



**Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen**

**Der Geschäftsführer**

**Schnellbrief 179/2013**

An die  
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Postfach 10 39 52-40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211-4587-1  
Telefax 0211-4587-211  
E-Mail: [info@kommunen-in-nrw.de](mailto:info@kommunen-in-nrw.de)  
Internet: [www.kommunen-in-nrw.de](http://www.kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen: I/2 024-50  
Ansprechpartner:  
GF Hans-Gerd von Lennep  
HRef Anne Wellmann  
Durchwahl 0211-4587-223/226

14.10.2013

## **Umgang mit dem Zensus 2011**

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

mit Schnellbriefen vom 16.05.2013 (88/2013) und vom 18.06.2013 (112/2013) hatten wir Sie über die Veröffentlichung der offiziellen Einwohnerzahlen aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 und das sich daran anschließende Anhörungsverfahren informiert. Wir gehen davon aus, dass das Anhörungsverfahren in einem Großteil der Städte und Gemeinden nun abgeschlossen ist und die Festsetzungsbescheide im Laufe des Monats Oktobers versandt werden. Die Erfahrungen aus dem Anhörungsverfahren haben gezeigt, dass der Inhalt der Antwortschreiben von IT NRW in aller Regel nicht dazu geeignet war, Klarheit in das Verfahren zu bringen. Die Beantwortung erfolgte vielfach pauschal in Textbausteinen und ging nicht in der geforderten Detailliertheit auf die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles ein. Insbesondere wurde die weitere Einsichtnahme in bzw. Bereitstellung von Informationsdaten mit dem Hinweis auf das Datenschutzgesetz („Rückspielverbot“) verweigert. Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen werden, dass auch weitere diesbezügliche Anstrengungen der betroffenen Städte und Gemeinden erfolglos bleiben werden und die erforderliche Transparenz und die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens sich auch künftig nicht herstellen lässt. Daher stellt sich für viele Städte und Gemeinden die Frage der Klage gegen die Feststellungsbescheide.

Bei der Entscheidung, ob der Klageweg beschritten werden soll sind aus Sicht der Geschäftsstelle folgende Gesichtspunkte bei der Einschätzung der Erfolgsaussichten eines Gerichtsverfahrens zu bedenken:

### **1. Historische Entwicklung**

Es macht zunächst Sinn, sich noch einmal die Historie des Zensus 2011 vor Augen zu führen. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.07.2008 über Volks- und Wohnungszählungen wurde den Staaten der Europäischen Union verpflichtend vorgeschrieben, den Zensus 2011 durchzuführen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 gefordert, dass der Gesetzgeber sich vor künftigen Totalerhebungen wie der Volkszählung mit dem jeweiligen Stand der statistischen Methodendiskussionen auseinandersetzt. Daraufhin hat der Deutsche Bundestag in seiner Entschließung zum Volkszählungsgesetz 1987 (BT-Drs. 10/3843) die Bundesregierung aufgefordert, Untersuchungen über alternative Erhebungsmethoden durchzuführen. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sind diesem Auftrag nachgekommen und haben als Alternative zu einer herkömmlichen Volkszählung einen registergestützten Zensus entwickelt. Die seit dem letzten Zensus eingetretenen Fortschritte im Bereich der Informationstechnologie und ihrem Einsatz in der öffentlichen Verwaltung ermöglichten einen Methodenwechsel hin zu einem weitgehend registergestützten Zensus. Hierdurch konnte die Bevölkerung von Auskunftspflichten entlastet und der mit dem Zensus verbundene Aufwand deutlich reduziert werden. Methodische Untersuchungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Rahmen des Zensustests aufgrund des Zensustestgesetzes vom 27. Juli 2001 zeigten, dass sich auf diese Weise Zensusdaten in erforderlicher Qualität gewinnen ließen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hatte damals ausdrücklich begrüßt, dass Deutschland im Rahmen einer registergestützten Erhebung an der Europäischen Zensusrunde 2011 teilnimmt. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass die Kommunen für ihre verfassungsgemäße Auftragserfüllung die Zensusergebnisse auf der Ebene der Straßen- und Hausnummern für eine kleinräumige und flexible Datenaufbereitung benötigen. Solche Einzeldatensätze würden gebraucht für beliebige Fragestellungen und unabhängige Verknüpfungen oder Vernetzungen im Bereich von Demografie und Wohnungsraumangebot, Wohnungsmarktbeobachtung, Sozialplanung, Energieversorgungsplanung, Umweltplanung etc.

