



Der Direktor
Universitätsprofessor Dr. iur. Jan Ziekow

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung • Postfach 14 09 • 67324 Speyer

67346 Speyer • Freiherr-vom-Stein-Str. 2

Tel.: 0 62 32 / 654 – 0

Fax: 0 62 32 / 654 – 290

Durchwahl: 654 – 385

Sekretariat: 654 – 386

e-mail: foev@foev-speyer.de

<http://www.foev-speyer.de>

**Innenausschuss
A-Drs. 16(4)586 B**

Stellungnahme
für das erweiterte Berichterstattegespräch
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011
sowie zur Änderung von Statistikgesetzen
am 20. April 2009,
von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen¹ soll dem Umstand Rechnung tragen, dass die seit den letzten Volkszählungen – in der Bundesrepublik Deutschland 1987 und in der Deutschen Demokratischen Republik 1981 – vorgenommenen Fortschreibungen der Bevölkerungszahlen in Anbetracht der seitdem erfolgten tiefgreifenden Veränderungen voraussichtlich in nicht unbeträchtlichem Maße von den tatsächlichen Daten abweichen. Die Daten zu Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation stellen die Grundlage für sämtliche Planungsprozesse politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art und das statistische Gesamtsystem dar. Die statistisch ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen bilden die maß-

¹ BT-Drucks. 16/12219.

gebliche Bemessungsgrundlage u. a. im Zusammenhang des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs und bei der Wahlkreiseinteilung.

Der Gesetzentwurf wirft zahlreiche Fragen auf, die in der vorliegenden Stellungnahme schon aus Zeitgründen nur in ausgewählten Bereichen angesprochen werden können. Die Stellungnahme konzentriert sich daher auf Probleme, die für die Gestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern von grundlegender Bedeutung sind.

I. Sicherstellung einer einheitlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens

Der den Art. 1 des genannten Regierungsentwurfs bildende Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (ZensG 2011-E) wird mangels einer anderweitigen Bestimmung gemäß Art. 83 GG durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt. Ausweislich des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG regeln daher die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze etwas anderes bestimmen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 HS 1 GG). Dabei sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter Regelungen des Verwaltungsverfahrens im hier relevanten kompetenzrechtlichen Sinne zumindest solche Bestimmungen zu verstehen, „die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung der Gesetze einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln“².

Solche zum Erlass durch den Bundgesetzgeber vorgesehenen Verfahrensregelungen für den Vollzug durch Landesbehörden enthält auch der ZensG 2011-E. Zu nennen sind diesbezüglich nur

- § 3 Absätze 1, 2 und 7 ZensG 2011-E, der die Übermittlung von Daten für jede gemeldete Person durch die Meldebehörden an die statistischen Ämter

² BVerfGE 55, S. 274 (320 f.); 75, S. 108 (152).

der Länder zu bestimmten Zeitpunkten sowie die Übermittlung dieser Daten durch die statistischen Landesämter an das Statistische Bundesamt betrifft;

- § 5 Satz 2 ZensG 2011-E, wonach die statistischen Landesämter für das in einem unmittelbaren Dienst- oder Dienstordnungsverhältnis stehende Personal bestimmter Stellen die in § 5 Satz 1 ZensG 2011-E genannten Daten an das Statistische Bundesamt übermitteln;
- § 6 ZensG 2011-E, der die Durchführung einer Gebäude- und Wohnungszählung als schriftliche Befragung durch die statistischen Ämter der Länder zum Gegenstand hat;
- § 7 ZensG 2011-E, der die Durchführung einer Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis durch die statistischen Ämter der Länder regelt;
- der die Feststellung der dort wohnenden Personen für alle Anschriften mit Sonderbereichen und den Datenabgleich durch die statistischen Landesämter betreffende § 8 ZensG 2011-E;
- § 9 Absätze 2 und 3 ZensG 2011-E, der die Zusammenführung bestimmter Daten durch die statistischen Landesämter regelt;
- die Einsetzung bzw. Benennung von Erhebungsbeauftragten und deren Tätigkeit nach § 11 ZensG 2011-E;
- verschiedene Regelungen zur Datenverarbeitung und -aufbereitung nach § 12 ZensG 2011-E;
- in Abschnitt 4 des ZensG 2011-E enthaltene Qualitätssicherungsmaßnahmen, so die Überprüfung, ob sich Anschriften auf Gebäude mit Wohnraum oder bewohnten Unterkünften beziehen, sowie die Durchführung ergänzender schriftlicher Erhebungen und Begehungen durch die statistischen Ämter der Länder nach § 14 ZensG 2011-E, die Feststellung des Wohnstatus durch die statistischen Landesämter gemäß § 15 Abs. 3 ZensG 2011-E, die Bereinigung von Unstimmigkeiten in Bezug auf Anschriften mit nur einer bewohnten Wohnung in kleineren Gemeinden durch die statistischen Ämter der Länder nach § 16 ZensG 2011-E sowie die Erfüllung der den statistischen Lan-

desämter obliegenden Dokumentations-, Wiederholungsbefragungs- und Befragungspflichten.

