Bundesagentur für Arbeit, Register der öffentlichen Verwaltung) für rund 36,5 Mill. Erwerbspersonen;
- postalische Gebäude- und Wohnungszählung bei rund 17 Mill. Gebäude- und Wohnungseigentümern;
- primärstatistische Erhebung von rund 2 Mill. Personen in Sondergebäuden, darunter Anstalten (Befragung der Verwalter) und Studentenwohnheime (Befragung der Bewohner);
- Befragung von rund 0,5 Mill. Personen, die bei der Mehrfachfallprüfung (MFF) als Dubletten erkannt werden und bei denen die Frage des Hauptwohnsitzes im Rahmen der Mehrfachfallprüfung maschinell nicht lösbar war;
- Durchführung der maschinellen Haushalgenerierung für rund 38,5 Mill. Haushalte.

Der Zusammenhang der Basisbausteine eines registergestützten Zensus ist in Schaubild 1 dargestellt.

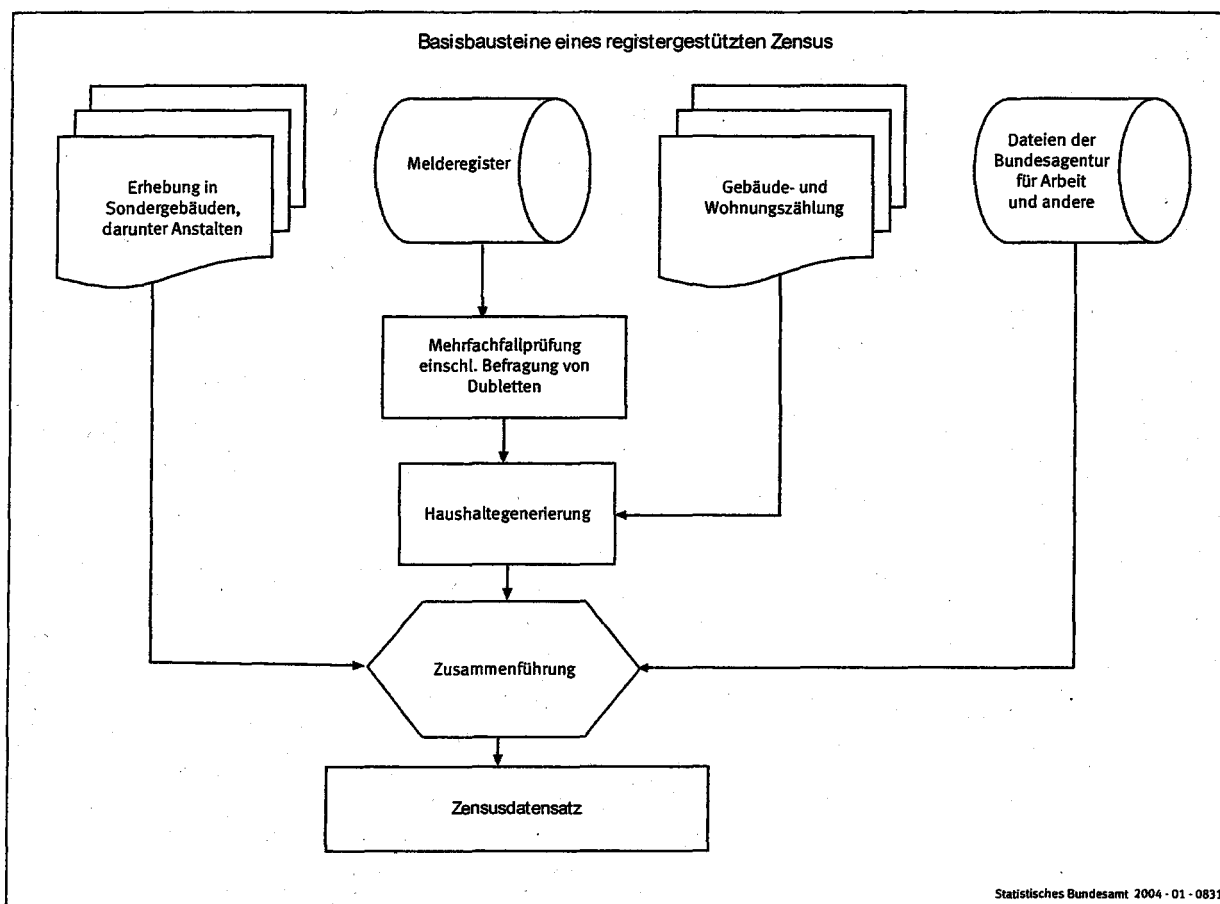
Damit können demographische Grunddaten wie Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Familienstand und Wohnstatus ebenso wie erwerbsstatistische Daten (z. B. von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder Beamten) im Haushalts- und Wohnungszusammenhang gewonnen werden.

7.2 Registergestützter Zensus und ergänzende Stichprobenerhebungen

Mit den in den Basisbausteinen des registergestützten Zensus integrierten Aufbereitungs- und Korrekturverfahren

⁹⁾ Über diese Empfehlung hinaus kam es nicht zu weiteren ergebnisverbessernden Vorschlägen. Es konnten lediglich einige wenige „Ausreißer“ entdeckt werden, deren Erhebung unter Aufwand-Nutzen-Gesichtspunkten nicht empfohlen werden kann. Zu diesem Ergebnis kommt man sowohl bei der Verwendung von demographischen Merkmalen zur Abgrenzung der Problemadressen als auch bei der Verwendung von Abgrenzungsmerkmalen, die aus einer Kombination von Merkmalen aus verschiedenen Erhebungsteilen gebildet werden können (z. B. das Verhältnis der Zahl unterschiedlicher Familiennamen im Melderegister zur Zahl der Wohnungen aus einer Gebäude- und Wohnungserhebung).

Schaubild 1



lässt sich die Karteileichenrate von 4,1 auf 2,3%¹⁰⁾ senken. Ihr steht eine Fehlbestandsrate von 1,7% gegenüber. Wie bereits festgestellt, streuen die Fehlerraten (Karteileichen- und Fehlbestandsraten) für Gemeinden unterschiedlicher Größe und damit die zu erwartende Genauigkeit der Einwohnerzahlen stark, und es bedarf weiterer korrigierender Maßnahmen in Form von ergänzenden Stichprobenerhebungen.

Grundgedanke der ergänzenden Stichprobenerhebungen ist es, in den Gemeinden – zusätzlich zur Auswertung der Melderegister – auf Stichprobenbasis eine Befragung von Personen durchzuführen, mit dem Ziel, die Karteileichen- und Fehlbestandsrate für die einzelne Gemeinde zu ermitteln und die für die Gemeinde zunächst festgestellte Einwohnerzahl in dieser Größenordnung zu korrigieren. Hierbei werden mit Hilfe einer u. a. nach Gemeinde- und Adressgröße geschichteten Zufallsstichprobe in allen Gemeinden Adressen ausgewählt und die tatsächlichen Bewohner primärstatistisch durch Erhebungsbeauftragte festgestellt.¹¹⁾ Durch Vergleich mit den Daten der Melderegister werden die Registerabweichungen ermittelt und auf die gesamte

Gemeinde hochgerechnet. Der Stichprobenplan ist derart angelegt, dass mit 95-prozentiger Vertrauenswahrscheinlichkeit die Abweichung des hochgerechneten Ergebnisses vom wahren Wert im Durchschnitt der Gemeinden maximal $\pm 1\%$ beträgt.

Die mit der Stichprobe zur Qualitätskontrolle festgestellten Fehlerquoten werden für die Korrektur der amtlichen Einwohnerzahl genutzt. Dabei sind – über die unmittelbare Bereinigung der an den ausgewählten Adressen festgestellten Registerfehler hinaus – zwei Vorgehensweisen denkbar:

- mit der aus der Stichprobe geschätzten Karteileichen- und Fehlbestandsrate wird lediglich eine statistische Korrektur der Gesamteinwohnerzahl der Gemeinde vorgenommen;
- aus den Melderegisterdaten für die Gemeinde werden so viele Personensätze herausgenommen bzw. den Melderegisterdaten hinzugefügt, bis die in der Stichprobe festgestellten Registerfehler kompensiert sind.

10) Ohne den Bereinigungseffekt der Haushaltgenerierung.

11) Die Auswahl der Adressen erfolgt auf der Basis der Melderegisterdaten. Dies kann zu einer Unterschätzung der Melderegisterfehlbestände durch die Stichprobe führen, da Adressen mit bewohnten Gebäuden, deren Bewohner aber sämtlich nicht im Melderegister verzeichnet sind, keine Auswahlchance erhalten. Um diese Verzerrung bei der Schätzung der Melderegisterfehler durch die Stichprobe auszugleichen, müssen diese Adressen bei einem künftigen Zensus durch Abgleich der Angaben zur Gebäude- und Wohnungszählung mit den Melderegisterdaten identifiziert und die fehlenden Angaben noch erhoben werden.

Mit dem erstgenannten Verfahren würden zwei Einwohnerzahlen produziert und die gebildeten Haushaltsstrukturen verzerrt, was zu erheblichen Akzeptanzproblemen führen dürfte. Beim zweitgenannten Verfahren wird dieses Problem vermieden, daher sollte dieses bevorzugt werden. Die Festlegung der Personen, die als Karteileiche zu löschen oder als Fehlbestand aufzunehmen sind, könnte entsprechend einem in der Haushaltegenerierung aufgestellten Ranking nach der Höhe der Wahrscheinlichkeit eines Registerfehlers erfolgen. Hierzu sind noch geeignete Konzepte auszuarbeiten und zu erproben.

Das Ablaufschema des Zensusmodells mit ergänzender Stichprobenerhebung ist in Schaubild 2 dargestellt.

Die ergänzende Stichprobenerhebung kann grundsätzlich in allen Gemeinden oder nur in Gemeinden einer bestimmten Mindestgröße durchgeführt werden. Die zuletzt genannten Modellüberlegungen beziehen auf die Höhe des absoluten Registerfehlers alle Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern ein.

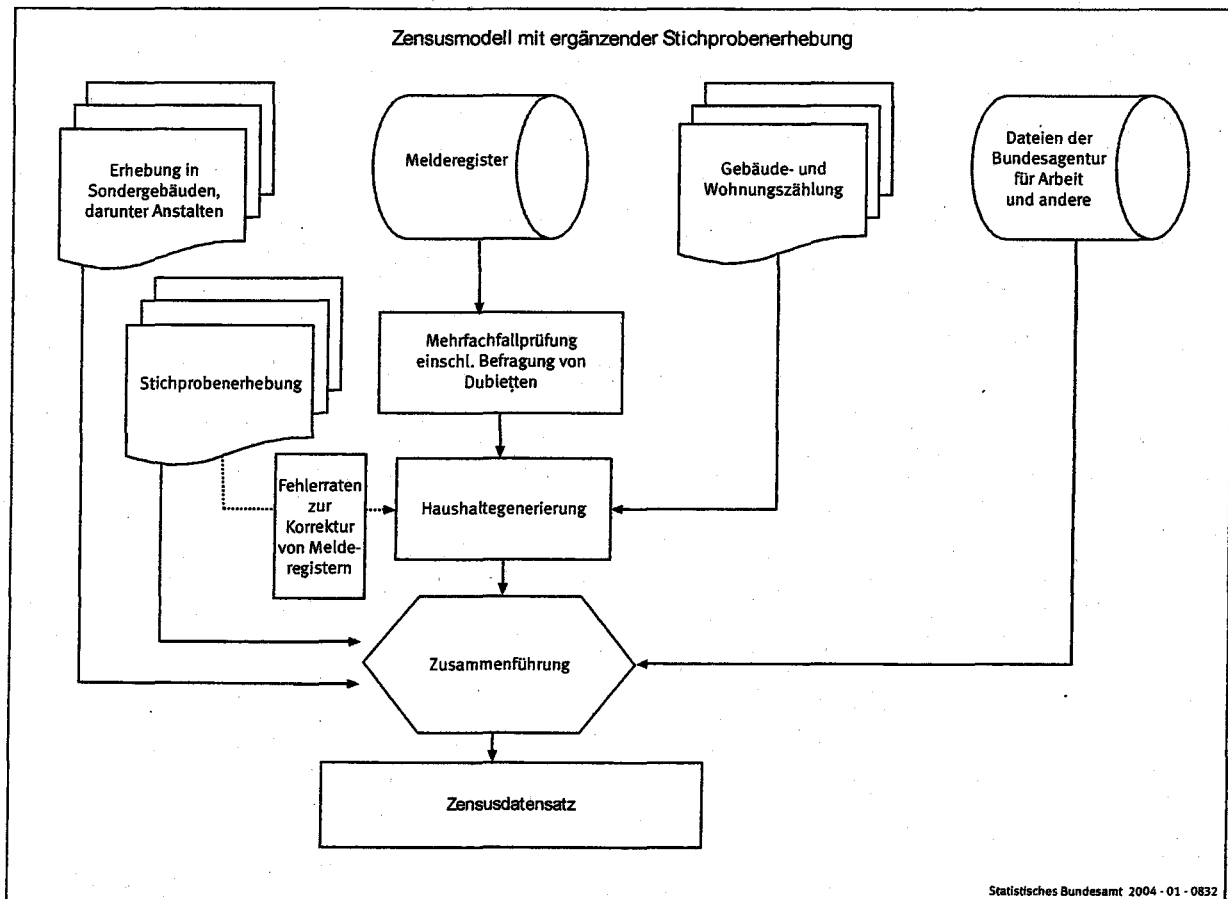
Das Instrument der Stichprobenerhebung eröffnet zudem prinzipiell die Möglichkeit, Daten über weitere zensustypische Merkmalsbereiche zu erheben, wie zum Beispiel Daten

- zur Erwerbstätigkeit Selbstständiger und mithelfender Familienangehöriger,
- zum überwiegen Lebensunterhalt,
- zum Bildungsstand (schulische und berufliche Abschlüsse),
- zur Struktur der Pendler (benutzte Verkehrsmittel, Entfernungen, Wegezeiten),
- zum ausgeübten Beruf sowie
- zu Schülern/Schülerinnen und Studierenden.

Die mit der Stichprobe zusätzlich erhobenen Daten können allerdings nicht wie die aus dem Melderegister, der Gebäude- und Wohnungszählung und der Haushaltegenerierung gewonnenen Daten kleinräumig (unterhalb der Gemeindeebene) ausgewertet werden. Auf höheren regionalen Ebenen sind dagegen zuverlässige Aussagen möglich.

Werden die Alternativen „Stichprobenerhebung in allen Gemeinden“ bzw. „Stichprobenerhebungen nur in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern“ kombiniert mit der Option, ergänzend weitere zensustypische Merkmale

Schaubild 2



Statistisches Bundesamt 2004 - 01 - 0832

Übersicht 2: Modellvarianten des registergestützten Zensus mit ergänzenden Stichprobenerhebungen

Baustein	Modell	Modell 1			Modell 2	
		Variante 1.1	Variante 1.2	Variante 1.3	Variante 2.1	Variante 2.2
1	Basisbausteine	X	X	X	X	X
2	Stichprobe zur statistischen Korrektur der Melderegister					
2.1	in allen Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern	X	X	X	X	X
2.2	in allen Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern	X	X	X		
3	Stichprobe zum Nachweis zusätzlicher Merkmale					
3.1	in allen Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern		X	X		X
3.2	in allen Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern			X		1)
4	Befragung in Ein- und Zweifamiliengebäuden mit unplausiblen Melderegisterdaten in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern				X	X

1) Zur Ermittlung von Landes- und Kreisergebnissen wäre bundesweit eine zusätzliche Befragung von rd. 300 000 Personen in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern erforderlich.

zu erheben, ergeben sich die in Übersicht 2 dargestellten Modellvarianten. Die Modellvarianten werden in den Abschnitten 7.2.1 und 7.2.2 detailliert beschrieben.

7.2.1 Modell 1: Registergestützter Zensus und Stichprobe in allen Gemeinden

Stichprobe zur statistischen Bereinigung der Melderegister

Bei Anwendung der ergänzenden Stichprobenerhebung auf alle Gemeinden – in Deutschland gab es am 31. Dezember 2000 13 811 Gemeinden – wären bundesweit etwas mehr als 10 Mill. Personen durch Interviewer zu befragen. 6,2 Mill. der zu Befragenden leben in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern (siehe Tabelle 9). In den 1323 Gemeinden mit 10 000 bis unter 50 000 Einwohnern wären etwas mehr als 2,9 Mill. Personen zu befragen. In den 190 Gemeinden von 50 000 und mehr Einwohnern betrüge der Stichprobenumfang etwa 900 000 Personen.

Tabelle 9 verdeutlicht, dass der Auswahlsatz in den kleinen Gemeinden sehr hoch ist. In gut über 2 000 Gemeinden würde er deutlich über 60% liegen. Die Stichproben-

umfänge weisen zudem für die Gemeinden, die mit ihrer Einwohnerzahl geringfügig unterhalb oder oberhalb des Schwellenwertes zwischen zwei Gemeindegrößenklassen liegen, große Unterschiede auf. Der Stichprobenplan kann beispielsweise dazu führen, dass in einer Gemeinde mit 1 999 Einwohnern 329 Personen oder 16,5% der Einwohner in die Stichprobe gelangen, während es bei einer Gemeinde mit 2 000 Einwohnern 898 Personen oder 45% sind.

Mit der Durchführung der Stichprobenerhebung zur statistischen Bereinigung der Melderegister in allen Gemeinden lassen sich die Einwohnerzahlen nach einem einheitlichen Verfahren mit gleicher Genauigkeit feststellen. Die im Zensus festgestellte erhebliche Streuung der Registerfehler zwischen den Gemeinden kann wirksam reduziert werden.

Ergänzende Stichprobe zum Nachweis zusätzlicher Merkmale

Die oben beschriebene Stichprobe ist zu klein, um für alle Gemeinden Ergebnisse über die in den Basisbausteinen erhobenen Merkmale hinaus erstellen zu können. Für den Nachweis zusätzlicher Merkmale würde eine Stichprobe von 550 Adressen je Gemeinde benötigt. Dies würde gleichzeitig die Genauigkeit der Schätzung der Einwohnerzahl erhöhen. Insgesamt müssten bundesweit rund 20,4 Mill. Personen befragt werden, um für alle Gemeinden belastbare Ergebnisse nachweisen zu können. Reduziert man die Anforderung darauf, nur für Kreise und für Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern diese zusätzlichen Merkmale auszuwerten, so reduziert sich der Aufwand auf eine Befragung von rund 11,8 Mill. Personen, also gut ein Sechstel mehr gegenüber der Befragung ohne zusätzliche Merkmale.

Bei der flächendeckenden Erhebung zusätzlicher Merkmale sind Kosten von rund 464 Mill. Euro zu erwarten. Bei Erhebung der zusätzlichen Merkmale nur für Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern reduzieren sich die Kosten auf etwa 386 Mill. Euro.

Tabelle 9: Stichprobenumfang der ergänzenden Stichprobenerhebung

Größenklasse der Gemeinden von ... bis unter ... Einwohnern	Gemeinden ¹⁾	Bevölkerung	Zu befragende Personen	
			insgesamt ²⁾	je Gemeinde
	Anzahl	Mill.	Anzahl	
unter 10 000	12 298	23,07	6,20	X
unter 2 000	8 507	6,14	2,80	329
2 000 – 10 000 ...	3 791	16,93	3,40	898
10 000 – 50 000 ...	1 323	26,09	2,93	2 214
50 000 und mehr ...	190	7,28	0,90	4 719
Insgesamt ...	13 811	81,63	10,03	X

1) Stand: 31. Dezember 2000. – 2) Eine nach Bundesländern getrennt durchgeführte Berechnung mit exakter Zuordnung der Gemeindezahlen nach Ländern kommt zu geringfügig anderen Ergebnissen und zu einem Befragungsumfang von insgesamt 10,1 Mill. Personen. Daher ergibt sich eine geringfügige Abweichung zu den Anhangtabellen.

Bei allen in Übersicht 3 dargestellten Varianten sind die zu den Basisbausteinen gehörenden Erhebungen und Bearbeitungen durchzuführen. Die Varianten unterscheiden sich danach, für welche Gemeinden Stichproben zur Erhebung weiterer Merkmale vorgesehen sind.

Übersicht 3: Stichprobenumfang und Kosten der Varianten des Zensus-Modells 1

Modell 1	Maximaler Erhebungsumfang (Eigentümer, Personen in Mill.)	Kosten in Mill. EUR
Basisbausteine Gebäude- und Wohnungszählung: Mehrfachfallprüfung: Anstalten/Studentenwohnheime: Summe	17,0 +0,5 +2,0 19,5	271
Basisbausteine und ergänzende Stichprobe zur Qualitätskontrolle in allen Gemeinden	19,5	271
- ohne Erhebung weiterer Merkmale (Variante 1.1) Summe	+10,1 29,6	+97 368
- einschließlich Erhebung weiterer Merkmale in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern (Variante 1.2) Summe	+11,8 31,3	+115 386
- einschließlich Erhebung weiterer Merkmale in allen Gemeinden (Variante 1.3) Summe	+20,4 39,9	+193 464

7.2.2 Modell 2: Registergestützter Zensus und Stichprobe in Gemeinden ab 10 000 Einwohnern

Um die Kosten für einen registergestützten Zensus niedrig zu halten, könnte die ergänzende Stichprobenerhebung zur statistischen Bereinigung der Melderegister nur auf die Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern beschränkt werden. In kleineren Gemeinden werden in diesem Fall nur die Erhebungen der Basisbausteine eingesetzt. Ergänzend wird in diesen Gemeinden bei denjenigen Ein- und Zweifamilienhäusern, deren Generierungsergebnis nicht plausibel ist, gezielt die tatsächliche Wohnungsbelegung nachgefragt, wodurch sich die Karteileichenraten spürbar reduzieren ließen (siehe Kapitel 5).

Bei diesem Modell kann zwar lediglich die Streuung der Registerfehler zwischen den Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern reduziert werden, aber es können mit dieser Vorgehensweise akzeptable Ergebnisse für alle regionalen Ebenen bis zur Gemeindeebene ermittelt werden. Die Qualität der amtlichen Einwohnerzahl für die Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern bleibt im Mittel auf dem Niveau, das bereits mit den Basisbausteinen erreichbar ist (Karteileichen: 0,7%; Fehlbestand: 1,3%). Der notwendige Befragungsumfang in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern beträgt rund 3,9 Mill. Personen (zuzüglich rd. 1,7 Mill. Personen, die im Rahmen der Haushallegenerierung in Ein- und Zweifamilienhäusern befragt werden müssen). Dieses Modell mit unterschiedlichen Verfahren für kleine und große Gemeinden lässt sich für rund 315 Mill. Euro realisieren (siehe Übersicht 4).

Übersicht 4: Stichprobenumfang und Kosten der Varianten des Zensus-Modells 2

Modell 2	Maximaler Erhebungsumfang (Eigentümer, Personen in Mill.)	Kosten in Mill. EUR
Basisbausteine Gebäude- und Wohnungszählung: Mehrfachfallprüfung: Anstalten/Studentenwohnheime: Summe	17,0 +0,5 +2,0 19,5	271
Basisbausteine und ergänzende Stichprobe zur Qualitätskontrolle in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern	19,5	271
- ohne Erhebung weiterer Merkmale (Variante 2.1) Summe	+1,7 ¹⁾ 25,1	+4 315
- einschließlich Erhebung weiterer Merkmale in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern (Variante 2.2) Summe	+1,7 ¹⁾ +5,9 ²⁾ 27,1	+4 +61 336

1) Haushallegenerierung.- 2) Einschl. 0,3 Mill. Befragter zur Ermittlung zuverlässiger Ergebnisse für Kreise, Regierungsbezirke und Länder.

Auch in diesem Modell besteht die Möglichkeit, weitere Merkmale zu erheben. Hierzu ist eine Erhöhung des Befragungsumfangs um 2 Mill. auf rund 5,9 Mill. Personen erforderlich (zuzüglich 1,7 Mill. Personen für die Befragung im Rahmen der Haushallegenerierung). Die Erhebung der zusätzlichen Merkmale erhöht die Kosten des Modells auf rund 336 Mill. Euro.

7.3 Modell 3: Kombination aus registergestütztem und traditionellem Zensus

Die Umsetzung der Basisbausteine, ergänzt um eine Befragung der in der Haushallegenerierung auffällig gewordenen Fälle im Ein- und Zweifamilienhausbereich, führt bei Gemeinden unter 100 000 Einwohnern im Durchschnitt zu einer leichten Unterschätzung der Einwohnerzahlen (siehe Tabelle 3). Dagegen ist in Großstädten im Mittel mit einer relativ deutlichen Überschätzung zu rechnen. Um dies zu vermeiden, sieht Modell 3 für die Gemeinden unter 100 000 Einwohnern einen registergestützten Zensus – wie im Zensus test erprobt – vor. In den Großstädten (Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnern) werden die Haushalte flächendeckend (etwa 25 Mill. Personen) durch Interviewer befragt.

Da die Daten zu Gebäuden und Wohnungen wie die weiteren Merkmale zu Berufen, Bildung und Pendlern direkt bei den Bewohnern erhoben werden, kann in den Großstädten auf die postalische Gebäude- und Wohnungszählung verzichtet werden. Diese zusätzlichen Merkmale werden aber nur für die Großstädte vorliegen; Kreis- oder Landesergebnisse können nicht erstellt werden.

Die Gesamtkosten bei diesem Modell belaufen sich auf rund 538 Mill. Euro.

In Modell 3 bleibt die Qualität der amtlichen Einwohnerzahl für die Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern auf dem Niveau, das bereits mit den Basisbausteinen

Übersicht 5: Zensus-Modell 3

a) Verfahren der Datengewinnung	Einbezogen sind:
– Auswertung der Melderegister zu zwei Stichtagen	alle Gemeinden
– Auswertung der erwerbsstatistischen Register	alle Gemeinden
– postalische Gebäude- und Wohnungszählung	Gemeinden unter 100 000 Einwohnern; postalische Befragung von rund 14 Mill. Gebäude-/Wohnungseigentümern
– maschinelle Generierung von (Wohn-) Haushalten,	Gemeinden unter 100 000 Einwohnern
– primärstatistische Erhebung von Anstaltsgebäuden und Studentenwohnheimen	Erhebungsumfang maximal 2 Mill. Personen
b) Verfahren zur statistischen Bereinigung der Melderegister	
– Mehrfachfallprüfung (angewandt auf die Melderegister und bestehend aus den Komponenten „Bereinigung von fluktuationsbedingten Fehlern“ und „Dublettenprüfung“)	telefonische/postalische Befragung von etwa 0,5 Mill. Personen zur Klärung von Dubletten
– Auflösung von Registerfehlern bei Ein- und Zweifamilienhäusern in der Haushaltegenerierung	telefonische/postalische Befragung von etwa 0,9 Mill. Haushalten (mit rund 3,5 Mill. Personen) zur Klärung der in der Haushaltegenerierung auffällig gewordenen Fälle im Ein- und Zweifamilienhausbereich
c) flächendeckende Befragung der Haushalte durch Interviewer	Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern; etwa 25 Mill. Personen

erreichbar ist (siehe Tabelle 3). Für die Städte mit 100 000 und mehr Einwohnern könnten die Qualitätsstandards früherer Volkszählungen erreicht werden. Für diese Städte lassen sich auch in kleinräumiger Gliederung – also auch für Gebiete unterhalb der Gemeindeebene – unverzerrte Ergebnisse erstellen (für den gesamten Merkmalskatalog).

Wegen der stärkeren Belastung der Bürger in Großstädten durch primärstatistische Erhebungen muss dort mit größeren Erhebungswiderständen gerechnet werden. Die vergleichsweise hohen Kosten dürften zu großen Akzeptanzproblemen bei den politischen Entscheidungsträgern in Bund und Ländern führen.

7.4 Modell 4: Bereinigung der Melderegister und im Nachgang registergestützte Zählung

Alle bisher behandelten Modelle eines registergestützten Zensus gehen davon aus, dass die Melderegister ihre Daten an die Statistischen Ämter der Länder liefern und dort Plausibilisierungen und gegebenenfalls Korrekturen erfolgen. Eine Rückmeldung der aufgedeckten Registerfehler an die Kommunen ist – gemäß dem Volkszählungsurteil¹²⁾ des Bundesverfassungsgerichts – nicht vorgesehen.

Um für die Melderegister und die amtliche Statistik einen einheitlichen Datenstand zu erreichen, wurde vorgeschlagen, dass zunächst im Rahmen des Verwaltungsvollzugs eine flächendeckende Registerbereinigung erfolgt (z. B.

durch Begehung von Mitarbeitern/Beauftragten der kommunalen registerführenden Stellen). Auf der Grundlage dieses bereinigten Registerbestandes könnte dann der registergestützte Zensus – wie in Abschnitt 7.1 beschrieben – durchgeführt werden. Wenn es gelänge, alle Melderegister nach gleichen Verfahren und Vorschriften zu einem bestimmten Stichtag zu bereinigen, könnte ein sehr genaues Zensusergebnis für alle regionalen Ebenen erreicht werden (die Option, zusätzliche Merkmale zu erheben, könnte unter Umständen mit zusätzlichem Aufwand in das Modell integriert werden).

Da dieses Modell im Zensusgesetz nicht vorgesehen war, sind detailliertere Untersuchungen zu Aufwand und Ergebnisqualität bisher nicht vorgenommen worden. Nach vorläufigen Schätzungen ist mit Kosten von 400 Mill. Euro für die Registerbereinigung und von 272 Mill. Euro für Gebäude- und Wohnungszählung und Registerzensus zu rechnen.

7.5 Vergleichsmaßstab: Herkömmliche Zählung (wie zuletzt 1987 bzw. 1981)

Eine herkömmliche Volkszählung würde alle zensustypischen Daten, also auch die oben erwähnten zusätzlichen Merkmale, in einem Datensatz liefern, der auf allen regionalen Ebenen – auch unterhalb der Gemeindeebene – ausgewertet werden könnte. Die amtlichen Einwohnerzahlen würden für alle Ebenen ohne Verzerrung festgestellt. Die Genauigkeit der Ergebnisse wäre hoch, die Streuung zwischen den Gemeinden sehr gering.

Die direkte Befragung aller Haushalte mit 82,5 Mill. Personen würde bundesweit Kosten in Höhe von rund 1 020 Mill. Euro verursachen.

8 Bewertung der Modelle

Die Bewertung der verschiedenen Modellvarianten muss sich einerseits am jeweiligen Aufwand und andererseits am jeweiligen Nutzen orientieren. Hierfür stehen folgende Bezugsgrößen zur Verfügung:

- Aufwandskategorien
 - Befragungsumfang der primärstatistischen Zensusanteile (in Personen)
 - Kosten (grobe Schätzung) in Mill. Euro
- Nutzenkategorien
 - statistische Genauigkeit der Zensusergebnisse, insbesondere der mit dem Zensus festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen
 - Merkmalspektrum und fachliche Gliederungstiefe der Ergebnisse (demographische Basismerkmale, erwerbsstatistische Merkmale, gebäude- und wohnungsstatistische Merkmale, bildungsstatistische Merkmale, Pendlerverhalten)

12) BVerfGE 65, 1 – Volkszählung.

- Nachweisungsmöglichkeiten für regionale Einheiten [Bundesland, Regierungsbezirk, Kreis, Großstädte (100 000 und mehr Einwohner), Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern, Gemeinden unter 10 000 Einwohnern, Gemeindeteile]

Während bezüglich des Aufwands für den Befragungsumfang und die anfallenden Kosten eine grobe Schätzung vorgenommen werden konnte, lässt sich der Nutzen nicht in monetären Größen ausdrücken. Eine höhere Genauigkeit der festgestellten demographischen Daten verringert allerdings Planungsfehler und Fehlallokationen in vielen Bereichen, deren monetäre Auswirkungen im Einzelfall weder abgeschätzt noch insgesamt abschließend aufgezählt werden können. Daher werden zur Beurteilung des Nutzens die jeweiligen Vor- und Nachteile der Modellvarianten in der beigefügten Anhangtabelle 1 zusammenfassend qualitativ beschrieben.

Das Merkmalspektrum der in Kapitel 7 dargestellten Zensusmodelle ist in der Übersicht 6 kombiniert mit den jeweiligen Nachweisungsmöglichkeiten für regionale Einheiten dargestellt.

Unter Anwendung der Übersicht 6 und der oben aufgestellten Kriterien sind die im Kapitel 7 dargestellten Zensusmodelle wie folgt zu bewerten:

8.1 Referenzmodell: Herkömmliche Volkszählung

Bei einer herkömmlichen Volkszählung werden die amtlichen Einwohnerzahlen für Länder und Gemeinden nach einheitlichen Verfahren durch flächendeckende Begehung und Zählung der Personen ermittelt. Fehlerhafte Einwohnerzahlen können nur durch fehlerhafte Anwendung des einheitlichen „Zählverfahrens“ (Erfassungs- und Bearbeitungsfehler) zustande kommen. Im Rahmen methodischer Begleituntersuchungen wurde bei bisherigen Volkszählungen das Ausmaß des „systematischen Fehlers“ durch nachgehende Stichprobenerhebungen festgestellt. Nachträgliche Korrekturen der amtlichen Einwohnerzahlen aufgrund der Stichprobenergebnisse erfolgten nicht, wohl aber dann, wenn Gemeinden anhand von Melderegisterauszügen nachweisen konnten, dass Fehler im Zählverfahren vorlagen. Alle erhobenen Merkmale sind für Länder, Kreise und Gemein-

Übersicht 6: Merkmalspektrum Zensusmodelle

Merkmale	Land und Regierungsbezirk	Kreis	Großstädte (100 000 und mehr Einwohner)	Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern	Gemeinden unter 10 000 Einwohnern	Gemeindeteile
Modell 1 (flächendeckende Stichprobe), Variante 1.2: Kosten 386 Mill. EUR						
Demographische und Haushaltsdaten						
Gebäude und Wohnungen						
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte, Richter, Arbeitslose						
Selbstständige, sonstige Erwerbspersonen, Berufe, Bildungsstand, Pendlerstruktur						
Modell 2 (Stichprobe in Gemeinden ab 10 000 Einwohnern), Variante 2.2: Kosten 336 Mill. EUR						
Demographische und Haushaltsdaten						
Gebäude und Wohnungen						
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte, Richter, Arbeitslose						
Selbstständige, sonstige Erwerbspersonen, Berufe, Bildungsstand, Pendlerstruktur						
Modell 3 (Totalzählung in Großstädten): Kosten 538 Mill. EUR						
Demographische und Haushaltsdaten						
Gebäude und Wohnungen						
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte, Richter, Arbeitslose						
Selbstständige, sonstige Erwerbspersonen, Berufe, Bildungsstand, Pendlerstruktur						
Herkömmliche Volkszählung: Kosten 1 020 Mill. EUR						
Demographische und Haushaltsdaten						
Gebäude und Wohnungen						
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte, Richter, Arbeitslose						
Selbstständige, sonstige Erwerbspersonen, Berufe, Bildungsstand, Pendlerstruktur						

X = Ergebnisse verfügbar; (X) = Ergebnisse mit eingeschränkter Genauigkeit; - = nicht verfügbar; ST = Großstädte (100 000 und mehr Einwohner).

den, aber auch unterhalb der Gemeindeebene bis zur Blockseite darstellbar. Eine herkömmliche Volkszählung wäre jedoch mit geschätzten Kosten in Höhe von 1020 Mill. Euro deutlich teurer als die anderen Zensusmodelle.

8.2 Modell 3: Kombination aus registergestütztem und traditionellem Zensus

Das Kombinationsmodell aus registergestütztem Zensus (für Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern) und traditioneller Zählung (für Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnern) würde mit 538 Mill. Euro zwar deutlich weniger kosten als ein herkömmlicher Zensus. Die Vorteile eines herkömmlichen Zensus – nämlich die Möglichkeit der Nachweisung des kompletten zensustypischen Datenkranzes in kleinräumiger Gliederung – könnten allerdings nur für einen kleinen Teil der Gemeinden (82 Großstädte von insgesamt 13 811 Gemeinden mit einem Anteil von knapp 31% an der Gesamtbevölkerung) genutzt werden; zudem würden bei einer Realisierung dieses Zensusmodells für die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden unterschiedliche Verfahren angewandt werden mit dem Ergebnis, dass die für die Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern (13 729 Gemeinden fallen in diese Größenklasse) festgestellten Einwohnerzahlen eine deutlich niedrigere Genauigkeit aufwiesen. Außerdem muss in den Großstädten, deren Bevölkerung total erhoben werden müsste, mit Akzeptanzproblemen gerechnet werden.

8.3 Modell 1: Registergestützter Zensus und Stichprobe in allen Gemeinden

8.3.1 Qualität der amtlichen Einwohnerzahlen in Modell 1

Bei diesem Zensusmodell werden die amtlichen Einwohnerzahlen für alle Gemeinden unter Anwendung einheitlicher mathematisch-statistischer Verfahren mit gleicher Genauigkeit ermittelt. Diese Einwohnerzahlen weisen jedoch einen zufallsbedingten statistischen Fehler auf, über dessen Höhe eine Wahrscheinlichkeitsaussage möglich ist.

