



**Prof. Dr.
Peter M. Huber,
LMU München**

Bundesverfassungsrichter a.D.,
Thüringer Innenminister a.D.

Statistik und Grundgesetz

Anlässlich der Herausgabe der neuen Kommentierung des Bundesstatistikgesetzes, fand am 25. Januar 2024 ein Symposium zu Thema „Zukunft der amtlichen Statistik – Perspektiven des Bundesstatistikgesetzes“ statt. Die Veranstaltung widmete sich dem breiten Spektrum rechtlicher Rahmenbedingungen für amtliche statistische Daten, den Herausforderungen der amtlichen Statistik, Zukunftsperspektiven und auch den Gestaltungsmöglichkeiten. Zunächst wurde die Thematik durch Vorträge von Prof. Dr. Peter Michael Huber und Prof. Dr. Jürgen Kühling näher erörtert. Die anschließende Podiumsdiskussion beleuchtete den Sachverhalt aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln.

Der folgende Artikel bildet den Redebeitrag von Herrn Prof. Dr. Peter Michael Huber – Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Universität München und ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht – ab. In dieser Fachexpertise erörtert Herr Prof. Dr. Huber das Urteil des BVerfG vom 19.9.2018 zum Zensus 2011, welches er am Bundesverfassungsgericht begleitet hat. Er geht explizit auf die Verknüpfungen zum Grundgesetz ein und führt den interessierten Leser, anhand der einschlägigen Literatur, durch den gesamten Prozess.

Inhaltsverzeichnis

- I. Kompetenzordnung
- II. Materielle Vorgaben des Grundgesetzes
 1. Verpflichtung zu realitätsgerechten Einwohnerermittlung
 - a) Die Einwohnerzahl im Grundgesetz
 - b) Realitätsgerechte Ermittlungspflicht
 - c) Gestaltungsspielraum und Prognose
 2. Wesentlichkeitsdoktrin und Art. 80 GG
 - a) Grundlagen der Wesentlichkeitsdoktrin
 - b) Verhältnis von Art. 20 Abs. 1 bis 3 und Art. 80 Abs. 1 GG
 3. Föderative und interkommunale Gleichbehandlung
 - a) Föderative Gleichbehandlung
 - b) Interkommunale Gleichbehandlung
 4. Rechtsschutzmöglichkeiten
 - a) Föderatives Rechtsschutzgebot
 - b) Subjektive Rechtstellungsgarantie
 5. Recht auf informationelle Selbstbestimmung
 - a) Recht auf informationelle Selbstbestimmung als grundrechtliche Folie
 - b) Schranken
 - c) Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen
 - d) Besondere Anforderungen an die Statistik
 - e) Verhältnismäßigkeit
- III. Bewertung und Ausblick

Die Statistik stand einige Male im Kern von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: im Beschluss zum Mikrozensus vom 16. Juli 1969,¹⁾ in der einstweiligen Anordnung über die Aussetzung der Volkszählung 1983 vom 13. April 1983²⁾ und natürlich in dem mittlerweile schon rechtshistorischen Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983. Zu Recht wurde kurz vor Weihnachten allenthalben daran erinnert, dass mit ihm das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ aus der Taufe gehoben wurde.³⁾ Gegenstand der genannten Entscheidungen waren durchwegs die Zumutungen der Statistik für Bürgerinnen und Bürger, Gewerbetreibende etc., ihre Grundrechtsrelevanz und ihre Verhältnismäßigkeit. Die dazu erschienenen verfassungs- und unionsrechtlichen Anmerkungen und Kommentierungen füllen Bibliotheken.

Das Urteil des Zweiten Senats zum Zensus 2011 vom 19. September 2018, in dem ich als Berichterstatter fungieren durfte, gehört hingegen eher zu den „hidden champions“.⁴⁾ Das mediale Echo auf die Entscheidung war gering, die fachliche Rezeption durch die Staatsrechtslehre ist überschaubar. Das mag am Gegenstand liegen, den geringen politischen Auseinandersetzungen oder auch an der weitgehend geräuschlosen Durchführung des Zensus 2011. Gegen ihn ließen sich – anders als gegen die Volkszählung 1983 – die Massen nicht mobilisieren.

Wenn Ihr Symposium hier eine Wende markieren würde, wäre das jedenfalls aus wissenschaftlicher Perspektive sehr zu begrüßen. Deshalb sollen die – verallgemeinerungsfähigen – verfassungsrechtlichen Kernaussagen im Folgenden noch einmal in Erinnerung gerufen und ihre Bedeutung bewertet werden.

I. Kompetenzordnung

Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG verfügt der Bund über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Statistik für Bundeszwecke. Das betrifft Vorbereitung und Durchführung eines Zensus und ermächtigt den Bund, entsprechende Gesetze zu erlassen. Statistik im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG meint dabei die Erhebung, Sammlung, Darstellung und Auswertung von Daten und Fakten im Wege methodischen Vorgehens für staatliche Zwecke.⁵⁾ „Für Bundeszwecke“ erfolgt eine Statistik allerdings nur dann, wenn sie objektiv auch der Erfüllung einer Bundesaufgabe dient.⁶⁾

Eine staatliche Volkszählung durch Auswertung vorhandener Register und ergänzende Individualbefragungen unterfällt diesem Statistikbegriff.⁷⁾ Das folgt zwar noch nicht daraus, dass Art. 1, 3 und 5 Verordnung (EG) Nr. 763/2008⁸⁾ die Mitgliedstaaten alle zehn Jahre zur Übermittlung bestimmter Bevölkerungsdaten an die Europäische Kommission verpflichten, weil insoweit der Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten gilt.⁹⁾ Die auf der Grundlage des Zensus 2011 erhobenen und ermittelten Daten dienen jedoch dadurch der Erfüllung von Aufgaben des Bundes, dass sie Informationen über die Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden und damit die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland sowie über weitere Strukturdaten auf den Gebieten Bevölkerung, Wirtschaft, Soziales, Wohnungswesen, Raumordnung, Verkehr, Umwelt und Arbeitsmarkt liefern. Auf ihrer Grundlage werden politische Entscheidungen des Bundes, die an bestehende Entwicklungen auf diesen Gebieten anknüpfen und insoweit steuernd eingreifen wollen, überhaupt erst möglich.

10) Vgl. BVerfGE 65, 1 <39> - Volkszählung.

11) Vgl. Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 123)

12) Vgl. etwa Lenk/Hesse/Lück, Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, August 2013, S. 61.

13) Vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 70 Rn. 109 <Oktober 2008>.

14) Vgl. etwa Bayerisches Statistikgesetz <BayStatG> vom 10. August 1990, GVBl 1990, S. 270; Thüringer Statistikgesetz (ThürStatG) vom 21. Juli 1992 (GVBl. S. 368).

15) GVBl 1999, S. 415.

16) Vgl. Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 51 Rn. 20 f.; Koriöth, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 51 Rn. 16.

17) Durch Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl I S. 2347.

18) Vgl. BVerfGE 86, 148 <236 f.>; 101, 158 <230>.

19) Vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 14 f.

20) Vgl. BVerfGE 72, 330 <384 f.>; 101, 158 <221>; 116, 327 <379>.

Dass die im Rahmen eines Zensus gewonnenen Informationen auch für Planungsprozesse und politische Entscheidungen der Länder und Kommunen herangezogen werden, steht der Einordnung als Statistik für Bundeszwecke nicht entgegen. In Programmen für Bundesstatistiken kann auch statistischen Bedürfnissen der Länder Rechnung getragen werden, da sich Gesetzes-, Verwaltungs- und Planungszuständigkeiten von Bund und Ländern vielfältig überschneiden¹⁰⁾ und eine Trennung der objektiven Statistikzwecke insoweit nicht praktikabel ist.¹¹⁾

Die Praxis ist freilich dadurch gekennzeichnet, dass die Länder wegen des hohen Aufwandes und der fachlichen und grundrechtlichen Hürden auch für ihre eigenen Angelegenheiten auf die vom Bund ermittelten Daten zurückgreifen.¹²⁾ Die Länder besitzen nach Art. 70 i. V. m. Art. 30 GG jedoch die Kompetenz zur Regelung und Durchführung statistischer Erhebungen für ihre eigenen Zwecke.¹³⁾ Sie haben davon durch den Erlass eigener Statistikgesetze Gebrauch gemacht.¹⁴⁾ Insoweit sind sie nicht an die in einer „Statistik für Bundeszwecke“ erhobenen Daten gebunden, sondern können durchaus eigene, auch themengleiche Statistiken erstellen und verwenden. So hebt etwa § 29 Abs. 1 LFAG RP¹⁵⁾ auf nach melderechtlichen Vorschriften ermittelte Einwohnerzahlen ab und gibt damit dem zentralen Melderegister des Landes den Vorzug gegenüber der Bevölkerungsfortschreibung nach bundesrechtlichen Regeln.

