

**Textgrundlage des Städtetags Baden-Württemberg vom 30.09.2013
für die Begründung von Widersprüchen der Städte und Gemeinden
gegen Einwohnerfeststellungsbescheide aufgrund des Zensus 2011**

**Statistisches Landesamt
Baden-Württemberg
Böblinger Straße 68**

70199 Stuttgart

(Ort und Datum einfügen)

Zensus 2011

Begründung des Widerspruchs gegen den Feststellungsbescheid

Ihr Bescheid vom xx.xx.2013, Az. xxx

Unser Widerspruch vom xx.xx.2013, Az. xxx

Sehr geehrter Herr Dr. Bubik,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom xx.xx.2013 hat die Stadt xxx fristgerecht Widerspruch gegen den Feststellungsbescheid des Statistischen Landesamts vom xx.xx.2013 erhoben. Sie begründet diesen Widerspruch wie folgt.

1. Rechtsverletzungen des Feststellungsbescheids und Auskunftersuchen

Der Feststellungsbescheid des Statistischen Landesamtes ist rechtswidrig, weil er das Recht der Stadt xxx auf Kommunale Selbstverwaltung und interkommunale Gleichbehandlung verletzt. Der Bescheid hat keine wirksame Rechtsgrundlage, da relevante Bestimmungen des ZensusG 2011 verfassungswidrig sind.

Indem der Stadt xxx wesentliche Angaben zur Ermittlung ihrer Einwohnerzahl vorenthalten werden, ermangelt es dem Feststellungsbescheid ferner an einer ausreichenden Begründung. Die Stadt xxx wird durch diesen Mangel an der vollständigen Überprüfung ihrer Einwohnerzahl und effektiven Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert. Sie beantragt daher die Überlassung der relevanten Daten und behält sich vor, Akteneinsicht zu verlangen, soweit auch die begehrte und in Abschnitt 3.1 dieses Schreibens konkretisierte Datenüberlassung keine vollständige Bescheidprüfung ermöglichen sollte. Eine Ergänzung oder Änderung des Widerspruchs aufgrund des Dateneingangs bzw. der Akteneinsicht behält sie sich vor.

2. Zusammengefasste Widerspruchsbeurteilung

Die **amtliche Einwohnerzahl** hat für die Stadt xxx herausragende Bedeutung. An diese Zahl knüpfen sich unmittelbar und mittelbar sehr bedeutende rechtliche, wirtschaftliche, finanzielle und verwaltungsorganisatorische Folgen.

Durch den Zensus 2011 sind die amtlichen Einwohnerzahlen aller Städte und Gemeinden in Deutschland und damit auch der Stadt xxx erstmals nicht aufgrund einer primärstatistischen Vollerhebung („klassischen Volkszählung“) per Befragung aller Einwohnerinnen und Einwohner festgestellt worden. Dieser Zensus und dessen Ergebnisse basieren vielmehr auf der Nutzung bzw. Auswertung vorhandener Personenregister und hier insbesondere der Melderegister. Die Auswertungsergebnisse wurden durch Stichproben bzw. in kleineren Kommunen bis 10.000 Einwohnern durch Befragungen zur Klärung von Unstimmigkeiten verifiziert und ggf. korrigiert. Der Stichprobenauswahl lagen Anschriften- und Gebäuderegister zugrunde, die für den Zensus 2011 ebenfalls neu bundesweit erstellt worden sind.

Erstmals wurde also ein **neues Verfahren der Einwohnerzahlenermittlung** auf Register- und Stichprobenbasis angewandt; hierfür wurde parallel eine Anschriften- und Gebäudedatei eingesetzt, die ebenfalls erstmals aus unterschiedlichen Verwaltungsverfahren erstellt wurde. Alle Wahrscheinlichkeit spricht dafür, dass eine derart komplexe und umfassende Verfahrensumstellung **nicht** auf Anhieb **bei allen Städten und Gemeinden fehlerfrei** vonstattengehen konnte. Die Überprüfung der Adressen der Stichprobenziehung aus dem Anschriften- und Gebäuderegister durch Städte in Baden-Württemberg im Vorfeld der Erhebung belegen dies eindrucksvoll. Sie wiesen Mängel in den Adressdatenbeständen (unbewohnte oder nicht existierende Adressen, fehlerhafte Hausnummern) in der Größenordnung zwischen 10 Prozent und 20 Prozent, in einer Stadt sogar von über 48 Prozent aus.

Jedes Stichprobenverfahren birgt im Übrigen bereits in sich eine Fehlerquote, weil es sich nicht um eine Vollerhebung handelt. Diese Fehlerquote lässt sich durch ein entsprechendes Stichprobendesign reduzieren, allerdings systemimmanent nicht auf Null reduzieren. Die jeweilige Fehlerquote eines Stichprobenverfahrens hängt sowohl von der Verteilung der interessierenden Merkmale in der Gesamtbevölkerung als auch vom Umfang der Stichprobe ab. Durch das Design der Stichprobe für den Zensus 2011 wurde die Einwohnerzahlenermittlung mit einer Genauigkeit von rund 1 Prozent der Registerbevölkerung angestrebt. Die Fehlerquote (Unsicherheit) liegt bei fünf Prozent, dass diese Ungenauigkeit in einer Stadt oder Gemeinde noch größer ist.

Fehlerfreie Ergebnisse für alle Städte und Gemeinden konnten von den Statistikexperten, die das Stichprobenverfahren entwickelten, daher nicht garantiert werden – und folglich auch nicht vom Bundesgesetzgeber. Der Bund wusste bei seiner Gesetzgebung von diesen Unwägbarkeiten. Er verlangt per § 17 Abs. 5 ZensG 2011 vom Statistischen Bundesamt deshalb die Vorlage eines Qualitätsberichts über die Durchführung des Zensus und dessen Ergebnisse. In diesem Bericht ist vom

Bundesamt unter anderem darzustellen, ob bzw. inwiefern die Annahmen bei der Entwicklung des Stichprobenverfahrens durch die Zensusergebnisse bestätigt werden und ob bzw. inwieweit die Stichprobenergebnisse Anlass geben, das Stichprobenverfahren „an neue Erkenntnisse anzupassen“. Leider wird dieser Bericht voraussichtlich erst 2015 vorliegen. Er kann aus Gründen, auf die die Stadt xxx keinen Einfluss hat, bei der Erhebung dieses Widerspruchs daher nicht berücksichtigt werden.

Die Qualität des Zensus 2011 und der Zensusergebnisse bleibt bis zur Vorlage des Qualitätsberichts intransparent. Einstweilen kann die Ergebnisqualität daher nur hilfsweise anhand jenes Kriteriums bewertet werden, welches sich der Bund hierfür per § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 selbst auferlegt hat, namentlich der Einhaltung des „einfachen relativen Standardfehlers“ von maximal 0,5 Prozent. Gerade er bietet jedoch Anlass, an der Ergebnisqualität zu zweifeln, denn nach einer Zusammenstellung des Statistischen Bundesamts wird **bei etwa 62 Prozent der kommunalen Zensusergebnisse diese Qualitätsvorgabe nicht eingehalten**.

Die Stadt xxx gehört zu jenen Kommunen, bei der die Einhaltung dieses Qualitätskriteriums verfehlt worden ist. Deren einfacher relativer Standardfehler beträgt xxx Prozent. Alleine dies rechtfertigt bereits den Widerspruch der Stadt gegen ihr Zensusergebnis.

Diese Rechtfertigung wird dadurch, dass die Einhaltung des gesetzlich definierten Standardfehlers laut § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 „anzustreben“ ist, nicht relativiert. Wenn diese Regelung dem von jeder Rechtsvorschrift zu erfüllenden Bestimmtheitsgebot genügen soll, kann die Einhaltung der erforderlichen Zensusqualität im Einzelfall nur an der gesetzlich definierten Mindestqualität der Zensusergebnisse bemessen werden, da es für die ergänzende Auslegung und Anwendung des Begriffs „angestrebt“ jedes Anhaltspunkts entbehrt. Das Wort „angestrebt“ kann vor allem auch nicht dazu dienen, die geforderte Zensusqualität von der Auslegung der Bundes- bzw. jeweiligen Landesverwaltung abhängig zu machen. Hat der Bundesgesetzgeber diesen Begriff verwandt, um sich quasi „alle Türen offen zu halten“, da er sich nachvollziehbarerweise selbst nicht um die Qualität des stichprobengeprägten Zensus sicher war, verletzt er durch diese Unbestimmtheit die Rechte der Kommunen, weil diese dadurch eine für sie akzeptable und nachvollziehbare Einwohnerzahlenfeststellung nicht erwirken können. Bei einem Verfehlen des Qualitätskriteriums in 62 Prozent der Städte und Gemeinden kann im Übrigen ohnedies nicht attestiert werden, dass das mit dem Zensus 2011 „angestrebte“ Qualitätsziel erreicht worden ist.