8.3.2 Qualität der Ergebnisse zu anderen Erhebungsmerkmalen in Modell 1

Wird die in diesem Zensusmodell vorgesehene Stichprobe ausschließlich zur Verbesserung der Qualität der Melderegisterdaten (*Variante 1.1* – Basisvariante) ausgerichtet, können – zusätzlich zur Nachweisung belastbarer amtlicher Einwohnerzahlen für alle administrativen Gebietseinheiten bis zur Gemeindeebene – folgende Merkmale mit hinreichender und vergleichbarer Qualität für alle Gemeinden nachgewiesen werden:

- die sechs demographischen Grunddaten Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Geburtsort/-land und Wohnstatus;
- die erwerbsstatistischen Daten (z. B. Art der Erwerbstätigkeit, Stellung im Beruf, übliche Arbeitszeit, ausgeübter Beruf, Wirtschaftszweig) für die sozialversicherungs-

pflichtig Beschäftigten sowie für die Beamten, Richter und Soldaten;

- die Daten über die Haushaltszusammenhänge [Anzahl der (Wohn-)Haushalte, Haushaltsgröße, Haushaltstyp, Stellung im Haushalt usw.];
- die gebäude- und wohnungsstatistischen Daten (z. B. Größe und Baualter des Gebäudes, Besitzverhältnisse, Wohnungsgröße, Ausstattung der Wohnung mit Bad, WC und/oder Sammelheizung, Wohnungsbelegung).

Hinsichtlich der kleinräumigen Ergebnisse (unterhalb der Gemeindeebene) für die demographischen und haushaltsstatistischen Merkmale müssen Verzerrungen, über deren Umfang keine Aussagen gemacht werden können, in Kauf genommen werden, da die Korrekturen der Melderegisterdaten mit den Ergebnissen der ergänzenden Stichprobe auf der Basis von (begründeten) Annahmen über Fehlerwahrscheinlichkeiten für einzelne Teilpopulationen vorgenommen werden müssen.

Die Kosten für diese Basisvariante des Modells 1 werden auf rund 368 Mill. Euro geschätzt.

Mit einer Erweiterung der Stichprobe zur Nachweisung weiterer Merkmale (z. B. Bildungsstand) sowie zur Einbeziehung der sonstigen Erwerbstätigen (Selbstständige und unbezahlt mithelfende Familienangehörige) könnten auch für diese zusätzlichen Merkmale Ergebnisse für Gemeinden erstellt werden. In Abhängigkeit von der angestrebten Nachweistiefe müssten die Stichprobenumfänge wie folgt aufgestockt werden:

- *Variante 1.2:* Mit einer Erhöhung des Stichprobenumfanges um rund 1,7 Mill. Personen (von 10,1 Mill. auf 11,8 Mill. Personen) können belastbare Ergebnisse für alle Gemeinden ab 10 000 Einwohnern nachgewiesen werden. Die Kosten für diese Modellvariante werden sich auf rund 386 Mill. Euro belaufen. Damit wäre für die Gewinnung zusätzlicher Informationen für größere Gemeinden (ab 10 000 Einwohner) nur ein verhältnismäßig geringer Mehraufwand (etwa 18 Mill. Euro) erforderlich.
- *Variante 1.3:* Sollen für alle Gemeinden Ergebnisse dargestellt werden, müsste der Stichprobenumfang in etwa verdoppelt werden (auf 20,4 Mill. Personen). Die Kosten für diese Erweiterungsvariante des Modells 1 werden auf rund 464 Mill. Euro geschätzt. Zur Bereitstellung zusätzlicher Informationen auch für kleinere Gemeinden (unter 10 000 Einwohner) wäre damit ein erheblicher Mehraufwand (78 Mill. Euro) erforderlich.

Ein Nachweis von kleinräumigen Ergebnissen (unterhalb der Gemeindeebene) ist für die zusätzlich erhobenen Merkmale in beiden Modellvarianten nicht möglich.

8.4 Modell 2: Registergestützter Zensus und Stichprobe in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern

Wenn die ergänzende Stichprobe in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern lediglich zur statistischen Bereinigung der Registerfehler (*Variante 2.1 – Basisvariante*) eingesetzt werden soll, reicht ein Stichprobenumfang von 3,9 Mill. Personen aus. Hinzu kommen allerdings noch etwa 1,7 Mill. Personen, die in den Gemeinden unter 10 000 Einwohnern leben und bei denen im Rahmen der Haushaltegenerierung wegen abweichender Angaben aus der Gebäude- und Wohnungszählung und im Melderegister Rückfragen zur Klärung des tatsächlichen Haushaltszusammenhangs durchgeführt werden sollen. Der Gesamtbefragungsumfang läge aber mit rund 5,6 Mill. Personen immer noch deutlich unter dem Befragungsumfang der vergleichbaren Variante 1.1 des Modells 1 (10,1 Mill. Personen).

8.4.1 Qualität der amtlichen Einwohnerzahlen in Modell 2

Bei diesem Zensusmodell können lediglich für die Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern (rd. 1 500 Gemeinden mit einem Anteil von 72% an der Gesamtbevölkerung) die amtlichen Einwohnerzahlen mit vergleichbarer (statistischer) Genauigkeit ermittelt werden. Für die Gemeinden unter 10 000 Einwohnern muss eine Einschränkung der Vergleichbarkeit der Genauigkeit bei den festgestellten Einwohnerzahlen zwischen den Gemeinden hingenommen werden; im Durchschnitt der Gemeinden kommt es zu einer leichten Unterschätzung der Einwohnerzahlen. Daher sind noch Verfahren zur Reduzierung der Zahl der Fehlbestände in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern zu entwickeln.

8.4.2 Qualität der Ergebnisse zu anderen Erhebungsmerkmalen in Modell 2

Die demographischen Grunddaten, die erwerbsstatistischen Daten, die Daten über die Haushaltszusammenhänge sowie die gebäude- und wohnungstatistischen Daten können – wie bei Modell 1 – für alle Gemeinden in kleinräumiger Gliederung dargestellt werden.

Die Kosten für diese Basisvariante des Modells 2 werden auf rund 315 Mill. Euro geschätzt.

Für die Erhebung und Nachweisung weiterer Merkmale (*Variante 2.2*) müsste der Stichprobenumfang der ergänzenden Stichprobe um 2 Mill. Personen auf 5,9 Mill. Personen erhöht werden (zuzüglich 1,7 Mill. Personen für die Befragung im Rahmen der Haushaltegenerierung). Für eine flächendeckende Bereitstellung hinreichend zuverlässiger Ergebnisse für Kreise, Regierungsbezirke und Länder müssten zusätzlich 0,3 Mill. Personen in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern befragt werden. Die Kosten für diese erweiterte Modellvariante erhöhten sich um 21 Mill. Euro auf rund 336 Mill. Euro. Dies ist ein relativ geringer Mehraufwand im Vergleich zu dem damit erreichbaren Informationszuwachs.

9 Empfehlungen für die Durchführung des nächsten Zensus

Die Statistischen Ämter von Bund und Ländern sprechen aufgrund der Ergebnisse des Zensustests folgende Empfehlungen für die Durchführung eines künftigen Zensus in der Bundesrepublik Deutschland aus:

1. Der Zensus sollte registergestützt unter Rückgriff auf die 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 sowie ergänzt durch weitere primärstatistische Erhebungen durchgeführt werden.
2. Die ergänzenden primärstatistischen Erhebungen sollten aus folgenden Komponenten bestehen:
 - 2.1 Primärerhebungen bei den Verwaltern von Anstaltsgebäuden und Bewohnern von Studentenwohnheimen sowie primärstatistische Controllerhebungen im Rahmen der Mehrfachfallprüfung und Haushaltegenerierung.
 - 2.2 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 wird in Kauf genommen, dass die Einwohnerzahlen je nach Gemeindegröße mit unterschiedlichen statistischen Verfahren ermittelt werden.
3. Die in Punkt 2.2 empfohlene ergänzende Stichprobe sollte zur Erhebung zusätzlicher zensustypischer Merkmale genutzt werden. Damit wäre ein verhältnismäßig geringer finanzieller und erhebungstechnischer Mehraufwand verbunden. Es wird vom Gesetzgeber im Zusammenwirken mit den Nutzern der Zensusdaten zu entscheiden sein, ob solche Merkmale, deren Erhebung auch die Europäische Union bislang empfohlen hat, erfasst werden sollen und in welcher regionalen Gliederungstiefe sie nachgewiesen werden sollen.
4. Auf der Grundlage der bisherigen Auswertungen des Zensustests sind die methodischen Vorarbeiten zu einem registergestützten Zensus zügig fortzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Arbeiten, die auf den empirischen Daten des Zensustests aufbauen, da diese gemäß Zensusgesetz spätestens am 31. März 2004 bzw. am 31. März 2007 gelöscht werden müssen.
5. Mit den Maßnahmen zur Qualitätssteigerung der Register, insbesondere der Melderegister sowie der Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit, sollte umgehend begonnen werden.
6. Mit den Vorarbeiten für einen registergestützten Zensus muss, insbesondere wegen des Aufbaus der erforderlichen Erhebungsinfrastruktur, mindestens vier Jahre vor dem Zählungstichtag begonnen werden. Der Zensus wird zu gegebener Zeit mit einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit vorzubereiten sein. **!!!**

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2004

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: Jhann Hahlen
Präsident des Statistischen Bundesamtes
Verantwortlich für den Inhalt:
Brigitte Reimann,
65180 Wiesbaden

Telefon: +49 (0) 6 11 / 75 20 86
 E-Mail: wirtschaft-und-statistik@destatis.de

Vertriebspartner: SFG Servicecenter Fachverlage
Part of the Elsevier Group
Postfach 4343
72774 Reutlingen
Telefon: +49 (0) 70 71 / 93 53 50
Telefax: +49 (0) 70 71 / 93 53 35
E-Mail: destatis@s-f-g.com

Erscheinungsfolge: monatlich

 Allgemeine Informationen über das Statistische Bundesamt und sein Datenangebot erhalten Sie:

im Internet: www.destatis.de

oder bei unserem Informationsservice
65180 Wiesbaden

Telefon: +49 (0) 6 11 / 75 24 05

Telefax: +49 (0) 6 11 / 75 33 30

E-Mail: info@destatis.de

Anhangtabelle 1: Bewertung der Zensusmodelle

Modellbeschreibung	Registerzensus und Stichprobe in allen Gemeinden	Registerzensus in allen Gemeinden und Stichprobe nur in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern	Registerzensus nur in Gemeinden bis unter 100 000 Einwohnern und klassische Zählung in Großstädten	Registerbereinigung und anschließend Registerzensus	Klassische Volkszählung
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	
Kosten in Mill. EUR – Modell ohne Erhebung weiterer Merkmale – bei Erhebung weiterer Merkmale für Gemeinden ab 10 000 Einwohnern – bei Erhebung weiterer Merkmale für alle Gemeinden	Variante 1.1 368 Variante 1.2 386 Variante 1.3 464	Variante 2.1 315 Variante 2.2 336 –	538 nur in Großstädten –	272 Zensus + 400 Bereinigung – –	1 020
Umfang der Befragung durch Interviewer – Modell ohne Erhebung weiterer Merkmale – bei Erhebung weiterer Merkmale für Gemeinden ab 10 000 Einwohnern – bei Erhebung weiterer Merkmale für alle Gemeinden	Variante 1.1 10,1 Mill. Personen Variante 1.2 11,8 Mill. Personen Variante 1.3 20,4 Mill. Personen	Variante 2.1 5,6 Mill. Personen Variante 2.2 7,6 Mill. Personen –	25,2 Mill. Personen nur in Großstädten –	82,5 Mill. Personen ¹⁾ – –	82,5 Mill. Personen
Zusätzliche (nicht in Registern verfügbare) Daten zu Bildung, Selbstständigen usw.	nur mit erweiterter Stichprobe flächendeckend bis zur Gemeindeebene	mit erweiterter Stichprobe nur für Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern	nur für Großstädte	keine	flächendeckend bis zur Blockseite
Verzerrung der festgestellten Einwohnerzahl im Mittel	keine	geringe Unterschätzung bei Gemeinden unter 10 000 Einwohnern	tendenzielle Unterschätzung bei Gemeinden unter 100 000 Einwohnern	keine	keine
Streuung der Registerfehler zwischen den Gemeinden	gering	bis zu 10 000 Einwohnern mittel, ab 10 000 Einwohnern gering	bis zu 100 000 Einwohnern hoch, nur bei Großstädten sehr gering	sehr gering	sehr gering

1) Falls die Registerbereinigung durch flächendeckende Begehung erfolgt.

Anhangtabelle 2: Stichprobenumfänge (Personen) der Varianten der Zensus-Modelle 1 und 2 in den Bundesländern
1 000

Bundesland	Registerzensus und Stichprobe in allen Gemeinden			Registerzensus in allen Gemeinden und Stichprobe nur in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern	
	ohne Erhebung weiterer Merkmale	Erhebung weiterer Merkmale in Gemeinden ab 10 000 Einwohnern	Erhebung weiterer Merkmale in allen Gemeinden	ohne Erhebung weiterer Merkmale	Erhebung weiterer Merkmale in Gemeinden ab 10 000 Einwohnern
	Variante 1.1	Variante 1.2	Variante 1.3	Variante 2.1	Variante 2.2
Baden-Württemberg	1399	1730	2869	683	1014
Bayern	1754	1983	4159	508	738
Berlin	12	13	13	12	13
Brandenburg	695	791	1193	195	291
Bremen	8	8	8	8	8
Hamburg	7	7	7	7	7
Hessen	615	819	1159	406	611
Mecklenburg-Vorpommern	527	566	922	106	145
Niedersachsen	782	951	1678	348	517
Nordrhein-Westfalen	815	1110	1202	763	1057
Rheinland-Pfalz	960	1014	2071	121	174
Saarland	70	102	117	62	93
Sachsen	697	823	1449	259	385
Sachsen-Anhalt	620	687	1215	134	202
Schleswig-Holstein	531	597	1126	134	200
Thüringen	592	645	1199	115	167
Deutschland ...	10 083	11 846	20 387	3 860	5 622 ¹⁾

1) Zuzüglich 0,3 Mill. Befragte zur Ermittlung zuverlässiger Ergebnisse für Kreise, Regierungsbezirke und Länder.

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

20. Juli 2015

Antrag

des Senats von Berlin,
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin

Prozessbevollmächtigte

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

auf verfassungsrechtliche Prüfung der normativen Grundlagen des Zensus 2011

– abstrakte Normenkontrolle gemäß Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 GG –

Der Senat von Berlin hat am 16. Dezember 2014 beschlossen, eine verfassungsgerichtliche Prüfung des Zensus 2011 vor dem Bundesverfassungsgericht zu beantragen (Senatsbeschluss Nr. S-16/2014, **Anlage 1**). Der Senat von Berlin macht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Ziff. 6 BVerfGG) geltend, dass die wesentlichen normativen Grundlagen des Zensus 2011 – insbesondere des erstmals erprobten Stichprobenverfahrens – mit dem Grundgesetz unvereinbar und für nichtig zu erklären sind (§ 78 Satz 1 BVerfGG):

§ 7 Abs. 1 und 2 des Zensusgesetzes 2011 (im Folgenden: **ZensG**) ist mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG unvereinbar, da Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zur Durchführung des Stichprobenverfahrens nicht bestimmt wurden. § 2 Abs. 2 und 3 der Stichprobenverordnung zum Zensusgesetz 2011 (im Folgenden: **StichprobenV**) verletzen zudem das Verbot der Normdelegation auf die Exekutive und – verschärft – auf Private (Art. 80 Abs. 1 Satz 4, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG).

Sie sind darüber hinaus unvereinbar mit dem verfassungsrechtlich statuierten Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG), insbesondere den Geboten der Klarheit, Wahrheit, Widerspruchsfreiheit und Vollziehbarkeit sowie der Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen.

Sie sind ferner unvereinbar mit der materiellen Rechtsweggarantie der betroffenen Gemeinden (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG).

Sie sind ferner unvereinbar mit den verfassungsrechtlich statuierten Rechten der Gemeinden auf interkommunale Gleichbehandlung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 GG) und der Länder auf interföderale Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG).

Schließlich sind sie unvereinbar mit den Grundsätzen der Transparenz und Vorausehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Zuweisungen an Gemeinden und Länder (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 GG).

Der Senat von Berlin macht ferner geltend, dass die Anordnung der Vernichtung der Erhebungsunterlagen durch § 19 ZensG insbesondere mit der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG) unvereinbar und nichtig ist. Da der Vollzug der Vernichtungsanordnung zeitnah dazu führen würde, dass jeglicher Rechtsschutz der Gemeinden gegen die Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahlen beseitigt würde, regt der Senat von Berlin insoweit den Erllass einer einstweiligen Anordnung von Amts wegen gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG an mit Ziel, dem Statistischen Bundesamt und den Statistikämtern der Länder zu untersagen, die Erhebungsunterlagen des Zensus 2011 zu vernichten.

Namens und in Vollmacht des Senats von Berlin beantragen wir, wie folgt zu entscheiden:

1. § 7 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 08. Juli 2009 (Bundesgesetzblatt I S. 1781) sowie § 2 Abs. 2 und 3 der Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011) vom 25. Juni 2010 (Bundesgesetzblatt I S. 830) sind mit Artikel 80 Absatz 1 Satz 1, 2 und 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.
2. § 19 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 08. Juli 2009 (Bundesgesetzblatt I S. 1781) ist 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.

Zur Begründung wird – unter Voranstellung einer Gliederung – Folgendes vorge-
tragen:

Gliederung	11
A. Ergebnis	
I. Bedeutung und Auswirkungen des Zensus 2011 für Gemeinden und Länder	11
II. Durchführung des Zensus 2011 im „registergestützten Stichprobenverfahren“	11
III. Verletzung des Gebots, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zu bestimmen (Art. 80 Abs. 1 GG); Verbot der Normdelegation auf die Exekutive und Private (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG)	12
IV. Verletzung des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG); Parlamentsvorbehalt	13
V. Verletzung der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG)	14
VI. Finanzausweisungen an Gemeinden und Länder trotz suspendierter Wirksamkeit der festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 GG); Verletzung der Grundsätze der Transparenz und Vorsehbarkeit	15
VII. Verletzung der Verfassungsgebote der interkommunalen Gleichbehandlung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG) und der interföderalen Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG)	17
VIII. Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Anordnung des § 19 ZensG zur Vernichtung sämtlicher Erhebungsunterlagen (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG); Anregung einer einstweiligen Anordnung von Amts wegen gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG	18

B. Zulässigkeit der Anträge	20
C. Normative Grundlagen und Durchführung des Zensus 2011	21
I. Vorgaben des ersten gesamtdeutschen Zensus bis Inkrafttreten des ZensG (2009)	21
1. Unionsrecht	21
2. Kein Zensus im Jahre 2001 (Zensusstest)	21
3. Zensuskommission 2007	22
4. Zensusvorbereitungsgesetz 2007	23
II. ZensG (2009); insbesondere: „registergestütztes Stichprobenverfahren“ (§ 7 ZensG)	23
1. Gesetzentwurf der Bundesregierung	23
2. Stellungnahme des Bundesrats	25
3. Gegenäußerung der Bundesregierung	26
4. Beschlussempfehlung des Innenausschusses; Sachverständigenanhörung	28
5. § 7 Abs. 2 ZensG	28
III. StichprobenV (2010)	29
IV. Keine „Erstellung des Stichprobenplans“, keine Grundlagen der „Stichprobenziehung“, keine „Qualitätsvorgaben“ des Hochrechnungsverfahrens (§ 2 Abs. 2 StichprobenV)	30
1. „Stichprobenplan“	30
2. „Qualitätsvorgaben“ des Hochrechnungsverfahrens („Forschungsprojekt“)	30
3. Keine Publizierung	31
V. Ergebnis	32

D. Unvereinbarkeit des § 7 Abs. 1 und 2 ZensG und des § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3, Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Art. 107 GG	33
I. Verletzung des Gebots, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung zu bestimmen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG); Verletzung des Demokratieprinzips durch Delegation der Normsetzung auf Private (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG)	34
1. Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 2 ZensG	34
a) „Qualitätsvorgaben“	35
b) Verletzung des Gebots der EU-Harmonisierung der Qualität von Statistiken	36
2. Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 2 StichprobenV	38
II. Verletzung des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG)	39
1. Gebote der Klarheit, Wahrheit und Widerspruchsfreiheit	39
2. Gebot der Bestimmtheit (Wesentlichkeitsgebot, Parlamentsvorbehalt)	41
a) Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen	41
b) Qualifizierter Parlamentsvorbehalt bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG)	42
c) Erforderlichkeit normkonkretisierender (untergesetzlicher) Regelwerke	44

3.	Verletzung der Gebote der Klarheit, Wahrheit, Widerspruchsfreiheit und Vollziehbarkeit sowie insbesondere des Gebots der Bestimmtheit: keine „Qualitätsvorgaben“, kein „Stichprobenplan“, keine Grundlagen der „Stichprobenziehung“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV)	46
a)	Gebot bestimmter und klarer normativer Regelungen eines Zensus	46
b)	Unklarheit, Widersprüchlichkeit und Unbestimmtheit der normativen Regelungen	47
c)	Kein „Forschungsprojekt“, keine „Qualitätsvorgaben“	48
d)	Kein „Stichprobenplan“, keine Grundlagen der „Stichprobenziehung“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV)	50
e)	Eigenmächtige Änderung der gesetzlichen Zielbestimmungen (§ 1 Abs. 3 ZensG) durch die privaten Sachverständigen	51
4.	Keine einheitliche Durchführung des Zensus 2011 in den Ländern	52
a)	Ausführungsgesetze der Länder	53
b)	Keine bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften	54
5.	Keine Festlegung der relativen Standardfehler für kleine Gemeinden; Unbestimmtheit der Festlegung „einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5%“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ZensG) für größere Gemeinden	56
a)	„Angestrebte“ Genauigkeit	57
b)	Keine Repräsentativität der Stichprobe (erheblich höhere Fehlerquote als 0,5 %)	58
III.	Verletzung der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 103 Abs. 1 GG)	60
1.	Rügerecht gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und 103 Abs. 1 GG	61
2.	Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten	61

3.	Kein wirksamer Rechtsschutz (Verletzung der Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG)	63
	a) Anspruch auf Begründung der Feststellungsbescheide, Recht auf Akteneinsicht, Anhörungsrecht	63
	b) Verwaltungsprozessrechtliche Gewährleistungen	64
	c) Ausschluss nachträglicher Korrekturen	65
	d) Willkürliche Ungleichbehandlung von Gemeinden in Ländern mit erschwerter Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Klagen (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG)	66
IV.	Verletzung der Gewährleistungspflicht für die Finanzausstattung der Gemeinden sowie der Grundsätze der Transparenz und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Zuweisungen an Gemeinden und Länder (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 GG); langfristig suspendierte Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen	68
	1. Gewährleistungspflicht des Bundes für die Finanzausstattung der Gemeinden; Gebot der Transparenz und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen der Mittelverteilung auf der Grundlage der Einwohnerzahlen	68
	a) Gewährleistungspflicht des Bundes	68
	b) Transparenz und Voraussehbarkeit	69
	c) Grundlage: Zuverlässige Erfassung der Einwohnerzahlen	69
	2. Langfristig keine wirksame Bestimmung der Einwohnerzahlen der Gemeinden und Länder (Suspendierung der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen)	70
	3. Unvereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 Abs. 2 Satz GG sowie mit dem verfassungsrechtlichen Rückwirkungs-Gebot	70
V.	Verfassungskonforme Auslegung ausgeschlossen	71

E.	Verfassungsgrundsatz der „interkommunalen Gleichbehandlung“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG); willkürliche Ungleichbehandlung größerer Gemeinden (insbesondere der Stadtstaaten)	73
I.	Verfassungsrechtliche Gewährleistung der interkommunalen Gleichbehandlung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG	74
II.	Willkürliche Ungleichbehandlung von Gemeinden über 10.0000 Einwohner (Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 1 ZensG und des § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV)	75
1.	Willkürliche Exemption von Gemeinden unter 10.000 Einwohnern aus dem Stichprobenverfahren (§ 7 Abs. 1 ZensG)	76
a)	Keine Auswertung des Zensus 2001	76
b)	„Ergebnisse des Zensus 2001“ rechtfertigen keine Exemption kleinerer Gemeinden aus dem Stichprobenverfahren	78
2.	Zensus 2011 bestätigt die willkürliche Benachteiligung der großen Gemeinden und der Länder mit wenigen kleinen Gemeinden (insbesondere Stadtstaaten)	80
F.	Verletzung des Verfassungsgrundsatzes der „interföderalen Gleichbehandlung“ (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 107 GG)	82
G.	Verfassungswidrigkeit der in § 19 ZensG angeordneten Vernichtung sämtlicher Erhebungsgrundlagen (insbesondere Verletzung der Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes); einstweilige Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG dringend geboten	83
I.	Verfassungsrechtlicher Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	83

1.	§ 19 ZensG verschärft die Lösungsregelungen der allgemeinen Statistik	84
	a) Lösungsregelungen der allgemeinen Statistik	84
	b) Verschärfung der Löschung und Vernichtung durch § 19 ZensG als <i>lex specialis</i>	85
2.	Keine gesetzgeberische Abwägung	86
II.	Verfassungskonforme Auslegung des § 19 ZensG ausgeschlossen	87
	1. Wortlaut	87
	2. Entstehungsgeschichte	88
	3. Systematik	89
III.	Prüfung einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG von Amts wegen	89
	1. Verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zur Suspendierung des § 19 ZensG (Sperrwirkung des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG)	90
	2. Entscheidungen von Landesstatistikämtern zur Außerkraftsetzung des § 19 ZensG (keine Verwerfungskompetenz der Exekutive, Art. 20 Abs. 3 GG)	92
	3. Definitive Entwertung des gesamten Zensus 2011 bei Vollzug des § 19 ZensG (Aufhebung sämtlicher angefochtener Feststellungsbescheide)	93

A. Ergebnis

I. Bedeutung und Auswirkungen des Zensus 2011 für Gemeinden und Länder

Die verbindliche Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl durch den Zensus 2011 hat schwerwiegende Auswirkungen auf sämtliche Gemeinden und Länder. Sie ist insbesondere Grundlage der Finanzausstattung der Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich und der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 GG). Darüber hinaus ist sie verbindliche Bemessungsgrundlage von ca. 50 Rechtsvorschriften, die unmittelbar oder mittelbar die Finanzausstattung der Gemeinden und der Länder sowie weitere Regelungsbereiche wie etwa die Wahlkreiseinteilung betreffen.

II. Durchführung des Zensus 2011 im „registergestützten Stichprobenverfahren“

Im Jahre 2011 wurde erstmals nach der Herstellung der Deutschen Einheit ein gesamtdeutscher Zensus durchgeführt. Im Gegensatz zu früheren Volksbefragungen wurden die amtlichen Einwohnerzahlen im Zensus 2011 rechnerisch festgestellt durch ein statistisch-mathematisches Stichprobenverfahren zu den von den Gemeinden geführten Melderegistern (sog. „registergestütztes Stichprobenverfahren“). Eine Korrektur der bei den Gemeinden geführten Melderegister und ein Datenabgleich zwischen den Melderegistern und den Stichprobenergebnissen wurden ausgeschlossen.

Um den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dem ersten Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1) zur Berücksichtigung valider statistisch-naturwissenschaftlicher Methoden eines zukünftigen Zensus zu genügen, setzte die Bundesregierung eine

„Zensuskommission“ ein, die die Vorgaben des Zensus 2011 erstellen sollte. Bis zu dem Gesetzgebungsverfahren, das in dem kurzen Zeitraum zwischen März und Juni 2009 durchgeführt wurde, hatte die Zensuskommission aber keine validen Bewertungen und Empfehlungen erarbeitet. Es existierten lediglich im Statistischen Bundesamt neben dem internen Papier eines Mitarbeiters einige schriftliche Überlegungen von Sachverständigen, die im Wesentlichen vergleichende Darstellungen unterschiedlicher methodischer Verfahren erörterten.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde daher sowohl vom Bundesrat als auch von Sachverständigen, die der Innenausschuss des Deutschen Bundestages zur Stellungnahme beauftragt hatte, scharf gerügt, dass der Entwurf der Bundesregierung zum ZensG keine nachvollziehbaren Grundlagen zur Durchführung der Volksbefragung enthielt; insbesondere wurde gerügt, dass jegliche Vorgaben zur Durchführung des erstmals erprobten Stichprobenverfahrens (Stichprobenplan, Stichprobenziehung und Methode der Hochrechnung der Stichprobenergebnisse) fehlten.

III. Verletzung des Gebots, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zu bestimmen (Art. 80 Abs. 1 GG); Verbot der Normdelegation auf die Exekutive und Private (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG)

§ 7 Abs. 1 und 2 ZensG und § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV sind mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4 sowie mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG unvereinbar:

Das ZensG („Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011“ vom 08. Juli 2009 (BGBl. I, S. 1781)), regelte das Stichprobenverfahren nicht, sondern ermächtigte die Bundesregierung, diese Regelung durch Rechtsverordnung festzusetzen. Das Gesetz enthält keine Bestimmung zu Inhalt, Zweck und Ausmaß dieser Ermächtigung und ist daher mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG unvereinbar.

Bei dieser Rechtsverordnung handelt es sich um die StichprobenV („Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011“ vom 25. Juni 2010 (BGBl. I, S. 830)), die die Bestimmung des Stichenprobenverfahrens in § 2 Abs. 2 an ein „vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt“ subdelegierte; dies ist mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG unvereinbar, da das Gesetz – § 7 Abs. 2 ZensG – keine Ermächtigung zur Subdelegation enthält.

Mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ist dann insbesondere unvereinbar, dass die gesamte Normsetzung delegiert wird an die Exekutive (das Statistische Bundesamt) und zusätzlich an ein von dieser beauftragtes privates Forschungsprojekt, das zudem bei Normsetzung noch gar nicht existierte.

IV. Verletzung des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG); Parlamentsvorbehalt

Die gesetzlichen Grundlagen des Zensus 2011 (insbesondere § 7 Abs. 1 und 2 ZensG und § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV) sind ferner mit dem verfassungsrechtlich statuierten Rechtsstaatsgebot und dem Parlamentsvorbehalt (Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar, und zwar mit den Grundsätzen der Klarheit, Wahrheit, Widerspruchsfreiheit, Vollziehbarkeit und Transparenz sowie insbesondere der Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen. Entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im ersten Zensus-Urteil (E 65, 1) wurden statistisch-naturwissenschaftliche Erkenntnisse zur Durchführung des Zensus 2011 nicht de lege artis ermittelt und vom Gesetzgeber nicht bewertet und nicht einmal zur Kenntnis genommen.

Insbesondere fehlen bestimmte und nachvollziehbare normative Grundlagen zu dem gesamten Stichprobenverfahren: dem Stichprobenplan, der Stichprobenziehung und der Hochrechnung. Das ZensG hat hierzu

nichts geregelt; im Gesetzgebungsverfahren war die Normklarheit, Bestimmtheit und insbesondere Vorhersehbarkeit des Zensus 2011 ausschließlich in Hinblick auf den Datenschutz der „Auskunftspflichtigen“ erwogen worden, nicht aber in Hinblick auf die in hohem Maße betroffenen Gemeinden und Länder. Die Regelungen der StichprobenV sind unklar, widersprüchlich, nicht vollziehbar und insbesondere unbestimmt.

Schließlich wurde das Stichprobenverfahren nicht bundeseinheitlich durchgeführt. Entgegen der dezidierten Forderung des Bundesrates ließ der Bund den Ländern die Möglichkeit offen, das Stichprobenverfahren durch Ausführungsgesetze zu regeln, die teilweise wesentlich voneinander abweichen. Besonders schwer wiegt, dass der Bund – auch dies gegen den dezidierten Einwand des Bundesrates – keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften für das Zensus-Verfahren erlassen hat, obwohl offensichtlich ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung bestand (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und Abs. 2 GG). Infolge dessen wurde der Zensus in den Ländern nach unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften durchgeführt.

Nach alledem konnte der Zensus 2011 den von dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 73 Abs. 1 Ziff. 11 GG eingeforderten „möglichst hohen Grad an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt der erhobenen Daten“ (E 65, 1 (50)) nicht gewährleisten. Die im Zensus 2011 festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen können daher nicht Grundlage der Finanzaufweisungen an Länder und Gemeinden sein.

V. Verletzung der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG)

Die normativen Grundlagen des Zensus 2011 sind ferner mit der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG) unvereinbar. Zwar dürfte der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet

sein, ein wirksamer Rechtsschutz ist jedoch ausgeschlossen. Die gegenüber den Gemeinden ergangenen Bescheide der Landesstatistikämter werden ausschließlich mit dem Verweis auf die methodischen Grundlagen und Berechnungsverfahren des Stichprobenverfahrens begründet, die nicht nachvollziehbar sind. Ein Akteneinsichtsanspruch wird nicht gewährt und kann nicht gewährt werden; verschärft gilt dies für den Ausschluss des in seinem Kernbestand durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG gewährleisteten Anspruchs auf Akteneinsicht im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (§§ 99, 100 VwGO).

Eine willkürliche Ungleichbehandlung widerfährt darüber hinaus den Gemeinden in Ländern, die erschwerte Zulassungsvoraussetzungen für die Gewährleistung des gerichtlichen Rechtsschutzes vorsehen. Viele Bundesländer lassen die Erhebung verwaltungsgerichtlicher Klagen erst nach Durchführung eines – möglicherweise mehrere Monate oder Jahre dauernden – Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren, Anhörungsverfahren) zu. Dies ist in Hinblick auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen aufgrund des Zensus 2011 willkürlich und verletzt Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG.

VI. Finanzausweisungen an Gemeinden und Länder trotz suspendierter Wirksamkeit der festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 GG); Verletzung der Grundsätze der Transparenz und Voraussehbarkeit

Verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar ist ferner insbesondere, dass die von den Statistikämtern festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen des Zensus 2011 – bis zum nächsten Zensus im Jahre 2021 – verbindliche Grundlage der Finanzausstattung der Gemeinden und Länder sind, obwohl die Feststellungen bis zum rechtskräftigen Abschluss der verwaltungsgerichtlichen Klagen suspendiert sind.

Dies ist mit der Gewährleistungspflicht des Bundes für die Finanzausstattung der Gemeinden und Länder unvereinbar und verletzt darüber hinaus die Rechte der Gemeinden und Länder auf Transparenz, Planbarkeit und Voraussehbarkeit ihrer Finanzausstattung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 GG).

Die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen wurde durch die zuständigen Statistikämter in feststellenden Verwaltungsakten verfügt, gegenüber Berlin durch Bescheid des Landesamtes für Statistik Berlin-Brandenburg vom 03. Juni 2013 (**Anlage 2**); Berlin hat gegen diesen Bescheid am 02. Juli 2013 fristgerecht Widerspruch eingelegt, über den noch nicht entschieden worden ist. Aufgrund des angefochtenen Bescheides wurde die amtliche Einwohnerzahl Berlin um ca. 180.000 nach unten korrigiert mit der Folge, dass die Zuteilungen aus dem Länderfinanzausgleich um ca. 470 Mio. Euro pro Jahr verringert wurden.

Insgesamt haben inzwischen – Stand Juni 2015 - über 1.000 Gemeinden die Bescheide zur Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahlen angefochten; bereits mehrere hundert Gemeinden haben gegen die sie betreffenden Bescheide zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl Anfechtungsklagen vor den zuständigen Verwaltungsgerichten erhoben, und zwar in Niedersachsen 23 Gemeinden, in Bayern 54 Gemeinden (darunter die Städte Nürnberg und Würzburg), in Nordrhein-Westfalen 71 Gemeinden und in Baden-Württemberg 138 Gemeinden, ferner die Stadtstaaten Berlin und die Freie und Hansestadt Hamburg. Die Widersprüche und Klagen betreffen die Feststellungen für ca. 12 bis 15 Millionen Einwohner.

Die Widersprüche und Klagen der Gemeinden haben gemäß § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung; die Wirksamkeit der Feststellungsbescheide ist mithin (aufschiebend bedingt bis zur Rechtskraft verwaltungsgerichtlicher Urteile) suspendiert. Der Bundesrat hat daher anlässlich der Zweiten

Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012 und der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013 beschlossen, die Verordnungen zu ändern, wenn die amtlichen Einwohnerzahlen, die dem Finanzausgleich zugrunde gelegt wurden, vom Statistischen Bundesamt rückwirkend neu festgestellt werden.

VII. Verletzung der Verfassungsgebote der interkommunalen Gleichbehandlung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG) und der interföderalen Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG)

Die normativen Grundlagen des Zensus 2011 sind schließlich unvereinbar mit den Ansprüchen der Gemeinden auf interkommunale Gleichbehandlung und den Ansprüchen der Länder auf föderative Gleichbehandlung. Dies ergibt sich bereits daraus, dass aufgrund der defizitären gesetzlichen Regelungen ein transparentes, nachvollziehbares und gerichtlich überprüfbares Verfahren der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen ausgeschlossen ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass aus dem Stichprobenverfahren ca. 9.500 Gemeinden (unter 10.000 Einwohnern) gemäß § 7 Abs. 1 ZensG ohne nachvollziehbaren Grund exemptiert wurden. Die durch das Stichprobenverfahren im Bundesdurchschnitt bewirkte Verminderung der amtlichen Einwohnerzahlen hat sich infolgedessen auf die kleineren Gemeinden nicht ausgewirkt. Dies hat erwartungsgemäß dazu geführt, dass die kleineren Gemeinden die Gewinner und die großen Gemeinden die Verlierer des Zensus 2011 sind; verschärft gilt dies für die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg, die keine (kleineren) Gemeinden umfassen.

