



VERWALTUNGSGERICHT MAGDEBURG

Aktenzeichen: 1 A 347/13 MD

Verkündet am 27. September 2016
Kornewald, Justizfachangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der **Landeshauptstadt Magdeburg**, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Alter Markt, 39104 Magdeburg,

Klägerin,

g e g e n

das **Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt**, vertreten durch den Präsidenten,
Merseburger Straße 2, 06112 Halle,

Beklagter,

w e g e n

Feststellung der Einwohnerzahl nach dem Zensus 2011

hat das Verwaltungsgericht Magdeburg - 1. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 27. September 2016 durch den Richter am Verwaltungsgericht Zehnder als Vorsitzenden, den Richter am Verwaltungsgericht Jostschulte, die Richterin Dr. Furthmann sowie die ehrenamtliche Richterin Frau Döring die ehrenamtliche Richterin Frau Dowidat für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid des Beklagten, mit dem dieser ihre amtliche Einwohnerzahl festgestellt hat.

Mit Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen verpflichtete die Europäische Union ihre Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Volkszählung für das Jahr 2011.

Auf der Grundlage des von den statistischen Bundes- und Landesämtern zwischen den Jahren 2001 und 2003 durchgeführten Zensus-tests, mit dem die Folgen eines registergestützten Zensus, also einer Volkszählung durch die Auswertung von Melde- und sonstigen Verwaltungsregistern, untersucht wurde, verabschiedete der Bundestag das Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011. Dieses regelt in Ansehung der – auf der Grundlage der Ergebnisse des Zensus-tests – nunmehr für das Jahr 2011 geplanten registergestützten Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung den Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters (AGR). Befragungen von Einwohnern waren lediglich als Ergänzung vorgesehen. Am 16. Juli 2006 trat das Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 in Kraft, welches die konkrete Art der Durchführung des Zensus regelt. Danach oblag die Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung als registergestützte Zählung den statistischen Bundes- und Landesämtern. Zum Zweck der Ergebniskorrektur sieht das Zensusgesetz eine Mehrfachfalluntersuchung, also eine Untersuchung dahingehend, ob Personen für mehr als eine alleinige Wohnung oder Hauptwohnung gemeldet sind, vor. In Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern sollte dies anhand von Haushaltsbefragungen auf Stichprobenbasis und in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern durch konkrete Befragungen zur Klärung von Unstimmigkeiten erfolgen. Einheitliche Regelungen zum Stichprobenverfahren und zum Stichprobenumfang für die durchzuführende Haushaltsstichprobe wurden mit der Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 festgelegt.

Die amtlichen Einwohnerzahlen sollten zum Stichtag 9. Mai 2011 festgestellt werden, wobei u. a. zur Aktualisierung des AGR eine dreifache Datenübermittlung durch die Meldebehörden zum 1. November 2010, zum Berichtszeitpunkt und zum 9. August 2011 festgelegt wurde. Die Zusammenführung der jeweilig erhobenen Datensätze fand durch das Statistische Bundesamt statt, welches anhand der von den jeweiligen Meldebehörden übermittelten Daten bei Auftreten von Mehrfachfällen auch die Prüfung

und Korrektur der Daten der jeweiligen Melderegister vornahm. Anhand dieser Datengrundlage wurde die jeweilige amtliche Einwohnerzahl berechnet.

Per Email vom 10. Juni 2013 teilte der Beklagte der Klägerin mit, dass er beabsichtige, aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 für die Klägerin eine amtliche Einwohnerzahl von 228.144 Personen zum 9. Mai 2011 festzustellen und gab er ihr Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 12. Juli 2013.

Mit Schreiben vom 3. Juli 2013 wies die Klägerin darauf hin, sie habe durch die Zensusergebnisse einen Verlust von 3.454 Einwohnern (zum Stichtag 31. Dezember 2011) zu verzeichnen. Die Berechnungsmethode der Beklagten sei nicht ausreichend transparent. Die aufgeführten Zahlen stellten lediglich die Ergebnisse aus der Methode dar, eine qualitative Bewertung dieser Ereignisse finde jedoch nicht statt. Dabei sei die amtliche Einwohnerzahl mithilfe einer Regressionsschätzung (GREG-Schätzung) berechnet worden. Die dazugehörigen Qualitätsvariablen seien nicht veröffentlicht worden. Diese zeigten jedoch an, wie gut die Schätzung auf die Datengrundlage für sie gepasst habe. Der im Datenblatt angegebene einfache relative Standardfehler sei für eine qualitative Bewertung der Zensusergebnisse nicht ausreichend. Der dem Hochrechnungsverfahren zugrundeliegenden wissenschaftlichen Aufarbeitung zufolge sei davon auszugehen, dass für die Schätzung die Daten mehrerer Gemeinden innerhalb einer Domain hätten verwendet werden sollen. Ihr sei jedoch zuvor im Verwaltungsfahren mitgeteilt worden, dass die Schätzungen separat für jede Gemeinde durchgeführt würden. Somit bestehe eine Diskrepanz zwischen der verwendeten und der empfohlenen Methode, so dass die Qualität der Ergebnisse unter Umständen zusätzlich eingeschränkt werde. Auch das Stichprobendesign sei nicht transparent. Die Ergebnisse auf dem Datenblatt zeigten nicht, wie hoch der Anteil der Anschriften ohne gemeldete Person innerhalb der Stichprobe sei. Dieser Anteil könne aber für die Qualität der Hochrechnung der amtlichen Einwohnerzahl sehr entscheidend sein. Des Weiteren sei die Schichtnummer 8 mit einer Anschriften-Größenklasse von 38 bis 191 Personen überrepräsentiert. Gerade an Anschriften mit einer hohen gemeldeten Personenzahl sei mit einer hohen Varianz der gemeldeten Bevölkerungseinwohner zu rechnen. Im Zensus 2011 seien die amtlichen Einwohnerzahlen für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und Gemeinden ab 10.000 Einwohner unterschiedlich ermittelt worden. So sei die amtliche Einwohnerzahl für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern auf Stichprobenbasis mit dazugehöriger Hochrechnung berechnet worden. In Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern seien die Ergebnisse aus der Gebäude- und Wohnraumzählung mit der dazugehörigen Klärung von Unstimmigkeiten zur Berechnung verwendet worden. Dadurch seien Gemeinden ab 10.000 Einwohnern in der relativen Veränderung der amtlichen Einwohnerzahl um ca. 1,5 Prozent signifikant schlechter gestellt, als Gemeinden unter 10.000 Einwohnern. Dies gelte sowohl für die Bundesrepublik als auch innerhalb der Bundesländer. Mit Hilfe einer Regressionsanalyse sei zudem zu sehen, dass dieser Unterschied signifikant auf die unterschiedlichen Methoden zurückzuführen sei. Die zwei angewendeten unterschiedlichen Methoden verstießen gegen das Gleichheitsaxiom.

Mit Bescheid vom 29. Juli 2013 stellte der Beklagte für die Klägerin zum 9. Mai 2011 eine amtliche Einwohnerzahl von 228.144 Personen fest. Diese ergebe sich wie folgt: Gemäß dem Melderegisterbestand auf der Grundlage der Datenübermittlungen der Meldebehörden an das Statistische Bundesamt seien 4.798 Personen mit Nebenwohnung und 232.396 Personen mit alleiniger bzw. Hauptwohnung gemeldet gewesen. Im Rahmen der Mehrfachfalluntersuchung hätten sich 1.604 Übererfassungen und 7 Untererfassungen ergeben. An Anschriften mit Sonderbereichen hätten die Erhebungen 796 Übererfassungen und 991 Untererfassungen ergeben. Die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis habe 7.357 Übererfassungen und 4.507 Untererfassungen ergeben. Die Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis (einfacher relativer Standardfehler) betrage 0,45 %.

Am 2. September 2013 hat die Klägerin Klage erhoben.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 29. Juli 2013, zugestellt am 31. Juli 2013, Aktenzeichen 15003000Magd über die Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahl zum 9. Mai 2011 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte und den von dem Beklagten übersandten Verwaltungsvorgang. Diese Unterlagen waren Gegenstand der Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe:

Die Klage hat keinen Erfolg.

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der angegriffene Bescheid vom 29. Juli 2013, mit dem der Beklagte für die Klägerin zum 9. Mai 2011 eine amtliche Einwohnerzahl von 228.144 Personen festgesetzt hat, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I.

