

Leitsätze:

1. Die gesetzliche Festlegung der bei der Anwendung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 zugrunde zu legenden Einwohnerzahl durch § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 beschränkt nicht den gemeindlichen Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz aus Art. 78 LV NRW; jedenfalls wäre eine solche Beschränkung gerechtfertigt.
2. Indem der Landesgesetzgeber die auf Grundlage des Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen als maßgebliche Datengrundlage für die Anwendung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 festgeschrieben hat, hat er sich innerhalb des ihm im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eingeräumten Gestaltungsspielraums gehalten. Insbesondere konnte er davon ausgehen, dass hiermit keine sachwidrige Benachteiligung von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern eintreten würde.
3. Der Landesgesetzgeber musste auch nicht davon ausgehen, dass die ermittelten Einwohnerzahlen derart fehlerhaft waren, dass sie der Mittelverteilung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht zugrunde gelegt werden durften. Dem steht nicht entgegen, dass er die Richtigkeit der Zahlen nur eingeschränkt überprüfen konnte.

§ 27 Abs. 3 GFG 2014
Art. 78 Abs. 1 LV NRW
Art. 79 Satz 2 LV NRW

VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 2019 – VerfGH 37/14 –



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

VerfGH 37/14

Verkündet am: 9. Juli 2019
Melchers
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

1. der Stadt Bonn, vertreten durch den Oberbürgermeister, Berliner Platz 2, 53111 Bonn,
2. der Gemeinde Much, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 57, 53804 Much,
3. der Stadt Velbert, vertreten durch den Bürgermeister, Thomasstraße 1a, 42551 Velbert,

Beschwerdeführerinnen,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte

hat der

V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N

auf die mündliche Verhandlung

vom 18. Juni 2019

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts G r ä f i n v o n S c h w e r i n ,
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,
Präsident des Verwaltungsgerichts Prof. Dr. H e u s c h ,
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r ,
Richter am Bundessozialgericht Dr. R ö h l und
Professor Dr. W i e l a n d

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerinnen, drei nordrhein-westfälische Gemeinden, wenden sich mit ihrer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen die gesetzliche Bestimmung der für die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs maßgeblichen Einwohnerzahl im Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2014 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 – GFG 2014) vom 18. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 860), soweit diese auf den Ergebnissen des Zensus 2011 beruht.

I.

1. Gegenstand des Verfahrens ist § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 zu diesem Gesetz. Hierin wird bestimmt, von welchen Zahlen auszugehen ist, wenn es – wie an mehreren Stellen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 – für die Ermittlung der einer Gemeinde zustehenden Finanzausweisungen auf die Anzahl der Einwohner einer Gemeinde ankommt.

Nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 gilt als Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes die in Anlage 3 festgesetzte Bevölkerungszahl zum Stichtag 31. Dezember 2012. Dort ist die Bevölkerung in den Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen basierend auf dem Ergebnis der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes nach dem Zensus 2011 niedergeschrieben.

2. Bis einschließlich 2013 beruhte die für die Durchführung des jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzes maßgebliche Einwohnerzahl auf den fortgeschriebenen Ergebnissen der Volkszählung 1987. So bestimmte etwa § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2013: „Als Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes gilt die vom IT.NRW fortgeschriebene Bevölkerung zum Stichtag 31. Dezember 2011.“ Mit dem GFG 2014 wurden für die Einwohnerzahl erstmals die Ergebnisse des Zensus 2011 zugrunde gelegt.

Der Zensus 2011 wurde – anders als frühere Volkszählungen, die auf einer Vollerhebung basierten – registergestützt durchgeführt, d. h. die Basis für die Feststellung der Einwohnerzahl waren die kommunalen Melderegister. Diese wurden in Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern durch die Ergebnisse der Befragung von bundesweit durchschnittlich knapp zehn Prozent der Bevölkerung (Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis, vgl. § 7 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahr 2011 – ZensG 2011 – vom 8. Juli 2009, BGBl. I S. 1781) und in Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern durch die Ergebnisse der Befragung von

Personen an ausgewählten Anschriften (Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten, vgl. § 16 ZensG 2011) korrigiert. Mehrfachfälle, d. h. Personen, die für mehr als eine alleinige Wohnung oder Hauptwohnung gemeldet waren, wurden ebenfalls unterschiedlich korrigiert: Bei Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern erfolgte eine maschinelle Bereinigung durch das Statistische Bundesamt auf der Grundlage von Einzugsdaten (§ 15 Abs. 2 ZensG 2011). Demgegenüber wurde bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern der Wohnungsstatus durch das Statistische Landesamt durch Befragungen festgestellt (§ 15 Abs. 3 und 4 ZensG 2011).

Im Vergleich zu den seit 1987 fortgeschriebenen Werten fielen die auf dem Zensus 2011 basierenden Einwohnerzahlen für die Beschwerdeführerinnen geringer aus: In den Zensus-Bescheiden wurde zum Stichtag 9. Mai 2011 für die Beschwerdeführerin zu 1) eine Einwohnerzahl von 305.765 festgestellt, für die Beschwerdeführerinnen zu 2) und 3) Einwohnerzahlen von 14.119 bzw. 81.303. Die auf Basis der Volkszählung 1987 fortgeschriebenen und durch IT.NRW gleichfalls veröffentlichten Einwohnerzahlen beliefen sich demgegenüber zum Stichtag 31. Dezember 2011 für die Beschwerdeführerin zu 1) auf 327.913, für die Beschwerdeführerin zu 2) auf 14.890 und für die Beschwerdeführerin zu 3) auf 83.563.

3. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanzausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 1 Abs. 2 GFG 2014). Der gemeindliche Finanzausgleich stellt sich dabei im Einzelnen wie folgt dar:

a) Für das Haushaltsjahr 2014 stellte das Land für den Finanzausgleich einen Prozentsatz von 23 v. H. (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) zur Verfügung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GFG 2014) und beteiligte die Gemeinden und Gemeindever-

bände in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GFG 2014). Insgesamt stand eine Finanzausgleichsmasse in Höhe von 9.464.092.900 Euro zur Verfügung (Anlage 1 zum GFG 2014), die auf Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen, fachbezogene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt wurde (§ 4 GFG 2014).

b) Wie viele Einwohner in einer Gemeinde leben, ist im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs relevant für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen (aa), der Investitionspauschale nach § 16 Abs. 3 Satz 3 GFG 2014 (bb) und der Sportpauschale nach § 18 Abs. 2 GFG 2014 (cc).

aa) Ob und in welcher Höhe einzelnen Gemeinden Schlüsselzuweisungen zustanden, ergibt sich nach § 5 Abs. 2 GFG 2014 aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl (§§ 8, 11 und 14 GFG 2014) und der Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG 2014). Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde wird nach § 8 Abs. 1 GFG 2014 ermittelt, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GFG 2014 vervielfältigt wird. Der Grundbetrag wird in der Weise festgesetzt, dass der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird, vgl. § 28 Abs. 1 Satz 2 GFG 2014. Der Gesamtansatz wird gemäß § 8 Abs. 2 GFG 2014 aus dem Hauptansatz (§ 8 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014) unter Berücksichtigung von Einwohnerveränderungen, dem Schüleransatz, dem Soziallastenansatz, dem Zentralitätsansatz und dem Flächenansatz gebildet. Die Einwohnerzahl ist dabei maßgeblich für die Berechnung des Hauptansatzes und des Flächenansatzes:

Der Hauptansatz wird den Gemeinden nach dem relevanten Einwohnerwert gewährt, § 8 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014. Hierbei enthält die Vorschrift des § 8 Abs. 3 Satz 2 GFG 2014 eine von § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 abweichende Sonderregelung. Demnach ist die Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 (d. h. die in Anlage 3 niedergelegte Zahl) mit der durchschnittlichen Zahl der Einwohner

nach § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2014 zu vergleichen, wobei der höhere Wert angesetzt wird. Nach § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2014 werden für die Ermittlung der durchschnittlichen Zahl der Einwohner der Gemeinden nach § 8 Abs. 3 GFG 2014 die von IT.NRW fortgeschriebene Bevölkerungszahl aus dem Jahr 1987 zu den Stichtagen 31. Dezember 2010, 31. Dezember 2011 sowie die Bevölkerungszahl nach Anlage 3 für das Jahr 2012 herangezogen. Von den in die Durchschnittsbeziehung einzubeziehenden drei Werten beruht damit nur einer auf dem Zensus 2011, zwei hingegen auf der Volkszählung 1987.

Der Flächenansatz wird gemäß § 8 Abs. 7 GFG 2014 den Gemeinden gewährt, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen. Landesdurchschnitt ist das arithmetische Mittel aus der Gesamtheit der gemeindlichen Fläche-Einwohner-Relationen. Bei der Ermittlung des Flächenansatzes werden die Fläche einer Gemeinde nach § 27 Abs. 9 GFG 2014 und die Einwohner einer Gemeinde nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 berücksichtigt, § 8 Abs. 7 Satz 4 GFG 2014.

bb) Gemäß § 16 Abs. 3 GFG 2014 wurden den Gemeinden 601.258.600 Euro für eine allgemeine Investitionspauschale zur Verfügung gestellt. Davon wurden sieben Zehntel nach der maßgeblichen Einwohnerzahl nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 und drei Zehntel nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt, § 16 Abs. 3 Satz 2 GFG 2014.

cc) Im Rahmen der Sportpauschale zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich wurde den Gemeinden insgesamt ein Betrag von 50.000.000 Euro zur Verfügung gestellt, § 18 Abs. 1 GFG 2014. Die Verteilung der Mittel erfolgte nach § 18 Abs. 2 GFG 2014 nach der Einwohnerzahl gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014, wobei jeder Gemeinde ein Mindestbetrag von 40.000 Euro gewährt wurde, vgl. § 18 Abs. 3 GFG 2014.