Diesem Anliegen wurde nicht Rechnung getragen. Der Gesetzgeber hat mögliche statistische Ungenauigkeiten der Stichproben ausdrücklich in Kauf genommen und damit gerechnet, dass Erkenntnisse über die Erreichung avisierter Genauigkeitsziele erst nach Abschluss des Zensus gewonnen werden können. Der Zensus 2011 hat auch nicht die Funktion der Kontrolle und der Korrektur der kommunalen Melderegister. Es ist zu beachten, dass dem Zensus 2011 – genauso wie bereits für die Volkszählung 1987 – das sog. Rückspielverbot ausnahmslos gilt. Das bedeutet, dass es nicht zulässig ist, Angaben der Befragten wie Name und Anschrift an Einwohnermeldeämter zurückzuspielen. Dies gilt auch für die Anschriften der Sonderbereiche. Mit diesem Rückspielverbot trägt das Gesetz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 Rechnung. Darin wurde eine Kombination der Volkszählung für statistische Zwecke mit einem

Melderegisterabgleich als verfassungswidrig gewertet. Eine Anpassung im Sinne der Veränderung von Meldedaten in den Melderegistern ist daher auf Basis der für den Zensus erhobenen Daten ausgeschlossen.

## 2. Statistisches Ergebnis für NRW

Das Ergebnis des Zensus 2011 für NRW ergibt ein Minus von knapp 300.000 Einwohnern. Das ist eine Abweichung von - 1,7 % gegenüber der bisherigen Fortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987. Der Rückgang fällt für den kreisangehörigen Bereich mit - 2,2 % etwas höher aus als bei den kreisfreien Städten mit einem Gesamtrückgang von - 1,48 %. Der Einwohnerrückgang für Nordrhein-Westfalen liegt somit 0,1 % unterhalb des Bundesdurchschnittes (- 1,8 %). In vielen Städten und Gemeinden verringerte sich allerdings die Einwohnerzahl um mehr als 2 %, so dass mit weniger Zuweisungen u.a. nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz zu rechnen ist.

## 3. Finanzielle Auswirkungen

Die Zensus-Ergebnisse werden sich auf die Verteilung der Mittel im kommunalen Finanz-ausgleich auswirken. Die Zahl der Einwohner ist immer noch der wesentlichste Indikator für die Bemessung des Bedarfs (Hauptansatz). Deshalb wirkt sich ein Verlust an Einwohnern für nicht-abundante Städte und Gemeinden negativ bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen aus. Die negative Auswirkung liegt auf der Hand bei der reinen Zahl der Einwohner. Eine zusätzliche Verschlechterung kann sich bei starken Einwohnerrückgängen aber auch daraus ergeben, dass eine Kommune in eine andere Staffelklasse bei der Hauptansatzstaffel eingeordnet wird.

Rein mathematisch gesehen dürften sich negative Auswirkungen aber erst dann ergeben, wenn die Einwohnerverluste einer Kommune über dem Landesdurchschnitt (-1,7 % für NRW) liegen. Ansonsten würden die Verluste – bei ansonsten gleichbleibender Verteilmasse im Gemeindefinanzierungsgesetz – kompensiert durch einen höheren Grundbetrag.

In den Eckpunkten zum GFG 2014 hat sich die Landesregierung zu der Frage geäußert, ob und wie sie die Ergebnisse des Zensus im Gesetzentwurf für das GFG 2014 berücksichtigen will. Dort heißt es:

„Die Ergebnisse der fortgeschriebenen Zensusdaten bezogen auf die Einwohnerzahlen zum Stichtag 31. Dezember 2012 sollen im Gesetzentwurf berücksichtigt werden.“

Entsprechend einem Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes sollen die Auswirkungen aber durch Anwendung des sogenannten Demografie-Faktors zeitlich gestreckt werden.