VIII. Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Anordnung des § 19 ZensG zur Vernichtung sämtlicher Erhebungsunterlagen (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG); Anregung einer einstweiligen Anordnung von Amts wegen gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG

Die in § 19 ZensG fristbestimmte Anordnung der Vernichtung sämtlicher Erhebungsunterlagen ist insbesondere mit der materiellen Rechtsweggarantie der Gemeinden, die gegen die Feststellungsbescheide Rechtsmittel eingelegt haben, unvereinbar (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG). Der Senat von Berlin regt daher insoweit den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG von Amts wegen an mit dem Ziel, § 19 ZensG einstweilen außer Kraft zu setzen.

Sehen sich in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Gerichte bei der Überprüfbarkeit der Feststellungsbescheide bereits jetzt einer „black box“ gegenüber, würde dies durch die vollständige Vernichtung der Erhebungsunterlagen noch verschärft. Die beklagten Statistikämter könnten ihre (materielle) Beweislast für die Richtigkeit der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen definitiv nicht mehr erfüllen mit der Folge, dass in den verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklagen die Feststellungsbescheide ersatzlos aufzuheben wären, so dass der Zensus für die gesamte Bundesrepublik wertlos würde.

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht ist dringend geboten, um die definitive Vereitelung der materiellen Rechtsweggarantie der (klagenden) Gemeinden zu verhindern und bundesweit einen einheitlichen Rechtsschutz zu gewährleisten:

Die zuletzt ergangenen (rechtskräftigen) verwaltungsgerichtlichen Anordnungen, die Erhebungsunterlagen bis zum Abschluss der Klageverfahren nicht zu vernichten, gelten nur inter partes und betreffen mithin nur wenige

Klageverfahren; der Anteil der (klagenden) Gemeinden, für die die Vernichtung der Erhebungsunterlagen suspendiert wurde, beträgt wenige Prozent, der Anteil der durch diese Gemeinden repräsentierten Einwohner liegt im Bereich von wenigen Promille.

Das Gleiche gilt für die Entscheidungen einzelner Landesstatistikämter, die – auf Anfragen der angerufenen Verwaltungsgerichte – die Vernichtungsanordnung des § 19 ZensG bis zum Abschluss der Klageverfahren nicht vollziehen.

Im Übrigen sind diese vereinzelt Entscheidungen contra legem ergangen: Die verwaltungsgerichtlichen Anordnungsentscheidungen sind mit der Sperrwirkung des Art. 100 Abs. 1 GG unvereinbar; die Entscheidungen der Landesstatistikämter sind mit der Gesetzesbindung der vollziehenden Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar, da der Exekutive keine Verwerfungskompetenz zusteht.

B. Zulässigkeit der Anträge

Die Anträge sind zulässig. Der Senat von Berlin ist gemäß Art. 55 Abs. 1 der Verfassung von Berlin die Landesregierung des Landes Berlin und daher im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) gemäß § 76 Abs. 1 BVerfGG antragsbefugt.

Der Senat von Berlin wird durch den Regierenden Bürgermeister vertreten (Art. 58 Abs. 1 Verfassung von Berlin).

C. Normative Grundlagen und Durchführung des Zensus 2011

I. Vorgaben des ersten gesamtdeutschen Zensus bis Inkrafttreten des ZensG (2009)

1. Unionsrecht

Unionsrechtlich sind insbesondere folgende Verordnungen des Europäischen Parlamentes und des Rates von Bedeutung:

Die Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (**EU-Zensusverordnung**) verpflichtete alle Mitgliedsstaaten, „im Abstand von zehn Jahren“, beginnend mit dem Jahr 2011 aufgrund gemeinsamer Regeln Daten über die Bevölkerung und die Wohnungssituation aufzustellen (Art. 1 und 5).

Darüber hinaus ist die Verordnung EG Nr. 223/2009 vom 11. März 2009 (**EuStatVO**) von Bedeutung; sie postuliert auf der Grundlage des Art. 285 EGV insbesondere wesentliche Qualitätsstandards, die von den Mitgliedsstaaten zu beachten sind (Art. 12).

2. Kein Zensus im Jahre 2001 (Zensusstest)

Trotz der Empfehlung der Vereinten Nationen und der Europäischen Union hat in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2001 keine Volkszählung stattgefunden. In der amtlichen Begründung des Entwurfs der Bundesregierung zum ZensG heißt es hierzu:

„Die Vereinten Nationen empfehlen allen Staaten, zu Beginn jedes Jahrzehnts eine Volkszählung durchzuführen. Auch die Europäische Union hatte ihren Mitgliedsstaaten bereits für die Jahrtausendwende 2000/2001 eine Volkszählung nahegelegt. Deutschland ist dieser Empfehlung allerdings nicht gefolgt.“
(BT-Drucksache 16/12219, S. 19)

In der Bundesrepublik Deutschland wurde stattdessen im Jahre 2001 ein Zensustest durchgeführt auf der Grundlage des Zensustestgesetzes vom 27. Juli 2001 (BGBl. I, S. 1882; im Folgenden: **ZensTeG 2001**).

3. Zensuskommission 2007

Der zuständige Bundesminister berief am 14. September 2007 eine „Zensuskommission“, die aus besonders qualifizierten Fachwissenschaftlern aus dem Bereich Statistik, Demografie, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Datenschutz bestand. Durch die Arbeiten der Zensuskommission sollte den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dem 1. Volkszählungsurteil (E 65, 1, (55 ff.)) genügt werden, das eine Ausschöpfung der „zugänglichen Erkenntnisquellen“ eingefordert hatte. Das Gleiche gilt für die bindenden Anforderungen der EU-Zensusverordnung, „hinreichend zuverlässige, ausführliche und vergleichbare Daten“ und „vergleichbare und umfassende gemeinschaftliche Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken“ zu erstellen.

Wörtlich heißt es in der Pressemitteilung der Bundesregierung vom 14. September 2007:

„Die Kommission hat die Aufgabe, die von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder entwickelten Konzepte, Methoden und Verfahren für den registergestützten Zensus 2011, einschließlich der ergänzenden Stichprobe wissenschaftlich zu bewerten, die entsprechenden Umsetzungsarbeiten zu begleiten sowie Empfehlungen für das weitere Vorgehen auszusprechen.“

(www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/09/ze)

Die Arbeit der Zensuskommission verlor sich jedoch in den folgenden Jahren im Dunkeln. Ob die Zensuskommission „wissenschaftliche Bewertungen“ ausgesprochen und „die entsprechenden Umsetzungsarbeiten“ begleitet hat und ob sie „Empfehlungen für das weitere Vorgehen“ ausgesprochen hat, ist ungeklärt. Insbesondere lagen bei Beschluss des ZensG im Jahre 2009 und bei Erlass der StichprobenV im Jahre 2010 keine nachvollziehbaren Bewertungen oder Empfehlungen der Zensuskommission vor. Die Zensuskommission wurde schließlich stillschweigend aufgelöst. Eine andere Fachkommission wurde nicht berufen.

4. Zensusvorbereitungsgesetz 2007

Der Deutsche Bundestag beschloss am 08. Dezember 2007 das so genannte Zensusvorbereitungsgesetz 2011 (im Folgenden: **ZensVorbG 2011**), das in § 1 insbesondere „den Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters zur Vorbereitung einer Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung“ regelte. § 1 ZensVorbG 2011 sah darüber hinaus vor, dass der Zensus 2011 auf der Grundlage dieser vorbereiteten und gespeicherten Daten durch „ergänzende Befragungen (registergestützter Zensus) im Jahre 2011 durchgeführt werden soll“.

II. ZensG (2009); insbesondere: „registergestütztes Stichprobenverfahren“ (§ 7 ZensG)

1. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung traf die grundsätzliche Aussage, dass der Zensus 2011 im „registergestützten Stichprobenverfahren“ durchgeführt werden sollte (BT-Drucksache 16/12219, S. 2).

Zur Korrektur und Überprüfung der Melderegister sah der Entwurf in § 7 Abs. 1 S. 1 daher vor, dass die statistischen Ämter der Länder „eine Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis (Haushaltsstichprobe)“ durchführen; Gemeinden von unter 10.000 Einwohnern wurden durch § 7 Abs. 1 ZensG vollständig von der Haushaltsstichprobe exemptiert.

Regelungen zur Durchführung des Stichprobenverfahrens (insbesondere Stichprobenplan, Stichprobenziehung sowie die grundsätzliche Methodik der Hochrechnung) sah der Gesetzentwurf nicht vor. Er enthielt lediglich in § 7 Abs. 2 eine Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats „den Stichprobenumfang zu vergrößern“ (BT-Drucksache 16/12219, S. 11).

Zur Begründung dieser gesetzlichen Ermächtigung führte die Bundesregierung unter anderem folgendes aus:

„Der exakte Stichprobenumfang wird allerdings erst feststehen, wenn die Ergebnisse eines vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns vorliegen.

Da geringfügige Abweichungen nach oben und unten nicht auszuschließen sind, wurde anstelle der erwarteten Stichprobengröße von rund 7 % eine Obergrenze von 8 % der Bevölkerung festgelegt.

Der zur Erreichung der Qualitätsvorgaben erforderliche Stichprobenumfang wird aller Wahrscheinlichkeit nach aber unter diesem Wert liegen.

Für den unwahrscheinlichen Fall, dass der erforderliche Stichprobenumfang geringfügig höher liegen sollte, ist eine Festlegung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats erforderlich.“

(BT-Drucksache 16/12219, S. 32)

Grundlage des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist mithin Folgendes:

- (1) Es wird ausgeführt, dass das Statistische Bundesamt ein „Forschungsprojekt zur Optimierung des Stichprobendesigns“ beauftragt hat. Wenn dessen „Ergebnisse“ vorliegen, kann der exakte Stichprobenumfang festgelegt werden.
- (2) Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung soll sich ausschließlich auf den „unwahrscheinlichen Fall“ beziehen, dass der Stichprobenumfang aufgrund der Ergebnisse des Forschungsprojekts „geringfügig höher“ liegt und dann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats erhöht werden kann.

2. Stellungnahme des Bundesrats

Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung in dem Entwurf des § 7 Abs. 2 ZensG wurde in der Stellungnahme des Bundesrates scharf kritisiert (BT-Drucksache 16/12219, 51 (58 f.)). Der Bundesrat rügte insbesondere, dass immer noch „die fachstatistischen Grundlagen“ fehlen und führte folgendes aus:

„Die Ergebnisse des vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zum Stichprobendesign und zu dem daraus sich ergebenden Stichprobenumfangs liegen noch nicht vor (vgl. auch entsprechende Ausführungen auf Seite 32 in der Begründung zu § 7 des Gesetzentwurfs). Das heißt, in dem für die Bestimmung der amtlichen Einwohnerzahl entscheidenden Punkt werden im Gesetzentwurf keine genaueren Aussagen gemacht. Dies verstößt gegen fachliche wie rechtsstaatliche Grundsätze. Demnach ist es erforderlich, das Stichprobenverfahren im Gesetz oder aufgrund Gesetzes zu regeln.“ (BT-Drucksache 16/12219, S. 58)

Aufgrund dieser Bedenken regte der Bundesrat angesichts des inzwischen eingetretenen Zeitdrucks an, die gesetzliche Ermächtigung für eine Rechtsverordnung zu schaffen, die den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG genügt. Der Bundesrat wies daraufhin, dass die amtliche Feststellung der Einwohnerzahlen der Gemeinden und Länder

„in rund 50 Rechtsvorschriften als Bemessungsgrundlage genutzt wird, beispielsweise im kommunalen Finanzausgleich, im Finanzausgleich zwischen den Ländern, aber auch bei der Einteilung der Bundeswahlkreise und der Erstattung der Wahlkosten. Angesichts der hohen Bedeutung und der hierfür in Absatz 1 vorgesehenen Qualitätsvorgaben ist es erforderlich, anders als in sonstigen Statistikgesetzen, neben dem Stichprobenumfang insbesondere das Auswahlverfahren in einer Rechtsverordnung festzulegen.“

(BT-Drucksache 16/12219, S. 58)

Insbesondere wies der Bundesrat daraufhin, dass in der Rechtsverordnung und ihrer Begründung

„wissenschaftlich fundiert das gewählte Stichprobenverfahren umfassend darzulegen und zu begründen (sei). Aus dieser Gutachterlichen Begründung muss hervorgehen, dass das Stichprobenverfahren unter Nutzung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse festgelegt wurde. Zudem muss insbesondere detailliert dargelegt werden, wie über Stichprobendesign, Stichprobenumfang, Schichtung und Hochrechnung gewährleistet ist, dass im Rahmen der gewählten mathematisch-statistischen Methode die Fehlerabweichungen möglichst gering bleiben.“

(BT-Drucksache 16/12219, S. 59)

3. Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung wies diese Bedenken in ihrer Gegenäußerung zurück (BT-Drucksache 16/12219, S. 71 ff.). Insbesondere wies die Bundesregierung auf den Zeitdruck hin, der eine wissenschaftliche Fundierung der Stichprobenqualität und des Stichprobenumfangs ausschließe. Die Bundesregierung halte es

„für nicht vertretbar, die gewünschte Stichprobenqualität sowie den Stichprobenumfang erst Anfang nächstes Jahres festzulegen, wie es in dem Antrag des Bundesrates für eine Verordnungsermächtigung zu § 7 Absatz 2 nahegelegt wird. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder benötigen sobald wie möglich klare rechtliche Rahmenbedingungen, um den Zensus 2011 fristgerecht vorbereiten zu können.“
(BT-Drucksache 16/12219, S. 71)

Zu § 7 Abs. 2 ZensG 2011 widerspricht die Bundesregierung dem Bundesrat im Wesentlichen mit der Begründung, dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts sei Genüge getan, wenn dieses für die Auskunftspflichtigen voraussehbar und berechenbar sei (BT-Drucksache 16/12219, S. 75).

Zu den – weiterhin fehlenden und nicht absehbaren – statistisch-naturwissenschaftlichen Qualitätsvorgaben besagt die Gegenäußerung der Bundesregierung nichts.

Zu der Ermächtigungsgrundlage des § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG führt die Bundesregierung folgendes aus:

„Absatz 2 Satz 2 eröffnet nur die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates den prozessualen Umfang der Stichprobe zu erhöhen, falls sich ein Bedarf ergibt, eine größere Anzahl von Personen in die Befragung einzubeziehen. Derzeit sieht die Bundesregierung dafür keinen Anlass, sie geht davon aus, dass die vorgegebenen Qualitätsstandards mit dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Stichprobenumfang erreicht werden.“
(BT-Drucksache 16/12219, S. 75)

Die Gegenäußerung der Bundesregierung lässt sich mithin in dem hier interessierenden Zusammenhang wie folgt zusammenfassen:

- (1) Es liegen weiterhin keine statistisch-naturwissenschaftlichen Erkenntnisse zur Durchführung des Stichprobenverfahrens vor.

- (2) Dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts sei Genüge getan, wenn dieser für „die Auskunftspflichtigen“ voraussehbar und berechenbar sei.
- (3) Die Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung der Bundesregierung bezieht sich – wie auch in dem Entwurf der Bundesregierung – weiterhin ausdrücklich nur auf die „unwahrscheinliche“ Möglichkeit, dass der „prozentuale Umfang der Stichprobe“ aufgrund späterer naturwissenschaftlich-statistischer Erkenntnisse nicht ausreiche.

4. Beschlussempfehlung des Innenausschusses; Sachverständigenanhörung

Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages führte am 20. April 2009 ein „Erweitertes Berichterstattegespräch“ durch auf der Grundlage schriftlicher Stellungnahmen geladener Sachverständiger (Ausschussdrucksache 16(4)586)) und empfahl schließlich durch Beschluss vom 22. April 2009, den Gesetzentwurf der Bundesregierung im Wesentlichen unverändert anzunehmen (BT-Drucksache 16/12711, S. 5 ff.).

5. § 7 Abs. 2 ZensG

Der Bundestag beschloss dann kurzfristig am 08. Juli 2009 das ZensG. In dem hier streitgegenständlichen § 7 Abs. 2 geht das Gesetz über den ursprünglichen Entwurf weit hinaus. Hatte der Gesetzentwurf der Bundesregierung die Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung nur für den „unwahrscheinlichen“ Fall der Erforderlichkeit einer Erhöhung des Stichprobenumfangs vorgesehen, regelt § 7 Abs. 2 ZensG nunmehr, dass sowohl die gesamten „Qualitätsvorgaben“ als auch das „Stichprobenverfahren“ sowie der „konkrete Stichprobenumfang“ durch die Rechtsverordnung festgelegt werden soll.

Kurzum sieht § 7 Abs. 2 ZensG nunmehr Folgendes vor:

Da es keine statistisch-mathematischen Qualitätsvorgaben für das Stichprobenverfahren gibt und diese auch nicht absehbar sind, wird deren Festlegung auf die Bundesregierung delegiert. Angaben zu Inhalt, Zweck und Ausmaß dieser Ermächtigungsgrundlage fehlen.

III. StichprobenV (2010)

Ein Entwurf der StichprobenV war dem Bundesrat durch die Bundesregierung bis zum 15. März 2010 zuzuleiten (§ 7 Abs. 2 Satz 3 ZensG). Sowohl bei der Vorlage des Entwurfs der StichprobenV als auch bei deren Erlass am 25. Juni 2010 lagen weiterhin keine fachlichen Vorgaben zu dem Stichprobenverfahren vor; insbesondere fehlten weiterhin konkrete Angaben zu den drei wesentlichen Grundlagen des Zensus: dem Stichprobenplan, der Stichprobenziehung und den „Qualitätsvorgaben“ des Hochrechnungsverfahrens. Die Zensuskommission hatte ihre Arbeit eingestellt; eine andere Kommission oder ein vergleichbares Gremium existierte nicht.

Die schließlich auf der Grundlage des § 7 Abs. 2 ZensG erlassene Rechtsverordnung – die StichprobenV – sieht in § 2 Abs. 2 dann Folgendes vor:

„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.“

Die StichprobenV hat mithin auf der Grundlage der nach Inhalt, Zweck und Ausmaß unbestimmten Ermächtigungsgrundlage (§ 7 Abs. 2 ZensG) den Stichprobenplan, die Stichprobenziehung und die Qualitätsvorgaben des Hochrechnungsverfahrens ebenfalls nicht geregelt, sondern diese Regelungen subdelegiert an ein – in der StichprobenV erstmals erwähntes – privates „Forschungsprojekt“.

IV. Keine „Erstellung des Stichprobenplans“, keine Grundlagen der „Stichprobenziehung“, keine „Qualitätsvorgaben“ des Hochrechnungsverfahrens (§ 2 Abs. 2 StichprobenV)

Die wesentlichen Grundlagen des Stichprobenverfahrens – der „Stichprobenplan“ für die „Stichprobenziehung“ sowie insbesondere das „Forschungsprojekt“ zum Hochrechnungsverfahren – lagen weder bei der Normsetzung der Gesetze (ZensG und StichprobenV), noch bei der Durchführung des Zensus 2011 vor; sie existieren bis heute nicht. Im Einzelnen:

1. „Stichprobenplan“

Das Statistische Bundesamt (und die statistischen Landesämter) vertreten in den verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren von Gemeinden gegen die Bescheide zur Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahlen die Auffassung, bei dem „Stichprobenplan“ handele es sich um das Papier von Berg/Bihler, das im April 2011 in einer Veröffentlichungsreihe des Statistischen Bundesamtes publiziert worden war (Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011, Wirtschaft und Statistik Heft 4/2011, S. 317-328, www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Zensus/Stichprobendesign_42011.pdf)

2. „Qualitätsvorgaben“ des Hochrechnungsverfahrens („Forschungsprojekt“)

Ungeklärt ist ferner die Existenz der „Qualitätsvorgaben“, also der entscheidenden Grundlagen des gesamten Hochrechnungsverfahrens sowie der Erstellung des Stichprobenplans und der Stichprobenziehung; diese „Qualitätsvorgaben“ sollten durch ein „Forschungsprojekt“ erarbeitet werden.

Dem Vernehmen nach vertritt das Statistische Bundesamt die Auffassung, bei dem „Forschungsprojekt“ handle es sich um ein Papier, das im April 2012 unter der Überschrift

„Statistik und Wissenschaft – Ralf Münnich, Siegfried Gabler u. a. Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011“
(www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistikWissenschaft/Band21StichprobenoptimierungZensus1030821129004.pdf)

erstellt wurde.

3. Keine Publizierung

„Stichprobenplan“ und „Forschungsprojekt“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV) wurden auch nicht verlautbar. Das Statistische Bundesamt hat die Papiere in ihrer Publikation „Statistik und Wissenschaft“ veröffentlicht. Es handelt sich hierbei um eine Sammlung von Aufsätzen, die das Statistische Bundesamt seit dem Jahre 2004 unregelmäßig herausgab.

„Mit der Schriftenreihe „Statistik und Wissenschaft“ sollte die intensive Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Statistik in der Literatur deutlicher dokumentiert werden. ‚Statistik und Wissenschaft‘ stand für die Themen, die sich aus der Kooperation der amtlichen Statistik mit der Wissenschaft ergaben. Ebenfalls fanden wissenschaftlich herausragende Nachwuchsarbeiten (Dissertationen und Diplomarbeiten) in dieser Reihe einen festen Platz.“
(www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistikWissenschaft/StatistikWissenschaftDownload.html)

Irgendeine Bezugnahme zum ZensG, zur StichprobenV oder zu einem amtlichen Veröffentlichungsorgan gibt es nicht. Im Übrigen wurde die Schriftenreihe „Statistik und Wissenschaft“ inzwischen eingestellt.

V. Ergebnis

Die von der Bundesregierung eingesetzte Zensuskommission, die seit dem Jahre 2007 die Methoden und Verfahren für den registergestützten Zensus 2011 wissenschaftlich bewerten, die Umsetzung begleiten und Empfehlungen für das weitere Vorgehen aussprechen sollte, hat weder dem Bundestag (ZensG), noch der Bundesregierung (StichprobenV) irgendwelche validen und nachvollziehbaren Erkenntnisse vorgelegt.

Ein „Stichprobenplan“ und ein „Forschungsprojekt“ lagen weder dem Bundestag bei Beschlussfassung über das ZensG, noch der Bundesregierung bei Erlass der StichprobenV, noch bei der Durchführung des Stichprobenverfahrens vor; erstrecht gab es keine irgendwie nachvollziehbaren „Qualitätsvorgaben“ eines „Forschungsprojekts“.

D. Unvereinbarkeit des § 7 Abs. 1 und 2 ZensG und des § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3, Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Art. 107 GG

Dem Gesetzgeber steht von Verfassungswegen bei der Grundsatzentscheidung über die Art eines Zensus ein weiter Gestaltungsspielraum zu; insbesondere kann ein Zensus in verschiedenen Verfahren durchgeführt werden, zum Beispiel als Vollzensus, als Stichprobenzensus oder auch – wie im Falle des Zensus 2011 – in einem registergestützten Stichprobenverfahren; auch Art. 4 der EU-Zensusverordnung sieht diese Alternative als grundsätzlich zulässig an.

Die zentralen normativen Regelungen des Zensus 2011 – insbesondere des erstmals durchgeführten registergestützten Stichprobenverfahrens – sind aber mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher für nichtig zu erklären (§ 78 S. 1 BVerfGG):

Sie verletzen das Gebot, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung durch Gesetz zu bestimmen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG); darüber hinaus verletzen sie das Gebot der – im ZensG nicht vorgesehenen – Subdelegation einer gesetzlichen Ermächtigung durch den Ordnungsgeber (Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG). Schließlich verletzen sie das Verbot, Normsetzungen an Private zu delegieren (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG).

Ferner verletzen die Gesetze das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG). Sie sind unbestimmt, widersprechen dem Gebot der Normklarheit und sind nicht vollziehbar.

Schließlich verletzen sie das Grundrecht der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG), das insbesondere Gemeinden gegenüber der amtlichen Feststellung ihrer Einwohnerzahl zusteht; da die Erhebungsmethoden nicht ansatzweise bestimmt und auch nicht nachträglich bestimmbar sind, wird das Recht auf eine gerichtlichen Überprüfbarkeit der Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahl vereitelt.

X

I. Verletzung des Gebots, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung zu bestimmen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG); Verletzung des Demokratieprinzips durch Delegation der Normsetzung auf Private (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG)

Die normativen Grundlagen des Zensus 2011 – insbesondere § 7 Abs. 1 und 2 ZensG und § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV - verletzen Art. 80 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4 GG. Sie verletzen ferner das Verbot, Normsetzungen zu delegieren an die Exekutive und Private (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG).

Nach Art. 80 Abs. 1 GG kann der Bundesgesetzgeber die Bundesregierung, ein Bundesministerium oder eine Landesregierung ermächtigen, Rechtsverordnungen zu erlassen (Satz 1). Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden (Satz 2). Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung (Satz 4).

Ob ein Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung geregelt hat, ist nach den allgemeinen Grundsätzen durch Auslegung zu ermitteln (gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit E 19, 17 (30)). Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung müssen „mit der erforderlichen Klarheit zum Ausdruck kommen“ (BVerfGE 2, 307 (335)). Wird die Bestimmung eines wesentlichen Gesetzesbegriffs dem Delegatar übertragen, verletzt dies Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

1. Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 2 ZensG

§ 7 Abs. 2 ZensG ist mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG unvereinbar, da Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung unbestimmt sind; die gebotene Bestimmtheit lässt sich auch nicht durch Gesetzesauslegung ermitteln. Im Einzelnen:

a) „Qualitätsvorgaben“

§ 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG besagt im Wesentlichen, dass die „Qualitätsvorgaben“ des gesamten „Stichprobenverfahrens“ durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt wird. Der Gesetzgeber ging hierbei zutreffend davon aus, dass die „Qualitätsvorgaben“ des Stichprobenverfahrens für dessen Validität von entscheidender Bedeutung waren; dies ergibt sich auch aus den gesamten Vorgaben des Statistischen Bundesamts sowie der in seinem Umkreis tätigen Sachverständigen. Die „Qualitätsvorgaben“ betreffen zum einen das Verfahren der Hochrechnung der gewonnenen Daten auf der Grundlage eines statistisch-naturwissenschaftlich erarbeiteten Verfahrens; die „Qualitätsvorgaben“ des Stichprobenverfahrens sind darüber hinaus auch bereits bei der Erarbeitung des „Stichprobenplans“ und der „Stichprobenziehung“ von entscheidender Bedeutung.

Eine Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung nimmt § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG aber nicht vor. Die Regelung verweist ausschließlich auf die „Qualitätsvorgaben“ des § 7 Abs. 1, die ersichtlich keine Bestimmung der Qualitätsvorgaben enthalten. Das gleiche gilt für den Verweis auf die „Ziele des § 1 Abs. 3“; diese Bestimmung regelt zwar Zielbestimmungen des Zensus (insbesondere die „Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden“ (§ 1 Abs. 3 Ziff. 1 ZensG)), hat mit der Bestimmung von Qualitätsvorgaben aber nichts zu tun. Fehlen bereits Bestimmungen zu den „Qualitätsvorgaben“ des gesamten Stichprobenverfahrens, gilt dies erstrecht für die entscheidenden Grundlagen des „Stichprobenplans“ und der „Stichprobenziehung“, die im ZensG weder benannt, noch hinsichtlich ihrer „Qualitätsvorgaben“ bestimmt sind, sondern erst in § 2 Abs. 2 StichprobenV auftauchen.

Im Gesetzgebungsverfahren ist das Regelungsdefizit des Entwurfs des § 7 Abs. 2 ZensG insbesondere von dem juristischen Sachverständigen, den der Innenausschuss beauftragt hatte, scharf kritisiert worden (siehe hierzu Stellungnahme Ziekow für das erweiterte Berichterstattegespräch des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 20. April 2009 (Ausschussdrucksache 16 (4) 586 (B)):

Ziekow führt zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung aus, dass nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Vorbehalt des Gesetzes und zum „Wesentlichkeitsgrad“ das Gesetz die wesentlichen „Forschungsergebnisse des laufenden Projekts zur Optimierung der Stichprobendesigns“ regeln müsse (Stellungnahme, S. 13 f.), da andernfalls das Risiko besteht, dass „der Gesetzgeber auf der Grundlage neuer Forschungsergebnisse gegebenenfalls selbst zur Korrektur des ZensG 2011 verpflichtet wäre“ (Stellungnahme, S. 15). Dem Verordnungsgeber könne in Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 GG nicht die Festlegung des gesamten „Stichprobendesigns“ – Stichprobenplan, Stichprobenziehung, Hochrechnungsverfahren – vorbehalten bleiben, sondern nur die nähere Ausgestaltung des Stichprobendesigns (Stellungnahme, S. 16 f.).

Folgerichtig hat Martini dargelegt, dass § 7 Abs. 2 ZensG ohne weiteres wegen Verletzung des Art. 80 Abs. 1 GG verfassungswidrig ist (Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, Berlin 2011, S. 47 ff.).

b) Verletzung des Gebots der EU-Harmonisierung der Qualität von Statistiken

Die gesetzliche Regelung der Qualitätsvorgaben für den Zensus 2011 war auch deswegen unverzichtbar, weil die gegenwärtigen Qualitätsvorgaben des deutschen Statistikrechts den

Qualitätsvorgaben der Union widersprechen, insbesondere dem Art. 12 EUStatVO. Der Statistische Beirat, der gemäß § 4 BStatG eine Beratungsfunktion gegenüber dem Bundesamt für Statistik in „Grundfragen“ hat, hat hierzu in seiner Empfehlung vom November 2012 folgendes ausgeführt:

„Die dynamische Entwicklung des Statistikrechts der Europäischen Union in den vergangenen Jahren hat die formalen und materiellen Differenzen zum Statistikrecht des Bundes größer werden lassen. Vor allem unter dem Aspekt der Rechtsklarheit stellt sich die Frage nach einer Harmonisierung des Bundesrechts mit den geltenden Bestimmungen der EU. Dies geschieht hier einmal mit Blick auf die Bestimmungen zur Qualität von Statistiken und zum Zweiten mit Blick auf die Geheimhaltungsbestimmungen.

Harmonisierung der Qualitätsbestimmungen

Der Regelungsumfang zum Thema Qualität ist derzeit in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken (EUStatVO) und im BStatG unterschiedlich. Damit stellt sich die Frage nach einer Angleichung der Rechtsgrundlagen, sowohl zur Vermeidung unterschiedlicher Qualitätsorientierungen für EU- und nationale Statistiken, als auch um die Bedeutung des Qualitätsthemas für die amtliche Statistik zu unterstreichen.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

37. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit sollten die statistischen Grundsätze nach Art. 2 der EUStatVO in das BStatG aufgenommen werden und begrifflich und inhaltlich der EUStatVO angeglichen werden. Die im geltenden BStatG genannten Grundsätze sollen somit neu formuliert werden.

38. Das BStatG sollte entsprechend den Regelungen in der EUStatVO auf den Verhaltenskodex Europäischer Statistiken Bezug nehmen. Eine über die EUStatVO hinausgehende Rechtsverbindlichkeit des Verhaltenskodex in Deutschland erscheint nicht notwendig.

39. Der Harmonisierung europäischer und nationaler Qualitätsanforderungen sollte durch einen neuen Paragraphen zur Qualität im BStatG – angelehnt an die Qualitätskriterien nach Art. 12 Abs. 1 EUStatVO – Rechnung getragen werden. Dabei sollen die einzelnen Qualitätskriterien aus Transparenzgründen aufgezählt, aber nicht definiert werden.

40. Zur Qualitätssicherung in der föderalen amtlichen Statistik sollte im BStatG ausgeführt werden, dass die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in ihrem jeweiligen Bereich die einheitliche Anwendung der Qualitätskriterien sowie die Umsetzung der daraus abgeleiteten Qualitätsstandards der Bundesstatistiken durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und dass das Statistische Bundesamt die Qualitätssicherung der Bundestatistiken koordiniert.“

(Statistischer Beirat: Empfehlungen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik, November 2012, S. 16; www.destatis.de/DE/UEberUns/LeitungOrganisation/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/FortentwicklungNov2012Teil1pdf)

2. Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 2 StichprobenV

Auch die StichprobenV hat dann die „Qualitätsvorgaben“ für das Stichprobenverfahren (Stichprobenplan, Stichprobenziehung und Hochrechnung) in § 2 Abs. 2 nicht festgelegt, sondern diese auf die Exekutive (das Bundesamt für Statistik) subdelegiert, das ein in Auftrag gegebendes „Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens zu berücksichtigen“ hätte; dies ist mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG unvereinbar:

§ 2 Abs. 2 StichprobenV verletzt zunächst das Verbot der Subdelegation (Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG), da § 7 Abs. 2 ZensG keine gesetzliche Ermächtigung zur Subdelegation enthält.

Schließlich verletzt § 2 Abs. 2 StichprobenV Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG dadurch, dass das private „Forschungsprojekt“, auf das die Normsetzung delegiert wird, zum Zeitpunkt des Erlasses des § 2 Abs. 2 StichprobenV noch gar nicht vorlag.

Noch im April 2011 – nach Erlass der StichprobenV 2010 und kurz vor Durchführung des Zensus 2011 – heißt es in dem Papier Berg/Bihler „Das Stichprobendesign der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011“, bei dem es sich um den „Stichprobenplan“ handeln

soll, in Hinblick auf die „beträchtliche zeitliche Lücke“ zwischen der Erstellung des „Anschriften- und Gebäuderegisters“ und dem Zensusstichtag:

„Das Stichprobendesign hierzu ist noch in der Entwicklungsphase. Da hier deutlich weniger Anschriften zur Verfügung stehen werden, wird eine Schichtung auf sample point-Ebene nicht möglich sein. Wahrscheinlich ist eine Schichtung auf Regierungsbezirksebene mit vier Anschriftengrößenklassen.“
(S. 327).

Mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4 unvereinbar ist aus diesem Grund ferner § 3 StichprobenV, der „aufgrund der in den Stichprobenplan übernommenen qualitätssichernden Vorgaben“ den Stichprobenumfang definitiv auf 9,6 % der Bevölkerung festlegt, obwohl weder der Stichprobenplan noch die „qualitätssichernden Vorgaben“, existierten.

Insbesondere ist § 2 Abs. 2 StichprobenV mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG unvereinbar, da die entscheidende Normsetzung vom Verordnungsgeber auf ein privates „Forschungsprojekt“ übertragen wird.

II. Verletzung des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG)

Die normativen Grundlagen des Zensus 2011 verletzen darüber hinaus das Gebot der Klarheit, Wahrheit, Widerspruchsfreiheit, Bestimmtheit und Vollziehbarkeit sowie insbesondere der Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen (Art. 20 Abs. 3 GG); im Einzelnen:

1. Gebote der Klarheit, Wahrheit und Widerspruchsfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner gefestigten Rechtsprechung aus Art. 20 Abs. 3 GG die Gebote der Klarheit, Wahrheit und Widerspruchsfreiheit gesetzlicher Regelungen postuliert. Im Anschluss an BVerfGE 120, 378 (406 ff.) hat das Bundesverfassungsge-

richt die Grundsätze der Klarheit, Wahrheit und Widerspruchsfreiheit gesetzlicher (sowie untergesetzlicher) Regelungen insbesondere in dem Beschluss vom 02. Juni 2008 – 1 BvR 349/04 u.a. (NVwZ 2008, 1229) hervorgehoben:

„Das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG gebietet, dass der Gesetzgeber Normen schafft, die auch in ihrem Zusammenwirken dem Grundsatz der Normklarheit genügen. Gesetzliche Regelungen müssen so gefasst sein, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. Die gesetzlichen Regelungen sollen die Verwaltung binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzen sowie die Gerichte in die Lage versetzen, die Verwaltung anhand rechtsstaatlicher Maßstäbe zu kontrollieren.“
(BVerfG NVwZ 2008, 1229 (1230))

Das Gleiche ergibt sich schließlich aus dem Gebot der Widerspruchsfreiheit eines Gesetzes innerhalb der Kompetenzordnung des Grundgesetzes; insbesondere darf ein Gesetz nicht in Widerspruch zur Rechtsordnung stehen (so etwa BVerfGE 98, 106 (118 f.)). Darüber hinaus gilt das Gebot der Widerspruchsfreiheit als allgemeines rechtsstaatliches Gebot innerhalb der Verfassungsordnung insbesondere im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie bei der Bestimmung von Verwaltungszuständigkeiten durch den Bundesgesetzgeber (siehe etwa BVerfGE 108, 52 (75)).

Für die Anforderungen an die Klarheit, Wahrheit und Widerspruchsfreiheit der gesetzlichen Regelung eines Zensus ist dann das erste Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (E 65, 1 (50 ff)) maßgeblich. Hiernach ist für die in Art. 73 Abs. 1 Ziff. 11 GG „vorgesehene und damit schutzwürdige amtliche Statistik ... ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt der erhobenen Daten notwendig“ (E 65, 1 (50)).

Darüber hinaus muss sich

„der Gesetzgeber erneut mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinandersetzen ..., um festzustellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung beibehalten bleiben können. Die Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung entwickeln sich stetig weiter. Diese Entwicklung darf der Gesetzgeber nicht unberücksichtigt lassen. Er muss ungewissen Auswirkungen eines Gesetzes dadurch Rechnung tragen, dass er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die Auswirkungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können.“

(E 65, 1 (55))

Nichts anderes ergibt sich aus der EU-Zensusverordnung, die die Erhebung „zuverlässiger, ausführlicher und vergleichbarer Daten“, die „Erstellung vergleichbarer“ Statistiken und die „Klarheit“ und „Transparenz“ erhobener Daten postuliert (Erwägungsgründe 1, 5, 8 sowie Art. 6 Abs. 1).

2. Gebot der Bestimmtheit (Wesentlichkeitsgebot; Parlamentsvorbehalt)

Aus dem Parlamentsvorbehalt und dem Gebot der Bestimmtheit folgt, dass tragende Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen einer gesetzlichen Regelung bedürfen, die den Anforderungen an die Grundsätze der Bestimmtheit, Normklarheit und Vollziehbarkeit genügen.

a) Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen

Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind staatliche Regelungen in grundlegenden normativen Bereichen vom Gesetzgeber mit hinreichender Bestimmtheit zu treffen:

„Das Bestimmtheitsgebot steht in enger Beziehung zum Parlamentsvorbehalt.“
(BVerfGE 120, 378 (408)).

Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss vom 01. April 2014 Folgendes ausgeführt:

„Der im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratiegebot wurzelnde Parlamentsvorbehalt gebietet, dass in grundlegenden normativen Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, die wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden (vgl. BVerfGE 49, 89 (126); 61, 260 (275); 80, 124 (132); 83, 130 (142, 151 f.), 101, 1 (34)). Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den dort verbürgten Grundrechten, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 98, 218 (251)).“
(BVerfGE 136, 69 (114), Rn. 102 ff.)

Der Parlamentsvorbehalt gilt hiernach nicht nur für wesentliche Entscheidungen im „grundrechtsrelevanten Bereich“; sondern als Gebot der gesetzlichen Regelung tragender Prinzipien des Grundgesetzes auch für Regelungsbereiche ohne unmittelbare Grundrechtsrelevanz (siehe etwa BVerfGE 130, 318 (345)).

b) Qualifizierter Parlamentsvorbehalt bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG)

Insbesondere gilt der Grundsatz des Parlamentsvorbehalts in Hinblick auf die verfassungsrechtlich verbürgte kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG); wie ausgeführt werden die Gemeinden durch den Zensus 2011 insbesondere dadurch in hohem Maße betroffen, dass ihre Finanzzuweisungen unmittelbar aufgrund der Feststellung der amtli-

Das Gleiche ergibt sich aus der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, der den Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts als ein „einem Grundrecht strukturell vergleichbares Verfassungsrecht“ bezeichnet mit der Folge, dass Regelungen, die die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und insbesondere die Finanzausstattung der Gemeinden betreffen, dem Wesentlichkeitsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG unterliegen (so Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, juris, Rn. 173 und 175).

Schließlich hat auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof in diesem Sinne entschieden:

„Da die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen unmittelbar und im Kernbereich betrifft, muss der Gesetzgeber jedenfalls die wesentlichen Bestimmungen selbst treffen“

(BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007, 15-VII-05, juris, Rn. 220)

c) Erforderlichkeit normkonkretisierender (untergesetzlicher) Regelwerke

Geboten war angesichts der „Art und Schwere des Eingriffs“ (BVerfGE 120, 378 (408)) – also der Bedeutung und Auswirkung der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen insbesondere auf die Finanzaufteilung der Gemeinden und Länder – die hinreichend bestimmte normative Regelung des Stichprobenverfahrens (Stichprobenplan, Stichprobenziehung und „Qualitätsvorgaben“):

Nach der gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung können normative Grundlagen zur Regelung außerjuristischer Sachverhalte im Einzelfall nicht nur durch Gesetz oder Rechtsverordnung, sondern auch durch untergesetzliche Regelungen

wie etwa allgemeine Verwaltungsvorschriften und Regelwerke geschaffen werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die untergesetzlichen normativen Regelungen – entsprechend dem jeweils zu regelnden Sachverhalt – dem Gebot normativer Bestimmtheit genügen und von einer hierzu festgelegten Stelle autorisiert und veröffentlicht worden sind (siehe hierzu BVerwGE 110, 216 (218): „Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften sind im Prinzip nichts anderes als Rechtsnormen.“).

Von der Schaffung untergesetzlicher Regelwerke wird in der Praxis umfangreich Gebrauch gemacht. Im gesamten Bereich des Umweltrechts wurden insbesondere seit den 70-er Jahren des vorigen Jahrhunderts detaillierte Regelwerke geschaffen, die naturwissenschaftliche Verfahren zur rechtlichen Bestimmung von Umweltauswirkungen kodifizieren. Zu zitieren seien etwa die TA Luft und die TA Lärm auf der Grundlage des § 48 BImSchG, darüber hinaus eine Vielzahl von Regelungen zur Bestimmung von Mess- und Beurteilungsverfahren für schädliche Luftverunreinigungen, Lärmimmissionen, zu den Anforderungen an Baumaterialien, Trinkwasser, die Einbringung von Schadstoffen in landwirtschaftliche Flächen etc. Grundlegend ist in jedem Fall, dass die untergesetzlichen, normkonkretisierenden Regelungen dem Bestimmtheitserfordernis genügen, das sich im Einzelfall aus dem zu regelnden Sachverhalt ergibt.

Nichts anderes gilt hinsichtlich der Regelungen der allgemeinen Statistik und ihrer Erhebungen. Obwohl diese – im Unterschied zu umweltrechtlichen Normkonkretisierungen – für Betroffene, Behörden und Gerichte nur eine mittelbare Bedeutung haben, werden die Rechtsgrundlagen für Statistiken und ihrer Erhebung auf normativer Grundlage durch hinreichend bestimmte Normkonkretisierungen geregelt. Dies belegt bereits ein kurzer Blick auf die Website des Statistischen Bundesamtes und die jeweils angegebenen Rechtsgrundlagen für statistische Erhebungen.

Zu nennen ist etwa das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke und das Agrarstatistikgesetz (2012) sowie die Gesetze zu Agrarbeihilfen (siehe hierzu BVerfGE 122, 1), das Legehennenbetriebsregistergesetz (2010), das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (2013), ferner auf Grundlage dieser gesetzlichen Regelungen: die Erste Agrarstatistikverordnung (2009), die Legehennenbetriebsregisterverordnung (2003), die Fleischuntersuchungsstatistik-Verordnung (2011) sowie schließlich jeweils implementiert Verweise auf diverse Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft sowie weitere normkonkretisierende Vorschriften, die durch die Bezugnahme auf das jeweilige Gesetz, die Verordnung oder die allgemeine Verwaltungsvorschrift zu rechtlicher Bindungskraft erwachsen.

3. Verletzung der Gebote der Klarheit, Wahrheit, Widerspruchsfreiheit und Vollziehbarkeit sowie insbesondere des Gebots der Bestimmtheit; keine „Qualitätsvorgaben“, kein „Stichprobenplan“, keine Grundlagen der „Stichprobenziehung“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV)

a) Gebot bestimmter und klarer normativer Regelungen eines Zensus

Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts richten sich „die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung“ nach der „Art und Schwere des Eingriffs“ (BVerfGE 120, 378 (408)), das heißt insbesondere nach den schwerwiegenden Auswirkungen der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen für die Finanzausstattung der Gemeinden und Länder (oben A I). Auch die im Umkreis des Statistischen Bundesamtes tätigen Sachverständigen haben keinen Zweifel daran gelassen, dass das „registergestützte Stichprobenverfahren“, für das der Gesetzgeber schließlich optioniert hat, aus statistisch-naturwissenschaftlicher

Sicht einer genauen Bestimmung bedarf und dass insbesondere Mängel und Unklarheiten des Stichprobenverfahrens zu wesentlichen Fehlern der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen führen.

b) Unklarheit, Widersprüchlichkeit und Unbestimmtheit der normativen Regelungen

Die normativen Regelungen zur Durchführung des Zensus 2011 sind unbestimmt und widersprüchlich; der Gesetzgeber und der Verordnungsgeber haben das Stichprobenverfahren zur Erreichung der in § 1 Abs. 3 ZensG gesetzten Ziele des Zensus 2011 nicht festgelegt. Im Einzelnen:

Bei den Begriffen des § 2 der StichprobenV handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe; dies gilt uneingeschränkt auch für solche Rechtsbegriffe, die einer fachlichen Normkonkretisierung bedürfen (siehe hierzu im Einzelnen insbesondere Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, Berlin 2011, S. 49 f.). Die wesentlichen Rechtsbegriffe des § 2 Abs. 2 StichprobenV sind unklar und nicht vollziehbar:

Zu der entscheidenden – und mithin regelungsbedürftigen – Methode des Hochrechnungsverfahrens verwendet § 2 Abs. 2 StichprobenV den unbestimmten Begriff „Forschungsprojekt“, der keine rechtlichen Konturen hat.

Unklar sind darüber hinaus die normativen Begriffe „Stichprobenplan“ und „Stichprobenziehung“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV).

Darüber hinaus lagen der „Stichprobenplan“ und die methodischen Grundlagen der „Stichprobenziehung“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV) weder bei Normsetzung, noch bei Durchführung des

Zensus 2011 vor; vielmehr regelt § 2 Abs. 2 StichprobenV, dass bei der Erstellung des Stichprobenplans und bei der Stichprobenziehung die Qualitätsvorgaben des „Forschungsprojekts“ zu berücksichtigen seien, das erst ein weiteres Jahr später vorgelegt wurde.

Vor Abschluss eines – vom Normgeber zu verwertenden – „Forschungsprojekts“ konnte der gesamte Zensus nicht durchgeführt werden:

„Die Größe des Stichprobenumfangs einerseits sowie die Vorgaben für die Stichprobenqualität andererseits stehen in einem unauflösbaren statistisch-mathematischen Zusammenhang.“

(siehe Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates; BT-Drucksache 16/12219, S. 71)

c) Kein „Forschungsprojekt“, keine „Qualitätsvorgaben“

Insbesondere enthält das „Forschungsprojekt“, das nach § 2 Abs. 2 StichprobenV die „Qualitätsvorgaben“ des gesamten Stichprobenverfahrens leisten sollte, lediglich Empfehlungen zu alternativen Methoden des Stichprobenverfahrens, deren Kodifizierung Aufgabe des Normgebers (ZensG, StichprobenV) gewesen wäre. Im Einzelnen:

Nachdem die Zensuskommission – wie ausgeführt (oben B I 3) – keine validen Ergebnisse vorgelegt hatte, wurde vom Statistischen Bundesamt ein sogenanntes „Forschungsprojekt“ ins Leben gerufen. Bei diesem „Forschungsprojekt“ soll es sich – wie ausgeführt – um den Aufsatz von Münnich u.a., Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011 aus dem Jahre 2012 handeln. Hier heißt es:

„Das Statistische Bundesamt vergab einen Forschungsauftrag, Stichprobendesign und Schätzmethodik für die Haushaltsstichprobe zu untersuchen – das Stichprobenforschungsprojekt. Die vorliegende Monografie gibt einen Überblick über die Forschungsergebnisse dieses Projekts und insbesondere die daraus abgeleiteten Empfehlungen“.

(Münnich u.a. 2012, S. 5)

Das „Forschungsprojekt“ hat 184 Seiten, die den Diskussionsstand und insbesondere die ungeklärten Fragen der Methoden und der Durchführung des Stichprobenverfahrens darlegen. Es werden Vorschläge gemacht, wie Erhebungen eines registergestützten Zensusverfahrens verbessert werden können (Münnich, u.a., S. 143 f.), welche Schwierigkeiten bestimmte Schätzverfahren haben, welche Probleme bei „nicht-besetzten Stichprobenzellen“ bestehen, wie ein „verallgemeinerter Regressionschätzer angelegt werden sollte“ etc. (s. im Einzelnen Münnich, u.a. S. 11, 26 f., 34, 39 ff., 108, 121 ff., 142 ff.).

Das Papier Münnich u.a. (2012) enthält die nachvollziehbaren, bestimmten klaren Vorgaben für die Erstellung des Stichprobenplans und die Stichprobenziehung ersichtlich nicht. Die Verfasser des „Forschungsprojekts“ haben dies auch nicht beansprucht, weil sie respektiert haben, dass sie als Sachverständige keine Normgebungskompetenz haben, sondern vielmehr lediglich den Stand der Forschung und der fachlichen Erkenntnisse zu erarbeiten und in dem „Forschungsprojekt“ schließlich die verschiedenen qualifizierten Hochrechnungsverfahren darzustellen und gegebenenfalls Vorschläge zu unterbreiten hatten.

Dies haben sie schließlich in ihrem Papier von April 2012 – also fast ein Jahr nach dem „Berichtszeitpunkt“ (§ 1 Abs. 1 ZensG) – getan und aus den unterschiedlichen methodischen Ansätzen

die Empfehlung hergeleitet, dass Stichprobenplan, Stichprobenziehung und insbesondere dann die Hochrechnung nach dem sogenannten differenzierten GREG-Schätzer vorgenommen werden sollten (Münnich u.a. 2012, Zusammenfassung S. 143).

d) Kein „Stichprobenplan“, keine Grundlagen der „Stichprobenziehung“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV)

Zum „Stichprobenplan“ (§ 2 Abs. 2 StichprobenV) vertreten die Statistikämter den Standpunkt, es handle sich hierbei um einen Aufsatz von Berg/Bihler (oben B IV). Abgesehen davon, dass auch dieses Papier erst im April 2011 vorgelegt wurde – also nach Normsetzung und kurz vor dem „Berichtszeitpunkt“ (§ 1 Abs. 1 ZensG), dem 09. Mai 2011 – beansprucht dieser Aufsatz nicht einmal, irgendwelche konkreten Angaben zur Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Stichprobenplan“ zu leisten. Zwar heißt es im Vorwort, dass die Haushaltsbefragung „ein Baustein des gesamten Zensus“ ist; irgendwelche nachvollziehbaren normkonkretisierenden Angaben enthält der Aufsatz jedoch nicht. In der „Zusammenfassung“ (Ziffer 9) wird der Aufsatz als „vorliegender Bericht“ bezeichnet, der „einen Überblick“ über das Stichprobenverfahren liefert und außerdem „versucht, mögliche methodische Beschränkungen hinsichtlich der anstehenden Hochrechnungsverfahren bereits im Stichprobendesign zu minimieren“.

Es fehlen mithin nicht nur jegliche statistisch-naturwissenschaftlich erarbeiteten Voraussetzungen für die Regelung des Stichprobenplans; vielmehr konnte dieser auch weder im Normgebungsverfahren, noch bei der Durchführung des Zensus 2011 erstellt werden, weil „bei der Erstellung des Stichprobenplans und bei der Stichprobenziehung ... die Qualitäts-

vorgaben aus dem vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens zu berücksichtigen“ waren (§ 2 Abs. 2 StichprobenV).

e) **Eigenmächtige Änderung der gesetzlichen Zielbestimmungen (§ 1 Abs. 3 ZensG) durch die privaten Sachverständigen**

Erschwerend kommt hinzu, dass das „Forschungsprojekt“ die gesetzlichen Ziele des Zensus 2011 eigenmächtig umdefiniert hat.

Die Ziele des Zensus sind in § 1 Abs. 3 ZensG definiert. Die StichprobenV sollte dann das Stichprobenverfahren (Stichprobenplan, Stichprobenziehung und insbesondere Hochrechnungsverfahren) „zur Erreichung der Ziele des § 1 Abs. 3“ festlegen (§ 7 Abs. 2 S. 2 ZensG). Das „Forschungsprojekt“ definiert die „Ziele im Zensus 2011“ jedoch eigenmächtig neu (insbesondere S. 19 ff.):

Zunächst umfassen die „Ziele“ des Forschungsprojekts nicht die „Bereitstellung der Grundlage für die Fortschreibung der amtlichen Einwohnerzahlen für die Zeit zwischen zwei Volkszählungen“ (§ 1 Abs. 3 Ziff. 1 ZensG) sowie die Ziele der „Gewinnung von Grunddaten für das Gesamtsystem der amtlichen Statistik sowie von Strukturdaten“ (§ 1 Abs. 3 Ziff. 2 ZensG) und das Ziel der „Erfüllung der Berichtspflichten nach der Verordnung (EG) Nr. 763/2008“ (§ 1 Abs. 3 Ziff. 3 ZensG).

Darüber hinaus leisten die dem „Forschungsprojekt“ zugrunde liegenden „Ziele“ nicht die gebotene Bestimmung der durch § 7 Abs. 2 ZensG und § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV vorgegebe-

nen Ziele. Wortlaut und Sinn der Ziele 1 und 2 des „Forschungsprojekts“ sind – soweit sie nachvollziehbar sind – nicht vereinbar mit den Zielen des § 1 Abs. 3 ZensG. In Hinblick auf das Ziel 1 erörtert das „Forschungsprojekt“, dass sich Probleme ergeben können, wenn einzelne Melderegister „wesentlich schlechter als erwartet geführt werden“ (S. 142). Hinsichtlich des Ziels 2 wird Folgendes ausgeführt:

„Eine klare Empfehlung für ein bestimmtes Schätzverfahren unter Berücksichtigung von Ziel 2 gestaltet sich wesentlich schwieriger. Dies liegt vor allem daran, dass es eine Fülle möglicher Ziel 2-Variablen gibt, deren Variantstruktur in Bezug auf die Anschriften sehr unterschiedlich sind. Kritisch sind Merkmale mit hohen Populationsanteilen, für deren geschätztes Merkmalsaufkommen eine höhere (relative) Präzision gefordert wird, oder seltene Ereignisse, also Anteilen von seltenen Merkmalsausprägungen.“

Das Papier Münnich u.a. (2012) leitet hieraus im Wesentlichen ab, dass unter den verschiedenen Schätzern der GREG-Schätzer zu „empfehlen“ ist (S. 143).

4. Keine einheitliche Durchführung des Zensus 2011 in den Ländern

Mit dem Grundgesetz unvereinbar ist ferner, dass der Zensus 2011 in den Ländern nicht einheitlich durchgeführt wurde und mithin zu keinen validen Feststellungen der Einwohnerzahlen der Gemeinden und der Länder führen konnte.

Es bestand im Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage der statistisch-naturwissenschaftlichen Vorarbeiten zwischen Bund und Ländern Einigkeit darin, dass der Zensus 2011 bundesweit in einheitlichen Verfahren durchgeführt werden musste; jede andere Sichtweise wäre auch mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der klaren und nachvollziehbaren Feststellung der Einwohnerzahlen der Gemeinden

und Länder unvereinbar gewesen. Das ZensG (und die StichprobenV) überlässt den Ländern jedoch erhebliche Abweichungen bei der Durchführung des Zensus 2011, insbesondere dem Stichprobenverfahren.

Die Länder haben die ihnen geöffneten Freiräume durch Ausführungsgesetze gefüllt, die unterschiedliche organisations- und verfahrensrechtliche Bestimmungen erhalten. Insbesondere wurde der Zensus 2011 mangels bundeseinheitlicher allgemeiner Verwaltungsvorschriften in den Ländern unterschiedlich durchgeführt:

a) Ausführungsgesetze der Länder

In Ermangelung einer bundeseinheitlichen Regelung durch das ZensG haben die Länder kurz vor Durchführung des Zensus 2011 Ausführungsgesetze beschlossen, die wesentliche abweichende Regelungen zur Durchführung des Zensus 2011 enthalten (siehe hierzu die Auflistung der Ausführungsgesetze bei Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, Berlin 2011, S. 20, Fn. 26).

Die Ausführungsgesetze der Länder haben unterschiedliche Regelungsgehalte. Insbesondere regeln sie die Einsetzung von Erhebungsbeauftragten, die Übermittlung von Daten an die jeweils zuständigen Landesämter sowie die auskunftspflichtigen Stellen, das Vollstreckungsverfahren, das Rechtsschutzverfahren der Auskunftspflichtigen etc.

Für einige dieser Ausführungsgesetze der Länder enthält das ZensG Vorgaben (zum Beispiel § 3 Abs. 1, 2 und 7, § 5 Abs. 2, §§ 6, 7, 8, 9 Abs. 2 und 3, §§ 11 und 12 ZensG). Für wesentliche Regelungen der Zensusausführungsgesetze der Länder enthält das ZensG jedoch keine Vorgaben, zum Beispiel zum Rechtsschutz der Auskunftspflichtigen (mehrere Zensusausfüh-

rungsgesetze haben hierzu das Vorverfahren ausgeschlossen), zur Rechtsgrundlage und Rechtsnatur der (rechtsverbindlichen) Feststellungen der amtlichen Einwohnerzahlen durch die zuständigen Landesämter sowie zum Rechtsschutz der Adressaten dieser Feststellungen (der Gemeinden), und zwar sowohl hinsichtlich des Vorverfahrens als auch hinsichtlich des verwaltungsprozessrechtlichen Rechtsschutzes.

b) Keine bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften

Insbesondere hat der Bund die zur einheitlichen Durchführung des Zensus 2011 in den Ländern zwingend gebotenen bundeseinheitlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften nicht erlassen:

Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und Abs. 2 GG kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln.

Dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung eine solche gesetzliche Bestimmung nicht enthielt, hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme wie folgt beanstandet:

„Die Vorbereitung, Durchführung und Aufbereitung des Zensus 2011, insbesondere soweit die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl betroffen ist, erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nach einheitlichen Methoden, Verfahren und Qualitätsstandard, die von der Bundesregierung durch allgemeine Verwaltungsvorschriften mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden.“
(BT-Drucksache 16/12219, S. 66)

Zur Begründung führt der Bundesrat aus:

„Die Durchführung eines registergestützten Zensus kann nur dann gelingen, wenn die Vorgehensweise in Bund, Ländern und Gemeinden einheitlich ist. Dies gilt in besonderem Maße für die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen für Bund, Länder und Gemeinden. Diese werden in zahlreichen Rechtsvorschriften als maßgebliche Schlüsselgrößen insbesondere auch für finanzwirksame Transaktionen an Länder und Kommunen genutzt. Eine nicht einheitliche Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen hätte empfindliche Störungen der komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur Folge. Das richtige Instrument zur Sicherstellung eines einheitlichen Verfahrens sind die allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 84 Abs. 2 des Grundgesetzes.“

(BT-Drucksache 16/12219, S. 66)

Die Bundesregierung hat hierzu Folgendes geäußert:

„Die vom Bundesrat vorgeschlagene gesetzliche Regelung ist nicht erforderlich, da die Bundesregierung unmittelbar aufgrund des Art. 84 Abs. 2 des Grundgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann.“

(BT-Drucksache 16/12219, S. 77)

Trotz dieser begründeten Bedenken des Bundesrates hielt der Bund an seiner Rechtsauffassung fest: Das ZensG und die StichprobenV öffneten den Ländern weitgehende Gestaltungsspielräume zur Durchführung des Zensus 2011; trotz des „besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ wurden die vom Bundesrat eingeforderten bundeseinheitlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Art. 84 Abs. 2 GG) nicht erlassen.

5. Keine Festlegung der relativen Standardfehler für kleine Gemeinden; Unbestimmtheit der Festlegung „einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5%“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ZensG) für größere Gemeinden

§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 1 ZensG bestimmt, dass in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern die „amtliche Einwohnerzahl mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5%“ ermittelt wird. Die Bestimmung ist unbestimmt, unklar und nicht vollziehbar. Insbesondere die gesetzliche Regelung, dass die Genauigkeit eines absolut definierten relativen Standardfehlers (von höchstens 0,5 %) nur „angestrebt“ wird, ist unklar, widersprüchlich, unbestimmt und nicht auslegungsfähig.

Besonders schwer wiegt, dass von der Festlegung eines einfachen relativen Standardfehlers kleine Gemeinden unter 10.000 Einwohnern ausgenommen wurden. § 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ZensG soll einen zwingenden Mindeststandard an Qualitätsvorgaben für die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl sichern. Durch die Exemption der kleinen Gemeinden kann die Vorschrift ihrer Schutzfunktion nicht entfalten, so dass für diese Gemeinden keine gesetzliche Schutzregelung zur Sicherung der Ergebnisgenauigkeit existiert (siehe hierzu im Einzelnen Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, Berlin 2011, S. 85 ff.).

Die Durchführung des Zensus 2011 hat die Erwartungen bestätigt, dass bei der Stichprobenziehung in vielen Fällen wesentlich höhere einfache relative Standardfehler als 0,5% aufgetreten sind. Im Einzelnen:

a) **„Angestrebte“ Genauigkeit**

Die Postulierung der „angestrebten“ Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von „höchstens 0,5%“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ZensG) ist unklar und unbestimmt:

Bereits die Formulierung einer „angestrebten Genauigkeit“ ist unbestimmt; darüber hinaus setzt das Gesetz eine eindeutige Grenze des Standardfehlers mit „höchstens 0,5%“. Versucht man diesen Widerspruch verfassungskonform zu lesen, ergibt sich, dass die Obergrenze für einen einfachen relativen Standardfehler vom Gesetzgeber gerade nicht postuliert werden soll. Diese soll vielmehr nur „angestrebt“ werden; ihre Überschreitung bliebe damit sanktionslos und würde mithin auch nicht die als verbindlich bezeichnete „Qualitätsvorgabe“ (§ 7 Abs. 2 Satz 1 und 2 ZensG) erfüllen.

Martini hat dargelegt, dass die Höhe des (hinzunehmenden) Standardfehlers von 0,5% (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ZensG) zu einer Ungleichverteilung des Fehlerrisikos zwischen Gemeinden mit unterschiedlichen Bevölkerungsstrukturen hat; Martini bezeichnet diese Ungleichbehandlung von Gemeinden aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur zutreffend als eine „Nebenfolge des Methodenwechsels zu einem registergestützten Zensusmodell“ (Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, Berlin 2011, S. 86 sowie S. 56 ff.). Während sich das Fehlerrisiko bei der traditionellen Vollerhebung auf alle Gemeinden in gleicher Weise verteilt, kumuliert der registergestützte Zensus systematisch Fehler bei solchen Gemeinden, die eine hohe Fluktuation der Gemeindebevölkerung haben.

b) Keine Repräsentativität der Stichprobe (erheblich höhere Fehlerquote als 0,5 %)

§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ZensG ist darüber hinaus unbestimmt und unklar, weil die Regelung keine konkrete Vorgabe zu Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers vornimmt; dies hat dazu geführt, dass im Stichprobenverfahren lediglich der sogenannte Stichprobenfehler („Sampling Error“) berücksichtigt wurde, nicht aber – und zwar bereits bei der Erstellung des Stichprobenplans und der Stichprobenziehung – die weiteren Fehlerquellen, insbesondere der „Coverage Error“, der „Non Response Error“ sowie die Messfehler. Das Stichprobenverfahren und seine Ergebnisse waren daher nicht repräsentativ. Im Einzelnen:

Wesentliche und unbestimmte Fehlerquellen ergeben sich bereits aus der Repräsentativität der Stichprobe (sogenannter „Sampling Error“ (Stichprobenfehler)). Sampling Error-Fehler entstehen dadurch, dass keine Vollerhebung durchgeführt, sondern lediglich eine Stichprobe gezogen wird. Dieser Fehler kann nur durch ein statistisch-mathematisches Stichprobendesign, eine optimale Schätzstrategie und die Wahl des Stichprobenumfangs minimiert werden. Hierzu lagen weder für den Stichprobenplan, noch für die Stichprobenziehung methodische Regelwerke vor.

Um eine Repräsentativität der Stichprobe zu gewährleisten, sind ferner weitere Fehlerquellen jeglicher Stichproben auszuschließen, insbesondere der „Coverage Error“, der „Non Response Error“ sowie Messfehler:

- (1) „**Coverage Error**“ entstehen, wenn es keine vollständige Übereinstimmung der Grundgesamtheit und der Auswahlgesamtheiten (aus der die Stichproben gezogen wird) gibt; sie betreffen insbesondere die Frage der Vollständigkeit und Korrektheit der Adressaten. Auch insofern lagen bei der Durchführung der Stichprobe keine konkreten Angaben vor.
- (2) Ein weiterer Fehler der Repräsentativität der Stichprobe ist der „**Non Response Error**“, also ein Fehler, der entsteht, wenn an einer Anschrift keine Angaben erhalten werden.
- (3) **Messfehler** entstehen, wenn in der Befragung die erhobene Einwohnerzahl von der tatsächlichen Einwohnerzahl an einer Adresse abweicht. Um solche Fehler zu quantifizieren, ist es statistisch- naturwissenschaftlich geboten, unabhängige Kontrollzählungen durchzuführen („Post Enumeration Surveys“). Kontrollzählungen waren in dem Zensusverfahren nicht vorgesehen und wurden nicht durchgeführt.

Das gewählte – nicht kodifizierte – Verfahren hat ausschließlich den „Sampling Error“ berücksichtigt: nicht berücksichtigt wurden bei dem „einfachen relativen Standardfehler“ alle weiteren möglichen Fehler, insbesondere also der „Coverage Error“, der „Non Response Error“ sowie die Messfehler. Es ist bereits bei abstrakter statistisch-mathematischer Betrachtung daher wahrscheinlich, dass die Fehlerquote des Zensus 2011 erheblich größer ist als die im „einfachen relativen Standardfehler“ bezeichnete Größe von 0,5%. Soweit im Einzelfall auf Landesebene Kontrollstichproben durchgeführt wurden, bestätigen sie, dass diese eine erheblich größere Fehlerquelle als 0,5 % haben.

In den verwaltungsgerichtlichen Klagen der Gemeinden wird die genaue Bestimmung der wirklichen Fehlergröße zusätzlich dadurch erschwert, dass die Statistikämter (insbesondere das Bundesamt für Statistik) den betroffenen Gemeinden und den angerufenen Verwaltungsgerichten Akten, Daten und Auswertungen zum Zensus 2011 nicht vorlegen können und eine Überprüfung der Fehlerquelle von „annähernd 0,5 %“ ausgeschlossen.

III. Verletzung der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 103 Abs. 1 GG)

Die normativen Grundlagen des Zensus 2011 sind darüber hinaus – insbesondere gegenüber den Gemeinden – mit der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) sowie der zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes statuierten Verfahrensgrundrechte (Art. 103 Abs. 1 GG) unvereinbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG insbesondere den Zugang zu einem unabhängigen Gericht, Art. 103 Abs. 1 GG gewährleistet die Effektivität des gerichtlichen Verfahrens:

„Art. 103 Abs. 1 GG steht in einem funktionalen Zusammenhang mit der Rechtsschutzgarantie (vgl. BVerfGE 81, 123 (129)), aufgrund derer die Gerichte durch ihre Auslegung und Anwendung des Prozessrechts den Beteiligten den Zugang zu den in den Verfahrensordnungen eingeräumten Instanzen nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschweren dürfen (vgl. BVerfGE 77, 275 (284)). Während die Rechtsschutzgarantie den Zugang zum Verfahren sichert, zielt Art. 103 Abs. 1 GG auf einen angemessenen Ablauf des Verfahrens: Wer bei Gericht formell ankommt, soll auch substantiell ankommen, also wirklich gehört werden. Wenn ein Gericht im Verfahren einen Gehörsverstoß begeht, vereitelt es die Möglichkeit eine Rechtsverletzung vor Gericht effektiv geltend zu machen (vgl. BVerfGE 107, 395 (409)).“
(BVerfGE 119, 292 (295 f.))

1. Rügerecht gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und 103 Abs. 1 GG

Gemeinden können sich auf die Verletzung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG berufen mit der Rüge, dass ihre durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuierte kommunale Selbstverwaltung verletzt ist (s. hierzu BVerfGE 107, 299 (311)).

↳ juris - Rn. 39

Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können sich Gemeinden ferner auf die Verletzung „grundrechtsähnlicher Rechte“ wie insbesondere Art. 103 Abs. 1 GG berufen, und zwar unabhängig von der Geltendmachung der Verletzung eines materiellen Grundrechts:

„Eröffnet die Rechtsordnung den Rechtsweg für Verfahrensgegenstände, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts beteiligt sind, so bekundet sie, dass die für ein gerichtliches Verfahren im Rechtsstaat konstitutiven Gewährleistungen des gesetzlichen Richters und des rechtlichen Gehörs wie auch weitere, etwa aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Verbot der Verfahrenswillkür abzuleitende Gewährleistungen auch zu Gunsten der verfahrensbeteiligten juristischen Personen des Öffentlichen Rechts zu wirken haben. Denn die Funktion richterlicher Entscheidung im Rechtsstaat rechtfertigt sich nur, wenn sie unter Beachtung der Erfordernisse eines gehörigen Verfahrens gewonnen werden, die im Interesse gerechter richterlicher Urteilsfindung unverzichtbar sind.“

(BVerfGE 61, 82 (104 f.) und 110; siehe hierzu auch Beschluss vom 16.12.2014 – 1 BvR 2142/11, Juris, Rn. 53 ff.)

Auch Berlin – nach Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verfassung von Berlin ein Bundesland „und zugleich eine Stadt“ – kann sich auf die Verletzung dieser Grundrechte berufen.

2. Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten

Die Gemeinden können gegen den sie betreffenden Bescheid des Landesamtes für Statistik zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben (§§ 40 ff. VwGO). Die gebotene Klageform ist die Anfechtungsklage (§ 42

Abs. 1 VwGO); die Gemeinde kann geltend machen, durch den angefochtenen Bescheid in ihrem Anspruch auf Feststellung der Einwohnerzahlen aufgrund valider und nachvollziehbarer Verfahren verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO).

Allerdings enthält das ZensG keine Regelungen zur Rechtsnatur der verbindlichen Bescheide zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen sowie zu dem gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebotenen verwaltungsprozessrechtlichen Rechtsschutz. Dies wiegt umso schwerer, nachdem bereits das Volkszählungsgesetz 1987 hierzu keine Befugnisnormen vorsah.

Auch zum ZensG ist nunmehr also auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und mehrerer Oberverwaltungsgerichte zum Volkszählungsgesetz 1987 zu rekurrieren, die im Wesentlichen entschieden hat, dass die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl gegenüber den Gemeinden als feststellende Verwaltungsakte zu qualifizieren sind, gegen die die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) erhoben werden kann. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die Verwaltungsaktqualität der Feststellungsbescheide für den Zensus 1987 mit dem Interesse der Gemeinden an einer gerichtlichen Überprüfung begründet:

„Es ist daher davon auszugehen, dass der Gesetzgeber im Volkszählungsgesetz 1987 – auch ohne ausdrückliche Normierung – die Feststellung der Gemeindeeinwohnerzahl in Form des Verwaltungsaktes zugrunde gelegt und darin eine Regelung im Interesse der Gemeinden gesehen hat, die es diesen erlaubt, für sie nachteilige Fehler oder Unrichtigkeiten notfalls in einem verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit klären zu lassen.“
(VGH Kassel, Urteil vom 19.09.1991; NVwZ 1993, 497 (591))

Das Bundesverwaltungsgericht hat die gegen dieses Urteil eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde durch Beschluss vom 17.03.1992 zurückgewiesen (7 B 24.92):

„Der Gesetzgeber ist mithin von einer Feststellung der Bevölkerungszahl durch Verwaltungsakt und damit von der – im Interesse einer gesicherten Datenbasis liegenden – Obliegenheit der Gemeinden ausgegangen, die festgestellte Einwohnerzahl im Beanstandungsfall fristgerecht gerichtlich überprüfen zu lassen.“

(Beschluss, Ziff. 3)

Die Bescheide der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl sind mithin anfechtbare feststellende Verwaltungsakte mit Regelungsgewalt und Tatbestandswirkung. Dies entspricht auch dem Standpunkt aller Landesstatistikämter, die die Feststellung verbindlich durch Verwaltungsakte mit Rechtsmittelbelehrung verfügt haben.

3. Kein wirksamer Rechtsschutz (Verletzung der Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und 103 Abs. 1 GG)

Ein wirksamer Rechtsschutz wird den Gemeinden jedoch verwehrt: insbesondere werden die Feststellungsbescheide von den Statistikämtern ausschließlich unter Verweis auf die Methoden des Stichprobenverfahrens begründet; diese entziehen sich aber – wie ausgeführt – jeder Bestimmtheit und Überprüfbarkeit. Eine dem Kernbestand des Art. 103 Abs. 1 GG genügende Anhörung der Gemeinden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren findet nicht statt. Martini hat daher zutreffend ausgeführt, dass sich die klagenden Gemeinden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren unter Verletzung der Art. 19 Abs. 4 Satz 1, 103 Abs. 1 GG einer „black box“ gegenüber sehen (Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, Berlin 2011, S. 80).

a) Anspruch auf Begründung der Feststellungsbescheide, Recht auf Akteneinsicht, Anhörungsrecht

Sinn der verwaltungsverfahrenrechtlichen Begründungspflicht für Verwaltungsakte (§ 39 Abs. 1 VwVfG) ist insbesondere, dass der Betroffene den Inhalt des Verwaltungsakts nachvoll-

ziehen kann (Klarstellungs- und Beweisfunktion), die Möglichkeit zur Überprüfung des Bescheides zu geben (Rechtsschutzfunktion) und die Verwaltungsbehörde selbst zu einer Überprüfung der getroffenen Entscheidung zu veranlassen (Selbst-Kontrollfunktion).

Im Wesentlichen die gleiche Funktion hat das Akteneinsichtsrecht des § 29 VwVfG, das dem Betroffenen (bzw. seinem Bevollmächtigten, §§ 14, 29 Abs. 1 Satz 3 VwVfG) die Möglichkeit eröffnen soll, den Verwaltungsakt im Einzelnen nachzuprüfen.

