

Zensus 2022; Sachstandsbericht und Entscheidung über Klageerhebung

Gremium:	Hauptausschuss Plenum	Öffentlichkeitsstatus:	öffentlich
Tagesordnungspunkt:	HA: 2 PL: 2	Zuständigkeit:	Referat 1
Sitzungsdatum:	HA: 19.05.2025 PL: 23.05.2025	Stadt Landshut, den	14.05.2025
Sitzungsnummer:	HA: 57 PL: 66	Ersteller:	Meyen, Alexandra Häglspurger, Christian

Vormerkung:

Zum Zensus 2022 wie auch der Äußerung der Stadt Landshut im Anhörungsverfahren wurde zuletzt im Plenum am 24.01.2025 berichtet. Demnach hat die Stadt Landshut am 09.12.2024 auf der Grundlage des Gutachtens der Fa. „galor“ vom 29.11.2024 (Anlage 1 zu TOP 3 im Plenum am 24.01.2025) Stellung gegenüber dem Bayerischen Landesamt für Statistik genommen, mit dem Ziel, im Zuge des Anhörungsverfahrens eine Korrektur der sie betreffenden Zensus-Ergebnisse zu erreichen. Mit Beschluss des Plenums vom 24.01.2025 wurde die Verwaltung beauftragt, im laufenden Anhörungsverfahren gegenüber dem Bayerischen Landesamt für Statistik weiterhin nachdrücklich auf eine Korrektur der die Stadt Landshut betreffenden Ergebnisse des Zensus 2022 hinzuwirken.

Mit Schreiben vom 07.04.2025 hat das Bayerischen Landesamt für Statistik Stellung zu dem Schreiben der Stadt Landshut vom 09.12.2024 genommen (siehe Anlage 1).

Demnach wird im Ergebnis Folgendes festgestellt:

*„Im Rahmen einer Detailprüfung wurden 29 Anschriften identifiziert, bei denen Indizien vorliegen, dass im Rahmen der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis die Erhebung durch die Erhebungsbeauftragten nicht ordnungsgemäß erfolgt bzw. abgeschlossen worden ist. Darunter befinden sich auch mehrere Anschriften, die maßgeblich das Ergebnis für Schicht 12 beeinflusst haben. Nach detaillierter Prüfung dieser auffälligen Anschriften und unter Berücksichtigung der anschriftenspezifischen Hochrechnungseffekte wird eine **Korrektur der ursprünglich ermittelten Einwohnerzahl der Stadt Landshut um insgesamt 2 606 Personen erfolgen**. Entsprechend wird im nunmehr zu erlassenden Feststellungsbescheid für die Stadt Landshut die im „Datenblatt zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl“ angegebene, **durch den Zensus 2022 ermittelte Einwohnerzahl auf 70 486 Einwohner korrigiert werden**. Diese Korrektur wird im Bevölkerungsstand der amtlichen Fortschreibung zum 31. Dezember 2024 Berücksichtigung finden.“*

Zur Stellungnahme des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 07.04.2025 und dem Feststellungsbescheid vom 25.04.2025 samt Anlagen (siehe Anlage 2) wurde erneut mit der Fa. „galor“, den Statistik-Professoren Dr. Andreas Brieden (Universität der Bundeswehr München) und Dr. Peter Gritzmann (Technische Universität München), Kontakt aufgenommen und um Stellungnahme gebeten. Die Antwort vom 13.05.2025 kann der Anlage 3 entnommen werden. Herr Prof. Dr. Gritzmann wird hierzu auch in der Sitzung des Plenums am 23.05.2025 persönlich berichten.

Die vom Bayerischen Landesamt für Statistik vorgenommene Korrektur (70 486 Einwohner zum 15.05.2022) weicht weiterhin von der auf Basis des Zensus 2011 erfolgten Bevölkerungsfortschreibung zum 30. Juni 2022 (74 491 Einwohner) bzw. dem Gutachten der Fa. „galor“ („oberhalb von 72 000 Einwohner“ - zum Stand Mitte 2022) ab. Es gilt deshalb zu entscheiden, ob zu dem inzwischen vorliegenden Feststellungsbescheid der Klageweg bestritten werden soll.

Stellungnahme des Referates 3, Rechtsamt, zur Entscheidung über eine mögliche Klageerhebung gegen den Feststellungsbescheid des Bayerischen Landesamtes für Statistik zur amtlichen Einwohnerzahl der Stadt Landshut (Zensus 2022):

Die Stadt Landshut erhielt am 30.04.2025 den Bescheid zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl durch das Bayerische Landesamt für Statistik (datierend vom 25.04.2025), welcher die amtliche Einwohnerzahl zum Stichtag 15.05.2022 auf 70.486 Personen festsetzte (siehe Anlage 2). Dieser Bescheid enthält eine Rechtsbehelfsbelehrung. Demnach ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Ein vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren ist nicht vorgesehen. Die Frist für die Erhebung der Klage beträgt einen Monat ab Bekanntgabe des Bescheids (§ 74 Abs. 1 S. 2 VwGO) und läuft somit bis zum 30.05.2025. Statthafte Klageart wäre die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO), mit der die Aufhebung des Zensusbescheids, sowie ggf. die Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO), mit der die Neufestsetzung der amtlichen Einwohnerzahl auf einen höheren Wert verlangt werden könnte.

Die Erfolgsaussichten einer solchen Klage müssen jedoch aus Sicht des Rechtsamtes leider als gering angesehen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat 2018 festgestellt, dass dem Gesetzgeber bei der Festlegung der dem Zensus zugrunde liegenden Verfahren ein Gestaltungs- und Ermessensspielraum zusteht und die Verfassung es nicht erfordert, dass die "wahre" oder "richtige" Einwohnerzahl ermittelt wird. In Folge des Zensus 2011, dem ein sehr ähnliches statistisches Verfahren zugrunde lag wie dem Zensus 2022, hat die Stadt Amberg in einem Musterklageverfahren, dem sich mehr als 50 weitere bayerische Gemeinden (u.a. Fürth, Nürnberg, Passau, Schwabach und Würzburg) anschlossen, vor dem Verwaltungsgericht Regensburg geklagt und verloren. Die daran anschließende Berufung wurde aufgrund der Überprüfung des Zensusgesetzes 2011 durch das Bundesverfassungsgericht zunächst ausgesetzt, blieb jedoch letztlich auch ohne Erfolg. Das BVerfG hatte die Methodik des Zensusgesetzes 2011 einer umfassenden Überprüfung unterzogen, sie aber für rechtmäßig erklärt. Es ist nach Recherche in den einschlägigen Datenbanken nicht ersichtlich, dass andere Gemeinden außerhalb von Bayern mit Klagen gegen den Zensus 2011 erfolgreich waren. Das Zensusgesetz 2022 weicht nur in Detailfragen vom Zensusgesetz 2011 ab. Insbesondere wurden Verbesserungen, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das Zensusgesetz 2011 gefordert hatte, umgesetzt. Eine Klage basierend auf einer Kritik an den dem Zensus 2022 zugrunde gelegten statistischen Methoden erscheint daher wenig aussichtsreich.

Zum Zensusgesetz 2022 ist zudem mittlerweile eine erste Entscheidung des Verwaltungsgerichts Greifswald im einstweiligen Rechtsschutz ergangen. Die Stadt Stralsund war dagegen vorgegangen, dass sie aufgrund des Zensus 2022 6.191 Einwohner weniger zugesprochen erhalten hat als in ihren Meldedaten gezählt (ca. 10% weniger). Dabei wurde ein relativer Standardfehler von 1,09% erreicht. Das Gericht sah jedoch den Feststellungsbescheid dennoch als rechtmäßig an, da die Abweichungen auf eine Veränderung des Meldeverhaltens zurückzuführen sein könnten. Insbesondere die Corona-Pandemie könne dazu geführt haben, dass z.B. Studierende zu ihren Eltern gezogen seien oder Personen sich zur Umgehung von Einreisebeschränkungen in Deutschland angemeldet hätten. Auch die Zunahme der Zahl von Flüchtlingen könne Abweichungen erklären, da diese möglicherweise häufiger den gewöhnlichen Aufenthalt wechseln, ohne sich abzumelden. Der hohe Standardfehler spräche zudem nicht gegen die Richtigkeit der Abweichung, da es sich lediglich um ein Maß für die Streuung handelt und eine große Abweichung mit zu einem höheren Standardfehler beitrage. Zudem habe der Gesetzgeber in § 11 Abs. 2 S. 2 des Zensusgesetzes 2022 nachträgliche erneute Stichprobenziehungen bei Nichterreichen der angestrebten Präzisionsziele bereits gesetzlich ausgeschlossen. Schließlich verleihe das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG zwar einen kommunal individuellen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, hierbei handele es sich jedoch lediglich um eine institutionelle Garantie, bei deren Ausgestaltung dem Gesetzgeber ein weiter Regelungsspielraum zukomme und letztlich der Landesgesetzgeber in der Verantwortung sei.

Ob eine Klage, die sich auf die konkrete Umsetzung der Befragungen in Landshut stützt, Erfolgsaussichten hat, kann schwer abgeschätzt werden. Um bei einer kombinierten Anfechtungs- und Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht zu obsiegen, müsste seitens des Verwaltungsgerichts befunden werden, dass der Feststellungsbescheid über die amtliche Einwohnerzahl der Stadt Landshut rechtswidrig war und die Stadt dadurch in ihren Rechten

verletzt wurde (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO) sowie dass die Stadt einen Anspruch auf Erlass eines geänderten Feststellungsbescheides hat (§ 113 Abs. 5 VwGO). Setzt man die Verfassungsmäßigkeit des Zensusgesetzes 2022 voraus, kann sich eine Rechtswidrigkeit nur daraus ergeben, dass der Bescheid den Vorgaben des Zensusgesetzes 2022 oder anderen dem Zensus 2022 zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen in formeller oder materieller Hinsicht nicht entspricht.

Von der formellen Rechtswidrigkeit ist nicht auszugehen, da diese beim Zensus 2011 ebenfalls überprüft und verneint wurde. Insbesondere hat das Verwaltungsgericht Regensburg (Urteil vom 6. August 2015 – RO 5 K 13.2149 –, juris) die Frage der Detailtiefe der geforderten Begründung der Zensusbescheide 2011 eingehend geprüft und sich dabei auch umfassend zur Frage des Statistikgeheimnisses und den daraus folgenden Beschränkungen für die Begründungstiefe der Bescheide geäußert. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Bescheide zum Zensus 2022 in diesem Punkt von denen aus 2011 wesentlich abweichen. Die von der Stadt Landshut im Rahmen des Anhörungsverfahrens vorgebrachten Argumente wurden bereits in einem gesonderten Schreiben behandelt und mussten daher nicht noch einmal ausdrücklich in der Begründung zum Bescheid behandelt werden. Ausreichend ist in diesem Zusammenhang, dass die im Zuge der Anhörung vorgebrachten Tatsachen bzw. Rechtsstandpunkte von der zuständigen Behörde zur Kenntnis genommen, auf ihre sachliche Bedeutung für die getroffene Entscheidung geprüft und ggf. eine Änderung der Entscheidung erwogen wurde (Kopp/Ramsauer VwVfG § 28 Rn. 84). Dies ist vorliegend offensichtlich geschehen, da die Einwohnerzahl von 67.880 um 2.606 Personen auf 70.486 Personen nach oben korrigiert und dies unter Berücksichtigung der Argumente aus dem Schreiben des Oberbürgermeisters vom 09.12.2024 sowie des diesem beigefügten Gutachtens ausführlich begründet wurde.

Hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit des Bescheides zeigt zwar das von der Stadt eingeholte statistische Gutachten der Professoren Brieden und Gritzmann eine Reihe von Punkten auf, die die Daten des Zensus im Vergleich zu vorliegenden Daten der Stadt unplausibel erscheinen lassen und weist auf mögliche Fehlerquellen hin. Ob diese aufgezeigten Fehlerquellen zu einem Widerspruch zu den Vorgaben des Zensusgesetzes oder anderer Rechtsvorschriften führen, erscheint jedoch zweifelhaft. Zum Zensus 2011 hat das Verwaltungsgericht Regensburg entschieden, dass das Zensusgesetz keine konkreten Vorgaben zur Arbeitsweise der Erhebungsstellen macht und es damit dem Ermessen des Bundes- und Landesamtes für Statistik unterliegt, wie sie die Stichprobenbefragungen konkret umsetzen. Zudem seien Befragungen immer fehlerbehaftet, solche Fehler müssten hingenommen werden und würden auch bei Vollerhebungen auftreten.

Aus der Tatsache, dass bei einigen Städten im Rahmen des Anhörungsverfahrens Überprüfungen zu nicht unwesentlichen Korrekturen der Einwohnerzahl geführt haben, könnte zwar hergeleitet werden, dass die vom Statistischen Landesamt nach eigener Aussage durchgeführten laufenden Qualitätskontrollen nicht ausreichend waren. Zudem schreibt das Statistische Bundesamt in seinem Qualitätsbericht selbst, dass der relative einfache Standardfehler beim Zensus 2022 über alle Gemeinden tatsächlich bei 0,96% lag, obwohl für Gemeinden über 10.000 Einwohner gesetzlich ein Standardfehler von 0,5% angestrebt war (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 Zensusgesetz 2022), und dass bei knapp 76% der Gemeinden der Standardfehler höher war als die angestrebte Genauigkeit. Das Verwaltungsgericht Regensburg hat jedoch bereits festgestellt, dass kein subjektives Recht der Gemeinden auf Einhaltung des angestrebten Standardfehlers besteht. Zudem wurde auch beim Zensus 2011 bei 63% der Gemeinden der angestrebte Standardfehler überschritten. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu festgestellt, dass es auch 2011 bei einzelnen Gemeinden zu "gravierenden Abweichungen (über 1%)" kam (dies ist mit einem tatsächlich realisierten Standardfehler von 1,37% aktuell in Landshut auch der Fall), was jedoch nicht die Gültigkeit der Prognose des angestrebten Standardfehlers im Zensusgesetz 2011 beeinträchtigte. Bei vorherigen Volkszählungen, welche als Vollerhebung konzipiert waren, wurden ebenfalls Fehler von -1,4% bis +0,8% erreicht.

Auch eine Klage auf Herausgabe der aus den Zensusbefragungen gewonnenen Daten, um diese einer Überprüfung zu unterziehen, bzw. ein Antrag auf Überprüfung der Verweigerung der Vorlage der Daten im Rahmen eines sog. In-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO

erscheint nicht erfolgversprechend, da das Bundesverfassungsgericht und das Verwaltungsgericht Regensburg (sowie weitere Gerichte) bereits zum Zensus 2011 ausgeführt haben, dass auch im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung aufgrund des verfassungsrechtlich begründeten Statistikgeheimnisses und des Rückspielverbots den Gemeinden keine Akteneinsicht in nicht anonymisierte Erhebungsunterlagen gewährt werden darf.

Eine formlose Anfrage bei den 24 anderen kreisfreien Städten in Bayern sowie Deggendorf (große Kreisstadt) hat ergeben, dass offenbar keine andere kreisfreie Stadt gewillt ist, Klage zu erheben. Bei vielen ist die Frist bereits abgelaufen. Als Argument wird zumeist angeführt, dass die Erfolgsaussichten einer solchen Klage als gering angesehen werden. Auch der Bayerische Städtetag sieht die Erfolgsaussichten als gering bis sehr gering an. Zudem habe die Kritik am Zensus 2011 bereits zu Verbesserungen im Zensusgesetz 2022 geführt. Auch wird aufgeführt, dass der Klageweg aus der Erfahrung von 2011 als sehr langwierig angesehen wird (das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zensus 2011 erging erst im September 2018, so dass die darauf aufbauenden Verfahren erst nach diesem Zeitpunkt beendet wurden).

Aufgrund der hohen Komplexität der Materie und des großen Begründungsaufwandes einer eventuellen Klage (das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg zum Zensus 2011 umfasst 315 Randnummern bzw. 55 Seiten) sieht es das Rechtsamt für sinnvoll an, im Falle einer Entscheidung für eine Klage eine externe Kanzlei mit der Klage zu beauftragen. Anfragen bei möglichen Kanzleien ergaben, dass diese ein solches Mandat nur auf Basis einer Abrechnung nach Zeitaufwand im Wege von Stundensätzen übernehmen würden. Der Stundensatz der angefragten Kanzleien beträgt zwischen 290 und 325 Euro (netto). Zu einer Einschätzung des Zeitaufwandes im Vorfeld zeigten sich die Kanzleien vorab nicht in der Lage, da dies sehr vom Einzelfall abhängt. Ggf. sei dies nach einer Besprechung im Vorfeld, Durchsicht der Unterlagen und zunächst fristwahrender Klageerhebung (in Summe ca. 10 h an Arbeitsaufwand) möglich.

Beschlussvorschlag Hauptausschuss:

Dem Plenum wird empfohlen zu beschließen:

1. Vom Bericht des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, einer Fachkanzlei für die Erhebung einer Klage gegen den Bescheid des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 25.04.2025 zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl der Stadt Landshut mit Stand vom 15. Mai 2022 (Zensus 2022) Vollmacht zu erteilen.

alternativ:

Von einer Klageerhebung gegen den Bescheid des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 25.04.2025 zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl der Stadt Landshut mit Stand vom 15. Mai 2022 (Zensus 2022) wird abgesehen.

Beschlussvorschlag Plenum:

1. Vom Bericht des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, einer Fachkanzlei für die Erhebung einer Klage gegen den Bescheid des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 25.04.2025 zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl der Stadt Landshut mit Stand vom 15. Mai 2022 (Zensus 2022) Vollmacht zu erteilen.

alternativ:

Von einer Klageerhebung gegen den Bescheid des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 25.04.2025 zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl der Stadt Landshut mit Stand vom 15. Mai 2022 (Zensus 2022) wird abgesehen.

Anlagen:

- Schreiben des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 07.04.2025 (Anlage 1)
- Feststellungsbescheid des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 25.04.2025 (Anlage 2)
- Stellungnahme der Fa. „galor“ vom 13.05.2025 (Anlage 3)