Von diesen verfahrensrechtlichen Regelungen können die Länder ausweislich des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG durch Erlass eigener Regelungen abweichen. Zwar könnte dann der Bund seinerseits eine die landesrechtliche Regelung verdrängende (Art. 84 Abs. 1 Satz 4 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG) bundesrechtliche Regelung erlassen; doch würde diese Regelung in dem Land, das die abweichenden Vorschriften erlassen hat, frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrats anderes bestimmt ist (Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG).

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 etc. kritisiert, dass der Bundesgesetzgeber beabsichtige, sich mit einer auf Art. 84 Abs. 1 Satz 2 HS 1 GG gestützten Regelung des Verwaltungsverfahrens mit Abweichungsmöglichkeit für die Länder zu begnügen. Die Belastbarkeit der in einem registergestützten Zensus gewonnenen Ergebnisse hänge entscheidend von einer einheitlichen Vorgehensweise in allen Ländern und Gemeinden ab. Da die amtlichen Einwohnerzahlen häufig als maßgebliche Schlüsselgrößen auch für finanzwirksame Transaktionen an Länder und Kommunen genutzt würden, bestehe bei einer nicht einheitlichen Ermittlung die Gefahr empfindlicher Störungen der komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.³

Der Bundesrat hat deshalb die Einfügung eines § 27 ZensG 2011-E vorgeschlagen, der Abweichungen der Länder von zahlreichen der oben genannten Verfahrensregelungen ausschließen würde. Durch eine solche, auf Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG gestützte und gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG der Zustimmung des Bundesrats bedürftigen abweichungsfesten bundesrechtlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens würde nach Auffassung des Bundesrats die Gefahr einer von Land zu Land variierenden Qualität der Zensusergebnisse abgewendet werden können. Die Möglichkeit der Bundesregierung, nach Art. 84 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrats allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Sicherstel-

³ Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 3 S. 3.

lung eines einheitlichen Vollzugs zu erlassen, reiche schon deshalb nicht aus, weil nicht feststehe, ob die Bundesregierung von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werde.⁴

Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung der Einschätzung des Bundesrats widersprochen und darauf hingewiesen, dass die Festlegung mathematisch-statistischer Qualitätsvorgaben im ZensG 2011-E ausreichen, bundesweit Ergebnisse von gleicher oder nahezu gleicher Qualität zu erhalten.⁵

Eine Bewertung der unterschiedlichen Positionen von Bundesrat und Bundesregierung hat am Maßstab der Verteilung der Kompetenzen zur Regelung des Verwaltungsverfahrens nach Art. 84 Abs. 1 GG zu erfolgen. Dabei sind folgende Fragen zu unterscheiden: 1. Sind die Voraussetzungen für eine abweichungsfeste Regelung durch den Bund nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG erfüllt? 2. Besteht eine Pflicht des Bundes, abweichungsfeste Verfahrensregelungen zu erlassen?

1. Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG

Eine bundesrechtliche Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder kommt nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG nur in Betracht, wenn ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht und zusätzlich ein Ausnahmefall vorliegt.

Das Merkmal des Bestehens eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung wird überwiegend im Sinne einer erhöhten Begründungslast für den Bundesgesetzgeber verstanden, weshalb ein Ausschluss der nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG bestehenden Abweichungsmöglichkeit der Länder erfolgen soll.⁶ Ein besonderes Bedürfnis ist danach jedenfalls dann anzunehmen, wenn

⁴ Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 3 S. 144 f.

⁵ Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 4 S. 149.

⁶ *Armin Dittmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 84 Rdnr. 21; *Wolfgang Kahl*, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach Art. 84 I GG unter besonderer Berücksichtigung des Umweltverfahrensrechts, NVwZ 2008, S. 710 (715). Weitergehend *Georg Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 2.

das materielle Recht zu seiner Verwirklichung auf einheitliche Verfahrensregelungen angewiesen ist, was angesichts der zunehmenden Prozeduralisierung des Rechts immer häufiger zu bejahen sein wird.⁷ Insoweit erfolgt eine Annäherung an das Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 Abs. 2 GG, für das seitens des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf die „Wenn“-Komponente auf das Bestehen von Bedrohungslagen und den Rechtsgüterschutz abgestellt und die „Soweit“-Komponente an der Effektivität der Wahrnehmung dieser Schutzfunktion („nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann“) ausgerichtet wird.⁸

Für die weitere Schranke, das Vorliegen eines Ausnahmefalls, liegt eine Anlehnung an Art. 75 Abs. 2 GG a. F. nahe,⁹ der ins Einzelne gehende oder unmittelbar geltende Regelungen in Rahmenvorschriften des Bundes nur in Ausnahmefällen zuließ. Die Vorschrift erlegte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber einen erhöhten Begründungszwang auf und forderte besondere Gründe.¹⁰ Materiell sei das Vorliegen eines Ausnahmefalls anhand quantitativer und qualitativer Kriterien zu bestimmen. In quantitativer Hinsicht dürften detaillierte Vollregelungen – bezogen auf das zu beurteilende Gesetz als Ganzes – nicht dominieren, um nicht das in Art. 75 Abs. 2 GG statuierte Regel-Ausnahme-Verhältnis schon deshalb zu verletzen. Darüber hinaus dürften ins Einzelne gehende Regelungen und Vorschriften mit Außenwirkung auch qualitativ nicht den Rahmencharakter des Gesetzes durchbrechen. Die Rahmenvorschriften müssten vor dem Hintergrund des in Art. 75 Abs. 2 GG angelegten Regel-Ausnahme-Verhältnisses in qualifizierter Weise notwendig sein. Ein Ausnahmefall liege daher vor, wenn zum einen die Rahmenvorschriften ohne die in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen verständigerwei-

Aufl. 2008, Art. 84 Rdnr. 65, der eine Unerlässlichkeit der bundeseinheitlichen Regelung verlangt.

⁷ Vgl. *Wolfgang Kahl*, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach Art. 84 I GG unter besonderer Berücksichtigung des Umweltverfahrensrechts, NVwZ 2008, S. 710 (715).

⁸ Vgl. BVerfGE 106, S. 62 (149).

⁹ Vgl. *Wolfgang Kahl*, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach Art. 84 I GG unter besonderer Berücksichtigung des Umweltverfahrensrechts, NVwZ 2008, S. 710 (715).

¹⁰ Hierzu und zum Folgenden BVerfG NJW 2004, S. 2803 (2805).

se nicht erlassen werden könnten, diese also schlechthin unerlässlich seien. Die in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen dürften zum anderen den kooperativen Charakter des Rahmengesetzes nicht aufheben. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll ein Ausnahmefall gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG im Bereich des Umweltrechts angesichts dessen prozeduraler Prägung, d. h. der essentiellen Bedeutung von Planung, Zulassung und Überwachung, regelmäßig gegeben sein.¹¹

Versucht man die genannten Kriterien für die Beurteilung des ZensG 2011-E fruchtbar zu machen, so erscheint bedeutsam, dass es sich hierbei um ein nahezu ausschließlich prozedural ausgerichtetes Regelwerk handelt, dessen Gegenstand in einem rein instrumentellen Verhältnis zu den – größtenteils andernorts geregelten bzw. spezifizierten – Aufgaben steht, deren Wahrnehmung auf die Ergebnisse des Zensus gestützt werden soll. Neben der – bereits für sich deutlich für Bundeseinheitlichkeit streitenden – Dominanz der Prozeduralität sind für die Bewertung somit auch die Zwecke bedeutsam, denen die Zensusresultate dienen sollen. Diesbezüglich dürfte sich das ausnahmsweise bestehende Bedürfnis nach einem bundeseinheitlichen Verfahren beispielsweise mit Blick auf die in den Materialien erwähnten Planungen auf Bundesebene schwerlich abweisen lassen, desgleichen insbesondere für Regelungen, die den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich betreffen. In beiden Konstellationen können aus unterschiedlichen Verfahrensabläufen resultierende (und in der politischen Auseinandersetzung leicht mit einem Manipulationsvorwurf belegbare) Abweichungen zu Bevorzugungen bzw. Benachteiligungen führen, etwa durch das Vorziehen oder Zurückstellen von Planungen oder die Verteilung bzw. Zuweisung von Finanzmitteln in einem Art. 107 Abs. 2 GG und dem bei Finanzausgleich und Ergänzungszuweisungen zu beachtenden Gleichbehandlungsgebot¹² widersprechenden Umfang. Gleiches gilt unter den Gesichtspunkten von Demokratie und Volkssouveränität für Wahlkreiseinteilungen und Stimmenzahl im Bundesrat, die ebenfalls auf bundeseinheitlich erhobenem Datenmaterial basieren sollten.

¹¹ Vgl. BT-Drucks. 16/813 S. 15.

2. Verdichtung des Rechtsetzungsermessens zu einer Regelungspflicht des Bundes?

Mit der Feststellung, dass die Voraussetzungen für den Erlass abweichungsfester Verfahrensregelungen durch den Bund nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG erfüllt sind, ist allerdings noch nicht darüber entschieden, dass der Bund solche Regelungen erlassen *muss*. Wie Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG zu entnehmen ist, *kann* der Bund unter den in der Vorschrift genannten Voraussetzungen abweichungsfeste Regelungen des Verfahrens treffen. Die hohen Anforderungen des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG betreffen zunächst die Tatbestandsseite der Vorschrift und können deshalb nicht ohne weiteres zusätzlich zur Begründung einer Reduzierung des dem Bund eingeräumten Ermessens herangezogen werden. Es liegt grundsätzlich im Ermessen des Bundes, ob er eine solche Regelung treffen will oder nicht.

Dass das Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz den Kompetenzträger berechtigt, aber nicht verpflichtet, von der Kompetenz Gebrauch zu machen, darf als allgemein anerkannt gelten.¹³ Ausnahmen werden für folgende Fallgruppen diskutiert:

- spezielle Verfassungsaufträge¹⁴;
- grundrechtliche Schutzpflichten¹⁵;
- rechtsstaatlich-demokratische Wesentlichkeitsvorbehalte¹⁶;

¹² Vgl. hierzu BVerfG NJW 2000, S. 1097 (1100, 1102, 1104).

¹³ Vgl. nur *Christoph Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 70 Rdnr. 63; *Jochen Rozek*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 70 Rdnr. 18; *Rupert Stettner*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 70 Rdnr. 23; *Arnd Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 71 (Stand März 2007) Rdnr. 33.

¹⁴ *Christoph Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 70 Rdnr. 63; *Jochen Rozek*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 70 Rdnr. 18.

¹⁵ *Rupert Stettner*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 70 Rdnr. 23.

- Umsetzung von pflichtig zu transformierendem Gemeinschaftsrecht, wobei die Regelungspflicht den jeweiligen Kompetenzträger trifft, also nicht zu einer Abgrenzung zwischen verschiedenen Kompetenzträgern herangezogen werden kann¹⁷.

Fasst man Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG dahingehend auf, dass dem Bundesgesetzgeber auch bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen (besonderes Bedürfnis, Ausnahmefall) ein (Rechtsfolge-)Ermessen eingeräumt ist, so bedarf es einer darüber hinausgehenden Prüfung auch unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten, ob die Abweichungsfestigkeit angeordnet werden soll; eine Pflicht hierzu wäre nur im Falle der Reduzierung des gesetzgeberischen Ermessens auf Null anzunehmen.

Für den Fall des ZensG 2011-E lassen sich deutliche Hinweise erkennen, dass der Bund im bisherigen Gesetzgebungsverfahren den ihm durch Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG vorgegebenen Anforderungen an die Entscheidung, ob einer Abweichung durch die Länder entzogene Verfahrensregelungen getroffen werden sollen oder nicht, nicht in vollem Umfang gerecht geworden ist. Die Begründung des Verzichts auf abweichungsfeste Verfahrensregelungen allein mit der Erwartung, dass die Festlegung mathematisch-statistischer Qualitätsvorgaben im ZensG 2011-E ausreichen, bundesweit Ergebnisse von gleicher oder nahezu gleicher Qualität zu erhalten, wird dem Umstand nicht gerecht, dass die Verbindlichkeit dieser Qualitätsvorgaben im Verhältnis zu abweichungsfähigen Verfahrensregelungen nicht abschließend geklärt ist und Raum für unterschiedliche Abgrenzungen lässt. Eine Auseinandersetzung des Bundes mit der Frage, welche Auswirkungen das Abweichen einzelner oder mehrerer Länder von welchen Verfahrensregelungen auf die Leistungsfähigkeit des Zensus haben würde, lässt sich zumindest den vorliegenden Gesetzesmaterialien nicht entnehmen. Sofern eine solche Auseinandersetzung erfolgt sein sollte, sollte sie offengelegt werden.

¹⁶ *Christoph Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 70 Rdnr. 63; *Jochen Rozek*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 70 Rdnr. 18

¹⁷ *Arnd Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 71 (Stand März 2007) Rdnr. 33.

Ebenso wenig ist eine Gewichtung der verfassungskräftigen Gesichtspunkte zu erkennen, die vorliegend für eine Reduzierung des Regelungsermessens des Bundesgesetzgebers streiten. Mag wegen der durch § 3 Abs. 1 Satz. 1 Nr. 3 BWahlG eröffneten Spannweite der Abweichung der Bevölkerungszahl bei der Einteilung der Wahlkreise die Schwelle eines Verstoßes gegen die Grundsätze des Art. 38 GG¹⁸ auch recht hoch angesetzt sein, so ändert dies nichts daran, dass das Verfahren der Ermittlung der Bevölkerungszahl sicherstellen muss, dass die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Wahlkreise und die Abweichung der Bevölkerungszahl des einzelnen Wahlkreises einheitlichen Standards genügen muss.

Entsprechendes gilt für die Mittelverteilung in Finanzausgleichssystemen. Die Einwohnerzahl ist zentrales abstraktes Bedarfskriterium zur Ermittlung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder nach Art. 107 Abs. 2 GG.¹⁹ Diese Eignung der Einwohnerzahl als abstraktes Bedarfskriterium würde in Frage gestellt, wäre nicht verlässlich sichergestellt, dass die Einwohnerzahl bundesweit nach einem einheitlichen Verfahren ermittelt worden ist.

Im Übrigen mutet die Argumentationslinie in der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates nicht vollständig konsistent an, wenn die Bundesregierung einerseits ihre Ablehnung der Einfügung einer Verordnungsermächtigung für eine spätere Festlegung von Stichprobenqualität und -umfang (dazu unten II.) damit begründet, dass die „statistischen Ämter des Bundes und der Länder ... sobald wie möglich klare rechtliche Rahmenbedingungen (benötigten), um den Zensus 2011 fristgerecht vorbereiten zu können“²⁰, andererseits aber eventuelle Verzögerungen durch eine Abweichungsgesetzgebung einzelner Länder in Kauf nimmt, die wegen der Regelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG vom Bund später nicht mehr verhindert werden können.

¹⁸ Vgl. dazu *Martin Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rdnr. 104.

¹⁹ *Ralf Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 2009 Art. 107 Rdnr. 8 m. Nachw. aus der Rspr. des BVerfG.

²⁰ Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 4 S. 148.

3. Ergebnis

Die *Voraussetzungen* des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG dafür, dass der Bund im ZensG 2011-E enthaltene Regelungen des Verwaltungsverfahrens einer Abweichung durch die Länder entziehen kann, sind erfüllt. Aus diesem Umstand alleine folgt zwar noch keine *Pflicht* des Bundes, entsprechende abweichungsfeste Verfahrensregelungen des Bundes zu treffen. Doch werden die den Gesetzesmaterialien zu entnehmenden Erwägungen der Bundesregierung, vom Erlass abweichungsfester Verfahrensregelungen abzusehen, den verfassungsrechtlichen Anforderungen bisher nicht gerecht.