Begründung, Akteneinsicht und Anhörung werden den Gemeinden jedoch uneingeschränkt verwehrt. Die beklagten Statistikämter sind aufgrund des ZensG weder befugt, noch in der Lage, diese Rechte zu gewährleisten; in den Widerspruchs- und Anfechtungsklageverfahren können sie zu den Feststellungsbescheiden, die die einzelnen Gemeinden betreffen, nicht Stellung nehmen und verweisen aus diesem Grund ausschließlich auf die methodischen Grundlagen des Zensus 2011.

b) Verwaltungsprozessrechtliche Gewährleistungen

Weitgehend beseitigt werden darüber hinaus die verwaltungsprozessrechtlichen Gewährleistungen insbesondere der §§ 99 Abs. 1 und 100 Abs. 1 VwGO, deren Kernbereich durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG geschützt sind:

Im Verwaltungsstreitverfahren sind Behörden gemäß § 99 Abs. 1 VwGO zur Vorlage insbesondere von Urkunden, Akten und elektronischen Dokumenten verpflichtet; nach § 100 Abs. 1 VwGO können die Beteiligten –insbesondere also die klagenden Gemeinden und ihre Prozessbevollmächtigten – diese Akten einsehen.

§ 99 VwGO dient im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahrens nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Durchsetzung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG:

„Die Vorschrift dient dem öffentlichen Interesse an der Wahrheitsfindung (vgl. BT-Drucksache I/4278, S. 44, zu § 100 VwGO), der umfassenden Aufklärung des Sachverhalts durch das Gericht sowie der Kenntnis der Beteiligten von den maßgeblichen Vorgängen (vgl. BVerwGE 14, 31 (32); 15, 132) und bildet insofern eine Konkretisierung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.“
(BVerfGE 101, 106 (124))

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dieser Rechtsprechung uneingeschränkt gefolgt (s. etwa OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Januar 2004 – 1 B 338/03 – BeckRS 2004, 18820 und VGH Kassel, Beschluss vom 21. Juli 1993 – 1 TE 14/83 – NJW 1985, 260).

Es verletzt diese Garantien, da – wie ausgeführt – die beklagten Statistikämter nicht in der Lage sind, den Verwaltungsgerichten streiterhebliche Akten, Urkunden oder elektronische Dateien vorzulegen.

c) Ausschluss nachträglicher Korrekturen

Verfassungsrechtlich unhaltbar ist dann insbesondere, dass das ZensG die Möglichkeit von Fehlerkorrekturen ausschließt. Da keine Vollerhebung durchgeführt wurde, ist es den Gemeinden insbesondere verwehrt, durch nochmalige Nachzählung der Erhebungsbögen den Beweis anzutreten, dass sie tatsächlich eine höhere Einwohnerzahl haben. Ausgeschlossen ist sowohl das in BVerfGE 65, 1 (56) postulierte Gebot der „Nach-

besserung“; erstrecht ausgeschlossen ist das Recht, eine Korrektur der festgestellten amtlichen Einwohnerzahl zu bewirken.

Darüber hinaus ist es den Gemeinden sogar verwehrt, ihre Melderegister aufgrund der im Zensus 2011 festgestellten (teilweise wesentlich korrigierten) Ergebnisse zu korrigieren, obwohl der Gesetzgeber des ZensG zutreffende davon ausgeht, dass die Melderegister „die Basis des registergestützten Zensus (sind), weil sie die demografischen Daten der Bevölkerung“ enthalten (BT-Drucksache 16/12219, S. 23).

d) Willkürliche Ungleichbehandlung von Gemeinden in Ländern mit erschwerter Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Klagen (Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG)

Darüber hinaus ist – mangels einer bundeseinheitlichen Regelung im ZensG – der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz ohne sachlichen Grund (und mithin willkürlich) wesentlich erschwert für Gemeinden in Bundesländern, die erhöhte Voraussetzungen an die Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage vorschreiben. Im Einzelnen:

Nach § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist vor Erhebung einer Anfechtungsklage grundsätzlich ein Widerspruchsverfahren durchzuführen. Die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage ist mithin erst nach Erlass eines Widerspruchsbescheids zulässig, unter den Voraussetzungen des § 75 VwGO frühestens drei Monate nach Einlegung des Widerspruchs. In mehreren Ländern wurde jedoch das Widerspruchsverfahren auf der Grundlage der §§ 68 Abs. 1 Satz 2 VwVfG, 70 VwVfG regelmäßig abgeschafft; mehrere Länder sehen ein Anhörungsverfahren als Sachurteilsvoraussetzung einer Anfechtungsklage vor (siehe zu den im Ein-

zelen erheblich voneinander abweichenden Regelungen der Ausführungsgesetze zur VwGO die detaillierte Zusammenstellung bei Dolde/Parsch in Schoch u.a., VwGO, § 68 Rn. 14a bis 14h). Im Ergebnis stehen den Gemeinden also je nach Bundesland unterschiedliche Rechtsbehelfe zu: Ein (möglicherweise lange dauerndes) Widerspruchsverfahren, ein Anhörungsverfahren beziehungsweise das sofortige Klagerecht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebietet das Grundgesetz nicht die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens:

„Weder das Rechtsstaatsprinzip, noch Art. 19 Abs. 4 GG noch Art. 3 Abs. 1 GG fordern, dass im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ein besonderes Verfahren vorgeschaltet wird.“
(BVerfGE 35, 65 (73))

Wegen der bundesweiten Kohärenz der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen ist die unterschiedliche Ausgestaltung der Zulassung zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung aber sinnwidrig. Sie führt dazu, dass Gemeinden in einzelnen Ländern gegen die Feststellungsbescheide sofort verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz erlangen können, während sie in anderen Ländern ein möglicherweise langwieriges Widerspruchs- beziehungsweise Anhörungsverfahren durchzuführen haben.

Die unterschiedliche Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzverfahrens gegenüber dem Zensus 2011 – mangels spezieller bundesgesetzlicher Regelung im ZensG – ist mithin willkürlich; sie verletzt die materielle Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) der Gemeinden in Ländern, die für verwaltungsgerichtliche Klagen ein umfangreiches Vorverfahren vorsehen gegenüber den Gemeinden, die unmittelbar gegen die Feststellungsbescheide Klage erheben können.

IV. Verletzung der Gewährleistungspflicht für die Finanzausstattung der Gemeinden sowie der Grundsätze der Transparenz und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Zuweisungen an Gemeinden und Länder (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 GG); langfristig suspendierte Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen

Stimmt für NRW
nur bedingt ?

Mit dem Grundgesetz unvereinbar ist schließlich, dass die festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen des Zensus 2011 bis zum nächsten Zensus im Jahre 2021 verbindliche Grundlage der Finanzausstattung der Gemeinden und Länder ist, obwohl die Feststellungen bis zum rechtskräftigen Abschluss der verwaltungsgerichtlichen Klagen suspendiert sind; dies verletzt die Gewährleistungspflicht des Bundes für die Finanzausstattung der Gemeinden sowie die Grundsätze der Transparenz und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Zuweisungen an die Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 3, Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) und die Länder (Art. 107 GG). Im Einzelnen:

1. Gewährleistungspflicht des Bundes für die Finanzausstattung der Gemeinden; Gebot der Transparenz und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen der Mittelverteilung auf der Grundlage der Einwohnerzahlen

a) Gewährleistungspflicht des Bundes

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus dem Gebot des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG, dass den Gemeinden zur Gewährleistung ihrer eigenverantwortlichen Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) ein grundsätzlicher Gewährleistungsanspruch zusteht (E 86, 148, 1. Ls.). Dieser ist zwar dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder untergeordnet; der Bund hat seine Gewährleistungspflicht gegenüber den Gemeinden jedoch dadurch wahrzunehmen, dass deren Finanzbedarf – im Wesentlichen auf der Grundlage der festgestellten Einwohnerzahlen – in die Landesbedarfsermittlung eingestellt wird.

b) Transparenz und Voraussehbarkeit

Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet die Finanzverfassung den Gesetzgeber, das Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch „anwendbare, allgemeine ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen“ (BVerfGE 101, 158, 1. Leitsatz). Der Gesetzgeber muss

„die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen gewährleisten und die Mittelverteilung transparent machen.“
(BVerfGE 101, 158, 2. Leitsatz)

Für die Gemeinden folgt dieser Grundsatz aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, die ihre Finanzhoheit umfasst (siehe zuletzt insbesondere BVerfGE 125, 141 (168) sowie BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BVL 2/13 (NVwZ 2015, 728), insbesondere Rn. 49-56). Für Länder folgt dies aus dem Gebot des Art. 107 GG, insbesondere dem Gebot des Länderfinanzausgleiches (Art. 107 Abs. 1 und Abs. 2 GG).

c) Grundlage: Zuverlässige Erfassung der Einwohnerzahlen

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus entschieden, dass der Gesetzgeber sicherzustellen hat, dass die Beteiligten „die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren“ (BVerfGE 101, 158, 2. Leitsatz sowie Seite 217 ff.); darüber hinaus müssen die Regelungen „nachvollziehbar und widerspruchsfrei“ sein (BVerfGE 101, 158 (233)). Insbesondere hat der Gesetzgeber ein „abstraktes Bedarfskriterium“ zu bestimmen:

„Als solches bietet sich die jeweilige Einwohnerzahl der Länder an, in der die Finanzierungsaufgaben des demokratischen Rechtsstaats sachgerecht zum Ausdruck kommen.“

(BVerfGE 101, 158 (223))

In Hinblick auf die Länder hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Bundesgesetzgeber von Verfassungswegen verpflichtet ist, die „zuverlässige Erfassung der Finanzkraft“ aufgrund „verlässlicher“ Grundlagen zu bestimmen und hierbei die „Finanzkraft“ definiert als das „Finanzaufkommen bezogen auf die Zahl der Einwohner“ (BVerfGE 72, 330 (331 f.)).

2. Langfristig keine wirksame Bestimmung der Einwohnerzahlen der Gemeinden und Länder (Suspendierung der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen)

Widerspruch und Anfechtungsklage haben aufschiebende Wirkung; dies gilt nach § 80 Abs. 1 VwGO ausdrücklich auch für feststellende Verwaltungsakte. Die Folge ist, dass Wirkung und Vollziehbarkeit des angefochtenen Bescheides – insbesondere also die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen – bis zum rechtskräftigen Abschluss der Klage suspendiert sind. Wird der Klage stattgegeben, wird die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen aufgehoben; eines weiteren Rechtsaktes – etwa eines neuen Bescheides – bedarf es wegen der Gestaltungswirkung des Anfechtungsurteils nicht. Wird die Klage rechtskräftig abgewiesen, entfällt die aufschiebende Wirkung mit Wirkung ex nunc erst ab dem letztinstanzlichen Urteil.

3. Unvereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG sowie mit dem verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot

Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und der angemessenen Finanzzuteilungen an die Länder (Art. 107 GG) ist verletzt, da die Zutei-

lungen auf der Grundlage suspendierter Feststellungen der amtlichen Einwohnerzahlen beruhen; die Feststellungen sind damit (aufschiebend bedingt) unwirksam mit der Folge, dass den Finanzaufteilungen an Gemeinden und Länder weiterhin die amtlichen Einwohnerzahlen zugrunde gelegt werden müssen, die vor dem Zensus 2011 galten. Dies ist aber nicht der Fall, da die amtlichen Einwohnerzahlen, die durch den Zensus 2011 festgestellt wurden, nunmehr Grundlage der Finanzaufteilung ist.

Unabhängig davon verletzt es die Grundsätze der Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen der Gemeinden und Länder, wenn die amtlichen Einwohnerzahlen erst nach rechtskräftigem Abschluss gemeindlicher Klagen – und dann jedenfalls mit schwerwiegenden Korrekturen – festgestellt werden. Martini hat daher zutreffend dargelegt, dass die Intransparenz und Unbestimmtheit des Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystems aufgrund der suspendierten Feststellungen der amtlichen Einwohnerzahlen – und der zu erwartenden erheblichen Korrekturerfordernisse – den Vertrauensschutz der Gemeinden (aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und der Länder (aus Art. 107 GG) und mithin das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot verletzt.

2
Spricht es
für NRW-
Lösung?

V. Verfassungskonforme Auslegung ausgeschlossen

Eine verfassungskonforme Auslegung der § 7 Abs. 1 und 2 ZensG sowie des § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV ist ausgeschlossen:

Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesfassungsgerichts ist die verfassungskonforme Auslegung eines Gesetzes geboten, wenn

„Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelung und deren Sinn und Zweck mehrere Deutungen (zulässt), von denen eine zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis führt.“

(BVerfGE 119, 247 (274); siehe zuletzt Beschluss vom 16.12.2014 – 1 BvR 2142/11, Juris, Rn. 86)

Bereits der Wortlaut der in Rede stehenden Gesetze ist eindeutig und lässt eine (verfassungskonforme) Auslegung nicht zu:

Dies gilt zunächst für die Delegation und Subdelegation der entscheidenden Normsetzung des Stichprobenverfahrens vom Gesetzgeber auf den Verordnungsgeber und von diesem auf ein privates Forschungsprojekt (Art. 80 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4 GG). Es gilt uneingeschränkt ferner für die mangelnde Bestimmtheit und Vollziehbarkeit des Stichprobenverfahrens (Art. 20 Abs. 3 GG). Und schließlich gilt es für die mangelnde Gewährleistung des Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG), der nicht durch den Rückgriff auf allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche und verwaltungsprozessrechtliche Regelungen geheilt werden kann.

Soweit Gemeinden aufgrund ihrer Größe beziehungsweise strukturellen Besonderheit offenkundig benachteiligt werden gegenüber Gemeinden unter 10.000 Einwohnern (§ 7 Abs. 1 ZensG, § 2 Abs. 3 Ziff. 3 StichprobnV), ist eine verfassungskonforme Auslegung wegen der genauen Vorgaben des Gesetzes ebenfalls ausgeschlossen.

Im Übrigen ist jegliche verfassungskonforme Auslegung bereits deshalb ausgeschlossen, weil sie dem „klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers“ widerspräche. Sinn des Zensus ist insbesondere die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen auf der Grundlage einer „Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) mit Stand vom 09. Mai 2011 (Berichtszeitpunkt)“ (§§ 1 Abs. 1 und 3 ZensG). Ein Zensus mit einem bestimmten Berichtszeitpunkt ist nicht wiederholbar und entzieht sich damit in toto einer verfassungskonformen Auslegung; insbesondere lassen sich die Ergebnisse des Zensus 2011 – also die festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden und der Länder zum „Berichtszeitpunkt“ (09. Mai 2011) – ohnehin nicht wiederholen.

E. Verfassungsgrundsatz der „interkommunalen Gleichbehandlung“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG); willkürliche Ungleichbehandlung größerer Gemeinden (insbesondere der Stadtstaaten)

Die normativen Grundlagen des Zensus 2011 sind darüber hinaus mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung interkommunaler Gleichbehandlung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar und für nichtig zu erklären (§ 78 Satz 1 BVerfGG):

Wie ausgeführt hat der Bund von Verfassungswegen eine Gewährleistungspflicht für die Finanzausstattung der Gemeinden, die er insbesondere dadurch wahrnimmt, dass er im horizontalen Finanzausgleich den Finanzbedarf der Gemeinden in die Landesbedarfsermittlung einstellt (oben D IV); In Hinblick auf die Zuteilung der Einkommenssteuer ist wesentliche Bemessungsgrundlage die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden und Länder. Da die tragenden normativen Grundlagen des Zensus 2011 mit dem Grundgesetz unvereinbar sind und daher keine validen und transparenten Grundlagen der Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden gewährleisten können, stellt bereits dies eine willkürliche Verletzung der Garantie der „interkommunalen Gleichbehandlung“ jedenfalls derjenigen Gemeinden dar, die aufgrund des Zensus 2011 eine schwerwiegende Reduzierung ihrer Finanzausstattung hinzunehmen haben.

Verschärft gilt dies für die ungerechtfertigte Regelung, das Stichprobenverfahren grundsätzlich nur in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern durchzuführen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ZensG, § 2 Abs. 3 Ziff. 2 StichprobenV). Dies hat erwartungsgemäß zu dem Ergebnis geführt, dass die ca. 9.500 Gemeinden unter 10.000 Einwohnern die „Gewinner“ und die größeren Gemeinden die „Verlierer“ des Zensus 2011 sind; die Stadtstaaten (Berlin und Hamburg), die überhaupt keine (kleineren) Gemeinden umfassen, haben besonders schwerwiegende rechnerische Verluste ihrer Einwohnerzahlen hinzunehmen. Im Einzelnen:

I. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der interkommunalen Gleichbehandlung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG

Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung ist Ausprägung der Gewährleistung der Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG:

„Die Länder sind ... verfassungsrechtlich verpflichtet, ihre Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich gleich zu behandeln. Der Gleichsatzgrundsatz gilt nicht nur gegenüber dem Bürgern, sondern – als Ausfluss des Rechtsstaatsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) – auch im Verhältnis der Hoheitsträger untereinander.“
(BVerfGE 83, 363 (393))

Aus dem „interkommunalen Gleichbehandlungsgebot“ folgt insbesondere, dass Bund und Länder Regelungen, die Auswirkungen auf die Finanzverteilung haben, auf sachlicher Grundlage - d.h. willkürfrei - vorzunehmen haben. Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 07.10.2014 (2 BvR 1641/11; NVwZ 2015, 136, Rn. 106-108) Folgendes entschieden:

„Schafft der Gesetzgeber allerdings eine Verteilungssituation und eröffnet er Gemeinden und Gemeindeverbänden zumindest eine Chance auf das normativ verknappte Gut, so hat er dabei das allgemeine Willkürverbot in Gestalt des Gebotes interkommunaler Gleichbehandlung zu beachten...“

Zwar gelten die Grundrechte im Allgemeinen und das Grundrecht des Art. 3 Abs. 1 GG im Besonderen grundsätzlich nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts (vgl. BVerfGE 21, 362 (372 f.); 26, 228 (244)); sie gelten daher auch nicht für Gemeinden und Gemeindeverbände, die insoweit keine Grundrechtsträger im Sinne von Art. 19 Abs. 3 GG sind (vgl. BVerfGE 45, 63 (78 f.); 61, 82 (100 ff.)). Dessen ungeachtet verpflichten das Bundesstaatsprinzip und das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) Bund und Länder, mit Blick auf ihnen nachgeordnete Hoheitsträger das Gebot der Gleichbehandlung zu beachten.

Das gilt grundsätzlich auch mit Blick auf Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. BVerfGE 83, 363 (393); zuvor bereits ähnlich BVerfGE 76, 107 (119)). Soweit Bund und Länder Verteilungsentscheidungen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden vorsehen und durchführen, dürfen sie zwischen diesen jedenfalls nicht willkürlich differenzieren. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet,

einzelne Gemeinden oder Gemeindeverbände aufgrund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen, und ist verletzt, wenn für eine unterschiedliche Behandlung kein sachlicher Grund besteht...

Gefordert ist nicht die bestmögliche und gerechteste Lösung; angesichts der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist auch nicht entscheidend, ob eine Regelung notwendig oder gar unabweisbar ist. Vielmehr kommt ihm insoweit ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der gewahrt ist, wenn er sich auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützt“.

In dem gleichen Urteil hat das Bundesverfassungsgericht schließlich aus dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot auch verfahrensrechtliche Anforderungen hergeleitet, und zwar insbesondere ein transparentes Verteilungsverfahren, eine adäquate Verfahrensgestaltung sowie Anhörungs- und Begründungspflichten:

„Fordert das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung eine gleichmäßige Verteilung knapper Mittel oder Güter zwischen den konkurrierenden Kommunen, so ist aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit ein transparentes Verteilungsverfahren zu gewährleisten.“
(Rn. 110)

Darüber hinaus ist bei Eingriffen in den nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Aufgabenbestand nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips zu beachten, der

„auch im Staatsorganisationsrecht dort Bedeutung erlangen kann, wo Träger öffentlicher Gewalt mit Rechten gegenüber dem Staat ausgestattet sind. Dies ist bei der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch den Gesetzgeber der Fall.“
(BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, NVwZ 2015, 728 Rn. 55)

II. Willkürliche Ungleichbehandlung von Gemeinden über 10.000 Einwohner (Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 1 ZensG und des § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV)

Der Gesetzgeber hat in § 7 Abs. 1 ZensG Gemeinden unter 10.000 Einwohnern von der Stichprobenerhebung ausgenommen mit der Folge, dass

bundesdurchschnittlich die größeren Gemeinden (insbesondere die Stadtstaaten) die gesamten rechnerischen Verluste des Stichprobenverfahrens hinzunehmen hatten:

1. Willkürliche Exemption von Gemeinden unter 10.000 Einwohnern aus dem Stichprobenverfahren (§ 7 Abs. 1 ZensG)

Die Begründung des Gesetzgebers für die Exemption der ca 9.500 Gemeinden unter 10.000 Einwohnern aus dem Stichprobenverfahren (§ 7 Abs. 1 ZensG) ist offensichtlich unhaltbar:

a) Keine Auswertung des Zensusstests 2001

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde die Exemption der ca. 9.500 kleineren Gemeinden (unter 10.000 Einwohnern) aus dem Stichprobenverfahren in § 7 Abs. 1 ZensG im Wesentlichen mit „Ergebnissen des Zensusstests 2001“ begründet:

„Wie der Zensusstest zum Stichtag 05. Dezember 2001 gezeigt hat, verteilen sich Übererfassungen und Untererfassungen unterschiedlich und kommen in Abhängigkeit von der Gemeindestruktur verschieden häufig vor.“
(BT-Drucksache 16/12219, S. 30)

Der Gesetzgeber geht mithin zutreffend davon aus, dass der Zensusstest 2001 die Grundlagen für die Durchführung eines verbindlichen Zensus – dann im Jahre 2011 – schaffen sollte (oben C | 2).

Dass der Zensusstest 2001 eine valide Grundlage für die Durchführung des Zensus 2011 darstellt, ist aber bereits deshalb zweifelhaft, weil der Zensusstest 2001 nicht den gesetzlichen Anforderungen genügte; insbesondere wurde er nicht auf der Grundlage einer bundesweit repräsentativen statistisch-methodischen Untersuchung durchgeführt (§ 1 Abs. 1 ZensTeG 2001).

Besonders schwerwiegend ist jedoch, dass dem Gesetzgeber keine Auswertung des Zensusstests 2001 vorlag, die Grundlage des Zensus 2011 hätte sein können:

Die Gesetzesmaterialien geben hierzu nichts her. Der Entwurf der Bundesregierung zum ZensG sowie die weiteren Gesetzesmaterialien referieren lediglich – und ohne Begründung und Quellenangabe – behauptete „Ergebnisse des Zensusstests 2001“; es heißt in der Begründung zu § 7 Abs. ZensG:

„So wurde festgestellt, dass beide Fehlerraten in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern geringer sind als in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern. Zudem ist der Saldo zwischen den beiden einander entgegen wirkenden Fehlern in kleineren Gemeinden tendenziell geringer. Im Zensusstest wurden daher Modelle zur Fehlerkorrektur entwickelt, die zwischen Gemeindegrößen unterhalb von 10.000 Einwohnern und ab 10.000 Einwohnern unterscheiden.“

(BT-Drucksache 16/12219, S. 30)

Auf welcher fachlichen Grundlage diese Begründung beruht, ist nicht ersichtlich. In späteren Stellungnahmen des Bundesamtes für Statistik wird angedeutet, bei der Auswertung des Zensusstests 2001 handele es sich um das Papier „Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensusstests“ (Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 8/2004, S. 813-833, www.destatis.de/DE/Publikationen/Wirtschaftsstatistik/Zensus/Test/Ergebnisse).

Ein solches Papier kann nicht ernsthaft Grundlage der Bewertung des Zensusstests 2001 durch den Gesetzgeber des ZensG sein: das Papier referiert einige interessante Ergebnisse und alternative Vorschläge zur Durchführung eines weiteren Zensus mit oder ohne Stichprobenverfahren; konkrete Ergebnisse enthält es nicht. Offensichtlich wurde es auch vom Gesetzgeber nicht zur Kenntnis genommen.

Folgerichtig hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung darauf hingewiesen, dass die Klassifizierung in Einwohnerzahlen unter und über 10.000 wissenschaftlich nicht gerechtfertigt ist und die Bundesregierung aufgefordert,

„mit Blick auf die Gerichtsfestigkeit der über den Zensus festgestellten Einwohnerzahlen wissenschaftlich fundiert das gewählte Stichprobenverfahren umfassend darzulegen und zu begründen“.
(BT-Drucksache 16/12219, S. 59)

Die Gegenäußerung der Bundesregierung enthält hierzu nichts
(BT-Drucksache 16/12219, S. 74).

In den Vorlagen zu dem erweiterten Berichterstattegespräch des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 20. April 2009 wurde die Exemption der Gemeinden unter 10.000 Einwohnern aus dem Stichprobenverfahren insbesondere von dem juristischen Sachverständigen Ziekow als verfassungswidrig gerügt (Ausschussdrucksache 16(4) 586 (B), S. 17). Ziekow wies insbesondere darauf hin, dass diese Exemption nicht nur die größeren Gemeinden (über 10.000 Einwohner) benachteiligt, sondern darüber hinaus auch diejenigen Länder, die strukturell (relativ) weniger kleine Gemeinden umfassen oder (wie die beiden Stadtstaaten) überhaupt keine Gemeinden.

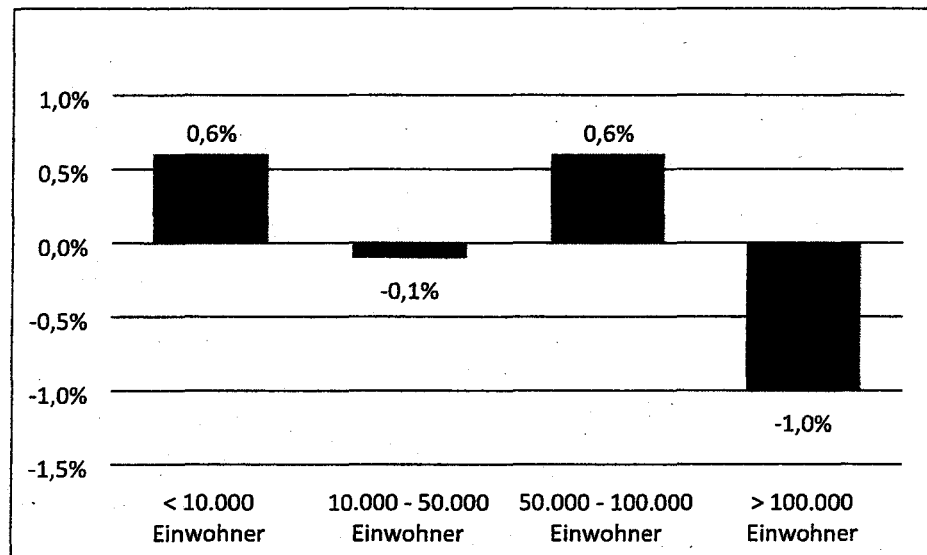
b) „Ergebnisse des Zensustests 2001“ rechtfertigen keine Exemption kleinerer Gemeinden aus dem Stichprobenverfahren

Legt man – wie das Bundesamt für Statistik – zur Auswertung des Zensustests 2001 das Papier „Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Ergebnisse des Zensustests“ aus dem Jahre 2004 zugrunde, ergibt sich darüber hinaus, dass für die – nicht begründete – Unterstellung des Gesetzgebers auch jegliche sachliche Grundlage fehlt: Das Stichprobenverfahren

des Zensus 2001 weist für Gemeinden bis zu 100.000 Einwohnern (also nicht 10.000 Einwohnern) keine Unterschiede auf; lediglich für Gemeinden mit (deutlich) mehr als 100.000 Einwohnern war eine Korrektur der Bevölkerungszahlen aufgrund des Stichprobenverfahrens nach unten zu erwarten. Dies ergibt sich aus folgender Tabelle:

Tabelle 1:

Korrekturen der Bevölkerungszahlen aufgrund des Stichprobenverfahrens gegenüber den Melderegistern im Zensus 2001



Quelle: Statistisches Bundesamt (2004, S. 833); eigene Berechnungen und Aufbereitung

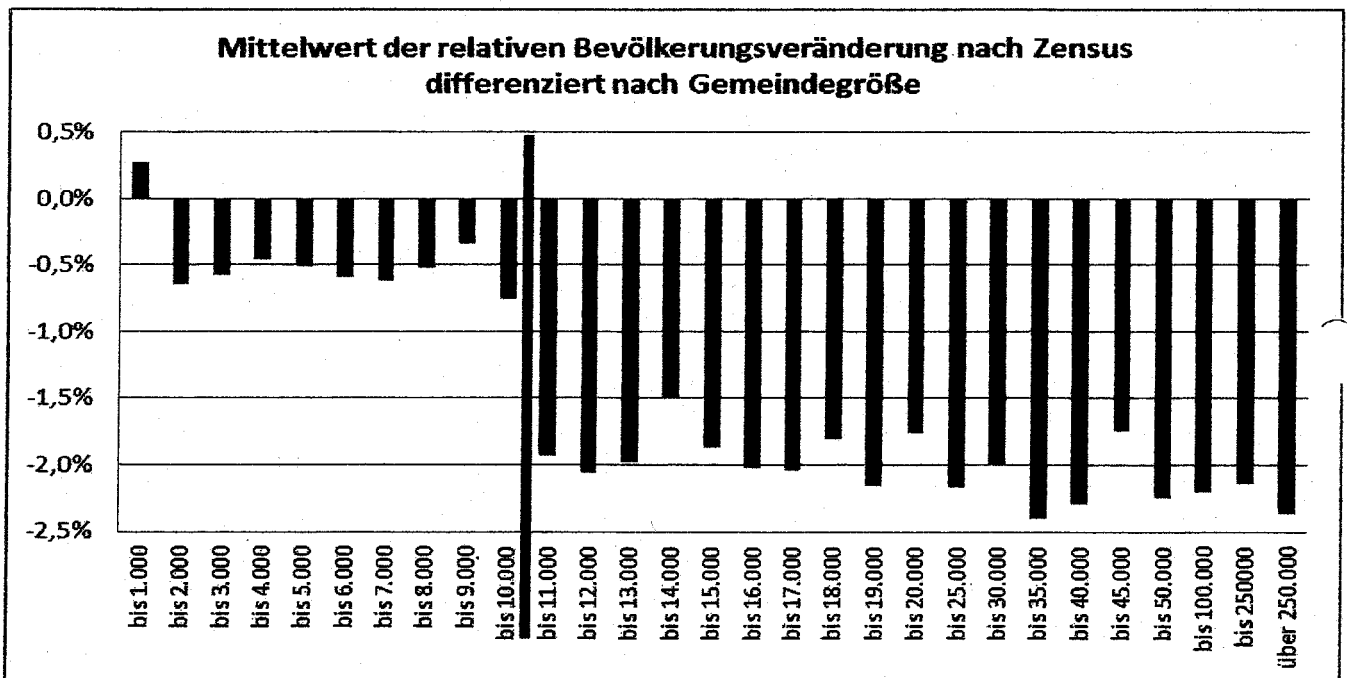
Die Tabelle zeigt die Korrekturen der Bevölkerungszahlen (Saldo der Fehlbestände und Karteteilen) im Zensus 2001 differenziert nach Einwohnerklassen. Das Ergebnis ist eindeutig: der Zensus 2001 hat ergeben, dass bei Gemeinden über 10.000 Einwohnern kein systematischer Anstieg der Fehlerquoten festzustellen ist. Eine Korrektur nach unten ist lediglich für Gemeinden ab 100.000 Einwohnern zu erwarten, wobei die

„Ergebnisse des Zensustests 2001“ keine weitere Differenzierung der Einwohnerklassen für größere Gemeinden enthalten, so dass nicht zu ersehen ist, ob die Korrektur der Einwohnerzahlen etwa bereits bei Gemeinden von 110.000 oder 200.000 Einwohnern beginnt oder möglicherweise erst bei Gemeinden mit mehreren hunderttausend Einwohnern.

2. Zensus 2011 bestätigt die willkürliche Benachteiligung der großen Gemeinden und der Länder mit wenigen kleinen Gemeinden (insbesondere Stadtstaaten)

Die Willkürlichkeit der Exemption der Gemeinden unter 10.000 Einwohnern aus dem Stichprobenverfahren zeigt sich evident auf der Grundlage der nunmehr vorliegenden Ergebnisse des Zensus 2011; dies ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

Tabelle 2:



Quelle: Statistisches Bundesamt; statistische Aufbereitung

Die überverhältnismäßig hohen (relativen) Einwohnerverluste von Gemeinden über 10.000 Einwohnern (bis weit über 100.000 Einwohner) lassen sich mit den saldierten Einwohnerverlusten im Zensusstest 2001 nicht rechtfertigen; sie sind allein der Tatsache geschuldet, dass der Gesetzgeber ohne nachvollziehbaren Grund Gemeinden bis 10.000 Einwohnern vom Stichprobenverfahren exemptiert hat. Die These, dass die Melderegister größerer Gemeinden höhere Fehlerquoten aufweisen als die Melderegister kleinerer Gemeinden wurde durch den Zensus 2011 erwartungsgemäß falsifiziert.

Die Ergebnisse sind im Übrigen inzwischen wissenschaftlich substantiiert ausgewertet worden, und zwar insbesondere in der Expertise von Christensen u.a. „Everything Counts! – Warum kleinere Gemeinden die Gewinner der Zensuserhebung 2011 sind“ (2014, <http://arxiv.org/abs/1409.1360>).

F. Verletzung des Verfassungsgrundsatzes der „interföderalen Gleichbehandlung“ (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 107 GG)

Die normativen Grundlagen des Zensus 2011 sind darüber hinaus mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Länder auf föderative Gleichbehandlung unvereinbar. Die Ergebnisse der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden wirkt sich unmittelbar auf die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl der Länder aus und mithin – wie ausgeführt – auf die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich, bei der Verteilung des Mehrwertsteueraufkommens sowie in einer Vielzahl weiterer Bereiche. Die dargestellten Verletzungen des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots (oben E) begründen daher auch die Verletzung des föderativen Gleichbehandlungsgebots (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG), und zwar insbesondere in Hinblick auf die Gewährleistungen des Art. 107 GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat in gefestigter Rechtsprechung ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern bejaht:

„Aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern.“

(BVerfGE 72, 330, 331 und 395 ff., s. hierzu ferner in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts E 86, 148 (251 f., 261; 101, 158 (224 f.); 116, 327 (381 f.); sowie zuletzt E 119, 394 (410 f.))

Verfassungsrechtliche Grundlage des föderativen Gleichbehandlungsgrundsatzes ist Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG (so ausdrücklich BVerfGE 119, 394 (410 f.)).

In Hinblick auf die Finanzverwaltung und insbesondere den sogenannten horizontalen Finanzausgleich hat das Bundesverfassungsgericht in Auslegung des Art. 107 Abs. 2 GG entschieden, dass der Bund verpflichtet ist,

„durch Gesetz sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.“

(So grundsätzlich E 72, 330, 395 ff.)

G Verfassungswidrigkeit der in § 19 ZensG angeordneten Vernichtung sämtlicher Erhebungsunterlagen (insbesondere Verletzung der Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes); einstweilige Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG dringend geboten

Mit dem Grundgesetz unvereinbar sind ferner die Löschanordnungen des § 19 ZensG. Die Bestimmung sieht vor, dass die Hilfsmerkmale zu löschen sind, „sobald bei den Statistischen Ämtern die Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit abgeschlossen ist“ (§ 19 Abs. 1 Satz 1 ZensG). „Spätestens vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt“ sind die Hilfsmerkmale zu löschen und die Erhebungsunterlagen zu vernichten (§ 19 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 ZensG).

Sind bereits die tragenden gesetzlichen Grundlagen des Zensus 2011 (§ 7 Abs. 1 und 2 ZensG, § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV) mit der materiellen Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG) unvereinbar (oben D III), gilt dies verschärft für die Vernichtungsanordnung des § 19 ZensG, die jegliche gerichtliche Überprüfbarkeit der Feststellung der Einwohnerzahlen definitiv vereitelt; § 19 ZensG ist darüber hinaus mit dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unvereinbar. Im Einzelnen:

I. Verfassungsrechtlicher Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

§ 19 ZensG ist mit dem Grundgesetz unvereinbar, weil die Bestimmung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der gesetzlichen Ausgestaltung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG im besonderen Maße zu beachten ist (siehe hierzu grundlegend BVerfGE 125, 141 (167 f.) sowie zum Gebot der Verhältnismäßigkeit zuletzt BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 (NVwZ 2015, 729, Rn. 55) sowie zur Zulässigkeit von Datenlöschungen BVerfGE 109, 279 (333 f.) „Großer Lauschangriff“).

Die vom Gesetzgeber einzig angeführten datenschutzrechtlichen Gründe fallen nicht ins Gewicht; die schwerwiegenden Eingriffe in die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Gemeinden und Länder hat der Gesetzgeber gar nicht erst erwogen.

