

1541 C

An die

Vorsitzende des Hauptausschusses

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über

Senatskanzlei – G Sen –

Kurze Erläuterung der Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts zum Zensus 2011

rote Nummer: 1541 A

Vorgang: 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 16. Januar 2019

Ansätze: entfällt

Gesamtausgaben: entfällt

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

SenFin

wird gebeten, dem Hauptausschuss rechtzeitig zur Sitzung am 15.05.2019 die Urteilsgründe in Bezug auf die gescheiterte Klage zum Zensus kurz zu erläutern.

Hierzu wird berichtet:

Hinweis:

Berichtet wird durch die für amtliche Statistik fachlich zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport.

Für Berlin wurde im Zensus 2011 zum Stichtag 9. Mai 2011 eine Einwohnerzahl von 3.292.365 Personen durch das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg festgestellt; 179.391 Personen weniger gegenüber der letzten Bevölkerungsfortschreibung.

Im Jahr 2015 hatte Berlin (später auch Hamburg) beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein abstraktes Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften zum Zensus 2011 beantragt.

In seinem Urteil vom 19. September 2018 hat das BVerfG die Vorschriften zur Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2011 als mit der Verfassung vereinbar erklärt. Sie verstoßen demnach nicht gegen die Pflicht zur realitätsnahen Ermittlung der Einwohnerzahlen der Länder und widersprechen insbesondere nicht dem Wesentlichkeitsgebot, dem Bestimmtheitsgebot oder dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Auch ein Verstoß gegen das Gebot föderativer Gleichbehandlung liegt nicht vor, da die Ungleichbehandlung von Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern gerechtfertigt ist, weil sie aus sachlichen Gründen erfolgte und zu hinreichend vergleichbaren Ergebnissen zu kommen versprach.

Das von Berlin beantragte Normenkontrollverfahren wurde im Wesentlichen auf zwei Rügen gestützt:

- Verletzung des Parlamentsvorbehalts, weil in § 7 Abs. 1 und 2 Zensusgesetz 2011 (ZensG 2011) und in der Stichprobenverordnung die inhaltlichen und organisatorischen Anforderungen an die Korrektur der Melderegister durch die Haushaltsstichprobe nicht ausreichend geregelt sind.
- Verletzung des Gebots der interföderalen und interkommunalen Gleichbehandlung durch den Methodenwechsel bei der Korrektur der Melderegister in Gemeinden über und unter 10.000 Einwohnern.

Verletzung des Parlamentsvorbehalts

In seinem Urteil ist das BVerfG zu dem Ergebnis gekommen, dass die Regelungsdichte des Zensusgesetzes 2011 allen verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge und § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 die wesentlichen Festlegungen für die Haushaltsstichprobe, für das Programm der Stichprobenverordnung und das Verwaltungsverfahren enthält.

Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte Gewaltenteilung zielt 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.

Das BVerfG betont diesbezüglich, dass auch mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments die vom Gesetzgeber selbst zu leistende Regelungsdichte nicht unbegrenzt ausgedehnt werden kann und stellt weiterhin klar, dass sich der Gesetzgeber bei der Regelung stark technisch geprägter Sachverhalte darauf beschränken darf, hinreichend genaue Zielvorgaben zu machen. Der Gesetzgeber muss lediglich diejenigen Regelungen erlassen, aus denen ein bestimmt umrissenes Handlungsprogramm für die Exekutive abgeleitet werden kann und die die erforderlichen Abwägungsentscheidungen hinsichtlich konkurrierender Rechtspositionen enthalten. Die fachlich-technischen 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.

An diesen Maßstäben gemessen kommt das BVerfG zu dem Schluss, dass § 7 Abs. 1 bis 3 ZensG 2011 die wesentlichen Festlegungen für die Haushaltsstichprobe, das Programm der Stichprobenverordnung und das Verwaltungsverfahren enthält. Geregelt werden insbesondere Erhebungsgegenstand, Stichprobenbasiseinheiten, Auswahlinheit, die Gliederung nach dem Anschriften- und Gebäuderegister, der Umgang mit Sonderbereichen, die ergänzende Stichprobe, der Stichprobenumfang, die Verwendung geschichteter Stichpro-

ben mit Auswahl nach einem mathematischen Zufallsverfahren sowie die Nutzung von Daten aus der Stichprobenorganisationsdatei und dem Melderegister.