Für die Stadt xxx ist es unerheblich, ob der Zensus 2011 auf Bundes- und Landesebene kumuliert zu zufriedenstellenden Ergebnissen führte. Für sie ist alleine maßgeblich, ob das stadtbezogene Zensusergebnis plausibel und fehlerfrei ist bzw. sich ein etwaiger Fehler im tolerablen Bereich bewegt. Dabei geht es hier ausdrücklich nicht nur um systematische Fehler (z. B. Fehler in der Vollständigkeit der Erfassung, Antwortfehler und Übertragungsfehler), wie sie auch jeder primärsta-

tistischen Vollerhebung immanent sein können, sondern um den *zusätzlichen* Zufallsfehler, der ausschließlich von einer für die individuelle Struktur der Stadt xxx unpassenden Stichprobenziehung rührt und daher beim Zensus 2011 eine *weitere* Fehlerquelle darstellt.

Bei der Beurteilung, ob sich ein kommunales Zensusergebnis in einem tolerablen Fehlerspektrum bewegt, sind auch die Folgen einer fehlerhaften Einwohnerzahl von entscheidender Bedeutung. Kraft EU-Vorgabe erfolgen Volkszählungen künftig im Dekadenrhythmus. Feststellungsfehler bleiben binnen dieser Dekade daher unkorrigiert. Die fehlerhafte Einwohnerzahlenfeststellung für die Stadt xxx wirkt sich demgemäß mit dem Faktor zehn auf Leistungen und Verpflichtungen aus, die im Jahresrhythmus gewährt werden bzw. entstehen. Die Stadt xxx hätte daher beispielsweise Mindereinnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich binnen dieser zehn Jahre in Höhe von ca. xxx Mio. EUR zu gewärtigen. Ein Vergleich mit <der Zuführungsrate zum Vermögenshaushalt / dem veranschlagten ordentlichen Ergebnis>¹ im Haushalt 2013 der Stadt xxx in Höhe von xxx EUR verdeutlicht die außerordentlich große Bedeutung dieses Einnahmeausfalls. Überdies hätte die Stadt xxx bei einer unkorrigierten Beibehaltung der Einwohnerzahlermittlung bzw. des jetzigen, für die Stadt unpassenden Stichprobendesigns zu befürchten, dass sich Fehler beim folgenden Zensus wiederholen.

Die Zensusgesetzgebung des Bundes und in dessen Folge das Zensusergebnis für die Stadt xxx verletzen bereits dadurch das Recht auf Kommunale Selbstverwaltung der Stadt xxx in inakzeptabler Weise.

Die Gleichbehandlung von Personen und Sachverhalten, sofern es für Abweichungen keinen Rechtfertigungsgrund gibt, zählt zu den weiteren elementaren rechtsstaatlichen Anforderungen an Gesetze und deren Ausführung. Da der **Bundesgesetzgeber** auf die Anwendung eines einheitlichen Erhebungsverfahrens für alle Kommunen verzichtet und stattdessen für Kommunen bis 10.000 Einwohner und Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern unterschiedliche Feststellungsregelungen getroffen hat, **behandelt er die Kommunen ungleich. Für diese Ungleichbehandlung gibt es unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes keinen akzeptablen Rechtfertigungsgrund.** Sie erfolgte offensichtlich ausschließlich aus pragmatischen, finanziellen und stichprobentechnischen Gründen. Unangemessene Abstriche bei der Zensusqualität wurden hierfür vom Gesetzgeber ersichtlich zu Lasten eines – erst durch das Zensusergebnis bestimmbar – größeren Kreises an Kommunen billigend in Kauf genommen.

Kleinere Kommunen bis 10.000 Einwohner verzeichnen nämlich durchschnittlich deutlich günstigere Zensusergebnisse als jene mit mehr als 10.000 Einwohnern. Diese Kluft lässt sich in ihrer Tragweite nur mit dem Methodenwechsel bei der Zensusausführung an dieser Einwohnerschwelle erklären. Besonders augenfällig wird diese Ungleichbehandlung beim Vergleich der Kommunen zwischen 7.000 Einwohnern und 13.000 Einwohnern. Nach Berechnungen der Landeshauptstadt

¹ Je nach Haushaltssystematik der Stadt hier eine der beiden genannten Haushaltszahlen verwenden.

Stuttgart beträgt die Differenz zwischen Zensusergebnis und Melderegistereinträgen bei den Kommunen zwischen 7.000 und 10.000 Einwohnern (ohne Stichprobenverfahren) weniger als 0,2 Prozent, bei Städten zwischen 10.000 und 13.000 Einwohnern (mit Stichprobenverfahren) hingegen etwa 1,5 Prozent².

Die Stadt xxx verzeichnet mit xxx Prozent eine hohe Abweichung zwischen Melderegisterbestand und Zensusergebnis zum 09.05.2011. Sie führt dies unter anderem auf die Anwendung des die Einwohnerzahl ersichtlich nach unten korrigierenden Stichprobenverfahrens zurück.

Besonders schwer wiegt dies vor diesem Hintergrund, dass die Stadt xxx daran gehindert wird, die Ermittlung ihrer Einwohnerzahl in notwendigem Umfang nachzuvollziehen und damit die Rechtmäßigkeit dieser Zahl zu überprüfen. **Unter Verweis auf den Datenschutz verweigert das Statistische Landesamt der Stadt xxx die Einsicht in die Dokumentation des Zensusablaufs und jener Rechengänge, die für die Ergebnisermittlung wesentlich sind. Die Stadt wird dadurch der Möglichkeit beraubt, ihre Rechte angemessen wahrzunehmen.** Diese Verweigerung wird mit Grundsätzen des Datenschutzes begründet, die von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur 1983 geplanten und schließlich 1987 erfolgten Volkszählung in der Bundesrepublik Deutschland rühren.

Im Spannungsfeld zwischen den Vorgaben dieser selbstverständlich auch für die Kommunen maßgeblichen Grundsatzentscheidung zum „Rückspielverbot“ von Daten und einer angemessenen Einsicht in die Akten für die Stadt xxx als Verfahrensbeteiligte (und massiv Verfahrensbetroffene) gemäß § 29 VwVfG und § 29 LVwVfG haben sich der Bund und die Länder auf ein restriktives Einsichtnahmeverbot verständigt. Dies ist unverhältnismäßig, weil andere rechtliche Regelungen und Rechtshandhabungen möglich wären, die die Einhaltung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben ebenfalls gewährleisten würden, ohne dabei kommunale Rechte derart umfassend zu beschneiden.

Es geht der Stadt xxx nicht darum, Datensätze aus dem Zensusergebnis zur weiteren Verwendung rückgespielt oder übermittelt zu erhalten. Die Stadt xxx will durch die Bereitstellung anonymisierter Daten und ggf. ergänzender Akteneinsicht lediglich schlüssig nachvollziehen können, wie ihr Zensusergebnis zustande gekommen ist und ob dabei Fehler passiert sind – also einen effektiven Schutz ihrer Rechte sichern. **Sie fordert das Statistische Landesamt daher auf, ihr in einem ersten Schritt alle Daten gemäß beiliegender Anlage „Anforderungen an ein erweitertes Datenblatt“ zu ihrem Zensusergebnis zu übermitteln. Sie fordert das Statistische Landesamt ferner auf, ihr ggf. ergänzend Akteneinsicht zu gewähren.** Die Akteneinsicht könnte, um einerseits den Datenschutzbelangen Rechnung zu tragen und andererseits kommunale Rechte nicht unangemessen zu

² Fachaufsatz von Lucas Jacobi: „Feststellung der Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 und erste Einordnung der Ergebnisse“ in der Publikation Statistik und Informationsmanagement der Landeshauptstadt Stuttgart, Monatsheft 5/2013 (www.stuttgart.de/item/show/305805/1/publ/23031), sowie Abschnitt 3.3 dieser Begründung.

beschneiden, unter strengster Beachtung der Vertraulichkeit in einer abgeschotteten Statistikstelle bzw. im Statistischen Landesamt vorgenommen und auf diesen konkreten Zweck begrenzt werden sowie selbstverständlich in anonymisierter Form erfolgen.