Mit dem GFG 2012 wurde ein Faktor eingeführt, der einen Einwohnerrückgang in Gemeinden berücksichtigt (Demografiefaktor). Dieser ist im GFG 2014 ebenfalls vorgesehen. Er führt dazu, dass als relevanter Einwohnerwert der Mittelwert aus den Ergebnissen dreier Jahresstatistiken zu Grunde gelegt wird, wenn dieser höher ist als die zum Stichtag festgestellte Einwohnerzahl.

Die auf den Stichtag 31. Dezember 2012 fortgeschriebenen Zensusdaten sollen generell im Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Die Auswirkung einer niedrigeren Einwohnerzahl gegenüber den fortgeschriebenen Volkszählungsdaten aus dem Jahr 1987 auf die Verteilung der Zuweisungen unter den Kommunen soll durch die folgende Bestimmung zum Demografiefaktor im Gesetzentwurf annehmbar und verträglich ausgestaltet werden:

Der durchschnittliche Einwohnerwert wird im GFG 2014 ermittelt aus den fortgeschriebenen Volkszählungsdaten aus dem Jahr 1987 zu den Stichtagen 31. Dezember der Jahre 2010 und 2011 und aus den fortgeschriebenen Zensusdaten zum Stichtag 31. Dezember 2012.

Im GFG 2015 werden zwei der drei für die Mittelwertberechnung heranzuziehenden Einwohnerwerte, im GFG 2016 alle drei aus fortgeschriebenen Zensusdaten ermittelt werden und so stufenweise eine vollständige Umsetzung der Zensusergebnisse herbeigeführt.

Insgesamt profitieren die nordrhein-westfälischen Kommunen aber von den Ergebnissen des Zensus. Dies hängt mit der Entwicklung der Einwohnerzahlen in der Bundesrepublik zusammen. Der Anteil Nordrhein Westfalens an der gesamten Bevölkerung Deutschlands (80,2 Millionen Einwohner) beträgt nach den neuen Bevölkerungszahlen mit 17.538.251 Einwohnern rund 21,9 Prozent und stieg um 0,1 Prozentpunkte. Nordrhein Westfalen ist das bevölkerungsreichste Bundesland in Deutschland, gefolgt von Bayern mit 12,4 Millionen und Baden-Württemberg mit 10,5 Millionen Einwohnern.

Diese Bevölkerungszahlen haben auch Auswirkungen auf die Zahlungen nach dem Länderfinanzausgleich. Bayern erhält demnach für die Jahre 2011 und 2012 insgesamt 227 Millionen Euro, Rheinland-Pfalz erhält 203 Millionen Euro und Nordrhein-Westfalen erhält 130 Millionen Euro zurückerstattet. Diese Zahlungen umfassen sowohl den Finanzausgleich im engeren Sinne, als auch die Umsatzsteuerverteilung auf die Länder. Die Kommunen sind einerseits über das Gemeindefinanzierungsgesetz am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt, andererseits sind die Umsatzsteuerzahlungen auch relevant für die Abrechnung der Einheitslasten.

Rückerstattungen aus dem Länderfinanzausgleich und aus der Umsatzsteuer erhöhen die Verbundgrundlagen im kommunalen Steuerverbund (GFG). Hierbei ist auf den Zahlungszeitpunkt der Rückerstattungen an das Land abzustellen. Die Kommunen werden systembedingt automatisch in Höhe des Verbundsatzes an den Rückerstattungen beteiligt (vgl. § 2 GFG 2013). Darüber hinaus profitieren sie auch in den Folgejahren von der relativen Besserstellung des Landes NRW beim Länderfinanzausgleich, ohne dass sich die genaue Höhe bereits bezeichnen ließe.

#### 4. Gerichtsverfahren

Eine Verfassungsbeschwerde – und damit ein bundesweites Musterverfahren – gegen das Zensusgesetz vom 08.07.2009 ist nicht möglich. Die Jahresfrist, innerhalb der gegen ein Gesetz Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann, ist verstrichen (§ 93 Abs. 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz).