II.

1. Mit ihrer am 30. Dezember 2014 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde beantragen die Beschwerdeführerinnen,

festzustellen, dass § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 zu diesem Gesetz mit ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 LV unvereinbar und nichtig ist.

Zur Begründung führen sie im Einzelnen aus:

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Sie, die Beschwerdeführerinnen, seien durch die angegriffene Regelung des § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 selbst und unmittelbar betroffen, obwohl für die Ermittlung des sie betreffenden Hauptansatzes im Jahr 2014 gemäß § 8 Abs. 3 Satz 3 GFG 2014 auf die durchschnittliche Zahl der Einwohner gemäß § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2014 als höherem Wert zurückgegriffen worden sei. Zum einen wirke sich eine fehlerhafte Ermittlung der Einwohnerzahl auf der Grundlage des Zensus 2011 auch im Rahmen des in § 8 Abs. 3 Satz 2 GFG 2014 vorgeschriebenen Vergleichs aus. Darüber hinaus habe § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 Bedeutung für eine Vielzahl finanzwirksamer Entscheidungen, unter anderem für den Flächenansatz des § 8 Abs. 7 GFG 2014.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

aa) Die Festlegung der für die Zuweisungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich maßgeblichen Einwohnerzahl unmittelbar im Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 verletze ihr Selbstverwaltungsrecht schon deshalb, weil sie darauf gerichtet sei, diese auf den Einzelfall bezogene Regelung einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu entziehen. Auf der Grundlage der früheren Gemeindefinanzierungsgesetze sei hingegen fachgerichtlich einklagbar gewesen, dass die Statistikämter die

gesetzlichen Vorgaben bei der Feststellung der Einwohnerzahl gegenüber den Gemeinden einhielten und Fehler gegebenenfalls korrigierten. Die gesetzliche Festlegung der maßgeblichen Einwohnerzahl verstoße gegen das Willkürverbot und das aus dem Rechtsstaatsprinzip fließende Gebot effektiven Rechtsschutzes. Zweck der gewählten Regelungstechnik sei der Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Feststellung der Einwohnerzahl in Verfahren, die der Überprüfung von finanzwirksamen Entscheidungen auf der Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 dienten. Dafür gebe es keinen sachlichen Grund. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sei die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit keine relevante Erwägung für die Beschränkung des Umfangs des Rechtsschutzes. Zudem sei Art. 78 LV i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten interkommunalen Gleichheitssatz in seiner die Gewaltenteilung absichernden Funktion verletzt. Es handle sich bei § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 nämlich um ein durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbotenes Einzelfallgesetz. Auch wenn die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung kein Grundrecht sei, greife das Verbot von Einzelfallgesetzen bei Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung zumindest entsprechend.

bb) Die gesetzliche Bestimmung der Einwohnerzahl verletze zudem das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Sie beruhe auf einer Berechnungsmethode, die ohne hinreichenden sachlichen Grund Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern – zu denen sie, die Beschwerdeführerinnen, gehörten – benachteilige. Die unterschiedlichen Regelungen zur Erhebung der Daten als Grundlage für die Berechnung der Einwohnerzahlen für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern einerseits und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern andererseits bewirkten, dass Fehler bei der Ermittlung der Einwohnerzahlen bei den Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern tendenziell zu einer geringeren Einwohnerzahl führten als bei den Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Daraus folge eine Benachteiligung der Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, soweit sich eine hohe Einwohnerzahl auf die Höhe der finanziellen Zuweisungen durch

das Land positiv auswirke. Die hierfür im Gesetzgebungsverfahren angestellten Erwägungen seien aus verschiedenen Gründen nicht haltbar.

cc) Daneben beruhe die gesetzliche Festlegung der Einwohnerzahlen der Beschwerdeführerinnen auf weiteren mittelbaren Verletzungen ihres Anspruchs auf interkommunale Gleichbehandlung, die durch Fehler bei der Berechnung der Einwohnerzahlen entstanden seien. Diese Fehler beruhten teilweise auf den Vorgaben des ZensG 2011; teilweise seien die Vorgaben fehlerhaft umgesetzt worden. Als verlässlichere Zahlen hätten dem Gesetzgeber die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen auf Grundlage der Volkszählung 1987 zur Verfügung gestanden.

(1) Durch die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011, wonach im Rahmen der Haushaltsstichprobe die aus den Melderegistern übernommenen Angaben zum Wohnungsstatus der jeweiligen Person (Haupt- oder Nebenwohnung) nicht berichtet wurden, würden Gemeinden benachteiligt, bei denen ein überdurchschnittlicher Anteil von Personen vorhanden sei, die Wohnungen in mehreren Gemeinden hätten und sich überwiegend in der Gemeinde aufhielten, in der sie nicht mit der Hauptwohnung gemeldet seien.

(2) Die Ermittlung der Einwohnerzahl verfehle im Hinblick auf die Beschwerdeführerinnen die Qualitätsanforderungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011. Diese Vorschrift sehe eine „angestrebte Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 Prozent“ vor. Bei der Beschwerdeführerin zu 2) liege ein einfacher relativer Standardfehler von 0,93 Prozent, bei der Beschwerdeführerin zu 3) von 0,85 Prozent vor. Insgesamt sei diese Qualitätsvorgabe in Nordrhein-Westfalen bei 274 (80,1 %) der 342 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern verfehlt worden.

(3) § 7 Abs. 2 und § 9 Abs. 9 des Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensus-

vorbereitungsgesetz 2011 – ZensVorbG 2011 – vom 8. Dezember 2007, BGBl. I S. 2808, das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Juli 2009, BGBl. I S. 1781, geändert worden ist) hätten mangelnde Regelungstiefe, was zur Fehleranfälligkeit des nach diesem Gesetz anzufertigenden Anschriften- und Gebäuderegisters geführt habe. Es bestünden erhebliche Anhaltspunkte für Fehler dieses Registers. Aufgrund der Zweckbestimmung der Datenübermittlung der Zensus-Einzeldaten nach § 22 Abs. 2 ZensG 2011 sei die Statistikstelle der Beschwerdeführerin zu 1) allerdings nicht in der Lage, der Beschwerdeführerin zu 1) Informationen zu der Überprüfung des Adressen- und Gebäuderegisters zur Verwendung im vorliegenden Verfahren zu übermitteln. Sie habe sich bisher auf die allgemeine Information beschränken müssen, dass das Anschriften- und Gebäuderegister fehlerhaft sei. Es sei damit zu rechnen, dass das Anschriften- und Gebäuderegister auch für das Gebiet der Beschwerdeführerinnen zu 2) und zu 3) Fehler aufweise. Die Überprüfung dieser Register sei auch ohne personenbezogene Daten möglich. Die Geheimhaltung der für die Überprüfung der Berechnungen erforderlichen Informationen gegenüber den Beschwerdeführerinnen sei mit dem durch Art. 78 LV und Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Anspruch auf eine hinreichend genaue Festsetzung der Einwohnerzahl als Grundlage für Entscheidungen über die Finanzausstattung nicht vereinbar.

(4) Zudem genüge die Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011 – StichprobenV – vom 25. Juni 2010, BGBl. I S. 830) nicht dem Regelungsauftrag aus § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011. Das Stichprobenverfahren sei entgegen dem gesetzlichen Regelungsauftrag nicht festgelegt worden. Auch sei bei Erlass der Stichprobenverordnung das vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebene wissenschaftliche Forschungsprojekt noch nicht abgeschlossen gewesen. Die praktizierte Methode der Erhebung von Stichproben sei außerdem ungeeignet gewesen zur Ermittlung von Untererfassungen.

(5) Schließlich habe der Landesgesetzgeber die Richtigkeit der Festlegungen, die er in die Anlage 3 GFG 2014 aufgenommen habe, nicht überprüfen können. Die Zensus-Ergebnisse, die der Gesetzgeber mit dieser Anlage fortgeschrieben habe, erwiesen sich für ihn als eine Art „black box“. Damit genüge diese gesetzliche Regelung nicht den sich aus dem Demokratieprinzip ergebenden Anforderungen.

2. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für (teilweise) unzulässig, jedenfalls unbegründet.

a) Die Beschwerdeführerinnen seien nicht selbst und unmittelbar betroffen. Bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen sei für die Beschwerdeführerinnen nicht § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3, sondern gemäß § 8 Abs. 3 Satz 3 GFG 2014 die durchschnittliche Einwohnerzahl des § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2014 zur Anwendung gekommen.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei im Übrigen jedenfalls unbegründet. Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liege nicht vor; für die Regelungstechnik des § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 bestehe ein sachlicher Grund. Der Gesetzgeber erfülle so den Verfassungsauftrag einer rechtssicheren Gewährleistung der Gemeindefinanzierung. Hierdurch werde die Planbarkeit und Verlässlichkeit der Finanzaufweisungen an die Kommunen gewährleistet. Dass Zensusbescheide rechtswidrig sein könnten und die Verfassungsmäßigkeit des Zensusgesetzes bestritten werde, sei ein legitimer Grund dafür, die Bestandskraft von Finanzaufweisungen an die Gemeinden hiergegen zu „immunisieren“. Ein Rechtsschutz gegen die Aufweisungsbescheide sei hingegen weiterhin möglich. Auch die Zensus-Bescheide könnten uneingeschränkt angefochten werden; eine Korrektur der Einwohnerzahl bei Erfolg einer Klage könne Auswirkungen in anderen Rechtsbereichen haben, etwa im Kommunalwahlrecht. In Zukunft müssten etwaige Fehler auch bei weiteren Gemeindefinanzierungsgesetzen Beachtung finden. Ein Fall, in dem die Rechtswidrigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit der Ermittlung der Einwohnerzahlen bereits im Gesetzge-

bungsverfahren zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 ein Ausmaß der Offensichtlichkeit erreicht hätte, bei dem der Gesetzgeber ein anderes Verfahren hätte wählen müssen, liege nicht vor. Es wäre dem Gesetzgeber gar nicht möglich gewesen, kurzfristig „bessere“ Zahlen zugrunde zu legen. Auch eine Verletzung der dem Rechtsstaatsprinzip immanenten Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes liege nicht vor. Art. 19 Abs. 4 GG sei auf die Beschwerdeführerinnen nicht unmittelbar anwendbar. Selbst wenn man eine – wo auch immer verankerte – Garantie effektiven Rechtsschutzes zugrunde lege, sei diese nicht verletzt. Zwar dürfe die Wahl der Handlungsform, wenn sie zu einer Rechtsschutzverkürzung führe, nicht willkürlich sein; dies sei aber hier nicht der Fall. Der Gesetzgeber habe den möglichen Rechtsschutz gegen die Zensusbescheide nur insoweit von den Finanzzuweisungen entkoppelt, als die Verlässlichkeit und Stabilität der Finanzplanung es erforderten. Auch sei kein Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes gegeben. Zum einen sei Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf Gemeinden weder direkt noch entsprechend anwendbar, zum anderen sei das Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 kein Einzelfallgesetz. Eine etwaige Verfassungswidrigkeit des Zensusgesetzes 2011 sei für das Verfahren nicht entscheidungserheblich. Im vorliegenden Verfahren könne es nur darum gehen, ob landesverfassungsrechtliche Bedenken dagegen bestünden, dass der Landesgesetzgeber trotz bzw. in Anbetracht bestehender Zweifel eine Kompromisslösung getroffen habe. Er habe sich hiermit in dem ihm zustehenden Gestaltungsspielraum gehalten.

3. Der Landtag hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

B.**I.**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 12 Nr. 8 i. V. m. § 52 Abs. 1 VerfGHG statthaft. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen die landesrechtliche Vorschrift des § 27 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2014 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 – GFG 2014), die sie für unvereinbar mit der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 78 LV halten.

2. Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt.

a) Die Beschwerdeführerinnen haben die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LV hinreichend dargelegt. Das Recht auf Selbstverwaltung umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Hierbei ist der Gesetzgeber unter anderem an den kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, NWVBl 2017, 23 = juris, Rn. 52). Davon ausgehend erscheint es nicht ausgeschlossen, dass die erschwerte Möglichkeit der Beschwerdeführerinnen, die Fehlerhaftigkeit der für sie festgelegten Einwohnerzahl bei der Überprüfung ihres Zuweisungsbescheides im Rahmen des fachgerichtlichen Verfahrens geltend zu machen, zu einer nicht gerechtfertigten Einschränkung ihres Selbstverwaltungsrechts führt. Auch erscheint es möglich, dass die nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 festgesetzten Einwohnerzahlen für die Beschwerdeführerinnen zu im Vergleich zu anderen Kommunen zu

geringen Finanzausweisungen führen und sie damit in ihrem Selbstverwaltungsrecht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigen.

b) Die Beschwerdeführerinnen sind durch die angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

Dabei steht der unmittelbaren Betroffenheit nicht entgegen, dass die den Beschwerdeführerinnen zukommenden Schlüsselzuweisungen durch Verwaltungsakt festgesetzt werden (vgl. § 28 Abs. 6 GFG 2014). Die Beschwerdeführerinnen sind nicht darauf verwiesen, vor Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde zunächst um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen die Festsetzungsbescheide nachzusuchen. Denn Bescheide über die Festsetzung der Leistungen nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen und hierzu ergangene verwaltungsgerichtliche Entscheidungen könnten von den betroffenen Gemeinden weder mit der nach §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 VerfGHG auf „Landesrecht“, d. h. rechtssatzförmiges Handeln beschränkten kommunalen Verfassungsbeschwerde, noch auf anderem Weg einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof zugeführt werden. Da außerdem während eines fachgerichtlichen Verfahrens die Jahresfrist für die Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde (§ 52 Abs. 2 VerfGHG) regelmäßig ablaufe, ist der durch die Kommunalverfassungsbeschwerde verbürgte verfassungsgerichtliche Rechtsschutz der Gemeinden gegen Verletzungen ihres Selbstverwaltungsrechts nur gewährleistet, wenn sie Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz erheben können (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 – VerfGH 34/14 –, DVBl 2016, 1323 = juris, Rn. 74, m. w. N.).

Die Beschwerdeführerinnen sind durch § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 auch selbst und unmittelbar betroffen. Zwar wurde für das Finanzjahr 2014 bei der Ermittlung ihres Hauptansatzes gemäß § 8 Abs. 3 Satz 3 GFG 2014 nicht die nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG in Anlage 3 bestimmte Einwohnerzahl zu Grunde gelegt, sondern die durchschnittliche Einwohnerzahl nach § 8 Abs. 3 Satz 2 GFG

2014. Bei der Ermittlung der Investitionspauschale (§ 16 Abs. 3 Satz 3 GFG 2014) und der Sportpauschale (§ 18 Abs. 2 GFG 2014) waren aber auch für die Beschwerdeführerinnen die Zahlen des § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 anzuwenden. Bei der Ermittlung des Flächenansatzes (§ 8 Abs. 7 GFG 2014) waren ebenfalls die Einwohnerzahlen der Anlage 3 zugrunde zu legen; eine – wie die Beschwerdeführerinnen geltend machen – zu niedrige Einwohnerzahl wirkt sich hierbei allerdings nicht nachteilig aus.

3. Die Verfassungsbeschwerde ist am 30. Dezember 2014 und damit fristgerecht binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen (1. Januar 2014) erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

1. Die gesetzliche Festlegung der bei der Anwendung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 zugrunde zu legenden Einwohnerzahl durch § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 des Gesetzes verletzt die Beschwerdeführerinnen nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 LV.

a) Ein Verstoß gegen das Gebot effektiven Rechtsschutzes liegt nicht vor.

Zwar können Gemeinden einen aus Art. 78 LV folgenden Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz geltend machen (aa). Eine Einschränkung des Rechtsschutzes durch die angegriffenen Regelungen ist aber nicht festzustellen; eine solche wäre im Übrigen jedenfalls gerechtfertigt (bb).

aa) Ob sich Gemeinden auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG (hier ggf. in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 LV) berufen können, ist bisher nicht abschließend geklärt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. August 2015 – 2 BvF 1/15 –, BVerfGE 140, 99 = juris, Rn. 19, m. w. N.). Jedenfalls kann sich aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 LV für Gemeinden ein Anspruch auf wirkungsvollen Rechtsschutz ergeben. Denn die Selbstverwaltungsgarantie umfasst eine subjektive Rechtsstellungsgarantie, die grundrechtlichen Gewährleistungen vergleichbar ist und ihrerseits die Gewährung effektiven Rechtsschutzes einschließt (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2017, 1703 = juris, Rn. 217; BVerwG, Urteil vom 15. Juni 2011 – 9 C 4.10 –, BVerwGE 140, 34 = juris, Rn. 22; auch zu Art. 78 LV: OVG NRW, Beschluss vom 3. Juni 2015 – 4 B 512/15 –, juris, Rn. 25; siehe auch Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 45 f., Stand: 84. EL August 2018; Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 45).

Diese Rechtsschutzgarantie dient dazu, die den Gemeinden in Art. 78 LV eingeräumten materiellen Rechte effektiv gegenüber anderen Trägern öffentlicher Gewalt geltend zu machen. Damit ist ein Anspruch der Gemeinden auf wirkungsvollen Rechtsschutz in den Fällen, in denen sie – wie hier – durch ein staatliches Handeln in ihrem durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Bereich berührt werden, zu bejahen. Die Festsetzung der den Gemeinden zustehenden Zuweisungen auf Grundlage der in § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 festgesetzten Einwohnerzahlen berührt die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsgarantie (vgl. zur Berührung des Selbstverwaltungsrechts durch die Festsetzung von Einwohnerzahlen in anderem Zusammenhang auch VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 – 4 K 841/13 –, juris, Rn. 29; VGH HE, Urteil vom 19. September 1991 – 6 UE 2588/89 –, NVwZ 1993, 497, juris, Rn. 29). Denn der Gewährleistungsbereich des Art. 78 LV umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 27. Februar 2018 – VerfGH 17/15 –, KommJur 2018, 145 = juris, Rn. 50), der

durch die finanziellen Zuweisungen an die Gemeinden nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 erfüllt werden soll. Diese Zuweisungen sind – wie dargelegt – in mehreren Fällen von der Festlegung der Einwohnerzahlen abhängig.

bb) Der Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz (1) wird durch die Festsetzung der maßgeblichen Einwohnerzahlen in § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 nicht beschränkt (2); jedenfalls wäre eine Beschränkung gerechtfertigt (3).