Unterbleibt die ergänzende Datenlieferung an die Stadt xxx und wird ihr eine etwaige ergänzende Akteneinsicht weiterhin verweigert, hat das Statistische Landesamt der Stadt die von ihr bestrittene Richtigkeit der neuen Einwohnerzahl in anderer Weise schlüssig nachzuweisen.

3. Widerspruchsgründe im Einzelnen

3.1 Unzureichende Begründung des Bescheids / Intransparenz des Verfahrens

Da der Feststellungsbescheid in Verbindung mit dem Datenblatt keine hinreichend aussagekräftige und nachvollziehbare Begründung enthält, die eine Überprüfung der Entstehung und Berechnung der festgestellten Einwohnerzahl ermöglicht, ist der Feststellungsbescheid wegen Verletzung der Begründungspflicht gemäß § 39 Abs. 1 LVwVfG rechtswidrig.

Um diesem Mangel abzuhelpfen und die Bescheidprüfung vollständig vornehmen zu können, muss die Stadt xxx in die Lage versetzt werden, den Rechenvorgang von ihrer Einwohnerzahl gemäß Melderegister mit Stand vom 09.05.2011 (also nicht das konsolidierte Melderegister, welches bereits ein Zwischenergebnis darstellt) bis zur festgestellten neuen Einwohnerzahl lückenlos nachzuvollziehen. Hierfür muss sie gemäß § 29 LVwVfG von den relevanten Daten Kenntnis erhalten.

Der Städtetag Baden-Württemberg hat entsprechende Ergänzungen des Datenblatts per Schreiben an das Statistische Landesamt vom 02.10.2012 und 29.01.2013 leider erfolglos erbeten. Auch das Schreiben des Statistischen Landesamts vom 23.09.2013 an alle Städte und Gemeinden, die Widerspruch erhoben haben, deckt den Informationsbedarf nur unzureichend und wird daher der Begründungspflicht für den Feststellungsbescheid nicht gerecht. Die weiterhin fehlenden Ergänzungen sind unter Beachtung des Datenschutzes in der beliegenden Auflistung „Anforderungen an ein erweitertes Datenblatt“ konkretisiert und zusammengefasst. Die Stadt xxx fordert das Statistische Landesamt auf, ihr alle Daten gemäß dieser Anlage zu ihrem Zensusergebnis zu übermitteln.

Die Stadt xxx beantragt des Weiteren die Übermittlung ihres Anschriften- und Gebäuderegisters (AGR), um dieses Register auf Fehler überprüfen zu können (Nicht-Wohn-Adressen, fehlerhafte Hausnummern), hilfsweise die Einsicht in dieses Register. Sie fordert im gleichen Zug die Übermittlung jener Anschriften (hilfsweise Einsicht), die in die Stichprobe einbezogen wurden, um kontrollieren zu können, ob und ggf. in welchem Umfang sich hierunter fehlerhafte Anschriften befinden bzw. ob sich in der Stichprobe überproportional viele Anschriften mit Bewohnern befinden, deren Meldeverhalten – bekanntlich oder wahrscheinlich – negativ vom Durchschnitt

abweicht. Die etwaige Einsicht kann unter strengster Beachtung der Vertraulichkeit in einer abgeschotteten Statistikstelle bzw. im Statistischen Landesamt vorgenommen und auf diesen konkreten Zweck begrenzt werden sowie selbstverständlich in anonymisierter Form erfolgen.

Das AGR ist die Basis der Stichprobenziehung. Wenn diese Basis falsche Elemente (Anschriften) enthält und Anschriften darin fehlen, kann sie die Grundgesamtheit (Anschriften mit Wohnraum einer Stadt), über die eine Aussage gemacht werden soll, nicht korrekt widerspiegeln. Alle Erkenntnisse, die durch die Stichprobe gewonnen werden sollen, weichen dann in einem weder quantifizierbaren noch qualifizierbaren Umfang von der Realität ab – und somit auch die Einwohnerzahl.

Der Übermittlung des bzw. Einsicht in das AGR und die Stichprobenanschriften zum Zwecke der Bescheidkontrolle stehen weder das Rückspielverbot noch das Statistikgeheimnis entgegen. Das Rückspielverbot ist nicht berührt, weil die angeforderten Daten nicht in den Verwaltungsvollzug gelangen, sondern ausschließlich dazu verwendet werden sollen, die Richtigkeit bzw. Plausibilität des Zensusergebnisses für die Stadt xxx nachzuvollziehen sowie aufgetretene Fehler im Widerspruchs- und eventuellen Klageverfahren substantiiert geltend machen zu können.

Auch das Statistikgeheimnis steht der Dateneinsicht nicht entgegen. § 16 Abs. 2 Bundesstatistikgesetz (BStatG) erlaubt Datenübermittlungen zwischen den mit der Durchführung einer Bundesstatistik betrauten Stellen, soweit dies zur Erstellung der Bundesstatistik erforderlich ist. Da die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl der Stadt xxx als Bestandteil der Bundesstatistik „Zensus“ erst mit Bestandskraft des Feststellungsbescheides abgeschlossen ist, gehören auch das Widerspruchs- und Klageverfahren noch zur „Erstellung der Bundesstatistik“, deren Rechtmäßigkeit sie gewährleisten sollen.

Für ihre sachgerechte Mitwirkung an der zutreffenden Feststellung der Einwohnerzahl sind daher die betroffenen Gemeinden sowie im Klagefall die Gerichte „mit der Durchführung der Statistik betraute Stellen“ im Sinne des § 16 Abs. 2 BStatG. Die hierfür erforderlichen Daten – zu denen das AGR und die Stichprobenanschriften gehören – sind ihnen daher zu übermitteln. Die Nachprüfbarkeit der Einwohnerzahlfeststellung im Rahmen des Widerspruchsverfahrens und eines etwaigen anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens entspricht auch dem offenkundigen Anliegen des § 16 Abs. 2 BStatG, wonach das Statistikgeheimnis nicht dazu dienen darf, die korrekte Erstellung einer Statistik zu verhindern.

Ergänzend bittet die Stadt xxx um eine Begründung und Erläuterungen zur Methodik des Stichprobendesigns sowie der daraus resultierenden konkreten Stichprobengröße je Schicht und insgesamt.

Die Stadt xxx behält sich überdies vor, Akteneinsicht beim Statistischen Landesamt zu beantragen, soweit dies für die Nachvollziehbarkeit und Überprüfung der Ermittlung der neuen Einwohnerzahl auch nach Zurverfügungstellung der geforderten Daten erforderlich bleiben sollte. Sie beantragt folglich, die der Einwohnerzahlermitt-

lung zugrunde liegenden Datenbestände und Unterlagen bis zur Bestandskraft des Feststellungsbescheids nicht zu löschen bzw. nicht zu vernichten.

3.2 Methode des Zensus verfassungswidrig und ungeeignet

Die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl berührt unmittelbar grundlegende verfassungsrechtlich gewährleistete Positionen der Kommunen, die rechtliche Anforderungen an die Qualität des Zensus 2011 bzw. der Zensusergebnisse begründen. Insbesondere ist die amtliche Einwohnerzahl unmittelbar und mittelbar die maßgebliche Kenngröße für viele Rechte und Pflichten der Stadt xxx. Sie hat damit sehr großen Einfluss auf die Möglichkeiten der Stadt zur sachgerechten Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Aus den Gewährleistungsaspekten der kommunalen Finanzhoheit und des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich hohe Anforderungen an die Genauigkeit und Richtigkeit der Einwohnerzahlenfeststellung. Die gegenwärtige gesetzliche Regelung der Methode des registergestützten Zensus reicht hierfür nicht aus. Sie ist ferner nicht geeignet, dem verfassungsrechtlich verbürgten Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung zu genügen (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 113 ff.).

Da auch bei klassischen Vollerhebungen mit fehlerhaften Erfassungen im Bereich von ein bis zwei Prozent zu rechnen ist, kann naturgemäß vom Gesetzgeber bei der Regelung der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl einer Gemeinde keine absolute Genauigkeit verlangt werden, sondern nur eine möglichst hohe. Außerdem ist im Hinblick darauf, dass Volkszählungen zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung führen, eine möglichst geringe Belastung der Bevölkerung anzustreben.

Zwischen diesen beiden Zielen ist vom Gesetzgeber im Wege der Herstellung praktischer Konkordanz ein Ausgleich zu schaffen. Er hat grundsätzlich die Möglichkeit, einen registergestützten Zensus durchzuführen. Allerdings darf sich die Fehlerquote infolge des Ersatzes der Vollerhebung durch eine Stichprobe nur in einem eng begrenzten Spektrum erhöhen. Der Gesetzgeber hat dieses Spektrum klar und angemessen zu regeln. Während bei einer primärstatistischen Vollerhebung Fehler nur aus der Durchführung der Zählung resultieren können, kommt bei einem stichprobenbasierten Zensus zu dieser Fehlerquelle noch der stichprobenbedingte und damit besondere „relative Stichprobenfehler“ hinzu. Auch dies hat der Gesetzgeber angemessen zu berücksichtigen.

Der registergestützte Zensus mit Stichprobe gemäß ZensG 2011 kann die Einhaltung verfassungsgemäßer Qualitätskriterien bei der Ermittlung neuer Einwohnerzahlen nicht gewährleisten. Daher ist ein gesetzlicher Mechanismus zur Nachprüfung der Zensusergebnisse und hier insbesondere auch zu den Wirkungen der Stichprobenergebnisse auf die neuen Einwohnerzahlen sowie ggf. hierdurch erforderlicher Ergebniskorrekturen unerlässlich (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem inter-

kommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 62 ff.). In Ermangelung eines solchen Mechanismus verletzt die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung des registergestützten Zensus das Recht von Kommunen auf ihre Selbstverwaltung.

Das Modell des registergestützten Zensus kann auf Basis der gegenwärtigen Methodik zudem die Fortschreibung des Bevölkerungsstands allenfalls bedingt gewährleisten. Diese Methodik setzt eine Korrespondenzbeziehung zwischen Fortschreibungsdatenbestand und den in der Stadt xxx am Zählungstichtag lebenden Personen voraus. Die neu erzeugte Basis enthält aber aufgrund der Hochrechnung einen virtuellen Anteil von Fällen (Streichungen und Hinzufügungen), dem eine solche Korrespondenzbeziehung fehlt. Dementsprechend pflanzen sich Fehler der Basis im Zeitablauf durch hinzukommende Fortschreibungsfehler bis zum Zeitpunkt des nächsten Zensus mit stetiger Verstärkung fort (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 68 ff.). Besonders negativ fällt dabei ins Gewicht, dass im Zuge des Zensus 2011 festgestellte Karteileichen im Rahmen einer späteren Melderegisterertüchtigung ein zweites Mal von der Einwohnerzahl abgezogen werden.

Eine so weitreichende methodische Umstellung des Feststellungsverfahrens hätte eine verfassungskonforme gesetzliche Festlegung der Fortschreibungsmethodik erfordert (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 74). Sie ist gleichwohl unterblieben.

3.3 Verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Kommunen

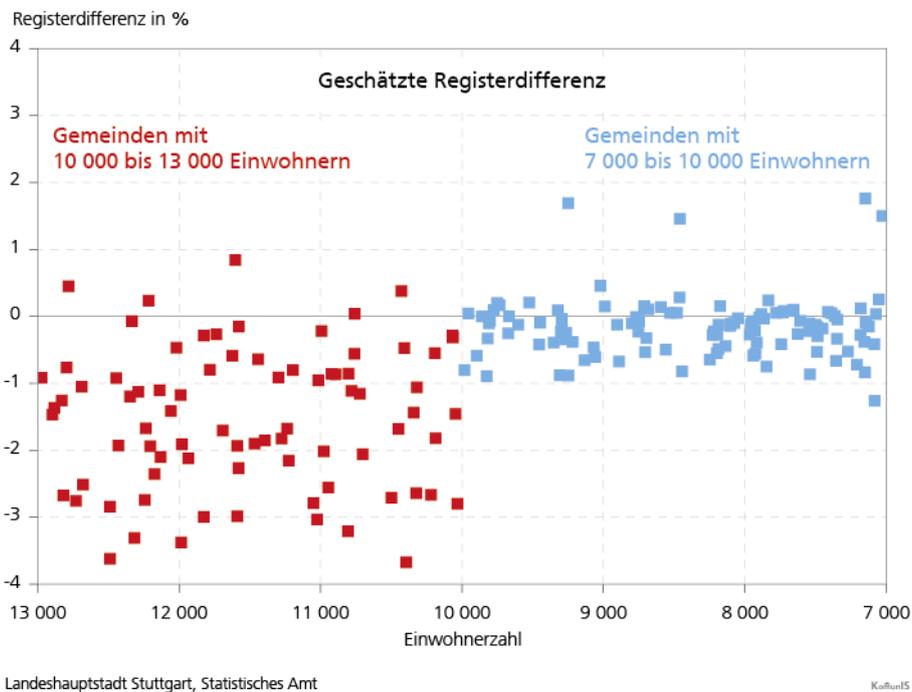
Ein mit Verfassungsrecht konformer registergestützter Zensus ist gegeben, wenn er zu annähernd gleichen Fehlerquoten bei den unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen führt (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 55). Diesen Anforderungen wird die gesetzliche Ausgestaltung des stichprobenbasierten Zensus im ZensG 2011 nicht gerecht, da sie die Städte und Gemeinden in nicht mehr hinnehmbarer Weise ungleich behandelt.

Die §§ 7 und 16 ZensG 2011 sehen unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl je nach Stadt- bzw. Gemeindegröße vor: In Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern werden zur Korrektur der Melderegister die Ergebnisse der Befragung von bundesweit durchschnittlich knapp 10 Prozent der Bevölkerung genutzt (Haushaltstichprobe auf Stichprobenbasis). In Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern werden stattdessen die Ergebnisse einer Befragung an nach bestimmten Kriterien ausgewählten Anschriften verwendet (Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten). Zwei Untersuchungen zeigen, dass die gewählte Methode nicht ohne Einfluss auf die Höhe der festgestellten Einwohnerzahl blieb.

Lucas Jacobi vom Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart kommt aufgrund eines Vergleichs der im Zensus festgestellten Einwohnerzahlen mit den jeweiligen Melderegisterständen der baden-württembergischen Städte und Gemeinden zu dem Schluss, „dass je nach angewandter Methode deutlich unterschiedliche Ergebnisse

erzielt wurden“.³ So lag in Gemeinden mit 10 000 bis 15 000 Einwohnern (Korrekturmethode: Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis) die im Zensus festgestellte Einwohnerzahl durchschnittlich um 1,42 Prozent unter der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung laut Melderegister, während die im Zensus festgestellten Einwohnerzahlen in Gemeinden mit 5000 bis 10 000 Einwohnern (Korrekturmethode: Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten) lediglich durchschnittlich 0,18 Prozent unter den Melderegisterständen lagen. Das Streudiagramm zeigt einen Bruch bei genau 10 000 Einwohnern und damit die offensichtliche Ungleichbehandlung.

Einwohnerzahl	Anzahl Gemeinden	Geschätzte durchschnittliche Registerdifferenz	Korrekturmethode
		in %	
12 000 bis 13 000	27	1,58	Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis
11 000 bis 12 000	26	1,54	
10 000 bis 11 000	27	1,42	
9 000 bis 10 000	32	0,19	Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten
8 000 bis 9 000	31	0,14	
7 000 bis 8 000	50	0,16	
Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt			



³ Fachaufsatz von Lucas Jacobi: „Feststellung der Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 und erste Einordnung der Ergebnisse“ in der Publikation Statistik und Informationsmanagement der Landeshauptstadt Stuttgart, Monatsheft 5/2013 (www.stuttgart.de/item/show/305805/1/publ/23031).

Tim Hoppe und Michael Spandel (Everything counts! – Warum kleinere Gemeinden die Gewinner der Zensuserhebung 2011 sind?⁴) finden bundesweit Bestätigung für dieses Ergebnis im Rahmen einer Untersuchung der relativen Veränderungen der im Zensus ermittelten Einwohnerzahlen gegenüber den bisherigen amtlichen Einwohnerzahlen. Sie kommen zu dem Schluss, 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 Einwohnern aufweisen.“

Methodisch führt die in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 angestrebte Genauigkeit eines maximalen einfachen relativen Standardfehlers von 0,5 Prozent zu einer Ungleichverteilung des Fehlerrisikos bei den Städten und Gemeinden, da bereits aufgrund des Stichprobendesigns fünf Prozent der Gemeinden drastisch außerhalb des vorgesehenen Konfidenzintervalles liegen können (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 43). Wie bei jedem Stichprobenergebnis handelt es sich um eine Schätzung, die mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit in einem bestimmten maximalen Abstand zur tatsächlichen (unbekannten) Einwohnerzahl liegt. Mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von fünf Prozent liegt das ermittelte Ergebnis für die Stadt xxx sogar um mehr als xxx Einwohner von der unbekanntem tatsächlichen Einwohnerzahl entfernt.

Geht man mit dem Statistischen Landesamt davon aus, dass die Qualitätsvorgabe des maximalen Standardfehlers von 0,5 Prozent in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 nur das bundesweite Gesamtergebnis betrifft und nicht die einzelne Kommune, d. h. der Standardfehler für die einzelne Kommune auch höher liegen kann, kann die Fehlerstreuung ohne qualitative Begrenzung nach oben völlig unterschiedlich sein mit der Folge, dass Städte und Gemeinden je nach Betroffenheit sehr große Fehlertoleranzen hinzunehmen haben, die die Grenze einer verfassungsmäßig tolerablen Ungleichbehandlung überschreiten.

3.4 Qualitätsmängel beim Anschriften- und Gebäuderegister

Die der Einwohnerzahlenfeststellung zugrunde liegenden Anschriften- und Gebäuderegister der Städte und Gemeinden sind als Komponente des Zensus 2011 bundesweit neu entstanden. Angesichts der Größe und Komplexität dieses Projekts gab es bei der Erstellung dieser Register naturgemäß gravierende Fehler, wie Prüfergebnisse von Städten belegen. Sie wiesen beispielsweise Mängel in den Adressdatenbeständen (unbewohnte oder nicht existierende Adressen, fehlerhafte Hausnummern) in der Größenordnung zwischen 10 Prozent und 20 Prozent, in einer Stadt sogar von über 48 Prozent aus.

Ob und ggf. inwieweit die Stichprobenziehung via AGR – einer Städtetagsforderung gegenüber Bund und Land im Gesetzgebungsverfahren folgend⁵ – in der Folge

⁴ Arbeitspapier, dessen Veröffentlichung unter <http://www.magdeburg.de/Start/Buerger-Stadt/Verwaltung-Service/Statistik-Geodaten> in Vorbereitung ist.

⁵ Siehe Landtagsdrucksache 14/6536.

konsolidiert werden konnte, entzieht sich der Kenntnis der Stadt xxx, da ihr die für eine Überprüfung erforderlichen Daten nicht zur Verfügung stehen. Daher kann die Vermutung, dass keine vollständige Fehlerbeseitigung erfolgte, nicht widerlegt werden, zumal eine Qualitätskontrolle nach Korrektur durch eine erneute Ziehung und Überprüfung von Anschriften- und Gebäudedaten unterblieb.

Unterschiedlich fehlerhafte AGR können zu ungleichmäßig gestreuten Genauigkeitsverlusten führen (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 44 ff.) und die Qualität der ermittelten Einwohnerzahlen über den Standardfehler hinaus massiv beeinträchtigen. Sie sind nicht quantifizierbar.

Falsche Wohnsitzzuordnungen werden überdies gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 ZensG 2011 aus der Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 ausgeklammert, wodurch die tatsächliche amtliche Einwohnerzahl insbesondere von Gemeinden mit multilokal lebender Bevölkerung (Personen mit mehreren Wohnsitzen, u. a. Studenten) systematisch unterschätzt werden kann (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 58 ff.).

3.5 Fehlende Nachprüfungs- und Korrekturinstrumente zur Qualitätssicherung

Insbesondere die methodischen Unzulänglichkeiten gemäß Abschnitt 3.2 und die in den Abschnitten 3.3 und 3.4 dargestellte Ungleichbehandlung der Kommunen machen es verfassungsrechtlich unerlässlich, gesetzlich einen Nachprüfungs- und Korrekturmechanismus vorzusehen, der verhindert, dass die Zensusergebnisse einzelner Kommunen unter nicht hinnehmbaren Fehlern leiden. Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verbietet willkürliche, sachlich nicht zu vertretende Unterschiede von Kommune zu Kommune bei den Fehlerquoten der neuen amtlichen Einwohnerzahlen. Ohne eine solche Nachprüfungs- und Korrekturregelung ist das ZensG 2011 verfassungswidrig (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 62 ff.).

3.6 Verfassungswidrige Stichprobenverordnung, Stichprobenziehung und Stichprobenerhebung

Dem Stichprobendesign kommt für die Erreichbarkeit des Qualitätsziels und die Genauigkeit der Ergebnisse entscheidende Bedeutung zu. Für die Erstellung des Stichprobenplans und das Verfahren der Stichprobenziehung verweist § 2 Abs. 2 StichprobenV auf die „Qualitätsvorgaben aus dem von dem Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt“. Hierbei handelt es sich um eine unzulässige dynamische Verweisung auf ein zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses noch unbekanntes künftiges Forschungsgutachten, die dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts und dem Nachvollziehbarkeitserfordernis zuwiderläuft und die Verfassungswidrigkeit der Norm begründet (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 47 ff.).

Die unvollständige gesetzliche Regelung des Stichprobendesigns führt wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts zur Rechtswidrigkeit des Feststellungsbescheids.

Zentrale Stellgröße für die Sicherstellung eines fehlerarmen Stichprobenergebnisses ist die Stichprobenziehung, namentlich deren Umfang und die Repräsentativität der festgelegten Auswahleinheiten. Zu der erhobenen Stichprobe liegen der Stadt xxx derzeit folgende Erkenntnisse vor:

Gemäß dem Datenblatt, das dem Feststellungsbescheid beigelegt war, ergab die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis ermittelte statistische Übererfassungen von xxx Einwohnern und Untererfassungen von xxx Einwohnern, im Saldo also eine Differenz von xxx Einwohnern. In der Stadt xxx wurden xxx Personen befragt, das sind xxx Prozent der Bevölkerung.

Der einfache relative Standardfehler liegt in der Stadt xxx bei xxx Prozent und daher außerhalb des Toleranzbereichs des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011.

Informationen zur wissenschaftlichen Festlegung des konkreten Stichprobendesigns für die Stadt xxx liegen uns derzeit nicht vor. Auf Grund der Angaben des Datenblatts lässt sich nicht nachvollziehen und prüfen, wie die Stichprobe konzipiert wurde und ob dies wissenschaftlich haltbar ist.

Eine verlässliche Prüfung der Qualität des erstmals angewandten und für die Kommunen hochgradig bedeutenden Stichprobenverfahrens ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Der Bund hat das Statistische Bundesamt deshalb gemäß § 17 Abs. 5 ZensG 2011 beauftragt, einen „Qualitätsbericht über die Durchführung des Zensus und dessen Ergebnisse“ zu erstellen und hierin insbesondere darzustellen, ob die Qualitätsvorgaben zur zulässigen Standardabweichung in § 7 Abs. 1 ZensG 2011 eingehalten worden sind. Dieser Bericht wird allerdings erst 2015 und damit lange nach Abschluss der kommunalen Bescheidprüfung vorliegen.

Wir rügen daher, dass die Stichprobe sowohl in Bezug auf den Umfang der Stichprobe als auch in Bezug auf die Repräsentativität der Auswahleinheiten nicht ausreichend war, um die qualitativen Anforderungen des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 an die Güte der Stichprobe zu erfüllen. Gemäß dieser Bestimmung soll der auf Grund der Qualitätsvorgaben zum Standardfehler erforderliche Stichprobenumfang 10 Prozent der Bevölkerung nicht überschreiten. Der bundesweite Stichprobenumfang wird in § 3 Abs. 1 Satz 2 StichprobenV auf 9,6 Prozent der Bevölkerung festgelegt.

Die Festlegung der Parameter Standardfehler und Stichprobenumfang im Voraus erscheint problematisch, da sie nicht unabhängig voneinander sind, sondern sich gegenseitig bedingen: Die Größe der erforderlichen Stichprobe ergibt sich aus der vorab festgelegten Ergebnisqualität. Im umgekehrten Fall, wenn die Größe der Stichprobe vorab festgelegt wird, ergibt sich daraus die maximal mögliche Ergebnisqualität (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 50). Wir stellen daher in Frage, dass mit diesem Verfahren belastbare

Ergebnisse für wesentlich kleinere räumliche Einheiten, wie es einzelne Städte oder Gemeinden darstellen, erzielt werden können.

Der Stichprobenumfang in der Stadt xxx liegt mit xxx Prozent deutlich unter dem in § 3 Abs. 1 Satz 2 StichprobenV festgelegten Wert für die Stichprobenhöhe von 9,6 Prozent. Wir bezweifeln, dass dieser Umfang wissenschaftlich korrekt festgelegt worden ist, um eine *stadtbezogen* hinreichende Stichprobe zu generieren. Entgegen der wissenschaftlichen Vorgabe, dass die Auswahlsätze für die einzelnen Anschriftengrößenklassen bei Gemeinden ab xxx Einwohnern über dem Grenzwert von xxx Prozent liegen sollen, liegt die Stichprobe für Schicht xxx in der Stadt xxx mit xxx Prozent unter diesem Grenzwert⁶.

Hinzu kommt, dass eine Überprüfung der Adressen der Stichprobenziehung aus dem AGR durch Städte in Baden-Württemberg im Vorfeld der Erhebung erhebliche Mängel in den Adressdatenbeständen (unbewohnte oder nicht existierende Adressen, fehlerhafte Hausnummern) aufzeigten. Diese bewegten sich in der Größenordnung zwischen 10 Prozent und 20 Prozent; in einer Stadt lagen sie sogar oberhalb von 48 Prozent. Vermeintlich korrekte Wohnanschriften stellten sich als „Nicht-Wohnadressen“ heraus, weil es sich um Gebäude anderer Art wie z. B. Garagen, Scheunen, Trafohäuschen oder sogar unbebaute Grundstücke handelte. Da diese Adressen im Rahmen des achtstufig geschichteten Zufallsverfahrens als Teil der Stichprobe gezogen worden waren, verkleinerte sich durch diesen Fehler der Umfang und veränderte sich die Struktur der Stichprobe mit möglichen negativen Auswirkungen auf deren Repräsentativität. Dass insoweit laut Datenblatt in Schicht xxx mit xxx Anschriften⁷ dennoch ein Vielfaches mehr an Anschriften als jeweils in den anderen xxx Schichten in die Stichprobe einbezogen wurde, ist widersprüchlich und damit nicht nachvollziehbar.

Die Einteilung des Erhebungsgebietes in acht Schichten erfolgte einzig nach dem Kriterium „Anzahl der an einer Anschrift gemeldeten Personen (Anschriftengröße)“. Dabei wurde die räumliche Verteilung der Anschriften vollkommen außer Acht gelassen. Es ist allerdings anzunehmen, dass in Stadtteilen mit eher dörflich geprägter Siedlungsstruktur, gewachsenen örtlichen Netzwerken und damit zusammenhängend höherer sozialer Kontrolle geringere Abweichungen zwischen Melderegisterbestand und Situation vor Ort bestehen, und zwar unabhängig von der jeweiligen Anschriftengrößenklasse. Die Nichtberücksichtigung anderer Kriterien als der Anschriftengröße im Stichprobendesign führte zu einer Verzerrung des Erhebungsergebnisses.

Die Stichprobenerhebung birgt in der Praxis weitere Fehlerquellen, die nicht vom Standardfehler umfasst sind und die Güte der Stichprobe gravierend in Frage stellen können, z. B. Antwortfehler und Übertragungsfehler. Aus der Erhebungspraxis ergeben sich nachfolgende Indizien für ein erheblich fehlerhaftes Stichprobenergebnis.

⁶ Je nach Situation in der Stadt ggf. weitere Schichten und Prozentzahlen einfügen.

⁷ Je nach Situation in der Stadt ggf. weitere Schichten und Anschriftenzahlen ein.

Die Erfassungsmethode führt über den Standardfehler hinaus und mit unwägbarer Ungenauigkeit systematisch zu einer Untererfassung von Fehlbeständen im Vergleich zur Identifikation von Karteileichen. Als Ursachen sind hierbei insbesondere Zustellschwierigkeiten und Sprachprobleme bei Objekten mit hohem Migrantanteil zu nennen. Für die Identifikation einer Karteileiche reicht es bereits aus, dass eine gemeldete Person nicht mehr an der angegebenen Anschrift wohnt; eine entsprechende Bestätigung durch Familienangehörige oder Nachbarn im Umfeld der gesuchten Person ist in der Regel für den Interviewer problemlos zu erhalten und liefert der Erhebungsstelle die positive Grundlage für die zutreffende Feststellung der Nichtexistenz.

Demgegenüber gestaltet sich die Erfassung von Fehlbeständen weniger eindeutig und potenziell fehleranfälliger. Weder ein Erhebungsbeauftragter noch die Erhebungsstelle wissen a priori von der Existenz einer nicht gemeldeten Person an einer gegebenen Stichprobenanschrift. Findet sich am Klingelbrett oder Briefkasten ein Name, der nicht in der vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellten Namensliste steht, ist die Erfassung dieses konkreten Fehlbestandes möglich. Wohnt hingegen eine nicht gemeldete Person zur Untermiete oder als Neuzugang in einer Wohngemeinschaft, ohne dass sich deren Name am Briefkasten befindet, hat ein Interviewer vor Ort keinerlei Hinweise auf deren Existenz. Es hängt somit von der Auskunftsbereitschaft der befragten Bewohner ab, ob die fragliche Person gefunden wird und schließlich als Neuzugang in das Stichprobenergebnis Eingang findet.

Die Stadt xxx geht davon aus, dass unverhältnismäßig viele Gebäude mit Bewohnern enthalten sind, deren Meldeverhalten negativ vom Durchschnitt abweicht, so dass sich die Untererfassung von Fehlbeständen überproportional auswirkt. Dies hat vermutlich zu einem erheblich fehlerhaften Stichprobenergebnis geführt, welches keine taugliche Grundlage für eine statistische Hochrechnung der amtlichen Einwohnerzahl der Stadt xxx bietet.

Ebenfalls schwerwiegend wirkte sich der Umstand aus, dass die Erhebungsbeauftragten für ihre Erhebungstätigkeit im Zeitraum Mai bis Herbst 2011 mit Namenslisten der gemeldeten Einwohner zum Stand 01.11.2010 ausgestattet waren. Durch diesen mindestens halbjährigen „Zeitverzug“ fehlten den Namenslisten mobilitätsbedingt zwischen fünf und zehn Prozent (entsprechend den üblichen Fluktuationsraten in den Städten) der zwischenzeitlich zugezogenen oder geborenen Einwohner; in Sonderbereichen wie Studentenwohnheimen liegt die Fluktuationsrate innerhalb eines halben Jahres noch deutlich höher. Bei der Feststellung der Karteileichen in einem Erhebungsbezirk spielte dieser Mangel keine Rolle, beim Auffinden von Fehlbeständen hingegen eine sehr große Rolle. Ein Auffinden von Fehlbeständen ist – wie bereits erwähnt – nämlich schwierig und damit letztlich unwahrscheinlich, wenn kein eigener Briefkasten oder kein eigenes Klingelschild auf die zusätzliche Existenz (in Bezug auf den Inhalt der Namensliste) einer oder mehrerer Personen hinweist. Die Erhebungsbeauftragten verfügten ohnehin über keinerlei rechtliche Befugnis zur Überprüfung der tatsächlichen Situation vor Ort.

