

Zensus 2011: Ablauf und Stationen des Anhörungsverfahrens in Niedersachsen

1 024, 75 und 30. Diese Zahlenreihe stellt die wichtigsten Eckwerte des niedersächsischen (Verwaltungs-)Verfahrens zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 dar. Insgesamt wurden durch den Zensus 2011 zum Stichtag (9. Mai 2011) rund 7,78 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner in seinerzeit 1 024 Gemeinden Niedersachsens festgestellt. 75 schriftliche Stellungnahmen gingen im Rahmen des Anhörungsverfahrens beim LSN¹⁾ ein, und 30 Kommunen suchten das LSN im Rahmen der erweiterten Verfahrenseinsicht auf.

Mit Veröffentlichung der neuen Einwohnerzahlen am 31. Mai 2013 startete in Niedersachsen das Anhörungsverfahren zur Feststellung der neuen Einwohnerzahlen. Die Kommunen konnten in diesem weithin formlosen Verfahren Nachfragen bzw. Einwände gegenüber der beabsichtigten Einwohnerzahlfeststellung vorbringen. Die Einwohnerzahlen haben für die Kommunen nicht nur weitreichende finanzielle (z.B. Finanzausgleich aus dem Kommunalen Finanzausgleich oder die Besoldung der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters), sondern auch politische Folgen (z.B. die Einteilung von Wahlkreisen oder die zahlenmäßige Zusammensetzung von Gemeinde- und Stadträten).

Innerhalb des LSN erfolgte die Bearbeitung des Verfahrens zur Festsetzung der neuen Einwohnerzahlen im Dezernat Zensus, dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Kommunen auf verschiedensten Wegen die komplexe Ermittlung der neuen Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2011 möglichst transparent und nachvollziehbar erläuterten.

Informationsveranstaltungen mit Beteiligung des LSN

Im Hinblick auf die neuen Einwohnerzahlen organisierte das LSN am 9. April 2013 eine Informationsveranstaltung für die niedersächsischen Kommunen, wobei die Methodik und die Verfahren der Einwohnerzahlermittlung des Zensus 2011 im Vordergrund standen. Ferner wurde der Terminplan rund um die Ergebnisveröffentlichung aufgezeigt.

Bei einer Veranstaltung auf Einladung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens am 1. Oktober 2013 konnten vom LSN weitergehende In-

formationen zur Einwohnerzahlermittlung präsentiert werden.

Fast genau drei Jahre nach dem Zensusstichtag wurden am 7. Mai 2014 auf einer weiteren Veranstaltung auf Einladung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens der bisherige Ablauf des niedersächsischen Anhörungsverfahrens mit der Beantwortung von Stellungnahmen und die Durchführung der erweiterten Verfahrenseinsicht dargelegt.

Veröffentlichung der neuen Einwohnerzahlen

Die neuen Einwohnerzahlen wurden offiziell am 31. Mai 2013 im Rahmen einer Landespressekonferenz in Hannover der Öffentlichkeit vorgestellt. Alle Kommunen wurden bereits am Vormittag desselben Tages vorab über ihre neue durch den Zensus 2011 ermittelte Einwohnerzahl informiert.

Darüber hinaus kündigte das Anhörungsschreiben, welches im Juli 2013 durch das LSN versandt wurde und auch die offiziellen Fristen zur Abgabe einer Stellungnahme beinhaltete, die durch das LSN beabsichtigte Festsetzung der neuen Einwohnerzahl an.

Das Anhörungsverfahren in Niedersachsen

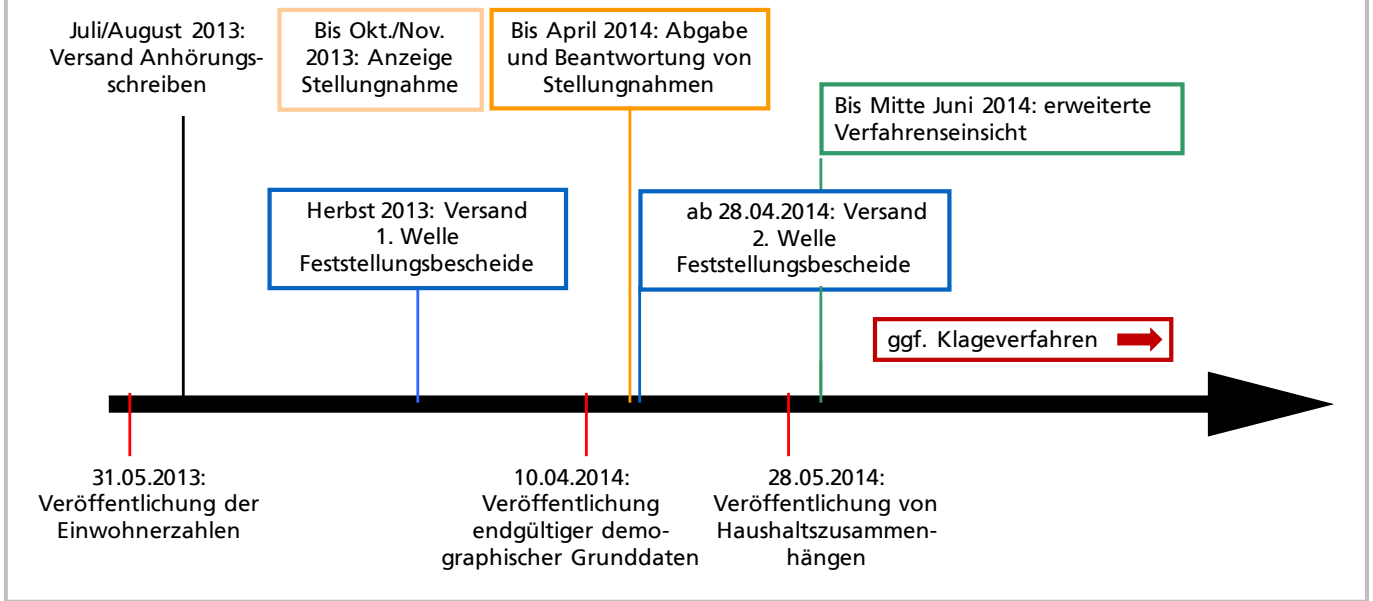
Die wichtigsten Etappen des Verfahrens im Zusammenhang mit der Feststellung der durch den Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen in Niedersachsen veranschaulicht cursorisch Abbildung 1.

Die bundesweite Feststellung der neuen Einwohnerzahlen erfolgte länderspezifisch. Anders als in den meisten anderen Ländern fand in Niedersachsen keine Nachprüfung des jeweiligen Feststellungsbescheids in einem Vorverfahren statt.²⁾ Es wurde aber vor Erlass des jeweiligen Feststellungsbescheids ein Anhörungsverfahren durchgeführt. Dieses Verfahren ist in § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geregelt. Es soll den Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens ermöglichen, sich bereits vor Erlass des Verwaltungsaktes zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Am Ende des Anhörungsverfahrens stellte das LSN für jede Kommune die neue Einwohnerzahl per

1) Das Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) wurde zum 1. Januar 2014 gebildet und ist Rechtsnachfolgeeinrichtung des aufgelösten Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN).

2) Das Widerspruchsverfahren ist in Niedersachsen weitestgehend abgeschafft, § 8 a Niedersächsisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung.

1. Chronologie des Anhörungsverfahrens in Niedersachsen



Bescheid fest. Zuvor konnten sich die Kommunen an das LSN wenden, um Fragen bzw. Unklarheiten zur beabsichtigten Einwohnerzahlfestsetzung zu klären und Einwände vorzubringen.

