

SUB Hamburg



A 2011/ 4386

Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung

Verfassungsrechtliche Ausgleichs-
und Abwehransprüche großer Städte gegen
die Festsetzung der amtlichen Einwohnerzahl nach
der Methode des registergestützten Zensus

Von

Mario Martini

Mit einem Abdruck
des Zensusgesetzes 2011, der Stichprobenverordnung
und des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

I. Problemaufriss – Die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl als Mission des Zensus 2011 und ihre Bedeutung für die Gemeinden	11
1. Die Bedeutung der amtlichen Einwohnerzahl und ihrer Fortschreibung für die Gemeinden	13
2. Die Methode des registergestützten Zensus als Instrument zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl	15
a) Der Paradigmenwechsel des registergestützten Zensus: Zählst Du noch oder „ziehst“ Du schon?	15
b) Normativer Rahmen und internationaler Vergleich	18
3. Überblick über die verfassungsrechtlichen Herausforderungen für die Methode des registergestützten Zensus	22
II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage: Zur Garantie der gemeindlichen Finanzhoheit und ihrer Bedeutung für die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl	30
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG bzw. der landesverfassungsrechtlichen Äquivalente	30
2. Die verfassungsrechtliche Relevanz der amtlichen Einwohnerzahl im Hinblick auf die Garantie der gemeindlichen Finanzhoheit und als Bezugsobjekt von finanzrelevanten Gesetzen	33
3. Schlussfolgerungen für die verfassungsrechtlich erforderliche Qualität der amtlichen Einwohnerzahl	36
III. Methodische Probleme des registergestützten Zensus mit Relevanz für die Validität der amtlichen Einwohnerzahl	37
1. Einhaltung hinreichender Qualitätsvorgaben	39
a) Fehleranfälligkeit des Anschriften- und Gebäuderegisters – Schwächen des ZensVorbG	44
b) Regelungslücken der StichprobenV und Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 2 StichprobenV	47
c) Ungleichbehandlung großer Gemeinden und kleiner Gemeinden	51
aa) Verzicht auf eine Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten (anders als bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern)	52
bb) Unterschiedliche Behandlung von Mehrfachfällen	54

d) Einhaltung eines Standardfehlers von 0,5% (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011)	55
aa) Hinnehmbarkeit der Fehlerquote	55
(1) Ungleichverteilung des Fehlerrisikos zwischen den Gemeinden	56
(2) Einhaltung der gesetzlichen Qualitätsvorgaben, insbesondere mit Rücksicht auf § 7 Abs. 1 S. 3 ZensG 2011	58
(a) Gesetzssystematik	58
(b) Gesetzgebungsgeschichte	59
bb) Erforderlichkeit einer Korrektur- bzw. Nachprüfungsregelung	62
2. Eignung der Methode des registergestützten Zensus zur <i>Fortschreibung</i> des Bevölkerungsstandes	68
a) Bisherige Fortschreibungsmethodik	69
b) Probleme der neuen Fortschreibungsmethodik	69
aa) Karteileiche (Übererfassung)	70
bb) Fehlbestand (Untererfassung)	70
cc) Methodische Folgeprobleme	71
c) Zusammenfassung	74
IV. Materiell-rechtliche Schlussfolgerungen	75
1. Anspruch der Gemeinden auf methodische und prozedurale Sicherstellung hinreichend genauer Zensusergebnisse	75
a) Anspruch auf Sicherung hinreichender verfahrensrechtlicher Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden zur Kontrolle der Zensus-Qualität – Gebot der Nachvollziehbarkeit	77
aa) Die Begründung als verfahrensrechtliche Sicherung	79
bb) Das Akteneinsichtsrecht als verfahrensrechtliche Sicherung	80
cc) Informationsanspruch aus dem IFG insbesondere hinsichtlich der Ergebnisse des Forschungsgutachtens i. S. d. § 2 Abs. 2 StichprobenV	81
b) Anspruch der Gemeinden auf Korrektur der amtlichen Einwohnerzahl für den Fall signifikanter Abweichung des Zensusergebnisses von der tatsächlichen Einwohnerzahl	85
2. Anspruch auf Übergangsfinanzierung auf der Grundlage rechtsstaatlicher Grundsätze des Vertrauensschutzes bzw. Anpassung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs	87
a) Ausgleichs- bzw. Übergangsfinanzierung	89
aa) Die kommunale Finanzhoheit	89
bb) Grundsatz des Vertrauensschutzes	92
cc) Ausgleichsverpflichtete	97
b) Modifizierung der Einwohnerwertung im Finanzausgleich	98

V. Rechtsschutzmöglichkeiten	99
1. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	99
a) Anfechtungsklage bzw. Widerspruch gegen die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl durch das Statistische Landesamt	99
aa) Statthaftigkeit – der Feststellungsbescheid als belastender Verwaltungsakt	99
bb) Klagebefugnis	100
cc) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	102
dd) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	102
ee) Begründetheit	102
b) Verpflichtungsklage auf Feststellung der korrigierten Einwohnerzahl durch das Statistische Landesamt?	104
c) Normenkontrolle nach § 47 VwGO	104
d) Inzidente Normenkontrolle	105
2. Verfassungsrechtlicher Rechtsschutz	106
a) Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das ZensG 2011	107
b) Kommunalverfassungsbeschwerde gegen die StichprobenV des Bundes	107
aa) Tauglicher Beschwerdegegenstand, Beschwerdefähigkeit	108
bb) Beschwerdebefugnis	108
(1) Unmittelbarkeit der Beschwer	108
(2) Gegenwärtigkeit	108
cc) Rechtswegerschöpfung; Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	109
dd) Begründetheit, Prüfungsmaßstab	109
c) Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das AGZensG 2011 (am Beispiel baden-württembergischer Gemeinden)	110
VI. Zusammenfassung	113
1. Die Einhaltung der gesetzlichen Qualitätsvorgaben und deren gerichtliche Überprüfung	114
2. Verfassungsrechtliche Qualitätsvorgaben <i>jenseits</i> des § 7 Abs. 1 S. 2 ZensG 2011: teilweise Verfassungswidrigkeit des ZensG 2011 bzw. der StichprobenV	116
Anhang: Gesetzestext des ZensG 2011, der StichprobenV und des ZensVorbG	120
Schrifttum	147
Sachwortverzeichnis	150