(1) Der Inhalt des den Gemeinden auf Grundlage des Art. 78 LV zustehenden Rechtsdurchsetzungsanspruchs entspricht im Wesentlichen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG (so auch OVG NRW, Beschluss vom 3. Juni 2015 – 4 B 512/15 –, juris, Rn. 25). Garantiert werden hierdurch nicht nur das formelle Recht und die theoretische Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 1 BvR 3151/07 –, BVerfGK 16, 418 = juris, Rn. 52, m. w. N.). Rechtsschutz ist eine staatliche Leistung, deren Voraussetzungen erst geschaffen, deren Art näher bestimmt und deren Umfang im Einzelnen festgelegt werden müssen. Dabei hat der Gesetzgeber einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum. Doch darf er die Notwendigkeit einer umfassenden Nachprüfung des Verwaltungshandelns in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und eine dem Rechtsschutzbegehren angemessene Entscheidungsart und Entscheidungswirkung nicht verfehlen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2016 – 1 BvL 6/14 –, BVerfGE 143, 216 = juris, Rn. 21). Zu dem von der Rechtsschutzgarantie umfassten substantiellen Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle in allen von der Prozessordnung zur Verfügung gestellten Instanzen gehört daher, dass das Gericht – bezogen auf das als verletzt behauptete Recht – eine hinreichende Prüfungsbeugnis über die tatsächliche und rechtliche Seite des Rechtsschutzbegehrens hat. Es muss zudem über eine zureichende Entscheidungsmacht verfügen, um einer erfolgten oder drohenden Rechtsverletzung wirksam abzuhelpen. Unbeschadet normativ eröffneter Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume sowie

der Tatbestandswirkung von Hoheitsakten schließt dies grundsätzlich eine Bindung der rechtsprechenden Gewalt an tatsächliche oder rechtliche Feststellungen seitens anderer Gewalten im Hinblick darauf, was im Einzelfall rechtens ist, aus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 1 BvR 3151/07 –, BVerfGK 16, 418 = juris, Rn. 52, m. w. N.).

Dabei sind Einschränkungen des Rechtsschutzes nicht ausgeschlossen. Sie dürfen aber nicht willkürlich sein, sondern bedürfen eines hinreichend gewichtigen sachlichen Grundes (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerfG, Beschluss vom 22. November 2016 – 1 BvL 6/14 –, BVerfGE 143, 216 = juris, Rn. 21). Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren (zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2006 – 1 BvR 2530/04 –, BVerfGE 116, 1 = juris, Rn. 48). Dementsprechend darf auch die Form des staatlichen Handelns, wenn aus ihr eine Einschränkung des Rechtsschutzes folgt, nicht willkürlich gewählt werden (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 1980 – 1 BvR 471/80 –, NVwZ 1984, 89, 90). Der Gesetzgeber ist zwar nicht gehalten, die Handlungsform zu wählen, die den bestmöglichen Rechtsschutz gewährleistet (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerfG, Urteil vom 29. Juli 1959 – 1 BvR 394/58 –, BVerfGE 10, 89 = juris, Rn. 56, und Beschluss vom 14. Mai 1985 – 2 BvR 397/82 –, BVerfGE 70, 35 = juris, Rn. 65; BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2018 – 7 C 22.16 –, juris, Rn. 16). Erfolgt die zu einer Rechtsschutzverkürzung führende Formenwahl aber nicht aus sachlichen Gründen, wird die Rechtsschutzgarantie verletzt (vgl. zu Art. 19 Abs. 4 GG: OVG NRW, Urteil vom 7. September 2010 – 6 A 3164/08 –, juris, Rn. 169). Dies kann etwa der Fall sein, wenn für einen einzelnen Organisationsakt die Form des Gesetzes lediglich deshalb gewählt wird, um die Maßnahme der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu entziehen (so OVG HH, Beschluss vom 14. September 1984 – Bs IV 20/84 –, NVwZ 1985, 51).

(2) Dies zugrunde gelegt ist eine Einschränkung des Rechtsschutzes der Gemeinden durch § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 i. V. m. Anlage 3 nicht festzustellen.

Zwar führt die unmittelbare Festsetzung der Einwohnerzahlen im Gesetz in Verfahren, in denen Gemeinden die Zuweisungsbescheide nach § 28 Abs. 6 GFG 2014 vor den Verwaltungsgerichten anfechten, zu einer grundsätzlichen Bindung der Gerichte an die Einwohnerzahlen nach Anlage 3, selbst wenn die Gemeinde den Zensusbescheid erfolgreich angefochten hat. Dies ist in der hier vorliegenden Fallkonstellation aber keine Frage des wirkungsvollen Rechtsschutzes, sondern eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit des auf den Einwohnerzahlen basierenden Verteilungsschlüssels. Die Besonderheit des vorliegenden Falles liegt darin, dass der Gesetzgeber durch die Festsetzung der maßgeblichen Einwohnerzahlen eine in die Berechnung einzubeziehende tatsächliche Berechnungsgrundlage und damit einen Faktor der Ermittlung der jeweiligen Zuweisung festgeschrieben hat. Dies wäre ihm auch auf andere Weise möglich gewesen, etwa durch eine von den Einwohnerzahlen abstrahierende Quote oder ähnliches. Dabei hat der Gesetzgeber nicht etwa die gesamte den Gemeinden zukommende Zuweisung im GFG 2014 gesetzlich bestimmt. Vielmehr wurde lediglich eine von mehreren Berechnungsgrundlagen festgeschrieben (vgl. zu weiteren Fällen, in denen tatsächliche Berechnungsgrundlagen vom Gesetzgeber in einer Anlage zum jeweiligen Gesetz festgeschrieben wurden: VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2010 – VerfGH 17/08 –, OVGE 53, 264, und vom 19. Mai 2015 – VerfGH 24/12 –, NWVBI 2015, 336). Ob eine dabei von ihm in Kauf genommene mögliche Unrichtigkeit die Verteilung als solche rechtswidrig, weil etwa gleichheitswidrig macht, ist eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit des Finanzausgleichs, nicht des angemessenen Rechtsschutzes. Sollte ein Verwaltungsgericht in einem den Zuweisungsbescheid betreffenden Verfahren Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs haben, steht ihm im Übrigen die Möglichkeit der Vorlage an den Verfassungsgerichtshof offen (vgl. § 50 VerfGHG NRW).

(3) Selbst wenn man hiervon abweichend eine Beschränkung des Rechtsschutzes gegen die Zuweisungsbescheide nach § 28 Abs. 6 GFG 2014 durch die gesetzli-

che Festlegung der für die Durchführung des Finanzausgleichs maßgeblichen Einwohnerzahlen annähme, wäre diese jedenfalls gerechtfertigt.

(a) Die Regelung des § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 ist nicht willkürlich; der Gesetzgeber verfolgte mit ihr vielmehr einen legitimen Zweck. Die Bestimmung dient der Planungs- und Finanzsicherheit der Gemeinden (siehe dazu, dass die Gewährleistung von Planungs- und Investitionssicherheit Einschränkungen des gerichtlichen Rechtsschutzes rechtfertigen kann: BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 1 BvR 3151/07 –, BVerfGK 16, 418 = juris, Rn. 63 ff., insbesondere Rn. 66).

Der Gesetzgeber sah sich im Hinblick auf das Haushaltsjahr 2014 mit der Situation konfrontiert, dass nicht nur die durch IT.NRW auf der Basis der Volkszählung fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen vorlagen, sondern auch Einwohnerzahlen auf Grundlage des Zensus 2011. Angesichts des zum Stichtag 31. Dezember 2012 verstrichenen Zeitraums von 25 Jahren seit der Volkszählung 1987 sprach dabei einiges dafür, dass es sich bei den hierauf basierenden („alten“) Zahlen jedenfalls nicht um „bessere“, weil realitätsnähere Zahlen handelte. Der Gesetzgeber war sich aber bewusst, dass noch zahlreiche Verfahren gegen die Zensusbescheide anhängig waren und die Richtigkeit der ermittelten Daten Gegenstand vielfältiger Diskussion war. Angesichts dieser Unsicherheiten war es vertretbar, für die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs auf die Zahlen des Zensus 2011 zurückzugreifen und durch die gesetzliche Festschreibung dieser Berechnungsgrundlage gleichzeitig zu verhindern, dass durch spätere Korrekturen der Einwohnerzahl in gegen die Zensusbescheide gerichteten verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Finanzausgleich – unter Umständen mehrmals – wiederholt und korrigiert werden müsste. Dies diente auch der Rechts- und Planungssicherheit der betroffenen Gemeinden, die anderenfalls nicht hätten sicher sein können, welche Mittel ihnen im Finanzjahr 2014 tatsächlich zustehen würden.

Die von den Beschwerdeführerinnen herangezogene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2015 – C-137/14 – lässt nicht erkennen, dass es sich bei der Sicherstellung der Planungssicherheit der Kommunen nicht um ein legitimes Ziel einer Einschränkung von Rechtsschutz handeln könnte. In dieser Entscheidung wird unter Rn. 79 ausgeführt:

„Diese dem Rechtsbehelfsführer auferlegte Beschränkung hinsichtlich der Art der Gründe, die er vor dem Gericht geltend machen darf, das für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der ihn betreffenden Verwaltungsentscheidung zuständig ist, kann nicht durch Erwägungen gerechtfertigt werden, die auf die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit abstellen. Es ist nämlich keineswegs erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle der sachlichen Richtigkeit dieser Entscheidung diesem Grundsatz abträglich sein könnte.“

Diese Würdigung betrifft den Einzelfall der Präklusion von Einwendungen gegen eine Umweltverträglichkeitsprüfung, die ein Kläger nicht bereits im Verwaltungsverfahren geltend gemacht hat, und kann damit nicht auf die vorliegende Konstellation übertragen werden.