1. § 19 ZensG verschärft die Lösungsregelungen der allgemeinen Statistik

a) Lösungsregelungen der allgemeinen Statistik

Das BStatG sieht – aus datenschutzrechtlichen Gründen – zunächst in § 12 Abs. 1 die Löschung von Hilfsmerkmalen vor, „sobald“ die Überprüfung der Statistik abgeschlossen ist (Satz 1). Hilfsmerkmale sind von den Erhebungsmerkmalen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu trennen und gesondert aufzubewahren (Satz 2). § 12 Abs. 2 BStatG sieht bei periodischen Erhebungen die Löschung der Hilfsmerkmale nach Beendigung des Zeitraums der wiederkehrenden Erhebungen vor.

Schließlich regelt § 16 Abs. 5 BStatG die Zulässigkeit der Übermittlung von Statistiken an sogenannte „abgeschottete Stellen“. Die Daten werden unverfremdet an einer abgeschotteten Stelle aufbewahrt. Die Datennutzer können extern auf dieser Basis in einer definierten Software einen Syntax-Code erstellen, der – nach Prüfung durch das Forschungsdatenzentrum – in der abgeschotteten Stelle auf die Daten angewandt wird. Die Prüfung umfasst dabei in erster Linie die Gewährleistung des Datenschutzes. Die Ergebnisse der Datenauswertung können dann den Datennutzern zur Verfügung gestellt werden, ohne dass diese Zugang zu den Daten haben. Das beschriebene Vorgehen ist seit Jahren im Rahmen der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder etabliert.

b) Verschärfung der Löschung und Vernichtung durch § 19 ZensG als lex specialis

Dem gegenüber verschärft § 19 ZensG als lex specialis die Lösungs- und Vernichtungsvorschriften des BStatG mehrfach:

Während die allgemeinen Löschungsvorschriften des § 12 Abs. 1 BStatG nur „Hilfsmerkmale“ betreffen (also insbesondere die Namen gemäß § 6 Abs. 3 ZensG), ordnet § 19 ZensG die definitive Löschung und Vernichtung sämtlicher Daten und „Erhebungsunterlagen“ an, also auch solcher Daten, die keine „Hilfsmerkmale“ sind, eine Zuordnung zu Namen und Personen a priori ausschließen und mithin datenschutzrechtlich irrelevant sind.

Darüber hinaus ordnet § 19 Abs. 2 ZensG die Löschung und Vernichtung sämtlicher Daten und „Erhebungsunterlagen“ definitiv innerhalb von vier Jahren an. In dem Entwurf der Bundesregierung zum ZensG wird diese Verschärfung wie folgt begründet:

„Die Regelung schreibt eine Vernichtung der Erhebungsunterlagen vor. Sie sind nach Abschluss der Aufbereitung des Zensus, spätestens aber vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt, zu vernichten.“
(BT-Drucksache 16/12219, S. 48)

Eine weitere Begründung enthält der Entwurf nicht.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde der Entwurf daher auch scharf kritisiert. So heißt es in der Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) vom 15. April 2009 an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksache 16 (4) 589) wie folgt:

„Der Zwang, Zensusergebnisse nach einer kurzen Frist löschen zu müssen, würde in erheblichem Maße die Planungsfähigkeit der Kommunen beeinträchtigen. Die Adresse ist auf kommunaler Ebene kein Hilfsmittel der Erhebung, sondern originäres Erhebungsmaterial zur räumlichen Klassifikation und so flexibel in Aggregation von Daten.“

Nach unserer Auffassung ist die adressgenaue Rückübermittlung von Zensusdaten an die Kommunen rechtlich zulässig, wenn die Kommunen über eine abgeschottete Statistikstelle im Sinne des § 16 Abs. 5 Bundesstatistikgesetz führen.“

(Stellungnahme, S. 3)

In der Stellungnahme des Präsidenten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz zu dem erweiterten Berichterstattungsgespräch im Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 20. April 2009 (Ausschlussdrucksache 16 (4) 586 (C)) heißt es wie folgt:

„Den Anforderungen des Datenschutzes wird auch bei anschriftenbezogener Übermittlung und Speicherung der Zensusergebnisse in vollem Umfang Rechnung getragen, da diese Daten nur in den gesondert abgeschotteten Statistikbereichen gespeichert und ausgewertet werden dürfen. Ein unmittelbarer Zugriff der Verwaltung auf Einzeldaten wird so im bestehenden System wirksam unterbunden. Für Kommunen ohne abgeschotteten Statistikbereich können die statistischen Ämter Auswertungen aus dem Zensus auf Anfrage erstellen.“

(Stellungnahme, S. 5)

2. Keine gesetzgeberische Abwägung

§ 19 ZensG, der schließlich mit dem Wortlaut des Gesetzentwurfes der Bundesregierung beschlossen wurde, verletzt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da der Gesetzgeber die Auswirkungen auf die Grundrechte der Gemeinden (Art. 19 Abs. 4, Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG) weder gesehen, noch abgewogen hat.

Die – vom Gesetzgeber einzig erwogenen – datenschutzrechtlichen Belange der Auskunftspflichtigen fallen nicht ins Gewicht. Selbstverständlich ist der Datenschutz der Auskunftspflichtigen auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts E 65, 1 von Bedeutung. Das verfassungsrechtliche Schutzbedürfnis der Gemeinden (und Länder) auf eine Feststellung ihrer amtlichen Einwohner de lege artis und deren gerichtliche Überprüfung ist jedoch im Rahmen der Verfassungsordnung erheblich höher zu gewichten. Verhältnismäßig wäre mithin nur eine Abschwächung der Löschungsvorschriften des BStatG gewesen, nicht aber eine Verschärfung.

Darüber hinaus wäre der Datenschutz der Auskunftspflichtigen ohne weiteres aufgrund der Regelungen des BStatG in vollem Umfang gewahrt worden; dies gilt sowohl für die grundsätzliche Regelung des § 12 BStatG als auch für die weitere Möglichkeit der Abschottung der Erhebungsdaten gemäß § 16 Abs. 5 BStatG. Dies gilt auch für die weiteren etablierten statistischen Möglichkeiten des Datenschutzes, etwa die Pseudonymisierung, d. h. die Ersetzung der persönlichen Angaben (Namen, Geburtsdatum etc.) durch mathematische Schlüsselzuteilungen.

II. Verfassungskonforme Auslegung des § 19 ZensG ausgeschlossen

Eine verfassungskonforme Auslegung ist nach den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht zu den Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung aufgestellt hat (BVerfGE 119, 247(274), siehe zuletzt Beschluss vom 16.12.2014 – 1 BvR 2142/11, Rn. 86; oben D V), ausgeschlossen:

1. Wortlaut

Der Wortlaut des § 19 ZensG ist eindeutig und lässt eine verfassungskonforme Auslegung nicht zu: die definitive Frist zur Löschung und Vernichtung läuft „spätestens 4 Jahre nach dem Berichtszeitpunkt“ ab; der „Berichtszeitpunkt“ ist in § 1 ZensG mit dem 09. Mai

2011 definiert. Dies entspricht auch unverändert bis heute dem grundsätzlichen Rechtsstandpunkt und der Verwaltungspraxis der Statistikämter der Länder und des Bundes, die bereits mit der Löschung der Daten und Vernichtung der Erhebungsunterlagen begonnen haben.

2. Entstehungsgeschichte

Auch die Entstehungsgeschichte des § 19 ZensG schließt eine verfassungskonforme Auslegung aus:

Das letzte Volkszählungsgesetz (Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1987); im Folgenden: **VoZähIG 1987**) enthielt zwar ebenfalls keine ausdrückliche Regelung über den Fristbeginn der Löschanordnungen (§ 15). In der Judikatur setzte sich jedoch unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien die Rechtsauffassung durch, dass der Lauf der Lösungsfrist erst nach Bestandskraft des Bescheides über die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen beginnt (siehe hierzu etwa VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 07.12.1987 – Z 10 S 482/87 – NJW 1988, 988 (989)). Dies wurde damit begründet, dass ausweislich der Gesetzesmaterialien der Gesetzgeber des VoZähIG 1987 unter Hinweis auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und die materielle Beweislast der Statistikämter ausdrücklich hervorgehoben hatte, dass – im Falle verwaltungsgerichtlicher Klagen – Fristbeginn der Lösungsanordnung erst die Bestandskraft der Feststellungsbescheide ist (siehe hierzu BT-Drucksache 10/2814, S. 25).

Wenn der Gesetzgeber des ZensG angesichts der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum VoZähIG 1987 sowie insbesondere angesichts der dezidierten Einwendungen der kommunalen Spitzenverbände in Hinblick auf die „Planungsfähigkeit der Kommunen“ den Fristablauf

für Löschung und Vernichtung der Erhebungsunterlagen auf den Tag genau bestimmt hat, kann § 19 ZensG nicht gegen den erklärten Willen des Gesetzgebers verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass diese Frist erst viele Jahre später abläuft.

Die strikten Anordnungen der Löschung und Vernichtung der Erhebungsunterlagen in § 19 ZensG entsprechen in vollem Umfang dem Willen des Gesetzgebers, der anscheinend das erste Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (E 65, 1) dahingehend missverstanden hat, dass den datenschutzrechtlichen Belangen der Auskunftspflichtigen ein absoluter Rang zuzuweisen ist, demzufolge andere Grundrechte oder Grundsätze der Verfassung erst gar nicht zu erwägen seien.

3. Systematik

Zu dem gleichen Ergebnis führt die systematische Auslegung des § 19 ZensG, insbesondere in Hinblick auf die Löschungs- und Vernichtungsregelungen des BStatG, die der Gesetzgeber des ZensG durch eine spezialgesetzliche Regelung derogiert hat.

III. Prüfung einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG von Amts wegen

Der Antragsteller regt an, dass das Bundesverfassungsgericht in eine Prüfung eintritt, ob geboten ist, von Amts wegen § 19 ZensG gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG einstweilen außer Kraft zu setzen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere E 117, 126 (135) sowie E 122, 342 (361)) dringend geboten:

Erginge die einstweilige Anordnung nicht und würde das Gesetz - § 19 ZensG - in diesem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle für nichtig erklärt, hätte dies schwerwiegende Folgen für die verfassungsrechtlich sta-

tuierten Rechte der betroffenen Gemeinden und Länder (siehe oben D, E, F). Jegliche gerichtliche Überprüfung der festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen aller Gemeinden und Länder der Bundesrepublik Deutschland würde hierdurch definitiv vereitelt; dem Zensus, zu dessen Durchführung die Bundesrepublik Deutschland auch unionsrechtlich verpflichtet ist, würde mithin seine Grundlage entzogen.

Würde die einstweilige Anordnung erlassen, § 19 ZensG sich aber als verfassungskonform erweisen, würden keine Nachteile entstehen, und zwar nicht einmal geringfügige. Datenschutzrechtliche Belange fallen nicht ernsthaft ins Gewicht, wenn die erhobenen Daten und Erhebungsunterlagen noch für einen begrenzten Zeitraum (bis zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Normenkontrollverfahren) weiterhin gesichert werden.

Darüber hinaus ist nunmehr aufgrund einzelner (rechtskräftiger) verwaltungsgerichtlicher Anordnungsentscheidungen in gemeindlichen Klageverfahren gegen die Feststellungsbescheide sowie aufgrund von Maßnahmen einzelner Statistikämter eine Situation entstanden, die in Hinblick auf die Gleichbehandlung der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 GG) und Länder (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG) sowie das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht hinzunehmen ist; im Einzelnen:

1. Verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zur Suspendierung des § 19 ZensG (Sperrwirkung des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG)

Im Rahmen einzelner verwaltungsgerichtlicher Klageverfahren von Gemeinden sind vor Kurzem gerichtliche Entscheidungen ergangen, durch die die Anordnung des § 19 ZensG suspendiert werden. So hat insbesondere das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen durch Beschlüsse vom 03. Juni 2015 (4 B 558/15 und 4 B 512/15) die Vollziehung der Anordnung des § 19 ZensG untersagt. Zur Begründung führt das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen insbe-

sondere aus, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie „eine subjektive Rechtsstellungsgarantie“ umfasst, die die Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes einschließt. Es komme „ernsthaft in Betracht“ die Fristbestimmung des § 19 ZensG dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass Erhebungsdaten aus dem Zensus 2011 erst dann zu löschen seien, wenn sie zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nicht mehr benötigt werden.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen wies die Beschwerden gegen mehrere verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zurück, die § 19 ZensG wegen einer „gravierenden Beeinträchtigung“ der materiellen Rechtsweggarantie für verfassungswidrig hielten (siehe etwa Beschluss des Verwaltungsgerichts Aachen vom 31.03.2015 – 4 L 222/15 – sowie Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 18.03.2015 – 13 K 7565/13 –; siehe ferner etwa den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover vom 20. Februar 2015 – 10 A 9651/14).

Diese verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zur Wahrung der materiellen Rechtsweggarantie sind zwar im Ergebnis zu begrüßen; sie überschreiten aber in Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grenzen verfassungskonformer Auslegung durch ein Fachgericht (oben D 5):

Die verwaltungsgerichtlichen Aussetzungsbeschlüsse betreffen ein formelles Bundesgesetz (§ 19 ZensG), also nicht eine Rechtsverordnung und unterfallen daher der Sperrwirkung des Art. 100 Abs. 1 GG. Diese gilt nicht nur für Urteile, sondern für sämtliche gerichtlichen Entscheidungen (siehe etwa BVerfGE 63, 1 (22 ff.)), also auch für abschließende und unanfechtbare Beschlüsse in verwaltungsgerichtlichen Anordnungsverfahren nach §§ 80 Abs. 5 und 123 VwGO. Auch die Entscheidungserheblichkeit ist eindeutig, da die verwaltungsgerichtlichen Anordnungsbeschlüsse ausschließlich auf der judizierten Verfassungswidrigkeit des § 19 ZensG beruhen.

Hinzukommt, dass die materielle Rechtskraft dieser Entscheidungen nur inter partes gilt (§ 121 VwGO), mithin nur in wenigen der über 1.000 Verfahren (darunter mehrere hundert Klagen), in denen Gemeinden die Feststellungsbescheide angefochten haben (oben A I 6). In der überwiegenden Zahl der gerichtlichen Klageverfahren haben die klagenden Gemeinden auch keine prozessrechtliche Möglichkeit mehr, die Suspendierung der Löschanordnung des § 19 ZensG gerichtlich durchzusetzen, da viele Verfahren – soweit hier bekannt ist – durch verwaltungsgerichtliche Beschlüsse gemäß § 94 VwGO ausgesetzt worden sind, und zwar wegen Vorgreiflichkeit in Hinblick auf das vorliegende Normenkontrollverfahren des Antragstellers.

2. Entscheidungen von Landesstatistikämtern zur Außerkraftsetzung des § 19 ZensG (keine Verwerfungskompetenz der Exekutive, Art. 20 Abs. 3 GG)

Unverändert vertreten die Statistikämter der Länder und des Bundes in den verwaltungsgerichtlichen Klagen der Gemeinden die Rechtsauffassung, dass die Anordnungen des § 19 ZensG entsprechend der strikten Fristsetzungen zu vollziehen sind; in der Verwaltungspraxis haben sie mit dem Vollzug auch bereits begonnen.

Auf verwaltungsgerichtliche Anfragen haben einzelne Statistikämter aber nunmehr damit begonnen, entgegen der Anordnung des § 19 ZensG Daten nicht zu löschen, sondern diese vielmehr in den besonderen Stellen gemäß § 12 Abs. 2 i.V.m. § 16 Abs. 5 BStatG abzuschotten. Dies ist mit dem Grundgesetz unvereinbar:

Zum einen ist die vollziehende Gewalt, der die Statistikämter angehören, an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG); eine Verwerfungskompetenz gegenüber Bundesgesetzen steht ihnen nicht zu.

Darüber hinaus hatte der Gesetzgeber nicht die Datenabschottung der allgemeinen Statistik (§ 12 Abs. 2 i.V.m. § 16 Abs. 5 BStatG) vorgesehen, sondern § 19 ZensG als *lex specialis* zu diesen Bestimmungen statuiert (oben G I 2); die Exekutive ist von Verfassungswegen nicht befugt, ihrem Handeln ein Gesetz zu Grunde zu legen, das der Gesetzgeber ausdrücklich derogiert hat.

3. Definitive Entwertung des gesamten Zensus 2011 bei Vollzug des § 19 ZensG (Aufhebung sämtlicher angefochtener Feststellungsbescheide)

Die Anordnung der Löschung und Vernichtung der Erhebungsunterlagen in § 19 ZensG wird in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu dem Ergebnis führen, dass die angefochtenen Bescheide der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl aufgehoben werden. Dies ergibt sich daraus, dass nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen und verwaltungsprozessrechtlichen Grundsätzen der Behörde die (materielle) Beweislast für die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts obliegt (siehe hierzu grundlegend Höfling in Sodan u.a., § 108 VwGO, insbesondere Rn. 106 ff. und 122 ff. mit umfangreichen Nachweisen auf die gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts). Die beklagten Statistikämter können ihrer materiellen Beweislast bereits grundsätzlich nicht genügen (oben D III); erstrecht gilt dies nach Löschung der Daten und Vernichtung der Erhebungsunterlagen.

Verwaltungsprozessrechtlich kann das Ergebnis daher nur sein, dass den Klagen mit dem Ergebnis stattgegeben wird, dass die angefochtenen Feststellungsbescheide aufgehoben werden. Dies würde dazu führen, dass die festgestellten Einwohnerzahlen für eine unübersehbare Vielzahl von Gemeinden (und Länder) nicht wirksam sind und dass mithin der gesamte Zensus 2011 jegliche Aussagekraft verliert.

Die Feststellungen lassen sich auch nicht nachholen, da der Zensus 2011 nicht revisibel ist und eine (auch nur partielle) Wiederholung des Zensus 2011 rechtlich, tatsächlich und methodisch ausgeschlossen ist.

Nach alledem sind die wesentlichen normativen Grundlagen des Zensus 2011 (insbesondere § 7 Abs. 1 und 2 ZensG sowie § 2 und 3 StichprobenV) mit dem Grundgesetz unvereinbar und für nichtig zu erklären; der Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel der Suspendierung der Löschanordnung des § 19 ZensG ist dringend geboten.

Die auf uns lautende Vollmacht ist beigelegt; die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist nach dem Beschluss des Antragstellers vom 16. Dezember 2014 (Ziff. III) federführend. Ferner sind die Anlagen beigelegt.

Dr. Reiner Geulen
(Rechtsanwalt)

Wichtige Hinweise

Relativer Standardfehler

Der Zensus 2011 hat die Einwohnerzahlen der Gemeinden mit einer hohen Genauigkeit und Güte ermittelt. Die Grundlage bildeten die Angaben aus den kommunalen Melderegistern. Da nicht alle Angaben vollständig und aktuell sind, ist bei Gemeinden mit mindestens 100000 Einwohnern eine statistische Korrektur durch die Haushaltsstichprobe erforderlich. Für diese Haushaltsstichprobe hat der Gesetzgeber zum einen den maximalen Stichprobenumfang festgelegt und zum anderen ein anzustrebendes Präzisionsziel definiert. Die tatsächlich realisierten Präzisionsmaße der Schätzungen der Einwohnerzahlen aus der Haushaltsstichprobe für Gemeinden mit mindestens 100000 Einwohnern weisen - gewichtet nach Einwohnerzahlen - im Bundesdurchschnitt mit einem Wert von 0,49 Prozent eine gute Qualität auf.

Der Standardfehler bezeichnet allgemein die Unschärfe, die ein aus einer Zufallsstichprobe hochgerechnetes Ergebnis zwangsläufig hat. Er lässt sich nur für Stichproben berechnen, bei denen die ausgewählten Einheiten – beim Zensus 2011 waren dies Anschriften mit Wohnraum - mit Hilfe eines mathematischen Zufallsverfahrens ausgewählt wurden. Bei einem einfachen relativen Standardfehler von 0,5 Prozent kann die Aussage getroffen werden, dass mit 95prozentiger Sicherheit der Unterschied zwischen der festgestellten und der tatsächlichen (aber unbekannt) Einwohnerzahl maximal 1 Prozent der Registerbevölkerung dieser Gemeinde beträgt. Das bedeutet z. B. für eine Gemeinde, für die eine Einwohnerzahl von 200000 ermittelt wurde, dass das Ergebnis mit 95 Prozent Wahrscheinlichkeit nicht mehr als 200 Personen von der tatsächlichen Einwohnerzahl abweicht, d. h. von Ausnahmefällen abgesehen in der Regel deutlich besser ist.

Eine Übersicht über den einfachen relativen Standardfehler aller Gemeinden Deutschlands finden sie in dieser Tabelle. Seit dem 08.11.2013 enthält diese Liste auch die Daten der Zensus-Stadtteile von Großstädten mit mehr als 400000 Einwohnern.

ergebnisse.zensus2011.de | zensus2011.de

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
010010000000	Flensburg, Stadt	0,74
010020000000	Kiel, Landeshauptstadt	0,49
010030000000	Lübeck, Hansestadt	0,60
010040000000	Neumünster, Stadt	0,74
010510011011	Brunsbüttel, Stadt	0,53
010510044044	Heide, Stadt	0,64
010530032032	Geesthacht, Stadt	0,53
010530083083	Lauenburg/ Elbe, Stadt	0,80
010530090090	Mölln, Stadt	0,61
010530100100	Ratzeburg, Stadt	0,55
010530116116	Schwarzenbek, Stadt	0,44
010530129129	Wentorf bei Hamburg	0,51
010540056056	Husum, Stadt	0,69
010540168168	Sylt	1,21
010550004004	Bad Schwartau, Stadt	0,47
010550012012	Eutin, Stadt	0,61
010550028028	Malente	0,96
010550032032	Neustadt in Holstein, Stadt	0,61
010550035035	Ratekau	0,78
010550040040	Stockelsdorf	0,58
010550044044	Scharbeutz	0,83
010550046046	Fehmarn, Stadt	1,10
010560015015	Elmshorn, Stadt	0,73
010560018018	Halstenbek	0,49
010560039039	Pinneberg, Stadt	0,62
010560041041	Quickborn, Stadt	0,62
010560043043	Rellingen	0,59
010560044044	Schenefeld, Stadt	0,62
010560048048	Tornesch, Stadt	0,84
010560049049	Uetersen, Stadt	0,54
010560050050	Wedel, Stadt	0,68
010570057057	Plön, Stadt	0,82
010570062062	Preetz, Stadt	0,65
010570091091	Schwentinental, Stadt	0,58
010580034034	Büdelsdorf, Stadt	0,56
010580043043	Eckernförde, Stadt	0,65
010580092092	Kronshagen	0,40

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
010580135135	Rendsburg, Stadt	0,56
010590075075	Schleswig, Stadt	0,67
010590120120	Harrislee	0,57
010590183183	Handewitt	0,65
010600004004	Bad Bramstedt, Stadt	0,61
010600005005	Bad Segeberg, Stadt	0,71
010600039039	Henstedt-Ulzburg	0,54
010600044044	Kaltenkirchen, Stadt	0,45
010600063063	Norderstedt, Stadt	0,47
010610029029	Glückstadt, Stadt	0,66
010610046046	Itzehoe, Stadt	0,74
010620001001	Ahrensburg, Stadt	0,53
010620004004	Bad Oldesloe, Stadt	0,41
010620006006	Bargteheide, Stadt	0,44
010620009009	Barsbüttel	0,62
010620018018	Glinde, Stadt	0,50
010620060060	Reinbek, Stadt	0,73
020000000000	Hamburg, Freie und Hansestadt	0,21
	01 Hamburg-Mitte	0,58
	02 Altona	0,57
	03 Eimsbüttel	0,60
	04 Hamburg-Nord	0,53
	05 Wandsbek	0,43
	06 Bergedorf	0,51
	07 Harburg	0,70
031010000000	Braunschweig, Stadt	0,29
031020000000	Salzgitter, Stadt	0,50
031030000000	Wolfsburg, Stadt	0,47
031510009009	Gifhorn, Stadt	0,50
031510025025	Sassenburg	0,68
031510040040	Wittingen, Stadt	0,67
031520004004	Bovenden, Flecken	0,42
031520007007	Duderstadt, Stadt	0,49
031520009009	Friedland	0,97
031520012012	Göttingen, Stadt	0,70
031520016016	Hann. Münden, Stadt	0,62
031520021021	Rosdorf	0,62

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
031530002002	Bad Harzburg, Stadt	0,85
031530005005	Goslar, Stadt	0,52
031530007007	Langelsheim, Stadt	0,46
031530012012	Seesen, Stadt	0,47
031530013013	Vienenburg, Stadt	0,41
031535402004	Clausthal-Zellerfeld, Bergstadt	0,54
031540010010	Helmstedt, Stadt	0,53
031540013013	Königslutter am Elm, Stadt	0,38
031540014014	Lehre	0,33
031540019019	Schöningen, Stadt	0,62
031550001001	Bad Gandersheim, Stadt	0,68
031550003003	Dassel, Stadt	0,38
031550004004	Einbeck, Stadt	0,57
031550011011	Northeim, Stadt	0,46
031550012012	Uslar, Stadt	0,35
031560002002	Bad Lauterberg im Harz, Stadt	0,75
031560009009	Herzberg am Harz, Stadt	0,87
031560011011	Osterode am Harz, Stadt	0,66
031570001001	Edemissen	0,54
031570003003	Ilse	0,73
031570004004	Lahstedt	0,35
031570005005	Lengede	0,38
031570006006	Peine, Stadt	0,47
031570007007	Vechede	0,44
031570008008	Wendeburg	0,56
031580006006	Cremlingen	0,50
031580037037	Wolfenbüttel, Stadt	0,57
032410001001	Hannover, Landeshauptstadt	0,34
	01 Innenstadt	0,70
	02 Außenstadt	0,33
032410002002	Barsinghausen, Stadt	0,40
032410003003	Burgdorf, Stadt	0,42
032410004004	Burgwedel, Stadt	0,51
032410005005	Garbsen, Stadt	0,57
032410006006	Gehrden, Stadt	0,59
032410007007	Hemmingen, Stadt	0,52
032410008008	Isernhagen	0,50

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
032410009009	Laatzten, Stadt	0,50
032410010010	Langenhagen, Stadt	0,59
032410011011	Lehrte, Stadt	0,48
032410012012	Neustadt am Rübenberge, Stadt	0,41
032410013013	Pattensen, Stadt	0,74
032410014014	Ronnenberg, Stadt	0,37
032410015015	Seelze, Stadt	0,62
032410016016	Sehnde, Stadt	0,38
032410017017	Springe, Stadt	0,50
032410018018	Uetze	0,74
032410019019	Wedemark	0,60
032410020020	Wennigsen (Deister)	0,60
032410021021	Wunstorf, Stadt	0,43
032510007007	Bassum, Stadt	0,57
032510012012	Diepholz, Stadt	0,61
032510037037	Stuhr	0,57
032510040040	Sulingen, Stadt	0,69
032510041041	Syke, Stadt	0,66
032510042042	Twistringen, Stadt	0,65
032510047047	Weyhe	0,58
032520001001	Aerzen, Flecken	0,62
032520002002	Bad Münder am Deister, Stadt	0,61
032520003003	Bad Pyrmont, Stadt	0,83
032520005005	Emmerthal	0,64
032520006006	Hameln, Stadt	0,56
032520007007	Hessisch Oldendorf, Stadt	0,61
032520008008	Salzhemmendorf, Flecken	0,47
032540002002	Alfeld (Leine), Stadt	0,52
032540005005	Bad Salzdetfurth, Stadt	0,49
032540008008	Bockenem, Stadt	0,47
032540020020	Harsum	0,28
032540021021	Hildesheim, Stadt	0,46
032540026026	Nordstemmen	0,61
032540028028	Sarstedt, Stadt	0,55
032550023023	Holz Minden, Stadt	0,68
032560022022	Nienburg (Weser), Stadt	0,68
032560025025	Rehburg-Loccum, Stadt	0,77

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
032570009009	Bückeburg, Stadt	0,49
032570031031	Rinteln, Stadt	0,67
032570035035	Stadthagen, Stadt	0,56
032575403006	Bad Nenndorf, Stadt	0,60
033510004004	Bergen, Stadt	0,69
033510006006	Celle, Stadt	0,41
033510012012	Hambühren	0,44
033510024024	Winsen (Aller)	0,57
033520011011	Cuxhaven, Stadt	0,53
033520030030	Langen, Stadt	0,45
033520032032	Loxstedt	1,11
033520050050	Schiffdorf	0,60
033530005005	Buchholz in der Nordheide, Stadt	0,88
033530026026	Neu Wulmstorf	0,61
033530029029	Rosengarten	0,88
033530031031	Seevetal	0,84
033530032032	Stelle	0,94
033530040040	Winsen (Luhe), Stadt	0,56
033535406035	Tostedt	0,54
033550001001	Adendorf	0,33
033550022022	Lüneburg, Hansestadt	0,47
033560005005	Lilienthal	0,59
033560007007	Osterholz-Scharmbeck, Stadt	0,51
033560008008	Ritterhude	0,58
033560009009	Schwanewede	0,62
033570008008	Bremervörde, Stadt	0,63
033570039039	Rotenburg (Wümme), Stadt	0,44
033570041041	Scheeßel	0,57
033570051051	Visselhövede, Stadt	0,69
033575408057	Zeven, Stadt	0,75
033580008008	Bad Fallingb., Stadt	0,80
033580016016	Munster, Stadt	0,49
033580019019	Schneverdingen, Stadt	0,74
033580021021	Soltau, Stadt	0,65
033580022022	Walsrode, Stadt	0,73
033590010010	Buxtehude, Stadt	0,51
033590013013	Drochtersen	0,57

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
 Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
 (einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
033590028028	Jork	0,60
033590038038	Stade, Hansestadt	0,73
033595403023	Harsefeld, Flecken	0,73
033600025025	Uelzen, Stadt	0,68
033610001001	Achim, Stadt	0,62
033610005005	Kirchlinteln	0,58
033610006006	Langwedel, Flecken	0,34
033610008008	Ottersberg, Flecken	0,77
033610009009	Oyten	0,51
033610012012	Verden (Aller), Stadt	0,58
034010000000	Delmenhorst, Stadt	0,46
034020000000	Emden, Stadt	0,61
034030000000	Oldenburg (Oldenburg), Stadt	0,43
034040000000	Osnabrück, Stadt	0,59
034050000000	Wilhelmshaven, Stadt	0,51
034510001001	Apen	0,89
034510002002	Bad Zwischenahn	0,67
034510004004	Edewecht	0,45
034510005005	Rastede	0,95
034510007007	Westerstede, Stadt	0,57
034510008008	Wiefelstede	0,56
034520001001	Aurich, Stadt	0,54
034520006006	Großefehn	0,69
034520012012	Ihlow	0,52
034520014014	Krummhörn	0,57
034520019019	Norden, Stadt	0,75
034520023023	Südbrookmerland	0,72
034520025025	Wiesmoor, Stadt	1,09
034530001001	Barßel	0,72
034530004004	Cloppenburg, Stadt	0,59
034530005005	Emstek	0,67
034530007007	Friesoythe, Stadt	0,76
034530008008	Garrel	1,10
034530011011	Lönningen, Stadt	0,69
034530013013	Saterland	0,72
034540014014	Geeste	0,38
034540018018	Haren (Ems), Stadt	0,45

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
034540019019	Haselünne, Stadt	0,77
034540032032	Lingen (Ems), Stadt	0,35
034540035035	Meppen, Stadt	0,49
034540041041	Papenburg, Stadt	0,66
034550007007	Jever, Stadt	0,35
034550015015	Schortens, Stadt	0,51
034550020020	Wangerland	0,99
034550026026	Varel, Stadt	0,67
034550027027	Zetel	0,70
034560001001	Bad Bentheim, Stadt	0,70
034560015015	Nordhorn, Stadt	0,47
034560025025	Wietmarschen	0,46
034565403021	Schüttorf, Stadt	0,96
034570013013	Leer (Ostfriesland), Stadt	0,67
034570014014	Moormerland	0,67
034570017017	Ostrhauderfehn	0,51
034570018018	Rhauderfehn	0,64
034570020020	Uplengen	0,72
034570021021	Weener, Stadt	1,00
034570022022	Westoverledingen	0,65
034580005005	Ganderkesee	0,61
034580007007	Großenkneten	1,02
034580009009	Hatten	0,59
034580010010	Hude (Oldenburg)	0,89
034580013013	Wardenburg	0,89
034580014014	Wildeshausen, Stadt	0,68
034590003003	Bad Essen	0,44
034590004004	Bad Iburg, Stadt	0,71
034590008008	Belm	0,35
034590012012	Bissendorf	0,57
034590013013	Bohmte	0,60
034590014014	Bramsche, Stadt	0,55
034590019019	Georgsmarienhütte, Stadt	0,43
034590020020	Hagen am Teutoburger Wald	1,13
034590021021	Hasbergen	0,45
034590022022	Hilte am Teutoburger Wald	0,46
034590024024	Melle, Stadt	0,29

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
034590033033	Wallenhorst	0,45
034595401030	Quakenbrück, Stadt	0,70
034600002002	Damme, Stadt	0,58
034600003003	Dinklage, Stadt	0,72
034600006006	Lohne (Oldenburg), Stadt	0,78
034600009009	Vechta, Stadt	0,62
034610002002	Brake (Unterweser), Stadt	0,58
034610007007	Nordenham, Stadt	0,62
034620005005	Friedeburg	0,72
034620019019	Wittmund, Stadt	0,75
040110000000	Bremen, Stadt	0,26
	01 Süd	0,47
	02 Ost	0,49
	03 NordWest	0,40
040120000000	Bremerhaven, Stadt	0,55
051110000000	Düsseldorf, Stadt	0,45
	01 Altstadt, Bilk, Carlstadt, Derendorf, Flehe, Friedrichstadt, Golzheim, Hafen, Hamm, Heerd, Lörick, Niederkassel, Oberbilk, Oberkassel, Pempelfort, Stadtmitte, Unterbilk, Volmerswerth	0,82
	02 Angermund, Düsseltal, Flingern Nord, Flingern Süd, Gerresheim, Grafenberg, Hubbelrath, Kaiserswerth, Kalkum, Lichtenbroich, Lohausen, Ludenberg, Mörsenbroich, Rath, Stockum, Unterrath, Wittlaer	0,66
	03 Benrath, Eller, Garath, Hassels, Hellerhof, Himmelgeist, Holthausen, Itter, Lierenfeld, Reisholz, Unterbach, Urdenbach, Vennhausen, Wersten	0,83
051120000000	Duisburg, Stadt	0,34
	01	0,33
	02	0,56
051130000000	Essen, Stadt	0,33
	01 Bergerhausen, Bredeney, Burgaltendorf, Byfang, Fischlaken, Fulerum, Haarzopf, Heidhausen, Heisingen, Kettwig, Kupferdreh, Margarethenhöhe, Rellinghausen, Rütten-scheid, Schuir, Stadtwald, Werden, Überraehr-Hinsel, Überraehr-Holthausen	0,65
	02 Altendorf, Bedingrade, Bergeborbeck, Bochohd, Borbeck-Mitte, Dellwig, Frinrop, Frohnhausen, Gerschede, Holsterhausen, Huttrop, Schönebeck, Südostviertel, Südviertel	0,53
	03 Altenessen-Nord, Altenessen-Süd, Freisenbruch, Frillendorf, Horst, Kamap, Katernberg, Kray, Leithe, Nordviertel, Ostviertel, Schonnebeck, Stadtkern, Steele, Stoppenberg,	0,53

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
	Vogelheim, Westviertel	
051140000000	Krefeld, Stadt	0,61
051160000000	Mönchengladbach, Stadt	0,42
051170000000	Mülheim an der Ruhr, Stadt	0,54
051190000000	Oberhausen, Stadt	0,74
051200000000	Remscheid, Stadt	0,47
051220000000	Solingen, Stadt	0,51
051240000000	Wuppertal, Stadt	0,30
051540004004	Bedburg-Hau	0,44
051540008008	Emmerich am Rhein, Stadt	0,62
051540012012	Geldern, Stadt	0,70
051540016016	Goch, Stadt	0,59
051540020020	Issum	0,73
051540024024	Kalkar, Stadt	0,57
051540028028	Kerken	0,73
051540032032	Kevelaer, Stadt	0,72
051540036036	Kleve, Stadt	0,64
051540044044	Rees, Stadt	0,46
051540052052	Straelen, Stadt	0,62
051540064064	Weeze	0,94
051580004004	Erkrath, Stadt	0,46
051580008008	Haan, Stadt	0,68
051580012012	Heiligenhaus, Stadt	0,77
051580016016	Hilden, Stadt	0,68
051580020020	Langenfeld (Rheinland), Stadt	0,67
051580024024	Mettmann, Stadt	0,60
051580026026	Monheim am Rhein, Stadt	0,54
051580028028	Ratingen, Stadt	0,70
051580032032	Velbert, Stadt	0,85
051580036036	Wülfrath, Stadt	0,36
051620004004	Domagen, Stadt	0,68
051620008008	Grevenbroich, Stadt	0,70
051620012012	Jüchen	0,70
051620016016	Kaarst, Stadt	1,08
051620020020	Korschenbroich, Stadt	0,88
051620022022	Meerbusch, Stadt	0,55
051620024024	Neuss, Stadt	0,44