II. Festlegung der Stichprobe

Ebenfalls für die Gestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern von Bedeutung ist die Frage, inwieweit die in § 7 ZensG 2011-E enthaltenen Festlegungen zum Stichprobendesign den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Zur Regelung des Stichprobenumfangs in § 7 Abs. 2 ZensG 2011-E führt die Begründung des Regierungsentwurfs aus, dass der exakte Stichprobenumfang zwar erst feststehen werde, „wenn die Ergebnisse eines vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur Optimierung des Stichprobendesigns vorliegen“, jedoch „sich die Größe des Stichprobenumfangs, die zur Erreichung der Qualitätsvorgaben erforderlich ist, bereits jetzt gut eingrenzen“ lasse.²¹

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme dahingehend erklärt, dass es aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich sei, das Stichprobenverfahren durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes zu regeln, die Ergebnisse des Forschungsprojekts zum Stichprobendesign und dem sich daraus ergebenden Stichprobenumfang jedoch noch nicht vorlägen, so dass die Aufnahme einer diesbezüglichen Verordnungsermächtigung in den § 7 ZensG 2011-E geboten sei. Unter anderem für den kommunalen Finanzausgleich, den Finanzausgleich zwischen den

Ländern sowie die Einteilung der Wahlkreise für die Bundestagswahl und die Erstattung der Wahlkosten sei die amtliche Einwohnerzahl Bemessungsgrundlage, so dass das Auswahlverfahren einer genauen rechtlichen Absicherung bedürfe. Erst „wenn die derzeit noch fehlenden wissenschaftlichen Grundlagen ... (vorlägen), ... seien „der Stichprobenumfang und die Stichprobenqualität (durch Verordnung) so festzulegen, dass die in § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs beschriebenen Ziele des Zensus und die von der Bundesregierung selbst gesetzten Qualitätsvorgaben erreicht werden“.²²

Die Bundesregierung hält eine solche spätere Festlegung von Stichprobenqualität und -umfang durch Rechtsverordnung mit Blick auf die Notwendigkeit, für den Zensus 2011 möglichst schnell klare rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, für nicht vertretbar. Im Übrigen determiniere die Festlegung der Stichprobenqualität in § 7 Abs. 1 Satz 2 ZensG 2011-E den Umfang der erforderlichen Stichprobe statistisch-mathematisch bereits im Wesentlichen. Nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte sei es nicht erforderlich, „jegliche statistisch-methodischen Details im Gesetz oder aufgrund des Gesetzes durch Rechtsverordnung“ zu regeln.²³

1. Verfassungsrechtliche Bewertung

In die verfassungsrechtliche Beurteilung dieser Problematik spielen mehrere Determinanten hinein. Für die Frage, welche Konsequenzen sich daraus ergeben, dass der Gesetzgeber einerseits zwar zum Handeln verpflichtet ist, andererseits aber seine – die Grundrechtsträger möglichst schonende und damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dienende – Regelung auf Basis eines unzureichenden Kenntnisstands trifft, kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den gesetzgeberischen Sorgfaltspflichten, insbesondere den Anforderungen an die Herstellung der Entscheidungsgrundlage und die Prognose sowie

²¹ Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 etc., BT-Drucks. 16/12219 S. 61.

²² Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 3 S. 101, 118 f.

²³ Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 4 S. 147 f, 158.

die aus Entscheidungsnotwendigkeiten unter Ungewissheitsbedingungen resultierenden Folgenbeobachtungs- und Korrekturpflichten fruchtbar gemacht werden²⁴. Diese Rechtsprechung ist primär auf den grundrechtsrelevanten Bereich (Übermaß- und Untermaßverbot, Gleichheitsgebote) bezogen, beruht jedoch auch auf dem rechtsstaatlichen Gebot permanenter Übereinstimmung von Gesetzen mit der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) und ist mithin in ihren Grundaussagen und Konsequenzen verallgemeinerbar.

Vorliegend ergibt sich nach Auffassung der Bundesregierung die Notwendigkeit eines gesetzgeberischen Handelns, ohne die Forschungsergebnisse des laufenden Projekts zur Optimierung des Stichprobendesigns abwarten zu können. Vergleichbar sonstigem gesetzgeberischen Handeln auf Basis erkennbar optimierungsbedürftigen und -fähigen Wissensstands bedarf es nach Gewinnung, ggf. sich aus dem Forschungsprojekt ergebender, besserer Erkenntnisse einer Anpassung der Regelung (im materiellen Sinne). Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungs-Urteil eine entsprechende Verpflichtung bezogen auf aufeinanderfolgende statistische Erhebungen ausdrücklich betont.²⁵ Es verpflichtet den Gesetzgeber unter Hinweis auf die o. g. Judikatur zwecks Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Vollerhebung zur Beobachtung und zum Nachvollzug der statistischen und sozialwissenschaftlichen Methodenentwicklung, zur Ausschöpfung aller zugänglichen Erkenntnisquellen und zur Korrektur von Fehlprognosen.