Desweiteren war in der Erhebungspraxis nicht auszuschließen, dass Personen, die im gesamten Erhebungszeitraum nicht an ihrer Hauptwohnung anzutreffen, aber dort wohnhaft und in Einklang mit den Bestimmungen des Melderechts gemeldet waren, als nicht existent verbucht wurden. Solche Personen hätten zweifelsfrei als Einwohner an dieser Anschrift zählen müssen. Jeder in der Stichprobe bei der Feststellung der Existenz- bzw. Nichtexistenz eines Einwohners begangene Fehler wirkt sich aufgrund der Hochrechnung gravierend auf die Einwohnerzahl der Stadt xxx aus.

3.7 Ergebnisqualität erfüllt die gesetzlichen Qualitätskriterien nicht

Die amtliche Einwohnerzahl ist gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 Prozent zu ermitteln. Diese Präzisionsanforderung betrifft nicht nur die Güte der bundesweiten Stichprobe, sondern auch der Stichprobe für die einzelnen Gemeinden. Etwas anderes ergibt sich weder aus der Gesetzesbegründung noch aus dem Wortlaut der Vorschrift. Der Umstand, dass in § 7 Abs. 1 S. 2 ZensG 2011 für die Erhebung von Zensusmerkmalen der angestrebte einfache absolute Standardfehler von 1 Prozent ausdrücklich in Bezug gesetzt wird zur Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde oder der betreffenden Gebietseinheit erlaubt keinen Umkehrschluss für die Nr. 1 der Vorschrift, da auch dort der konkrete Gemeindebezug aus dem Gesamtwortlaut hinreichend zum Ausdruck kommt.

Wenn man dagegen mit dem Statistischen Landesamt die Qualitätsvorgabe des maximalen Standardfehlers in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 nur auf die bundesweite Stichprobe beziehen möchte, würde eine Regelungslücke vorliegen, die das Zensusgesetz 2011 verfassungswidrig macht. Das Zensusgesetz 2011 würde bei dieser Auslegung keinerlei gesetzliche Festlegung einer Qualitätsvorgabe für die in der einzelnen Gemeinde zu erhebenden Stichprobe vorsehen. Solange der gesetzlich vorgegebene maximale Standardfehler von 0,5 Prozent im bundesweiten Durchschnitt gewahrt ist, hätte die einzelne Gemeinde es hinzunehmen, dass die erhobene Stichprobe einen tatsächlichen Standardfehler aufweist, der ohne Maximalbegrenzung auch weit über dem bundesweiten Durchschnitt liegen kann. Hierin würde ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Gleichbehandlung liegen.

Mit einem tatsächlichen einfachen relativen Standardfehler von xxx Prozent überschreitet die Stichprobe der Stadt xxx den vorgegebenen Maximalwert und verstößt daher gegen die gesetzliche Qualitätsvorgabe. Nicht nur bei der Stadt xxx, sondern bei etwa 62 Prozent der Kommunen erfüllen die Zensusergebnisse diese Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 S. 2 ZensG 2011 nicht. Es ist daher davon auszugehen, dass auch der Standardfehler für die bundesweite Stichprobe deutlich über dem Maximalwert von 0,5 Prozent liegt.

Der hierin liegende Verstoß gegen das Zensusgesetz 2011 kann auch nicht dadurch entkräftet werden, dass man die Obergrenze des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 als unverbindliche Zielvorgabe interpretiert. Die Vorschrift wählt zwar mit der

Wendung „mit einer angestrebten Genauigkeit“ eine vorsichtige Formulierung. Der anschließende Wortlaut „von höchstens“ setzt indessen eine klare Grenze. Hätte der Gesetzgeber damit lediglich eine unverbindliche Zielvorstellung äußern wollen, wäre die Wendung „höchstens“ entbehrlich gewesen. Nach Sinn und Zweck der Norm soll die Qualitätsvorgabe die Gemeinden gerade vor den Risiken schützen, die mit den Ungenauigkeiten einer Methode des registergestützten Zensus für ihre kommunale Selbstverwaltungsgarantie einhergehen (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 101). In anderen Vorschriften, die den § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 in Bezug nehmen, wird er dementsprechend ausdrücklich als verbindliche „Qualitätsvorgabe“ und nicht lediglich als Ziel bezeichnet (vgl. § 7 Abs. 2 ZensG 2011, § 1 Abs. 2 StichprobenV). Auch die Gesetzesmaterialien deuten darauf hin, dass die Qualitätsvorgabe ausnahmslos gilt und der Gesetzgeber sie als verbindliche Vorgabe verstanden wissen wollte (vgl. Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 101).

Allenfalls könnte man aufgrund der Wendung „angestrebt“ zu der einschränkenden Auslegung kommen, dass sich die verbindliche Qualitätsvorgabe lediglich auf den Zeitpunkt des Stichprobendesigns bezieht. Der Maßstab für die Einhaltung der Qualitätsvorgabe wäre dann beschränkt auf die zum Zeitpunkt des Stichprobendesigns vorliegenden Informationen; danach gewonnene Erkenntnisse und dadurch sichtbar werdende objektive Ergebnisungenauigkeiten blieben außen vor (so Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 101). Dies bedeutet, dass zumindest zum Zeitpunkt der Stichprobenauswahl auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen und der damit erforderlichen Prognose die Einhaltung der Qualitätsvorgabe sichergestellt sein musste. Dies war indessen nicht der Fall. Auf Grundlage der Erfahrungen aus dem Zensustest der Jahre 2001 bis 2003 hätte man von vornherein das Stichprobendesign anders wählen müssen, um eine solch deutliche Überschreitung des Maximalwerts sowohl im bundesweiten Durchschnitt als auch für einen Großteil der Gemeinden zu vermeiden. Insbesondere die mutmaßliche Korrelation zwischen der Zahl der gemeldeten und in der Haushaltebefragung festgestellten Personen wurde beim Stichprobendesign in fachlich nicht mehr zu vertretender Weise unterschätzt.

Hinzu kommt, dass das Stichprobendesign auch durch andere Kriterien als die höchstmögliche Genauigkeit der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl beeinflusst wurde. Mit der Stichprobe wurde nämlich nicht nur das Ziel verfolgt, Registerfehler aufzudecken, sondern es sollten zusätzlich statistische Merkmale erhoben werden, die nicht im Melderegister zu finden sind – und dies nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 ZensG mit der angestrebten Genauigkeit eines einfachen absoluten Standardfehlers von einem Prozent. Diese Merkmale waren daher beim Stichprobendesign zu berücksichtigen. Für die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl mit möglichst hoher Genauigkeit sind dies jedoch sachfremde Kriterien, deren Einfließen in das Stichprobendesign die Qualität der Stichprobe für die Einwohnerzahlfeststellung inakzeptabel reduziert. Das Stichprobendesign war daher auch aus Ex-Ante-Sicht

nicht geeignet, die Einhaltung der Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 für die Stadt xxx zu gewährleisten.

Eine solche einschränkende Auslegung der gesetzlichen Qualitätsvorgabe mit Verengung auf die Ex-Ante-Sicht würde im Übrigen zwar dazu führen, dass ein Verstoß gegen die Qualitätsvorgabe dann nicht vorläge, wenn das Stichprobendesign auf Grundlage einer ordnungsgemäßen Prognose vorgenommen wurde – auch wenn sich die Sachlage ex post anders darstellt. Wie bereits oben ausgeführt, würde allerdings bei dieser Gesetzesauslegung eine Regelungslücke vorliegen, die das Zensusgesetz 2011 verfassungswidrig macht. Mangels verbindlicher gesetzlicher Qualitätsvorgaben für das tatsächliche Ergebnis des Zensus wären die Kommunen nicht gegen extreme Abweichungen der tatsächlichen von der berechneten Einwohnerzahl geschützt, was einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot interkommunaler Gleichbehandlung darstellt. Bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 kann daher eine Reduzierung des Regelungsgehalts der Vorschrift auf die Ex-Ante-Perspektive nicht vorgenommen werden.

Eine grundsätzliche Reduzierung auf die Ex-Ante-Perspektive könnte allenfalls dann noch als vertretbar angesehen werden, wenn ein Korrekturmechanismus für den Fall vorgesehen wäre, dass die Ergebnisse in erheblichem Umfang von den Prognosen abweichen. Da laut Erhebung des Statistischen Bundesamts bei 62 Prozent der Kommunen der gesetzlich festgelegte Standardfehler über 0,5 Prozent liegt, ist dieser Fall gegeben. Die Bandbreite der Abweichungen reicht sogar weit über ein Prozent und damit über das Doppelte des gesetzlich vorgegebenen Werts hinaus. In Ermangelung eines Korrekturmechanismus ist daher ein Abstellen auf die Ex-Ante-Prognose verfassungsrechtlich bei den vorliegenden Ergebnissen keinesfalls zu rechtfertigen.

Die Fehlertoleranz der Stichprobe der Stadt xxx mit einem tatsächlichen Standardfehler von xxx Prozent ist daher mit der verfassungsrechtlich geforderten Ergebnisgenauigkeit nicht mehr zu vereinbaren.

Mit freundlichen Grüßen

...

Bevölkerung am 9. Mai 2011

Ziel des Datenblattes muss es sein, die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl von der Basis (Melderegister 9. Mai 2011) über alle Zwischenschritte lückenlos rechnerisch nachvollziehbar zu machen. Die hierfür fehlenden Daten sind mit "x" gekennzeichnet.

Basis

Melderegister 9.5.2011 (MR.1)	x
davon mit Nebenwohnung	x
davon mit alleiniger bzw. Hauptwohnung	x
abzüglich freiwillig gemeldete Personen	x
davon mit Nebenwohnung	x
davon mit alleiniger bzw. Hauptwohnung	x
zuzüglich rückwirkende Geburten und Zuzüge aus Melderegister 9.8.2011 (MR.2)	x
davon mit Nebenwohnung	x
davon mit alleiniger bzw. Hauptwohnung	x
Konsolidiertes Melderegister 9.5.2011	x
davon mit Nebenwohnung	liegt vor
davon mit alleiniger bzw. Hauptwohnung	liegt vor

Rechnerische Korrekturen von Personen mit alleinigem oder Hauptwohnsitz durch ...

... Mehrfachfalluntersuchung	
Übererfassungen (Karteileichen)	liegt vor
davon temporäre Dubletten	x
davon dauerhafte Dubletten	x
Untererfassungen (Fehlbestände)	liegt vor
Saldo	liegt vor
Nachrichtlich: Anzahl überprüfter dauerhafter Dubletten	x
... Erhebung an Anschriften mit Sonderbereichen	
Übererfassungen (Karteileichen)	liegt vor
Untererfassungen (Fehlbestände)	liegt vor
Saldo	liegt vor
... Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis	
Übererfassungen (Karteileichen)	liegt vor
Untererfassungen (Fehlbestände)	liegt vor
Saldo	liegt vor

... Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten	
Übererfassungen (Karteileichen)	liegt vor
Untererfassungen (Fehlbestände)	liegt vor
Saldo	liegt vor

Im Zensus 2011 ermittelte Einwohnerzahl	x
davon mit Nebenwohnung	x
davon mit alleiniger bzw. Hauptwohnung	liegt vor

Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl (einfacher relativer Standardfehler) (Für Städte mit mind. 400 000 Einwohnern für jeden Teil der Stadt)	liegt bedingt vor x
--	------------------------

Interpretation des einfachen relativen Standardfehlers	
Die tatsächliche (unbekannte) Einwohnerzahl liegt mit 5%iger Irrtumswahrscheinlichkeit zwischen ... und ...	x x
Die tatsächliche (unbekannte) Einwohnerzahl liegt mit 1%iger Irrtumswahrscheinlichkeit zwischen ... und ...	x x

Nachrichtlich:

Bevölkerung zum 31.12.2011 gemäß Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 der Volkszählung 1987	liegt vor liegt vor
--	------------------------

Zusatzblatt Haushaltstichprobe (Gemeinden > 10 000 Einwohner)

Angaben zur Hauptstichprobe

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Stichprobenziehung								Ergebnis des Vergleichs zwischen Erhebung und Melderegister			Ergebnis der Erhebung		Geschätzte Hochrechnungswerte		
Schichtnummer	Individuelle Anschriftengrößenklasse (von ... bis ... Personen)	Anschriften mit Wohnraum		Bevölkerung		Anzahl der Fehlbestände vor Hochrechnung	Anzahl der Karteileichen vor Hochrechnung	Anzahl der paarigen Personen vor Hochrechnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Hauptwohnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Nebenwohnung	Hochrechnungsfaktor bei freier Hochrechnung (=Spalte 8)	Anzahl der Fehlbestände nach freier Hochrechnung (=Spalte 9 * Spalte 14)	Anzahl der Karteileichen nach freier Hochrechnung (=Spalte 10 * Spalte 14)		
		in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen	in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen										
		Anzahl	%	Anzahl	%										
1	liegt vor											x	x	x	x
2												x	x	x	x
3												x	x	x	x
4												x	x	x	x
5												x	x	x	x
6												x	x	x	x
7												x	x	x	x
8												x	x	x	x
Summe		x	x	x %	x	x	x %						x	x	

Angaben zur Ergänzungsstichprobe

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Stichprobenziehung								Ergebnis des Vergleichs zwischen Erhebung und Melderegister			Ergebnis der Erhebung		Geschätzte Hochrechnungswerte		
Schichtnummer	Individuelle Anschriftengrößenklasse (von ... bis ... Personen)	Anschriften mit Wohnraum		Bevölkerung		Anzahl der Fehlbestände vor Hochrechnung	Anzahl der Karteileichen vor Hochrechnung	Anzahl der paarigen Personen vor Hochrechnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Hauptwohnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Nebenwohnung	Hochrechnungsfaktor bei freier Hochrechnung (=1/Spalte 8)	Anzahl der Fehlbestände nach freier Hochrechnung (=Spalte 9 * Spalte 14)	Anzahl der Karteileichen nach freier Hochrechnung (=Spalte 10 * Spalte 14)		
		in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen	in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen										
		Anzahl	%	Anzahl	%										
Summe		x	x	x %	liegt vor			liegt vor			x	x	x	x	

Angaben zur Nachstichprobe (Neuzugangstichprobe)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Stichprobenziehung								Ergebnis des Vergleichs zwischen Erhebung und Melderegister			Ergebnis der Erhebung		Geschätzte Hochrechnungswerte		
Schichtnummer	Individuelle Anschriftengrößenklasse (von ... bis ... Personen)	Anschriften mit Wohnraum		Bevölkerung		Anzahl der Fehlbestände vor Hochrechnung	Anzahl der Karteileichen vor Hochrechnung	Anzahl der paarigen Personen vor Hochrechnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Hauptwohnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Nebenwohnung	Hochrechnungsfaktor bei freier Hochrechnung (=1/Spalte 8)	Anzahl der Fehlbestände nach freier Hochrechnung (=Spalte 9 * Spalte 14)	Anzahl der Karteileichen nach freier Hochrechnung (=Spalte 10 * Spalte 14)		
		in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen	in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen										
		Anzahl	%	Anzahl	%										
Summe		x	x	x %	liegt vor			liegt vor			x	x	x	x	

Kombinierte Angaben zu Haupt-, Nach- und Ergänzungsstichprobe

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Stichprobenziehung								Ergebnis des Vergleichs zwischen Erhebung und Melderegister			Ergebnis der Erhebung		Geschätzte Hochrechnungswerte		
Schichtnummer	Individuelle Anschriftengrößenklasse (von ... bis ... Personen)	Anschriften mit Wohnraum		Bevölkerung		Anzahl der Fehlbestände vor Hochrechnung	Anzahl der Karteileichen vor Hochrechnung	Anzahl der paarigen Personen vor Hochrechnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Hauptwohnung	Anzahl der Existenzen vor Hochrechnung mit Nebenwohnung			Anzahl der Fehlbestände nach freier Hochrechnung	Anzahl der Karteileichen nach freier Hochrechnung	
		in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen	in der Gemeinde	hiervon wurden in die Stichprobe einbezogen										
		Anzahl	%	Anzahl	%										
Summe		x	x	x %	x	x	x %	x	x	x	x	x		x	x

Zusatzblatt Erhebungen an Adressen mit Sonderbereichen

	Gemeldete Personen	Existente Personen	Saldo
gesamt	x	x	x
davon mit Hauptwohnung	x	x	liegt vor
davon mit Nebenwohnung	x	x	x

Zusatzblatt Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten (Gemeinden < 10 000 Einwohner)

	Gemeldete Personen	Existente Personen	Saldo
gesamt	x	x	x
davon mit Hauptwohnung	x	x	liegt vor
davon mit Nebenwohnung	x	x	x