II. Materielle Vorgaben des Grundgesetzes

In materiell-rechtlicher Hinsicht hat das Urteil vor allem fünf Maßstäbe für die Beurteilung eines Zensus ausgemacht: eine Verpflichtung zur realitätsgerechten Ermittlung der Einwohnerzahlen (1.), das Demokratie- und Rechtsstaatsgebot sowie Art. 80 Abs. 1 GG (2.), das föderative und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot (3.), die Gewährung von Rechtsschutz zugunsten von Ländern und Gemeinden (4.) sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (5.).

1. Verpflichtung zu realitätsgerechten Einwohnerermittlung

a) Die Einwohnerzahl im Grundgesetz

Das Grundgesetz misst der Einwohnerzahl für die Stimmenanzahl der Länder im Bundesrat, ihre Stellung im Bund-Länder-Finanzausgleich sowie die Anforderungen, unter denen sie einer Neugliederung unterzogen werden können, spezifische Bedeutung zu.

aa) Nach Art. 51 Abs. 2 GG haben die Länder mindestens drei Stimmen im Bundesrat, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen. Damit bringt die Verfassung zum Ausdruck, dass sich das Stimmgewicht der Länder – anders als etwa im Senat der USA – sehr grob, aber immerhin an der Bevölkerungszahl orientiert. Nach § 27 GeschO-BR sind der Bemessung der Stimmenzahl die Ergebnisse der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung zugrunde zu legen sind, sofern nicht Ergebnisse einer amtlichen Volkszählung vorliegen.

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (BevStatG) ist der jeweils letzte Zensus auch Grundlage der Fortschreibung. Da schon eine geringfügige Verschiebung der Einwohnerzahlen Auswirkungen auf die Stimmenzahl eines Landes im Bundesrat haben kann, lässt sich aus der Abstufung der Länder nach ihrer Größe in Art. 51 Abs. 2 GG¹⁶⁾ die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer den tatsächlichen Verhältnissen angenäherten Bestimmung der Einwohnerzahlen der Länder ableiten.

bb) Auch die Finanzverfassung setzt ersichtlich realitätsnahe Einwohnerzahlen voraus,¹⁷⁾ nicht nur, weil die Zugrundelegung der Finanzkraft pro Einwohner dem Gebot der föderativen Gleichbehandlung entspricht.¹⁸⁾ Konkret spielt die Einwohnerzahl von Ländern und Gemeinden an mehreren Stellen des Bund-Länder-Finanzausgleichs eine Rolle:

- So wird der Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer den Ländern nach Maßgabe der Einwohnerzahl zugeteilt (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Damit soll durch typisierende Anknüpfung an einen Durchschnittskonsum¹⁹⁾ dem Grundsatz des „örtlichen Aufkommens“ Rechnung getragen und gleichzeitig ein Bedarfsэлемент in die Verteilung eingeführt werden.²⁰⁾

1) BVerfGE 27, 1 ff. – Mikrozensus.
 2) BVerfGE 64, 67 ff. – eA VZG 1983.
 3) BVerfGE 65, 1 ff. – Volkszählungsurteil.
 4) BVerfGE 150, 1 ff. – Zensus 2011.
 5) Vgl. Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 73 Rn. 47; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 79; Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 121.
 6) Vgl. BVerfGE 8, 104 <119>; 65, 1 <39>.
 7) Vgl. BVerfGE 65, 1 <39>.
 8) Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (Text von Bedeutung für den EWR).
 9) Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 7. Januar 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, Rn. 65 ff.; Urteil vom 3. September 2009, Falimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, Rn. 24.

- Nach Art. 107 Abs. 2 GG ist der Bundesgesetzgeber verpflichtet, die Voraussetzungen für die Durchführung eines (sekundären horizontalen) Länderfinanzausgleichs zu schaffen, sobald und soweit sich ergibt, dass zwischen der Finanzkraft der Länder unangemessen große Unterschiede bestehen.²¹⁾ Dadurch sollen die Ergebnisse der primären Steuerertragsverteilung zwischen den Ländern korrigiert werden, soweit sie unangemessen erscheinen.²²⁾ Mit der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „Finanzkraft“, „Finanzbedarf“, „Ausgleich“ und „Angemessenheit“ setzt Art. 107 Abs. 2 GG einen Finanzkraftvergleich zwischen den Ländern voraus, der auch einen Vergleichsmaßstab benötigt. Dass es sich dabei naheliegenderweise um das - gegebenenfalls zu modifizierende - Einwohnerkriterium handelt, entspricht der Staatspraxis seit der Weimarer Reichsverfassung.²³⁾ Dieses Kriterium war dem Verfassungsgeber von 1948/49 ebenso geläufig wie dem verfassungsändernden Gesetzgeber späterer Jahre²⁴⁾ und liegt auch den aktuellen Regelungen des Art. 107 Abs. 2 GG zugrunde.²⁵⁾
- Maßstab für den Ausgleich sind die Einkünfte der Länder pro Kopf und damit mittelbar die jeweilige Einwohnerzahl (§ 6 Abs. 2 Satz 2, § 9 FAG 2001).²⁶⁾ Dadurch wird ein Finanzkraftvergleich zwischen den Ländern möglich, der - ausgehend von der typisierenden, allerdings nicht zwingenden Annahme, dass in ganz Deutschland mit derselben Summe Geldes auch ein einheitliches Niveau öffentlicher Leistungen finanziert werden kann²⁷⁾ - von ländereigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig ist und eine allen Ländern gleichermaßen vorgegebene Bezugsgröße für die ihnen zugewiesenen Aufgaben enthält.²⁸⁾
- Auch die für Stadtstaaten und dünn besiedelte Flächenländer vorgesehene Einwohnergewichtung (§ 9 Abs. 2 und 3 FAG 2001) setzt eine hinreichend genaue Ermittlung der Einwohnerzahlen voraus.
- Art. 107 Abs. 2 Sätze 5 und 6 GG ermöglicht schließlich Ergänzungszuweisungen des Bundes für leistungsschwache Länder,²⁹⁾ wofür es ebenfalls auf das Verhältnis von Finanzkraft und Aufgabenlast ankommt.³⁰⁾ Konsequenterweise hat der Gesetzgeber - mit Nuancen im Detail - die Einwohnerzahl der Länder durchwegs maßgeblich berücksichtigt: In §§ 10 f. MaßStG und § 11 FAG knüpft er jeweils an die unterdurchschnittliche Finanzkraft als Voraussetzung für Bundesergänzungszuweisungen an und nimmt die Einwohnerzahl damit mittelbar in Bezug. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung kommen nach § 12 MaßStG ebenfalls nur in Betracht, wenn ein Land im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet ist.
- Die Einwohnerzahl spielt schließlich eine Rolle, soweit es um die Verteilung der Lasten aus unionsrechtlichen Sanktionen wegen Verstoßes gegen die Anforderungen an die Haushaltsdisziplin geht. Art. 109 Abs. 5 Satz 2 1. HS GG legt insoweit fest, dass die Ländergesamtheit solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl trägt.
- cc) Im Hinblick auf Neugliederungen des Bundesgebiets knüpft auch Art. 29 Abs. 4 und Abs. 7 Satz 1 GG an die Einwohnerzahl der betroffenen Gebiete an und bestimmt sie zu einer Voraussetzung für die Neugliederung. Die Grenze von einer Million Einwohnern in Art. 29 Abs. 4 GG beschränkt dabei die Möglichkeit eines Volksbegehrens auf Verflechtungsräume mit einem Mindestmaß an Bedeutung,³¹⁾ während die 50.000-Einwohner-Grenze in Art. 29 Abs. 7 Satz 1 GG eine Art Geringfügigkeitsschwelle³²⁾ normiert. Dass die dabei verwendeten Zahlen hinreichend genau ermittelt sind, setzt das Grundgesetz voraus, ebenso der einfache Gesetzgeber aus, der in § 18 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 6 GG³³⁾ umstandslos an die grundgesetzlich vorgegebene Zahl von einer Million Einwohnern anknüpft.³⁴⁾

35) Vgl. insbesondere die Ausführungen des Präsidenten der Schweizerischen Bundesstatistikkommission in der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren zum Zensusvorbereitungsgesetz (vgl. BT(A)Drucks 16(4)255 F, S. 4 ff.)

36) Vgl. BVerfGE 77, 170 <215>; 88, 203 <262>; 90, 145 <173>.

37) Vgl. BVerfGE 50, 290 <332 f.>, m.w.N.; 123, 186 <241>.

38) Vgl. BVerfGE 122, 1 <34>.

39) Vgl. etwa Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 29 Rn. 77 <Mai 2016>.

40) Übersicht etwa in BT(A)Drucks 16(4)255 F, S. 1 f.

b) Realitätsgerechte Ermittlungspflicht

Soweit Regelungen der Verfassung unmittelbar oder mittelbar an die Einwohnerzahlen anknüpfen, implizieren sie die Verpflichtung des Bundes, für die Bereitstellung eines geeigneten und realitätsgerechten Zahlenmaterials zu sorgen. Aus der Gesamtschau der verfassungsrechtlichen Anknüpfungen folgt daher grundsätzlich ein Verfassungsauftrag an den Bund, die insoweit erforderlichen Einwohnerzahlen der Länder zu ermitteln. Auch wenn eine ausdrückliche Regelung fehlt, die den Bund - wie Art. 1 Sec. 3 Satz 2 US-Verfassung - zu Volkszählungen oder einer realitätsnahen Ermittlung der Einwohnerzahlen der Länder verpflichtete, so setzen die verfassungsunmittelbaren Anknüpfungen an die Einwohnerzahl doch eine entsprechende Verpflichtung des Bundesgesetzgebers voraus.

Der Gesetzgeber muss deshalb insbesondere die für die Ermittlung der Einwohnerzahl erforderlichen Grundlagen schaffen, ohne die eine realitätsnahe Ermittlung schon angesichts des Eingriffscharakters der Erhebung und der mangelnden Freiwilligkeit eines Teils der Bevölkerung aussichtslos erscheint. In der Sache erfordert dies ein den Zwecken der verfassungsrechtlichen Anknüpfungen genügendes Ermittlungsverfahren sowie die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Durchführung.

Die Ermittlung der „wahren“ oder „richtigen“ Einwohnerzahl fordert die Verfassung dagegen schon deshalb nicht, weil nach einhelliger Auffassung der insoweit maßgeblichen statistischen Wissenschaft kein praktisch durchführbares Verfahren die Gewähr hierfür bieten kann.³⁵⁾ Alle insoweit denkbaren Verfahren sind mit Unsicherheiten und Ungenauigkeiten behaftet und fehleranfällig. Vor diesem Hintergrund kann es allein um das zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Zwecke notwendige Maß an Genauigkeit gehen, so dass sich die Pflicht des Gesetzgebers darauf beschränkt, die für ein zur Ermittlung realitätsgerechter Einwohnerzahlen geeignetes Verfahren erforderlichen Regelungen zu erlassen.

Der Bund trägt dabei eine Mitverantwortung dafür, dass das von ihm vorgesehene Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl der Länder ordnungsgemäß durchgeführt wird. Dazu steht der Bundesregierung gegebenenfalls auch das Instrumentarium des Art. 84 Abs. 2 bis 5 GG zur Verfügung.

c) Gestaltungsspielraum und Prognose

Bei der Ausgestaltung des Erhebungsverfahrens verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum. Er muss jedoch den an eine gültige Prognose zu stellenden Anforderungen genügen. Weitergehende prozedurale Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren bestehen hingegen nicht.

aa) Die Regelung des Erhebungsverfahrens stellt eine komplexe Abwägungsentscheidung dar. Bei der Beurteilung der Mittel und der Einschätzung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Risiken oder Gefahren steht dem Gesetzgeber daher grundsätzlich ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt kontrolliert werden kann.³⁶⁾

Bekanntlich reicht die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte – je nach Sachbereich und auf dem Spiele stehenden Rechtsgütern - von einer bloßen Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle.³⁷⁾ Je höher sich die Komplexität einer Materie dabei ausnimmt, desto größer ist der Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.³⁸⁾

Das gilt gerade auch für die Regelung statistischer Fragen. Bei der Ausgestaltung eines Zensus hat der Gesetzgeber vielfältige Zielkonflikte zu lösen, etwa zwischen dem verfassungskräftigen Anspruch der Länder auf eine realitätsgerechte Einwohnerermittlung, dem durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Recht der Auskunftspflichteten auf informationelle Selbstbestimmung, dem Wirtschaftlichkeitsgebot und dem Zeitbedarf. Schon den Begriffen des Einwohners und der Einwohnerzahl eignet eine gewisse Unschärfe und Konkretisierungsbedürftigkeit.³⁹⁾ Zudem ist, wie Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 763/2008 und die in anderen Staaten angewandten Verfahren der Volkszählung⁴⁰⁾ zeigen, eine Vielzahl von methodischen Herangehensweisen denkbar.

bb) Dabei dürften die Auswirkungen einer einzelnen Festlegung auf das Gesamtergebnis nicht ohne Weiteres voraussehbar sein. So kann etwa eine Erhöhung der Zahl der Befragungen zwar die Genauigkeit der Stichprobe verbessern; sie erhöht jedoch auch das Risiko von Befragungsfehlern. Ähnlich ambiva-

- 21) Vgl. Heun/Thiele, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 23.
- 22) Vgl. BVerfGE 72, 330 <386 f.>; 86, 148 <214>; 101, 158 <221>; 116, 327 <380>.
- 23) Vgl. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, 1932, S. 6 ff.; Bühler, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 335 ff.; Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932, S. 262 ff.; sowie Hidien, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 245 f.; Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, S. 115 f., 120.
- 24) Vgl. etwa BDrucks II/480, Tz. 130 ff., 146.
- 25) Vgl. BVerfGE 72, 330 <400 f.>; 86, 148 <239>; 101, 158 <223, 228 f.>; vgl. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 578 f.; Heun/Thiele, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 36.
- 26) Vgl. BVerfGE 72, 330 <400 f.>; 86, 148 <238 f.>; 101, 158 <223>.
- 27) Vgl. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 579.
- 28) Vgl. BVerfGE 72, 330 <400 ff.>; 86, 148 <239>; 101, 158 <223, 228 f.>.
- 29) Vgl. BVerfGE 101, 158 <232>.
- 30) Vgl. BVerfGE 72, 330 <402 f.>; 101, 158 <224>; 116, 327 <380, 384>.
- 31) Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 29 Rn. 77 <Mai 2016>; vgl. auch den Ablehnungsbescheid des Bundesministers des Innern vom 16. März 1994 - VI 1-110 920/15 - im Verfahren 2 BvP 1/94, wiedergegeben in BVerfGE 96, 139 <143>.
- 32) Vgl. Dietlein, in: Bonner Kommentar, Bd. 9, Art. 29 Rn. 79, Fn. 309 <März 2002>; Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 29 Rn. 33.
- 33) BGBl I 1979 S. 1317.
- 34) Mit Blick auf § 1 des Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes <G Artikel 29 Abs. 7> hat der Gesetzgeber eine Anpassung an die 1994 vorgenommene Verfassungsänderung hingegen bislang nicht vorgenommen.

lent wirkt die zeitliche Planung und Durchführung der Erhebung. Die Entscheidung des Gesetzgebers für ein registriertes Zensusverfahren besitzt im Hinblick auf die unterschiedlichen Parameter der Durchführung (Registerqualität, Verwaltungskapazität der Behörden, Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung etc.) sowie die erforderliche Beurteilung fachbehördlicher und -wissenschaftlicher Erkenntnisse und Empfehlungen somit auch einen prognostischen Charakter.

Den damit verbundenen Anforderungen genügt der Gesetzgeber, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können.⁴¹⁾ Dies setzt eine Einbeziehung und Auswertung sachverständiger Einschätzungen voraus. Äußere oder vom Gesetzgeber zu vertretende Umstände wie Zeitnot oder unzureichende Sachverhaltsermittlung sind grundsätzlich nicht geeignet, den Prognosespielraum zu erweitern.⁴²⁾

Ob der gesetzgeberischen Entscheidung eine „gültige“ Prognose zugrunde liegt, ist grundsätzlich aus einer ex-ante-Perspektive zu beurteilen. Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und verfassungswidrig, dass sie sich im Nachhinein als falsch erweist.⁴³⁾ Gerade in komplexen Sachgebieten darf der Gesetzgeber auch neue Konzepte praktisch erproben und Erfahrungen sammeln.⁴⁴⁾ Ein grob unzutreffendes Ergebnis kann allerdings ein Indiz für die „Ungültigkeit“ einer Prognose sein.⁴⁵⁾

Kehrseite des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht.⁴⁶⁾ Der der Gesetzgeber muss die weitere Entwicklung auch nach dem Erlass einer Regelung beobachten, erlassene Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrunde liegenden Annahmen fehlerhaft waren oder nicht mehr zutreffen.⁴⁷⁾ Der Kenntnisnahme entsprechender Umstände darf er sich nicht verschließen. Im Gesetzesvollzug nachträglich erkennbar gewordene Zweifel an der Eignung eines Verfahrens können deshalb für die Zukunft etwa Vorkehrungen in Gestalt einer wissenschaftlichen Begleitung oder Evaluationen des Gesetzesvollzugs erforderlich machen und im schlimmsten Fall nachträglich sogar zur Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes führen.⁴⁸⁾ Nachbesserungspflichten

scheiden allerdings grundsätzlich dort aus, wo sich gesetzliche Regelungen in einem einmaligen Vollzug erschöpfen, auch wenn sie in den Ergebnissen ihres Vollzugs fortwirken. Stellt sich bei einer solchen Regelung die Fehlerhaftigkeit der Prognose heraus, so können Beobachtungspflichten des Gesetzgebers regelmäßig nur für die Ausgestaltung von Nachfolgeregelungen Bedeutung erlangen und für die Gültigkeit der Prognose, auf der diese beruhen.

cc) Besondere prozedurale Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren oder entsprechende Begründungslasten des Gesetzgebers bestehen im vorliegenden Zusammenhang dagegen nicht. Soweit die Rechtsprechung im Bereich des Finanzausgleichs,⁴⁹⁾ von Neugliederungsmaßnahmen,⁵⁰⁾ Vorhabengesetzen,⁵¹⁾ bei der Bezifferung grundrechtlich gewährleisteter Leistungsansprüche⁵²⁾ oder in Besoldungsfragen⁵³⁾ solche Begründungsanforderungen an das Gesetzgebungsverfahren gestellt hat, betraf dies typischerweise die gesetzliche Ausgestaltung in der Verfassung selbst angelegter (Leistungs-)Rechte, die ohne entsprechende Anforderungen an Ermittlung und Begründung der Regelung und ihrer Ableitung leerzulaufen drohen. Das ist beim Zensus nicht der Fall. Hier werden weder unbestimmte Verfassungsbegriffe in Zahlen oder Werte „übersetzt“ noch materiell exekutivische Planungsentscheidungen getroffen.

2. Wesentlichkeitsdoktrin und Art. 80 GG

Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen selbst regelt. Für eine Delegation auf den Ordnungsgeber sind die damit verbundenen Bestimmtheitsanforderungen in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich normiert. Art. 80 GG enthält zudem weitere Anforderungen an eine abgeleitete Rechtsetzung.

a) Grundlagen der Wesentlichkeitsdoktrin

In der Ordnung des Grundgesetzes trifft das vom Volk gewählte Parlament die grundlegenden Entscheidungen. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaats-

- 54) Vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 77, 170 <230 f.>; 98, 218 <251>; 136, 69 <114 Rn. 102>.
- 55) Vgl. BVerfGE 45, 400 <417 f.>; 47, 46 <78 ff.>; 48, 210 <221>; 49, 89 <126 f.>; 58, 257 <269 ff.>; 61, 260 <275>; 83, 130 <142, 151 f.>; 101, 1 <34>; 108, 282 <311>; 136, 69 <114 Rn. 102>; 139, 19 <45 Rn. 52>.
- 56) Vgl. BVerfGE 139, 19 <46 Rn. 53> - Einstellungshöchstaltergrenzen.
- 57) Vgl. BVerfGE 40, 237 <248 ff.>; 49, 89 <127>; 95, 267 <307 f.>; 98, 218 <251>; 136, 69 <114 Rn. 102>; 139, 19 <45 Rn. 52>.
- 58) Vgl. BVerfGE 47, 46 <79>; 98, 218 <251>; 139, 19 <45 Rn. 52>.
- 59) Vgl. BVerfGE 6, 32 <42>; 20, 150 <157 f.>; 80, 137 <161>; 83, 130 <142>; 108, 282 <311>; 139, 19 <46 Rn. 53>.
- 60) Vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 98, 218 <251>; 139, 19 <45 f. Rn. 52>.
- 61) Vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 37.
- 62) Vgl. BVerfGE 136, 69 <113 ff. Rn. 102 ff.>; sowie insbesondere für den Anwendungsbereich von Art. 103 Abs. 2 GG vgl. BVerfGE 143, 38 <57 f. Rn. 47>.
- 63) Vgl. BVerfGE 34, 165 <192 f.>; 49, 89 <127>; 83, 130 <142>; 101, 1 <34>; 139, 19 <47 Rn. 54>.
- 64) Vgl. BVerfGE 83, 130 <152>; 101, 1 <34>; 123, 39 <78>.
- 65) Vgl. BVerfGE 110, 33 <52 ff.>; 113, 348 <375 ff.>; 120, 378 <407 f.>; 133, 277 <336 Rn. 140>; 141, 220 <265 Rn. 94>; 145, 20 <69 Rn. 125>.
- 66) Vgl. BVerfGE 28, 175 <183>; 131, 268 <307>; 134, 33 <81 f. Rn. 112>; 143, 38 <55 Rn. 41>.
- 67) Vgl. BVerfGE 86, 288 <311>; 93, 213 <238>; 102, 254 <337>; 131, 88 <123>; 133, 277 <336 f. Rn. 140>; 145, 20 <69 Rn. 125>.
- 68) Vgl. BVerfGE 128, 282 <317 f.>.
- 69) Vgl. BVerfGE 68, 1 <86 f.>; 98, 218 <251 f.>; 139, 19 <46 Rn. 53>.
- 70) Vgl. BVerfGE 79, 106 <120>.

- 41) Vgl. BVerfGE 50, 290 <333 f.>; 57, 139 <160>; 65, 1 <55>.
- 42) Vgl. BVerfGE 71, 364 <392>; 106, 62 <151>.
- 43) Vgl. BVerfGE 25, 1 <12 f.>.
- 44) Vgl. BVerfGE 78, 249 <288>; 85, 80 <92>; 89, 365 <379>; 113, 167 <234>.
- 45) Vgl. BVerfGE 119, 181 <236 f.>.
- 46) Vgl. BVerfGE 57, 139 <162>; 89, 365 <378 ff.>; 113, 167 <234>.
- 47) Vgl. BVerfGE 56, 54 <79>; 65, 1 <56>; 88, 203 <309 f.>; 95, 267 <313>; 107, 266 <296>; 111, 333 <360>; 132, 334 <358 Rn. 67>; 143, 216 <244 Rn. 71> - Nachbesserungspflicht TKG; stRspr.
- 48) Spektakulär BVerfGE 143, 216 ff. - Nachbesserungspflicht TKG.
- 49) Vgl. BVerfGE 72, 330 <403 ff.>; StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 - 2/97 -, DVBl 1999, S. 1351 <1357 f.>; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, BayVBl 2008, S. 172 <176 ff.>; BrbVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1997 - VfGBbg 47/96 -, LKV 1998, S. 195 <196 f.>; HessStGH, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, NVwZ 2013, S. 1151 <1153>; NdsStGH, Beschluss vom 15. August 1995 - StGH 2/93 u.a. -, NVwZ 1996, S. 585 <587 f.>; NdsStGH, Urteil vom 25. November 1997 - StGH 14/95 u.a. -, NVwZ-RR 1998, S. 529 <530 f.>; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 24/13 -, juris, Rn. 44 ff.; RhPfVerfGH, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, NVwZ 2012, S. 1034 <1036 f.>; LVerfG SH, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 4/15 -, juris, Rn. 94 ff.; ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, NVwZ-RR 2005, S. 665 <671>.
- 50) Vgl. BVerfGE 86, 90 <108 ff.>; RhPfVerfGH, Urteil vom 18. März 2016 - VGH N 9/14 -, juris, Rn. 109; SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005 - Vf. 119-VIII-04 -, LKV 2006, S. 169 <169 f.>; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95 -, NVwZ-RR 1997, S. 639 <644 f.>.
- 51) Vgl. BVerfGE 95, 1 <22 f.> - Südumfahrung Stendal.
- 52) Vgl. BVerfGE 125, 175 <226>; 137, 34 <75>; vgl. StGH BW, Urteil vom 6. Juli 2015 - 1 VB 130/13 -, juris, Rn. 130 f.
- 53) Vgl. BVerfGE 130, 263 <300 ff.>; 139, 64 <126 f. Rn. 129 f.>; 140, 240 <296 Rn. 112 f.>; 145, 1 <13 Rn. 28 f.>; 145, 304 <326 Rn. 68>.

prinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip und der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) andererseits die Verpflichtung des Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.⁵⁴⁾

aa) Die Entscheidung wesentlicher Fragen ist vor diesem Hintergrund Sache des parlamentarischen Gesetzgebers.⁵⁵⁾ Damit soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. Geboten ist ein Verfahren, das sich durch Transparenz auszeichnet und das die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet.⁵⁶⁾

Wann und inwieweit es einer Regelung durch den Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes bestimmen. Verfassungsrechtliche Anhaltspunkte sind dabei die tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG und die Grundrechte.⁵⁷⁾

„Wesentlich“ bedeutet danach zum einen „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“.⁵⁸⁾ Eine Pflicht des Gesetzgebers, die für den fraglichen Lebensbereich erforderlichen Leitlinien selbst zu bestimmen, kann insbesondere dann bestehen, wenn miteinander konkurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen, deren Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die betroffenen Grundrechte nach dem Wortlaut der Verfassung vorbehaltlos gewährleistet sind und eine Regelung, welche diesen Lebensbereich ordnen will, damit notwendigerweise ihre verfassungsimmanenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss. Hier ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Schranken der widerstreitenden Freiheitsgarantien jedenfalls so weit selbst zu bestimmen, wie sie für die Ausübung dieser Freiheitsrechte erforderlich sind.⁵⁹⁾

Der Gesetzgeber ist zum anderen zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind. Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt für

sich genommen allerdings noch nicht dazu, dass die entsprechende Regelung auch als „wesentlich“ verstanden werden müsste;⁶⁰⁾ entscheidend ist die materielle Substanz.

bb) Die Qualifikation einer Regelung als „wesentlich“ hat typischerweise ein Verbot der Normdelegation auf die Exekutive zur Folge und verpflichtet den Gesetzgeber zu einer größeren Regelungsdichte.⁶¹⁾ Damit sind ergänzende Regelungen durch Rechtsverordnung zwar nicht ausgeschlossen; die wesentlichen Entscheidungen müssen jedoch in einem formellen Gesetz enthalten sein.⁶²⁾

Die Wesentlichkeitsdoktrin enthält insoweit auch Vorgaben für die Frage, in welchem Umfang⁶³⁾ und mit welcher Bestimmtheit der Gesetzgeber selbst tätig werden muss.⁶⁴⁾ Das Bestimmtheitsgebot stellt sicher, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Bestimmtheit und Klarheit der Norm erlauben es ferner, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können.⁶⁵⁾ Der Grad der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit hängt dabei von den Besonderheiten des in Rede stehenden Sachbereichs und von den Umständen ab, die zu der gesetzlichen Regelung geführt haben.⁶⁶⁾ Dabei sind die Bedeutung des Regelungsgegenstandes und die Intensität der durch die Regelung oder aufgrund der Regelung erfolgenden Grundrechtseingriffe ebenso zu berücksichtigen⁶⁷⁾ wie der Kreis der Anwender und Betroffenen der Norm⁶⁸⁾ sowie deren Möglichkeiten, sich auf die Norm und ihren Vollzug einstellen zu können

cc) Gleichwohl kennt das Grundgesetz keinen Gewaltenteilmonismus und keinen Totalvorbehalt des Parlaments.⁶⁹⁾ Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Gliederung der Gewalten zielt vielmehr auch darauf ab, dass Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers auch begrenzen.⁷⁰⁾

b) Verhältnis von Art. 20 Abs. 1 bis 3 und Art. 80 Abs. 1 GG

aa) Mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verwehrt das Grundgesetz dem Parlament - in bewusster Abkehr von der Weimarer Staatspraxis -, sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft zu entäußern.⁷¹⁾ Wenn es die Exekutive zum Verordnungserlass ermächtigt, soll es die Grenzen der übertragenen Kompetenzen bedenken und diese nach Tendenz und Programm so genau umreißen, dass schon aus der Ermächtigung selbst erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll.⁷²⁾ Das Parlament darf sich nicht durch eine Blankoermächtigung der Exekutive seiner Verantwortung für die Gesetzgebung entledigen und damit selbst entmachten. Es muss - entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung - stets Herr der Gesetzgebung bleiben.⁷³⁾

Indem Art. 80 GG die Rückbindung exekutiver Rechtsetzung an die Legislative sichert, stellt er sich der Sache nach als bereichsspezifische Konkretisierung des Rechtsstaats-, Gewaltenteilungs-⁷⁴⁾ und Demokratieprinzips dar.⁷⁵⁾ Da eine „wesentliche“ Entscheidung bekanntlich eine hinreichende Regelungsdichte sowie eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung voraussetzt, dürften sich die Anforderungen von Wesentlichkeitsdoktrin und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG insoweit decken.⁷⁶⁾ Allerdings gilt Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auch für Entscheidungen, die nicht unter die Wesentlichkeitsdoktrin fallen.⁷⁷⁾

bb) Soweit Gesetze nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung im Gesetz bestimmen müssen, geht es nicht um isolierte Tatbestandsmerkmale. Inhalt, Zweck und Ausmaß lassen sich nicht strikt voneinander abgrenzen; ihre Gehalte überschneiden sich und sind insgesamt durch eine gewisse Wertungsoffenheit geprägt. Sie ergänzen, durchdringen und erläutern einander und ergeben erst in der Zusammenschau den vollen Sinngehalt der Norm.⁷⁸⁾ Sie sind letztlich Ausdruck des Gebots hinreichender Bestimmtheit.⁷⁹⁾

Damit soll unter anderem gewährleistet werden, dass der parlamentarische Gesetzgeber durch die Ermächtigung selbst entscheidet, welche Fragen durch den Ordnungsgeber geregelt werden können oder sollen. Zu diesem Zweck muss er die Grenzen einer Regelung festlegen und angeben, welchem Ziel sie

dienen soll (sog. Selbstentscheidungsvorbehalt). Der Gesetzgeber muss der ermächtigten Stelle darüber hinaus ein „Programm“ an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll (sog. Programmfestsetzungspflicht). Schließlich soll bereits aufgrund der Ermächtigung vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, so dass sich die Normunterworfenen mit ihrem Verhalten darauf einstellen können.⁸⁰⁾

Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit verwehrt es dem Gesetzgeber dagegen nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden.⁸¹⁾ Es genügt, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des Gesetzes.⁸²⁾ Inhalt, Zweck und Ausmaß einer gesetzlichen Ermächtigung können schließlich auch eine Bezugnahme auf Rechtsakte außerhalb der eigentlichen Verordnungsermächtigung, insbesondere mit Hilfe von Verweisungen oder Bezugnahmen bestimmt werden.⁸³⁾

Das konkret erforderliche Maß an Bestimmtheit hängt daneben von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist.⁸⁴⁾ Ist dies nicht der Fall, so kann es geboten sein, die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber.⁸⁵⁾ Bei vielgestaltigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind zudem geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten.

Der Gesetzgeber kann Gestaltungsspielräume für die Verwaltung auch mit Blick auf den Vollzug vorsehen, etwa durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Einräumung von Ermessen. Die Ausfüllung unbestimmter Gesetzesbegriffe ist eine herkömmliche und anerkannte Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane. Entscheidend ist insoweit, dass sich die betreffenden Normen durch

86) Vgl. BVerfGE 21, 73 <79 f.>; 118, 168 <188>; 120, 274 <316>; 131, 88 <120, 125>; 133, 277 <355 f. Rn. 181>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 125; stRspr.

87) Vgl. BVerfGE 23, 353 <372>; 86, 148 <251>; 101, 158 <230>.

88) Vgl. BVerfGE 72, 330 <331 f., 404>; 119, 394 <410 f.>; 122, 1 <38>.

89) Vgl. BVerfGE 39, 96 <119 f., 124>; 86, 148 <236 f., 275>.

90) Vgl. BVerfGE 23, 353 <373 f.>; 86, 148 <251>; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Teil 4 Rn. 117 <März 2006>; Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 140.

91) Vgl. BVerfGE 72, 330 <405 f.>; 101, 158 <225>; 116, 327 <382>; 122, 1 <38>.

92) Vgl. BVerfGE 137, 138 <154 f. Rn. 108> - Optionskommunen.

93) Für den Grundrechtsbereich Peter M. Huber, Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht, 1991, S. 564 ff.

94) Vgl. BVerfGE 137, 108 <156 Rn. 112> - Optionskommunen; Ihno Gebhardt, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 55 ff.

95) vgl. Josef Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 136.

96) BVerfGE 21, 362 <369 f.>; 45, 63 <78>; 61, 82 <105>; 129, 108 <118>; vgl. H. Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 95; P. M. Huber, in: ders./Voßkuhle, GG I, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Abs. 4 Rn. 387.

Auslegung hinreichend konkretisieren lassen und verbleibende Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Verwaltungshandelns gefährdet werden.⁸⁶⁾

3. Förderative und interkommunale Gleichbehandlung

Das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) verpflichten den Gesetzgeber grundsätzlich zu einer Gleichbehandlung nachgeordneter Hoheitsträger.⁸⁷⁾ Für den Bund gilt in Bezug auf die Länder insoweit ein föderatives, für Bund und Länder hinsichtlich der Kommunen ein interkommunales Gleichbehandlungsgebot.

a) Förderative Gleichbehandlung

Das Gebot föderativer Gleichbehandlung ist in der Ordnung des Grundgesetzes anerkannt.⁸⁸⁾ In dieser besitzen die Länder zwar Staatsqualität; sie sind dem Bund jedoch untergeordnet und in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft eingebunden. Es ist insoweit auch Aufgabe des Bundes - als Verfassungsgeber, verfassungsändernder oder einfacher Gesetzgeber -, die bundesstaatlichen Rechtsverhältnisse näher auszugestalten.

Das Gebot föderativer Gleichbehandlung lässt eine unterschiedliche Behandlung einzelner Länder nur zu, wenn sie durch Sachgründe gerechtfertigt ist,⁸⁹⁾ also nicht willkürlich erfolgt.⁹⁰⁾ Der Gesetzgeber kann allerdings verpflichtet sein, eine Ungleichbehandlung zu begründen und damit (gerichtlich) kontrollierbar zu machen.⁹¹⁾

b) Interkommunale Gleichbehandlung

Aus Art. 28 Abs. 2 GG folgt hingegen ein an die Gesetzgeber von Bund und Ländern gerichtetes Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Zwar kommt dem Gesetzgeber insofern ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung wird jedoch verletzt, wenn für die unterschiedliche Behandlung kein sachlicher Grund ersichtlich ist. Bundes- und Landesgesetzgeber sind daher verpflichtet, Begünstigungen und Vorteile nach einheitlichen, sachlich vertretba-

ren Maßstäben auf die Kommunen zu verteilen; dabei dürfen auch die Modalitäten des Verteilungssystems nicht zu willkürlichen Ergebnissen führen.⁹²⁾

Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung fordert eine gleichmäßige Verteilung knapper Mittel oder Güter zwischen konkurrierenden Kommunen. Materielle Rechte werden dabei typischerweise auf einen Anspruch auf chancengerechte Teilhabe am Verteilungsverfahren reduziert, wobei die sachgerechte, rechtswahrende und faire Ausgestaltung des Verfahrens der Minderung der Eingriffsintensität dient.⁹³⁾ Prozedurale Vorkehrungen sind auch dort erforderlich, wo eine nachgelagerte gerichtliche Kontrolle etwaige Rechtsverletzungen nicht mehr korrigieren kann. Dieser aus der Grundrechtsdogmatik entlehnte Gedanke gilt auch für den Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG.⁹⁴⁾

4. Rechtsschutzmöglichkeiten

Gegen Beeinträchtigungen ihrer Rechtspositionen durch den Bund sind Ländern und Kommunen grundsätzlich Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet. Für den Anspruch auf föderative Gleichbehandlung folgt dies unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 GG, für das Recht der Kommunen auf interkommunale Gleichbehandlung aus der subjektiven Rechtsstellungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG.

a) Förderatives Rechtsschutzgebot

Soweit das Recht der Länder auf föderative Gleichbehandlung reicht, ist ihm auch ein im Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) wurzelnder Anspruch auf (verfassungs-)gerichtliche Durchsetzung eigen. Andernfalls wäre dieses Recht im Streitfall nicht durchsetzbar und insofern nutzlos.⁹⁵⁾ Eines Rückgriffs auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG bedarf es insoweit nicht. Dieses Grundrecht dient der Durchsetzung von Rechten natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts und findet auf Gebietskörperschaften und deren Organe grundsätzlich keine Anwendung.⁹⁶⁾

b) Subjektive Rechtsstellungsgarantie

Den Kommunen garantiert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unter anderem das Recht, Eingriffe in den Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG mit Hilfe

71) Vgl. BVerfGE 1, 14 <59 f.>; stRspr.

72) Vgl. BVerfGE 1, 14 <60>; 23, 62 <73>; 34, 52 <60>; 41, 251 <265 f.>; 55, 207 <226>; 58, 257 <277>; 78, 249 <272>; 113, 167 <269>; 139, 19 <47 Rn. 55>; 143, 38 <60 Rn. 54>.

73) Vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 13, 29.

74) Vgl. BVerfGE 18, 52 <59>; 20, 251 <258>; 34, 52 <60>; 41, 251 <266>; 55, 207 <226>.

75) Vgl. BVerfGE 34, 52 <60>; 41, 251 <266>; 55, 207 <226>; Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 14, 32; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 15; Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 <Demokratie> Rn. 117; Nierhaus, in: Bonner Kommentar, Bd. 12, Art. 80 Abs. 1 Rn. 265 ff. <November 1998>; Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 80 Rn. 4.

76) Vgl. BVerfGE 58, 257 <274, 277>; 83, 130 <151 f.>; 91, 148 <162 ff.>; 101, 1 <33>; 123, 39 <78>.

77) Vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 38, 41.

78) Vgl. BVerfGE 38, 348 <357 f.>.

79) Vgl. BVerfGE 38, 348 <357>; 55, 207 <226>; 137, 108 <180 Rn. 171>.

80) Sog. Vorhersehbarkeitsgebot, vgl. BVerfGE 1, 14 <60>; 2, 307 <334>; 139, 19 <47 Rn. 55>; stRspr.

81) Vgl. BVerfGE 101, 1 <32>; 106, 1 <19>.

82) Vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 143, 38 <60 Rn. 55>; stRspr.

83) Vgl. BVerfGE 29, 198 <210>; 143, 38 <61 f. Rn. 58>.

84) Vgl. BVerfGE 56, 1 <13>.

85) Vgl. BVerfGE 101, 1 <35>; 143, 38 <60 f. Rn. 57>.

von Unterlassungs-, Beseitigungs- und Teilhabensprüchen durch die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes überprüfen und gegebenenfalls untersagen zu lassen (sog. subjektive Rechtsstellungsgarantie).⁹⁷⁾ Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ist Teil der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten subjektiven Rechtsstellungsgarantie der Kommunen. Gemeinden und Gemeindeverbände können sich deshalb gegenüber dem Staat auf dieses Gebot berufen und seine Verletzung vor dem Bundesverfassungsgericht wie vor den Fachgerichten rügen.⁹⁸⁾

5. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Bei Datenerhebungen zu statistischen Zwecken sind schließlich die aus dem Recht der betroffenen Bürger auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) folgenden Maßgaben zu berücksichtigen. Zwar kann dieses Grundrecht im Interesse des Gemeinwohls eingeschränkt werden; dies setzt im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes jedoch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen des Gesetzgebers voraus. Für statistische Datenerhebungen ergeben sich insoweit besondere Maßstäbe, zu denen auch die Suche nach grundrechtsschonenderen Alternativen gehört.

a) *Recht auf informationelle Selbstbestimmung als grundrechtliche Folie*

Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung setzt die freie Entfaltung der Persönlichkeit den Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Vor diesem Hintergrund gewährleistet Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG als Recht auf informationelle Selbstbestimmung das Recht jedes Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.⁹⁹⁾ Der Schutz dieses Rechts erstreckt sich auf alle Informationen, die etwas über die Bezugsperson aussagen können, und damit auch auf Basisdaten wie Namen und Anschrift.¹⁰⁰⁾

b) *Schranken*

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Jenseits des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung¹⁰¹⁾ kann es auf der Grundlage eines Gesetzes beschränkt werden, sofern dies im überwiegenden

Allgemeininteresse liegt, sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar aus dem Gesetz ergeben und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.¹⁰²⁾

c) *Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen*

Mit Blick auf die besonderen Gefährdungen, die sich durch die Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung ergeben, hat der Gesetzgeber darüber hinaus organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entgegenwirken.¹⁰³⁾ Wie weit dieses Recht zu solchen Regelungen zwingt, hängt - wie die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage und deren Bestimmtheit¹⁰⁴⁾ - vom Gewicht des Eingriffs ab, das heißt von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis sowie der Gefahr des Missbrauchs.¹⁰⁵⁾ Dabei ist zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen Daten zu unterscheiden, die für statistische Zwecke bestimmt sind und anonym ausgewertet werden.¹⁰⁶⁾ Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Erhebung, Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten in der Regel verschiedene, wenn auch aufeinander aufbauende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen.¹⁰⁷⁾

Eine angemessene Verfahrensgestaltung erfordert unter anderem, dass bei der Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten Transparenz, aufsichtliche Kontrolle und ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden.¹⁰⁸⁾ Auch ist ein organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich.¹⁰⁹⁾ Als weitere Schutzvorkehrungen sind Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten wesentlich.¹¹⁰⁾ Die erhobenen Daten sind zu löschen, sobald sie für die festgelegten Zwecke oder den gerichtlichen Rechtsschutz der Betroffenen nicht mehr benötigt werden.¹¹¹⁾

d) *Besondere Anforderungen an die Statistik*

Für eine Datenerhebung und -verarbeitung für statistische Zwecke gelten besondere Anforderungen. Da es zum - vom Verfassungsgeber vorausgesetzten - Wesen der Statistik gehört, dass die Daten nach

- 112) Vgl. BVerfGE 65, 1 <47>.
 113) Vgl. BVerfGE 65, 1 <59>; 140, 99 <111 f. Rn. 21>.
 114) Vgl. BVerfGE 65, 1 <49>.
 115) Vgl. BVerfGE 65, 1 <50>.
 116) Vgl. BVerfGE 65, 1 <51>.
 117) Vgl. BVerfGE 65, 1 <51 f., 61>.
 118) Vgl. BVerfGE 65, 1 <64 f.>.
 119) Vgl. Hess. VGH, Urteil vom 19. September 1991 - 6 UE 2588/89, NVwZ 1993, S. 497 <498>; BayVGH, Urteil vom 21. Dezember 1994 - 4 B 93.244 -, juris, Rn. 37; VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 - 4 K 841/13 -, juris, Rn. 84; VG Potsdam, Beschluss vom 21. April 2015 - 12 L 450/15 -, juris, Rn. 15; VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 - RO 5 K 13.2149 -, juris, Rn. 277.
 120) Vgl. BVerfGE 56, 54 <78 f.>; 65, 1 <56>; 143, 216 <240 Rn. 56 ff.> - Nachbesserungspflicht TKG.
 121) Vgl. BVerfGE 65, 1 <56>.
 122) Vgl. paradigmatisch BVerfGE 157, 223 <254 Rn. 81> - Berliner Mietendeckel.

einer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbar Aufgaben verwendet werden, gelten für Volkszählungen Ausnahmen von den Erfordernissen einer konkreten Zweckumschreibung, vom Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat zu sammeln, sowie von den Anforderungen für Weitergabe und Verwertung.¹¹²⁾

Die Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken darf allerdings nur als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Auch darf nicht jede Angabe verlangt werden; vielmehr muss geprüft werden, ob das Ziel der Erhebung nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann. Darüber hinaus bedarf es besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation von Datenerhebung und -verarbeitung, da die Daten während der Erhebung und auch noch nach der Speicherung zumindest teilweise individualisierbar bleiben. Zu den verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gehört es deshalb, dass die der Identifizierung der befragten Personen dienenden Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis zu diesem Zeitpunkt Namen und Anschrift von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluss gehalten werden – auch virtuell.¹¹³⁾ Schließlich bedarf es wirksamer Abschottungsregelungen nach außen. Schon während der Erhebung ist eine strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben geboten, solange noch ein Personenbezug besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung.¹¹⁴⁾ Im Übrigen gefährdet eine Weiterleitung von zu statistischen Zwecken erhobenen personenbezogenen Daten gegen den Willen oder ohne Kenntnis der Betroffenen die amtliche Statistik selbst. Für deren Funktionsfähigkeit ist ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheit der erhobenen Daten erforderlich, der letztlich nur erreicht werden kann, wenn bei den Auskunftspflichtigen das notwendige Vertrauen in die Abschottung der für statistische Zwecke erhobenen Daten besteht.¹¹⁵⁾

Im Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten, wenn sie nach ihrer Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung von den statistischen Ämtern anderen staatlichen Organen oder sonstigen Stellen zur Verfügung gestellt werden.¹¹⁶⁾ Eine Übermittlung weder anonymisierter

noch statistisch aufbereiteter, also noch personenbezogener Daten zum Zwecke des Verwaltungsvollzugs ist dagegen ein unzulässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹¹⁷⁾ Der im Volkszählungsgesetz 1983 vorgesehene Melderegisterabgleich war deshalb unzulässig.¹¹⁸⁾ In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist hieraus der - häufig als „Rückspielverbot“ bezeichnete - Schluss gezogen worden, dass Überprüfungen eines Volkszählungsergebnisses in Rechtsbehelfsverfahren, die auf einen solchen Abgleich hinauslaufen würden, ebenfalls unzulässig sind.¹¹⁹⁾ Dies steht auch einer Akteneinsicht in nicht anonymisierte Erhebungsunterlagen und deren unmittelbarer gerichtlicher Überprüfung entgegen.

e) Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert schließlich die Prüfung, ob aufgrund der Fortentwicklung der statistischen Wissenschaft Möglichkeiten einer grundrechtsschonenderen Datenerhebung bestehen. Veränderte Umstände können den Gesetzgeber auch aus grundrechtlicher Perspektive zur Nachbesserung ursprünglich verfassungsgemäßer Regelungen verpflichten.¹²⁰⁾

1983 ist das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Volkszählungsgesetz davon ausgegangen, dass Stichproben auf freiwilliger Basis oder eine Kombination von Voll- und Stichprobenerhebung eine traditionelle Volkszählung (noch) nicht ersetzen konnten. Es hat dem Gesetzgeber jedoch aufgegeben, sich vor künftigen Entscheidungen über die Durchführung einer Volkszählung mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinanderzusetzen und festzustellen, ob eine Totalerhebung auch unter veränderten Umständen noch verhältnismäßig ist.¹²¹⁾ Die Antwort darauf ist der Zensus.

III. Bewertung und Ausblick

Nach alledem kann man das Urteil vom 19. Dezember 2018 zum Zensus 2011 als eine Art verfassungsrechtliche Betriebsanleitung verstehen, die am Beispiel der Statistik für Bundeszwecke wesentliche Fragen des Staatsrechts zusammengetragen, teilweise neu entschieden und geordnet hat. Das beginnt bei der Kompetenzabgrenzung und dem für die Verfassungsordnung des Grundgesetzes eher eigentümlichen Gedanke, dass eine klare Trennung statistischer Erhebungen „untunlich“ sei¹²²⁾ und setzt sich fort bei der Identifizierung von verfassungs-

- 97) Vgl. BVerfGE 140, 99 <109 f. Rn. 19>; Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 94; K. A. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Art. 28 Rn. 170; Christian Röhl, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, 2. Kap. Rn. 26.
- 98) Vgl. BVerfGE 23, 353 <372 f.>; 26, 228 <244>; 76, 107 <119>; 83, 363 <393>; 137, 108 <155 Rn. 109>; 138, 1 <14 Rn. 39>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 56.
- 99) Vgl. BVerfGE 65, 1 <43>; 128, 1 <42>; 130, 1 <35>; 130, 151 <183>; 142, 234 <251 Rn. 30>; stRSpr.
- 100) Vgl. BVerfGE 65, 1 <45>; 128, 1 <44 f.>; 130, 151 <183 f.>
- 101) Vgl. hierzu BVerfGE 27, 344 <350 f.>; 120, 274 <335>; 130, 1 <22>; 141, 220 <276 Rn. 120, 278 Rn. 124>.
- 102) Vgl. BVerfGE 65, 1 <44>; 141, 220 <264 f. Rn. 91, 93 f.>.
- 103) Vgl. BVerfGE 53, 30 <65>; 65, 1 <44>; 141, 220 <275 ff. Rn. 117 f., 126 ff., 134 ff.>.
- 104) Vgl. BVerfGE 120, 378 <408>; 133, 277 <336 f. Rn. 140>.
- 105) Vgl. BVerfGE 65, 1 <45 f.>; 141, 220 <269 Rn. 105, 271 Rn. 110>.
- 106) Vgl. BVerfGE 27, 1 <7>; 65, 1 <45>; 120, 378 <399> - automatisierte Kennzeichenerfassung.
- 107) Vgl. BVerfGE 65, 1 <43>; 130, 151 <184>; 141, 220 <261 Rn. 80, 323 Rn. 274, 327 Rn. 285>.
- 108) Vgl. BVerfGE 133, 277 <365 f. Rn. 204 f.>; 141, 220 <282 ff. Rn. 134 ff.>.
- 109) Vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 84, 239 <280>.
- 110) Vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 113, 29 <58>; 100, 313 <361>; 120, 351 <360 ff.>; 141, 220 <285 f. Rn. 144>.
- 111) Vgl. BVerfGE 100, 313 <362>; 113, 29 <58>; 120, 378 <Leitsatz 1, 397 ff.>; 125, 260 <332 f.>; 141, 220 <285 f. Rn. 144>.

rechtlichen Eckpunkten für eine realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen sowie Ausführungen zur Begründungsbedürftigkeit von Gesetzen, der Kontrolldichte u. a. m.

Hinzu kommt eine geradezu lehrbuchartige Rekonstruktion der Wesentlichkeitsdoktrin mit ihren beiden Standbeinen im Rechtsstaats- und Demokratieprinzip und – und das war so explizit noch nicht festgestellt worden war – der Einordnung von Art. 80 Abs. 1 GG als punktueller Konkretisierung von Demokratie und Rechtsstaat.

Dass der Bund die Länder nicht willkürlich ungleich behandeln darf, wird zwar schon in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Wohnbaumitteln vom 21. Mai 1952 festgestellt;¹²³⁾ dass aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG jedoch ein umfassendes Gebot föderativer Gleichbehandlung folgt, hatte das Bundesverfassungsgericht so deutlich ebenfalls noch nicht entschieden. Unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip leitet der Senat darüber hinaus das Recht von Bund und Ländern ab, bei im Raume stehenden Rechtsverletzungen das Bundesverfassungsgericht anrufen zu können. Zwar kennt Art. 93 Abs. 1 Satz 3 GG die Bund-Länder-Streitigkeit; die Ausführungen im Zensus-Urteil gehen jedoch deutlich darüber hinaus und geben dem Bund-Länder-Streit eine materiell-rechtliche Grundierung entsprechend dem Gedanken, dass Rechte, die nicht gerichtlich durchgesetzt werden können, keine wirklichen Rechte sind. Mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG oder dem Rechtsgewährungsanspruch aus Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG hat das freilich nichts zu tun, da der Staat bekanntlich nicht grundrechtsfähig ist.

Vergleichbare Anforderungen ergeben sich aus dem aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, das der Senat im Urteil zu dem Optionskommunen von 7. Oktober 2014 zwar schon einmal bemüht hatte,¹²⁴⁾ das als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Bundesrechts bisher aber noch nicht anerkannt war. Weniger überraschend ist dagegen die Anerkennung der – ebenfalls aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten – subjektiven Rechtsstel-

lungsgarantie der Kommunen. Diese auf Eberhard Schmidt-Aßmann zurückgehende Figur berechtigt die Kommunen, ihr Recht aus Art. 28 Abs. 2 GG auch gerichtlich durchzusetzen. Der Senat hatte es in seinem Beschluss zur sächsischen Schulnetzplanung zwar schon einmal gestreift;¹²⁵⁾ jetzt dürfte es auch in der Rechtsprechung endgültig etabliert sein.

Selbst bei der dogmatischen Einordnung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) bietet das Urteil teilweise klärende Einsichten – etwa mit der Einordnung der organisatorischen Vorkehrungen an eine Volkszählung als sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebende Schranken-Schranken.

Unter dem Strich erweist sich die Statistik damit als ein Referenzgebiet, in dem grundlegende und seit Jahrzehnten offene Fragen des föderalen Verfassungsstaats gelassen und ohne Schaum vor dem Mund verhandelt werden können. Das zeigt auch die Diskrepanz zum „Schwesterbereich“ des Datenschutzes. Vergleicht man die datenschutzrechtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Entscheidung zum Zensus 2011, so ist die Diskrepanz erheblich. Das liegt natürlich auch an den unterschiedlichen Verfahrensarten: die Verfassungsbeschwerde zwingt das Gericht strukturell dazu, staatlichem Handeln mit einer Grundskepsis zu begegnen und dessen Einschränkungen tendenziell auszudehnen; der offenere Zugriff im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle tut dies nicht. Der Unterschied dürfte aber auch darauf beruhen, dass in den Datenschutzfällen in der Regel der Erste Senat zuständig ist, das Urteil zum Zensus 2011 jedoch aus der Hand des Zweiten Senats stammt, der eben auch Staatsgerichtshof ist. Wenn das Sein das Bewußtsein bestimmt, können die Zugriffe beider Senate sich nicht vollständig decken. Hier wird die Natur des Bundesverfassungsgerichts als „Zwillingsgericht“ ausnahmsweise greifbar. Eineiige Zwillinge sind die beiden Senate jedenfalls nicht. Nicht nur ihre „Traditionen“ und „Kulturen“ unterscheiden sich, sondern auch ihr Zugriff auf Verfassungsfragen, auch wenn die Schwelle des § 16 Abs. 1 BVerfGG dabei nur sehr selten erreicht wird.

123) BVerfGE 1, 299 ff. – Wohnbaumittel.

124) BVerfGE 137, 108 ff. – Optionskommunen.

125) BVerfGE 138, 1 ff. – sächsische Schulnetzplanung.