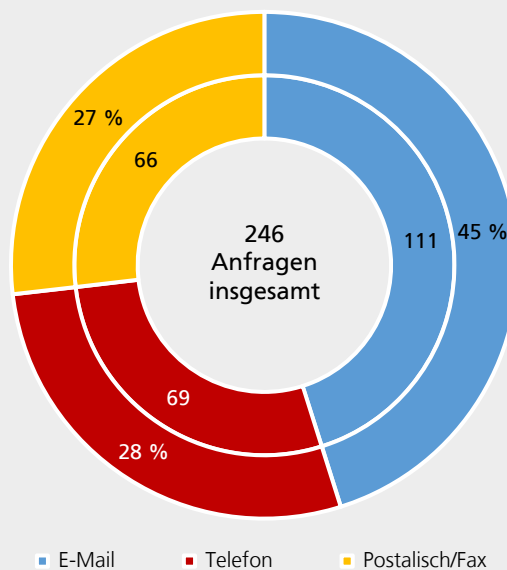
Die Kommunen konnten sich dabei sowohl durch Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme am Anhörungsverfahren beteiligen, als auch jederzeit An- und Nachfragen telefonisch, schriftlich oder via E-Mail an das LSN richten. Die Frist zur Anzeige einer Stellungnahme betrug einen Monat.

Für die Abgabe der schriftlichen Stellungnahme selbst wurde eine Frist von insgesamt drei Monaten nach Zustellung des Anhörungsschreibens eingeräumt.

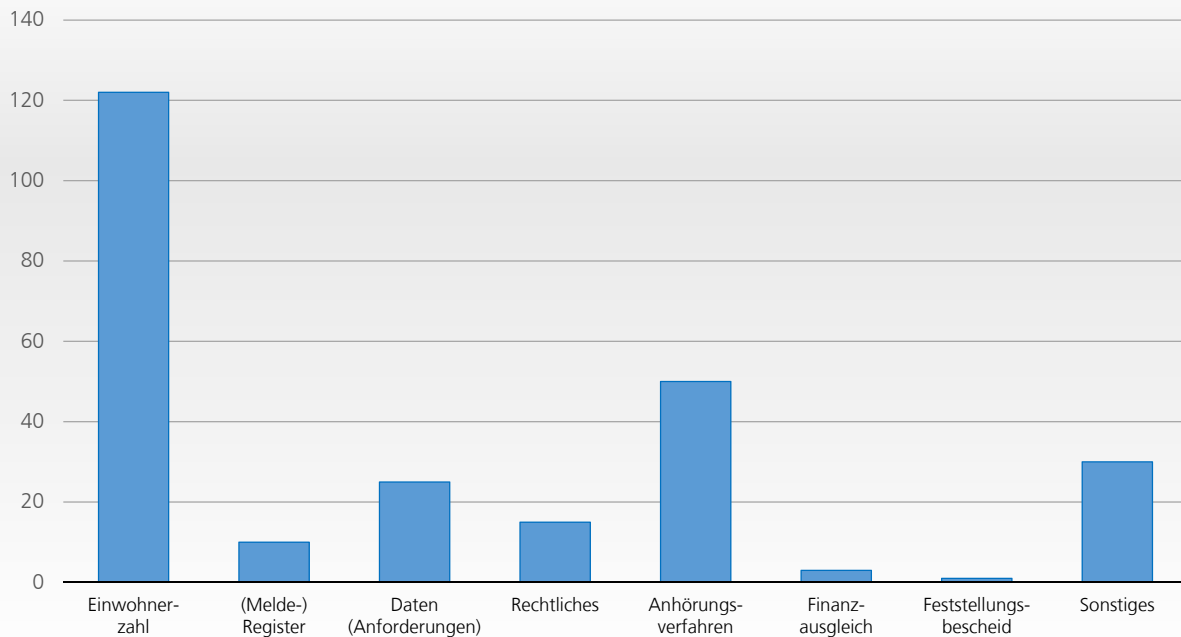
Bis November 2013 gingen insgesamt 246 Nachfragen zur methodischen Ermittlung wie auch zu den Auswirkungen der neuen Einwohnerzahlen des Zensus 2011 ein.

Die nachfolgenden Abbildungen 2 und 3 verdeutlichen die Anfrageart (Postalisch/Fax, E-Mail, Telefon) sowie die The-

2. Anfragen zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl des Zensus 2011 im Anhörungsverfahren nach Anfrageart – absolute Werte (Innenring) und Anteile (Außenring) –



3. Zahl der Anfragen zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl des Zensus 2011 im Anhörungsverfahren nach Themen



mengebiete der angefallenen Rückfragen: Rund die Hälfte der Nachfragen erfolgte per E-Mail und behandelte zum allergrößten Teil unmittelbar das Zustandekommen der neuen Einwohnerzahlen.

Nicht alle Kommunen, die im Laufe des Anhörungsverfahrens die Abgabe einer Stellungnahme angezeigt hatten, gaben auch tatsächlich eine Stellungnahme ab (vgl. Tabelle). Vor allem Kommunen mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, bei denen die Einwohner-

Stellungnahmen niedersächsischer Kommunen im Anhörungsverfahren zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen im Zensus 2011 nach Gemeindegröße

Gemeinden	Angezeigte Abgaben von Stellungnahmen	Eingegangene Stellungnahmen
	absolut	
Gemeinden unter 10 000 Einwohnern	89	10*
Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern	97	65**
Summe	186	75

* Ein Duplikat, d.h. eine Gemeinde hatte zwei Stellungnahmen abgegeben.

** Zwei Duplikate, d.h. zwei Gemeinden hatten jeweils zwei Stellungnahmen abgegeben.

zahlermittlung durch das Haushaltsstichprobenverfahren³⁾ Anwendung fand, reichten eine Stellungnahme beim LSN ein.

Die Bearbeitungszeit der insgesamt 75 Stellungnahmen aus 72 Kommunen erstreckte sich im LSN von Oktober 2013 bis April 2014. Die Antwortschreiben auf die Stellungnahmen enthielten je nach Fragestellung ausführliche fachliche und rechtliche Darlegungen, u.a.

- zur Methodik des Zensus 2011
- zur Bevölkerungsfortschreibung
- zu allen Zensusdatenbeständen (Anschriften- und Gebäuderegister, Ergebnisse der Mehrfachfalluntersuchung, der Haushaltsstichprobe und der Sonderanschriften)
- zum Verfahren der Einwohnerzahlermittlung ausgehend von den Melderegisterbeständen
- zum Stichprobenverfahren (u.a. Lesart zum relativen Standardfehler, Schichtenteilung, Regression) sowie
- zu rechtlichen Fragestellungen (u.a. Anwendbarkeit der Zensusergebnisse, unterschiedliche Methodik in kleinen und großen Gemeinden).

Außerdem wurden neben dem Antwortschreiben selbst oftmals weitere Dokumente übersandt, welche beispielsweise die Verfahren der Mehrfachfalluntersuchung, der Haushaltsstichprobe, der Sonderbereichserhebung und das Erhebungsgeschäft ausführlich erläuterten.

3) Mehr zum Modell des Zensus 2011: vgl. Thomsen, M., Zensus 2011: Ein Überblick, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 4 (2010), S. 170-175.

Erweiterte Verfahrenseinsicht

Daneben wurde den beteiligten Kommunen die Möglichkeit gegeben, in die das Verfahren betreffenden Unterlagen und Datenbestände Einsicht zu nehmen.⁴⁾ Das Akteneinsichtsrecht unterlag jedoch Grenzen: denn es gilt grundsätzlich nicht, soweit Vorgänge der statistischen Geheimhaltung unterliegen (§ 29 Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 16 Bundesstatistikgesetz). Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes sowie des daraus folgenden Rückspielverbotes⁵⁾ und des Datenschutzes war im Rahmen der erweiterten Verfahrenseinsicht folglich nur eine Einsichtnahme in anonymisierte Daten zulässig. Um die Möglichkeit eines Rückschlusses auf Einzelfälle auszuschließen, war es erforderlich, die dem LSN vorliegenden Unterlagen bzw. Datenbestände aufzubereiten. Daher wurden die Ergebnisse aus den einzelnen Erhebungsteilen durch Aggregation faktisch anonymisiert und zur Einsicht gegeben.

Unter diesen Voraussetzungen war dieses Verfahren in den Räumlichkeiten des LSN mehr als ein diskursives Gespräch zwischen dem LSN und den Vertretern der beteiligten Kommunen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LSN stellten schwerpunktmäßig die Zensusverfahren vor und gaben anonymisierte Daten der Haushaltsstichprobe sowie der Sonderbereichserhebung zur Einsicht. Rück- oder Nachfragen seitens der anwesenden Vertreterinnen und -vertreter der Kommunen konnten entweder ad hoc oder im Nachgang zur erweiterten Verfahrenseinsicht beantwortet werden.

4) Das LSN spricht statt von Akteneinsicht vielmehr von einer erweiterten Verfahrenseinsicht, da aufgrund der Form der vorhandenen Daten und der im Folgenden beschriebenen Restriktionen keine (Papier-) Akte für jede Kommune mit allen relevanten Vorgängen zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt wurde. Vielmehr erfolgte die Einsichtnahme in elektronische Zensusdatenbestände inklusive fachlich-methodischer Erläuterungen.

5) Vgl. https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Beim_Zensus_gilt_das_Rueckspielverbot.html: „[...] Die persönlichen Angaben der Befragten müssen streng geheim gehalten werden und dürfen weder an private noch an staatliche Institutionen weitergegeben werden. In der Praxis heißt das, es dürfen zwar Daten aus den Registern der Einwohnermeldeämter oder der Bundesagentur für Arbeit an die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder übermittelt werden; es ist aber nicht zulässig, nicht anonymisierte Angaben der Befragten an diese oder andere Institutionen zurückzuspielen. Wenn beim Zensus zum Beispiel festgestellt wird, dass eine Person in einer Gemeinde wohnt, ohne dort gemeldet zu sein, darf deren Name keinesfalls an die Gemeinde weitergegeben werden. Die Daten fließen also stets nur in eine Richtung – hin zur amtlichen Statistik. Das Rückspielverbot gilt immer: Die amtliche Statistik gibt Einzeldaten weder an die Polizei noch an das Finanzamt oder sonst eine Behörde.“

Insgesamt nahmen 30 Kommunen⁶⁾ zwischen November 2013 und Mitte Juni 2014 das Angebot des LSN zur erweiterten Verfahrenseinsicht wahr. Das Verfahren wurde von den teilnehmenden Kommunen sehr begrüßt, da hierdurch nicht nur mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Hinblick auf die komplexe Ermittlung der neuen Einwohnerzahlen geschaffen wurde, sondern auch der Dialog mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen fortgeführt werden konnte.

Abschluss des Anhörungsverfahrens: Versand der Feststellungsbescheide

Mit Versand und Zustellung der Feststellungsbescheide wurde das Anhörungsverfahren beendet.

Der Versand der Feststellungsbescheide erfolgte in zwei größeren Wellen: Im Oktober/November 2013 versandte das LSN insgesamt 920 Feststellungsbescheide an Kommunen, die weder eine Stellungnahme angezeigt bzw. abgegeben noch sich an der erweiterten Verfahrenseinsicht beteiligt hatten. Von April bis Juni 2014 versandte das LSN sukzessive die noch ausstehenden 85 Feststellungsbescheide an Kommunen, welche am Anhörungsverfahren und/oder an der erweiterten Verfahrenseinsicht teilgenommen hatten.⁷⁾

Nach Abschluss des Anhörungsverfahrens stand den Kommunen bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen der Verwaltungsrechtsweg gegen die im Feststellungsbescheid festgesetzte Einwohnerzahl vor dem jeweils zuständigen Verwaltungsgericht in Niedersachsen offen.

Fazit

Für die Nachvollziehbarkeit der komplexen Zensusverfahren und im Hinblick auf die Auswirkungen der neuen Einwohnerzahlen lohnten sich die hier vorgestellten Maßnahmen – vor allem der organisatorische und fachliche Aufwand im Rahmen der erweiterten Verfahrenseinsicht.

6) Darunter eine Samtgemeinde. Diese und nicht die Mitgliedsgemeinden wurden hier gezählt.

7) Durch Gemeindezusammenschlüsse verringerte sich die Gemeindeanzahl in Niedersachsen von ursprünglich 1 024 auf 1 005 Gemeinden (Stand Juni 2014).