(b) Zudem wäre, wenn man eine Beschränkung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz bejahte, die in § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2014 enthaltene Regelung auch als geeignet und erforderlich zur Erreichung des legitimen Ziels zu beurteilen. Mildere, gleich geeignete Mittel sind nicht ersichtlich. Die Bestimmung wäre auch als angemessen zu bewerten. Bei einer Abwägung der bei Annahme einer Rechtsschutzeinschränkung beteiligten Rechtsgüter und Interessen – dem aus Art. 78 LV fließenden Recht auf wirkungsvollen Rechtsschutz einerseits und der Planungssicherheit der Kommunen und des Landes andererseits – ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum verletzt hat. Dabei

ist besonders in Rechnung zu stellen, dass die Vorschrift der Systematik der Finanzausgleichsgesetze folgend nur für ein Jahr – das Finanzjahr 2014 – galt und dem Gesetzgeber im Hinblick auf weitere Jahre unter Umständen besondere Beobachtungs- und Korrekturpflichten oblagen (vgl. hierzu VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 9/12 –, Städte- und Gemeinderat 2014, Nr. 7-8, 45 = juris, Rn. 32). Zudem werden die eingeschränkten Anfechtungsmöglichkeiten im fachgerichtlichen Verfahren jedenfalls zum Teil dadurch kompensiert, dass der Gesetzgeber, wenn er sich entscheidet, den Berechnungsgrundlagen für ein Verteilungssystem zur Zuweisung von Landesmitteln Gesetzeskraft zu verleihen, in Bezug auf die Validität der Daten besonderen Sorgfaltsanforderungen unterliegt, ihn also das Risiko der Unrichtigkeit der Daten in besonderer Weise trifft (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2010 – VerfGH 17/08 –, OVGE 53, 264 = juris, Rn. 45).

b) Damit scheidet auch ein Verstoß gegen ein Verbot des Einzelfallgesetzes aus. Unabhängig davon, ob ein derartiges Verbot aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 LV folgt, ob ein solches im Bereich der Finanzgesetzgebung uneingeschränkt anzuerkennen ist und ob es sich bei der Festsetzung der Einwohnerzahlen in § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG i. V. m. Anlage 3 der Sache nach um ein Einzelfallgesetz handelt, wäre die Wahl der Rechtsform des Gesetzes aus den obigen Gründen jedenfalls gerechtfertigt. Dementsprechend kann auch nicht festgestellt werden, dass die gesetzliche Festschreibung der maßgeblichen Einwohnerzahlen gegen das allgemeine Willkürverbot verstößt.

2. Mit der Festschreibung der durch den Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen als für die Anwendung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 maßgebliche Datengrundlage hat der Landesgesetzgeber sich auch innerhalb des ihm im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eingeräumten Gestaltungsspielraums gehalten. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot vor.

a) Nach Art. 79 Satz 2 LV ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten, vgl. Art. 106 Abs. 7 GG (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, NWVBI 2017, 23 = juris, Rn. 52, m. w. N., und vom 27. Februar 2018 – VerfGH 17/15 –, KommJur 2018, 145 = juris, Rn. 50). Dabei ist dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit obliegt es dem Gesetzgeber, den Finanzbedarf von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewichten, Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und hinsichtlich der vorhandenen Finanzausstattung auszumachen und festzulegen, wie die Differenzlagen auszugleichen sind. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 27. Februar 2018 – VerfGH 17/15 –, KommJur 2018, 145 = juris, Rn. 51, stRspr).

Begrenzt wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum allerdings unter anderem durch das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Dieses verbietet, bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände auf Grund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, die Finanzausweisungen nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen Kommunen zu verteilen. Die Modalitäten des Verteilungssystems dürfen nicht zu willkürlichen Resultaten führen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2010 – VerfGH 17/08 –, OVGE 53, 264 = juris, Rn. 32, m. w. N.). Der Verfassungsgerichtshof hat aber nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 – VerfGH 34/14 –, DVBI 2016, 1323 = juris, Rn. 144, m. w. N.). Entscheidet sich der Gesetzgeber, den Berechnungsgrundlagen für ein

Verteilungssystem zur Zuweisung von Landesmitteln Gesetzeskraft zu verleihen, unterliegt er in Bezug auf die Validität der Daten besonderen Sorgfaltsanforderungen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2010 – VerfGH 17/08 –, OVGE 53, 264 = juris, Rn. 45).

b) Dies zugrunde gelegt durfte der Landesgesetzgeber für die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs die durch den Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen als maßgebliche Daten festschreiben, obwohl bei ihrer Ermittlung für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern einerseits und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern andererseits unterschiedliche Erhebungsmethoden zur Anwendung kamen. Er konnte vertretbar und in Übereinstimmung mit den ihn treffenden Sorgfaltsanforderungen davon ausgehen, dass mit der Zugrundelegung der Einwohnerzahlen keine sachwidrige Benachteiligung von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern eintreten würde.

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 – (NVwZ 2018, 1703) ausführlich mit der Frage der Gleichheitswidrigkeit der unterschiedlichen Erhebungsmethoden im Zensusgesetz 2011 befasst. Es hat dabei eine Verletzung des aufgrund seiner Prüfungskompetenz als Maßstab zugrunde zu legenden Gebots föderativer Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1 GG) verneint. Der Bundesgesetzgeber hat hiernach mit der Einschätzung, die Erhebungsmethoden ließen sowohl für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern als auch für kleinere Gemeinden eine realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen erwarten, den ihm zukommenden Prognosespielraum nicht überschritten.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bewertung im Wesentlichen auf die folgenden Erwägungen gestützt: Den im Rahmen des Zensus tests angestellten Methodenvergleichen ließen sich Aussagen zur gleichen statistischen Genauigkeit der Ermittlung der Einwohnerzahlen in Gemeinden mit mindestens 10.000 Ein-

wohnern durch das Stichprobenverfahren und zur angeglichenen Genauigkeit der Ermittlung der Einwohnerzahlen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern durch eine Individualbefragung im Fall von Unstimmigkeiten zwischen den Angaben im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung und den Registerdaten im Ein- und Zweifamilienhausbereich entnehmen. Damit sei zwar nicht festgestellt, dass durch die Korrektur der Melderegister mittels eines Stichprobenverfahrens in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern die Einwohnerzahl mit identischer mathematischer Genauigkeit ermittelt werden könne wie mittels einer Individualbefragung im Fall von Unstimmigkeiten in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Der Zensustest habe vielmehr ergeben, dass für die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern eine eingeschränkte Vergleichbarkeit der festgestellten Einwohnerzahlen hingenommen werden müsse und es im Durchschnitt dieser Gemeinden zu einer geringen Unterschätzung der Einwohnerzahlen kommen dürfte, weshalb insoweit noch Verfahren zur Reduzierung der Fehlbestände entwickelt werden sollten. Andererseits hätten sich aber gerade keine Anhaltspunkte für eine signifikante Überschätzung der Einwohnerzahlen kleiner Gemeinden ergeben (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 315, m. w. N.).

Die Anordnung des Verfahrens nach § 16 ZensG 2011 habe auf fachstatistischen Empfehlungen auf der Grundlage hierfür durchgeführter Berechnungen beruht, die in der Sache nicht zu beanstanden seien. Hinzu komme die Annahme einer hinreichenden Vergleichbarkeit der Ergebnisse beider Verfahren aufgrund der Ergebnisse des Zensustests, die nach der Bewertung durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder darauf hingedeutet hätten, dass für die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern die Fehlerrate der Register bereits ohne Stichprobe auf ein akzeptables Maß gesenkt werden könne. Gleiches gelte mit Blick auf das Stichprobenverfahren für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Diese Wertung werde durch die fachliche Expertise der statistischen Ämter des Bundes und der Länder unterstützt. Keinen Bedenken begegne es schließlich,

dass der Bundesgesetzgeber die Individualbefragung gemäß § 16 ZensG 2011 auf den Einfamilienhausbereich beschränkt habe. Diese Abweichung habe er in der Gesetzesbegründung mit einer Bezugnahme auf Untersuchungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik nachvollziehbar begründet. Diese hätten ergeben, dass sich die zusätzlich aufgedeckten Über- und Untererfassungen im Ergebnis (nahezu) ausglich, so dass bei einem Verzicht auf deren Korrektur allenfalls eine geringfügige Auswirkung auf das Ergebnis erwartet würde. Zudem habe der Gesetzgeber für die Länder mit überdurchschnittlichem Bevölkerungsanteil in besonders großen Gemeinden mögliche negative Auswirkungen dadurch begrenzt, dass in Gemeinden mit mehr als 400.000 Einwohnern gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 Satz 7 ZensG 2011 Stadtteile mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern als eigenständige Erhebungsgebiete vorgesehen worden seien. Das habe eine bessere Anpassung der Stichprobe an die Gemeindestruktur und im Ergebnis auch eine Absenkung des Stichprobenzufallsfehlers ermöglicht. Von vornherein sei damit ein einfacher relativer Standardfehler erheblich unterhalb der für andere Gemeinden ab 10.000 Einwohnern vorgegebenen Höchstgrenze von 0,5 % zu erwarten gewesen. Diese Erwartung habe sich auch erfüllt. So habe der einfache relative Standardfehler für Berlin 0,13 %, für die Stadtgemeinde Bremen als Teil der Freien Hansestadt Bremen 0,26 % sowie für Hamburg 0,21 % betragen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 316 f., m. w. N.).