Klagen der Kommunen können vor den zuständigen Verwaltungsgerichten erhoben werden gegen den Festsetzungsbescheid von IT-NRW bezüglich der im Zensus 2011 festgestellten Bevölkerungszahl innerhalb eines Monats nach Zugang des Bescheids. Diese Anfechtungsklage hat gem. Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Zensusgesetzes 2011 (GV NRW 2013, S. 233 bis 252) keine aufschiebende Wirkung, so dass die Anordnung der aufschiebenden Wirkung im Rahmen eines Eilverfahrens bei Gericht beantragt werden müsste.

Angriffspunkte gegen den Bescheid von IT-NRW können Fehler bei der Durchführung des Zensus sein. Dies könnte die Ebene der Auswahl der Stichproben betreffen, die Durchführung in den Erhebungsstellen unter Einbeziehung der Erhebungsbeauftragten, das Einleseverfahren der Fragebögen bei IT-NRW und schließlich die Berechnung des Zensusergebnisses selbst. Wir gehen allerdings davon aus, dass die Umsetzung durch IT-NRW gemäß den Vorgaben des Zensusgesetzes ordnungsgemäß erfolgt ist. Die Beteiligung der Befragungen machte über 90% (Haushaltsbefragung Rücklauf: 99 %; Gebäude- und Wohnungszählungen: Rücklauf von 94 %) aus. 20.000 Erhebungsbeauftragte haben ca. 1,5 Mio. Personen befragt und damit – so IT-NRW – „verlässliche Daten erhalten“ (Pressemitteilung IT-NRW vom 31.05. 2013).

Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wäre es zudem möglich, dass der Verwaltungsrichter eine verfassungsrechtliche Überprüfung des Zensus 2011 über die konkrete Normenkontrolle gem. Art. 100 GG veranlasst. In diesem Fall würde der Richter die Aussetzung des Verfahrens verfügen und die Einholung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in die Wege leiten.

Folgende Pro/Contra-Argumente sind aufzuführen:

##### **Pro:**

Soll die Bestandskraft der Feststellungsbescheide über die amtliche Einwohnerzahl samt den hieraus vielfach resultierenden nachteiligen finanziellen Folgen aufgrund der im Zensusverfahren ermittelten Einwohnerzahlen verhindert werden, so führt an einer Klage kein Weg vorbei. Überdies ist die Klage der einzige Weg, um an Daten/Informationen des zensusbasierten Hochrechnungsverfahrens zu gelangen, welche für eine konkrete Überprüfung/Nachberechnung der festgesetzten Einwohnerzahl erforderlich sind.

Auch wenn im Einzelfall der Nachweis einer konkreten Fehlerhaftigkeit der festgesetzten Einwohnerzahl mangels der entsprechenden Informationen (siehe oben) nicht möglich ist, so bietet das Zensus-Verfahren doch einige Anhaltspunkte dafür,

dass das Verfahren insgesamt das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Finanzhoheit der Gemeinden) gemäß Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 78 LV NRW verletzen könnte:

- Wie bereits dargestellt, ist das Zensus-Verfahren für die betroffenen Kommunen intransparent, da sie nicht die Möglichkeit haben, die festgesetzten Einwohnerzahlen in concreto nachzurechnen und von daher nicht beurteilen können, ob die entsprechende Zahl korrekt zustande gekommen ist.
- Ferner werden die Gemeinden im Zensus-Verfahren von vornherein insoweit ungleich behandelt, als bei der Durchführung des Zensus unterschiedliche Erhebungsmethoden in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und Gemeinden über 10.000 Einwohner zur Anwendung kamen. Die Bestimmung von Über- und Untererfassungen in den Angaben aus den Melderegistern erfolgte in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern durch eine Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten, in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern dagegen mittels stichprobenbasierten Abschätzungen. Ein Vergleich der entsprechenden Zensusergebnisse zeigt, dass die kleinen Gemeinden im Zensus signifikant geringere relative Verluste in den Einwohnerzahlen als die großen Gemeinden aufweisen.
- Aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Methodik liegt die Vermutung nahe, dass hieraus auch unterschiedliche Qualitäten (s. „einfacher relativer Standardfehler“) resultieren, was die generelle Geeignetheit des Zensus-Verfahrens als Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Finanzaufweisung infrage stellt.
- Prof. Dr. Martini, Professor an der Verwaltungshochschule Speyer, hat sich bereits im Jahr 2011 in einer Monographie („Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung“) mit dieser Thematik befasst und kam zu dem Ergebnis, dass das ZensusG 2011 aus den oben genannten Gründen verfassungswidrig sein könnte.

#### Contra:

- Da die Hürden für die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LV NRW relativ hoch sind (lediglich institutionelle Garantie), kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Verwaltungsgerichte das ZensusG 2011 für verfassungswidrig erachten würden. Dies gilt umso mehr, als gerade der Zensus 2011 durch die rechtlichen Vorgaben eine möglichst geringe Belastung der Bevölkerung und ein möglichst genaues Ermittlungsergebnis bezweckt und sich dabei Pauschalierungen nicht vermeiden lassen.
- Auch wenn die Klage Erfolg hat, weil der angefochtene Feststellungsbescheid als rechtswidrig aufgehoben wird, führt die Überprüfung und Nachberechnung des Zensus-Ergebnisses nicht zwingend zu einer Erhöhung der Einwohnerzahl der Gemeinde gegenüber dem derzeitigen Zensus-Ergebnis,

sodass eine Verbesserung der derzeitigen Situation nicht per se angenommen werden kann.

- Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht zu der Auffassung kommt, dass das Zensusgesetz verfassungswidrig ist, führt dies nicht zwangsläufig zur Aufhebung der Bescheide. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass das Gericht – wie in anderen Fällen in der Vergangenheit auch – lediglich Hinweise für eine Änderung des Zensusgesetzes mit Wirkung für die Zukunft gibt. Damit hätte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine Auswirkung auf den Zensus 2011, sondern lediglich auf den nächsten Zensus im Jahr 2021.

Zur weiteren Information verweisen wir auf die **beiliegenden** Textgrundlagen des Städtetages Baden Württemberg für die Begründung von Widersprüchen für die in Baden-Württemberg noch existierenden Widerspruchsverfahren. Diese Textgrundlagen können auch im Rahmen eines Klageverfahrens genutzt werden. Sie sind modular nach den einzelnen Problemfeldern aufgebaut und erlauben es, die Stellungnahmen den individuellen Gegebenheiten der jeweiligen Städte- und Gemeinden anzupassen.

## 5. Kurzgutachten zu den Erfolgsaussichten einer Klage

Da die Interessenlage der Kommunen in NRW in Fragen des Zensus 2011 nicht homogen ist, werden die kommunalen Spitzenverbände keine Musterklagen durchführen. Die Stadt Bonn hat Ende September 2013 nach vorheriger Abstimmung mit einigen anderen Städten und Gemeinden in NRW und Niedersachsen Herrn Rechtsanwalt Dr. Bracher von der Kanzlei Redeker, Sellner, Dahs mit der Erstellung eines Kurzgutachtens zu den Erfolgsaussichten einer Klage beauftragt. Herr Dr. Bracher ist Fachanwalt auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, insbesondere des Kommunalverfassungsrechts, und war für die Stadt Bonn bereits mehrfach erfolgreich tätig.

Die Erstellung des Gutachtens wird auf Stundenbasis abgerechnet. Dabei werden die Kosten den Betrag von 10.000 Euro voraussichtlich nicht überschreiten. Das Gutachten soll eine Grundlage für die von jeder Kommune selbst vorzunehmenden Einschätzung der Erfolgsaussichten einer Klage darstellen. Bisher haben nach unserer Kenntnis ca. 15 Städte erklärt, dass sie sich an den Kosten beteiligen werden. Weitere Städte und Gemeinden können sich ebenfalls noch daran beteiligen. Ebenso ist ein Arbeitskreis dieser Kommunen unter Federführung der Stadt Bonn ins Leben gerufen worden, den der StGB NRW begleitet.

Sofern Sie sich beteiligen wollen, teilen Sie dies bitte direkt den Ansprechpartnern bei der Stadt Bonn, Herrn Dr. Henning Lotz ([Henning.Lotz@Bonn.de](mailto:Henning.Lotz@Bonn.de)) und Herrn Werner Schmitz ([Werner.Schmitz@Bonn.de](mailto:Werner.Schmitz@Bonn.de)) per E-Mail mit.

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Gerd von Lennep