

Der Zensus vor dem Bundesverfassungsgericht

Das Urteil vom 19. September 2018

Präsident Dr. Thomas Gößl

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 19. September 2018 den registergestützten Zensus 2011 ohne Abstriche für verfassungsgemäß erklärt. Das Urteil hat für die amtliche Statistik in Bund und Ländern und für künftige Zensen große Bedeutung. Deshalb werden die wichtigsten Aussagen des Urteils hier zusammengefasst; eine kurze Bewertung und ein Ausblick schließen den Beitrag ab.

Einleitung

Das Grundgesetz nimmt die amtliche Statistik als selbstverständliche Grundlage staatlicher Planung. Die Statistik für Bundeszwecke wird in Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG als Gegenstand der ausschließlichen Bundeskompetenz genannt. Im Übrigen wird die Statistik nicht erwähnt.

Dennoch gab die amtliche Statistik Anlass zu zwei großen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, dem Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1) und dem Zensusurteil vom 19. September 2018.

Im Volkszählungsurteil prägte das Bundesverfassungsgericht mit dem „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ einen neuen Namen, einen neuen Begriff für die bereits vorher unumstrittene Annahme, dass Auskunftspflichten bei statistischen Erhebungen und die Verarbeitung der erhobenen Daten als Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit dem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Der Siegeszug des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die nationale und unionsrechtliche Rechtsetzung und Rechtsprechung nahm dort seinen Ausgang. Neu und folgenreich für die amtliche Statistik war die Beanstandung des Melderegisterabgleichs der Angaben zur Person und zum Status der Wohnung, weil der Zweck der Regelung sich nicht in der Berichtigung der Melderegister erschöpfe, sondern wegen der vielfältigen Übermittlungsregelungen im (damaligen) Melderechts-

rahmengesetz für den Gesetzgeber und die Betroffenen kaum absehbare Folgewirkungen zeitige; das sei mit der nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gebotenen Normenklarheit nicht vereinbar (BVerfGE 65, 1, 64 f.). Damit wurde die Bereinigung der zwischen zwei Volkszählungen angesammelten Fehler in den Melderegistern, die „Inventur“ der Melderegister durch die Volkszählung in Deutschland beendet.

Im Zensusurteil vom 19. September 2018 trat nun das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in den Vordergrund, ausgetragen an den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermittlung der Einwohnerzahl, von der so viel abhängt, von der Repräsentation in den Parlamenten und den kommunalen Gremien bis zum Finanzausgleich. Das Bundesverfassungsgericht erreichte hier Klarstellungen zum Maßstab, die im Ergebnis den Streit um die richtige Methode des Zensus vorverlagern in das Gesetzgebungsverfahren. Vor allem aber wurde der amtlichen Statistik in Bund und Ländern erhebliche legitimatorische Wirkung für gesetzgeberische Prognosen zugesprochen, wenn sie – im Einklang mit den allgemein anerkannten Standards der statistischen Wissenschaft – zu gemeinsam erarbeiteten und gemeinsam getragenen fachlichen Empfehlungen zur Gestaltung des registergestützten Zensus kommt.

Die Normenkontrollanträge

Im Juni 2013 waren die Einwohnerzahlen zum Zensusstichtag veröffentlicht worden:

- Für Berlin hatte das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg die Einwohnerzahl mit 3 292 365 Personen festgestellt und damit die auf Grundlage der Volkszählungen von 1981 und 1987 fortgeschriebene Zahl um ca. 180 000 Personen nach unten korrigiert.
- Statistik Nord hatte die amtliche Einwohnerzahl Hamburgs mit 1 706 696 Personen um 82 833 Personen niedriger festgestellt als nach der Fortschreibung auf der Basis der Volkszählung 1987.
- Für ganz Deutschland wurde eine Bevölkerung zum Zensusstichtag von 80 219 695 Personen ermittelt und damit um 1 509 460 Personen weniger als nach der Fortschreibung aufgrund der Volkszählung 1987.

Im Jahr 2015 leiteten der Senat von Berlin und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Normenkontrollverfahren ein gegen die Vorschriften, die die Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus 2011 und insbesondere die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen zum Gegenstand hatten.

Die Normenkontrollanträge wurden von Hamburg und Berlin vor allem auf zwei Rügen gestützt. Zum einen wurde eine Verletzung des Parlamentsvorbehalts bei wesentlichen Regelungen bzw. der zu fordernden Bestimmtheit bei Verordnungsermächtigungen durch die Vorschriften zur Korrektur der Einwohnerzahlen mittels der Haushaltsstichprobe in § 7 Abs. 1 und 2 ZensG 2011 und zum anderen ein Verstoß gegen das Gebot interföderaler und interkommunaler Gleichbehandlung durch den Methodenwechsel bei der Korrektur der Melderegister in Gemeinden über und unter 10 000 Einwohnern gerügt. Das Gesetz regle Methodik und „Design“ der Stichprobe nicht selbst, sondern überlasse dies der Exekutive. Angesichts der Bedeutung des Verfahrens und der Einmaligkeit einer Einwohnererhebung zu einem bestimmten Berichtszeitpunkt sei eine exakte Regelung vorab geboten und auch möglich gewesen. Das Stichprobenverfahren verstoße gegen das föderale und interkommunale Gleichbehandlungsgebot, weil es Gemeinden

unterschiedlicher Größe ungleich behandle. Besonders benachteiligt seien die Antragsteller als Stadtstaaten ohne separate Gemeinden. Angriffe gegen die Lösungsregeln in § 19 ZensG 2011 und zum Rechtsschutz rundeten die Anträge ab.

Die Tragweite der Anträge aus Sicht der Antragsteller machte Berlin in einem späten Schriftsatz deutlich, in dem zu den Rechtsfolgen ausgeführt wurde, die Nichtigkeit der Vorschriften des Zensusgesetzes 2011 müsse zu einer rückwirkenden Feststellung der Einwohnerzahlen auf der Basis der Volkszählung 1987 und zu einer Rückabwicklung und Neuberechnung des Länderfinanzausgleichs führen.

Das Zensusurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018

Im Urteil und in der Begründung entwickelt das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rechtsprechung fort. Festgehalten wird am Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1), das in seinen Kernaussagen nochmals referiert und bestätigt wird.

Das Volkszählungsurteil als Ausgangspunkt

Das Bundesverfassungsgericht leitet seit dem Volkszählungsurteil in ständiger Rechtsprechung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) auch die Befugnis des Einzelnen ab, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis jedes Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Der Schutz dieses Rechts erstreckt sich auf alle Informationen, die etwas über die Bezugsperson aussagen können, und damit auch auf Basisdaten wie Namen und Anschrift (vgl. BVerfGE 65, 1, 45; 128, 1, 44 f.; 130, 151, 183 f.; Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 219).

Für eine Datenerhebung und -verarbeitung für statistische Zwecke gelten besondere Anforderungen. Da es zum Wesen der Statistik gehört, dass die Daten nach einer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimm-

baren Aufgaben verwendet werden, gelten für Volkszählungen Ausnahmen von den Erfordernissen einer konkreten Zweckumschreibung, vom Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat zu sammeln, sowie von den Anforderungen für Weitergabe und Verwertung (vgl. BVerfGE 65, 1, 47; Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 223). Im Gegenzug bedarf es besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung, weil die Daten während der Erhebung und auch noch nach der Speicherung zumindest teilweise individualisierbar bleiben. Zu den verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gehört es, dass die der Identifizierung der befragten Personen dienenden Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis zu diesem Zeitpunkt Namen und Anschrift von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluss gehalten werden. Schließlich bedarf es wirksamer Abschottungsregelungen nach außen. Schon während der Erhebung ist eine strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben geboten, solange noch ein Personenbezug herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das Gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanononymisierung (vgl. BVerfGE 65, 1, 49; Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 224).

Die Erhebung von Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sie nach ihrer Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung von den statistischen Ämtern anderen staatlichen Organen oder sonstigen Stellen zur Verfügung gestellt werden. Eine Übermittlung weder anonymisierter noch statistisch aufbereiteter, also noch personenbezogener Daten zum Zwecke des Verwaltungsvollzugs stellt sich dagegen als unzulässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Der im Volkszählungsgesetz 1983 vorgesehene Melderegisterabgleich war daher unzulässig (vgl. BVerfGE 65, 1, 64 f.). Das Bundesverfassungsgericht weist im Zensusurteil darauf hin, dass in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung hieraus der – häufig als „Rückspielverbot“ bezeichnete – Schluss gezogen worden ist, dass Überprüfungen eines Volkszählungsergebnisses

in Rechtsbehelfsverfahren, die auf einen solchen Abgleich hinauslaufen würden, ebenfalls unzulässig sind (hier wird u. a. VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – Rn. 277 zitiert). Dies steht auch einer Akteneinsicht in nicht anonymisierte Erhebungsunterlagen und deren unmittelbarer gerichtlicher Überprüfung entgegen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 225).

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert schließlich die Prüfung, ob aufgrund der Fortentwicklung der statistischen Wissenschaft Möglichkeiten einer grundrechtsschonenderen Datenerhebung bestehen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 226).

Verfassungsauftrag zur Ermittlung realitätsgerechter Einwohnerzahlen

Neu ist der Verfassungsauftrag an den Bund, die Ermittlung realitätsgerechter Einwohnerzahlen von Bund und Ländern sicherzustellen, den das Bundesverfassungsgericht erstmals statuiert (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 165).

Der Verfassungsauftrag verpflichtet nur zur Ermittlung der Einwohnerzahlen von Bund und Ländern. Das Bundesverfassungsgericht leitet den Verfassungsauftrag, der sich nicht ausdrücklich im Grundgesetz findet, aus den Anknüpfungen an die Einwohnerzahl im Grundgesetz ab. Das sind die Regelungen zur Stimmenzahl der Länder im Bundesrat in Art. 51 Abs. 2 GG, zum Bund-Länder-Finanzausgleich in Art. 107 und 109 GG sowie die Vorgaben zu einer Neugliederung des Bundesgebiets in Art. 29 Abs. 4 GG. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Einwohnerzahl werden dagegen aus sonstigen Anknüpfungen an die Einwohnerzahl in Gesetzen oder Verordnungen des Bundes und der Länder nicht hergeleitet.

Die verfassungsrechtlichen Anknüpfungen an die Einwohnerzahl betreffen nur das Verhältnis des Bundes und der Länder. Die Gemeinden stehen dagegen im zweigliedrigen Staat des Grundgesetzes in keinem direkten Verhältnis zum Bund, sondern sind grundsätzlich Teil der Länder. Zwar ist 1997 durch die Einfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 1. Halbsatz GG klargestellt worden, dass die

Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen umfasst. Die Aufgabe, den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, trifft jedoch zuvörderst die Länder (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 183). Soweit Rechtsstellung, Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen von ihrer Einwohnerzahl beeinflusst werden, beruht dies typischerweise auf landesrechtlichen Regelungen des Kommunal- oder Kommunalfinanzverfassungsrechts. Einen dem Bund zurechenbaren Eingriff in ihre Rechtsstellung sieht das Bundesverfassungsgericht darin nicht (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 184).

Der Bund ist nach dem Zensusurteil von Verfassung wegen verpflichtet, die Ermittlung realitätsgerechter Einwohnerzahlen für Bund und Länder sicherzustellen. Zunächst grenzt das Bundesverfassungsgericht negativ ab und lehnt einen Anspruch auf die richtige, die „wahre“ Einwohnerzahl ab, weil nach einhelliger Auffassung der statistischen Wissenschaft kein praktisch durchführbares Verfahren die Gewähr hierfür bieten kann; das Bundesverfassungsgericht macht sich hier die Ausführungen des Präsidenten der Schweizerischen Bundesstatistikkommission in der Anhörung zum Zensusvorbereitungsgesetz zueigen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 167).

Vielmehr geht es – vor allem wegen der Anknüpfungen an die Einwohnerzahl im Bund-Länder-Finanzausgleich – um die Ermittlung möglichst angenäherter und bundesweit mit vergleichbarer Genauigkeit ermittelter Einwohnerzahlen. Den Rahmen gibt die Genauigkeit der herkömmlichen Volkszählung, weil davon der Verfassungsgeber bei den Anknüpfungen an die Einwohnerzahl im Grundgesetz ausgegangen ist (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 230, 280). Beim Zensus 2011 hat der Gesetzgeber mit seiner Anknüpfung an die für traditionelle Vollerhebungen zu erwartende Genauigkeit der Einwohnerzahlenfeststellung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprochen. Denn von einem neuen mathematisch-statistischen Verfahren kann nicht mehr verlangt werden als von der wesentlich aufwendigeren Vollerhebung

(BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 280). In anderem Zusammenhang weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass für die Aussagekraft der amtlichen Statistik ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit der erhobenen Daten erforderlich ist (vgl. BVerfGE 65, 1, 50). Das Stichprobenverfahren beim Zensus 2011 garantierte auf der einen Seite den erforderlichen Grad an Genauigkeit und Realitätsgerechtigkeit, begrenzte aber auf der anderen Seite die Zahl der zu befragenden Personen und die Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auf ein möglichst geringes Maß (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 338).

Dem Auftrag an den Bund korrespondiert ein verfassungskräftiger Anspruch der Länder, den der Bundesgesetzgeber bei der Regelung des Erhebungsverfahrens zusammen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Auskunftspflichtigen, dem Wirtschaftlichkeitsgebot und dem Zeitbedarf berücksichtigen und abwägen muss (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 171).

Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Erfüllung des Verfassungsauftrags

Der Gesetzgeber hat einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum, der beim Zensus 2011 wegen der Komplexität der Materie und wegen der Erprobung neuer Konzepte eher weiter denn enger war (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 173, 175). Der Gesetzgeber muss den zur Verfügung stehenden Sachverstand der amtlichen Statistik und der Wissenschaft nutzen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 174). Die Entscheidung des Gesetzgebers für ein registergestütztes Zensusverfahren wies im Blick auf die unterschiedlichen Parameter der Durchführung (Registerqualität, Verwaltungskapazität der Behörden, Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung) sowie die erforderliche Beurteilung fachbehördlicher und -wissenschaftlicher Erkenntnisse und Empfehlungen prognostischen Charakter auf.

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

zu beurteilen. Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und verfassungswidrig, dass sie sich im Nachhinein als falsch erweist (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 175). Kehrseite des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht. Auch nach dem Erlass einer Regelung muss der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten, erlassene Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrunde liegenden Annahmen fehlerhaft waren oder nicht mehr zutreffen (vgl. BVerfGE 56, 54, 79; 65, 1, 56; 88, 203, 309 f.; 95, 267, 313; 107, 266, 296; 111, 333, 360; 132, 334, 358 Rn. 67; 143, 216, 244 Rn. 71; stRspr).

Gehören diese Aussagen zu gesetzgeberischen Prognosen zur ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ist die auf den Zensus gemünzte Entscheidung neu, dass Nachbesserungspflichten grundsätzlich dort ausscheiden, wo sich gesetzliche Regelungen in einem einmaligen Vollzug erschöpfen, auch wenn sie in den Ergebnissen ihres Vollzugs fortwirken. Stellt sich bei einer solchen Regelung die Fehlerhaftigkeit der Prognose heraus, so können Beobachtungspflichten des Gesetzgebers regelmäßig nur für die Ausgestaltung von Nachfolgeregelungen Bedeutung erlangen und für die Gültigkeit der Prognose, auf der diese beruhen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 177). Damit war dem Petitum einer rückwirkenden Korrektur der Einwohnerzahlen und darauf abstellender Entscheidungen etwa im Finanzausgleich der Boden entzogen.

Verfassungsmäßigkeit des registergestützten Zensus

Die erste wesentliche Rüge in den Normenkontrollanträgen richtete sich gegen den Methodenwechsel zum registergestützten Zensus. Formell wurde die zu geringe Regelungsdichte des Zensusgesetzes 2011 bzw. fehlende Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung gerügt, inhaltlich der neuen Methode die fachliche Eignung bestritten.

Ausreichende Regelungsdichte des Zensusgesetzes 2011

Die Regelungsdichte des Zensusgesetzes 2011 genügte allen verfassungsrechtlichen Anforderun-

gen. Wie zu erwarten, drangen die Antragsteller mit der Rüge nicht durch, im Gesetz und der Stichprobenverordnung seien die inhaltlichen und organisatorischen Anforderungen an die Korrektur der Melderegister durch die Haushaltsstichprobe nicht ausreichend geregelt. Die ausführlichen Darlegungen des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigen die Besonderheiten der Statistik, vor allem aber zollen sie dem Beitrag der Wissenschaft – im Gesetzgebungsverfahren wie in der mündlichen Verhandlung – Tribut. Denn in der mündlichen Verhandlung am 24. Oktober 2017 hatte das Bundesverfassungsgericht als sachkundige Auskunftspersonen zu Vorbereitung und Durchführung der Erhebung sowie zu Fragen der fachstatistischen Vertretbarkeit als Vertreterin der Deutschen Statistischen Gesellschaft Frau Prof. Dr. Susanne Rässler, Herrn Prof. Dr. Ralf Münich, Herrn Dieter Sarreither als damaligen Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, den Verfasser als Präsidenten des Bayerischen Landesamts für Statistik sowie – auf Anregung der Antragsteller – Herrn Prof. Dr. Björn Christensen und Herrn Dr. Tim Hoppe angehört.

Das Bundesverfassungsgericht hebt zunächst hervor, dass das Grundgesetz keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts kennt. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte Gewaltenteilung zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann auch die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen (vgl. BVerfGE 79, 106, 120; Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 197).

Im Zensusurteil wird eine in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage beantwortet, nämlich die nach der Zulässigkeit finaler Gesetzgebung, wie sie im Recht der Europäischen Union gang und gebe, in der deutschen Rechtsordnung aber die Ausnahme ist. Hier stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass sich der Gesetzgeber bei der Regelung stark technisch geprägter Sachverhalte darauf beschränken darf, hinreichend genaue Zielvorgaben zu

machen. Die fachlich-technischen, die Zielvorgaben nachvollziehenden Konkretisierungen kann er demgegenüber dem Ordnungsgeber oder auch den Vollzugsbehörden überlassen. Bei den Einzelheiten eines Zensusverfahrens handelt es sich um solche stark technisch geprägte Sachverhalte, deren technische Konkretisierung dem Ordnungsgeber überlassen werden darf (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 243).

An diesen Maßstäben gemessen enthält § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 die wesentlichen Festlegungen für die Haushaltsstichprobe, für das Programm der Stichprobenverordnung und das Verwaltungsverfahren. Er regelt insbesondere Erhebungsgegenstand, Stichprobenbasiseinheiten, Auswahlinheit, die Gliederung nach dem Anschriften- und Gebäuderegister, den Umgang mit Sonderbereichen, die ergänzende Stichprobe, den Stichprobenumfang, die Verwendung geschichteter Stichproben mit Auswahl nach einem mathematischen Zufallsverfahren sowie die Nutzung von Daten aus der Stichprobenorganisationsdatei und dem Melderegister (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 244).

Die gesetzlichen Festlegungen legen auch die Verfahrensschritte hinreichend deutlich fest. So gibt § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ZensG 2011 eine (angestrebte) maximal zulässige Fehlerquote für den Stichprobenfehler vor, mit der die amtliche Einwohnerzahl und die nicht aus Verwaltungsregistern gewinnbaren Zensusmerkmale mit Hilfe des Stichprobenverfahrens ermittelt werden sollen. Diese Genauigkeit sollte mit einem Stichprobenumfang von maximal 10% der Bevölkerung erreicht werden (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011). Dem Wort „soll“ sowie § 7 Abs. 3 Satz 6 ZensG 2011 entnimmt das Bundesverfassungsgericht, dass die angestrebte Genauigkeit der durch die Haushaltsstichprobe zu ermittelnden Informationen bei der Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens Vorrang gegenüber einem möglichst geringen Stichprobenumfang haben sollte. Hieraus ließ sich bereits eine allgemeine Leitlinie für die Entwicklung der weiteren erforderlichen Verfahrensschritte ableiten (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 248). Aus der Sollvorgabe für den Stichprobenumfang ließ sich ferner entnehmen, dass eine Reduzierung des Stich-

probenumfangs durch den Zuschnitt des Stichprobendesigns zwar zulässig, gegenüber der Einhaltung der Genauigkeitsvorgabe aber nachrangig sein sollte; der Gesetzgeber hatte einer Absenkung des Stichprobenumfangs damit eine untere Grenze gezogen. Diese Leitlinien haben – wie Prof. Dr. Rässler und Prof. Dr. Münnich in der mündlichen Verhandlung dargelegt haben – einen engen Rahmen für die abschließende sachverständige Konkretisierung des Verfahrens der Haushaltsstichprobe gebildet (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 250). Die mündliche Verhandlung hat zudem deutlich gemacht, dass eine gleichzeitige feste Vorgabe von Stichprobenumfang und relativem Standardfehler das registergestützte Zensusverfahren praktisch unmöglich gemacht hätte und dass die gewählte Vorgehensweise fachlich üblich ist (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 259).

Als Gegenstand einer parlamentarischen Abwägungsentscheidung ist die konkrete Gestaltung der Schichtung und des Verteilungsverfahrens praktisch kaum vorstellbar. Zu diesem Ergebnis kommt das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Ausführungen der Sachverständigen, die gezeigt hatten, dass eine noch umfangreichere gesetzliche Determinierung der Stichprobe jedenfalls aus der Sicht der an der Vorbereitung der Erhebung Beteiligten kaum denkbar gewesen ist. Sie hätte es auch ausgeschlossen, während des Verfahrens gewonnene neue Erkenntnisse zu berücksichtigen, und letztlich die Genauigkeit der Ergebnisse beeinträchtigt (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 266). Vor diesem Hintergrund konnte die konkrete Konfiguration des Hochrechnungsverfahrens dem Verwaltungsvollzug überlassen werden. Auch wenn das gewählte Hochrechnungsverfahren (der sog. GREG-Schätzer) für das konkrete Ergebnis der Haushaltsstichprobe eine Rolle gespielt hat, ist seine Auswahl doch im Hinblick auf die Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Parameter erfolgt. In der mündlichen Verhandlung haben Prof. Dr. Rässler und Prof. Dr. Münnich dargelegt, dass es sich bei den geprüften Hochrechnungsmethoden („Schätzer“) um in der Fachwelt teilweise seit Jahrzehnten bekannte und erprobte Verfahren handelt, die für das konkrete Verfahren lediglich anzupassen und weiterzuentwickeln waren. So seien auf der Grundlage der gesetzlichen Zielvorgaben nur

noch äußerst geringe Spielräume bei der Wahl des Hochrechnungsverfahrens verblieben (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 269).

§ 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 werden den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nach alledem gerecht. Die Vorschrift weist eine den Vorgaben der Wesentlichkeitsdoktrin entsprechende Regeldichte auf; hierdurch werden zugleich die aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitenden Anforderungen für die in § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 enthaltene Verordnungsermächtigung gewahrt. Die für den Ordnungsgeber und den Vollzug durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder hiernach noch verbleibenden Schritte stellen sich – trotz verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten – als Optimierungsprozess vorwiegend technischer Details auf der Grundlage einer sachverständigen Beurteilung der über die Stichprobengesamtheit vor der Ziehung vorhandenen Informationen dar. Aufgrund des engen inhaltlichen Zusammenhangs der Verfahrensgestaltung im Hinblick auf das Verhältnis von Schichtung, Verfahren der Stichprobenziehung und Hochrechnungsverfahren untereinander und mit erst im Verfahrensverlauf erkennbar werdenden Tatsachen war eine umfassende Detailregelung des Zensusverfahrens durch den Gesetzgeber praktisch ausgeschlossen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 275).

Registergestützter Zensus – Eignung der Methode

Die Entscheidung für den registergestützten Zensus weist prognostischen Charakter auf und beruht auf einer gültigen Prognose (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 280). Maßgeblich dafür ist die fachliche Vorbereitung und die Begleitung des gesamten Verfahrens durch Wissenschaft und amtliche Statistik in Bund und Ländern (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 289 f.).

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt ohne Abstriche den registergestützten Zensus 2011. Damit gibt es nun neben der traditionellen Volkszählung mit dem registergestützten Zensus ein weiteres erprobtes und rechtssicheres Verfahren zur Feststellung der Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie zur Ermittlung der soziodemographischen Merkmale der Bevölkerung, das – weil grundrechts-

schonender – sogar ein gewisses Prä hat (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 285 f., 287).

Anders als noch im Volkszählungsurteil von 1983 kann das Bundesverfassungsgericht 2018 im Zensusurteil eine klare Überlegenheit der Vollerhebung gegenüber einer registergestützten Erhebung nach dem gegenwärtigen Stand der statistischen Wissenschaft nicht mehr feststellen. Die Volkszählung kann zwar eine verhältnismäßig hohe und wenig verzerrte Genauigkeit der Einwohnerzahlermittlung sicherstellen, weil sie ein einheitliches Verfahren über den ganzen Erhebungsbereich anwendet und eine verfahrensmäßig geringe Komplexität aufweist. Demgegenüber birgt das registergestützte Verfahren durch die Verwendung von vorhandenen Daten aus Verwaltungsregistern und durch die Zufälligkeiten der Stichprobe zwar zusätzliche Fehlerquellen; es weist aber auch die Genauigkeit erhöhende Vorzüge auf. So kommt es bei Vollerhebungen erfahrungsgemäß zu Ungenauigkeiten im Rahmen der primärstatistischen Befragungen, zu im Massengeschäft nicht vermeidbaren Komplikationen sowie zu Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Einheitlichkeit des Verfahrens und der hinreichenden Schulung einer größeren Zahl von Erhebungsbeauftragten (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 285).

Vor allem aber ist das Verfahren des registergestützten Zensus mit erheblich geringeren Belastungen der Befragten verbunden. Zwar beinhaltet die registergestützte Erhebung auch Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, soweit sie Datenübermittlungen aus Verwaltungsregistern vorsieht. Diese sind jedoch von erheblich geringerem Gewicht als die unmittelbare Befragung, weil sie lediglich Daten betrifft, die in Registern vorliegen und insoweit bereits erhoben wurden. Die übermittelten Registerdaten befinden sich zudem ab der Übermittlung im besonders abgeschirmten Bereich der amtlichen Statistik. Spätere Verarbeitungsschritte innerhalb dieses Bereichs fügen dem – eine Abschirmung durch Statistikgeheimnis und Rückspielverbot vorausgesetzt – keine zusätzliche Beeinträchtigung hinzu (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 286).

Angesichts der Gleichwertigkeit von Vollerhebung und registergestütztem Zensus aus fachwissen-

schaftlicher Sicht lässt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Wahl zwischen beiden Vorgehensweisen sowie kombinierten Methoden (Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 763/2008). Zudem verweist das Bundesverfassungsgericht auf vergleichbare Lösungen in anderen Staaten, die sich daher ebenfalls für einen registergestützten Zensus entschieden haben. So sei etwa in Frankreich bereits seit geraumer Zeit ein Verfahren im Einsatz, das auf der Kombination von Vollerhebungen und Stichproben basiert und sich für die Differenzierung der Methoden ebenfalls an der 10 000-Einwohner-Schwelle orientiert (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 287).

Gebot föderativer Gleichbehandlung

Der Bundesgesetzgeber ist beim Zensusgesetz an das Gebot föderativer Gleichbehandlung gebunden. Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, auf das sich die Antragsteller als Stadtstaaten ebenfalls berufen hatten, spielt dagegen keine Rolle, weil es durch ihren staatsrechtlichen Status als Länder vollständig überlagert und vom Gebot föderativer Gleichbehandlung verdrängt wird (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 347).

Das Gebot föderativer Gleichbehandlung ist in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes anerkannt. Es lässt eine unterschiedliche Behandlung einzelner Länder nur zu, wenn sie durch Sachgründe gerechtfertigt ist. Das entspricht der Sache nach einem Willkürverbot (vgl. BVerfGE 23, 353, 373f., 86, 148, 251; Isensee 2009, § 126 Rn. 140). Allerdings kann der Gesetzgeber verpflichtet sein, eine Ungleichbehandlung zu begründen und damit (gerichtlich) kontrollierbar zu machen (vgl. BVerfGE 72, 330, 405 f.; 101, 158, 225; 116, 327, 382; 122, 1, 38; Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 212).

Soweit das Recht der Länder auf föderative Gleichbehandlung reicht, ist ihm auch ein im Bundesstaatsprinzip wurzelnder Anspruch auf (verfassungs-)gerichtliche Durchsetzung eigen. Eines Rückgriffs auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG bedarf es insoweit nicht (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 216).

Sachliche Rechtfertigung einer möglichen Ungleichbehandlung

Das Bundesverfassungsgericht ist bei seiner Prüfung davon ausgegangen, dass der Methodenwechsel an der 10 000-Einwohner-Grenze wegen der unterschiedlichen Siedlungsstruktur in den Ländern mittelbar zu einer Ungleichbehandlung führen kann. Die unterschiedlichen Korrekturverfahren (dazu im Einzelnen Anding/Fürnrohr 2015, S. 216, 221f.) waren jedoch gerechtfertigt, weil sie sachlich begründet waren und bei der gebotenen ex-ante-Betrachtung zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen versprochen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 308).

Der Gesetzgeber hat die Ergebnisse des Zensusstests in § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011 aufgegriffen und den registergestützten Zensus in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern um ein Stichprobenverfahren ergänzt, das auch der Ermittlung zusätzlicher Zensusmerkmale diene. Gleichzeitig sah er in § 16 ZensG 2011 für Gemeinden unter 10 000 Einwohnern eine Individualbefragung zur Klärung von Unstimmigkeiten zwischen den Angaben im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung und den Registerdaten vor. Dass entgegen der Empfehlung des Zensusstests Zweifamilienhäuser, also Anschriften mit zwei bewohnten Wohnungen, nicht in das Korrekturverfahren nach § 6 ZensG 2011 einbezogen wurden, begründete er unter Hinweis auf eine Simulationsberechnung des Bayerischen Landesamts für Statistik in der Sache damit, dass die Einbeziehung des Bereichs der Zweifamilienhäuser gegenüber der vorgesehenen Beschränkung nur eine geringfügige Verbesserung der Über- (0,72% statt 0,84%) und Untererfassungen (0,87% statt 1,01%) sowie einen erheblichen Befragungsmehraufwand ergeben habe (vgl. BT-Drucksache 16/12219, S. 44), ohne zu einer merklichen Änderung im saldierten Korrektoreffekt zu führen.

Die Verwendung unterschiedlicher Verfahren zur Korrektur von Über- und Untererfassungen in den Melderegistern gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 16 ZensG 2011 hält das Bundesverfassungsgericht jedenfalls für vertretbar (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 312). Die Beschränkung der Haushaltsstichprobe auf Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern ermöglichte neben

einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes insbesondere die Verschonung weiter Teile der Bevölkerung von erheblichen Grundrechtseingriffen durch die geringere Zahl der zu befragenden Personen. Nach den im Rahmen des Zensustests geltenden Annahmen war insoweit von einer Reduktion von 11,8 Millionen auf 7,6 Millionen Personen auszugehen (vgl. Statistisches Bundesamt 2001, S. 330; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2004, S. 813, 827 f., 833). Dagegen hätte eine Ausdehnung der Haushaltsstichprobe auf Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern dort besonders hohe – häufig weit über dem Bundesdurchschnitt liegende – Auswahlätze zur Folge gehabt (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2004, S. 827).

Wichtig ist, dass das Bundesverfassungsgericht das Argument aufnimmt, die Stichprobe dürfe in kleinen Gemeinden nicht zu einer Vollerhebung führen, weil damit der zufällige Charakter der Erhebung für den Einzelnen aufgehoben würde, was grundrechtlich und für die Akzeptanz der Erhebung problematisch erschien. Dass Stichprobenerhebungen sich prinzipiell für die Registerkorrektur in kleinen Gemeinden nicht eignen würden und dass die Methode nach § 16 ZensG 2011 nach den Ergebnissen des Zensustests in den kleinen Gemeinden eine hohe Angleichung der Ergebnisse an die Realität erwarten ließ, wurde demgegenüber im Vorbereitungsstadium des Gesetzgebungsverfahrens nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung nicht in Zweifel gezogen; nach den Ausführungen des Präsidenten des Bayerischen Landesamts für Statistik in der mündlichen Verhandlung waren die letztlich zum Einsatz gekommenen Regelungen zur Klärung von Unstimmigkeiten und der primärstatistischen Mehrfachfallprüfung zwischen den statistischen Ämtern von Bund und Ländern nicht umstritten (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 313).

Das Zensusgesetz 2011 beruhte auch in dieser Hinsicht auf einer gültigen Prognose, deren Gültigkeit durch den von den Antragstellern gerügten verzerrenden Effekt der 10 000-Einwohner-Grenze nicht in Frage gestellt wird, zumal unklar ist, inwieweit die Qualität der Melderegister dafür verantwortlich ist. Hier verweist das Bundesverfassungsgericht auf Rendtel (2015), S. 10, zu der Analyse für Rheinland-

Pfalz. Für den Zensus 2021 wird keine Maßgabe formuliert, sondern ein Prüfauftrag unter Verweis auf die Evaluierung des Zensus 2011 (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 298, 334).

Löschungsvorschriften und Rechtsschutz

Das Bundesverfassungsgericht hat auch die Löschungsvorschriften in § 19 ZensG 2011 für verfassungsgemäß erklärt, obwohl sie – als Nebeneffekt – den Rechtsschutz der Gemeinden erschweren, weil ein Nachvollzug der einzelnen Schritte zur Ermittlung der Einwohnerzahlen nicht möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht gibt hier dem Interesse der Auskunftspflichtigen an der Sicherung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung den Vorrang. Das ist nicht überraschend, legt man die Kernaussagen des Volkszählungsurteils zugrunde. Überraschend waren eher die mehrfach wiederholten einstweiligen Anordnungen, mit denen das Bundesverfassungsgericht den Vollzug der Löschungsvorschriften ausgesetzt hatte (erstmalig durch BVerfG, Beschluss vom 26. August 2015).

In der Abwägung argumentiert das Bundesverfassungsgericht eher formal. Die Löschungsvorschriften behinderten nicht den verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz der Länder zur Durchsetzung ihres Anspruchs aus Art. 20 Abs. 1 GG auf realitätsgerechte und bundesweit mit vergleichbarer Genauigkeit ermittelte Einwohnerzahlen mit Angriffen auf die Verfahrensgestaltung des registergestützten Zensus (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 168, 341, 217). Die Länder haben aber andererseits keinen Anspruch auf Rechtsschutz gegen Fehler bei der Durchführung des Zensus durch die eigenen Behörden des Landes. Bei den Kommunen, die sich (anders als die Stadtstaaten) auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG berufen können, fehlt es am Rechtsverhältnis zum Bund. Daher habe die Löschung keine Auswirkung auf die Rechtstellungsgarantie der Kommunen.

Unmittelbare Folge des Zensusurteils in diesem Punkt ist, dass die Verwaltungsgerichte ihre einstweiligen Anordnungen zur Aufbewahrung noch vorhandener Daten aufheben und in der Folge die Daten, soweit noch vorhanden, gelöscht werden müssen. Bei Klagen der Kommunen müssen alle Angriffe

auf die für verfassungsgemäß erklärten bundesrechtlichen Vorschriften, das Zensusgesetz, das Zensusvorbereitungsgesetz und die Stichprobenverordnung, nun scheitern. Die ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften (s. Art. 26 ff. BayStatG) beeinflussen die Ermittlung der Einwohnerzahlen nicht; die dort gewählte Handlungsform der Feststellung der Einwohnerzahlen durch Verwaltungsakt erleichtert den Zugang zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung, die allerdings nur noch auf konkrete Fehler bei der Ermittlung der Einwohnerzahlen gerichtet sein kann. Denn auch die landesrechtlichen Anknüpfungen an die Einwohnerzahl vermögen nicht, die Gültigkeit der bundesrechtlichen Vorschriften zur Ermittlung der Einwohnerzahlen in Frage zu stellen. In Bayern sollten konkrete Fehler bei der Ermittlung der Einwohnerzahlen in der dreimonatigen Anhörung, die der Feststellung der Einwohnerzahlen durch Bescheid vorgeschaltet war, geprüft und – falls berechtigt – vom Landesamt für Statistik behoben worden sein (s. Anding/Fürnrohr 2015, S. 216, 217).

Bewertung des Urteils

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018 schafft eine sichere Grundlage für künftige Zensen, wenn ihre Gestaltung und Durchführung mit der gleichen Sorgfalt vorbereitet wird, wie es beim Zensus 2011 geschah.

Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem Gesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, wenn im Gesetzgebungsverfahren der zur Verfügung stehende Sachverstand genutzt worden ist (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 174). Für den Zensus 2011 verweist das Bundesverfassungsgericht auf die Wissenschaft (s. Münnich et al. 2012), vor allem aber auf die Expertise der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 234, 245, 290, 292, 295, 313, 316 f.). Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder sind selbstverständlich an die allgemein anerkannten Standards der statistischen Wissenschaft gebunden (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 261). Auf ihre gemeinsamen fachstatistischen Empfehlungen zur Gestaltung, Durchführung und Evaluierung kann sich der Gesetzgeber als Grundlage seiner Prognosen verlassen.

Ist das Gesetz aufgrund einer gültigen Prognose zustande gekommen, besteht nach Erlass des Gesetzes eine Beobachtungs-, aber keine Nachbesserungspflicht. Stellen sich im Nachhinein Fehler der Prognose heraus, kann das nur Bedeutung für die Nachfolgeregelung und die ihr zugrundezulegende Prognose haben (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 177).

Im Gegensatz bedeutet dies, dass die Methodendiskussion – wegen des Ausschlusses der Nachbesserungspflicht bei ex ante korrekter Prognose – vollständig vorverlagert wird in das Gesetzgebungsverfahren und dort unter Beteiligung aller interessierten Kreise, vor allem auch der Städtestatistikerinnen und -statistiker geführt werden muss. Ein nachgeschobener Angriff auf die Methodik nach Durchführung des Zensus hat künftig keine Erfolgsaussichten vor Gericht.

Ausblick

Der Zensus 2021 soll nach Entscheidung des Gesetzgebers im Zensusvorbereitungsgesetz 2021 wiederum als registergestützter Zensus durchgeführt werden. Damit können die umfangreichen Vorarbeiten für den Zensus 2011, auf die das Bundesverfassungsgericht maßgeblich abgestellt hat, weitgehend genutzt werden.

Bei der Korrektur der Melderegister indes muss dem Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen werden (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 298, 300, 334). Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Voßkuhle, formulierte in seiner Zusammenfassung eingangs der Verkündung deutlich, dass die 10 000-Einwohner-Grenze verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, weil die Prognose korrekt war, aber das Verfahren für die Zukunft zu ändern sein werde. Bei der Bearbeitung des Prüfauftrags ist wiederum eine sorgfältige und gründliche Vorgehensweise unter Einbeziehung des vorhandenen Sachverstands unumgänglich (zu einem etwaigen Zeitdruck vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 241). Dabei sollten – im Einklang mit der statistischen Wissenschaft – gemeinsame fachstatistische Empfehlungen der statistischen Ämter des Bundes und der Länder erreicht werden.

Priorität wird erneut die Qualität der Einwohnerzahlen haben, hat doch das Bundesverfassungsgericht dem in § 7 Abs. 2 ZensG 2011 angeordneten Vorrang der Genauigkeitsanforderung vor dem Ziel einer Begrenzung des Stichprobenumfangs erhebliche Bedeutung beigemessen. Den verfassungsrechtlichen Rahmen gibt nun das Zensusurteil. Eine „wahre“ Einwohnerzahl kann nicht verlangt werden, wohl aber eine gleichmäßige und realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen, die die Fehlermargen klassischer Volkszählungen nicht überschreitet. Das ist vor allem für die Kommunen von größter Bedeutung, für die die Einwohnerzahl in vielfachen Zusammenhängen das Maß gibt.

Auf längere Sicht wird die verfassungsgerichtlich geprüfte und bestätigte Vorbereitung und Gestaltung des Methodenwechsels von der Volkszählung 1987 zum registergestützten Zensus 2011 Vorbild und Maßstab für Überlegungen zu einem erneuten Methodenwechsel zu einem reinen Registerzensus sein und bleiben. Das gilt umso mehr, als hier die statistik-fachlichen Zweifel sich mit grundrechtlichen Bedenken treffen, weil anders als beim registergestützten Zensus zumindest bereichsspezifische Identifikatoren erforderlich werden und daher das Verfahren – wenn man es für zulässig erachtet (wie Martini et al. 2017, S. 48, 63) – nicht ohne weiteres als grundrechtsschonender bezeichnet werden kann. Das gilt jedenfalls im Verhältnis zu dem nun verfassungsgerichtlich bestätigten registergestützten Zensus 2011.

Etwaige Vorgaben der Europäischen Union, wie sie im Europäischen Statistischen System zur Zeit für eine Rahmenverordnung Zensus und Bevölkerung diskutiert werden, entbinden den Bundesgesetzgeber nicht von der Pflicht zur Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Auch dies hat das Bundesverfassungsgericht in begrüßenswerter Klarheit festgestellt (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – Rn. 239). Die Bundesrepublik Deutschland wird daher bei den Verhandlungen in Brüssel darauf bestehen müssen, dass durch Unionsrecht kein Methodenwechsel erzwungen wird, der nicht in der gebotenen Sorgfalt fachlich geprüft worden ist und gleichermaßen realitätsgerechte Ergebnisse wie eine Volkszählung oder der registergestützte Zensus erbringt.

Literatur

Anding K., Fürnrohr M. (2015): Zensus 2011 – Ermittlung der Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Kommunen. In: Bayern in Zahlen, Ausgabe 04/2015. S. 216–221.

BayStatG: Bayerisches Statistikgesetz vom 10. August 1990 (GVBl S. 270 – BayRS 290-1-I), i.d.F. der Änderung vom 23. Juli 2010 (GVBl S. 321).

BVerfGE: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1–146.

BVerfGE 65, 1: Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1–71.

BVerfG, Beschluss vom 26. August 2015: Beschluss des Zweiten Senats vom 26. August 2015 – 2 BvF 1/15 - Rn. 1–28.
www.bverfg.de/e/fs20150826_2bvf000115.html (Stand: 16. Oktober 2018).

BVerfG, Urteil vom 19. September 2018: Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 – Rn. 1–357.
www.bverfg.de/e/fs20180919_2bvf000115.html (Stand: 16. Oktober 2018).

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl S.1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl I S. 2347).

Isensee J. (2009): Bundesstaat. In: Isensee J. und Kirchhof P. (Hrsg.). Handbuch des Staatsrechts (HStR) der Bundesrepublik Deutschland. Band VI: 3., neubearb. und erw. Aufl. 2009.

Martini M., Wagner D., Wenzel M. (2017): Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern. Speyer.

Münnich R., Gabler S. et al. (2012): Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011. In: Statistik und Wissenschaft, Bd. 21/2012.

Rendtel U. (2015): Warum im Zensus die Ergebnisse der Stichprobenmethode keine Benachteiligung der großen Gemeinden darstellen: Eine Detektivarbeit. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Diskussionsbeiträge 24/ 2015.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004): Ergebnisse des Zensus-tests. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 08/2004. S. 813–833.

Statistisches Bundesamt (2001): Neue Methode der Volkszählung. Der Test eines registergestützten Zensus. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 05/2001. S. 333–341.

VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015: Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149, juris, Rn. 277.

ZensusG 2011: Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S.1781).