Dass die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten nach den Erkenntnissen der Auswertung der Zensuserhebung einen durchschnittlich um 0,9 Prozentpunkte geringeren Korrektoreffekt gehabt habe als die hypothetisch durch eine Ausdehnung der Stichprobe auf die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern bewirkte Korrektur, stelle diese Einschätzung ebenso wenig in Frage wie die Tatsache, dass nachträgliche Untersuchungen der statistischen Landesämter bislang keine Ansatzpunkte für eine "Ertüchtigung" dieser Methode hätten erbringen können. Nach den Ausführungen der sachkundigen Dritten in der mündlichen Ver-

handlung vor dem Bundesverfassungsgericht habe die Befragung nach § 16 ZensG 2011 im Durchschnitt die nach dem Zensustest erwarteten Ergebnisse erbracht; das Defizit an Korrekturwirkung beruhe demgegenüber auf Umständen, die für den Gesetzgeber nicht vorhersehbar gewesen seien (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 320).

Verbleibende, aus der Methodendifferenzierung resultierende Verzerrungen durfte der Bundesgesetzgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in Kauf nehmen. Die Verwendung unterschiedlicher Verfahren zur Korrektur von Über- und Untererfassungen in den Melderegistern sei vor dem Hintergrund des dem Bundesgesetzgeber zur Verfügung stehenden Erkenntnisstandes jedenfalls vertretbar gewesen. Die in der mündlichen Verhandlung befragten sachverständigen Auskunftspersonen hätten ausgeführt, dass das Ziel einer wesentlichen Reduktion des Verwaltungsaufwands, vor allem aber einer geringeren Belastung der Bevölkerung durch primärstatistische Befragungen ohne eine entsprechende Grenze für die Anwendung des Stichprobenverfahrens nicht erreichbar gewesen wäre. Wäre das Stichprobenverfahren auf sämtliche Gemeinden erstreckt worden, wäre es organisatorisch und technisch nicht mehr handhabbar gewesen. Die Beschränkung der Haushaltsstichprobe auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern habe neben einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes insbesondere die Verschonung weiter Teile der Bevölkerung von erheblichen Grundrechtseingriffen durch die geringere Zahl der zu befragenden Personen ermöglicht. Nach den im Rahmen des Zensustests geltenden Annahmen sei insoweit von einer Reduktion von 11,8 Millionen auf 7,6 Millionen Personen auszugehen gewesen. Dagegen hätte eine Ausdehnung der Haushaltsstichprobe auf Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern dort besonders hohe - häufig weit über dem Bundesdurchschnitt liegende - Auswahlsätze zur Folge gehabt. Damit wäre das Risiko der Erfassung in kleinen Gemeinden noch weiter vergrößert worden. In einzelnen Gemeinden wären der Sache nach weitgehend vollständige Datensätze geschaffen und der zufällige Charakter der Erfassung für die Einzelnen damit praktisch aufge-

hoben worden, was sowohl im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch für die Akzeptanz der Erhebung problematisch erschienen sei. Dass Stichprobenerhebungen sich prinzipiell für die Registerkorrektur in kleinen Gemeinden nicht eignen würden und dass die Methode nach § 16 ZensG 2011 nach den Ergebnissen des Zensustests in den kleinen Gemeinden eine hohe Angleichung der Ergebnisse an die Realität erwarten ließ, sei demgegenüber im Vorbereitungsstadium des Gesetzgebungsverfahrens nicht in Zweifel gezogen worden. Sachgerecht sei schließlich auch die zusätzliche Erwägung des Gesetzgebers, dass ein durch die Beschränkung des Stichprobenverfahrens verringerter Erhebungsumfang – etwa durch bessere Schulungsmöglichkeiten der Erhebungsbeauftragten oder zusätzliche Möglichkeiten zur Korrektur von Fehlern – eine, verglichen mit der Totalerhebung, höhere Ergebnisqualität der primärstatistisch erhobenen Daten erwarten lasse (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 312 ff., 319, m. w. N.).

Für die unterschiedliche Regelung der Mehrfachfallprüfung in § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 gälten vergleichbare Erwägungen. Der Gesetzgeber sei ersichtlich davon ausgegangen, dass die Differenzierung im Rahmen der Mehrfachfallprüfung einer vergleichbaren realitätsgerechten Ermittlung der Einwohnerzahlen nicht entgegenstehe, da die Differenzierung der zur Korrektur von Mehrfachfällen eingesetzten Verfahren nicht zu einer wesentlichen Verfälschung des Ergebnisses führen würde, und dass daher auf die bei Erstreckung des Verfahrens nach § 15 Abs. 3 ZensG 2011 auf die größeren Gemeinden erforderlichen zusätzlichen Befragungen verzichtet werden könne. Das sei nicht zu beanstanden. Dem Bundesgesetzgeber habe nach den Ergebnissen des Zensustests vor Augen gestanden, dass für die Gemeinden unterhalb der 10.000-Einwohner-Schwelle im Wesentlichen das dort erprobte Verfahren verwendet werden könne, das eine individuelle Mehrfachfallprüfung beinhaltet habe und auf dieser Grundlage als prinzipiell geeignet eingeschätzt worden sei, während für die größeren Gemeinden eine umfassende Registerfehlerkorrektur im Stichprobenverfahren habe erfolgen müssen.

Vor diesem Hintergrund habe der Bundesgesetzgeber davon ausgehen müssen, dass für beide Verfahren ein jeweils passendes Verfahren zur Mehrfachfallprüfung vorzusehen gewesen sei und dass in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern mit Blick auf das vorgesehene, alle Registerfehler betreffende Stichprobenverfahren eine Prüfung von Mehrfachfällen durch individuelle Befragung für das Gesamtergebnis eine geringere Rolle spielen und einen geringeren Beitrag zur Genauigkeit leisten würde. Die Bewertung des Zensus-tests habe insbesondere auch ergeben, dass der weitaus größte Teil der in der Mehrfachfallprüfung auffällig gewordenen Fälle ohne Rückfragen bei den Bürgern habe geklärt werden können und telefonische oder postalische Rückfragen zur Personenfeststellung nur bei einem kleinen Teil der entdeckten Mehrfacheintragungen erforderlich gewesen seien. Nach fachstatistischer Einschätzung hätten 95,02 % der primärstatistisch zu erfassenden Mehrfachfälle auch maschinell bereinigt werden können. Die Evaluation des Zensus 2011 bestätige diese Einschätzung. So habe ein Vergleich zwischen einer Befragung zur Bereinigung von Mehrfachfällen mit einer parallel vorgenommenen maschinellen Klärung nach Auskunft des statistischen Bundesamtes eine Übereinstimmung von 99,1 % ergeben. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse gebe es auch im Nachhinein keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Methodendifferenzierung im Rahmen der Mehrfachfallüberprüfung nach § 15 Abs. 2 und 3 ZensG 2011 mit einer nennenswerten Verzerrung der Ergebnisgenauigkeit zwischen Gemeinden ab und unterhalb der 10.000-Einwohner-Schwelle habe gerechnet werden müssen (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 321 ff., m. w. N.).

Dabei war auch die Differenzierung entlang der 10.000-Einwohner-Grenze nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nicht willkürlich, denn sie beruhte auf sachlichen Erwägungen. Zwar sei im Zensus-test bei der Untersuchung der Fehlerquoten der Melderegister in Abhängigkeit von der Gemeindegröße erst ab der Gruppe von 50.000 bis unter 800.000 Einwohnern eine deutliche Steigerung der Fehlerquoten festgestellt worden, während diese beim Vergleich mit Gemein-

den ab 10.000, aber unter 50.000 Einwohnern erkennbar weniger ausgeprägt gewesen sei. Zudem hätten nicht nur bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, sondern auch bei Gemeinden ab 10.000 bis unter 50.000 Einwohnern die saldierten Fehlerquoten noch unter dem Bundesdurchschnitt gelegen und erst bei Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern überdurchschnittliche Werte erreicht. Die Ergebnisse des Zensusstests belegten gleichwohl die vom Gesetzgeber in Bezug genommene Annahme einer positiven Korrelation zwischen Gemeindegröße und (unbereinigten) Registerfehlerquoten – insbesondere im Hinblick auf Übererfassungen (sog. "Karteileichen"). Eine positive Korrelation lasse sich ebenso – wenn auch in geringerem Umfang – für die Fehlbestandsquoten feststellen. Der Gesetzgeber habe ferner berücksichtigt, dass sich eine Stichprobenerhebung bei abnehmender Gemeindegröße immer mehr einer Totalerhebung annähern müsse, um hinreichend genaue Ergebnisse liefern zu können. Eine Ausweitung der Stichprobe auf die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern hätte daher nach damaliger Bewertung eine Ausweitung des Stichprobenumfangs auf 11,8 Millionen (statt 7,6 Millionen) Personen zur Folge gehabt. Hinzu komme, dass die Methode der Individualbefragungen gerade jenseits der Grenze von 10.000 Einwohnern als ungeeignet eingeschätzt worden sei. Der Gesetzgeber sei ferner nachvollziehbar davon ausgegangen, dass jedenfalls im Durchschnitt ein erheblich geringerer Korrekturbedarf der Melderegister in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern bestanden habe. Die vorgelegten Ergebnisse hätten im unbereinigten Melderegisterbestand auf einen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Fehlbestands- und "Karteileichen"-Raten schließen lassen. Ferner habe sich für diese Gemeinden nach der Mehrfachfallprüfung ein besonders günstiger Saldo von "Karteileichen" und Fehlbeständen ergeben. Die Grenzziehung bei 10.000 Einwohnern habe somit auf hinreichenden tatsächlichen Ansatzpunkten beruht. Dass auch eine andere Grenzziehung denkbar gewesen sei, stelle dies nicht in Frage (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 324 ff.).

bb) Diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Gebot föderativer Gleichbehandlung (Art. 20 Abs. 1 GG) sind auf das hier der Prüfung zugrunde zu legende kommunale Gleichbehandlungsgebot (Art. 78 LV) übertragbar, weil sich in der Sache – wie auch der Vortrag der Beschwerdeführerinnen zeigt – bei der Prüfung einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung die gleichen Fragen stellen. Der Verfassungsgerichtshof schließt sich den Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts an, nach denen der Bundesgesetzgeber bei Erlass des Zensusgesetzes 2011 davon ausgehen konnte, mit den in diesem Gesetz bestimmten Methoden realitätsgerechte und nicht auf einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung beruhende Einwohnerzahlen zu erhalten.

Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, dass der Landesgesetzgeber die ermittelten Einwohnerzahlen nicht als dem kommunalen Gleichbehandlungsgebot des Art. 78 LV genügend betrachten und dem kommunalen Finanzausgleich zugrunde legen durfte.

Erfolglos bleibt insbesondere der Einwand der Beschwerdeführerinnen, die auf dem Zensustest beruhende Annahme, die Fehlerhaftigkeit der Melderegister nehme mit der Gemeindegröße zu, sei unhaltbar. Der Zensustest sei vor der Einführung der Steuer-Identifikationsnummer durchgeführt worden, die zu einer signifikanten Verbesserung der Melderegister geführt habe. Eine derartige Verbesserung unterstellt, ist aber weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass diese nur die Melderegister in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern betroffen hat. Liegen hierfür aber keine Anhaltspunkte vor, so kann allenfalls angenommen werden, dass die Qualität aller Melderegister verbessert wurde, ohne dass hierdurch der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Fehleranfälligkeit in Frage gestellt würde.

Allerdings standen dem Landesgesetzgeber bei Erlass des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 im Dezember 2013 bereits die ermittelten Einwohnerzahlen

und damit eine weitere Grundlage für die Bewertung der Realitätsgerechtigkeit der ermittelten Daten zur Verfügung. Anlass für eine von der Prognose des Bundesgesetzgebers abweichende Einschätzung der Gleichbehandlungsfrage boten die vorliegenden Ergebnisse aber nicht. Allein der Umstand, dass sich aus den ersten im Mai 2013 veröffentlichten Ergebnissen des Zensus im Durchschnitt ein höherer Einwohnerverlust in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ergab, war kein hinreichender Grund, von einer sachwidrigen Benachteiligung dieser Gemeinden auszugehen.

Nach eigenen Berechnungen des Verfassungsgerichtshofs auf Grundlage des vom Statistischen Bundesamt auf seiner Internetseite veröffentlichten Gemeindeverzeichnisses (Statistisches Bundesamt, Gemeindeverzeichnis-Sonderveröffentlichung) ergibt sich bei einem Vergleich der Einwohnerzahlen nach dem Zensus 2011 und nach der Fortschreibung auf Grundlage der Volkszählung 1987, dass die Gesamtheit der Gemeinden unter 10.000 Einwohnern (= 54 Gemeinden) aufgrund des Zensus 2011 einen Einwohnerzuwachs von 229 Personen zu verzeichnen hatte, entsprechend einem Plus von 0,05 %. Die einzelnen Einwohnerzuwächse und -verluste variierten dabei bei den Gemeinden unter 10.000 Einwohnern zwischen -17 % und +4,9 %. 16 von 54 Gemeinden, fast 30 %, hatten Einwohnerverluste zu verzeichnen. Der Mittelwert lag bei einem Einkommenszuwachs von 0,14 %, der Median bei 0,4 %. Für die Gesamtheit der Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern (= 342 Gemeinden) waren hingegen insgesamt 297.247 Einwohner weniger festgestellt worden als auf Grundlage der fortgeschriebenen Einwohnerzahlen angenommen, was einem Verlust von 1,7 % entsprach. Für die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern variierte die Differenz zwischen fortgeschriebener und durch den Zensus ermittelter Einwohnerzahl zwischen -10,7 % und +3,0 %. 280 von 342 Gemeinden, fast 82 %, hatten Einwohnerverluste zu verzeichnen. Der Mittelwert lag bei einer Differenz von -1,74 %, der Median bei -1,55 %. Unabhängig davon, ob der Landesgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 davon ausgehen

musste, dass sich diese Ergebnisse allein durch die unterschiedlichen Erhebungsmethoden erklären ließen (so für Sachsen-Anhalt bzw. Brandenburg die von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Untersuchungen von Christensen/Christensen/Hoppe/Spandel, Everything counts! – Warum kleine Gemeinden die Gewinner der Zensuserhebung 2011 sind, S. 10 f., abrufbar unter <https://arxiv.org/abs/1409.1360>, und von Hoppe, Eine Wissenschaftliche Betrachtung des Zensus 2011 – Gutachten zur Zensusdurchführung und zu den Zensusergebnissen im Land Brandenburg, S. 36 f., die allerdings beide erst nach dem Erlass des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 veröffentlicht wurden), ist jedenfalls nicht zu erkennen, dass er in diesem Fall annehmen musste, die relativ geringen Verzerrungen erreichten ein nicht mehr durch Sinn und Zweck der unterschiedlichen Erhebungsmethoden gerechtfertigtes Ausmaß (siehe dazu oben). Dies gilt umso mehr, als auch bei kleinen Gemeinden teilweise erhebliche Einwohnerverluste aufgetreten waren. Das tatsächliche Ausmaß der von den Beschwerdeführerinnen gerügten Ungleichbehandlung stellt sich im Übrigen auch deshalb als eher gering dar, weil die Methodendifferenzierung in Nordrhein-Westfalen nur einen vergleichsweise kleinen Teil von Gemeinden betraf: Nur 54 von 396 Gemeinden gehörten zur Gruppe der Gemeinden unter 10.000 Einwohnern.

Im Übrigen ist auch zu berücksichtigen, dass sich – auch bei Vollerhebungen – Verzerrungen der Ergebnisse nicht vollständig ausschließen lassen. So wurden etwa bei der Volkszählung 1970 für das Bundesgebiet insgesamt eine Untererfassung von 1,4 % und eine Übererfassung von 0,8 % ermittelt, wobei erheblich größere regionale Streuungen nicht ausgeschlossen sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 319).

c) Auch die weiteren Einwände der Beschwerdeführerinnen lassen nicht erkennen, dass der Landesgesetzgeber mit der Anknüpfung an die durch den Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten hat.

aa) Insbesondere musste der Landesgesetzgeber nicht davon ausgehen, dass die ermittelten Einwohnerzahlen derart fehlerhaft waren, dass sie der Mittelverteilung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht zugrunde gelegt werden durften.

Allerdings ist es zutreffend, dass das Qualitätsziel des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZensG 2011, wonach die Haushaltsstichprobe in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern der Ermittlung der Einwohnerzahl mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 % dienen sollte, in Nordrhein-Westfalen bei 247 von 342 Gemeinden verfehlt wurde (vgl. Statistisches Bundesamt, Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl [einfacher relativer Standardfehler]). Diese Abweichungen des tatsächlichen Standardfehlers vom angestrebten Standardfehler waren dem Landesgesetzgeber auch bereits zum Zeitpunkt des Erlasses des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 bekannt. Allerdings handelt es sich nicht um derartige Verzerrungen, dass der Landesgesetzgeber nicht von der Validität und Realitätsgerechtigkeit der ermittelten Einwohnerzahlen ausgehen konnte. Dabei ist zu bedenken, dass die Ermittlung der "wahren" oder "richtigen" Einwohnerzahl verfassungsrechtlich schon deshalb nicht gefordert sein kann, weil nach einhelliger Auffassung der insoweit maßgeblichen statistischen Wissenschaft kein praktisch durchführbares Verfahren die Gewähr hierfür bieten kann. Alle insoweit denkbaren Verfahren sind mit Unsicherheiten und Ungenauigkeiten behaftet und fehleranfällig (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 167). Von gravierenden Abweichungen kann insoweit jedenfalls erst bei solchen von über 1 % gesprochen werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 297). Zu derart gravierenden Abweichungen kam es in Nordrhein-Westfalen bei lediglich sechs Gemeinden (vgl. Statistisches Bundesamt, Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung

der neuen Einwohnerzahl [einfacher relativer Standardfehler]). Der durchschnittliche Standardfehler in Nordrhein-Westfalen lag bei 0,63 %.