Die Beantwortung der Frage, ob diese Anpassung durch Änderung des förmlichen Gesetzes erfolgen muss oder durch Rechtsverordnung auf Basis dieses Gesetzes vorgenommen werden kann, richtet sich nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Vorbehalt des Gesetzes. Vorliegend kann angesichts des mit der Erhebung verbundenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf grundrechtliche Gesetzes- bzw. Parlamentsvorbehalte zurückgegriffen werden; im Übrigen hält das Bundesverfassungsgericht im Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung weitergehend als in Art.

²⁴ Vgl. BVerfGE 50, S. 290 (335); 56, S. 54 (78 f.); 88, S. 203 (309 f.); BVerfG NJW 2002, S. 1638 (1639).

²⁵ Vgl. BVerfGE 65, S. 1 (55 f.).

2 Abs. 1 GG („verfassungsmäßige Ordnung“) eine gesetzliche Grundlage für geboten, mit der angesichts der fortwährenden Erwähnung des Gesetzgebers ein förmliches Gesetz gemeint ist.²⁶ Andererseits erwähnt das Volkszählungs-Urteil bezogen auf Fragebögen in der Schilderung des Zusammenspiels zwischen der Regelung des Gesetzgebers (Sicherstellung der Übereinstimmung von Fragebögen und Gesetz, insbesondere der Wahrung der textlichen Grenzen des Gesetzes) und des Ordnungsgebers (Festlegung des Inhalts der Fragebögen) explizit die Möglichkeit einer entsprechenden Delegation.²⁷

Man wird daher davon ausgehen können, dass je nach „Wesentlichkeitsgrad“ insofern eine Arbeitsteilung zulässig ist,²⁸ als der Gesetzgeber eine – den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende – Grundsätze- und Rahmenregelung trifft, deren Ausfüllung je nach den Erkenntnissen des Forschungsprojekts durch den Ordnungsgeber erfolgt. Insofern kann auf das Urteil zur HHVO verwiesen werden,²⁹ in dem das Bundesverfassungsgericht ausführt, die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs (Käfighaltung von Hühnern) lege es nahe, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen, da es sich hier um die Aufstellung komplexer technischer Parameter handle. Diese entzögen sich zwar nicht schon wegen dieser Eigenart notwendig einer Gestaltung durch den Gesetzgeber, jedoch seien viele Aussagen zum Tierschutz wegen des insoweit bestehenden ungesicherten Erkenntnisstandes nur vorläufig möglich. Mit Rücksicht darauf sei sowohl dem Tierschutz als auch dem Grundrechtsschutz mehr gedient, wenn die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber überlassen bleibe, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermöge als der Gesetzgeber.

Diese Argumentation ist auf den Fall des Zensus übertragbar, wo – erstens – ein teilweise noch ungesicherter (hier statistischer und sozialwissenschaftlicher) Erkenntnisstand und – zweitens – das Erfordernis zügiger und flexibler Anpassung

²⁶ Vgl. etwa BVerfGE 65, S. 1 (Essentialia zusammengefasst in LS 2); BVerfG NJW 2006, S. 1939 (1941 ff.).

²⁷ Vgl. BVerfGE 65, S. 1 (61).

²⁸ Vgl. BVerwGE 89, S. 121 (133), wo aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG implizit gefolgert wird, dass die Grundrechtsrelevanz keinen totalen Parlamentsvorbehalt begründe.

der Regelung als gegeben anzusehen sind. Die gesetzliche Rahmenregelung als Ermächtigung im Sinne von Art. 80 Abs. 1 GG muss zugleich den konfligierenden Zielsetzungen der Gewinnung belastbaren repräsentativen Datenmaterials und des (hier bezogen auf die Zahl der Grundrechtsträger) geringst möglichen Grundrechtseingriffs gerecht werden; desgleichen ist das Bestimmtheitsgebot zu beachten.³⁰ Das Ziel der Datengenauigkeit streitet hierbei für einen festgesetzten Mindestumfang, das der Schonung der Grundrechtsträger für einen festgesetzten Höchstumfang. Die in § 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011-E gewählte Regelungstechnik einer „Soll“-Vorschrift mit Abweichungsmöglichkeit erweist sich mangelhaft hinreichend gesicherter Anhaltspunkte für den gewählten Richtwert als nicht zielführend. Daher dürfte der Vorschlag des Bundesrats betreffend die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung der Entscheidungssituation eher gerecht werden.

Der Einwand der Bundesregierung, eine solche spätere Festlegung von Stichprobenqualität und -umfang durch Rechtsverordnung widerspreche der Notwendigkeit, für den Zensus 2011 möglichst schnell klare rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, verkennt, dass der Gesetzgeber auf der Grundlage neuer Forschungsergebnisse ggf. selbst zur Korrektur des ZensG 2011 verpflichtet wäre. Die Verlagerung solcher aktueller Anpassungsbedarfe auf die Ebene der Verordnungsgebung ist der vom Grundgesetz in Art. 80 Abs. 1 GG vorgezeichnete Weg, wobei die Entscheidung darüber, ob eine Regelung im Gesetz selbst oder durch Rechtsverordnung auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung erfolgen soll, beim Gesetzgeber liegt.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass das Stichprobenverfahren keiner Regelung durch Rechtsvorschrift (Gesetz, Rechtsverordnung) bedürfe und allein dem pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Verwaltungsbehörden überlassen werden könne³¹. Wie dargelegt sind vorliegend die zentralen Elemente durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes zu regeln. Die in der Gegenäuße-

²⁹ Vgl. BVerfGE 101, S. 1 (35 f.).