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
051620028028	Rommerskirchen	0,51
051660004004	Brüggen	0,68
051660008008	Grefrath	0,44
051660012012	Kempen, Stadt	0,54
051660016016	Nettetal, Stadt	0,42
051660020020	Niederkrüchten	0,53
051660024024	Schwalmtal	0,68
051660028028	Tönisvorst, Stadt	0,40
051660032032	Viersen, Stadt	0,43
051660036036	Willich, Stadt	0,42
051700004004	Alpen	0,32
051700008008	Dinsiaken, Stadt	0,54
051700012012	Hamminkeln, Stadt	0,54
051700016016	Hünxe	0,55
051700020020	Kamp-Lintfort, Stadt	0,63
051700024024	Moers, Stadt	0,66
051700028028	Neukirchen-Vluyn, Stadt	0,59
051700032032	Rheinberg, Stadt	0,49
051700036036	Schembeck	0,79
051700044044	Voerde (Niederrhein), Stadt	0,37
051700048048	Wesel, Stadt	0,37
051700052052	Xanten, Stadt	0,59
053140000000	Bonn, Stadt	0,44
053150000000	Köln, Stadt	0,42
	01 Altstadt/Süd, Bayenthal, Godorf, Hahnwald, Immendorf, Klettenberg, Marienburg, Meschenich, Neustadt/Süd, Raderberg, Raderthal, Rodenkirchen, Rondorf, Sülz, Sürth, Weiß, Zollstock	0,80
	02 Bickendorf, Blumenberg, Bocklemünd/Mengenich, Braunsfeld, Chorweiler, Esch/Auweiler, Fühlingen, Heimersdorf, Junkersdorf, Lindenthal, Lindweiler, Lövenich, Merkenich, Müngersdorf, Ossendorf, Pesch, Roggen-dorf/Thenhoven, Seeberg, Vogelsang, Volkhoven/Weiler, Weiden, Widdersdorf, Worringen	0,65
	03 Altstadt/Nord, Bilderstöckchen, Ehrenfeld, Longerich, Mauenheim, Neuehrenfeld, Neustadt/Nord, Niehl, Nippes, Riehl, Weidenpesch	0,99
	04 Buchforst, Buchheim, Dellbrück, Deutz, Dünnwald, Flittard, Holweide, Höhenhaus, Kalk, Mülheim, Stammheim	1,44
	05 Brück, Eil, Elsdorf, Ensen, Finkenberg, Gremberghoven, Grengel, Humboldt/Gremberg, Höhenberg, Langel, Libur,	0,76

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
	Lind, Merheim, Neubrück, Ostheim, Poil, Porz, Rath/Heu- mar, Urbach, Vingst, Wahn, Wahnheide, Westhoven, Zün- dorf	
05316000000	Leverkusen, Stadt	0,50
053340002002	Aachen, Stadt	0,65
053340004004	Alsdorf, Stadt	1,02
053340008008	Baesweiler, Stadt	0,49
053340012012	Eschweiler, Stadt	0,67
053340016016	Herzogenrath, Stadt	0,79
053340020020	Monschau, Stadt	0,88
053340028028	Simmerath	0,84
053340032032	Stolberg (Rhld.), Stadt	0,87
053340036036	Würselen, Stadt	0,90
053580004004	Aldenhoven	0,42
053580008008	Düren, Stadt	0,86
053580024024	jülich, Stadt	0,77
053580028028	Kreuzau	0,55
053580032032	Langenwehe	0,68
053580036036	Linnich, Stadt	0,63
053580044044	Nideggen, Stadt	0,96
053580048048	Niederzier	0,60
053580052052	Nörvenich	0,75
053620004004	Bedburg, Stadt	0,69
053620008008	Bergheim, Stadt	0,58
053620012012	Brühl, Stadt	0,67
053620016016	Elsdorf	0,60
053620020020	Erfstadt, Stadt	0,48
053620024024	Frechen, Stadt	0,79
053620028028	Hürth, Stadt	0,69
053620032032	Kerpen, Stadt	0,55
053620036036	Pulheim, Stadt	0,60
053620040040	Wesseling, Stadt	0,63
053660004004	Bad Münstereifel, Stadt	0,74
053660016016	Euskirchen, Stadt	0,69
053660024024	Kall	0,77
053660028028	Mechernich, Stadt	0,63
053660036036	Schleiden, Stadt	0,89
053660040040	Weilerswist	0,76

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
053660044044	Zülpich, Stadt	0,69
053700004004	Erkelenz, Stadt	0,66
053700008008	Gangelt	0,71
053700012012	Geilenkirchen, Stadt	0,77
053700016016	Heinsberg, Stadt	0,56
053700020020	Hückelhoven, Stadt	0,50
053700024024	Selfkant	0,86
053700028028	Übach-Palenberg, Stadt	0,90
053700036036	Wassenberg, Stadt	0,60
053700040040	Wegberg, Stadt	0,55
053740004004	Bergneustadt, Stadt	0,57
053740008008	Engelskirchen	0,94
053740012012	Gummersbach, Stadt	0,77
053740016016	Hückeswagen, Stadt	0,58
053740020020	Lindlar	0,42
053740024024	Marienheide	0,87
053740028028	Morsbach	1,02
053740032032	Nümbrecht	0,65
053740036036	Radevormwald, Stadt	0,61
053740040040	Reichshof	0,86
053740044044	Waldbröl, Stadt	0,52
053740048048	Wiehl, Stadt	0,61
053740052052	Wipperfürth, Stadt	0,90
053780004004	Bergisch Gladbach, Stadt	0,57
053780008008	Burscheid, Stadt	0,67
053780012012	Kürten	0,59
053780016016	Leichlingen (Rheinland), Stadt	0,62
053780020020	Odenthal	0,82
053780024024	Overath, Stadt	0,73
053780028028	Rösrath, Stadt	0,54
053780032032	Wermelskirchen, Stadt	0,60
053820004004	Alfter	0,46
053820008008	Bad Honnef, Stadt	1,00
053820012012	Bornheim, Stadt	0,50
053820016016	Eitorf	0,82
053820020020	Hennef (Sieg), Stadt	0,66
053820024024	Königswinter, Stadt	0,65

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
053820028028	Lohmar, Stadt	0,76
053820032032	Meckenheim, Stadt	0,54
053820036036	Much	0,93
053820040040	Neunkirchen-Seelscheid	0,70
053820044044	Niederkassel, Stadt	0,46
053820048048	Rheinbach, Stadt	0,66
053820052052	Ruppichteroth	0,70
053820056056	Sankt Augustin, Stadt	0,69
053820060060	Siegburg, Stadt	0,77
053820064064	Swisttal	0,53
053820068068	Troisdorf, Stadt	0,39
053820072072	Wachtberg	0,83
053820076076	Windeck	0,82
055120000000	Bottrop, Stadt	0,40
055130000000	Gelsenkirchen, Stadt	0,36
055150000000	Münster, Stadt	0,44
055540004004	Ahaus, Stadt	0,74
055540008008	Bocholt, Stadt	0,56
055540012012	Borken, Stadt	0,79
055540016016	Gescher, Stadt	0,40
055540020020	Gronau (Westf.), Stadt	0,54
055540032032	Isselburg, Stadt	0,67
055540040040	Raesfeld	0,92
055540044044	Reken	0,55
055540048048	Rhede, Stadt	0,47
055540056056	Stadtlohn, Stadt	0,64
055540064064	Velen	0,62
055540068068	Vreden, Stadt	0,79
055580004004	Ascheberg	0,58
055580008008	Billerbeck, Stadt	0,61
055580012012	Coesfeld, Stadt	0,74
055580016016	Dülmen, Stadt	0,54
055580020020	Havixbeck	0,44
055580024024	Lüdinghausen, Stadt	0,69
055580028028	Nordkirchen	0,57
055580032032	Nottuln	0,67
055580036036	Olfen, Stadt	1,08

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
055580040040	Rosendahl	0,72
055580044044	Senden	0,53
055620004004	Castrop-Rauxel, Stadt	0,54
055620008008	Datteln, Stadt	0,73
055620012012	Dorsten, Stadt	0,42
055620014014	Gladbeck, Stadt	0,53
055620016016	Haltern am See, Stadt	0,74
055620020020	Herten, Stadt	0,61
055620024024	Marl, Stadt	0,61
055620028028	Oer-Erkenschwick, Stadt	0,74
055620032032	Recklinghausen, Stadt	0,60
055620036036	Waltrop, Stadt	0,58
055660004004	Altenberge	0,55
055660008008	Emsdetten, Stadt	0,69
055660012012	Greven, Stadt	0,89
055660016016	Hörstel, Stadt	0,82
055660028028	Ibbenbüren, Stadt	0,57
055660040040	Lengerich, Stadt	0,51
055660048048	Lotte	0,58
055660056056	Mettingen	0,71
055660060060	Neuenkirchen	0,52
055660068068	Ochtrup, Stadt	0,49
055660072072	Recke	0,98
055660076076	Rheine, Stadt	0,54
055660084084	Steinfurt, Stadt	0,65
055660092092	Westerkappeln	0,73
055700004004	Ahlen, Stadt	0,63
055700008008	Beckum, Stadt	0,53
055700016016	Drensteinfurt, Stadt	0,42
055700020020	Ennigerloh, Stadt	0,57
055700028028	Oelde, Stadt	0,66
055700032032	Ostbevern	0,66
055700036036	Sassenberg, Stadt	1,15
055700040040	Sendenhorst, Stadt	1,03
055700044044	Telgte, Stadt	0,60
055700048048	Wadersloh	0,55
055700052052	Warendorf, Stadt	0,79

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
057110000000	Bielefeld, Stadt	0,53
057540008008	Gütersloh, Stadt	0,49
057540012012	Halle (Westf.), Stadt	0,56
057540016016	Harsewinkel, Stadt	0,67
057540020020	Herzebrock-Clarholz	0,64
057540028028	Rheda-Wiedenbrück, Stadt	0,54
057540032032	Rietberg, Stadt	0,70
057540036036	Schloß Holte-Stukenbrock, Stadt	0,74
057540040040	Steinhagen	0,41
057540044044	Verl	0,67
057540048048	Versmold, Stadt	0,50
057540052052	Werther (Westf.), Stadt	0,67
057580004004	Bünde, Stadt	0,49
057580008008	Enger, Stadt	0,47
057580012012	Herford, Stadt	0,67
057580016016	Hiddenhausen	0,70
057580020020	Kirchlengern	0,53
057580024024	Löhne, Stadt	0,48
057580032032	Spenge, Stadt	0,51
057580036036	Vlotho, Stadt	0,55
057620004004	Bad Driburg, Stadt	0,53
057620008008	Beverungen, Stadt	0,67
057620016016	Brakel, Stadt	0,47
057620020020	Höxter, Stadt	0,52
057620032032	Steinheim, Stadt	0,53
057620036036	Warburg, Stadt	0,71
057660008008	Bad Salzufflen, Stadt	0,68
057660016016	Blomberg, Stadt	0,62
057660020020	Detmold, Stadt	0,55
057660028028	Extertal	0,99
057660032032	Hom-Bad Meinberg, Stadt	0,67
057660036036	Kalletal	0,66
057660040040	Lage, Stadt	0,62
057660044044	Lemgo, Stadt	0,53
057660048048	Leopoldshöhe	0,80
057660052052	Lügde, Stadt	0,51
057660056056	Oerlinghausen, Stadt	0,61

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
057700004004	Bad Oeynhausen, Stadt	0,61
057700008008	Espelkamp, Stadt	0,57
057700012012	Hille	0,54
057700016016	Hüllhorst	0,70
057700020020	Lübbecke, Stadt	0,62
057700024024	Minden, Stadt	0,40
057700028028	Petershagen, Stadt	0,52
057700032032	Porta Westfalica, Stadt	0,57
057700036036	Preußisch Oldendorf, Stadt	0,26
057700040040	Rahden, Stadt	0,75
057700044044	Stemwede	0,47
057740008008	Bad Lippspringe, Stadt	0,63
057740012012	Borchen	0,54
057740016016	Büren, Stadt	0,54
057740020020	Delbrück, Stadt	0,52
057740024024	Hövelhof	0,63
057740028028	Lichtenau, Stadt	1,03
057740032032	Paderborn, Stadt	0,66
057740036036	Saalkotten, Stadt	0,50
057740040040	Bad Wünnenberg, Stadt	0,50
059110000000	Bochum, Stadt	0,68
059130000000	Dortmund, Stadt	0,32
	01 Innenstadt-Nord, Innenstadt-Ost, Innenstadt-West	0,84
	02 Eving, Huckarde, Lütgendortmund, Mengede, Schamhorst	0,36
	03 Aplerbeck, Brackel, Hornbruch, Hörde	0,48
059140000000	Hagen, Stadt	0,40
059150000000	Hamm, Stadt	0,49
059160000000	Herne, Stadt	0,46
059540008008	Ennepetal, Stadt	0,69
059540012012	Gevelsberg, Stadt	0,70
059540016016	Hattingen, Stadt	0,58
059540020020	Herdecke, Stadt	0,79
059540024024	Schwelm, Stadt	0,56
059540028028	Sprockhövel, Stadt	0,58
059540032032	Wetter (Ruhr), Stadt	0,56
059540036036	Witten, Stadt	0,44
059580004004	Arnsberg, Stadt	0,49

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
059580008008	Bestwig	0,56
059580012012	Brilon, Stadt	0,99
059580024024	Marsberg, Stadt	0,51
059580032032	Meschede, Stadt	0,41
059580036036	Olsberg, Stadt	0,66
059580040040	Schmallenberg, Stadt	0,50
059580044044	Sundern (Sauerland), Stadt	0,61
059580048048	Winterberg, Stadt	0,79
059620004004	Altena, Stadt	0,66
059620008008	Balve, Stadt	0,55
059620012012	Halver, Stadt	0,64
059620016016	Hemer, Stadt	0,92
059620024024	Iserlohn, Stadt	0,61
059620028028	Kierspe, Stadt	0,61
059620032032	Lüdenscheid, Stadt	0,63
059620036036	Meinerzhagen, Stadt	0,63
059620040040	Menden (Sauerland), Stadt	0,94
059620048048	Neuenrade, Stadt	0,45
059620052052	Plettenberg, Stadt	0,63
059620056056	Schalksmühle	0,76
059620060060	Werdohl, Stadt	0,63
059660004004	Attendorn, Stadt	0,42
059660008008	Drolshagen, Stadt	0,50
059660012012	Finnentrop	0,56
059660016016	Kirchhundem	0,55
059660020020	Lenneadt, Stadt	0,57
059660024024	Olpe, Stadt	0,67
059660028028	Wenden	0,56
059700004004	Bad Berleburg, Stadt	0,61
059700008008	Burbach	0,58
059700016016	Freudenberg, Stadt	0,57
059700020020	Hilchenbach, Stadt	0,42
059700024024	Kreuztal, Stadt	0,83
059700028028	Bad Laasphe, Stadt	0,61
059700032032	Netphen, Stadt	0,57
059700036036	Neunkirchen	0,65
059700040040	Siegen, Stadt	0,70

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
059700044044	Wilnsdorf	0,43
059740004004	Anröchte	0,86
059740008008	Bad Sassendorf	0,54
059740012012	Ense	0,55
059740016016	Erwitte, Stadt	0,60
059740020020	Geseke, Stadt	0,49
059740024024	Lippetal	0,55
059740028028	Lippstadt, Stadt	0,78
059740032032	Möhnesee	0,73
059740036036	Rüthen, Stadt	0,66
059740040040	Soest, Stadt	0,72
059740044044	Warstein, Stadt	0,73
059740048048	Welper	0,92
059740052052	Werl, Stadt	0,77
059740056056	Wickede (Ruhr)	0,69
059780004004	Bergkamen, Stadt	0,50
059780008008	Bönen	0,63
059780012012	Fröndenberg/Ruhr, Stadt	0,71
059780016016	Holzwickede	0,54
059780020020	Kamen, Stadt	0,59
059780024024	Lünen, Stadt	0,55
059780028028	Schwerte, Stadt	0,78
059780032032	Selm, Stadt	0,75
059780036036	Unna, Stadt	0,62
059780040040	Werne, Stadt	0,51
064110000000	Darmstadt, Wissenschaftsstadt	0,65
064120000000	Frankfurt am Main, Stadt	0,26
	01	0,56
	02	0,43
	03	0,35
064130000000	Offenbach am Main, Stadt	0,93
064140000000	Wiesbaden, Landeshauptstadt	0,69
064310002002	Bensheim, Stadt	0,70
064310005005	Bürstadt, Stadt	0,82
064310007007	Fürth	0,68
064310011011	Heppenheim (Bergstraße), Kreisstadt	0,72
064310013013	Lampertheim, Stadt	0,61

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
064310016016	Lorsch, Stadt	0,71
064310017017	Mörtenbach	0,74
064310020020	Viemheim, Stadt	0,59
064310021021	Wald-Michelbach	0,95
064320002002	Babenhausen, Stadt	0,69
064320004004	Dieburg, Stadt	0,83
064320008008	Griesheim, Stadt	0,77
064320010010	Groß-Umstadt, Stadt	0,72
064320011011	Groß-Zimmern	0,65
064320014014	Mühltal	0,72
064320015015	Münster	0,51
064320016016	Ober-Ramstadt, Stadt	0,54
064320018018	Pfungstadt, Stadt	0,60
064320019019	Reinheim, Stadt	0,71
064320020020	Roßdorf	0,72
064320022022	Seeheim-Jugenheim	0,76
064320023023	Weiterstadt, Stadt	0,64
064330002002	Bischofsheim	0,42
064330003003	Büttelborn	0,65
064330005005	Ginsheim-Gustavsburg	0,50
064330006006	Groß-Gerau, Stadt	0,63
064330007007	Kelsterbach, Stadt	0,73
064330008008	Mörfelden-Walldorf, Stadt	0,71
064330009009	Nauheim	0,54
064330010010	Raunheim, Stadt	0,54
064330011011	Riedstadt, Stadt	0,55
064330012012	Rüsselsheim, Stadt	0,73
064330014014	Trebur	0,46
064340001001	Bad Homburg v. d. Höhe, Stadt	0,65
064340002002	Friedrichsdorf, Stadt	0,70
064340005005	Königstein im Taunus, Stadt	0,70
064340006006	Kronberg im Taunus, Stadt	0,61
064340007007	Neu-Anspach, Stadt	0,62
064340008008	Oberursel (Taunus), Stadt	0,56
064340011011	Usingen, Stadt	0,56
064350002002	Bad Soden-Salmünster, Stadt	0,73
064350006006	Bruchköbel, Stadt	0,75

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
064350007007	Erlensee	0,59
064350009009	Freigericht	0,69
064350010010	Gelnhausen, Barbarossast., Krst.	0,78
064350012012	Gründau	0,55
064350014014	Hanau, Brüder-Grimm-Stadt	0,58
064350017017	Langenselbold, Stadt	0,50
064350019019	Maintal, Stadt	0,71
064350021021	Nidderau, Stadt	0,57
064350023023	Rodenbach	0,50
064350025025	Schlüchtern, Stadt	0,50
064350026026	Schöneck	0,57
064350028028	Steinau an der Straße, Brüder-Grimm-Stadt	0,69
064350029029	Wächtersbach, Stadt	0,50
064360001001	Bad Soden am Taunus, Stadt	0,88
064360002002	Eppstein, Stadt	0,77
064360003003	Eschborn, Stadt	0,74
064360004004	Flörsheim am Main, Stadt	0,74
064360005005	Hattersheim am Main, Stadt	0,54
064360006006	Hochheim am Main, Stadt	0,58
064360007007	Hofheim am Taunus, Kreisstadt	0,69
064360008008	Kelkheim (Taunus), Stadt	0,84
064360009009	Kriftel	0,53
064360011011	Schwalbach am Taunus, Stadt	0,52
064370006006	Erbach, Kreisstadt	0,70
064370011011	Michelstadt, Stadt	0,77
064380001001	Dietzenbach, Kreisstadt	0,45
064380002002	Dreieich, Stadt	0,71
064380003003	Egelsbach	0,48
064380004004	Hainburg	0,71
064380005005	Heusenstamm, Stadt	0,53
064380006006	Langen (Hessen), Stadt	0,63
064380008008	Mühlheim am Main, Stadt	0,53
064380009009	Neu-Isenburg, Stadt	0,73
064380010010	Obertshausen, Stadt	0,47
064380011011	Rodgau, Stadt	0,62
064380012012	Rödermark, Stadt	0,68
064380013013	Seligenstadt, Stadt	0,58

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
064390002002	Bad Schwalbach, Kreisstadt	0,72
064390003003	Eltville am Rhein, Stadt	0,67
064390004004	Geisenheim, Stadt	0,67
064390007007	Hünstetten	1,23
064390008008	Idstein, Stadt	0,76
064390011011	Niedernhausen	0,68
064390012012	Oestrich-Winkel, Stadt	0,52
064390015015	Taunusstein, Stadt	0,73
064400001001	Altenstadt	0,67
064400002002	Bad Nauheim, Stadt	0,70
064400003003	Bad Vilbel, Stadt	0,54
064400004004	Büdingen, Stadt	0,84
064400005005	Butzbach, Stadt	0,51
064400008008	Friedberg (Hessen), Kreisstadt	0,55
064400012012	Karben, Stadt	0,69
064400016016	Nidda, Stadt	0,95
064400023023	Rosbach v. d. Höhe, Stadt	0,74
065310002002	Biebertal	0,59
065310003003	Buseck	0,58
065310005005	Gießen, Universitätsstadt	0,59
065310006006	Grünberg, Stadt	0,57
065310008008	Hungen, Stadt	0,42
065310009009	Langgöns	0,59
065310010010	Laubach, Stadt	0,73
065310011011	Lich, Stadt	0,62
065310012012	Linden, Stadt	0,72
065310014014	Pohlheim, Stadt	0,67
065310016016	Reiskirchen	0,63
065310018018	Wettenberg	0,60
065320001001	Aßlar, Stadt	0,33
065320003003	Braunfels, Stadt	0,75
065320006006	Dillenburg, Stadt	0,57
065320009009	Eschenburg	0,45
065320011011	Haiger, Stadt	0,65
065320012012	Herborn, Stadt	0,60
065320014014	Hüttenberg	0,96
065320021021	Solms, Stadt	0,62

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
065320023023	Wetzlar, Stadt	0,50
065330003003	Bad Camberg, Stadt	0,60
065330007007	Hadamar, Stadt	0,54
065330009009	Limburg a.d. Lahn, Kreisstadt	0,66
065330017017	Weilburg, Stadt	0,50
065340004004	Biedenkopf, Stadt	0,67
065340007007	Dautphetal	0,43
065340010010	Gladenbach, Stadt	0,46
065340011011	Kirchhain, Stadt	0,42
065340014014	Marburg, Universitätsstadt	0,45
065340018018	Stadtallendorf, Stadt	0,63
065350001001	Alsfeld, Stadt	0,48
065350011011	Lauterbach (Hessen), Kreisstadt	0,60
065350016016	Schotten, Stadt	0,76
066110000000	Kassel, documenta-Stadt	0,46
066310006006	Eichenzell	0,70
066310009009	Fulda, Stadt	0,47
066310015015	Hünfeld, Konrad-Zuse-Stadt	0,43
066310017017	Künzell	0,43
066310018018	Neuhof	0,33
066310020020	Petersberg	0,38
066320002002	Bad Hersfeld, Kreisstadt	0,51
066320003003	Bebra, Stadt	0,71
066320018018	Rotenburg a. d. Fulda, Stadt	0,63
066330003003	Baunatal, Stadt	0,41
066330009009	Fuldatal	0,50
066330013013	Hofgeismar, Stadt	0,68
066330015015	Kaufungen	0,71
066330017017	Lohfelden	0,50
066330020020	Niestetal	0,44
066330023023	Schauenburg	0,51
066330026026	Vellmar, Stadt	0,52
066330028028	Wolfhagen, Stadt	0,77
066340001001	Borken (Hessen), Stadt	0,65
066340003003	Felsberg, Stadt	0,59
066340005005	Fritzlar, Dom- und Kaiserstadt	0,55
066340009009	Homberg (Efze), Kreisstadt	0,82

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
066340014014	Melsungen, Stadt	0,38
066340022022	Schwalmstadt, Stadt	0,58
066350002002	Bad Arolsen, Stadt	0,64
066350003003	Bad Wildungen, Stadt	1,04
066350011011	Frankenberg (Eder), Stadt	0,83
066350015015	Korbach, Kreisstadt	0,49
066360003003	Eschwege, Kreisstadt	0,66
066360006006	Hessisch Lichtenau, Stadt	0,48
066360016016	Witzenhausen, Stadt	0,56
071110000000	Koblenz, Stadt	0,52
071310007007	Bad Neuenahr-Ahrweiler, Stadt	0,47
071310070070	Remagen, Stadt	0,86
071310077077	Sinzig, Stadt	0,69
071310090090	Grafschaft	0,63
071325002006	Betzdorf, Stadt	0,65
071330006006	Bad Kreuznach, Stadt	0,67
071340045045	Idar-Oberstein, Stadt	0,90
071370003003	Andernach, Stadt	0,82
071370068068	Mayen, Stadt	0,51
071370203203	Bendorf, Stadt	0,46
071375008216	Mülheim-Kärlich, Stadt	0,48
071380045045	Neuwied, Stadt	0,43
071400501501	Boppard, Stadt	0,43
071410075075	Lahnstein, Stadt	0,50
071415003029	Diez, Stadt	0,73
071435004048	Montabaur, Stadt	0,65
072110000000	Trier, Stadt	0,52
072310134134	Wittlich, Stadt	0,60
072310502502	Morbach	0,85
072320018018	Bitburg, Stadt	0,55
072355003068	Konz, Stadt	0,54
073110000000	Frankenthal (Pfalz), Stadt	0,77
073120000000	Kaiserslautern, Stadt	0,48
073130000000	Landau in der Pfalz, Stadt	0,52
073140000000	Ludwigshafen am Rhein, Stadt	0,44
073150000000	Mainz, Stadt	0,41
073160000000	Neustadt an der Weinstraße, Stadt	0,46

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
073170000000	Pirmasens, Stadt	0,41
073180000000	Speyer, Stadt	0,39
073190000000	Worms, Stadt	0,86
073200000000	Zweibrücken, Stadt	0,48
073310003003	Alzey, Stadt	0,51
073320002002	Bad Dürkheim, Stadt	0,64
073320024024	Grünstadt, Stadt	0,54
073320025025	Haßloch	0,70
073340007007	Germersheim, Stadt	0,49
073340501501	Wörth am Rhein, Stadt	0,55
073375004038	Herxheim bei Landau/ Pfalz	0,54
073380005005	Böhl-Iggelheim	0,74
073380017017	Limburgerhof	0,97
073380019019	Mutterstadt	0,61
073380025025	Schifferstadt, Stadt	0,84
073390005005	Bingen am Rhein, Stadt	0,94
073390030030	Ingelheim am Rhein, Stadt	0,61
081110000000	Stuttgart, Landeshauptstadt	0,43
	01 Mitte, Nord, Ost, Süd, West	0,67
	02 Bad Cannstatt, Botnang, Feuerbach, Hedelfingen, Mühl- hausen, Münster, Obertürkheim, Stammheim, Untertürk- heim, Wangen, Weillimdorf, Zuffenhausen	0,73
	03 Birkach, Degerloch, Möhringen, Plieningen, Sillenbuch, Vaihingen	0,78
081150003003	Böblingen, Stadt	0,65
081150028028	Leonberg, Stadt	0,81
081150041041	Renningen, Stadt	0,43
081150042042	Rutesheim, Stadt	0,59
081150045045	Sindelfingen, Stadt	0,37
081150050050	Weil der Stadt, Stadt	0,48
081155002015	Gärtringen	0,59
081155003021	Herrenberg, Stadt	0,75
081155004024	Holzgerlingen, Stadt	0,79
081160015015	Denkendorf	0,89
081160019019	Esslingen am Neckar, Stadt	0,50
081160047047	Neuhausen auf den Fildern	0,47
081160072072	Wernau (Neckar), Stadt	0,47
081160077077	Filderstadt, Stadt	0,57

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
081160078078	Leinfelden-Echterdingen, Stadt	0,70
081160080080	Ostfildern, Stadt	0,48
081165001033	Kirchheim unter Teck, Stadt	0,50
081165005049	Nürtingen, Stadt	0,46
081165006056	Plochingen, Stadt	0,48
081165009071	Wendlingen am Neckar, Stadt	0,37
081175002018	Ebersbach an der Fils, Stadt	0,44
081175003019	Eislingen/ Fils, Stadt	0,73
081175004024	Geislingen an der Steige, Stadt	0,75
081175005026	Göppingen, Stadt	0,53
081175006015	Donzdorf, Stadt	0,44
081175010051	Uhingen, Stadt	0,43
081180003003	Asperg, Stadt	0,43
081180011011	Ditzingen, Stadt	0,39
081180019019	Gerlingen, Stadt	0,68
081180046046	Komwestheim, Stadt	0,47
081180048048	Ludwigsburg, Stadt	0,57
081180050050	Markgröningen, Stadt	0,50
081180051051	Möglingen	1,00
081180076076	Sachsenheim, Stadt	0,41
081180080080	Kornthal-Münchingen, Stadt	0,43
081180081081	Remseck am Neckar, Stadt	0,35
081185001007	Besigheim, Stadt	0,46
081185002071	Tamm	0,31
081185002079	Bietigheim-Bissingen, Stadt	0,59
081185004078	Freiberg am Neckar, Stadt	0,50
081185005049	Marbach am Neckar, Stadt	0,35
081185006067	Schwieberdingen	0,43
081185007070	Steinheim an der Murr, Stadt	0,87
081185008073	Vaihingen an der Enz, Stadt	0,36
081190020020	Fellbach, Stadt	0,52
081190041041	Korb	0,61
081190044044	Murrhardt, Stadt	0,50
081190061061	Rudersberg	0,73
081190079079	Waiblingen, Stadt	0,63
081190090090	Remshalden	0,34
081190091091	Weinstadt, Stadt	0,40

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
081190093093	Kemen im Remstal	0,36
081195001008	Backnang, Stadt	0,59
081195003067	Schorndorf, Stadt	0,43
081195005084	Welzheim, Stadt	0,49
081195006042	Leutenbach	0,64
081195006085	Winnenden, Stadt	0,51
081210000000	Heilbronn, Stadt	0,58
081250058058	Leingarten	0,41
081255001005	Bad Friedrichshall, Stadt	0,36
081255002006	Bad Rappenau, Stadt	0,58
081255003013	Brackenheim, Stadt	0,37
081255004026	Eppingen, Stadt	0,56
081255006056	Lauffen am Neckar, Stadt	0,58
081255008065	Neckarsulm, Stadt	0,62
081255011110	Obersulm	0,43
081255013086	Schwaigern, Stadt	0,45
081255014102	Weinsberg, Stadt	0,45
081260011011	Bretzfeld	0,35
081265003046	Künzelsau, Stadt	0,62
081265005066	Öhringen, Stadt	0,55
081275002014	Crailsheim, Stadt	0,59
081275006025	Gaildorf, Stadt	0,56
081275009076	Schwäbisch Hall, Stadt	0,60
081280131131	Wertheim, Stadt	0,42
081280139139	Lauda-Königshofen, Stadt	0,48
081285001007	Bad Mergentheim, Stadt	0,83
081285004115	Tauberbischofsheim, Stadt	0,56
081350015015	Gerstetten	0,61
081350020020	Herbrechtingen, Stadt	0,52
081355001016	Giengen an der Brenz, Stadt	0,60
081355002019	Heidenheim an der Brenz, Stadt	0,42
081360042042	Lorch, Stadt	0,40
081365001088	Aalen, Stadt	0,49
081365002010	Bopfingen, Stadt	0,47
081365003019	Ellwangen (Jagst), Stadt	0,44
081365006028	Heubach, Stadt	0,54
081365007065	Schwäbisch Gmünd, Stadt	0,48

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
082110000000	Baden-Baden, Stadt	0,60
082120000000	Karlsruhe, Stadt	0,47
082150017017	Ettlingen, Stadt	0,70
082150046046	Malsch	0,42
082150064064	Östringen, Stadt	0,79
082150084084	Ubstadt-Weiher	0,67
082150096096	Karlsbad	0,81
082150097097	Kraichtal, Stadt	0,57
082150101101	Pfinztal	0,86
082150102102	Eggenstein-Leopoldshafen	0,55
082150105105	Linkenheim-Hochstetten	0,75
082150106106	Waghäusel, Stadt	0,71
082150108108	Rheinstetten, Stadt	0,63
082150109109	Stutensee, Stadt	0,70
082150110110	Waldbronn	0,61
082155001100	Bad Schönborn	0,95
082155002007	Bretten, Stadt	0,74
082155003009	Bruchsal, Stadt	0,58
082155004099	Graben-Neudorf	0,68
082155005059	Oberderdingen	0,86
082155006066	Philippsburg, Stadt	0,70
082160015015	Gaggenau, Stadt	0,56
082165002007	Bühl, Stadt	0,74
082165003009	Durmersheim	0,52
082165004017	Gernsbach, Stadt	0,55
082165005043	Rastatt, Stadt	0,65
082165007049	Sinzheim	0,79
082210000000	Heidelberg, Stadt	0,99
082220000000	Mannheim, Universitätsstadt	0,55
082250014014	Buchen (Odenwald), Stadt	0,59
082255001109	Walldürn, Stadt	0,50
082255005058	Mosbach, Stadt	0,58
082260009009	Brühl	0,38
082260012012	Dossenheim	0,63
082260018018	Eppelheim, Stadt	0,48
082260028028	Heddesheim	0,38
082260037037	Ketsch	0,43

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
082260038038	Ladenburg, Stadt	0,88
082260041041	Leimen, Stadt	0,66
082260060060	Nußloch	0,59
082260062062	Oftersheim	0,48
082260076076	Sandhausen	0,35
082260082082	Schriesheim, Stadt	0,58
082260084084	Schwetzingen, Stadt	0,65
082260095095	Walldorf, Stadt	0,59
082260096096	Weinheim, Stadt	0,74
082260103103	St. Leon-Rot	0,52
082260105105	Edingen-Neckarhausen	0,52
082265001013	Eberbach, Stadt	0,37
082265003031	Hemsbach, Stadt	0,59
082265004032	Hockenheim, Stadt	0,54
082265005056	Neckargemünd, Stadt	0,73
082265008085	Sinsheim, Stadt	0,58
082265010098	Wiesloch, Stadt	0,66
082310000000	Pforzheim, Stadt	0,56
082355001006	Altensteig, Stadt	0,89
082355006085	Calw, Stadt	0,59
082355007046	Nagold, Stadt	0,53
082355008079	Bad Wildbad, Stadt	0,58
082360004004	Birkenfeld	0,59
082360046046	Niefem-Öschelbronn	0,76
082360071071	Remchingen	0,60
082360072072	Straubenhardt	0,40
082365004040	Mühlacker, Stadt	0,49
082370004004	Baiersbronn	0,91
082375002028	Freudenstadt, Stadt	0,64
082375003040	Horb am Neckar, Stadt	0,65
083110000000	Freiburg im Breisgau, Stadt	0,38
083150076076	Neuenburg am Rhein, Stadt	0,59
083155001006	Bad Krozingen, Stadt	1,04
083155002015	Breisach am Rhein, Stadt	0,68
083155005047	Gundelfingen	0,58
083155012074	Müllheim, Stadt	0,62
083155017113	Titisee-Neustadt, Stadt	0,83

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
083165001009	Denzlingen	0,63
083165003011	Emmendingen, Stadt	0,78
083165003043	Teningen	0,83
083165006056	Waldkirch, Stadt	0,76
083170031031	Friesenheim	0,85
083170057057	Kehl, Stadt	0,67
083170153153	Rheinau, Stadt	0,45
083175001001	Achem, Stadt	0,70
083175002026	Ettenheim, Stadt	0,52
083175003034	Gengenbach, Stadt	0,47
083175007065	Lahr/Schwarzwald, Stadt	0,41
083175009089	Oberkirch, Stadt	0,48
083175010096	Offenburg, Stadt	0,51
083255002045	Oberndorf am Neckar, Stadt	0,57
083255003049	Rottweil, Stadt	0,46
083255005053	Schramberg, Stadt	0,57
083255006057	Sulz am Neckar, Stadt	0,47
083260003003	Bad Dürkheim, Stadt	0,58
083260005005	Blumberg, Stadt	0,55
083260052052	St. Georgen im Schwarzwald, Stadt	0,35
083265001012	Donaueschingen, Stadt	0,64
083265004074	Villingen-Schwenningen, Stadt	0,46
083275004046	Spaichingen, Stadt	1,10
083275005049	Trossingen, Stadt	0,42
083275006050	Tuttlingen, Stadt	0,43
083350063063	Radolfzell am Bodensee, Stadt	0,97
083355001022	Engen, Stadt	0,56
083355002028	Gottmadingen	0,37
083355004043	Konstanz, Universitätsstadt	0,72
083355005075	Singen (Hohentwiel), Stadt	0,77
083355005100	Rielasingen-Worblingen	0,53
083355006079	Stockach, Stadt	0,62
083360084084	Steinen	0,41
083360091091	Weil am Rhein, Stadt	0,46
083360105105	Grenzach-Wyhlen	0,47
083365003050	Lörrach, Stadt	0,30
083365004069	Rheinfelden (Baden), Stadt	0,70

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
083365007081	Schopfheim, Stadt	0,47
083370116116	Wehr, Stadt	0,48
083375005096	Bad Säckingen, Stadt	0,55
083375007126	Waldshut-Tiengen, Stadt	0,62
084150019019	Eningen unter Achalm	0,53
084150059059	Pfullingen, Stadt	0,85
084150061061	Reutlingen, Stadt	0,37
084155002050	Metzingen, Stadt	1,11
084155003053	Münsingen, Stadt	0,50
084155005078	Bad Urach, Stadt	1,03
084160041041	Tübingen, Universitätsstadt	0,35
084160048048	Ammerbuch	0,76
084165002025	Mössingen, Stadt	0,56
084165003036	Rottenburg am Neckar, Stadt	0,50
084170013013	Burladingen, Stadt	0,54
084170025025	Haigerloch, Stadt	0,45
084175001079	Albstadt, Stadt	0,40
084175002002	Balingen, Stadt	0,77
084175004031	Hechingen, Stadt	0,53
084175005044	Meßstetten, Stadt	0,81
084210000000	Ulm, Universitätsstadt	0,51
084250039039	Erbach, Stadt	0,41
084250141141	Blaustein	0,50
084255002020	Blaubeuren, Stadt	0,57
084255005033	Ehingen (Donau), Stadt	0,53
084255007071	Laichingen, Stadt	0,63
084255008072	Langenau, Stadt	0,59
084265003021	Biberach an der Riß, Stadt	0,78
084265005070	Laupheim, Stadt	0,41
084265007097	Riedlingen, Stadt	0,42
084350035035	Meckenbeuren	0,67
084355002016	Friedrichshafen, Stadt	0,40
084355003034	Markdorf, Stadt	0,66
084355005052	Salem	0,80
084355006057	Tettnang, Stadt	0,64
084355007059	Überlingen, Stadt	0,83
084360010010	Bad Wurzach, Stadt	0,61

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
084360049049	Isny im Allgäu, Stadt	0,65
084365002009	Bad Waldsee, Stadt	0,55
084365004055	Leutkirch im Allgäu, Stadt	0,59
084365005064	Ravensburg, Stadt	0,66
084365005082	Weingarten, Stadt	0,61
084365007081	Wangen im Allgäu, Stadt	0,48
084375004088	Pfullendorf, Stadt	0,60
084375005100	Bad Saulgau, Stadt	0,75
084375006104	Sigmaringen, Stadt	0,80
091610000000	Ingolstadt, Stadt	0,46
091620000000	München, Landeshauptstadt	0,26
	01	0,77
	02	0,98
	03	0,49
	04	0,62
	05	0,54
	06	0,43
	07	0,75
091630000000	Rosenheim, Stadt	0,62
091710111111	Altötting, Stadt	0,36
091710112112	Burghausen, Stadt	0,57
091710113113	Burgkirchen a.d.Alz	0,61
091720114114	Bad Reichenhall, Stadt	0,72
091720118118	Freilassing, Stadt	0,49
091730112112	Bad Tölz, Stadt	0,59
091730126126	Geretsried, Stadt	0,49
091730147147	Wolfratshausen, Stadt	0,61
091740115115	Dachau, Stadt	0,50
091740126126	Karlsfeld	0,55
091750115115	Ebersberg, Stadt	0,52
091750122122	Grafing b.München, Stadt	0,38
091750127127	Markt Schwaben, Markt	0,39
091750132132	Vaterstetten	0,59
091750135135	Poing	0,39
091760123123	Eichstätt, Stadt	0,55
091760126126	Gaimersheim, Markt	0,40
091770115115	Dorfen, Stadt	0,47

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
091770117117	Erding, Stadt	0,48
091780120120	Eching	0,62
091780124124	Freising, Stadt	0,58
091780143143	Moosburg a.d.Isar, Stadt	0,49
091780145145	Neufahrn b.Freising	0,62
091790118118	Eichenau	0,41
091790121121	Fürstenfeldbruck, Stadt	0,56
091790123123	Germering, Stadt	0,50
091790126126	Gröbenzell	0,52
091790134134	Maisach	0,61
091790142142	Olching	0,56
091790145145	Puchheim	0,51
091800117117	Garmisch-Partenkirchen, Markt	0,64
091800124124	Murnau a.Staffelsee, Markt	0,58
091810114114	Dießen am Ammersee, M	0,48
091810130130	Landsberg am Lech, Stadt	0,50
091820120120	Holzkirchen, Markt	0,51
091820125125	Miesbach, Stadt	0,53
091830128128	Mühldorf a.Inn, Stadt	1,12
091830148148	Waldkraiburg, Stadt	1,11
091840119119	Garching b.München, Stadt	0,80
091840120120	Gräfelfing	0,83
091840122122	Grünwald	0,74
091840123123	Haar	0,42
091840130130	Ismaning	0,70
091840131131	Kirchheim b.München	0,48
091840134134	Oberhaching	0,61
091840135135	Oberschleißheim	0,39
091840136136	Ottobrunn	0,51
091840138138	Planegg	0,52
091840145145	Taufkirchen	0,37
091840146146	Neubiberg	0,85
091840148148	Unterhaching	0,50
091840149149	Unterschleißheim, Stadt	0,50
091850149149	Neuburg a.d.Donau, Stadt	0,77
091850158158	Schrobenhausen, Stadt	0,47
091860137137	Manching, Markt	0,52

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
091860143143	Pfaffenhofen a.d.Ilm, Stadt	0,52
091860162162	Wolnzach, Markt	0,47
091870117117	Bad Aibling, Stadt	0,69
091870122122	Bruckmühl, Markt	0,68
091870130130	Feldkirchen-Westerham	0,57
091870150150	Kolbermoor, Stadt	0,71
091870162162	Prien a.Chiemsee, Markt	0,58
091870165165	Raubling	0,49
091870182182	Wasserburg a.Inn, Stadt	0,63
091880120120	Gauting	0,82
091880121121	Gilching	0,74
091880124124	Herrsching a.Ammersee	0,64
091880139139	Starnberg, Stadt	0,73
091890154154	Traunreut, Stadt	0,39
091890155155	Traunstein, Stadt	0,58
091890157157	Trostberg, Stadt	0,76
091900139139	Peißenberg, Markt	0,54
091900140140	Peiting, Markt	0,63
091900141141	Penzberg, Stadt	0,61
091900148148	Schongau, Stadt	0,71
091900157157	Weilheim i.OB, Stadt	0,70
092610000000	Landshut, Stadt	0,45
092620000000	Passau, Stadt	0,84
092630000000	Straubing, Stadt	0,77
092710119119	Deggendorf, Stadt	0,47
092710141141	Osterhofen, Stadt	0,85
092710146146	Plattling, Stadt	0,49
092720151151	Waldkirchen, Stadt	0,34
092730111111	Abensberg, Stadt	0,37
092730116116	Bad Abbach, Markt	0,42
092730137137	Kelheim, Stadt	0,36
092730147147	Mainburg, Stadt	0,38
092730152152	Neustadt a.d.Donau, Stadt	0,47
092740113113	Altdorf, Markt	0,73
092740126126	Ergolding, Markt	0,58
092740128128	Essenbach, Markt	1,03
092740184184	Vilsbiburg, Stadt	0,39

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
092750126126	Hauzenberg, Stadt	0,64
092750141141	Pocking, Stadt	0,46
092750154154	Vilshofen an der Donau, Stadt	0,50
092760138138	Regen, Stadt	0,53
092770116116	Eggenfelden, Stadt	0,71
092770138138	Pfarrkirchen, Stadt	0,54
092780118118	Bogen, Stadt	0,47
092790112112	Dingolfing, Stadt	0,44
092790122122	Landau a.d.Isar, Stadt	0,44
093610000000	Amberg, Stadt	0,60
093620000000	Regensburg, Stadt	0,59
093630000000	Weiden i.d.OPf., Stadt	0,77
093710151151	Sulzbach-Rosenberg, Stadt	0,49
093720116116	Cham, Stadt	0,52
093720153153	Roding, Stadt	0,60
093730147147	Neumarkt i.d.OPf., Stadt	0,32
093750165165	Lappersdorf, Markt	0,52
093750174174	Neutraubling, Stadt	0,43
093750190190	Regenstauf, Markt	0,49
093760119119	Burglengenfeld, Stadt	0,39
093760141141	Maxhütte-Haidhof, Stadt	0,44
093760161161	Schwandorf, Stadt	0,54
094610000000	Bamberg, Stadt	0,58
094620000000	Bayreuth, Stadt	0,43
094630000000	Coburg, Stadt	0,37
094640000000	Hof, Stadt	0,64
094710145145	Hirschaid, Markt	0,55
094720175175	Pegnitz, Stadt	0,41
094730151151	Neustadt b.Coburg, Stadt	0,44
094730159159	Rödental, Stadt	0,38
094740126126	Forchheim, Stadt	0,55
094750154154	Münchberg, Stadt	0,34
094760145145	Kronach, Stadt	0,38
094770128128	Kulmbach, Stadt	0,41
094780139139	Lichtenfels, Stadt	0,41
094780165165	Bad Staffelstein, Stadt	0,46
094790136136	Marktreudwitz, Stadt	0,55

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
094790152152	Selb, Stadt	0,62
095610000000	Ansbach, Stadt	0,71
095620000000	Erlangen, Stadt	0,63
095630000000	Fürth, Stadt	1,03
095640000000	Nürnberg, Stadt	0,33
	01	0,91
	02	0,57
	03	0,41
095650000000	Schwabach, Stadt	0,50
095710136136	Dinkelsbühl, Stadt	0,46
095710145145	Feuchtwangen, Stadt	0,58
095710193193	Rothenburg ob der Tauber, Stadt	0,79
095720121121	Eckental, Markt	0,37
095720132132	Herzogenaurach, Stadt	0,60
095720135135	Höchststadt a.d.Aisch, Stadt	0,46
095730114114	Cadolzburg, Markt	0,48
095730120120	Langenzenn, Stadt	0,29
095730122122	Oberasbach, Stadt	0,36
095730127127	Stein, Stadt	0,28
095730134134	Zirndorf, Stadt	0,41
095740112112	Altdorf b.Nürnberg, Stadt	0,38
095740117117	Burgthann	0,61
095740123123	Feucht, Markt	0,35
095740132132	Hersbruck, Stadt	0,38
095740138138	Lauf a.d.Pegnitz, Stadt	0,52
095740152152	Röthenbach a.d.Pegnitz, Stadt	0,33
095750112112	Bad Windsheim, Stadt	0,58
095750153153	Neustadt a.d.Aisch, Stadt	0,42
095760127127	Hilpoltstein, Stadt	0,38
095760143143	Roth, Stadt	0,62
095760151151	Wendelstein, Markt	0,49
095770136136	Gunzenhausen, Stadt	0,47
095770173173	Treuchtlingen, Stadt	0,45
095770177177	Weißenburg i.Bay., Stadt	0,49
096610000000	Aschaffenburg, Stadt	0,40
096620000000	Schweinfurt, Stadt	0,46
096630000000	Würzburg, Stadt	0,67

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
096710111111	Alzenau, Stadt	0,52
096710122122	Großostheim, Markt	0,53
096710130130	Hösbach, Markt	0,63
096710143143	Mömbris, Markt	0,53
096720114114	Bad Kissingen, Stadt	0,57
096720127127	Hammelburg, Stadt	0,40
096730114114	Bad Neustadt a.d.Saale, Stadt	0,68
096740147147	Haßfurt, Stadt	1,14
096750141141	Kitzingen, Stadt	0,63
096770131131	Gemünden a.Main, Stadt	0,45
096770148148	Karlstadt, Stadt	0,37
096770155155	Lohr a.Main, Stadt	0,52
096770157157	Marktheidenfeld, Stadt	0,56
096780193193	Werneck, Markt	0,58
096790170170	Ochsenfurt, Stadt	0,77
097610000000	Augsburg, Stadt	0,43
097620000000	Kaufbeuren, Stadt	0,39
097630000000	Kempten (Allgäu), Stadt	0,58
097640000000	Memmingen, Stadt	0,27
097710113113	Aichach, Stadt	0,49
097710130130	Friedberg, Stadt	0,49
097710142142	Kissing	0,41
097715705146	Mering, Markt	0,54
097720125125	Bobingen, Stadt	0,44
097720147147	Gersthofen, Stadt	0,40
097720163163	Königsbrunn, Stadt	0,43
097720177177	Meitingen, Markt	0,51
097720184184	Neusäß, Stadt	0,60
097720200200	Schwabmünchen, Stadt	0,52
097720202202	Stadtbergen, Stadt	0,32
097730125125	Dillingen a.d.Donau, Stadt	0,41
097730144144	Lauingen (Donau), Stadt	0,42
097740135135	Günzburg, Stadt	0,42
097740150150	Krumbach (Schwaben), Stadt	0,47
097750129129	Illertissen, Stadt	0,38
097750135135	Neu-Ulm, Stadt	0,50
097750152152	Senden, Stadt	0,66

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
097750162162	Vöhringen, Stadt	0,34
097750164164	Weißenhorn, Stadt	0,34
097760116116	Lindau (Bodensee), Stadt	0,62
097760117117	Lindenberg i.Allgäu, Stadt	0,47
097770129129	Füssen, Stadt	0,59
097770151151	Marktoberdorf, Stadt	0,36
097775748121	Buchloe, Stadt	0,35
097780116116	Bad Wörishofen, Stadt	0,48
097780173173	Mindelheim, Stadt	0,98
097790131131	Donauwörth, Stadt	0,47
097790194194	Nördlingen, Stadt	0,64
097800124124	Immenstadt i.Allgäu, Stadt	0,59
097800139139	Sonthofen, Stadt	0,56
100410100100	Saarbrücken, Landeshauptstadt	1,00
100410511511	Friedrichsthal, Stadt	0,59
100410513513	Heusweiler	0,65
100410514514	Kleinblittersdorf	0,79
100410515515	Püttlingen, Stadt	0,54
100410516516	Quierschied	0,65
100410517517	Riegelsberg	0,45
100410518518	Sulzbach/Saar, Stadt	0,54
100410519519	Völklingen, Stadt	0,70
100420111111	Beckingen	0,48
100420112112	Losheim am See	0,48
100420113113	Merzig, Kreisstadt	0,65
100420114114	Mettlach	0,71
100420116116	Wadern, Stadt	0,54
100430111111	Eppelborn	0,51
100430112112	Illingen	0,75
100430113113	Merchweiler	0,80
100430114114	Neunkirchen, Kreisstadt	0,55
100430115115	Ottweiler, Stadt	0,60
100430116116	Schiffweiler	0,59
100430117117	Spiesen-Elversberg	0,60
100440111111	Dillingen/Saar, Stadt	0,61
100440112112	Lebach, Stadt	0,47
100440114114	Rehlingen-Siersburg	0,62

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
100440115115	Saarlouis, Kreisstadt	0,70
100440116116	Saarwellingen	0,92
100440117117	Schmelz	0,51
100440118118	Schwalbach	0,51
100440119119	Überherrn	0,78
100440120120	Wadgassen	0,67
100450111111	Bexbach, Stadt	0,60
100450112112	Blieskastel, Stadt	0,58
100450114114	Homburg, Kreisstadt	0,76
100450115115	Kirkel	0,45
100450116116	Mandelbachtal	0,73
100450117117	St. Ingbert, Stadt	0,41
100460112112	Marpingen	0,49
100460114114	Nohfelden	0,45
100460117117	St. Wendel, Kreisstadt	0,40
100460118118	Tholey	0,57
110000000000	Berlin, Stadt	0,13
	01 Mitte	0,52
	02 Friedrichshain-Kreuzberg	0,48
	03 Pankow	0,37
	04 Charlottenburg-Wilmersdorf	0,48
	05 Spandau	0,45
	06 Steglitz-Zehlendorf	0,50
	07 Tempelhof-Schöneberg	0,49
	08 Neukölln	0,49
	09 Treptow-Köpenick	0,43
	10 Marzahn-Hellersdorf	0,34
	11 Lichtenberg	0,40
	12 Reinickendorf	0,42
120510000000	Brandenburg an der Havel, Stadt	0,31
120520000000	Cottbus, Stadt	0,46
120530000000	Frankfurt (Oder), Stadt	0,34
120540000000	Potsdam, Stadt	0,35
120600005005	Ahrensfelde	0,61
120600020020	Bernau bei Berlin, Stadt	0,58
120600052052	Eberswalde, Stadt	0,59
120600181181	Panketal	0,38

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
120680320320	Neuruppin, Stadt	0,74
120680468468	Wittstock/Dosse, Stadt	0,60
120690017017	Beelitz, Stadt	0,55
120690020020	Bad Belzig, Stadt	0,37
120690304304	Kleinmachnow	0,54
120690306306	Kloster Lehnin	0,68
120690397397	Michendorf	0,54
120690590590	Schwielowsee	0,58
120690604604	Stahnsdorf	0,49
120690616616	Teltow, Stadt	0,43
120690656656	Werder (Havel), Stadt	0,41
120700296296	Perleberg, Stadt	0,46
120700316316	Pritzwalk, Stadt	0,68
120700424424	Wittenberge, Stadt	0,48
120710076076	Forst (Lausitz), Stadt	0,35
120710160160	Guben, Stadt	0,38
120710372372	Spremberg, Stadt	0,45
120720017017	Blankenfelde-Mahlow	0,55
120720169169	Jüterbog, Stadt	0,44
120720232232	Luckenwalde, Stadt	0,38
120720240240	Ludwigsfelde, Stadt	0,24
120720340340	Rangsdorf	0,28
120720477477	Zossen, Stadt	0,53
120730008008	Angermünde, Stadt	0,64
120730452452	Prenzlau, Stadt	0,49
120730532532	Schwedt/Oder, Stadt	0,45
120730572572	Templin, Stadt	0,36
130010000000	Greifswald, Hansestadt	0,62
130020000000	Neubrandenburg, Stadt	0,40
130030000000	Rostock, Hansestadt	0,32
130040000000	Schwerin, Landeshauptstadt	0,58
130050000000	Stralsund, Hansestadt	0,59
130060000000	Wismar, Hansestadt	0,50
130510004004	Bad Doberan, Stadt	0,31
130520018018	Demmin, Hansestadt	0,47
130530031031	Güstrow, Stadt	0,45
130540013013	Boizenburg/Elbe, Stadt	0,45

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
120600198198	Schorfheide	0,77
120600269269	Wandlitz	0,55
120610260260	Königs Wusterhausen, Stadt	0,44
120610316316	Lübben (Spreewald), Stadt	0,57
120610320320	Luckau, Stadt	0,40
120610433433	Schönefeld	0,62
120610572572	Zeuthen	0,47
120620024024	Bad Liebenwerda, Stadt	0,57
120620140140	Finsterwalde, Stadt	0,39
120620224224	Herzberg (Elster), Stadt	0,44
120630036036	Brieselang	0,51
120630080080	Falkensee, Stadt	0,45
120630208208	Nauen, Stadt	0,49
120630252252	Rathenow, Stadt	0,45
120640044044	Bad Freienwalde (Oder), Stadt	0,31
120640136136	Fredersdorf-Vogelsdorf	0,35
120640227227	Hoppegarten	0,60
120640336336	Neuenhagen bei Berlin	0,40
120640380380	Petershagen/Eggersdorf	0,35
120640428428	Rüdersdorf bei Berlin	0,30
120640472472	Strausberg, Stadt	0,33
120650096096	Glienicke/Nordbahn	0,62
120650136136	Hennigsdorf, Stadt	0,28
120650144144	Hohen Neuendorf, Stadt	0,46
120650225225	Mühlenbecker Land	0,46
120650251251	Oberkrämer	0,54
120650256256	Oranienburg, Stadt	0,42
120650332332	Velten, Stadt	0,43
120650356356	Zehdenick, Stadt	0,50
120660112112	Großräschen, Stadt	0,35
120660176176	Lauchhammer, Stadt	0,44
120660196196	Lübbenau/Spreewald, Stadt	0,38
120660304304	Senftenberg, Stadt	0,66
120670120120	Eisenhüttenstadt, Stadt	0,40
120670124124	Erkner, Stadt	0,48
120670144144	Fürstenwalde/Spree, Stadt	0,60
120670440440	Schöneiche bei Berlin	0,57

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
130540043043	Hagenow, Stadt	0,39
130540069069	Ludwigslust, Stadt	0,42
130550050050	Neustrelitz, Stadt	0,41
130560072072	Waren (Müritz), Stadt	0,78
130570036036	Grimmen, Stadt	0,32
130575725074	Ribnitz-Damgarten, Stadt	0,37
130580034034	Grevesmühlen, Stadt	0,27
130590002002	Anklam, Stadt	0,44
130595922101	Wolgast, Stadt	0,69
130600056056	Parchim, Stadt	0,45
130610035035	Sassnitz, Stadt	0,49
130615120004	Bergen auf Rügen, Stadt	0,33
130620043043	Pasewalk, Stadt	0,57
130620059059	Ueckermünde, Stadt	0,45
145110000000	Chemnitz, Stadt	0,34
145210020020	Annaberg-Buchholz, Stadt	0,43
145210030030	Aue, Stadt	0,43
145210450450	Oelsnitz/Erzgeb., Stadt	0,43
145210460460	Olbernhau, Stadt	0,29
145210530530	Schneeberg, Stadt	0,27
145210550550	Schwarzenberg/Erzgeb., Stadt	0,23
145215116390	Marienberg, Stadt	0,28
145215133590	Stollberg/Erzgeb., Stadt	0,26
145215138690	Zschopau, Stadt	0,24
145215140710	Zwönitz, Stadt	0,24
145220050050	Brand-Erbisdorf, Stadt	0,27
145220150150	Frankenberg/Sa., Stadt	0,44
145225102060	Burgstädt, Stadt	0,50
145225105080	Döbeln, Stadt	0,43
145225109180	Freiberg, Stadt	0,61
145225119360	Mittweida, Stadt	0,55
145230020020	Auerbach/Vogtl., Stadt	0,31
145230320320	Plauen, Stadt	0,38
145235122300	Oelsnitz/Vogtl., Stadt	0,41
145235125340	Reichenbach im Vogtland, Stadt	0,39
145240080080	Glauchau, Stadt	0,35
145240120120	Hohenstein-Ernstthal, Stadt	0,32

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
145240200200	Mülsen	0,29
145240300300	Werdau, Stadt	0,36
145240320320	Wilkau-Haßlau, Stadt	0,33
145240330330	Zwickau, Stadt	0,28
145245104030	Crimmitschau, Stadt	0,35
145245114180	Limbach-Oberfrohna, Stadt	0,50
145245118190	Meerane, Stadt	0,41
145245128160	Lichtenstein/Sa., Stadt	0,25
146120000000	Dresden, Stadt	0,25
	01 Albertstadt, Alt-Leuteritz/Brabschütz, Altfranken, Briesnitz, Cossebaude/Neu-Leuteritz, Cotta, Dölzchen, Flughafen, Friedrichstadt, Gohlis, Gomlitz, Gompitz, Gorbitz-Nord/Neu-Omsewitz, Gorbitz-Ost, Gorbitz-Süd, Heidehof, Hellerau, Hellerberge, Innere Altstadt, Innere Neustadt, Johannstadt-Nord, Johannstadt-Süd, Kaditz, Kemnitz, Klotzsche, Langebrück, Lausa/Friedersdorf, Leipziger Vorstadt, Leutewitz, Löbtau-Nord, Löbtau-Süd, Marsdorf, Merbitz/Podemus, Mickten, Mobschatz, Naußlitz, Niederwartha, Oberwartha, Ockerwitz, Omsewitz, Pennrich, Pieschen-Nord, Pieschen-Süd, Pirnaische Vorstadt, Radeberger Vorstadt, Rennersdorf, Roitzsch, Roßthal/Neunimptsch, Rähnitz, Schönborn, Seevorstadt-Ost/Großer Garten, Seevorstadt-West, Stadt Neudorf, Steinbach, Stetzsch, Trachau, Trachenberge, Unkersdorf, Weixdorf, Wilschdorf, Wilsdruffer Vorstadt, Wölfnitz, Zöllmen, Äußere Neustadt, Übigau	0,39
	02 Blasewitz, Borsberg, Bühlau, Coschütz, Cunnersdorf, Dobritz, Dresdner Heide, Eschdorf, Gittersee, Gostritz, Großzschachwitz, Gruna, Gönnsdorf, Helfenberg/Eichbusch/Rockau, Hosterwitz, Kaitz, Kauscha, Kleinpestitz, Kleinzschachwitz, Krieschendorf/Malschendorf, Laubegast, Leuben, Leubnitz-Neuostra, Lockwitz, Loschwitz, Luga, Meußlitz, Mockritz, Neugruna, Nickem, Niederpoyritz, Niedersedlitz, Oberpoyritz, Pappritz, Pillnitz, Plauen, Prohlis-Nord, Prohlis-Süd, Reick, Reitzendorf, Rochwitz, Rossendorf, Räcknitz, Schullwitz, Schönfeld, Seidnitz, Sporbitz, Strehlen, Striesen-Ost, Striesen-Süd, Striesen-West, Söbrigen, Südvorstadt-Ost, Südvorstadt-West, Tolkewitz, Toma, Wachwitz, Weißer Hirsch, Weißig, Zaschendorf, Zschernitz, Zschieren	0,30
146250020020	Bautzen, Stadt	0,46
146250240240	Hoyerswerda, Stadt	0,27
146250480480	Radeberg, Stadt	0,35
146255207040	Bischofswerda, Stadt	0,28

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
146255216250	Kamenz, Stadt	0,37
146260110110	Görlitz, Stadt	0,44
146260370370	Niesky, Stadt	0,29
146260610610	Zittau, Stadt	0,84
146265220290	Löbau, Stadt	0,39
146265242600	Weißwasser/O.L., Stadt	0,40
146270010010	Coswig, Stadt	0,34
146270060060	Großenhain, Stadt	0,47
146270140140	Meißen, Stadt	0,44
146270210210	Radebeul, Stadt	0,58
146270230230	Riesa, Stadt	0,45
146270310310	Weinböhla	0,43
146280050050	Bannewitz	0,45
146280060060	Dippoldiswalde, Stadt	0,43
146280110110	Freital, Stadt	0,38
146280160160	Heidenau, Stadt	0,39
146280260260	Neustadt i. Sa., Stadt	0,45
146280410410	Wilsdruff, Stadt	0,65
146285229270	Pirna, Stadt	0,47
147130000000	Leipzig, Stadt	0,29
	01 Althen-Kleinpösna, Baalsdorf, Burghausen-Rückmarsdorf, Böhlitz-Ehrenberg, Connewitz, Dölitz-Dösen, Engelsdorf, Gohlis-Mitte, Gohlis-Süd, Grünau-Siedlung, Hartmannsdorf-Knautnaundorf, Heiterblick, Holzhausen, Knautkeberg-Knauthain, Leutzsch, Liebertwolkwitz, Lindenthal, Lützschena-Stahmeln, Marienbrunn, Miltitz, Möikau, Plaußig-Portitz, Probstheida, Schleußig, Seehausen, Stötteritz, Südvorstadt, Thekla, Wiederitzsch, Zentrum, Zentrum-Nord, Zentrum-Nordwest, Zentrum-Ost, Zentrum-Süd, Zentrum-West	0,44
	02 Altlindenau, Anger-Crottendorf, Eutritzsch, Gohlis-Nord, Großschocher, Grünau-Mitte, Grünau-Nord, Grünau-Ost, Kleinschocher, Lausen-Grünau, Lindenau, Löbnig, Meusdorf, Mockau-Nord, Mockau-Süd, Möckern, Neulindenau, Neustadt-Neuschönefeld, Paunsdorf, Plagwitz, Reudnitz-Thonberg, Schönau, Schönefeld-Abtnaundorf, Schönefeld-Ost, Sellerhausen-Stünz, Volkmarsdorf, Wahren, Zentrum-Südost	0,39
147290050050	Borna, Stadt	0,46
147290140140	Frohburg, Stadt	0,28
147290160160	Grimma, Stadt	0,31

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler)

Regionalschlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
147290260260	Markkleeberg, Stadt	0,31
147290270270	Markranstädt, Stadt	0,46
147290410410	Wurzen, Stadt	0,47
147300070070	Delitzsch, Stadt	0,41
147300110110	Eilenburg, Stadt	0,37
147300230230	Oschatz, Stadt	0,42
147300270270	Schkeuditz, Stadt	0,34
147300300300	Taucha, Stadt	0,55
147305311310	Torgau, Stadt	0,44
150010000000	Dessau-Roßlau, Stadt	0,28
150020000000	Halle (Saale), Stadt	0,29
150030000000	Magdeburg, Landeshauptstadt	0,45
150810135135	Gardelegen, Hansestadt	0,39
150810280280	Klötze, Stadt	0,48
150810455455	Salzwedel, Hansestadt	0,45
150820015015	Bitterfeld-Wolfen, Stadt	0,57
150820180180	Köthen (Anhalt), Stadt	0,39
150820241241	Muldestausee	0,32
150820301301	Raguhn-Jeßnitz, Stadt	0,55
150820340340	Sandersdorf-Brehna, Stadt	0,43
150820377377	Südliches Anhalt, Stadt	0,50
150820430430	Zerbst/Anhalt, Stadt	0,45
150830270270	Haldensleben, Stadt	0,42
150830298298	Hohe Börde	0,44
150830411411	Oebisfelde-Weferlingen, Stadt	0,60
150830415415	Oschersleben (Bode), Stadt	0,40
150830531531	Wanzleben-Börde, Stadt	0,30
150830565565	Wolmirstedt, Stadt	0,32
150840235235	Hohenmölsen, Stadt	0,50
150840355355	Naumburg (Saale), Stadt	0,67
150840550550	Weißenfels, Stadt	0,38
150840590590	Zeitz, Stadt	0,42
150850055055	Blankenburg (Harz), Stadt	0,64
150850135135	Halberstadt, Stadt	0,69
150850228228	Oberharz am Brocken, Stadt	0,44
150850230230	Osterwieck, Stadt	0,79
150850235235	Quedlinburg, Stadt	0,39

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindenname bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
150850330330	Thale, Stadt	0,31
150850370370	Wernigerode, Stadt	0,33
150860015015	Burg, Stadt	0,54
150860040040	Genthin, Stadt	0,49
150860055055	Gommern, Stadt	0,92
150860140140	Möckern, Stadt	0,97
150870130130	Eisleben, Lutherstadt	0,41
150870220220	Hettstedt, Stadt	0,42
150870370370	Sangerhausen, Stadt	0,47
150880020020	Bad Dürrenberg, Stadt	0,42
150880065065	Braunsbedra, Stadt	0,59
150880195195	Landsberg, Stadt	0,37
150880205205	Leuna, Stadt	0,67
150880220220	Merseburg, Stadt	0,42
150880295295	Petersberg	0,41
150880305305	Querfurt, Stadt	0,43
150880319319	Salzatal	0,74
150880330330	Schkopau	0,48
150880365365	Teutschenthal	0,79
150890015015	Aschersleben, Stadt	0,39
150890030030	Bernburg (Saale), Stadt	0,45
150890055055	Calbe (Saale), Stadt	0,37
150890305305	Schönebeck (Elbe), Stadt	0,42
150890310310	Staßfurt, Stadt	0,49
150900415415	Osterburg (Altmark), Hansestadt	0,79
150900535535	Stendal, Hansestadt	0,63
150900550550	Tangermünde, Stadt	0,60
150910060060	Coswig (Anhalt), Stadt	0,38
150910145145	Jessen (Elster), Stadt	0,41
150910160160	Kernberg, Stadt	0,87
150910375375	Wittenberg, Lutherstadt	0,44
160510000000	Erfurt, Stadt	0,34
160520000000	Gera, Stadt	0,30
160530000000	Jena, Stadt	0,43
160540000000	Suhl, Stadt	0,44
160550000000	Weimar, Stadt	0,44

**Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf
Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl
(einfacher relativer Standardfehler)**

Regional- schlüssel	Gemeindename bzw. Zensus-Stadtteil	einfacher relativer Standardfehler (in %)
160560000000	Eisenach, Stadt	0,40
160610045045	Heilbad Heiligenstadt, Stadt	0,38
160610115115	Leinefelde-Worbis, Stadt	0,34
160620041041	Nordhausen, Stadt	0,41
160635051003	Bad Salzungen, Stadt	0,41
160640003003	Bad Langensalza, Stadt	0,58
160640046046	Mühlhausen/Thüringen, Stadt	0,45
160650067067	Sondershausen, Stadt	0,47
160660063063	Schmalkalden, Kurort, Stadt	0,49
160660092092	Zella-Mehlis, Stadt	0,76
160665050042	Meiningen, Stadt	0,55
160670029029	Gotha, Stadt	0,38
160670072072	Waltershausen, Stadt	0,30
160680051051	Sömmerda, Stadt	0,35
160690024024	Hildburghausen, Stadt	0,45
160700029029	Ilmenau, Stadt	0,47
160705050004	Arnstadt, Stadt	0,40
160710001001	Apolda, Stadt	0,38
160720018018	Sonneberg, Stadt	0,69
160730076076	Rudolstadt, Stadt	0,50
160735050077	Saalfeld/Saale, Stadt	0,52
160745052018	Eisenberg, Stadt	0,32
160750085085	Pößneck, Stadt	0,37
160765052022	Greiz, Stadt	0,47
160765054087	Zeulenroda-Triebes, Stadt	0,46
160770001001	Altenburg, Stadt	0,46
160770032032	Meuselwitz, Stadt	0,26
160770043043	Schmölln, Stadt	0,50

Statistisches Bundesamt

DILSTATIS

M3

Redeker Selmer
Dshs
Büro Bonn
17. Okt. 2014
F T S K

Wissen.nutzen.

Statistisches Bundesamt • 40100 Wiesbaden • Deutschland

Nur per Telefon: 0221 / 399 14000
Verwaltungsgericht Düsseldorf
Bastionsstr. 39

40213 Düsseldorf

Verwaltungsgericht
Düsseldorf
- 2. Okt. 2014
Doppel. Art. Heber

Philip Fank

Lehrt

Telefon: +49 (0)211 / 75-3285

Telefax: +49 (0)211 / 75-3954

philip.fank@statistik.de

Geschäftsbereich: A 201 - 11200000-Gesch

Servicetelefon: +49 (0)211 / 75-4870

Wiesbaden, 02.10.2014

Seitenanzahl: 2

Verwaltungsgerichtliches Verfahren

Land Nordrhein-Westfalen

Ihr Schreiben vom 22.08.2014, Aktenzeichen 20 K 9119/13

Sehr geehrter Herr Richter Heuser,
sehr geehrte Damen und Herren,

Ihre oben genannte Anfrage an das Statistische Bundesamt beantworten wir wie folgt:

Aus den zentral beim Statistischen Bundesamt gehaltenen personenbezogenen Datenbeständen des Zensus 2011 wurden inzwischen entsprechend den Löschungsvorschriften des § 19 ZensG 2011 alle Hilfsmerkmale gelöscht. Ebenso wurden alle personenbezogenen Einzeldaten, die zum Aufbau der Datenbestände verwendet wurden, gelöscht.

Die Löschung ist erfolgt, da § 19 Absatz 1 Satz 2 ZensG 2011 ausdrücklich die Datenlöschung nach Abschluss der Überprüfung der Daten bei den statistischen Ämtern anordnet. Die Vier-Jahres-Frist des § 19 Absatz 1 Satz 3 ZensG 2011 legt darüber hinaus lediglich den spätesten Lösungszeitpunkt fest.

Zur Durchführung von Auswertungen und Analysen wegen anonymisierte Einzeldaten in der gemeinsamen Auswertungsdatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder vor.

Zentrale
Telefon: +49 (0)211 / 75-0
Telefax: +49 (0)211 / 75-4000
www.statistik.de/statistik
www.dilstatistik.de

Servicetelefon:
Mo - Do 8.00 - 17.00 Uhr
Fr 8.00 - 18.00 Uhr
Informationservice:
Telefon: +49 (0)211 / 75-3405
Telefax: +49 (0)211 / 75-3330

Postanschrift:
61100 Wiesbaden, Deutschland
Haus / Uferwegschiff
Gustav-Dreesen-Platz 11
65100 Wiesbaden, Deutschland

Erweiterte
Einzelanfragen
www.statistik.de/statistik
www.dilstatistik.de
www.statistik.de/statistik
www.dilstatistik.de

AA4

X

Seite 2/2

Für den Zensus 2011 betreibt das Statistische Bundesamt derzeit noch die Datenbank „Anschriften- und Gebäuderegister“ (AGR). Sie enthält ausschließlich Informationen auf Anschriftenebene.

Vollständigkeitshalber teilen wir ergänzend mit, dass im automatisiert arbeitenden System zur Datensicherung des Statistischen Bundesamtes (Sicherungsroboter mit Magnetbändern) aktuell noch Datensicherungen vorhanden sind, die vor April 2014 erstellt wurden und daher die personenbezogenen Daten noch enthalten.

Das System zur Sicherung der Daten des Zensus 2011 besteht aus ca. 1.500 Bandkassetten. Diese werden abhängig vom Alter entweder vernichtet oder durch neuere Datensicherungen überschrieben.

Ein Zugriff auf diese Daten ist jedoch nicht mehr möglich, da die Daten verschlüsselt sind und die entsprechenden Schlüssel in Ausführung der Löschvorschrift in § 19 Absatz 1 Satz 2 ZensG 2011 gelöscht wurden.

Im Übrigen unterliegen die Sicherungsdaten der Zweckbindung des § 14 Absatz 4 BDSG.

Im Auftrag


Philipp Farnik