

PRESSEMITTEILUNG

Bremen, 11.11.2014

Internet

<http://www.verwaltungsgericht.bremen.de>

Zensusklage Bremerhavens abgewiesen

Das Verwaltungsgericht Bremen hat mit einem Urteil vom 06.11.2014 (Az. 4 K 841/13) die Klage der Stadt Bremerhaven gegen die durch den Zensus 2011 ermittelte und festgesetzte Einwohnerzahl abgewiesen.

Auf der Grundlage von Berechnungen des Statistischen Bundesamtes stellte das Statistische Landesamt Bremen mit Bescheid vom 03.06.2013 für die Stadt Bremerhaven zum 09.05.2011 eine amtliche Einwohnerzahl von 108.156 Personen fest. Die Einwohnerzahl war mit einer statistischen Berechnungsmethode ermittelt worden. Diese stellte vorrangig auf Melderegisterdaten ab, die durch eine Stichprobenerhebung in den Haushalten korrigiert wurden. Die Stadt Bremerhaven hält die so ermittelte und festgesetzte Einwohnerzahl für zu niedrig und hat vor dem Verwaltungsgericht Klage erhoben. Die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen hat am 27.10.2014 über die Klage verhandelt. Im Mittelpunkt der mündlichen Verhandlung standen Fragen zur Verlässlichkeit der für die Einwohnerermittlung verwendeten statistischen Berechnungsmethode und deren korrekter Anwendung. Hierzu wurde u.a. ein vom Gericht beauftragter Gutachter befragt.

Das Gericht hat mit seinem jetzt vorliegenden Urteil vom 06.11.2014 die Klage abgewiesen. Das Gericht geht davon aus, dass das Zensusgesetz 2011 nicht gegen das Grundgesetz verstößt. Die Einwohnerzahl könne mit einem statistischen Berechnungsverfahren ermittelt werden. Die Stadt Bremerhaven habe keinen Anspruch darauf, dass ihre tatsächliche Einwohnerzahl als amtliche Einwohnerzahl festgesetzt werde. Das Zensusgesetz 2011 sehe für das Berechnungsverfahren bestimmte Qualitätsvorgaben vor, um eine zu starke Abweichung von der tatsächlichen Einwohnerzahl zu verhindern. Diese Qualitätsvorgaben seien im Fall der Stadt Bremerhaven auch eingehalten worden.

Verantwortlich:

Rainer Vosteen · Am Wall 198 · 28195 Bremen · T: 0421-361 6220 · F: 0421-361 6797 · e-mail: rainer.vosteen@verwaltungsgericht.bremen.de

Verena Korrell · Am Wall 198 · 28195 Bremen · T: 0421-361 10212 · F: 0421-361 6797 · e-mail: verena.korrell@verwaltungsgericht.bremen.de

Die Kernaussagen des Urteils im Überblick:

- Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verlangt aufgrund der finanziellen Bedeutung der Einwohnerzahl, dass diese hinreichend genau bestimmt wird. Ihre Festsetzung bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage, die mit dem Zensusgesetz 2011 gegeben ist.
- Das Zensusgesetz 2011 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine Verpflichtung, sämtliche Bürger zu befragen, besteht nicht. Ebenfalls kann eine Gemeinde nicht beanspruchen, dass ihre tatsächliche Einwohnerzahl als amtliche Einwohnerzahl festgesetzt wird.
- Das verfassungsrechtliche Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung ist durch die Kombination von zwei unterschiedlichen Berechnungsmethoden für große und kleine Gemeinden im Zensusgesetz 2011 nicht verletzt. Der Gesetzgeber hat bei der Regelung des Zensus einen weitreichenden Gestaltungs- und Prognosespielraum. Es ist lediglich erforderlich, dass am Ende die Ergebnisgenauigkeit bundesweit nicht übermäßig differiert. Davon konnte der Gesetzgeber bei den im Zensusgesetz 2011 getroffenen Regelungen ausgehen.
- Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Zensusgesetz 2011 wird ein einfacher relativer Standardfehler von höchstens 0,5 % angestrebt. Dabei handelt es sich um eine zwingende Qualitätsvorgabe für den sog. Stichprobenfehler, nicht hingegen für andere Fehlerquellen wie Mess- und Prozessfehler. Die Qualitätsvorgabe ist im Fall der Stadt Bremerhaven eingehalten worden.
- Bei der Durchführung des Zensus sind statistische Standards einzuhalten. Das ist bei der Bestimmung der Einwohnerzahl der Stadt Bremerhaven geschehen. Die von der Stadt Bremerhaven durch Auszählung von Ausländerakten ermittelte höhere Zahl von Ausländern in der Gemeinde begründet keinen Verdacht, dass statistische Standards bei der Befragung von Bürgerinnen und Bürgern missachtet worden sind.
- Die Überprüfung der Zensusergebnisse durch ein Gericht ist dadurch beschränkt, dass personenbezogene Daten wegen der statistischen Geheimhaltungspflicht nicht zum Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens gemacht werden dürfen. Aus diesem Grund hat das Gericht darauf verzichtet, die Richtigkeit der bei der Stichprobenbefragung im Einzelfall erhobenen Daten, soweit diese nicht ohnehin bereits gelöscht sind, zu überprüfen. Damit wird dem Recht der betroffenen Bürger auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung getragen.

Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Das Verwaltungsgericht Bremen hat wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Verfahrens die Berufung an das Oberverwaltungsgericht zugelassen. Diese kann innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils durch die Stadt Bremerhaven eingelegt werden.



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 4 K 841/13

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Stadt B. ..., vertreten durch den Oberbürgermeister ...

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport, ...

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte:
,

b e i g e l a d e n :

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Statistische Bundesamt, ...

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 4. Kammer - durch Richter Wollenweber, Richterin Dr. K. Koch und Richter Dr. Sieweke sowie die ehrenamtliche Richterin Klaassen und den ehrenamtlichen Richter Lohse aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. Oktober 2014 am 06. November 2014 für Recht erkannt:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Kosten des Verfahrens trägt, mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt, die Klägerin.**

3. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Klägerin wird nachgelassen, die Zwangsvollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abzuwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

4. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, die Stadt B. ..., wendet sich gegen die aufgrund des Zensus 2011 vorgenommene Neufestsetzung ihrer amtlichen Einwohnerzahl.

Die letzte Volkszählung vor dem Zensus 2011, dessen Ergebnis für das Gebiet der Stadt B. ... vorliegend Streitgegenstand ist, fand im Jahr 1987 statt. Sie erfolgte durch eine Totalerhebung, d. h. eine Befragung aller Einwohner. Für den Zensus 2011 wurde im Zensustest, dessen gesetzliche Grundlage das Zensusvorbereitungsgesetz vom 27.07.2001 war, untersucht, welche Folgen mit einer Umstellung auf einen „registergestützten“ Zensus, d.h. im Wege der Auswertung der Melderegister und anderer Verwaltungsregister, verbunden wären. Die Ergebnisse wurden im Jahr 2004 veröffentlicht (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik 8/2004, S. 813ff.). Auf dieser Grundlage beschloss der Bundestag das Zensusvorbereitungsgesetz 2011 vom 08.12.2007 (ZensVorbG 2011). Nach der Gesetzesbegründung (Bundestags-Drs. 16/5525) war für das Jahr 2011 die Durchführung einer Volkszählung beabsichtigt. Diese solle erstmalig nicht mehr im Wege einer Befragung aller Einwohner, sondern im wesentlichen „registergestützt“ durchgeführt werden. Befragungen sollten lediglich ergänzend erfolgen. Diese Entscheidung beruhe auf den Ergebnissen des zwischen 2001 und 2003 von den statistischen Ämtern von Bund und Ländern durchgeführten Zensustests. Für die Durchführung eines registergestützten Zensus müsse ein Anschriften- und Gebäuderegister aufgebaut werden. Diesem Zweck diene das ZensVorbG 2011. Die Europäische Union verpflichtete mit der Verordnung Nr. 763/2008 alle Mitgliedstaaten für das Jahr 2011, eine Volkszählung durchzuführen. Dabei stellte sie den Mitgliedstaaten die Art der Methode frei.

Darauf aufbauend beschloss der Bundestag das Zensusgesetz 2011 vom 08.07.2009 (ZensG 2011), auf dessen Grundlage der Zensus 2011 durchgeführt wurde. Danach ist die amtliche Einwohnerzahl zum Stichtag 09.05.2011 zu bestimmen. Die Durchführung des Zensus oblag den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Das ZensG 2011 sieht eine registergestützte Zählung vor, die durch Stichprobenerhebungen korrigiert wird. Ausgangsbasis für die Ermittlung der Einwohnerzahl ist das Melderegister. An Anschriften mit Sonderbereichen (z. B. Wohnheimen, Krankenhäusern, Haftanstalten) ist eine vollständige Überprüfung der Daten vorgesehen. Bei sonstigen Anschriften erfolgt eine Korrektur durch eine Mehrfachfalluntersuchung und in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern durch eine Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis bzw. in kleineren Gemeinden durch eine Befragung bei Unstimmigkeiten. Zur näheren Ausgestaltung des Stichprobenverfah-

rens erließ die Bundesregierung die Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011 (StichprobenV) vom 25.06.2010.

Hinsichtlich der Feststellung der Einwohnerzahl der Klägerin werden die Vorschriften des ZensG 2011 durch das bremische Zensusausführungsgesetz vom 21.10.2010 (ZensAG) konkretisiert. Danach oblag der Klägerin für ihr Gemeindegebiet die örtliche Durchführung des Zensus als Auftragsangelegenheit. Die Klägerin setzte aufgrund dessen mit Wirkung vom 18.10.2010 Herrn ... als Leiter der örtlichen Erhebungsstelle B. ... ein und betraute diesen mit der Organisation und örtlichen Durchführung des Zensus 2011, insbesondere der Überprüfung der Anschriften mit Sonderbereichen und der Durchführung der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis. Der Erhebungsstellenleiter wählte insgesamt 77 Erhebungsbeauftragte aus, von denen 76 die späteren Erhebungen der Haushaltsstichprobe und der nicht sensiblen Sonderbereiche vornahm. Die sensiblen Sonderbereiche wurden vom Erhebungsstellenleiter selbst aufgesucht. Die Benennung der zu befragenden Anschriften erfolgte durch das Statistische Bundesamt.

Die erhobenen Daten wurden von der Erhebungsstelle B. ... elektronisch erfasst und durch das Statistische Landesamt Bremen zur zentralen Auswertung an das Statistische Bundesamt sowie den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen weitergeleitet.

Die Prüfung und Korrektur des Melderegisters der Klägerin hinsichtlich von Dubletten, d. h. Personen mit mehreren gemeldeten Hauptwohnsitzen im Bundesgebiet, sowie von Personen, welche ausschließlich mit einem Zweitwohnsitz im Bundesgebiet erfasst waren, erfolgte durch das Statistische Bundesamt.

Auf dieser Datengrundlage berechnete das Statistische Bundesamt die Einwohnerzahl der Klägerin.

Diese Berechnung übernahm das Statistische Landesamt Bremen. Mit Bescheid vom 03.06.2013, zugestellt am 04.06.2013, stellte es für die Stadt B. ... zum 09.05.2011 eine amtliche Einwohnerzahl von 108.156 fest. Diese Einwohnerzahl ergebe sich wie folgt: Ausgangspunkt der Festsetzung sei die Anzahl der gemeldeten Personen nach dem Melderegisterbestand auf Grundlage der Datenübermittlungen der Meldebehörden nach § 3 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 ZensG 2011 vom 09.05.2011 und 09.08.2011. Danach seien in B. ... mit Nebenwohnung 3.905 und mit alleiniger bzw. Hauptwohnung 112.345 Personen gemeldet gewesen. Die Anzahl der Personen mit alleinigem oder Hauptwohnsitz sei auf Grundlage der Mehrfachfalluntersuchung nach § 15 ZensG 2011 um -962 Personen, der Erhebungen an Anschriften mit Sonderbereichen nach § 8 ZensG 2011 um -52 und der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis nach § 7 ZensG 2011 um -3175 korrigiert worden. Die Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis (einfacher relativer Standardfehler) betrage 0,55 %. Im Rahmen der Haushaltsbefragung seien insgesamt 793 Anschriften mit 6.268 gemeldeten Einwohnern untersucht worden.

Mit Bescheid vom 20.06.2013 änderte das Statistische Landesamt Bremen die Rechtsbehelfsbelehrung des Bescheides vom 03.06.2013 ab. Ferner führte es aus, die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl durch Bescheid vom 03.06.2013 sei ein Verwaltungsakt.

Nach einer späteren Veröffentlichung des Statistischen Landesamts Bremen (Statistisches Landesamt, Zensus 2011, Bevölkerung: Kreisfreie Stadt Bremerhaven, 2013) setzte sich die Einwohnerzahl der Klägerin am 09.05.2011 nach der Staatsangehörigkeit wie folgt zusammen: 98.850 deutsche Staatsangehörige und 9.310 ausländische Staatsangehörige.

Die Klägerin hat am 03.07.2013 Klage erhoben. Sie trägt vor, die im Feststellungsbescheid genannte Einwohnerzahl und das Verfahren zur Ermittlung dieser Zahl seien nicht korrekt. Im Juli 2012 habe die Klägerin die in B. ... lebenden Ausländerinnen und Ausländer erfasst und die laufenden Akten einzeln gezählt. Es seien 11.805 aktuelle Akten festgestellt worden, wobei eine Akte einer Person entspreche. Demzufolge hätten im Juli 2012 11.805 Ausländerinnen und Ausländer in B. ... gelebt. Nach dem Ergebnis des Zensus 2011 würden jedoch lediglich 9.310 Ausländerinnen und Ausländer in B. ... leben. Der große Unterschied zwischen der im Zensus 2011 festgestellten Zahl und der Zahl im Jahr 2012, ohne dass zwischenzeitlich die Abweichung erklärende Umstände eingetreten seien, lasse den Schluss zu, dass die im Zensus ermittelte Gesamteinwohnerzahl für die Klägerin nicht korrekt sei. Die Klägerin gehe auch darüber hinaus davon aus, dass die gesetzlichen Qualitätsvorgaben für die Durchführung des Zensus nicht eingehalten worden seien. Da die Beklagte und die Beigeladene die erhobenen Daten lediglich teilweise offengelegt hätten, sei es ihr jedoch nur eingeschränkt möglich, Fehlerquellen zu benennen. Aus dem vorgelegten Bericht des Erhebungsstellenleiters für das Stadtgebiet B. ... ergäben sich Anhaltspunkte für technische Probleme bei dem im Zensus 2011 eingesetzten Computerprogramm. Die Auszählung der Ausländerakten begründe zudem jedenfalls den Verdacht, dass die Erhebungsstelle B. ... bei der Befragung teilweise unrichtige Daten erhoben habe. Fehler der Erhebungsstelle könnten der Klägerin nicht zugerechnet werden, da sie keine rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit gehabt habe, auf deren Tätigkeit einzuwirken. Es sei ferner nicht berücksichtigt worden, dass nach dem Zensustest die Qualität der Melderegister durch Einführung neuer technischer Systeme verbessert worden sei. Es sei daher zweifelhaft, ob eine Korrektur der Melderegister überhaupt notwendig sei. Die im Zensus 2011 ergriffenen Korrekturmaßnahmen könnten infolgedessen einen negativen Effekt auf die Genauigkeit des Zensusergebnisses haben.

Eine zutreffende Festsetzung der Einwohnerzahl sei für die Klägerin von erheblicher Bedeutung. Die Einwohnerzahl sei ein maßgebender Faktor bei der kommunalen Finanzverteilung zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der Klägerin. Die Einwohnerzahl werde auch für Zuweisungen aus Programmen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union herangezogen. Deshalb müssten die Beklagte und die Beigeladene die Durchführung des Zensus 2011 umfassend dokumentieren und die Dokumentation im gerichtlichen Verfahren vorlegen. Jedenfalls letzteres sei nicht erfolgt. Es sei für die Klägerin nicht hinnehmbar, dass die Berechnung der Einwohnerzahl für sie nicht nachvollziehbar sei. Das Recht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung werde ebenfalls verletzt, wenn das Ergebnis des Zensus nicht auf seine Richtigkeit überprüft werden könne.

Denn der Eingriff in dieses Recht sei nur dann gerechtfertigt, wenn das Ergebnis überprüfbar hinreichend richtig sei. Die während des gerichtlichen Verfahrens erfolgte Löschung von im Zensus 2011 erhobenen personenbezogenen Daten stelle daher eine Beweisvereitelung dar. Sie mache es der Klägerin unmöglich, Fehler bei der Erhebung der Daten zu belegen.

Die Klägerin beantragt,

den Feststellungsbescheid der Beklagten vom 03.06.2013, geändert durch Änderungsbescheid vom 20.06.2013, aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, die festgesetzte Einwohnerzahl sei rechtlich nicht zu beanstanden. Die Berechnung der Einwohnerzahl der Stadt B. ... sei unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Haushaltsstichprobe durch das Statistische Bundesamt erfolgt. Dieses Ergebnis habe das Statistische Landesamt Bremen in dem angegriffenen Bescheid übernommen. Die von der Klägerin vorgebrachte Kritik am Ergebnis des Zensus 2011 halte sie nicht für gerechtfertigt. Hauptzweck des Zensus 2011 sei gewesen, mithilfe der Haushaltsstichprobe das Ausmaß der Über- bzw. Untererfassungen in den Melderegistern, die sich im Laufe der Jahre eingeschlichen hätten, zu bemessen und eine mit statistischen Verfahren korrigierte Zahl als Grundlage der weiteren Bevölkerungsfortschreibung zu ermitteln, ohne das Melderegister selbst zu korrigieren. Die erfolgte Auszählung der Ausländerakten durch die Beklagte sei daher nicht geeignet, das Ergebnis der Volkszählung infrage zu stellen. Denn die örtliche Zuordnung der Ausländerinnen und Ausländer beruhe auf den Angaben des Melderegisters. Als Ergebnis des Zensus 2011 sei bundesweit ein überproportionaler Rückgang der Ausländerzahlen festgestellt worden. Unter Experten bestehe Einigkeit, dass das Anmeldeverhalten der ausländischen Bevölkerung bei Umzügen in das Herkunftsland als ursächlich für den überdurchschnittlichen Rückgang der ausländischen Bevölkerung bei der Berichtigung der Einwohnerzahl im Zensus anzusehen sei. Des Weiteren unterscheide sich der Stichtag des Zensus (09.05.2011) von dem Zeitpunkt der Aktenzählung in der Ausländerbehörde der Klägerin (Juli 2012). Die Stichprobenziehung sei zentral durch das Statistische Bundesamt nach einem bundeseinheitlichen Verfahren erfolgt. Die im Zensus erhobenen Daten, die die Grundlage für die Ermittlung der Einwohnerzahl bildeten, seien elektronisch erfasst und zur zentralen Auswertung an das Statistische Bundesamt sowie Information und Technik Nordrhein-Westfalen weitergeleitet worden. Diese Daten lägen dem Statistischen Landesamt Bremen daher nicht mehr vor. Sie seien nach den Anforderungen des Datenschutzes gelöscht worden.

Das Gericht hat mit Beschluss vom 11.04.2014 die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Statistische Bundesamt, beigeladen. Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt. Sie trägt vor, die amtliche Einwohnerzahl der Klägerin sei rechtmäßig bestimmt worden. Die festgesetzte Einwohnerzahl setze sich aus einem Auszählungsteil (Vollerhebung an Sonderanschriften), vorliegend 1.613 Personen, und einem Hochrechnungsteil (stichprobenbasierte Korrektur des konsolidierten

Melderegisterbestands an Normalanschriften), vorliegend 106.543 Personen, zusammen. Die Hochrechnung sei nach dem Verfahren der Regressionsschätzung auf Grundlage der durch die Erhebungsstelle B. ... erhobenen Daten erfolgt (vgl. Bl. 292ff. der Gerichtakte).

Entgegen der Ansicht der Klägerin sei nicht davon auszugehen, dass es bei der Datenerhebung zu erheblichen, vermeidbaren Fehlern gekommen sei. Es habe mehrere Maßnahmen zur Qualitätssicherung der erhobenen Daten gegeben. Die Erhebungsbeauftragten seien verpflichtet gewesen, zu jeder gemeldeten Person, deren Nichtexistenz erkannt worden sei, die Situation vor Ort zu erläutern. Die schriftlichen Erhebungsunterlagen seien von der Erhebungsstelle angenommen worden. Diese habe die Unterlagen auf Vollzähligkeit und Vollständigkeit geprüft. Die Erhebungsstelle habe dann die schriftlichen Erhebungsunterlagen in die sog. elektronische Erhebungsliste überführt. Sei eine Existenzfeststellung durch Erhebungsbeauftragte vor Ort wegen Auskunftsverweigerung oder Abwesenheit von Personen nicht möglich gewesen, habe sich die Zuständigkeit für die Existenzfeststellung auf die Erhebungsstelle übertragen. An diese Personen habe die Erhebungsstelle Fragebögen verschickt und bei Ausbleiben einer Reaktion ein Erinnerungs- und Mahnverfahren eingeleitet. Für Anschriften, an denen keine Haushalte ermittelt werden konnten, sei der Befragungsausfall inklusive einer Beschreibung (z.B. Gebäudeabriss) elektronisch erfasst worden. Vor der Weiterverarbeitung der Daten hätten die statistischen Landesämter die Erhebungsunterlagen ebenfalls auf Vollständigkeit und Vollzähligkeit geprüft. Die Ergebnisse der Kontrollen seien in einer zentralen IT-Anwendung dokumentiert worden. Die Übermittlung der Daten an das Statistische Bundesamt sei alle zwei Wochen über gesicherte Datenverbindungen erfolgt. Die Daten seien Eingangskontrollen unterzogen worden, wobei vor allem die Vollständigkeit der Inhalte sowie die Vollzähligkeit der zu erwartenden Datensätze kontrolliert worden sei. Die Daten seien mit bereits vorhandenen Daten, insbesondere dem Anschriften- und Gebäuderegister sowie der Erhebungsliste, abgeglichen worden. Bei zu hohen Abweichungen sei eine Anschrift als nicht plausibel markiert worden. In diesem Fall habe die Anschrift erneut vom zuständigen statistischen Landesamt bearbeitet werden müssen. Fälle, bei denen ein Ausfallgrund auf Anschriftenebene vergeben worden sei, seien manuell überprüft worden. Für Gemeinden mit starken Abweichungen zwischen Stichprobe und Melderegister sei untersucht worden, ob einzelne Anschriften einen besonders starken Einfluss hierauf hätten. Sei dies der Fall gewesen, so seien die auffälligen Anschriften an die statistischen Landesämter zur erneuten Prüfung übermittelt worden. Eine Korrektur der übermittelten Ergebnisse sei bis zum 13.06.2012 möglich gewesen.

Aus den beim Statistischen Bundesamt befindlichen personenbezogenen Datenbeständen des Zensus 2011 seien inzwischen alle Hilfsmerkmale und alle personenbezogenen Einzeldaten, die zum Aufbau der Datenbestände verwendet worden seien, gelöscht. Die Löschung sei entsprechend der Vorgabe des § 19 ZensG 2011 erfolgt. Aus datenschutzrechtlichen Gründen habe der Klägerin von vornherein keine Einsicht in diese Daten gewährt werden können. Die Datenbank „Anschriften- und Gebäuderegister“ sei noch vorhanden. Sie enthalte ausschließlich Informationen auf Anschriftenebene.

Das Gericht hat mit Beschluss vom 02.06.2014 zu der Beweisfrage, wie valide die festgesetzte Einwohnerzahl der Klägerin ist und ob durch andere Verfahren eine höhere Validität erreicht werden kann, Herrn Prof. Dr. ... zum Sachverständigen bestellt. Auf das von ihm erstellte Gutachten (Bl. 461ff. der Gerichtsakte) wird Bezug genommen. In der mündlichen Verhandlung ist der Sachverständige zur Erläuterung seines schriftlichen Gutachtens befragt worden. Er hat ergänzend ausgeführt, dass vor der Durchführung des Zensus 2011 mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden können, dass der Stichprobenfehler („sampling error“) im Allgemeinen und für die Befragung im Gebiet der Stadt B. ... im Speziellen 0,5 % nicht überschreiten werde. Eine Quantifizierung der weiteren Fehlerquellen des Zensus 2011 wäre möglich gewesen. Dafür hätten im zeitlichen Zusammenhang mit dem Zensus 2011 jedoch ergänzende Prüfbefragungen erfolgen müssen. Da dies nicht geschehen sei, sei eine Quantifizierung nun indes nicht mehr möglich. Nach seiner Auffassung umfasse der Begriff des „einfachen relativen Standardfehlers“ nicht nur den „sampling error“, sondern alle in Betracht kommenden Fehlerarten. Er könne jedoch nicht die Fehlerquote konkret bemessen, selbst wenn er alle Erhebungsunterlagen kennen würde. Die Summenwirkung verschiedener Fehler könne auch in unterschiedliche Richtung gehen. Eine Auswirkung etwaiger Softwarefehler bei der Datenerhebung auf das ermittelte Ergebnis könne er nicht ausschließen, aber auch nicht beurteilen. Dass sich nach dem Zensusergebnis eine geringere Zahl von Ausländerinnen und Ausländern in B. ... ergeben habe als vermutet, könne mit der Erhebungsmethode zusammenhängen. Dies sei jedoch nur eine Spekulation. Ausschließlich eine zeitnahe Nachzählung hätte Fehler aufdecken können. Seiner Ansicht nach hätte auch eine Totalerhebung nicht zu genaueren Ergebnissen geführt. Zwar trete bei einer Totalerhebung kein Stichprobenfehler auf. Jedoch wären Fehler bei der Messung aufgrund der hohen Anzahl der zu befragenden Personen voraussichtlich deutlich größer als bei einer Stichprobenbefragung.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Die Klage ist zulässig. Insbesondere ist die Klage als Anfechtungsklage statthaft und die erforderliche Klagebefugnis gegeben.

a) Die Klage ist als Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO statthaft.

Der Bescheid vom 03.06.2013 ist ein Verwaltungsakt nach § 35 Abs. 1 BremVwVfG. Aufgrund der gewählten Bezeichnung als Bescheid ist jedenfalls ein formeller Verwaltungsakt gegeben, der ein nach § 42 Abs. 1 VwGO aufhebbarer Verwaltungsakt ist (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 35 Rn. 16 m. w. N.). Im Übrigen ist die Festsetzung der Einwohnerzahl gegenüber einer Gemeinde als Verwaltungsakt allgemein anerkannt (vgl. VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 28; Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 100).

Das Rechtsschutzziel der Klägerin, die für sie durch den Bescheid vom 03.06.2013 festgesetzte Einwohnerzahl um mindestens 2.000 Personen zu erhöhen, kann zudem bereits durch eine Anfechtung des Bescheides erreicht werden. Bei einer Aufhebung des Bescheides kann die amtliche Einwohnerzahl der Klägerin nicht auf Grundlage der Ergebnisse des ZensG 2011 bestimmt werden. Der aktuelle amtliche Bevölkerungsstand wird durch Fortschreibung nach § 5 BevStatG bestimmt. Grundlage für die Fortschreibung ist nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BevStatG der jeweils letzte Zensus. Zwar kann dem Wortlaut des Gesetzes nicht entnommen werden, dass die Ergebnisse des zeitlich letzten Zensus nur dann Grundlage sind, wenn sie wirksam und vollziehbar sind. Dies folgt aber jedenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG. Andernfalls könnten Gemeinden zwar gegen die rechtswidrige Festsetzung einer Einwohnerzahl vorgehen, nicht aber die negativen finanziellen und strukturellen Folgewirkungen einer rechtswidrigen Festsetzung verhindern. Dem Anspruch der Klägerin auf einen effektiven Rechtsschutz, der aus Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG abzuleiten ist, wäre damit nicht Genüge getan. Die Einwohnerzahl entfaltet nicht nur in finanzieller Hinsicht als wichtige Entscheidungsgrundlage erhebliche Effekte für einen langen Zeitraum. Infolgedessen wären bei Aufhebung des Bescheides vom 03.06.2013 die Ergebnisse der Volkszählung 1987 Grundlage für die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.09.2014 – 1 B 207/14; VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 28; Schneider, CR 1989, 314 (314); Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 103). Nach der letzten Fortschreibung der Einwohnerzahl auf Grundlage der Volkszählung 1987 hat die Stadt B. ... zum 31.12.2011 eine Einwohnerzahl von 112.982 gehabt.

b) Die Klägerin ist nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Es besteht die Möglichkeit, dass sie durch den Bescheid vom 03.06.2013 in eigenen Rechten verletzt ist.

Die Stadt B. ... ist Adressatin eines belastenden Verwaltungsakts, der zu einer Verringerung ihrer Einwohnerzahl im Vergleich zur Fortschreibung der Einwohnerzahl nach der Volkszählung 1987 geführt hat. Dadurch ist sie in eigenen Rechten berührt. Dabei kann offenbleiben, ob es sich beim ZensG 2011 im Allgemeinen und der Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 im Speziellen um eine drittbeschützende Norm handelt. Jedenfalls ist eine Verletzung des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG nicht auszuschließen (VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 34). Der subjektiv-rechtliche Gehalt des durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts folgt unmittelbar aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, wonach Gemeinden wegen Verletzung ihres gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts Verfassungsbeschwerde erheben können. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Zu den Grundlagen der damit verfassungsrechtlich garantierten finanziellen Eigenverantwortung gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Gemeinden. Diese setzt voraus, dass die gemeindlichen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Erfüllung selbst gewählter Aufgaben zu ermöglichen. Ausgehend davon könne sich eine Gemeinde dann gegen finanzielle Belastungen durch staatliches

Handeln wenden, wenn sie eine nachhaltige, von ihr nicht mehr zu bewältigende und hinzunehmende Einengung ihrer Finanzspielräume darlege und nachweise (BVerwG, Urt. v. 15.06.2011 – 9 C 4/10). Die Festsetzung der Einwohnerzahl hat keine unmittelbare Finanzwirkung. Die Einwohnerzahl ist aber Grundlage für eine Vielzahl finanzwirksamer Entscheidungen. So ist die Einwohnerzahl beispielsweise ein maßgebliches Kriterium bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der Stadt B. ... (vgl. § 1 Abs. 4 FinZuwG). Auch die Höhe der Schlüsselzuweisung ist mittelbar von der Einwohnerzahl abhängig. Die Schlüsselmasse umfasst u. a. 16,6 Prozent der Landeseinnahmen an der Umsatzsteuer. Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den Bundesländern richtet sich wiederum nach der Einwohnerzahl (vgl. § 2 FAG). Dieses Beispiel belegt die in Rechtsprechung (VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 29; VG Cottbus, Urt. v. 27.06.2013 – 1 K 951/10, Juris Tz. 29ff.) und Literatur (Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011; Schneider, CR 1989, 314 (315)) anerkannte hohe und dauerhafte finanzielle Bedeutung der Festsetzung der Einwohnerzahl. Sie resultiert daraus, dass die Einwohnerzahl wesentliches Kriterium für die finanzielle Situation der Gemeinde ist, die wiederum wesentliches Kriterium für die Art und Weise der durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist.

Deshalb besteht zwar kein Anspruch auf die Zuerkennung einer bestimmten, von der Gemeinde begehrten Einwohnerzahl. Jedoch muss gewährleistet sein, dass die festgesetzte Einwohnerzahl die tatsächliche Einwohnerzahl nicht übermäßig unterschreitet. Insoweit ist der Schutzbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts eröffnet (ebenso Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 30ff.; ähnlich OVG Bremen, Beschl. v. 30.09.2014 – 1 B 207/14; a. A. VG Cottbus, Urt. v. 27.06.2013 – 1 K 951/10, Juris Tz. 62).

Eine Klagebefugnis ist infolgedessen zu bejahen, wenn ernstliche Zweifel daran bestehen, dass die Festsetzung der Einwohnerzahl der Stadt B. ... den rechtlichen Vorgaben, insbesondere des ZensG 2011, genügt. Solche Zweifel sind hier nicht von vornherein ausgeschlossen.

2. Die Klage ist hingegen nicht begründet. Eine Anfechtungsklage ist begründet, wenn der angegriffene Bescheid rechtswidrig und die Klägerin dadurch in ihren Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Vorliegend genügt der Bescheid vom 03.06.2013 jedoch den rechtlichen Anforderungen.

a) Der Bescheid vom 03.06.2013 beruht mit § 2 ZensAG i. V. m. dem ZensG 2011 auf einer verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage.

Die Festsetzung der Einwohnerzahl nach einer Volkszählung gegenüber Gemeinden, also auch der Klägerin, bedarf einer Ermächtigungsgrundlage (ebenso VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 32f.; BayVerwGH, Urt. 21.12.1994 – 4 B 93.244, Juris Tz. 32). Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG unterliegen dem Gesetzesvorbehalt (BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83). Dies folgt bereits aus dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach das Selbstverwaltungsrecht *im Rahmen der Gesetze* gewährleistet ist.

Der Gesetzesvorbehalt ist vorliegend beachtet worden. Ermächtigungsgrundlage für den angegriffenen Bescheid ist § 2 ZensAG i. V. m. dem ZensG 2011. Nach § 2 ZensAG stellt das Statistische Landesamt die durch den Zensus ermittelte Einwohnerzahl des Landes und der Stadtgemeinden fest. Eine ausdrückliche Befugnis, diese Feststellung durch Verwaltungsakt vorzunehmen, sieht das Gesetz zwar nicht vor. Sie folgt aber aus dem Sinn und Zweck der Regelung, die Einwohnerzahl als verbindliche Grundlage für die zukünftige Ermittlung der Einwohnerzahl festzulegen. Dazu bedarf es wie dargelegt eines Verwaltungsakts.

Das auf Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG beschlossene ZensG 2011 genügt auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

aa) Dem Gesetzgeber kommt bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Zensus ein Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zu, der gerichtlich nur begrenzt überprüfbar ist.

Der allgemeine gesetzgeberische Gestaltungsspielraum wird vorliegend dadurch vergrößert, dass sich bei der Ausgestaltung des Zensus verfassungsrechtliche Schutzgüter und Zielsetzungen entgegenstehen. Das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG, die Gewährleistung der Wahlrechtsgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG legitimierte Ziel aussagekräftiger Statistiken verlangen eine möglichst genaue Bestimmung der Einwohnerzahl. Dazu bedarf es – wie der Zensustest unstreitig ergeben hat – jedenfalls einer Befragung eines signifikanten Anteils der Bevölkerung. Im Gegensatz dazu steht die Schutzrichtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Dieses Grundrecht gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (vgl. ausführlich dazu BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83). Ein solcher Schutzzweck verlangt, möglichst wenige, im Idealfall keine Personen zu befragen. Für den Gesetzgeber stellt sich damit ein Problem praktischer Konkordanz. Die kollidierenden verfassungsrechtlichen Positionen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und so zu begrenzen, dass sie alle möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.01.1998 – 1 BvL 15/87). Dem Gesetzgeber, der diese Interessen zu einem gerechten Ausgleich bringen will, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein weiter Gestaltungsfreiraum eingeräumt. Dieser sei erst überschritten, wenn eine verfassungsrechtliche Position einer anderen in einer Weise untergeordnet werde, dass in Anbetracht der Bedeutung und Tragweite der betroffenen Position von einem angemessenen Ausgleich nicht mehr gesprochen werden könne (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.01.1998 – 1 BvL 15/87). Begrenzt wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ferner durch das aus dem Bundesstaatsprinzip und dem Rechtsstaatsgebot folgenden Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung. Es ist Teil der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten subjektiven Rechtsstellungsgarantie der Gemeinden (BVerfG, Urt. v. 07.10.2014 – 2 BvR 1641/11).

Als spezielle Ausprägung des Gestaltungsspielraums verfügt der Gesetzgeber zusätzlich über einen Einschätzungsspielraum (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.05.1993 – 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92). Ein solcher ist erforderlich, wenn die Wirkungen einer gesetzlichen Regelung im Vorhinein nicht sicher abschätzbar sind. Bei komplexen Sachgebieten, zu denen die Durchführung einer Volkszählung zweifellos zählt, kann zwar insbesondere auf Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungen eine begründete Prognose erstellt werden, welche Folgen die beabsichtigte gesetzliche Regelung hat. Die Prognose ist allerdings mit Unsicherheit verbunden. Der Grad der Unsicherheit hängt insbesondere von der Komplexität des Sachgebiets und dem vorhandenen Erfahrungswissen ab. Erweist sich nach Vollzug des Gesetzes, dass die Prognose nicht eingetroffen ist, führt dies daher nicht unmittelbar zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Das gilt auch dann, wenn im Vollzug kein angemessener Ausgleich zwischen den verfassungsrechtlichen Positionen erreicht wird. Der Ausgleich zwischen dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum und dem Schutz der verfassungsrechtlichen Güter erfolgt in einem solchen Fall vielmehr durch die gesetzgeberische Beobachtungspflicht. Der Gesetzgeber muss in verfassungsrelevanten Regelungsbereichen prüfen, ob die tatsächlichen Wirkungen zu einem Ausgleich der verfassungsrechtlichen Positionen führen. Falls dem nicht so ist, trifft den Gesetzgeber eine Nachbesserungspflicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.10.2004 – 1 BvR 911/00, 1 BvR 927/00, 1 BvR 928/00).

bb) Nach diesen Maßstäben ist die Entscheidung des Gesetzgebers, auf eine Totalerhebung zu verzichten, nicht zu beanstanden (ebenso VG Greifswald, Beschl. v. 06.03.2014 – 2 B 797/13). Es kann bereits nicht davon ausgegangen werden, dass eine vollständige Befragung der Bevölkerung (sog. Totalerhebung) eine genauere Bestimmung der tatsächlichen Einwohnerzahl ermöglicht. Zwar werden bei einer Totalerhebung Fehler, die bei einer vom Gesetzgeber im ZensG 2011 für Normalanschriften festgelegten Hochrechnung entstehen können, insbesondere Stichprobenfehler, gänzlich vermieden. Wie das Statistische Bundesamt und der Sachverständige überzeugend und nachvollziehbar ausgeführt haben, steigt jedoch mit der Anzahl der zu befragenden Personen die Fehlerquote bei der Messung. Grund dafür ist, dass bei einer Befragung von ca. 80 Millionen Menschen Schwierigkeiten bestünden, zuverlässige Erhebungsbeauftragte in hinreichender Anzahl zu verpflichten. Auch müsste voraussichtlich der Umfang der Schulungen und der nachträglichen Kontrollen reduziert werden.

Selbst bei gegenteiliger Ansicht, dass eine Totalerhebung zu genaueren Ergebnissen führen würde, ist der Verzicht auf eine solche eine nicht zu beanstandende Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung besitzt als Grundrecht per se eine hohe Bedeutung. Gleiches gilt für die Gewährleistung der Gleichheit der Wahl und die kommunale Selbstverwaltung, bei deren Verletzung wie bei Grundrechten die Verfassungsbeschwerde eröffnet ist. Das Bundesverfassungsgericht hat ferner die erhebliche Bedeutung der Statistik für die staatliche Politik betont. Sie schaffe die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Juris Tz. 159). Das Bundesverfassungsgericht ist sogar davon ausgegangen, dass die Richtigkeit der staatlichen Statistik unter bestimmten Voraussetzungen dafür notwendige Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbe-

stimmung rechtfertigen kann (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Juris Tz. 159ff.). Gleichzeitig hat das Gericht aber auch betont, dass der Gesetzgeber vor künftigen Entscheidungen über eine Volkszählung sich erneut mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinandersetzen muss. Der Gesetzgeber müsse feststellen, ob auf eine Totalerhebung verzichtet werden könne und stattdessen weniger in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifende Verfahren wie ein Stichprobenverfahren verwendet werden könnten (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Juris Tz. 179). Nur wenn danach eine Totalerhebung als einzige Methode erscheine, um eine hinreichend genaue Feststellung bezüglich der Einwohnerzahl zu gewährleisten, sei der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verhältnismäßig.

Der Gesetzgeber ist sich dieser Anforderungen bei Verabschiedung des ZensG 2011 bewusst gewesen (vgl. Bundestags-Drs. 16/12219, S. 19). Zur Vorbereitung des Gesetzes haben die statistischen Ämter von Bund und Ländern einen Zensusstest durchgeführt, bei dem die möglichen methodischen Vorgehensweisen zur Durchführung einer Volkszählung miteinander verglichen worden sind (vgl. zu den Ergebnissen: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensusstests, Wirtschaft und Statistik 8/2004, S. 813ff.). Auf dieser Grundlage hat sich der Gesetzgeber gegen die Methode der Totalerhebung entschieden und damit den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erheblich reduziert. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber aber auch der Anforderung an eine hinreichende Genauigkeit des Zensus Rechnung getragen, indem er sich gegen einen vollständig registergestützten Zensus entschieden hat. Damit hat der Gesetzgeber sich bemüht, den sich gegenüberstehenden verfassungsrechtlichen Schutzgütern gleichermaßen Rechnung zu tragen. Das Gesetz schreibt mehrere Maßnahmen vor, um fehlerhafte Angaben in den Melderegistern im Rahmen der Volkszählung zu korrigieren. Neben einer Mehrfachfalluntersuchung nach § 15 ZensG 2011 sieht das Gesetz in den §§ 7, 8 und 16 ZensG 2011 persönliche Befragungen vor. Damit hat der Gesetzgeber eine Abwägungsentscheidung getroffen, die unter Berücksichtigung seines Gestaltungsspielraums nicht unverhältnismäßig ist.

Entgegen der Ansicht der Klägerin ist dieser Entscheidung durch die Einführung neuer technischer Systeme zur Verbesserung der Qualität der Melderegister nicht die Grundlage entzogen worden. Es ist nicht ersichtlich, dass in der Vergangenheit entstandene Fehler durch die von der Klägerin angeführten neuen technischen Systeme vollständig beseitigt werden konnten. Solange die Melderegister mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Fehler enthalten, bestehen indes keine Einwände gegen Maßnahmen zur Feststellung und Korrektur von Fehlern. Die im ZensG 2011 vorgesehenen Maßnahmen sind darüber hinaus in ihrer Wirksamkeit nicht davon abhängig, dass die Melderegister eine bestimmte Mindestfehlerquote aufweisen. Sie sind insbesondere auch prinzipiell dazu geeignet, die Richtigkeit der Melderegister zu bestätigen.

cc) Das ZensG 2011 verstößt ebenfalls nicht gegen das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung. Dieses verbietet, bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände aufgrund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Finanzaufweisungen nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen

Kommunen zu verteilen. Die Modalitäten des Verteilungssystems dürfen nicht zu willkürlichen Resultaten führen (BVerfG, Urt. v. 07.10.2014 – 2 BvR 1641/11; VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2010 – VerfGH 17/08). Dazu ist ein transparentes Verteilungsverfahren zu gewährleisten (BVerfG, Urt. v. 07.10.2014 – 2 BvR 1641/11 m.w.N.).

Durch die Festsetzung der Einwohnerzahl werden zwar nicht unmittelbar finanzielle Mittel zwischen den Gemeinden verteilt. Die Einwohnerzahl ist aber bei der kommunalen Finanzverteilung – genauso wie beim Finanzausgleich zwischen den Bundesländern – ein maßgebliches Verteilungskriterium. Die Einwohnerzahl wird im Rahmen der Finanzverteilung unmittelbar aus den veröffentlichten Zahlen der statistischen Ämter übernommen. Eine inzidente Überprüfung der Einwohnerzahl im Rahmen der Finanzverteilung erfolgt nicht. Die Festsetzung der Einwohnerzahl hat also erheblichen mittelbaren Einfluss auf die Finanzverteilung auf sämtlichen staatlichen Ebenen. Daher sind die dargestellten, aus dem Gebot der kommunalen Gleichbehandlung resultierenden Maßstäbe für Finanzzuweisungen auch bei der Festsetzung der Einwohnerzahl zu beachten.

Das ZensG 2011 sieht für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern partiell andere Zensusmethoden als für größere Gemeinden vor. Als wichtigster Unterschied ist die Untersuchung von Normalanschriften zu benennen. Während in den größeren Gemeinden nach § 7 ZensG 2011 eine Haushaltsstichprobe erfolgt, finden in den kleinen Gemeinden nach § 16 ZensG 2011 Befragungen nur zur Klärung von Unstimmigkeiten statt. Diese unterschiedlichen Verfahren beeinflussen zwar nicht unmittelbar die kommunale Finanzverteilung im Land Bremen. Dort existieren nur zwei Gemeinden, die Klägerin und die Stadtgemeinde Bremen. Diese haben jeweils eine Einwohnerzahl von deutlich mehr als 10.000 Einwohnern, so dass für sie die gleichen Zensusmethoden Anwendung finden. Allerdings kann eine Verfassungswidrigkeit der Normierung unterschiedlicher Methoden Einfluss auf die Zensusmethode in größeren Gemeinden haben. Daher bedarf es vorliegend einer gerichtlichen Prüfung, ob die Normierung unterschiedlicher Methoden dem Gebot der kommunalen Gleichbehandlung genügt.

Die Verwendung unterschiedlicher Methoden ist rechtlich nicht von vornherein zu beanstanden. Maßstab für das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung ist vielmehr, ob die unterschiedlichen Methoden erhebliche Differenzen in der Ergebnisgenauigkeit bewirken (ebenso Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 53). Die nunmehr vorliegenden ersten Auswertungen des Zensus 2011 legen den Schluss nahe, dass es zu solchen erheblichen Differenzen gekommen ist. Nach der Untersuchung von Christensen et al. (Everything counts! – Warum kleine Gemeinden die Gewinner der Zensuserhebung 2011 sind, abrufbar unter <http://arxiv.org/abs/1409.1360>) sind die prozentualen Veränderungen der amtlichen Einwohnerzahl in Gemeinden mit einer Größe zwischen 10.001 und 12.000 Einwohnern mehr als doppelt so groß wie in Gemeinden zwischen 8.001 und 10.000 Einwohnern. Nach der Untersuchung kann als Grund dafür nicht die Qualität der Melderegister herangezogen werden. Vielmehr resultierten diese Differenzen in signifikanter Weise aus den unterschiedlichen Zensusmethoden. Davon ist auch der Sachverständige des vorliegenden Verfahrens ausgegangen. Dieser hat nach seinem Vorbringen in

der mündlichen Verhandlung die Berechnungen von Christensen et al. nachgerechnet und ist zu denselben Ergebnissen gelangt. Als Erklärungsansatz liege ein Methodeneffekt nahe.

Auch wenn sich diese Einschätzungen, insbesondere durch die Qualitätskontrollen nach § 17 ZensG 2011, bestätigen sollten, führt dies nicht zu einem Verstoß gegen das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die unterschiedlichen Zensusverfahren nicht zu erheblichen Differenzen in der Ergebnisgenauigkeit führen werden (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 44). Diese Einschätzung ist vom bereits dargestellten gesetzgeberischen Prognosespielraum erfasst gewesen, weil sie auf einer hinreichenden Untersuchung aufbaut und das eingetretene Ergebnis nicht zu untragbaren Zuständen führt. Infolgedessen würde der Nichteintritt des prognostizierten Ergebnisses nicht zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen.

Die Prognose des Gesetzgebers baut auf wissenschaftlichen Untersuchungen und plausiblen Einschätzungen auf. Nach den Ergebnissen des Zensustests, von denen der Gesetzgeber ausgegangen ist (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 30), weisen die Melderegister in kleineren Gemeinden eine geringere Fehlerrate als in größeren Gemeinden auf (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensustests, Wirtschaft und Statistik 8/2004, S. 816ff.). Allein dieser Umstand konnte indes nach den Ergebnissen des Zensustests nicht als ausreichend angesehen werden, um zu einer ähnlichen Genauigkeit wie in größeren Gemeinden zu gelangen. Daher sind zusätzliche Korrekturverfahren für kleinere Gemeinden erforderlich gewesen. Dies hat der Gesetzgeber beachtet. Als Korrekturmaßnahme sind Befragungen zur Klärung von Unstimmigkeiten nach § 16 ZensG 2011 vorgesehen worden. Dazu ist in der Gesetzesbegründung ausgeführt (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 44):

„[...] Eine Fehlerkorrektur mittels einer Stichprobenerhebung eignet sich für Gemeinden unter 10 000 Einwohnern nicht, da wegen der begrenzten Einwohnerzahl aussagekräftige Stichprobenergebnisse nur bei einem erheblich größeren Gesamtstichprobenumfang zu erzielen wären. Negativ auf das Verhältnis zwischen Stichprobengröße und Ergebnisqualität wirkt sich auch aus, dass nach den Ergebnissen des Zensustests kleinere Gemeinden tendenziell einen geringeren Anteil an Über- und Untererfassungen in den Melderegistern ausweisen.

Um auch für Gemeinden unter 10 000 Einwohnern eine amtliche Einwohnerzahl mit vergleichbarer Genauigkeit zu erreichen, wie sie mit der Stichprobe in Gemeinden über 10 000 Einwohnern zu erzielen ist, wurden weitere Untersuchungen durchgeführt und ein Verfahren zur Bereinigung von Registerfehlern in den Zensusdaten entwickelt. Dieses Verfahren sieht eine primärstatistische Klärung von Unstimmigkeiten an Anschriften mit nur einer bewohnten Wohnung (Einfamilienhäuser) in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern vor.

[...] Das Verfahren zur Klärung von Unstimmigkeiten ist auf die Anschriften mit nur einer bewohnten Wohnung (Einfamilienhäuser) begrenzt, weil sich in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern nur für diese Anschriftengröße Aufwand und Ertrag rechnen. Eine primärstatistische Bereinigung von Übererfassungen, also eine nachträgliche Befragung von in der Haushalgenerierung auffällig gewordenen Wohnungen, lässt sich nach den Ergebnissen der Simulationsrechnungen mit den Daten des Zensustests effizient nur für den Ein- und Zweifamilienhausbereich durchführen. Dies bewirkt für kleinere Gemeinden bis 10 000 Einwohnern eine deutliche Absenkung der Rate der Übererfassungen für die Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung, da dort ein großer Teil der Bevölkerung in Ein- und Zweifamilienhäusern lebt. [...] Wie die Untersuchungen des statistischen Amtes des Frei-staates Bayern zeigen, würde eine Beschränkung der primärstatistischen Klärung auf Einfamilienhäuser zu einer Übererfas-

sungsrate von 0,84 Prozent führen. Hinsichtlich der Fehlbestände ließe sich eine Verringerung um knapp 0,3 Prozent auf eine Rate von etwa 1 Prozent erzielen. Um dieses Ergebnis zu erzielen, müssten etwa 340 000 Einfamilienhäuser in die Befragung einbezogen werden. Würden auch Personen in Zweifamilienhäuser in die Befragung einbezogen, wären zusätzlich Personen an etwa 160 000 Adressen zu befragen. Hierbei ergäbe sich für die Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohner eine durchschnittliche Übererfassungsrate von 0,72 Prozent und eine Untererfassungsrate von 0,87 Prozent.“

Dass sich die Prognose des Gesetzgebers, für alle Gemeinden eine vergleichbare Ergebnisgenauigkeit zu erreichen, wie dargelegt voraussichtlich nicht bewahrheiten wird, lässt keinen rückwirkenden Schluss auf Mängel der in der Gesetzesbegründung erläuterten Prognose zu. In der Bundesrepublik Deutschland hat vor dem Zensus 2011 keine registergestützte Volkszählung stattgefunden. Es fehlt somit an praktischem Erfahrungswissen, was eine Prognose zwangsläufig erschwert. Gerade im Hinblick auf die bereits dargelegte gesetzgeberische Prüfungspflicht, ob anstelle einer Totalerhebung andere Methoden verwendet werden können (vgl. BVerfG, Ur. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Juris Tz. 179), ist aus verfassungsrechtlicher Sicht für eine Methodenveränderung keine sichere Prognose notwendig. Notwendig ist aber, dass die Prognose auf einer hinreichenden tatsächlichen und wissenschaftlichen Grundlage beruht. Das ist vorliegend der Fall. Grundlage der ausführlichen Prognose sind der Zensustest und vor allem die nachfolgenden Untersuchungen der statistischen Ämter von Bund und Ländern gewesen.

Der Gesetzgeber wird aufgrund seiner Aufklärungspflicht allerdings zu untersuchen haben, ob abhängig von der Gemeindegröße unterschiedliche Ergebnisgenauigkeiten zu verzeichnen sind. Sollte es tatsächlich zu erheblichen Unterschieden in der Ergebnisgenauigkeit gekommen sein, wird der Gesetzgeber dies beim nächsten Zensus zu berücksichtigen haben. Er wird Maßnahmen ergreifen müssen, um die Unterschiede zu verringern. Die Erfüllung dieser Pflichten wird aber erst Auswirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes für die nachfolgende Volkszählung, nicht jedoch für den vorliegend streitgegenständlichen Zensus 2011 haben. Denn bislang ist nicht erkennbar, dass die Ergebnisgenauigkeit derart differiert, dass größeren Gemeinden durch die Festsetzung der Einwohnerzahl die verfassungsrechtlich garantierte finanzielle Mindestausstattung entzogen wird. Auch kann eine unterschiedliche Ergebnisgenauigkeit in der Finanzverteilung kompensiert werden, indem ggf. die Bedeutung der Einwohnerzahl zugunsten anderer Kriterien (z. B. der Zahl der Sozialhilfeempfänger) verringert wird.

b) Der Bescheid vom 03.06.2013 ist formell rechtmäßig. Zwar ist vor Erlass des Bescheides eine Anhörung nach § 28 Abs. 1 BremVwVfG nicht erfolgt. Dieser Verstoß ist jedoch im Verlauf des gerichtlichen Verfahrens nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 BremVwVfG geheilt worden, in dem sich die Beklagte mit dem Argument der Klägerin, die festgesetzte Zahl sei zu gering, inhaltlich auseinander gesetzt hat.

c) Der Bescheid vom 03.06.2013 genügt ebenfalls den materiellen Anforderungen, die sich in verfassungskonformer Auslegung aus dem ZensG 2011 ergeben. Nicht erforderlich ist, dass die Festsetzung der tatsächlichen Einwohnerzahl entspricht (aa). Dagegen müssen die Qualitätsvorgabe nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 (bb) erfüllt und die im ZensG 2011 vorgesehenen Korrek-

turmaßnahmen unter Beachtung statistischer Standards (cc) durchgeführt worden sein. Beides ist vorliegend der Fall. Eine darüber hinausgehende gerichtliche Kontrolle ist aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen (dd).

aa) Es besteht kein Anspruch der Klägerin auf Festsetzung ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl. Selbst wenn das Vorbringen der Klägerin, im Juli 2012 hätten 11.805 Ausländerinnen und Ausländer in B. ... gelebt, als wahr unterstellt würde, resultierte daraus kein Anspruch auf Änderung der festgesetzten Einwohnerzahl. Dass ein solcher Anspruch sich nicht aus dem ZensG 2011 ergibt, folgt insbesondere aus § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011, wonach bei der Festsetzung der Einwohnerzahl in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ein einfacher relativer Standardfehler von höchstens 0,5 % angestrebt wird. Das Gesetz geht damit selbst von einer gewissen Fehlerhaftigkeit der Ergebnisse des Zensus aus. In der Gesetzesbegründung wird zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es – selbst bei anderen Methoden für den Zensus – unmöglich ist, die Einwohnerzahl ohne eine gewisse Fehlerquote zu bestimmen (vgl. Bundestags-Drs. 16/12219, S. 31).

Aus einer verfassungskonformen Auslegung im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG kann ebenfalls kein Anspruch auf Festsetzung der tatsächlichen Einwohnerzahl abgeleitet werden (im Ergebnis ebenso für die Volkszählung 1987: VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 41). Ein solcher Anspruch kann gar nicht erfüllt werden. Statistische Erhebungen haben stets eine unvermeidbare Fehlerquote. Selbst bei einer Totalerhebung sind ergebnisrelevante Fehler, insbesondere bei der Erhebung der Daten, nicht vollständig auszuschließen. Weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass mit Art. 28 Abs. 2 GG tatsächlich unmögliche Ansprüche normiert werden sollten, schließt bereits dies einen entsprechenden Anspruch aus. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass ein solcher Anspruch zu einem erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung führen würde, für den kein rechtfertigender Grund ersichtlich ist. Bei geringen Abweichungen der festgesetzten von der tatsächlichen Einwohnerzahl sind die finanziellen und strukturellen Folgen für die Gemeinde nicht derart schwerwiegend, dass die Wahrnehmung und Erfüllung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft substantiell beeinträchtigt wird.

bb) Die Qualitätsvorgabe nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 ist eingehalten worden. Danach wird eine Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 % angestrebt. Ein solcher Standardfehler wird eingehalten, wenn mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit der Unterschied zwischen der festgestellten und der tatsächlichen Einwohnerzahl maximal ein Prozent der Bevölkerung beträgt.

Die Qualitätsvorgabe bezieht sich lediglich auf eine bestimmte Fehlerquelle des Zensus, nämlich den als Stichprobenfehler oder auch Zufallsfehler („sampling error“) bezeichneten Fehler von Stichprobenverfahren. Er resultiert daraus, dass keine Vollerhebung durchgeführt, sondern eine Zufallsstichprobe gezogen worden ist. Weitere Fehlerquellen (vgl. dazu ausführlich das vorgelegte Gutachten des Sachverständigen), insbesondere Messfehler bei der Datenerhebung, sind von dieser Qualitätsvorgabe nicht erfasst. Dies folgt zum einen aus der Gesetzesbegründung. In dieser wird der in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 verwendete Begriff des einfachen relativen Standardfehlers ausdrücklich als Wert für die Höhe des Zufallsfehlers benannt (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 31). Zum anderen spricht die Systematik des Gesetzes für eine solche Auslegung. Die Qualitätsvorgabe ist in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 und damit im Zusammenhang mit der Haushaltsstichprobe normiert. Die Haushaltsstichprobe ist allerdings nicht die einzige Maßnahme, um eine hinreichend genaue Bestimmung der Einwohnerzahl zu erreichen. Diesem Ziel dienen ebenfalls die Mehrfachfallprüfungen und Befragungen von Sonderanschriften. Eine umfassende Qualitätsvorgabe hätte daher nicht in § 7 ZensG 2011, sondern im ersten oder jedenfalls zu Beginn des zweiten Abschnitts des ZensG 2011 normiert werden müssen.

Die Qualitätsvorgabe nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 ist eine zwingende Vorgabe. Vor der Durchführung des Zensus 2011 muss ein sachverständiger Dritter mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen sein, dass die Qualitätsvorgabe eingehalten wird. Die Vorgabe muss aber durch den Zensus 2011 nicht zwingend erreicht worden sein.

Dass § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 Bindungswirkung entfaltet, folgt aus der historischen, systematischen und verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift (im Ergebnis ebenso Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 79). In der Gesetzesbegründung wird die festgesetzte maximale Fehlerquote für den Zensus 2011 umfassend thematisiert. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass sich die Fehlerquote an der Genauigkeit von gut durchgeführten traditionellen Volkszählungen orientiere (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 31). Bei der systematischen Auslegung ist zu beachten, dass die Fehlerquote nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 unveränderlich festgelegt ist, die Stichprobengröße nach § 7 Abs. 2 ZensG 2011 dagegen nicht. Vielmehr ist die Stichprobe nach der Gesetzesbegründung so zu bemessen, dass der Standardfehler nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 eingehalten wird (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 32). Eine solche Vorgabe macht nur dann Sinn, wenn der Standardfehler nicht überschritten werden darf oder jedenfalls soll. Andernfalls hätte der Gesetzgeber keinen Grund gehabt, den Stichprobenumfang nicht verbindlich im ZensG 2011 zu normieren. Des Weiteren verlangt Art. 28 Abs. 2 GG wie dargelegt eine hinreichende Genauigkeit der Festsetzung der Einwohnerzahl.

Die Qualitätsvorgabe nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 muss jedoch nur voraussichtlich, nicht aber zwingend eingehalten werden. Für eine zwingende Einhaltung spricht zwar, dass dadurch eine in jeder Hinsicht verbindliche Qualitätsvorgabe geschaffen wird, die dem durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Interesse an einer hinreichend genauen Festsetzung der Einwohnerzahl am stärksten Rechnung trägt. Allerdings gehen auch von einer Vorgabe, die auf den Zeitpunkt vor der Durchführung des Zensus 2011 abstellt, qualitätssichernde Wirkungen aus. Denn ein Unterschied besteht nicht in der Verbindlichkeit der Vorgabe, sondern lediglich im maßgeblichen Bewertungszeitpunkt. Im Übrigen ist allerdings davon auszugehen, dass § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 bereits dann erfüllt ist, wenn vor der Durchführung des Zensus 2011 mit überwiegender Wahrscheinlichkeit von einer Einhaltung des gesetzlich festgelegten Standardfehlers auszugehen gewesen ist. Nach dem Gesetzeswortlaut handelt es sich lediglich um eine *angestrebte* Genauigkeit. Der Wortbedeutung nach bezeichnet „anstreben“ das in die Zukunft gerichtete Wirken, ein bestimmtes Ziel zu erreichen, ohne dass das Erreichen bereits sicher ist. Der Gesetzeszweck spricht ebenfalls für eine solche Auslegung. Der Gesetzgeber hat in § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011 nicht nur das Ziel formuliert, nach Möglichkeit max. 10 % der Bevölkerung in die Haushaltsstichprobe einzubeziehen, sondern auch unterhalb dieser Grenze möglichst wenige Personen zu befragen. Nach der Gesetzesbegründung dürfen nur so viele Personen befragt werden, wie dies zur Erreichung der Qualitätsvorgabe erforderlich ist (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 32). Gleichzeitig wird in der Gesetzesbegründung aber auch auf die Schwierigkeit der Bestimmung dieser erforderlichen Zahl hingewiesen, ohne dass eine Befugnis eingeräumt wird, einen Sicherheitszuschlag vorzunehmen (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 32). Wie der Sachverständige Prof. Dr. ... in seinem schriftlichen Gutachten (vgl. S. 11) nachvollziehbar dargelegt hat, ist die genaue Größe des Standardfehlers aufgrund der unbekanntenen Streuung der Einwohnerzahlen pro Adresse vor der Erhebung nicht genau quantifizierbar. Vor der Durchführung des Zensus 2011 konnte daher von einer zwingenden Einhaltung der Qualitätsvorgabe nur ausgegangen werden, wenn die Stichprobe sehr hoch, also inklusive eines Sicherheitszuschlages, gewählt worden wäre. Dies ist aber wie dargelegt nicht Intention des § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011. Gleichfalls ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber bei einer infolgedessen möglichen Abweichung des tatsächlichen Standardfehlers vom angestrebten Standardfehler eine erneute Volkszählung durchführen wollte.

Nach diesen Maßstäben ist es unschädlich, dass der einfache relative Standardfehler für die Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis im Gebiet der Stadt B. ... nach den unbestrittenen Angaben im Bescheid vom 03.06.2013 0,55 % betragen hat. Denn vor der Durchführung des Zensus 2011 konnte mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass der einfache relative Standardfehler 0,5 % nicht überschritten wird. Das Statistische Bundesamt hat sich intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, welche Stichprobengröße zur Erfüllung der Qualitätsvorgabe nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 notwendig ist. Dies wird aus der Gesetzesbegründung zur Stichprobenverordnung deutlich (Bundesrats-Drs. 114/10, S. 5):

„Das Statistische Bundesamt hat ein wissenschaftliches Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens (Stichprobenforschungsprojekt) in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Zensusgesetzes 2011 noch nicht vorlagen. Der Gutachter hat zunächst auf der Basis von Meldedaten mit Stand vom 31. Dezember 2008 eine Simulationsgesamtheit entwickelt und daraus ein Verfahrensmodell erstellt, mit dem die Qualitätsvorgaben des § 7 Absatz 1 des Zensusgesetzes 2011 für den Stichprobenplan und die Stichprobenziehung erfüllt werden können. Die Vorschläge des Gutachtens zum Stichprobenforschungsprojekt sind von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie von der wissenschaftlichen Zensuskommission eingehend erörtert worden. Mit der Rechtsverordnung sollen die daraus abgeleiteten Ergebnisse in rechtliche Regelungen umgesetzt werden.“

Diese Bestimmung der Stichprobengröße ist nachvollziehbar und lässt konzeptionelle Fehler nicht erkennen. Auch der Sachverständige des vorliegenden Verfahrens ist zu der Einschätzung gelangt, dass mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden konnte, dass der Stichprobenfehler im Allgemeinen und für die Befragung im Gebiet der Stadt B. ... im Speziellen 0,5 % nicht überschreiten wird.

cc) Die nach §§ 3ff. ZensG vorgesehenen Maßnahmen zur Korrektur des Melderegisters der Stadt B. ... sind eingehalten worden. Mehrfachfallprüfungen, Befragungen von Sonderanschriften und eine Haushaltsstichprobe haben unstreitig stattgefunden.

Diese Maßnahmen sind des Weiteren nach Standards für die Erhebung und Hochrechnung von Daten durchgeführt worden, die erwarten lassen, dass keine übermäßigen Fehlerquoten, insbesondere auch im Vergleich zu früheren Volkszählungen auf Grundlage von Totalerhebungen, entstehen.

Dass solche Standards einzuhalten sind, ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz. Das ZensG 2011 normiert mit § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 wie dargelegt lediglich eine Qualitätsvorgabe für den Stichprobenfehler. Es beschränkt sich generell weitgehend darauf, bestimmte Maßnahmen und deren Eckpunkte (Zielsetzung der Maßnahme, Zuständigkeit, betroffener Personenkreis) vorzugeben. Die statistischen Ämter von Bund und Ländern haben somit einen nicht unerheblichen Spielraum bei der Ausgestaltung der gesetzlich vorgegebenen Maßnahmen gehabt. Das ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Es ist – auch im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie – nicht Funktion eines Gesetzes, Verwaltungshandeln vollständig zu determinieren. Die von Verwaltungsmaßnahmen betroffenen Personen werden dadurch nicht in ihren Rechten verletzt. Denn die Verwaltung ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Die statistischen Ämter von Bund und Ländern sind deshalb verpflichtet gewesen, den Zensus 2011 in Übereinstimmung mit der Vorgabe des Art. 28 Abs. 2 GG durchzuführen, dass die festgesetzte Einwohnerzahl die tatsächliche Einwohnerzahl nicht übermäßig unterschreitet.

Die Einhaltung solcher Standards ist ebenfalls zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes der Gemeinden erforderlich. Diese haben nur beschränkte Möglichkeiten, das Ergebnis des Zensus 2011 inhaltlich zu überprüfen. Insbesondere können die Gemeinden nicht selbst eine Volkszählung für ihr Gemeindegebiet vornehmen (Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 76). Aufgrund des mit der Volkszählung verbundenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfte es dafür einer gesetzlichen Grundlage, die nicht vorhanden ist. Die eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Richtigkeit des Ergebnisses können nur dadurch angemessen kompensiert werden, dass die statistischen Ämter von Bund und Ländern an Standards gebunden sind, deren Einhaltung zu einer effektiven Begrenzung der Fehlerquote der festgesetzten amtlichen Einwohnerzahl führt.

Von besonderer Bedeutung sind dabei Prüfungsverfahren. Das gilt auch dann, wenn sämtliche anerkannten Standards bei Messungen und im Ergebnis die Qualitätsvorgabe nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 eingehalten werden. So verlangt ein Standardfehler von 0,5 % nicht, dass der vorgegebene Ergebnisraum sicher eingehalten wird. Eine Wahrscheinlichkeit von 95 % ist ausreichend. Extreme Abweichungen der durch den Zensus ermittelten Einwohnerzahl von der tatsächlichen Einwohnerzahl sind infolgedessen nicht vollständig auszuschließen. Für solche extremen Abweichungen wird partiell aus dem Selbstverwaltungsrecht ein Anspruch auf Durchführung eines Korrekturverfahrens abgeleitet, welches das ZensG 2011 nicht ausdrücklich vorsieht (Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 62ff.; a. A. im Hinblick auf die Fortschreibung der Bevölkerungszahl VG Cottbus, Urt. v. 27.06.2013 – 1 K 951/10, Juris Tz. 60ff.). Zwar enthält § 17 Abs. 2 ZensG 2011 eine Regelung, die eine repräsentative Wiederholungsbefragung vorsieht. Die Regelung dient aber lediglich dem Aufdecken von systematischen Fehlern, die im Erhebungsvorgang selbst liegen. Die Änderung von Ergebnissen des Zensus sieht sie nicht vor. Nach der Gesetzesbegründung ist eine solche Änderung auch nicht intendiert gewesen (Bundestags-Drs. 16/12219, S. 46). Zudem ist die Zahl der im Rahmen von § 17 Abs. 2 ZensG 2011 befragten Personen zu gering, um daraus auf Gemeindeebene sichere Rückschlüsse ziehen zu können. Nichtsdestotrotz können bei der Durchführung des Zensus 2011 unterschiedliche Arten von Prüfungsverfahren vorgesehen werden, soweit sie nicht dem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Sie sind zudem im Hinblick auf die Vielzahl der möglichen Fehlerquellen, die der Sachverständige in seinem Gutachten ausführlich dargelegt hat, und die Bedeutung der Zensusergebnisse zwingend geboten.

Diese Anforderungen haben die Beklagte und die Beigeladene bei der Durchführung des Zensus 2011 erfüllt.

(1) Die Beklagte und die Beigeladene haben die Durchführung des Zensus 2011 detailliert dargestellt. Die Maßnahmen zur Qualitätssicherung (Schulung der Erhebungsstellenleitung und Erhebungsbeauftragten, Dokumentationspflichten der Erhebungsbeauftragten, Prüfung der Vollständigkeit und Vollzähligkeit der Unterlagen, Abgleich mit Anschriften- und Gebäuderegister sowie der Erhebungsliste, Nachprüfung von ergebnisrelevanten Anschriften in Gemeinden mit starken Abweichungen) sind erläutert und partiell durch Dokumente belegt worden. Dass die Ausführungen des

Statistischen Bundesamtes dabei weitgehend allgemein auf das bundesweite Vorgehen bezogen gewesen sind, begründet entgegen der Ansicht der Klägerin keinen Zweifel an deren Einhaltung bei der Festsetzung der Einwohnerzahl der Stadt B. Der Zensus 2011 ist ein Verfahren gewesen, das nach bundesweit einheitlichen Vorgaben durchgeführt worden ist. Die Dokumentation des Verfahrens ist vornehmlich in der für den Zensus 2011 entwickelten IT-Anwendung erfolgt. Beigeladene und Beklagte haben übereinstimmend erklärt, die vorgetragene Maßnahmen zur Qualitätssicherung seien erfolgt und in der IT-Anwendung dokumentiert worden. Zweifel an diesem Vorbringen haben nicht bestanden. Es ist im Rahmen der mündlichen Verhandlung übereinstimmend von mehreren Beschäftigten der Beklagten und der Beigeladenen bestätigt worden. Anhaltspunkte oder Motive dieser Personen für unzutreffende Angaben haben nicht bestanden. Auch im Hinblick auf § 86 Abs. 1 VwGO hat es deshalb der von der Klägerin geforderten Einsichtnahme in die IT-Anwendung des Zensus 2011 nicht bedurft (vgl. dazu auch VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 41, wonach es für die Wahrheitsfindung nicht zwingend einer Vorlage sämtlicher Volkszählungsunterlagen bedarf).

(2) Entgegen der Ansicht der Klägerin ist nicht davon auszugehen, dass es bei der Datenerhebung zu erheblichen systematischen Messfehlern gekommen ist.

Der Klägerin ist es allerdings nicht verwehrt, sich auf Fehler in diesem Bereich zu berufen. Ein solcher Ausschluss der Geltendmachung von ergebnisrelevanten Fehlern wird partiell aus dem Verschuldensprinzip für Fehler im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gemeinde abgeleitet (Schneider, CR 1989, 314 (316)). Die Tätigkeit der Erhebungsstelle B. ... hat indes nicht im überwiegenden Verantwortungsbereich der Klägerin gelegen. Zwar hat die Klägerin die örtliche Erhebungsstelle nach § 3 Abs. 2 ZensAG eingerichtet und die Leitung der Erhebungsstelle ausgewählt. Jedoch hat das Aufsichts- und Weisungsrecht über die Erhebungsstelle beim Statistischen Landesamt Bremen gelegen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 ZensAG). Vor allem ist die Erhebungsstelle B. ... nach § 6 ZensAG örtlich und organisatorisch von der sonstigen Verwaltung der Stadt B. ... getrennt gewesen. Diese Vorgabe ist auch in der Praxis tatsächlich umgesetzt worden, was Klägerin und Beklagte übereinstimmend kundgetan haben. Wie der Leiter des Statistischen Landesamtes Bremen in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, hat eine rege Kommunikation zwischen der Erhebungsstelle und dem Statistischen Landesamt stattgefunden. Das Landesamt habe die Erhebungsstelle bei allen aufgetretenen fachlichen Fragen beraten. Im Gegensatz dazu bestehen keine Anhaltspunkte für eine Kommunikation zwischen der Erhebungsstelle und der sonstigen Verwaltung der Stadt B. ... über fachliche Fragen und Ergebnisse des Zensus 2011.

Die im Gebiet der Stadt B. ... durchgeführte Zensusbefragung genügt indes den Standards, die für eine effektive Begrenzung der Fehlerquote erforderlich sind. Weder das Statistische Bundesamt noch das Statistische Landesamt Bremen haben zwar zu diesem Themenkomplex spezifische, auf den Zensus 2011 bezogene wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt. Solcher Untersuchungen bedurfte es indes nicht. Die statistischen Ämter führen regelmäßig zur Erfüllung ihrer Aufgaben Befragungen durch. Wie in der mündlichen Verhandlung vom Statistischen Bundesamt dargelegt,

existiert bei den statistischen Ämtern infolgedessen großes Fachwissen über Ursachen, Folgen und Quantifizierung von Messfehlern. Dass dieses Fachwissen unzureichend ist, um effektive Maßnahmen zur Vermeidung von Messfehlern beim Zensus 2011 zu ergreifen, ist nicht erkennbar.

Die Befragung selbst ist an den Normalanschriften und den nicht sensiblen Sonderbereichen durch Erhebungsbeauftragte erfolgt, die nach dem vorgelegten Bericht des Erhebungsstellenleiters für ihre Tätigkeit geschult worden sind. Die übrigen Anschriften hat der Erhebungsstellenleiter, an dessen Qualifikation aufgrund der erfolgten Schulungen durch das Statistische Landesamt Bremen keine Bedenken bestehen, aufgesucht. Wie bereits dargelegt mussten die Erhebungsbeauftragten ihre Tätigkeit außerdem umfassend dokumentieren. Eine Plausibilitätsprüfung und ein Abgleich der erhobenen Daten mit den vorliegenden Registern hat stattgefunden. Dies schließt indes Messfehler nicht vollständig aus. Hinsichtlich möglicher Messfehler hat der Sachverständige auf eine Befragung des Statistischen Amtes der Stadt M. ... verwiesen (Ergebnisse der Befragung zu den Erfahrungen der Erhebungsstellen im Zensus 2011, 2013). An der Befragung haben sich 186 Erhebungsstellen aus dem gesamten Bundesgebiet beteiligt. Von diesen wurden als häufigste Fehler im Rahmen der Tätigkeit der Erhebungsbeauftragten u. a. benannt, dass nur nach einer Namensliste vorgegangen worden sei (12 % häufig, 72 % selten) und ein bestimmter Personenkreis (z.B. Kinder, Ausländer) nicht befragt worden sei (2 % häufig, 39 % selten).

Die Verwendung von Namenslisten stellt indes keinen vorwerfbaren methodischen Mangel dar. Der Sachverständige hat zwar überzeugend ausgeführt, ein solches Vorgehen berge die Gefahr, dass bei der Befragung die auf der Liste aufgeführten Personen bestätigt würden. Fehlbestände und Karteileichen würden deshalb möglicherweise nicht erfasst. Diese Gefahr besteht allerdings auch dann, wenn keine Namenslisten verwendet werden, wie das Statistische Bundesamt in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar ausgeführt hat. Ein Verzicht auf Namenslisten würde zwar die Anzahl der Karteileichen, nicht aber der Fehlbestände reduzieren. Er würde somit tendenziell zu einer Unterschätzung der Einwohnerzahl führen. Für die Verwendung von Namenslisten besteht somit ein sachlicher Grund, weshalb die Verwendung innerhalb des Entscheidungsspielraums der Beklagten und Beigeladenen ist.

Das methodische Vorgehen ist auch jedenfalls vor der Durchführung des Zensus 2011 nicht als mangelhaft anzusehen gewesen, um zutreffende Daten von ausländischen Einwohnern zu erheben. Im gesamten Bundesgebiet ist eine erhebliche Abweichung der Daten des Ausländerzentralregisters von den Zensusergebnissen zu verzeichnen gewesen. Im Bundesdurchschnitt betrug die Abweichung 7,6 %, in B. ... sogar 13,6 % (vgl. Statistisches Bundesamt, Ausländische Bevölkerung nach Zensus und Ausländerzentralregister, 2014). Ob diese erheblichen Abweichungen den Tatsachen entsprechen und infolgedessen begründet werden können (z. B. nachlässigeres Meldeverhalten von ausländischen Einwohnern) oder ob sie Ausdruck eines Messfehlers sind, ist derzeit noch nicht abschließend abschätzbar. Die Nachzählung der Ausländerakten durch die Klägerin bietet darauf keine Antwort. Die Nachzählung und Zuordnung der Akten durch die Ausländerbehörde der Klägerin beruht nach dem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung nur in einem sehr geringen Umfang auf

einer primärstatistischen Erhebung. Vornehmlich sind der vorliegende Schriftverkehr sowie das Melderegister ausgewertet worden. Beides lässt keinen sicheren Rückschluss auf den tatsächlichen Wohnsitz zu. Die Melderegister dienen zwar als Ausgangspunkt des Zensus 2011. Die dortigen Angaben werden allerdings durch Stichprobenerhebungen und Abgleiche korrigiert, um die Fehlerquote der Melderegister zu reduzieren. Die Melderegister weisen aufgrund des teilweise unzureichenden Meldeverhaltens der Meldepflichtigen eine nicht unerhebliche Ungenauigkeit auf. Im Durchschnitt haben sie im Jahr 2001 einen Fehlbestand i.H.v. 1,7 % und Karteileichen i.H.v. 4,1 % gehabt (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensus 2001, Wirtschaft und Statistik 8/2004, S. 816). Anhaltspunkte für seitdem erfolgte tiefgreifende Verbesserungen bestehen entgegen der Ansicht der Klägerin nicht. Eine unmittelbare Korrektur in den Melderegistern hat im Rahmen des Zensus nach § 7 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011 allerdings nicht stattgefunden, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Juris Tz. 198ff.) keine Erkenntnisse über einzelne Personen an die Verwaltung zurückgespielt werden dürfen. Von daher würde es vielmehr für eine erhebliche Fehlerquote des Zensus sprechen, wenn die Zensusergebnisse mit der Auszählung der Klägerin übereinstimmen würden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Auszählung durch die Ausländerbehörde der Klägerin im Juli 2012 erfolgte. Maßgeblicher Stichtag für den Zensus 2011 ist allerdings der 09.05.2011 gewesen. Der somit nicht geklärte Grund für die erheblichen Abweichungen zwischen den Zensusergebnissen und dem Ausländerzentralregister ist für die rechtliche Bewertung jedoch nicht maßgeblich. Sollte es sich um einen methodischen Messfehler handeln, würde dieser nur zur Rechtswidrigkeit des Bescheides vom 03.06.2013 führen, wenn er bereits vor der Durchführung des Zensus 2011 absehbar gewesen ist. Denn die einzuhaltenden Standards können ausschließlich aus bekannten oder hinreichend prognostizierbaren Fehlerquellen abgeleitet werden. Dass methodische Mängel des Zensusverfahrens im Hinblick auf die Erhebung der Zahl der ausländischen Einwohner vor der Durchführung des Zensus 2011 diskutiert worden sind, ist allerdings nicht erkennbar.

(3) Dass im Rahmen des Zensus 2011 keine Prüfbefragung im Bereich der Stadt B. ... stattgefunden hat, um die Höhe des Messfehlers quantifizieren zu können, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Ohne eine Prüfbefragung ist nach den nachvollziehbaren Darlegungen des Sachverständigen eine Bestimmung der Größe des Messfehlers ausgeschlossen. Eine solche Befragung greift allerdings – genauso wie die weiteren im Zusammenhang mit dem Zensus 2011 durchgeführten Befragungen – in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Sie bedarf somit einer gesetzlichen Grundlage, welche nicht vorhanden ist. Das Fehlen einer solchen Prüfbefragung führt auch nicht zur Verfassungswidrigkeit des ZensG 2011. Zum einen lässt die Quantifizierung der Fehlerquote Rückschlüsse auf die Aussagekraft des Ergebnisses zu, führt aber nicht unmittelbar zu einem genaueren Ergebnis. Zum anderen kann bei Einhaltung der dargestellten Standards davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisqualität des Zensus 2011 dem Ergebnis einer Totalerhebung jedenfalls nahekommt. Das Gesetz genügt damit den Anforderungen von Art. 28 Abs. 2 GG.

(4) Die von der Beigeladenen und der Beklagten vorgetragenen Maßnahmen, um Prozessfehler, d.h. Fehler bei der Dateneingabe und Verarbeitung, zu verhindern, genügen den Standards zur Er-

reichung eines hinreichend genauen Ergebnisses. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Existenzfeststellung ein Kriterium ist, für das es nur zwei mögliche Zustände (existent oder nicht existent) gibt. Aufgrund dessen ist die Fehlerwahrscheinlichkeit bei der Dateneingabe von Anfang an deutlich reduziert. Die Eingabe der erhobenen Daten in die IT-Anwendung des Zensus 2011 ist durch die Erhebungsstelle Bremerhaven erfolgt. Die damit verbundene Reduzierung der für diese Aufgabe verantwortlichen Personen vermeidet Qualitätsverluste durch eine personelle Ausweitung der Aufgabenwahrnehmung. Das Statistische Landesamt Bremen hat die vollständige Übertragung der Erhebungsunterlagen in die IT-Anwendung geprüft. Die Übermittlung der Daten an das Statistische Bundesamt ist alle zwei Wochen über gesicherte Datenverbindungen erfolgt. Das Statistische Bundesamt hat die Daten auf Vollständigkeit der Inhalte sowie die Vollzähligkeit der zu erwartenden Datensätze kontrolliert. Der Sachverständige geht ebenfalls davon aus, dass die Prozessfehler einen geringen Einfluss auf das Ergebnis der Einwohnerzählung haben (Seite 8 des Gutachtens). Dies hat er in der mündlichen Verhandlung bestätigt, auch wenn er auf Frage der Klägerin erklärt hat, dass Prozessfehler bei der Festsetzung der Einwohnerzahl der Stadt Bremerhaven nicht vollständig auszuschließen seien. Einzelne Fehler lassen indes keinen Schluss auf rechtlich zu beanstandende systematische Mängel des Verfahrens zu.

(5) Die Hochrechnung der Einwohnerzahl an Normalanschriften auf Grundlage der erhobenen Daten genügt ebenfalls den Standards zur Erreichung eines hinreichend genauen Zensusergebnisses. Die Beigeladene hat das Verfahren der Regressionsschätzung ausführlich erläutert. Es ist vor seiner Anwendung zudem wissenschaftlich untersucht worden (vgl. dazu Berg/Bihler, Das Hochrechnungsverfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2011, *Wirtschaft und Statistik* 4/2014, S. 317ff.). Die Klägerin hat ebenfalls keine Einwände gegen das Verfahren der Regressionsschätzung. Einer weiteren gerichtlichen Prüfung hat es daher insoweit nicht bedurft.

(6) Grund für noch weitergehende Überprüfungen des Ergebnisses des Zensus 2011 hinsichtlich der Einwohnerzahl der Stadt B. ... durch die Beklagte und die Beigeladene in Bezug auf die vom Sachverständigen benannten Fehlerquellen hat nicht bestanden. Denn Anhaltspunkte für eine *extreme* Abweichung der durch den Zensus ermittelten amtlichen Einwohnerzahl von der tatsächlichen Einwohnerzahl, die eine intensivere Prüfung erforderlich gemacht hätte, bestehen nicht. In dem angegriffenen Bescheid vom 03.06.2013 hat das Statistische Landesamt Bremen eine Bevölkerungszahl von 108.156 festgesetzt. Diese weicht um knapp 4 % von der Fortschreibung der Einwohnerzahl auf Grundlage der Volkszählung 1987 ab. Die Klägerin selbst schätzt, dass die Festsetzung um ca. 2500 Einwohner zu niedrig ist, was einer Abweichung von ca. 2,5 % entspricht.

dd) Eine darüber hinausgehende gerichtliche Kontrolle der Zensusergebnisse, insbesondere eine erneute Befragung der Sonderbereiche und der für die Haushaltsstichprobe ausgewählten Normalanschriften, kann nicht erfolgen. In tatsächlicher Hinsicht ist eine Überprüfung der Datenerhebung bei der Haushaltsstichprobe und der Befragung der Sonderbereiche zwar noch möglich. Nach Auskunft des Statistischen Bundesamts liegen die Erhebungsergebnisse auf Anschriftenebene (z. B. Max-Mustermann-Straße 2) noch vor. Allein diese Daten ermöglichen indes keine weitergehende Ergebniskontrolle. Vielmehr müssten sie mit vorhandenen Daten, insbesondere dem Melderegister, oder noch durch Zeugenvernehmungen im gerichtlichen Verfahren zu erhebenden Daten über die

an der Anschrift in der Vergangenheit wohnhaften Personen abgeglichen werden. Damit würden personenbezogene Daten, insbesondere Namen, Geburtsdaten und Wohnanschriften, Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens. Das ist aus gesetzlichen Gründen ausgeschlossen. Ein Abgleich der Ergebnisse des Zensus mit dem Melderegister würde gegen das aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgende Verbot des Melderegisterabgleichs verstoßen (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Juris Tz. 198ff.), das damit eine Schranke für die Überprüfung der Richtigkeit des statistischen Ergebnisses setzt (VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 40; BayVerwGH, Urt. 21.12.1994 – 4 B 93.244, Juris Tz. 37). Dies gilt selbst dann, wenn das Melderegister nicht abgeändert würde, sondern lediglich mögliche Fehlerquellen identifiziert würden (vgl. VGH Hessen, Urt. v. 19.09.1991 – 6 UE 2588/89, Juris Tz. 40). Denn bereits mit der Einführung der Daten in das gerichtliche Verfahren ist die Möglichkeit geschaffen, diese für den Verwaltungsvollzug zu verwenden, was mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unvereinbar ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Juris Tz. 196ff.). Auch können die Daten dadurch öffentlich werden. Zur Vermeidung dessen hat der Gesetzgeber in § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG eine spezifische Geheimhaltungspflicht für personenbezogene Daten, die im Rahmen einer Bundesstatistik erhoben worden sind, geschaffen. Diese sind geheim zu halten, soweit sich durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes ergibt. Eine solche im grundrechtlichen Interesse geschaffene Geheimhaltungspflicht ist nicht nur von der dazu verpflichteten Behörde, sondern ebenfalls im gerichtlichen Verfahren zu beachten. Dieser im Interesse der befragten Bürger geschaffene Schutz der gemachten Angaben würde unterlaufen, wenn durch Zeugenbefragungen im gerichtlichen Verfahren die statistischen Angaben in Verbindung mit namentlich benannten Bürgern gebracht würden.

Entgegen der Ansicht der Klägerin ist es auch nicht möglich, dass allein das Gericht unter Ausschluss der Beteiligten und der Öffentlichkeit eine solche Prüfung vornimmt. Das Gericht entscheidet nach § 101 Abs. 1 VwGO aufgrund mündlicher Verhandlung. Elektronische Dokumente von Behörden können zum Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens gemacht werden, es sei denn eine Geheimhaltungspflicht steht dem entgegen (§ 99 Abs. 1 VwGO). Sobald die Akten Gegenstand des Verfahrens sind, haben die Beteiligten ein Einsichtsrecht nach § 100 Abs. 1 VwGO. Unter Ausschluss der Beteiligten und der Öffentlichkeit erfolgt nach § 99 Abs. 2 VwGO lediglich die gerichtliche Prüfung, ob die Dokumente tatsächlich einer Pflicht zur Geheimhaltung unterliegen.

Aus den genannten Gründen kann die zwischen den Beteiligten strittige Frage, ob das Statistische Bundesamt nach § 19 ZensG 2011 berechtigt gewesen ist, personenbezogene Daten des Zensus 2011 zu löschen, offen bleiben. Die Daten hätten von vornherein nicht in das gerichtliche Verfahren eingeführt werden können.

Diese Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie bewirkt zwar, dass nicht sämtliche Verfahrensschritte des Zensus 2011 überprüft werden sowie von der Beklagten und der Beigeladenen im Einzelfall möglicherweise gemachte Fehler unerkannt bleiben. Allerdings findet die Einschränkung ihre Rechtfertigung im Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Entgegen der Ansicht der Klägerin entfällt durch eine beschränkte Kontrolle nicht die Rechtfertigung für den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Zwar ist es zutreffend, dass der mit der Durchführung des Zensus 2011 verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seine Rechtfertigung darin findet, dass eine möglichst genaue Bestimmung der tatsächlichen Einwohnerzahl als Grundlage für staatliche Entscheidungen erforderlich ist. Daraus kann indes keine Berechtigung abgeleitet werden, zur möglichst genauen Bestimmung der Einwohnerzahl unbeschränkt in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

einzugreifen. Eingriffe in dieses Recht bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die für die von der Klägerin vorgeschlagenen Überprüfungen nicht vorhanden ist.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Kostenentscheidung hinsichtlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen beruht auf § 162 Abs. 3 VwGO. Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt, wodurch sie ein Kostenrisiko nach § 154 Abs. 3 VwGO vermieden hat. Daher ist es billig, dass sie ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Berufung wird nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zugelassen. Es handelt sich um eine Rechtssache von grundsätzlicher Bedeutung. Welche verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen registergestützten Zensus zu stellen sind, ist eine schwierige Rechtsfrage. Gleiches gilt für die Frage, welche Vorgaben unmittelbar aus dem ZensusG 2011 folgen. Diese Fragen sind bislang obergerichtlich nicht entschieden worden. Sie haben zudem über den vorliegenden Fall hinaus Bedeutung, was an den mehreren hundert bundesweit gegen die Ergebnisse des Zensus 2011 anhängigen Klagen deutlich wird.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen und ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Die Berufung muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

gez. Wollenweber

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. Sieweke