³⁰ Hierzu BVerwGE 89, S. 121 (131 f.).

³¹ So aber die Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 4 S. 158.

rung der Bundesregierung erwähnten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichts Wiesbaden stehen dem nicht entgegen. Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. 11. 1989³² betraf die Frage, wie viele und welche Betriebe zur Auskunft im Rahmen der Statistik im produzierenden Gewerbe heranzuziehen sind. Anders als beim ZensG 2011-E betrafen die von der Behörde zu entwickelnden „Auswahlgrundsätze“ nicht die methodisch zentrale Frage des Stichprobendesigns, sondern die Auswahl der konkret zur Auskunft heranzuziehenden Unternehmen aus dem Kreis aller, die die von der gesetzlichen Auskunftspflicht erfasst werden. Gegenstand des Urteils des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 18. 01. 2008³³ war ebenfalls die Frage, welches Unternehmen konkret im Rahmen einer Stichprobenerhebung, hier für Zwecke der Handelsstatistik, herangezogen wird. Weder ist diese konkrete Auswahlentscheidung mit dem vorliegenden Problem der Definition des Stichprobendesigns inhaltlich vergleichbar noch ist die Bedeutung der Statistik im produzierenden Gewerbe oder der Handelsstatistik unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten mit dem Zensus 2011 vergleichbar.

2. Ergebnis

Im Ergebnis bedarf es in Anbetracht der Bedeutung der durch den Zensus 2011 zu generierenden Daten für grundlegende Planungsprozesse, Finanzausgleichssysteme etc. sowie des betroffenen Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung einer Regelung der zentralen Fragen auch des Stichprobendesigns durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes. Eine Entwicklung entsprechender Grundsätze durch die mit der Ausführung des ZensG 2011 befassten Behörden reicht nicht aus. Dem Umstand, dass derzeit noch wesentliche Forschungsergebnisse zur Optimierung des Stichprobendesigns ausstehen, wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts am ehesten ein Verständnis der in Art. 80 Abs. 1 GG thematisierten Aufgabenverteilung zwischen Gesetz- und Verordnungsgeber gerecht, das die nähere Ausgestaltung des Stichproben-

³² BVerwG, Beschl. v. 15. 11. 1989 – 1 B 136/89 –.

³³ VG Wiesbaden, Urt. v. 18. 01. 2008 – 6 E 1559/06 –.

designs dem Verordnungsgeber überlässt, der die Regelungen einfacher und unter Anpassung an neueste Forschungsergebnisse zu aktualisieren vermag als der Gesetzgeber.

III. Berücksichtigung besonderer Strukturen in den Ländern

Aus föderalistischer Perspektive relevant ist schließlich die Frage der Berücksichtigung unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen in den Ländern. § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 ZensG 2011-E bezieht die Zwecke der Haushaltsstichprobe allein auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Zur Begründung weist der Regierungsentwurf darauf hin, dass sowohl Übererfassungen als auch Untererfassungen in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern geringer seien als in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern. Daher sei für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern das in § 16 ZensG 2011-E vorgesehene Verfahren der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten ausreichend.³⁴

Die Stellungnahme des Bundesrates schlägt demgegenüber vor, die Auswahlbasis in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 ZensG 2011-E für Städte mit mindestens 200.000 Einwohnern auf Teile der Stadt mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern zu beziehen und in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ZensG 2011-E die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden den Gemeinden als Auswahlseinheiten gleichzustellen. Diese Ergänzungen werden seitens des Bundesrates für erforderlich gehalten, um „regional differenzierte Informationen auch für Gebiete mit überwiegend kleinen Gemeinden und für Teile von Großstädten zu gewinnen“. So sei „es z. B. für Berlin notwendig, die amtliche Einwohnerzahl auf der Bezirksebene festzustellen“, zumal diese Bezirksergebnisse die Grundlage etwa für die Finanzaufweisungen für die Bezirke bildeten. In Rheinland-Pfalz mit seiner auf den Orts- und Verbandsgemeinden aufbauenden kommunalen Struktur ert-

³⁴ Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 etc., BT-Drucks. 16/12219 S. 58.

sprächen die Verbandsgemeinden „den im Gesetzentwurf für die anderen Länder berücksichtigten Gemeinden“.³⁵

Die Bundesregierung sieht für eine solche Differenzierung „keine fachliche Notwendigkeit, die Mehrkosten bei der Durchführung des Zensus einschließlich einer stärkeren Belastung der befragten Personen rechtfertigen würden“.³⁶

Gegen diese Einschätzung der Bundesregierung bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht Bedenken. Eindeutig ist, dass verschiedene Länder, u. a. Berlin und Rheinland-Pfalz aus dem Zensus 2011 auf der Basis des Regierungsentwurfs „schlechtere“ Daten erhalten werden als andere Bundesländer. Erfolgt in Berlin keine bezirksscharfe Erfassung der Einwohnerzahlen, so können die Zensusergebnisse etwa nicht ohne weiteres als Grundlage für die Finanzausgleichssysteme an die Bezirke herangezogen werden. Insoweit würde sich das Land Berlin deutlich schlechter stellen als beispielsweise Nordrhein-Westfalen, dessen Gemeinden zu mehr als 85 v. H. eine Einwohnerzahl von mehr als 10.000 aufweisen und das deshalb aus dem Zensus flächendeckend die für die Anwendung von Finanzausgleichssystemen erforderlichen Informationen erhält. In umgekehrter Richtung würde Rheinland-Pfalz, von dessen 2.306 Ortsgemeinden nur etwa 2 v. H. mehr als 10.000 Einwohner haben, ohne Berücksichtigung der Ebene der Verbandsgemeinden ebenfalls keine belastbaren Regionaldaten unterhalb der Kreisebene erhalten.

Diesbezüglich ist nur darauf hinzuweisen, dass das aus dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) fließende Prinzip der Bundestreue auch den Bund zur Rücksichtnahme auf die Interessen der Länder verpflichtet. Das Prinzip der Bundestreue stellt insoweit Anforderungen an die Ausübung von Kompetenzen und errichtet äußerstenfalls auch Kompetenzzuschranken.³⁷ Dies betrifft auch die Pflicht des Bundes, die Länder im und durch Verfahren gleich zu be-

³⁵ Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 3 S. 109 f.; ebenso S. 116 f.

³⁶ Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/12219 Anlage 4 S. 152.

³⁷ *Karl-Peter Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Rdnr. 37 m. Nachw. zur Rspr. des BVerfG.

handeln.³⁸ Gemessen an diesem Maßstab ist die Ungleichbehandlung der Länder durch die von der Bundesregierung vorgesehene Gestaltung der Auswahlbasis verfassungsrechtlich zumindest problematisch. Insbesondere vermag der Gesichtspunkt etwaiger Mehrkosten, die mit ca. 13 Mio. Euro, d. h. etwa 2 v. H. der veranschlagten Gesamtkosten berechnet worden sind, eine solche Ungleichbehandlung nicht ohne weiteres zu rechtfertigen.

Im *Ergebnis* fordert das verfassungskräftige Prinzip der Bundestreue dem Bundesgesetzgeber ab, bei der Gestaltung des Verfahrens des Zensus 2011, der Daten auch für die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen und Planungen der Länder liefern soll, die Interessen der Länder mit einzubeziehen und jedenfalls nicht einzelne Länder wegen ihrer spezifischen Verwaltungsstruktur hinsichtlich der Aussagekraft der Daten zu benachteiligen. Gegen diese Anforderungen droht der ZensG 2011-E zumindest dadurch zu verstoßen, dass in Berlin keine bezirksscharfe Erfassung der Einwohnerzahlen erfolgen würde und die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden nicht den Gemeinden als Auswahl-einheiten gleichgestellt würden.

IV. Zusammenfassung

Die vorstehenden Überlegungen zu sich aus dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen ergebenden Problemen, die für die Gestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern von grundlegender Bedeutung sind, haben folgende Ergebnisse gezeitigt:

- Die *Voraussetzungen* des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG dafür, dass der Bund im ZensG 2011-E enthaltene Regelungen des Verfahrens einer Abweichung durch die Länder entziehen kann, sind erfüllt. Aus diesem Umstand alleine folgt zwar noch keine *Pflicht* des Bundes, entsprechende abweichungsfeste Verfahrensregelungen des Bundes zu treffen. Doch werden die

³⁸ Hartmut Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Bundesstaat) Rdnr. 42 m. Nachw. zur Rspr. des BVerfG.

den Gesetzesmaterialien zu entnehmenden Erwägungen der Bundesregierung, vom Erlass abweichungsfester Verfahrensregelungen abzusehen, den verfassungsrechtlichen Anforderungen bisher nicht gerecht.

- In Anbetracht der Bedeutung der durch den Zensus 2011 zu generierenden Daten für grundlegende Planungsprozesse, Finanzausgleichssysteme etc. sowie des betroffenen Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf es einer Regelung der zentralen Fragen auch des Stichprobendesigns durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes. Eine Entwicklung entsprechender Grundsätze durch die mit der Ausführung des ZensG 2011 befassten Behörden reicht nicht aus. Dem Umstand, dass derzeit noch wesentliche Forschungsergebnisse zur Optimierung des Stichprobendesigns ausstehen, wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts am ehesten ein Verständnis der in Art. 80 Abs. 1 GG thematisierten Aufgabenverteilung zwischen Gesetz- und Verordnungsgeber gerecht, das die nähere Ausgestaltung des Stichprobendesigns dem Verordnungsgeber überlässt, der die Regelungen einfacher und unter Anpassung an neueste Forschungsergebnisse zu aktualisieren vermag als der Gesetzgeber.
- Das verfassungskräftige Prinzip der Bundestreue fordert dem Bundesgesetzgeber ab, bei der Gestaltung des Verfahrens des Zensus 2011, der Daten auch für die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen und Planungen der Länder liefern soll, die Interessen der Länder mit einzubeziehen und jedenfalls nicht einzelne Länder wegen ihrer spezifischen Verwaltungsstruktur hinsichtlich der Aussagekraft der Daten zu benachteiligen. Gegen diese Anforderungen droht der ZensG 2011-E zumindest dadurch zu verstoßen, dass in Berlin keine bezirksscharfe Erfassung der Einwohnerzahlen erfolgen würde und die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden nicht den Gemeinden als Auswahleinheiten gleichgestellt würden.