Angesichts dieser Zahlen war der Landesgesetzgeber jedenfalls nicht gehalten – wie die Beschwerdeführerinnen geltend machen –, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf die auf der Basis der Volkszählung 1987 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen als verlässlichere Zahlen zurückzugreifen. Auch dort war es nämlich zu Über- und Untererfassungen gekommen. Bei der Volkszählung 1987 betrug diese 0,6 % bzw. 0,7 %, wobei die gegenüber den Volkszählungen 1970 und 1961 günstigeren Zahlen (Untererfassungen von 1 % bzw. 1,7 %, Übererfassungen von 0,5 % bzw. 0,8 %) wohl vermutlich nicht an einer besseren Qualität der Zählung, sondern an dem geringeren Umfang der Maßnahmen zur nachträglichen Qualitätskontrolle lagen (vgl. BT-Drs. 16/12219, S. 31). Zudem nimmt mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu einer Volkszählung die Genauigkeit der auf ihrer Grundlage fortgeschriebenen Einwohnerzahlen immer weiter ab (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 3). Die auf der Volkszählung 1987 beruhenden fortgeschriebenen Zahlen mussten dementsprechend jedenfalls nicht als „bessere“ Zahlen herangezogen werden. Konnte damit der Landesgesetzgeber trotz der ihm bekannten Fehlerhaftigkeit der ermittelten Einwohnerzahlen in vertretbarer Weise auf die Ergebnisse des Zensus 2011 zurückgreifen, kommt es nicht darauf an, ob die entstandenen Abweichungen auf Mängeln des Anschriften- und Gebäudeverzeichnisses und/oder mangelnden Regelungen in der Stichprobenverordnung bzw. auf der konkreten Durchführung der Stichproben beruhen.

bb) Der Landesgesetzgeber war auch nicht angesichts der Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011 an der Festschreibung der Einwohnerzahlen des Zensus 2011 im Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 gehindert. Hiernach wurden im Rahmen der Haushaltsstichprobe die aus den Melderegistern übernommenen Angaben zum Wohnungsstatus der jeweiligen Person (Haupt- oder Nebenwohnung)

nicht berichtet. Soweit die Beschwerdeführerinnen vortragen, hierdurch würden Gemeinden benachteiligt, bei denen ein überdurchschnittlicher Anteil von Personen vorhanden sei, die Wohnungen in mehreren Gemeinden hätten und sich überwiegend in der Gemeinde aufhielten, in der sie nicht mit der Hauptwohnung gemeldet seien, ist weder ersichtlich noch dargelegt, dass derartige Fälle in einem Maße aufgetreten sind, das tatsächlich zu einer Benachteiligung entsprechender Gemeinden führte. Jedenfalls wäre der Vorrang des Melderegisters hinsichtlich des Wohnungsstatus gegenüber den Erkenntnissen aus der Befragung im Rahmen der Haushaltsstichprobe, der in § 7 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011 angeordnet wird, gerechtfertigt. Hierdurch entstehende Verzerrungen konnten vom Landesgesetzgeber damit in Kauf genommen werden. In der Gesetzesbegründung ist insoweit nachvollziehbar ausgeführt, dass die rechtlichen Kriterien für den melderechtlichen Wohnungsstatus den wenigsten geläufig seien und es nicht von der subjektiven Einschätzung des Befragten oder Befragers abhängen könne, ob eine Person zur Bevölkerung einer bestimmten Kommune gerechnet werde oder nicht. Methodische Untersuchungen bisheriger Volkszählungen hätten gezeigt, dass in der Haushaltsstichprobe bei komplexen Fragestellungen wie der melderechtlich korrekten Angabe des Wohnungsstatus mit Antwortfehlern gerechnet werden müsse, die wegen fehlender Möglichkeit der Gegenprüfung in der Regel nicht aufgedeckt werden könnten. Die mit Hilfe des Zensus festgestellte amtliche Einwohnerzahl sei jedoch die Basis für die Bestimmung der amtlichen Einwohnerzahl im Rahmen der Bevölkerungsfortschreibung zwischen zwei Volkszählungen. Die Entscheidung einer Person, ihren Hauptwohnsitz beim Zensus anders zu wählen als es der Eintragung im Melderegister entspreche, könne dazu führen, dass sie ihrer bisherigen Hauptwohnsitz-Gemeinde beim Zensus abgezogen werde. Entscheide sich die Person im Nachgang des Zensus dann dazu, den Eintrag im Melderegister ihren Angaben beim Zensus anzupassen oder fortzuziehen, werde ihrer bisherigen Hauptwohnsitz-Gemeinde erneut ein Einwohner abgezogen. Zudem gebe es verschiedene Gründe dafür, warum es zu Angaben komme, die – tatsächlich oder vermeintlich – dem Wohnungsstatus des Melderegisters widersprüchen (BT-Drs.

16/12219. S. 74 f.). Hiergegen verfängt der Einwand der Beschwerdeführerinnen nicht, es sei selbstverständlich, dass die bei Befragungen erhobenen Angaben nicht immer zutreffend seien, und es fehlten Erkenntnisse, dass unrichtige Angaben zum üblichen Aufenthaltsort häufiger seien als unrichtige Angaben zu anderen Fragen. Die Beantwortung der Frage, welche von mehreren Wohnungen die Hauptwohnung darstellt, ist nach §§ 21 f. Bundesmeldegesetz (BMG) nicht allein von tatsächlichen Angaben, sondern in mehreren Fällen auch von einer rechtlichen Subsumtion und Wertung abhängig. Insoweit ist nachvollziehbar, dass es bei einer Korrektur des Wohnungsstatus für Zwecke des Zensus wiederum zu Fehlern gekommen wäre, die die Richtigkeit der Ergebnisse in Frage gestellt hätten. Dementsprechend musste der Landesgesetzgeber angesichts der Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 3 ZensG 2011 keine durchgreifenden Zweifel an der Validität und Verwendbarkeit der Einwohnerzahlen des Zensus 2011 haben.

cc) Der Landesgesetzgeber konnte die im Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen auch ins Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 übernehmen, obwohl er die Richtigkeit der Zahlen nur eingeschränkt überprüfen konnte.

Für die Frage, welche Sorgfalts- und Überprüfungspflichten den Landesgesetzgeber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs mit Blick auf die Zugrundelegung der Erkenntnisse Dritter treffen, kann auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur Heranziehung der Erkenntnisse Sachverständiger zurückgegriffen werden. Hiernach obliegt es dem Gesetzgeber, die Plausibilität des vom herangezogenen Sachverständigen gefundenen Ergebnisses zu überprüfen (VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 9/12 –, Städte- und Gemeinderat 2014, Nr. 7-8, 45 = juris, Rn. 38). Eine derartige hier ebenfalls zugrunde zu liegende Plausibilitätskontrolle war dem Landesgesetzgeber möglich. Er kannte bei Erlass des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 nicht nur die gesetzlichen Bestimmungen, nach denen der Zensus 2011 durchzuführen war und die bereits als solche im Vorfeld eine Abschätzung der Plausibilität der zu ermittelnden Daten

möglich machten. Ihm waren auch die ermittelten Einwohnerzahlen sowie die in den Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern erreichten einfachen relativen Standardfehler bekannt. Diese ermöglichten ihm bereits in hinreichender Weise eine Überprüfung der Plausibilität der gefundenen Ergebnisse. Dass ihm dabei, wie die Beschwerdeführerinnen rügen, mangels Zurverfügungstellung entsprechender Daten durch die Statistischen Ämter keine Überprüfung der Einzelheiten der Erhebung, insbesondere etwa betreffend die Angaben der befragten Personen oder die Vollständigkeit der Anschriften- und Gebäudeverzeichnisse möglich war, ist angesichts der Eigenart der hier betroffenen Materie hinzunehmen. Das verfassungsrechtlich verankerte Recht der Einwohnerinnen und Einwohner auf informationelle Selbstbestimmung (siehe dazu im Zusammenhang mit dem Zensus 2011 BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 = juris, Rn. 335 ff., sowie zur Volkszählung 1987 BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 = juris, Rn. 149 ff.) und das hieraus folgende Statistikgeheimnis (vgl. § 16 Bundesstatistikgesetz – BStatG, siehe auch § 22 ZensG 2011) begrenzen insoweit nicht nur die Befugnisse, sondern auch die Pflichten des Gesetzgebers. Seine Überprüfungspflichten enden demnach dort, wo eine Prüfung gegen die genannten Rechte und Interessen Dritter verstieße. Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, dass dem Landesgesetzgeber im Hinblick auf die Ergebnisse der Volkszählung 1987, deren fortgeschriebene Einwohnerzahlen die Beschwerdeführerinnen vorziehen, weitergehende Überprüfungsmöglichkeiten zustehen oder zugestanden haben. Anhaltspunkte dafür, dass die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2011 unplausibel sind, sind nicht erkennbar.

dd) Soweit sich die Beschwerdeführerinnen unter pauschalem Bezug auf die Antragschrift im Verfahren 2 BvF 1/15 auf die Verfassungswidrigkeit der § 7 Abs. 1 und 2 und § 19 ZensG 2011 sowie § 2 Abs. 2 und 3 StichprobenV berufen, kann offen bleiben, ob sie damit den Darlegungsanforderungen im vorliegenden Verfahren genügen; jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 19. Sep-

tember 2018 – 2 BvF 1/15 – (NVwZ 2018, 1703) die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen bestätigt.

Dr. Brandts

Gräfin von Schwerin

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland