

1. Sachverhalt

Der Rat hat am 5. Dezember 2013 beschlossen, gegen den Bescheid der zuständigen Stelle des Landes Nordrhein-Westfalen „Information und Technik NRW“ (IT.NRW) vom 7. November 2013 zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl zu klagen (BV/13/2234).

Dieser Bescheid stellte die im Zensusverfahren 2011 ermittelte amtliche Einwohnerzahl der Stadt Lohmar fest. Bis dahin basierte die amtliche Einwohnerzahl auf der Volkszählung im Jahr 1987. Die zuständige Stelle des Landes schrieb die Einwohnerzahl jeweils fort.

Durch die Fortschreibungsmethode ergaben sich im Laufe der Zeit Abweichungen zwischen den amtlichen Einwohnerzahlen und den Zahlen aus den Einwohnermelderegistern.

Aufgrund der steigenden Abweichungen entschied sich der Gesetzgeber für ein Erhebungsverfahren nach dem Gesetz über den registergesteuerten Zensus 2011.

Die im Zensusverfahren ermittelte amtliche Einwohnerzahl fiel geringer aus, als die mit dem bisherigen Verfahren fortgeschriebene Einwohnerzahl.

Eine niedrigere Einwohnerzahl hat für die Stadt Lohmar erhebliche finanzielle Auswirkungen. Denn die Einwohnerzahlen sind im Gemeindefinanzierungsgesetz (GfG) in vielen Teilen Grundlage für die Berechnung der Landeszuwendungen. Einzelheiten der Auswirkungen sind in der Beschlussvorlage BV/13/2234 dargestellt.

Die verantwortliche Behörde IT.NRW stellte die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl mit dem Zensusverfahren nicht transparent dar.

Eine nachprüfbare oder nachvollziehbare Erklärung, wie die erheblich geringere amtliche Einwohnerzahl ermittelt worden war, stand der Stadt Lohmar nicht zur Verfügung.

Vor diesem Problem standen viele Städte und Gemeinden in NRW und im gesamten Bundesgebiet. Über 50 Städte aus NRW und Niedersachsen hatten deshalb eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragt, die Erfolgsaussichten einer Anfechtungsklage gegen den Feststellungsbescheid über die amtliche Einwohnerzahl zu prüfen.

Die Kanzlei kam damals zu dem Schluss, dass eine Klage gegen den Feststellungsbescheid jedenfalls nicht von vorneherein als aussichtslos zu beurteilen war. Die Erfolgsaussichten konnten jedoch nur vage getroffen werden, weil das Zensusverfahren nicht transparent und nachvollziehbar offengelegt wurde. Die Gegenseite, IT.NRW, berief sich auf datenschutzrechtliche Bestimmungen und gab keine ausreichenden Erklärungen ab.

Zum damaligen Zeitpunkt war nicht absehbar, ob das Zensusverfahren von den zuständigen Stellen doch noch nachvollziehbar dargestellt werden würde. Wie die Rechtsprechung zu dieser Thematik ausfallen würde, war ebenfalls nicht sicher einzuschätzen. Aufgrund der erheblichen finanziellen Auswirkungen der festgesetzten

amtlichen Einwohnerzahl hat der Rat der Stadt Lohmar deshalb beschlossen, gegen den Feststellungsbescheid zu klagen.

Da die festgesetzte amtliche Einwohnerzahl Berechnungsgrundlage für viele Landeszuwendungen nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen ist, mussten auch die jährlichen Bescheide nach diesen Gesetzen angefochten werden. Anderenfalls hätte ein positiver Verfahrensausgang der Klage gegen den Feststellungsbescheid der amtlichen Einwohnerzahl keine finanziellen Auswirkungen gehabt. Die Zuwendungsbescheide nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen wären ohne Anfechtung bestandskräftig geworden.

Um die Erfolgsaussichten der Klageverfahren zu erhöhen, riet die beauftragte Rechtsanwaltskanzlei im weiteren Verfahren dazu, Verfassungsbeschwerde gegen die jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetze zu erheben.

Da dies nicht von jeder Stadt oder Gemeinde zu leisten gewesen wäre, bildete sich ein interkommunaler Arbeitskreis „Zensus 2011“ unter der Federführung der Stadt Bonn. Diesem schloss sich auch die Stadt Lohmar an.

Wenn die Verfassungsbeschwerden gegen die Gemeindefinanzierungsgesetze erfolgreich gewesen wären, hätte dies für alle Städte und Gemeinden in NRW Auswirkungen gehabt. Denn die Gemeindefinanzierungsgesetze gelten landesweit und wären für keine Stadt oder Gemeinde gültig gewesen, wenn die Verfassungswidrigkeit festgestellt worden wäre.

Aus dem Arbeitskreis „Zensus 2011“ erhoben daher die Städte Bonn und Velbert sowie die Gemeinde Much seit 2014 Verfassungsbeschwerden vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen gegen die jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetze. Die von der Rechtsanwaltskanzlei ausgewählten Beschwerdeführer hatten die größten Erfolgsaussichten und spiegelten die Struktur der übrigen Mitglieder des Arbeitskreises z.B. nach Größe und Kreiszugehörigkeit ab. Die Rechtsanwaltsgebühren für die Erhebung der Verfassungsbeschwerden teilten sich rund 30 Mitglieder des Arbeitskreises. Sie lagen bei knapp 1.200 Euro pro Mitglied.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegen den Feststellungsbescheid und die jährlichen Zuwendungsbescheide nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen wurden bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden ruhend gestellt.

Den Weg zu den Verwaltungs- und Verfassungsgerichten wählten viele Städte und Gemeinden im gesamten Bundesgebiet.

Die Städte Berlin und Hamburg erhoben Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht mit dem Antrag festzustellen, dass Teile des Zensusgesetzes verfassungswidrig seien.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 19. September 2018 festgestellt, dass die Vorschriften des Zensusgesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

Der Verfassungsgerichtshof NRW hat am 9. Juli 2019 die Verfassungsbeschwerde gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 der Städte Bonn, Velbert und der Gemeinde Much zurückgewiesen.

In den Entscheidungsgründen hat sich der Verfassungsgerichtshof mit allen vorgetragenen Argumenten detailliert auseinandergesetzt. Das Urteil enthält eine nachvollziehbare Begründung, warum der Beschwerde letztlich nicht stattgegeben werden konnte. Die Entscheidung stützt sich im Wesentlichen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018.

Vereinfacht dargestellt, begründen die Verfassungsrichter ihre Entscheidung folgendermaßen (vgl. S. 34f. des Urteils):

Der Landesgesetzgeber durfte die amtlichen Einwohnerzahlen aus dem Zensusbescheid 2011 für die Berechnung der Landeszuwendungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 verwenden, auch wenn sie im Zensusverfahren fehlerhaft ermittelt worden seien.

Auch bei der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl bei der Volkszählung im Jahr 1987 habe es Unter- bzw. Übererfassungen gegeben. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur Volkszählung nähme die Genauigkeit der amtlichen Einwohnerzahl ab, wenn sie weiter durch Fortschreibung ermittelt worden wäre.

Ein praktisch durchführbares Verfahren eine „richtige“ amtliche Einwohnerzahl zu ermitteln, existiere nach der statistischen Wissenschaft nicht. Jedes Verfahren sei mit Unsicherheiten und Ungenauigkeiten behaftet und fehlerhaft.

Die Abweichungen bei der Höhe der amtlichen Einwohnerzahl seien in Nordrhein-Westfalen auch nicht so gravierend gewesen.

Der Landesgesetzgeber sei daher nicht gehalten gewesen, die auf der Volkszählung im Jahr 1987 beruhenden fortgeschriebenen Zahlen als „bessere“ Zahlen zu verwenden.

Es ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgerichtshof auch die Verfassungsbeschwerden gegen die Gemeindefinanzierungsgesetze der folgenden Jahre zurückweisen wird.

Die höchstrichterlichen Entscheidungen haben auf die verwaltungsgerichtlichen Verfahren folgenden Einfluss:

Die Klagen gegen die Bescheide der Bezirksregierung Köln, zu dem Finanz- und Lastenausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im jeweiligen Haushaltsjahr (GfG-Bescheide), haben nach Auffassung der Rechtsanwaltskanzlei und der Verwaltung keine Aussicht auf Erfolg.

Auch die Klage gegen den Bescheid von IT.NRW vom 7. November 2013 zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl hat nur sehr geringe Aussicht auf Erfolg. Zum einen steht die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung entgegen. Zum anderen sind die Fehler im Zensusverfahren 2011 vermutlich nicht mehr feststellbar. IT.NRW hat bereits umfangreiches Datenmaterial gelöscht. Noch vorhandenes Datenmaterial wird aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht herausgegeben.

Selbst wenn eine Herausgabe der Daten erstritten würde und das Verwaltungsgericht feststellen sollte, dass die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl so fehlerhaft war, dass der Feststellungsbescheid rechtswidrig ist, hätte dies nach den Ausführungen der

Rechtsanwaltskanzlei kaum Auswirkungen. Denn die praktische Bedeutung der Einwohnerzahlen liegt in finanzieller Hinsicht hauptsächlich auf dem Gebiet der Gemeindefinanzierung. Nach den Verfassungsgerichten durften die fehlerhaften Zahlen auf diesem Gebiet aber verwendet werden.

Für den theoretisch denkbaren Fall, dass die Klage gegen den Feststellungsbescheid dennoch erfolgreich wäre, würde die Beklagte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Rechtsmittel beim Oberverwaltungsgericht NRW einlegen.

Für die Klagerücknahmen spricht auch das Prozesskostenrisiko. Der Streitwert wurde von den Verwaltungsgerichten vorläufig jeweils auf 5.000 Euro festgesetzt. Es handelt sich hierbei um einen sog. Regelstreitwert.

Werden die Klagen abgewiesen, sind von der Stadt Lohmar drei Gerichtsgebühren sowie die gesetzlichen Rechtsanwaltsgebühren der Gegenseiten und die eigenen Rechtsanwaltsgebühren zu tragen. Bei einem Streitwert von 5.000 Euro sind das für die erste Instanz bereits rund 2.300 Euro, in zweiter Instanz rund 5.000 Euro.

Es ist allerdings nicht vorhersehbar, ob die Streitwertfestsetzung bestehen bleibt. Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen der amtlichen Einwohnerzahl könnte das Verwaltungsgericht den Streitwert am Ende der Verfahren erheblich höher festsetzen.

Das Prozesskostenrisiko steht damit zu den Erfolgsaussichten der Klageverfahren außer Verhältnis.

Die Stadtverwaltung Bonn, als federführende Stadt des Arbeitskreises Zensus 2011, wird den dortigen politischen Gremien ebenfalls die Klagerücknahmen empfehlen.

2. Ziel: Was soll für welche Zielgruppe erreicht werden?

-

3. Leistungen/Prozesse: Was soll wie getan werden?

Klagerücknahme

4. Ressourcen: Welcher Aufwand ist für die Umsetzung der Maßnahme erforderlich?

Personalaufwand

5. Auswirkungen auf übergeordnete Ziele(Haushaltskonsolidierung, NKF, Familienfreundlichkeit, Raum für Jung und Alt, Unternehmerische Engagement, Natur und Sport). Falls ja: Welche?

Nein

6. Wirtschaftliche Auswirkungen:

Mittel für die Maßnahme lt. Haushaltsplan vorhanden: ja

Horst Krybus