Auch die Verfahrensschritte wurden nach Auffassung des BVerfG durch den Bundesgesetzgeber hinreichend deutlich festgelegt. So gibt § 7 ZensG 2011 eine (angestrebte) maximal zulässige Fehlerquote für den Stichprobenfehler vor und einen Stichprobenumfang von maximal 10 % der Bevölkerung.

Das BVerfG ist den Ausführungen der Sachverständigen der Bundesregierung gefolgt, dass eine noch umfangreichere gesetzliche Determinierung der Stichprobe aus Sicht der an der Vorbereitung der Erhebung Beteiligten kaum denkbar gewesen wäre. Auch wäre es dann nicht mehr möglich gewesen, während des Verfahrens gewonnene neue Erkenntnisse zu berücksichtigen.

Das BVerfG bestätigt, dass vor diesem Hintergrund die konkrete Konfiguration des Hochrechnungsverfahrens dem Verwaltungsvollzug überlassen werden konnte und dass die Auswahl des Hochrechnungsverfahrens (der sog. GREG-Schätzer) im Hinblick auf die Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Parameter erfolgte.

In der mündlichen Verhandlung haben die Sachverständigen der Bundesregierung 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.

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

Föderative und interkommunale Gleichbehandlung

Das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) verpflichten den Gesetzgeber grundsätzlich zu einer Gleichbehandlung nachgeordneter Hoheitsträger. Für den Bund gilt in Bezug auf die Länder insoweit ein föderatives, für Bund und Länder hinsichtlich der Kommunen ein interkommunales Gleichbehandlungsgebot.

Das Gebot föderativer Gleichbehandlung lässt eine unterschiedliche Behandlung einzelner Länder nur zu, wenn sie durch Sachgründe gerechtfertigt ist.

Diesbezüglich stellt das BVerfG fest, dass die unterschiedlichen Korrekturverfahren gerechtfertigt waren, weil sie sachlich begründet wurden und bei der gebotenen ex-ante-Betrachtung zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen versprochen.

Die Verwendung unterschiedlicher Verfahren zur Korrektur von Über- und Untererfassungen in den Melderegistern bestätigt das BVerfG als vertretbar vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Erkenntnisstandes. Das BVerfG bezieht sich diesbezüglich auch auf die Ausführungen der in der mündlichen Verhandlung befragten Sachverständigen, dass das Ziel einer wesentlichen Reduktion des Verwaltungsaufwands, vor allem aber einer geringeren Belastung der Bevölkerung durch primärstatistische Befragungen ohne eine entsprechende Grenze für die Anwendung des Stichprobenverfahrens nicht erreichbar gewesen wäre. Wäre das Stichprobenverfahren auf sämtliche Gemeinden erstreckt worden, wäre es organisatorisch und technisch nicht mehr handhabbar gewesen.

Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verbietet es, einzelne Kommunen aufgrund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Hierzu stellt das BVerfG klar, dass Stadtstaaten - wie Berlin und Hamburg - nicht Träger der Garantie kommunaler Selbstverwaltung sind. Ihre Stellung als Kommunen wird in dem vorliegend allein maßgeblichen Rechtsverhältnis zum Bund durch ihren staatsrechtlichen Status als Länder vollständig überlagert.

Resümee

Das BVerfG gesteht dem Bundesgesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, wenn im Gesetzgebungsverfahren der zur Verfügung stehende Sachverstand genutzt worden ist. Diesbezüglich bestätigt das BVerfG, dass der Gesetzgeber den Sachverstand der amtlichen Statistik und der Wissenschaft genutzt hat und verweist auf Sachverständige (Prof. Dr. Münnich) und vor allem auf die Expertise der statistischen Ämter des Bundes und der Länder. In diesem Kontext stellt das BVerfG auch klar, dass beim Zensus 2011 der Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wegen der Komplexität der Materie und der Erprobung neuer Konzepte eher weiter denn enger war.

In Vertretung



Torsten Akmann