Die Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft und die Klägerin ist nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt, weil die Möglichkeit einer Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Mit dem Bescheid des Beklagten vom 29. Juli 2013 liegt ein jedenfalls formeller Verwaltungsakt i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (VwVfG) in Verbindung mit § 35 S. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) vor, gegen den die Anfechtungsklage statthaft ist (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 16. Auflage 2015, § 35 Rdnr. 3a). Dies ergibt sich aus seiner äußeren Gestaltung: Nicht nur wurde er ausdrücklich als "Bescheid" bezeichnet, er enthielt auch eine entsprechende Rechtsbehelfsbelehrung. Seine äußere Gliederung in Entscheidungsformel und Begründung entspricht der eines gewöhnlichen Verwaltungsakts. Daneben bestimmt § 1 Abs. 4 des Ausführungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zum Zensusgesetz 2011 (Zensusausführungsgesetz Sachsen-Anhalt – ZensAG LSA) vom 8. Juli 2010 (GVBl Seite 422), dass das Statistische Landesamt die durch den Zensus mit Stand vom 9. Mai 2011 ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen des Landes und der Gemeinden feststellt. Im Übrigen ist zwischen den Beteiligten unstrittig, dass die Festsetzung der Einwohnerzahl gegenüber der Klägerin eine verbindliche Regelung mit unmittelbarer Außenwirkung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG LSA i. V. m. § 35 S. 1 VwVfG ist. Auch im Rahmen der letzten Volkszählung war in der Rechtsprechung anerkannt, dass es sich bei der Festsetzung der Einwohnerzahl gegenüber einer Gemeinde um einen Verwaltungsakt handelt (VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 221, juris; VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13 -, Rdnr. 26, juris; VGH Hessen, Urteil vom 19. September 1991 – 6 UE 2588/89, Rdnr. 28, juris, Martini, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, Seite 100).

Das Rechtsschutzziel der Klägerin, die für sie durch den Bescheid vom 29. Juli 2013 festgesetzte Einwohnerzahl zu erhöhen, kann zudem bereits durch eine Anfechtung des Bescheides erreicht werden. Der aktuelle amtliche Bevölkerungsstand wird durch Fortschreibung nach § 5 BevStatG bestimmt. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BevStatG ist Grundlage für die Fortschreibung der jeweils letzte Zensus. In den neuen Bundesländern hat, anders als in den alten Bundesländern, im Jahr 1987 keine Volkszählung stattgefunden. Die letzte Volkszählung in der DDR wurde im Jahr 1981 durchgeführt. Für die Klägerin als Stadt im Land Sachsen-Anhalt wäre dementsprechend für die Fortschreibung die Einwohnerzahl zugrunde zu legen, wie sie sich zum 03. Oktober 1990 dargestellt hat (vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, erschienen am 15. Mai 2013, im Internet abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsfortschreibung2010130117004.pdf?__blob=publicationFile; vgl. weitergehend hierzu die zutreffenden Ausführungen des VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13 -, Rdnr. 27, a. a. O.).

Die Klägerin als Adressatin eines Verwaltungsakts, der ihre Einwohnerzahl verringert und sie damit belastet, kann sich auf eine mögliche Verletzung ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) und aus Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf LSA) berufen. Daher kann offenbleiben, ob es sich bei dem Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011, ZensG 2011) im Allgemeinen und der Qualitätsvorgabe des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 im Speziellen um eine drittschützende Norm handelt (vgl. hierzu: VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13 –, Rdnr. 29, a. a. O., sowie VGH Hessen, Urteil vom 19. September 1991 – 6 UE 2588/89 –, a. a. O.).

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden garantiert nicht nur deren generellen Bestand (sog. institutionelle Garantie) und eine eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung. Zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gehört nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1985 - 2 BvR 1808, 1809, 1810/82 -, BVerfGE 71, 25, 36 m. w. N.) auch die Finanzhoheit der Kommunen. Diese umschließt die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. November 2014 – LVG 15/13 –, Rdnr. 70, juris). Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden damit auch das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Das ergibt sich schon aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG; denn das dort verbrieftete Recht der Gemeinden, grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, setzt voraus, dass die Gemeinden über eine Finanzausstattung verfügen, die ihnen dies ermöglicht. Dass dies im Übrigen durch die Anfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG bestätigt und weiter materiellrechtlich verstärkt wurde, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, BVerwGE 145, 378 - 392, Rdnr. 11). Die Selbstverwaltungsgarantie räumt den Gemeinden darüber hinaus ein subjektiv-öffentliches Recht dahingehend ein, sich gegen jede Art von Eingriffen gerichtlich zur Wehr zu setzen (Mende, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Mai 2015, Art. 28, Rdnr. 45, zit. nach VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 223, a. a. O.). Diese subjektive Rechtsstellungsgarantie ergibt sich nicht zuletzt aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, wonach das Bundesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 28 GG durch Bundesgesetz entscheidet.

Für das Land Sachsen-Anhalt konkretisieren Art. 2 Abs. 3, 87 und 88 LVerf LSA die in Art. 28 GG enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Sie haben nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 sowie Abs. 2 GG. Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt enthält mit Art. 87 Abs. 3 einerseits und Art. 88 andererseits zwei selbständige Ausformungen der finanziellen Absicherung der Kommunen, kraft derer das Land zum einen Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen muss, die den Kommunen durch die Zuweisung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener

Verantwortung und durch die Übertragung von staatlichen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung entstehen. Zum anderen hat das Land dafür zu sorgen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichend sind. Dabei ist die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen auf Grund eines Gesetzes angemessen auszugleichen (Art. 88 Abs. 2 LVerf; vgl. hierzu: Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. November 2014 – LVG 15/13 –, a. a. O.).

Die Feststellung der Einwohnerzahl hat keine unmittelbare Finanzwirkung. Sie greift aber mittelbar in die Rechtsstellung der Klägerin ein, weil die Finanzausstattung der Gemeinde zwar nur mittelbar, aber maßgeblich von der amtlich festgestellten Einwohnerzahl abhängt. Der angefochtene Bescheid beeinflusst über die darin festgestellte Einwohnerzahl die Höhe der Zuweisungen die die Klägerin empfängt und dies wirkt sich, da diese Einwohnerzahl in der Folge fortgeschrieben wird, langfristig bis zur nächsten Volkszählung aus.

So ist die Einwohnerzahl ein maßgebliches Kriterium bei der Verteilung der Auftragskostenpauschale (§ 4 Abs. 2 Satz 1 des Finanzausgleichgesetzes (FAG LSA), GVBl. LSA 2012, 641, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2015 (GVBl. LSA Seite 656, 657)), bei der Verteilung der besonderen Zuweisungen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft (§ 4a Abs. 2 FAG LSA), bei der Verteilung der besonderen Zuweisungen für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz (§ 5 Abs. 4 Satz 1 FAG LSA), bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen (§ 12 Abs. 2 S. 5 FAG LSA i. V. m. § 13 Abs. 2 FAG LSA) und bei der Verteilung der Investitionspauschale (§ 16 Abs. 2 Satz FAG LSA). Als Einwohnerzahl im Sinne des FAG gilt die von dem Beklagten aufgrund einer allgemeinen Zählung der Einwohner oder deren Fortschreibung ermittelte Zahl (§ 25 Abs. 1 Satz 1 FAG LSA). Damit ist die Höhe der Zuweisungen mittelbar von der Einwohnerzahl abhängig. Die Schlüsselmasse umfasst u. a. 18 v. H. des Landesanteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern (§ 1 Abs. 2 S. 2 FAG LSA). Die Verteilung der Umsatzsteuer unter den Bundesländern richtet sich wiederum nach der Einwohnerzahl (vgl. § 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vom 20. Dezember 2001, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I 2001, 3955, 3956)).

Neben diesen finanziellen Auswirkungen wirkt sich die Einwohnerzahl auch in anderen Bereichen auf die Rechtsstellung der Klägerin aus. Gemäß § 36 Abs. 3 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung – GO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA Seite 288, 343) bestimmt sich die Zahl der Gemeinderäte nach der Einwohnerzahl und nach § 57 Abs. 3 S. 1 GO LSA wirkt sich diese auch auf die Rechtsstellung des Bürgermeisters aus.

Danach berührt die festgestellte Einwohnerzahl die Klägerin in ihrer Rechtsstellung (vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Zensusgesetz sowie zur Änderung von Statistikgesetzen, wonach die amtliche Einwohnerzahl als Bemessungsgrundlage in rund 50 Rechtsvorschriften genutzt wird, BR-Drucks. 3/09, Seite 20). Auch die Rechtsprechung zur letzten Volkszählung von 1987 ging davon aus, dass die Festsetzung der Einwohnerzahl einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellt, gegen den die betroffene Gemeinde mittels Anfechtungsklage vorgehen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 1992 – 7 C 33/91 –, juris; VGH Mannheim, Urteil vom 19. September 1991 – 6 UE 2588/89 bzw. 6 UE 2356/89 –, Rdnr. 29 bzw. 30, juris; BayVGH, Urteil vom 21. Dezember 1994 – 4 B 93.244 –, Rdnr. 29, juris).

Daneben ergibt sich die Klagebefugnis bei der Feststellung der Einwohnerzahl durch den Zensus auch noch mittelbar aus der Rechtsprechung zur konkreten Höhe der Finanzzuweisungen. Im Rahmen eines Streits über die Höhe konkreter Finanzzuweisungen kann nämlich die Gemeinde nach der obergerichtlichen Rechtsprechung nicht mit dem Einwand gehört werden, die Ergebnisse der Volkszählung seien unrichtig und sie habe in Wahrheit eine höhere Einwohnerzahl. Diesen Einwand müssen die Gemeinden gegen das Ergebnis der Volkszählung erheben (vgl. BayVGH, Urteil vom 23. Juni 1994 – 4 B 92.3531 –, Rdnr. 11, juris). Wenn die Klägerin jedoch beim Streit über die Höhe der Zuweisungen keine höhere Einwohnerzahl geltend machen kann, muss sie dies nach der Durchführung des Zensus anbringen können. Ansonsten würden die Gemeinden bezüglich der Einwohnerzahlfestsetzung rechtsschutzlos gestellt werden. Dies wäre mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar. Auch deshalb geht das Bundesverwaltungsgericht von einer Obliegenheit der Gemeinde aus, die festgestellte Einwohnerzahl im Beanstandungsfall gerichtlich überprüfen zu lassen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. März 1992 – 7 B 24/92 –, Rdnr. 3, juris, zitiert nach VG Regensburg, Urteil vom 06. August 2015 – RO 5 K 13.2149 –, Rdnr. 226, a. a. O.). Da sich alle Volkszählungen in ihren rechtlichen Auswirkungen auf die Stellung der Gemeinden nicht unterscheiden, sind die genannten Entscheidungen auch auf den Zensus 2011 anwendbar (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 –, Rdnr. 227, a. a. O.).

Zwar besteht 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, Seite 30 ff.; ähnlich OVG Bremen, Beschluss vom 30. September 2014 – 1 B 207/14 –, a. A. VG Cottbus, Urteil vom 27. Juni 2013 – 1 K 951/10, Rdnr 62, juris; zit. nach: VG Bremen, Urteil vom 06. November 2014 – 4 K 841/13 –, Rdnr. 30, a. a. O.).

II.

Der streitgegenständliche Bescheid vom 29. Juli 2013 beruht auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage und wird deren Anforderungen in formeller und in materieller Hinsicht gerecht.

1.

Der Bescheid beruht auf § 1 Abs. 3 Nr. 1, § 2 Abs. 2 S. 1 ZensG 2011 i. V. m. § 1 Abs. 1 ZensAG LSA. Danach stellt das Statistische Landesamt die durch den Zensus mit Stand vom 9. Mai 2011 ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen des Landes und der Gemeinden fest. Dabei ist die amtliche Einwohnerzahl einer Gemeinde die Gesamtzahl der Personen, die ihren üblichen Aufenthaltsort in der Gemeinde haben. Der Zensus dient der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden und der Bereitstellung der Grundlage für die Fortschreibung der amtlichen Einwohnerzahlen für die Zeit zwischen zwei Volkszählungen.

Das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 GG unterliegt dem einfachen Gesetzesvorbehalt, sodass auch die Festsetzung der amtlichen Einwohnerzahl gegenüber Gemeinden einer Ermächtigungsgrundlage bedarf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 - 161). Eine solche einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage liegt mit § 1 Abs. 3 Nr. 1, § 2 Abs. 2 S. 1 ZensG 2011 i. V. m. § 1 Abs. 1 ZensAG LSA vor. Hierin ist zwar eine ausdrückliche Verwaltungsaktsbefugnis des Statistischen Landesamtes hinsichtlich der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl nicht vorgesehen. Nachdem die Einwohnerzahl jedoch als verbindliche Grundlage für die Fortschreibung der amtlichen Einwohnerzahlen dienen soll, ergibt sich die Verwaltungsaktsbefugnis jedenfalls aus Sinn und Zweck der Norm (so auch VG Bremen, Urteil vom 06. November 2014 - 4 K 841/13 -, Rdnr. 35, a. a. O.).

2.

Die Rechtsgrundlage genügt nach Ansicht der entscheidenden Kammer, ebenso wie auch die weiteren Regelungen des Zensusgesetzes und der Stichprobenverordnung, den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Weder liegt ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot vor, noch enthält § 2 Abs. 2 StichprobenV eine unzulässige dynamische Verweisung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung des Zensusgesetzes und der Stichprobenverordnung zukommt.

Der erhebliche Einfluss der Einwohnerzahl auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, die – insbesondere über die Einteilung der Wahlkreise betroffene – Wahlrechtsgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und die Erstellung von Statistiken für Bundeszwecke gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG machen

eine möglichst genaue Bestimmung der Einwohnerzahl unerlässlich. Dazu ist es – ausweislich der Ergebnisse des Zensus-tests – unvermeidbar, dass zu einem gewissen Anteil Auskünfte aus Befragungen von Bürgern einfließen müssen, um Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung möglichst genau erfassen und fehlerhafte Melderegister korrigieren zu können (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Ergebnisse des Zensus-tests, in: Destatis: Auszug aus Wissenschaft und Statistik, statistisches Bundesamt 2004, Seite 824 ff.). Bei einer herkömmlichen Volkszählung werden daher die amtlichen Einwohnerzahlen für Länder und Gemeinden nicht durch eine bloße Auswertung von Registern, sondern nach einheitlichen Verfahren durch flächendeckende Begehung und Zählung der Personen ermittelt (Ergebnisse des Zensus-tests, Seite 830).

Dem Ziel einer möglichst genauen Feststellung der Einwohnerzahl steht jedoch das mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützte Interesse des Bürgers entgegen, grundsätzlich selbst darüber zu bestimmen, ob und in welchem Umfang er seine Person betreffende Daten preisgibt und wie diese verwendet werden dürfen (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83 –, BVerfGE 65, 1 - 71). Aufgabe des Gesetzgebers ist es, dieses Problem der praktischen Konkordanz zu lösen. Hierfür hat er die gegensätzlichen verfassungsrechtlichen Positionen in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und so zu begrenzen, dass sie alle möglichst weitgehend wirksam werden (BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 1998 - 27.01.1998 - 1 BvL 15/87 -, Rdnr. 28, juris).

Nicht gefordert werden kann, dass die Auswirkungen eines Gesetzes mit hinreichender Wahrscheinlichkeit oder gar Sicherheit übersehbar sein müssten. Insoweit verfügt der Gesetzgeber vielmehr in spezieller Ausprägung des Gestaltungsspielraums über eine Einschätzungsprärogative (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 -, Rdnr. 188 ff., juris). Bei der Regelung komplexer Sachgebiete, zu denen die Regelung und Durchführung von Volkszählungen zweifellos zählt, ist daher eine vertretbare Prognose des Gesetzgebers zwar erforderlich, aber auch ausreichend. Eine Prognose ist als Wahrscheinlichkeitsurteil unweigerlich mit Unsicherheit verbunden. Deren Grad hängt von Faktoren verschiedener Art ab, insbesondere von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter (vgl. BVerfG, Urteil vom 01. März 1979 – 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78 –, BVerfGE 50, 290 - 381). Trifft die Prognose nach Vollzug des in Rede stehenden Gesetzes nicht ein, führt dies daher nicht unmittelbar zur Verfassungswidrigkeit desselben; allerdings trifft den Gesetzgeber insoweit eine Beobachtungs- und gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht (vgl. VG Bremen, Urteil vom 06. November 2014 – 4 K 841/13 –, a. a. O. m. w. N.). Insoweit führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 -, Rdnr. 179, a. a. O.) aus:

„(...) Die Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung entwickeln sich stetig weiter. Diese Entwicklung darf der Gesetzgeber nicht unberücksichtigt lassen. Er muss ungewissen Auswirkungen eines Gesetzes dadurch Rechnung tragen, dass er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die Auswirkungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können (BVerfGE 50, 290 (334)); bei einer sich später zeigenden Fehlprognose ist er zur Korrektur verpflichtet (vgl. BVerfG, a.a.O. (335)). Der Gesetzgeber kann aufgrund veränderter Umstände zur Nachbesserung einer ursprünglich verfassungsgemäßen Regelung gehalten sein (vgl. BVerfGE 56, 54 (78 f.) m. w. N.). Ebenso muss er bei der Anordnung einer statistischen Erhebung anhand des erreichbaren Materials prüfen, ob eine Totalerhebung trotz einer inzwischen fortgeschrittenen Entwicklung der statistischen und sozialwissenschaftlichen Methoden noch verhältnismäßig ist. (...)“

Im Rahmen seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht oblag dem Gesetzgeber folglich im Nachgang zur letzten Volkszählung im Jahr 1987 und den hierzu erlassenen Gesetzen für die Durchführung künftiger Volkszählungen die Prüfung möglicher, mit geringeren Grundrechtseingriffen behafteter, Alternativen zur traditionellen Totalerhebung. Dem ist der Gesetzgeber mit dem Zensustest nachgekommen. Die über einen Zeitraum von drei Jahren durchgeführten wissenschaftlichen und statistischen Untersuchungen führten ihn letztlich zu dem Ergebnis, dass ein registergestützter Zensus in Deutschland machbar ist, dessen Ergebnisgenauigkeit – mit Hilfe einer durch primärstatistische Verfahren ergänzten Registernutzung – mit traditionellen Totalerhebungen vergleichbar ist (Ergebnisse des Zensustests, Seite 824 ff.). In Ansehung dessen ist die Entscheidung des Gesetzgebers gegen eine zwangsläufig in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger eingreifende Totalerhebung für einen mit geringeren Belastungen verbundenen registergestützten Zensus rechtlich nicht zu beanstanden (vgl. weitergehend hierzu die zutreffenden Ausführungen des VG Bremen, Urteil vom 06. November 2014 - 4 K 841/13 -, Rdnr. 40 - 43, a. a. O.).

Die vom ZensG 2011 vorgesehenen unterschiedlichen Methoden zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl für Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern verstoßen nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet, einzelne Gemeinden oder Gemeindeverbände aufgrund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen, und ist verletzt, wenn für eine unterschiedliche Behandlung kein sachlicher Grund besteht. Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, finanzielle Begünstigungen und Vorteile nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen Kommunen zu verteilen; auch dürfen die Modalitäten des Verteilungssystems nicht zu willkürlichen Ergebnissen führen (vgl. BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, BVerfGE 137, 108 – 185, Rdnr. 108). Fordert das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung eine gleichmäßige Verteilung knapper Mittel oder Güter zwischen den konkurrierenden Kommunen, so ist aus Gründen der Rechts-

staatlichkeit ein transparentes Verteilungsverfahren zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, a. a. O., Rdnr. 110).

Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot findet sinngemäß auch auf die Feststellung der Einwohnerzahl Anwendung. Zwar führt die amtliche Feststellung der Einwohnerzahl nicht unmittelbar zur Verteilung finanzieller Mittel zwischen den Gemeinden, jedoch ist die Einwohnerzahl, wie vorangehend dargestellt, maßgebliches Kriterium für finanzielle Zuteilungsentscheidungen. Eine Überprüfung der Einwohnerzahl findet im Rahmen der Finanzverteilung allerdings nicht statt. In der Folge muss sich daher auch die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl an den genannten Maßstäben für Finanzzuweisungen orientieren (VG Bremen, Urteil vom 06. November 2014 – 4 K 841/13 –, Rdnr. 45, a. a. O.; VG Regensburg, Urteil vom 06. August 2015 – RO 5 K 13.2149 –, Rdnr. 237, a. a. O.).

Dementsprechend muss einerseits die Durchführung unterschiedlicher Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl sachlich gerechtfertigt sein, andererseits darf die Verwendung unterschiedlicher Methoden nicht zu erheblichen Differenzen bei der Ergebnisgenauigkeit führen.

Das ZensG 2011 sieht für Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern unterschiedliche Erhebungsmethoden vor. Während etwa für Normalanschriften gemäß § 7 ZensG 2011 in größeren Gemeinden zum Zweck der Ergebniskorrektur die Durchführung einer Haushaltsstichprobe vorgesehen ist, werden gemäß § 16 ZensG 2011 in kleineren Gemeinden solche Befragungen nur zur Klärung von Unstimmigkeiten durchgeführt. Daneben werden kleinere und größere Gemeinden auch im Hinblick auf die von § 15 ZensG 2011 geregelte Mehrfachfalluntersuchung unterschiedlich behandelt. Aus Sicht der entscheidenden Kammer genügt diese gesetzgeberische Festlegung unterschiedlicher Verfahren dem Gebot der kommunalen Gleichbehandlung.

Zwar lassen die ersten Auswertungen des Zensus 2011 vermuten, dass es zu nicht unerheblichen Differenzen bei der Ergebnisgenauigkeit gekommen ist (vgl. Christensen et al.: Everything counts! – Warum kleine Gemeinden die Gewinner der Zensuserhebung 2011 sind, im Internet abrufbar unter <https://arxiv.org/pdf/1409.1360.pdf>, sowie das wohl als Grundlage hierzu von Hoppe/Spandel erstellte paper). Hiernach weisen Gemeinden unterhalb von 10.000 Einwohnern signifikant geringere relative Verluste in den Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 im Vergleich zu Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern auf. Die prozentualen Veränderungen der amtlichen Einwohnerzahl in Gemeinden mit einer Größe von 10.001-12.000 Einwohnern sind danach mehr als doppelt so groß wie in Gemeinden mit 8.001-10.000 Einwohnern. Die mögliche schlechtere Qualität der Melderegister in größeren Städten kann nach dieser Untersuchung nicht als Ursache hierfür herangezogen werden. Vielmehr hat im Ergebnis der Untersuchung die Verwendung unterschiedlicher Zensusmethoden zu signifikanten und strukturellen Unterschieden geführt.

Allerdings führen diese Ergebnisse – ihre Richtigkeit und eine Bestätigung durch die von § 17 ZensG 2011 vorgesehenen Qualitätskontrollen unterstellt – nicht unweigerlich zu einem Verstoß gegen das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung.

Bei Schaffung des ZensG 2011 ging der Gesetzgeber davon aus, dass es durch die Verwendung unterschiedlicher Methoden gerade nicht zu größeren Abweichungen hinsichtlich der Ergebnisqualität kommen würde. Diese Einschätzung ist vom Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, da sie auf dem über einen Zeitraum von drei Jahren durchgeführten Zensusstest und mithin auf wissenschaftlichen Untersuchungen aufbaut. Nach den Simulationsrechnungen des Zensusstests ergab sich, dass die unterschiedlichen Verfahrensweisen für kleinere und größere Gemeinden sachlich gerechtfertigt waren. Die Ergebnisse des nach aktuellen wissenschaftlichen Standards durchgeführten Zensusstests legte der Gesetzgeber seinem Gesetzesentwurf zugrunde. So führt er in der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 16/12219, Seite 44) aus:

"Nach den Ergebnissen des Zensusstests eignet sich die Haushaltsstichprobe besonders dafür, die Fehlerhäufigkeit sowohl für die Über- als auch für die Untererfassungen der Melderegister in Gemeinden mit 10.000 oder mehr Einwohnern zu ermitteln. Für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern erwies sich die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten als das optimale Instrument, um die Fehlerraten mit einer vergleichbaren Genauigkeit zu ermitteln, wie dies bei Gemeinden über 10.000 Einwohnern durch die Stichprobe geschieht. 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."

Wenn in Folge in kleineren Gemeinden ein erheblich größerer Gesamtstichprobenumfang zugrunde zu legen wäre, mit dem insbesondere nahezu der Großteil der Einwohner betroffen wäre, käme dies wiederum einer Totalerhebung gleich, wie der Gesetzgeber sie gerade - auch in Folge des Volkszählungsurteil, s. o. - zu vermeiden hatte. Überdies weisen nach den Ergebnissen des Zensusstests die Melderegister kleinerer Gemeinden eine geringere Fehlerrate als die größerer Gemeinden auf (Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Zensusstests, Wirtschaft und Statistik 8/2004, Seite 816). Als Korrekturmaßnahme für kleinere Gemeinden sieht § 16 ZensG 2011 daher Befragungen zur Klärung von Unstimmigkeiten vor. Hierzu ist in der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 16/12219, Seite 44) ausgeführt:

"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 Adressen 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 Haushaltegenerierung auffällig gewordenen Wohnungen, lässt sich nach den Ergebnissen der Simulationsrechnungen mit den Daten des Zensusstests 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. Für alle anderen Gebäudegrößen weist die Klärung unplausibler Fälle in der Haushaltegenerierung ein sehr viel ungünstigeres Verhältnis zwischen Befragungsaufwand und Bereinigungseffekt auf. (...) Wie die Untersuchungen des statistischen Amtes des Freistaates Bayern zeigen, würde eine Beschränkung der primärstatistischen Klärung auf Einfamilienhäuser zu einer Übererfassungsrate 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 Anschriften zu befragen. Hierbei ergäbe sich für die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern eine durchschnittliche Übererfassungsrate von 0,72 Prozent und eine Untererfassungsrate von 0,87 Prozent."

In Ansehung dessen, dass der Gesetzgeber seine Prognose gestützt auf die wissenschaftlichen und statistischen Untersuchungen im Zensusstest sowie die daran anknüpfenden Untersuchungen der Statistischen Bundes- und Landesämter gestützt hat sowie in Ansehung dessen, dass eine registergestützte Volkszählung in Deutschland vor der Durchführung des Zensus im Jahr 2011 noch nicht stattgefunden hat und dem Gesetzgeber somit das Erfahrungswissen fehlt, ist die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich (zur allerdings bestehenden Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers vgl. VG Bremen, Urteil vom 06. November 2014 – 4 K 841/13 –, Rdnr. 54, a. a. O.).

Daneben hat der Gesetzgeber auch nicht gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG verstoßen, weil sich in § 2 Abs. 2 StichprobenV keine unzulässige dynamische Verweisung findet.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 legt die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates das Stichprobenverfahren und den Stichprobenumfang durch Rechtsverordnung fest. Diesem Zweck dient die am 01. Juli 2010 in Kraft getretene Stichprobenverordnung. Diese regelt in § 3 StichprobenV, dass der jeweilige Stichprobenumfang für jedes Erhebungsgebiet individuell zu bestimmen ist und legt hinsichtlich des Stichprobenverfahrens in § 2 Abs. 2 StichprobenV fest, dass bei der Erstellung des Stichprobenplans und der Stichprobenziehung die Qualitätsvorgaben aus dem vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens zu berücksichtigen sind. Hierin liegt jedoch kein Verstoß gegen Art.

80 Abs. 1 Satz 4 GG, weil die Stichprobenverordnung auf ein zum Zeitpunkt der Verordnungserlasses noch unbekanntes künftiges Forschungsgutachten verweise.

Zum einen waren dem Gesetzgeber die Ergebnisse des Forschungsprojekts vor Inkrafttreten der Stichprobenverordnung bekannt. So wurden die Vorschläge des Gutachtens zum Stichprobenforschungsprojekt von den Statistischen Ämtern der Länder und der Zensuskommission eingehend erörtert (vgl. BR-Drucks. 114/10, Seite 5) und führten im Rahmen des Forschungsprojekts durchgeführte Neuberechnungen überdies zur Anfügung von § 2 Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 StichprobenV (vgl. BR-Beschluss vom 07. Mai 2010, BR-Drucks. 114/10). Zum anderen regelt Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG nur, unter welchen Bedingungen die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen weiter übertragen werden darf. Eine solche Ermächtigung enthält § 2 Abs. 2 StichprobenV jedoch – ungeachtet der Frage, ob eine solche Subdelegation auf einen Privaten rechtlich überhaupt möglich wäre – gerade nicht. § 2 Abs. 2 StichprobenV gibt lediglich vor, die Qualitätsvorgaben aus dem in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt seien "zu berücksichtigen". Eine Bindung an die Empfehlungen des Forschungsprojekts dahingehend, dass die statistischen Bundes- und Landesämter diese zwingend umzusetzen haben, lässt sich hieraus nicht ableiten (ausführlich hierzu VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 261 - 271, a. a. O.).

3.

Der streitgegenständliche Bescheid ist nicht wegen einer unzureichenden Begründung aus formellen Gesichtspunkten rechtswidrig. Die Klägerin macht geltend, der Transparenz der Berechnungen der amtlichen Einwohnerzahl sei durch das Datenblatt nicht ausreichend Genüge getan. Die aufgeführten Zahlen stellten lediglich die Ergebnisse aus der Methode dar, eine qualitative Bewertung dieser Ergebnisse finde jedoch nicht statt. Dabei sei die amtliche Einwohnerzahl mithilfe einer Regressionsschätzung (GREG-Schätzung) berechnet worden. Die dazugehörigen Qualitätsvariablen der Regressionsschätzung wie das Bestimmtheitsmaß oder die Signifikanz der exogenen Variablen seien nicht veröffentlicht worden. Diese zeigten jedoch an, wie gut die Schätzung auf die Datengrundlage für die Klägerin gepasst hätte. Der im Datenblatt angegebene einfache relative Standardfehler sei für eine qualitative Bewertung der Zensusergebnisse nicht ausreichend.

Nach § 39 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ist ein schriftlicher oder elektronischer sowie ein schriftlich oder elektronisch bestätigter Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (Satz 2). Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (Satz 3). Wegen des Rechtsstaatsprinzips und wegen Art. 19 Abs. 4 GG soll die Begründung den Adressaten in die Lage versetzen, seine Rechte sachgemäß verteidigen zu kön-

nen, um nicht nur zum bloßen Objekt des Verfahrens zu werden (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage 2014, § 39 Rdnr. 2).

Aus dem Datenblatt des streitgegenständlichen Bescheids geht zu allen Teilen des Zensus hervor, wie sich die einzelnen Bausteine auf die Einwohnerzahlfestsetzung bei der Klägerin ausgewirkt haben. Sowohl bei der Mehrfachfalluntersuchung und den Sonderbereichserhebungen als auch bei der Haushaltsstichprobe wird aufgelistet, wie viele Personen jeweils als Über- oder Untererfassungen verbucht wurden. Bezüglich der Stichprobe geht aus dem Datenblatt daneben hervor, wie viele Anschriften in die Stichprobe gezogen wurden, wie viele Personen befragt wurden und wie hoch die Anzahl an Fehlbeständen, Karteileichen und paarigen Personen vor der Hochrechnung war. Zwar ist anhand dieser Daten nicht nachvollziehbar, wie damit die festgestellte Einwohnerzahl letztlich ermittelt worden ist. Dies war aber aus zwingenden tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Gründen weder möglich noch rechtlich geboten.

Inhalt und Umfang der Begründung eines Bescheids richten sich nach den Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebiets und den Umständen des Einzelfalls (BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 1965 - II C 3.63 -, Rdnr. 31, juris; BVerwG, Urteil vom 20. Februar 1990 - 1 C 42/83 -, Rdnr. 34, juris). Die Begründungsanforderungen an einen Bescheid richten sich nach der jeweiligen Einzelmaterie. Erhöhte Anforderungen an eine Bescheidsbegründung können nur dann gestellt werden, wenn dies rechtlich zulässig ist und für den Bescheidsempfänger einen entsprechenden Erkenntnisgewinn bedeutet.

Weil der Zensus die Rechte der von der Volkszählung betroffenen Bürger berührt, sind dem Umfang der Begründungsanforderungen verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Volkszählung von 1987 entschieden, dass es bei Durchführung und Organisation der Datenerhebung und Datenverarbeitung besonderer Vorkehrungen bedarf, da die gesammelten Informationen während der Phase der Erhebung und Verarbeitung noch individualisierbar sind. Von besonderer Bedeutung für statistische Erhebungen sind wirksame Abschottungsregeln nach außen. Für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf es, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist, einer strikten Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben. Gleiches gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung. Zur Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürger bei der Durchführung einer Volkszählung bedarf es ergänzender verfahrensrechtlicher Vorkehrungen im Rahmen der Durchführung und Organisation. Die Daten müssen gelöscht werden, wenn sie nicht mehr zu statistischen Zwecken benötigt werden. Bis dahin müssen sie unter besonderem Verschluss gehalten werden, was sowohl Verschlüsselungspflichten als auch Zugangsbeschränkungen nach sich zieht. (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 -, juris; zit. nach VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 275, a. a. O.).

Das verfassungsrechtlich notwendige Statistikgeheimnis darf nicht über besondere Anforderungen an die Begründungspflicht aufgeweicht werden. Das Gebot der Abschottung der Statistik und das Gebot der möglichst frühzeitigen Anonymisierung stehen einer Forderung nach Einzelangaben zu den Ergebnissen der Stichprobe entgegen. Insbesondere diese beiden Gebote wären erheblich gefährdet, wenn der Beklagte Einzelangaben zu den Erhebungen an die Klägerin weitergeben würde. Die Preisgabe von Einzelangaben zu den Erhebungsergebnissen würde das Gebot der Anonymisierung verletzen. Sie wäre allerdings für die Klägerin notwendig, weil die Klägerin nur durch konkrete Angaben auf Personenebene die Ergebnisse tatsächlich nachvollziehen und damit kontrollieren könnte. Daneben würde durch die Preisgabe von personenbezogenen Daten an die Klägerin die Wirksamkeit der Abschottungsregeln der Statistik bedeutend beeinträchtigt werden.

Unter Abwägung der Rechtsschutzgarantie der Klägerin mit dem Schutz der persönlichen Daten der betroffenen Bürger kann die Rechtsschutzgarantie der Klägerin nicht so weit gehen, dass sie umfassend Einblick in sämtliche Einzelangaben zu den Erhebungsvorgängen bekommt. Zu berücksichtigen ist, dass für die Klägerin ein Erkenntnisgewinn im Sinne einer Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses erst mit einem Einblick in den Gesamtdatenbestand des Zensus, wo die Daten aller Melderegister des Bundesgebiets zusammengefasst wurden, eintreten würde. Die Haushaltsstichprobe hatte bezüglich der Einwohnerzahlfeststellung lediglich die Aufgabe, zu prüfen, ob die an einer Anschrift gemeldete Person auch tatsächlich dort existent ist oder nicht und diente nicht dazu, den Wohnstatus der befragten Person festzulegen. Die endgültige Anzahl der Über- und Untererfassungen steht mithin erst nach der Mehrfachfalluntersuchung fest. Mit einer auch die Mehrfachfalluntersuchung umfassenden Begründungspflicht wäre das informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht nur der Einwohner der Klägerin, sondern das aller gemeldeten Bundesbürger betroffen. Bei einer derart umfassenden Begründungspflicht würden die widerstreitenden verfassungsrechtlichen Rechtspositionen nicht in einen gerechten Ausgleich gebracht, sondern hätte sich die Rechtsschutzgarantie zugunsten der Klägerin zu Lasten der Bürgerrechte weitestgehend durchgesetzt (so auch VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 277, a. a. O.).

Der Beklagte hat zum Ausgleich der statistisch geforderten Geheimhaltung das Ermittlungsverfahren und das anschließende Hochrechnungsverfahren besonders ausgestaltet, um die Selbstverwaltungsgarantie der Klägerin bei Durchführung des Zensus zu schützen. So wurde die endgültige Anzahl an Karteileichen und Fehlbeständen erst durch einen Abgleich mit dem bereinigten Melderegister festgelegt. Das Stichprobendesign enthält Vorkehrungen, um bei der Auswahl der Adressen extremen Gewichtungen einzelner Schichten vorzubeugen. Diese Vorgaben sichern eine gleichbleibende Präzision der Hochrechnung unter den verschiedenen Gemeinden ab. Des Weiteren hat der Beklagte die Erhebungsbeauftragten umfangreich geschult, Unterlagen auf Vollständigkeit und Vollzähligkeit geprüft und den Erhebungsbeauftragten Dokumentationspflichten auferlegt.

Angesichts der Entscheidung des Gesetzgebers, über ein bundesweites Personenregister und eine Mehrfachfalluntersuchung und damit über einen tiefen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger eine Doppelzählung zu verhindern, ist eine strikte Geheimhaltung verfassungsrechtlich geboten. Die Pflicht zur Begründung des Bescheides ist durch dieses Gebot begrenzt. Dieser begrenzten Begründungspflicht ist der Beklagte in dem angegriffenen Bescheid ausreichend nachgekommen (so auch VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 281, a. a. O.).

4.

Die in dem streitgegenständliche Bescheid getroffene Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl der Klägerin ist auch aus materiellen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Sie genügt den Anforderungen, die sich in verfassungskonformer Auslegung aus dem ZensG 2011 ergeben.

a.

Die Klägerin kann die Rechtmäßigkeit der amtlichen Feststellung der Zahl ihrer Einwohner nicht erfolgreich mit der Begründung angreifen, die festgestellte Einwohnerzahl stimme mit der tatsächlichen Anzahl ihrer Einwohner nicht überein.

Die Klägerin hat nicht angegeben, wieviel Einwohner im Sinne des Zensusgesetzes sie zum Stichtag tatsächlich hatte. Sie stellt lediglich die amtliche Feststellung des Beklagten in Frage, ohne selbst dieser Feststellung die ihrer Ansicht nach zutreffende Einwohnerzahl entgegenzusetzen. Auch die Klägerin geht davon aus, dass die Zahl der Einwohner, wie sie in ihrem Einwohnermelderegister registriert ist, die tatsächlichen Einwohnerverhältnisse in ihrem Bereich nicht genau widerspiegelt, dass mithin die Zahl der Eintragungen in ihrem Einwohnermelderegister mit einem Fehler behaftet ist. Sie hat ihre Auffassung, dieser Fehler sei nicht so groß, dass sich damit die Differenz zwischen der von dem Beklagten getroffenen amtlichen Feststellung und den Eintragungen in ihrem Einwohnermelderegister erklären ließe und aus diesem Grunde müsse die Feststellung des Beklagten fehlerhaft sein, jedoch nicht hinreichend untermauert. Die von der Klägerin zur Stützung ihrer Zweifel vorgetragene Umstände sind nicht geeignet, die amtliche Feststellung des Beklagten hinreichend in Zweifel zu ziehen.

Im Übrigen fordert das Zensusgesetz nicht die Ermittlung der tatsächlichen Anzahl der Einwohner und ist eine Ermittlung der tatsächlichen Anzahl der Einwohner auch nicht mit Hinblick auf Art. 28 GG erforderlich. Das Zensusgesetz selbst geht von einer gewissen Fehlerhaftigkeit der Ergebnisse der Zenserhebung aus. Dies ergibt sich schon 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. Der Gesetzgeber hat in seiner

Begründung selbst ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er es auch bei anderen Methoden für den Zensus für unmöglich hält, die Einwohnerzahl ohne eine gewisse Fehlerquote zu bestimmen (vgl. BT-Drucks. 16/12219, Seite 31; zit. nach VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13 -, Rdnr. 57, a. a. O.). § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 muss mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG auch nicht verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass daraus ein Anspruch auf Festsetzung der tatsächlichen Einwohnerzahl abgeleitet werden kann (für die Volkszählung 1987: VGH Hessen, Urteil vom 19. September 1991 – 6 UE 2588/89 -, Rdnr. 41, a. a. O.; zit. nach VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13 -, Rdnr. 57, a. a. O.). Mit Art. 28 Abs. 2 GG sollten keine tatsächlich unmöglichen Ansprüche normiert werden. Sowohl die Feststellung der Einwohnerzahl im Wege der primärstatistischen Vollerhebung („klassische Volkszählung“ oder Totalerhebung) als auch die Feststellung der Einwohnerzahl im Wege des stichprobenbasierten Zensus sind fehlerbehaftet. So können auch bei der primärstatistischen Vollerhebung ergebnisrelevante Fehler, gerade auch bei der Erhebung der Daten insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Vollständigkeit der Erfassung der Daten, nicht vollständig ausgeschlossen werden. Ein solcher Anspruch der Gemeinden würde zu einem erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ihrer Einwohner führen, für den kein rechtfertigender Grund ersichtlich ist. Im Übrigen sind die finanziellen und strukturellen Folgen für die Gemeinde bei geringen Abweichungen der festgesetzten von der tatsächlichen Einwohnerzahl nicht derart schwerwiegend, dass die Wahrnehmung und Erfüllung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft substantiell beeinträchtigt wird (vgl. auch: VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13 -, Rdnr. 57, a. a. O.).

b.

Die Klägerin kann die Rechtmäßigkeit der amtlichen Feststellung der Zahl ihrer Einwohner nicht erfolgreich mit der Begründung angreifen, die Feststellung ihrer Einwohnerzahl sei fehlerhaft erfolgt.

aa.

Fehler im Bereich der Datenerhebung selbst sind für das Gericht nicht ersichtlich. Der Beklagte hat die Anforderungen zum Stichprobenverfahren und zum Stichprobenumfang, wie sie in der Stichprobenverordnung (StichprobenV) festgehalten sind, eingehalten.

Aus den jeweiligen Melderegistern standen zu den jeweiligen Anschriften die Gesamtzahl der gemeldeten Personen sowie die Anzahl der Frauen und Männer, der Deutschen und Nichtdeutschen sowie bestimmter Altersklassen zur Verfügung. Die Anschriften wurden auf insgesamt acht Schichten verteilt, wobei jede Schicht etwa ein Achtel der zum 1. April 2010 gemeldeten Personen einer Gemeinde umfasste. Bei der Schichtung nach der Anschriftengröße wurde die Summe der gemeldeten Personen, unabhängig vom Wohnstatus, berücksichtigt. In der Auflistung der Schichtgrenzen sind

demnach sowohl Hauptwohnsitz- als auch Nebenwohnsitzpersonen enthalten gewesen. Um unterschiedliche Anschriftengrößen zu berücksichtigen, erfolgte die Auswahl der zu erhebenden Anschriften mittels einer nach der Zahl der gemeldeten Personen je Anschrift geschichteten Zufallsstichprobe. Zur Schichtung wurden die Stichprobenanschriften nach der Anzahl der gemeldeten Personen in aufsteigender Reihenfolge sortiert. Je Schicht wurde ein Stichprobenumfang bestimmt. Dabei musste, je heterogener eine Schicht war, d. h. je größer die Streuung (Varianz) der Anschriftengröße war, desto höher der Stichprobenumfang ausfallen. Für die gebildeten Anschriftengrößenklassen kamen unterschiedliche Auswahlsätze zum Einsatz. Ein Ausgleich folgte später dann durch unterschiedliche Hochrechnungsfaktoren. Zur korrekten Feststellung der Untererfassungen des Melderegisters wurden darüber hinaus auch Anschriften berücksichtigt, an denen zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung keine Personen gemeldet waren. Es handelte sich hierbei um Anschriften, die im Zuge der Zensusvorbereitung als für den Zensus relevante Anschriften mit Wohnraum identifiziert wurden und so im Anschriften- und Gebäuderegister (AGR) aufgenommen worden waren. Diese Anschriften stammen aus den kommunalen Melderegistern aus den Jahren 2008 und 2010, aus dem Register der Bundesagentur für Arbeit oder aus dem Register des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie. Die Aufteilung des Gesamtstichprobenumfangs auf die einzelnen Schichten der Gemeinden erfolgte nach einem Optimierungsverfahren, mit dem der Gesamtfehler minimiert werden sollte. Für die praktische Durchführung der Stichprobe wurden für das Stichprobendesign Untergrenzen des Stichprobenumfangs je Gemeinde (so genannte „Box Constraints“) festgelegt. Für jede Schicht wurden die Anzahl der Anschriften und der Bevölkerung und jeweils ein Stichprobenanteil ermittelt. Bei der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis wurden alle Personen, die am 9. Mai 2011 an diesen Anschriften wohnhaft waren, von den Erhebungsbeauftragten vor Ort befragt. Nach der Erhebung und Aufbereitung der Haushaltebefragung fand für jede Stichprobenanschrift ein Vergleich zwischen den Angaben aus dem Melderegister und den Erhebungsdaten statt. Am Ende dieses Abgleichs war bekannt, in wie vielen Fällen der Erhebungsbefund der Haushaltebefragung mit dem konsolidierten Melderegisterbestand der Gemeinde übereinstimmte (paarige Fälle), wie viele Übererfassungen (sog. Karteileichen) und wie viele Untererfassungen (sog. Fehlbestände) in den Meldedaten an den Stichprobenanschriften einer Gemeinde vorlagen.

bb.

Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Hochrechnung der ermittelten Daten sind ebenfalls nicht ersichtlich. Die Klägerin hat nicht dargelegt, dass das von dem Beklagten gefundene Ergebnis zumindest unplausibel wäre. Der Hinweis der Klägerin auf einzelne Fälle, in denen das Ergebnis des Hochrechnungsverfahrens nicht mit den Daten ihres eigenen Melderegisters übereinstimmt, genügt insoweit nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich insoweit auch um Mehrfachfälle im Sinne von § 15 ZensG 2011 handeln kann.

Bei diesem Hochrechnungsverfahren handelt es sich um ein Modell der sogenannten verallgemeinerten Regressionsschätzung (Generalised Regression Estimation = GREG). Hochgerechnet werden bei diesem Verfahren nicht nur die Merkmalsausprägungen selbst, sondern auch statistische Beziehungen zu bekannten Bezugsvariablen. Dabei erfolgte die Schätzung separat in jeder großen Gemeinde. Für jede Anschrift wurde von dem Beklagten ein Hochrechnungsfaktor berechnet, der angab, wie die Anzahl der an dieser Anschrift lebenden Personen zur Bestimmung der Gesamteinwohnerzahl hochgerechnet werden sollte. In diese Hochrechnungsfaktoren flossen auch die Informationen der Bezugsvariablen auf Anschriftenebene mit ein. Die Anschriften gingen mit unterschiedlichen Gewichten in die Hochrechnung ein, die über die Kehrwerte der Auswahlätze bestimmt waren. Basierend auf den Ergebnissen der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zu den Über- und Untererfassungen in den Melderegistern wurden im statistikinternen Zensusdatenregister die Datenbestände der Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern anschließend auf der Grundlage eines von dem Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der Empfehlungen des Stichprobenforschungsprojekts entwickelten und für den Zensus 2011 optimierten Modells statistisch korrigiert. Die nach dem Abgleich der Erhebungsbefunde mit dem konsolidierten Melderegisterbestand der Gemeinde an den ausgewählten Anschriften festgestellten Karteteilen und Fehlbestände wurden danach hochgerechnet und ergaben in der Summe 7.357 Übererfassungen (Karteteilen) und 4.507 Untererfassungen (Fehlbestände). Es ergab sich ein negativer Saldo von -2.850 Personen.

cc.

Die Einwohnerzahlfestsetzung ist nicht deshalb rechtswidrig, weil der einfache relative Standardfehler bei der Klägerin im Rahmen der Hochrechnung möglicherweise mehr als die in dem angegriffenen Bescheid nachrichtlich bekanntgegebenen 0,45 % beträgt. Die Klägerin hat im Rahmen der mündlichen Verhandlung auf insgesamt auf drei Fälle hingewiesen, in denen die Zahl der im eigenen Melderegister verzeichneten Personen größer gewesen ist, als die Zahl der Personen laut der Hochrechnung im Zensus. So wohnen den Angaben der Klägerin zufolge unter der Adresse Alexander-Puschkin Straße 27 insgesamt 40 Personen, wohingegen das Ergebnis der Hochrechnung im Zensus 0 betrug. Unter der Adresse Weberstraße 8 wohnen dem Melderegister der Klägerin zufolge 20 Personen. Der Hochrechnung im Zensus zufolge sollten es insgesamt 9 Personen sein. Und unter der Anschrift Hegelstraße 6 hat die Klägerin insgesamt 15 Personen verzeichnet, der Zensus hingegen benennt 9 Personen. Eine derartige Abweichung von insgesamt 57 Personen würde den festgestellten Standardfehler bei dem Ergebnis der Hochrechnung des Beklagten nicht nachhaltig verändert haben. Im Übrigen wäre eine solche Veränderung auch nicht entscheidungserheblich. Denn sie würde angesichts einer Zahl von insgesamt 228.144 Einwohnern jedenfalls noch innerhalb der zulässigen Streuung des Hochrechnungsverfahrens liegen.

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 dient die Haushaltsstichprobe der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen

relativen Standardfehlers von höchstens 0,5%. Der Standardfehler stellt die mögliche Streuung dar, die ein aus einer Zufallsstichprobe hochgerechnetes Ergebnis zwangsläufig immer hat.

Die gesetzgeberische Zulassung einer Fehlerquote ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Wie oben bereits ausgeführt weist jede statistische Erhebung eine Fehlerquote auf und hat die Klägerin insbesondere auch aus Art. 28 GG keinen Anspruch auf Festsetzung der tatsächlichen Einwohnerzahl. Auch die Höhe des Standardfehlers begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der relative Standardfehler und der Stichprobenumfang in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis stehen. Je größer der Umfang der Stichprobe ausfällt, umso genauer ist das Ergebnis der darauf aufbauenden Hochrechnung. Andererseits steigt aber mit dem größeren Umfang der Stichprobe aber auch die Belastung der Bevölkerung. Das Ziel einer möglichst genauen Erhebung und das Ziel einer möglichst geringen Belastung der Bevölkerung hat der Gesetzgeber durch die verbindliche Festschreibung des Umfangs der Stichprobe in § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG in Ausgleich gebracht. Danach soll der auf Grund der Qualitätsvorgaben des Absatzes 1 Satz 2 erforderliche Stichprobenumfang 10 Prozent der Bevölkerung nicht überschreiten. Dabei handelt es sich um eine Obergrenze, die nicht überschritten werden darf. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass der Stichprobenumfang voraussichtlich 5,9 Millionen Personen oder rund 7 Prozent der Bevölkerung umfassen wird. Der exakte Stichprobenumfang werde allerdings erst feststehen, wenn die Ergebnisse eines Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns vorlägen (vgl. zum Vorstehenden BT-Drucks. 16/12219, Seite 32). Um die Verabschiedung des Zensusanordnungsgesetzes nicht weiter zu verzögern, hat der Gesetzgeber hinsichtlich der Regelung des Stichprobenverfahrens und dem daraus resultierenden Stichprobenumfang in § 7 Abs. 2 S. 2 eine Verordnungsermächtigung aufgenommen. In § 3 Abs. 1 Satz 2 StichprobenV wurde der bundesweite Stichprobenumfang auf 9,6 % der Bevölkerung festgelegt.

Der Klägerin steht kein subjektiv-öffentliches Recht auf Einhaltung des in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 enthaltenen einfachen relativen Standardfehlers von 0,5 % zu. Weder der Wortlaut noch der Regelungszusammenhang der Vorschrift lassen einen Schluss darauf zu, dass durch diese Regelung den Gemeinden ein besonderer Schutz zuerkannt werden sollte.

Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011 ist insoweit nicht eindeutig. Einerseits soll eine Genauigkeit der Hochrechnung mit 0,5 % „angestrebt“ werden. Dies widerspricht der Annahme einer Verpflichtung zur strikten Einhaltung dieser Grenze und eines einer solchen Verpflichtung korrespondierenden subjektiv-öffentlichen Rechts der Gemeinde (so auch VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13, Rdnr. 63, a. a. O.). Andererseits soll eine Genauigkeit der Hochrechnung von „höchstens“ 0,5 Prozent erreicht werden. Dies spricht für eine absolute, nicht zu über-

schreitende Grenze. Aus dem Regelungszusammenhang des Zensusgesetzes ergibt sich aber, dass durch diese Regelung den Gemeinden kein solches subjektiv-öffentliches Recht zugestanden wird.

Der relative Standardfehler fällt nicht in allen Gemeinden gleich aus. Der von dem Gesetzgeber mit 9,6 % der Bevölkerung festgelegte Stichprobenumfang wird in Abhängigkeit von der jeweiligen Größe unterschiedlich auf die einzelnen Gemeinden umgelegt. Dem statistischen Grundsatz folgend, dass die Qualität der Schätzung nicht vom prozentualen Auswahlsatz, sondern von der absoluten Zahl der erhobenen Einheiten abhängt, wird der Stichprobenumfang umso größer, je kleiner die Gemeinde ist, damit es in allen beteiligten Gemeinden zu einem möglichst geringen relativen Standardfehler kommt. Der Verschiedenartigkeit der Gemeinden wird durch das beim Zensus verwendete Stichprobendesign mit unterschiedlichen Stichprobenumfängen pro Gemeinde Rechnung getragen. Je größer die Streuung der Einwohnerzahl pro Anschrift war, desto mehr Anschriften wurden untersucht, wobei diese unbekannte Streuung aus den Informationen des Melderegisters wiederum geschätzt werden musste. Der relative Standardfehler ist auf Grund der unterschiedlichen Verteilung der Einwohnerzahlen pro Adresse in den einzelnen Städten und Gemeinden unterschiedlich und nur nach der Erhebung genau abschätzbar (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 294, a. a. O.).

Der Gesetzgeber brauchte den Stichprobenumfang nicht so festzulegen, dass der relative Standardfehler von 0,5 % bei allen Gemeinden auf jeden Fall eingehalten wird. Vielmehr verpflichten die Selbstverwaltungsgarantie und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot den Gesetzgeber nur dazu, die Einwohnerzahl mit einer hinreichenden Qualität festzustellen und dies mit einer im Wesentlichen gleichen Ergebnisgenauigkeit zu bewerkstelligen. Deshalb konnte der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums einen Stichprobenumfang festlegen, bei dem er unter Abwägung der Selbstverwaltungsgarantie mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Bürger berechtigterweise davon ausgehen durfte, dass die Qualitätsvorgabe von 0,5% im Wesentlichen eingehalten wurde. Dabei erfolgte die Festlegung des Stichprobenumfangs weder willkürlich, noch aus sachfremden Erwägungen heraus, sondern sie beruht auf dem Stichprobenforschungsprojekt und damit auf wissenschaftlich fundierten Erwägungen (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 -, Rdnr. 296, a. a. O.).

dd.

Auch im Übrigen lässt der von der Klägerin angefochtene Bescheid keine Rechtsfehler erkennen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Berufung war hier wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache nach §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil die Rechtmäßigkeit der Einwohnerzahlfeststellung in einem registergestützten Zensus bislang nicht Gegenstand der obergerichtlichen bzw. höchstrichterlichen Rechtsprechung war. Schon allein deswegen, weil die europarechtlichen Vorgaben die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, alle 10 Jahre einen Zensus durchzuführen, ist es von allgemeinem Interesse, die rechtlichen Anforderungen an einen solchen Zensus zu klären.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2 GKG. Da der Sach- und Streitstand keine genügenden Anhaltspunkte zur Bestimmung des Streitwertes bietet, war hier der Auffangstreitwert in Höhe von 5.000,00 € festzusetzen. Auf die möglichen Auswirkungen der Einwohnerzahl auf verschiedene Finanzausweisungen kann bei der Streitwertfestsetzung nicht abgestellt werden, weil die Höhe der Auswirkungen nicht feststeht.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zu.

Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

einzulegen. Die Berufungsschrift muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung 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 des Landes Sachsen-Anhalt,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Als Bevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte, Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Die **Streitwertfestsetzung** kann durch Beschwerde an das

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Magdeburg,

angefochten werden, wenn der Beschwerdewert 200 € (zweihundert Euro) übersteigt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Beschlusses eingelegt werden. Im Fall der formlosen Mitteilung gilt der Beschluss mit dem dritten Tag nach Aufgabe zur Post als bekannt gemacht.

Für beide Rechtsmittel gilt:

Bei dem Verwaltungsgericht Magdeburg und beim Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahren auch elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt eingereicht werden.

Zehnder

Jostschulte

Dr. Furthmann

Beglaubigt

Magdeburg, 9. November 2016

(elektronisch signiert)

Amme

Justizfachangestellte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle