



**Universität  
Gesamthochschule  
Duisburg**

**Fachbereich 1 - Fach Politische Wissenschaft**

**September 1987**

**Diplomarbeit**

**zum Thema**

**Staatliche Legitimationsprobleme  
am Beispiel der Volkszählung 1987**

**vorgelegt von:**

**Andreas Paust**

**Bösinghovener Str. 111**

**4005 Meerbusch 3**

**Gutachter: Prof. Dr. Heribert Schatz**

**Zweitgutachter: Dr. Günther Neumann**

**Inhalt**

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Theoretisch-normativer Bezugsrahmen .....</b>	<b>13</b>
2.1 Krisentheorie des Spätkapitalismus .....	15
2.2 Legitimationskrise .....	18
2.3 Mehrheitsregel .....	29
<b>3. Die Suche nach Akzeptanz:</b>	
Das Volkszählungsgesetz 1987 .....	36
3.1 BVerfG-Urteil vom 15.12.1983 .....	37
3.2 Die Volkszählung in der parlamentarischen Beratung .....	45
3.2.1 Gesetzgebungsprozeß zum VZG 1987 ....	45
3.2.2 Beratungen über die Volkszählung in Bund, Ländern und Gemeinden .....	53
<b>4. Implementation und Implementationsprobleme     der Volkszählung 1987 .....</b>	<b>58</b>
<b>5. Verlust von spezifischer Unterstützung:</b>	
Der Widerstand gegen die Volkszählung .....	72
5.1 Individueller Protest .....	77
5.2 Die Volkszählungsboykott-Bewegung .....	79
5.3 Boykottaktivitäten .....	96
5.4 Juristische Bedenken und Rechtsstreitigkeiten .....	100

6. Modi der Legitimationsbeschaffung .....	109
6.1 Vertrauensbildende Maßnahmen .....	110
6.2 Repression .....	116
7. Resümee.....	122
8. Anmerkungen .....	132
9. Abkürzungen .....	138
10. Literatur .....	139

## 1. Einleitung

Am 26. September 1985 beschloß der Deutsche Bundestag das Volkszählungsgesetz 1987 (VZG 87), das die Durchführung einer Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung zum Stichtag 25. Mai 1987 vorsah. Das Gesetz wurde am 8. November 1985 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat am Tage danach in Kraft.

Beim VZG 87 handelte es sich um ein formal ordnungsgemäß zustande gekommenes Gesetz, dem eine intensive parlamentarische Beratung einschließlich einer Anhörung im Bundestagsinnenausschuß vorausgegangen war. Beschlossen wurde es mit großer Mehrheit gegen die Stimmen der Grünen und einiger SPD-Abgeordneter.

Im Gegensatz zu anderen Gesetzen, die allgemein respektiert und befolgt werden - auch wenn eine parlamentarische Minderheit ihnen nicht zugestimmt hat -, bildete sich gegen dieses Gesetz eine außer- und innerparlamentarische Opposition, die dessen ordnungsgemäße Durchführung in Frage stellte.

Die unterlegenen Bundestagsabgeordneten der Fraktion "Die Grünen" riefen öffentlich zum Boykott des Gesetzes auf, und eine große Anzahl von Bürgern folgte oder sympathisierte mit diesem Boykott.

Im gesamten Bundesgebiet entstanden - häufig unterstützt von den Grünen - Volkszählungsboykott-Initiativen, in denen der Widerstand gegen die Zählung organisiert werden sollte.

Aus diesem Grunde sahen sich die Befürworter der Volkszählung gezwungen, eine Werbekampagne in den Me-

dien zu inszenieren, die auch publikumswirksame Auftritte oberster Repräsentanten des Staates einschloß. Gleichzeitig erfolgte ein Einsatz von staatlichen Repressionsmitteln, wie Beschlagnahme von Flugblättern, Verbot und Auflösung von Informationsveranstaltungen und ordnungsrechtliche Verfolgung von Volkszählungsgegnern.

Aus dieser kurzen Skizzierung der Vorgänge um die Volkszählung 1987 - die im empirischen Teil der Untersuchung ausführlich dargestellt werden - lassen sich aus politikwissenschaftlicher Sicht einige Fragen und Hypothesen ableiten, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein werden.

- Der Titel der Arbeit deutet an, daß die Hauptthese der Untersuchung ist, bei den Vorkommnissen um die Volkszählung handelt es sich um Legitimationsprobleme. Ist das tatsächlich so und welche Konsequenzen ergeben sich für das politische System daraus?

- Im Zusammenhang mit der Volkszählung schienen die Macht und das Recht der Mehrheit von einer Minderheit bestritten worden zu sein. Hat die den demokratischen Verfassungsstaat konstituierende Mehrheitsregel ihre Konfliktregelungsfähigkeit und ihre Kraft, Entscheidungen zu legitimieren, verloren?

- Ein demokratisches politisches System ist auf "Massenloyalität", von der seine Autonomie und Dispositionsfähigkeit abhängen, angewiesen. Lassen sich die

Probleme bei der Volkszählung als Entzug von Massenloyalität interpretieren?

- Bieten die Vorkommnisse um die Volkszählung Anhaltspunkte dafür, daß das politische System der Bundesrepublik in eine Krise stürzen könnte oder sich gar schon darin befindet?

Zunächst wird im nachfolgenden Kapitel der theoretisch-normative Bezugsrahmen entwickelt. Ausgehend von der Krisentheorie des Spätkapitalismus, wie sie Claus Offe entworfen hat, wird untersucht, welche Bedeutung Legitimation für politische Systeme hat und wann von einer "Legitimationskrise" die Rede sein kann. Im Anschluß daran wird die Bedeutung der Mehrheitsregel für parlamentarische Systeme einer näheren Betrachtung unterzogen.

Die auf z.T. hoher abstrakter Ebene formulierten theoretischen Gedanken von Offe sollen - soweit das im beschränkten Rahmen eines Fallbeispiels möglich ist - im folgenden einer empirischen Überprüfung unterzogen werden.

In Kapitel 3 wird der Verlauf der parlamentarischen Beratungen vor und nach Verabschiedung des VZG 87 unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanzschaffung bzw. -förderung für die geplante Volkszählung nachgezeichnet.

Nahezu jedes Gesetz und jede staatliche Maßnahme sieht sich mit Implementationsproblemen konfrontiert; in Kapitel 4 folgt deshalb eine Darstellung der spezifischen, sich aus dem VZG und seinen Durchführungsbe-

stimmungen ergebenden Implementationsprobleme bei der Volkszählung.

Neben "normalen" Durchführungsschwierigkeiten sah sich das VZG zusätzlich mit einer starken Widerstandsbewegung konfrontiert; deren Ursachen, Hintergründe und Vorgehensweisen werden im fünften Abschnitt beschrieben.

Das politisch-administrative System stand der Volkszählungsboykott-Bewegung weder hilflos noch unvorbereitet gegenüber. Kapitel 6 erläutert die Maßnahmen des Staates zur Erzeugung von Unterstützung für die Zählung.

Im abschließenden 7. Kapitel werden die Probleme der Volkszählung 1987 im Rückgriff auf den zuvor entwickelten theoretischen Bezugsrahmen und unter Berücksichtigung der empirischen Erkenntnisse einer Bewertung unterzogen.

Die auf hoher abstrakter Ebene formulierten theoretischen Überlegungen der Krisentheorie des Spätkapitalismus stellen besondere Anforderungen an ihre Operationalisierung. Die Frage, wie z.B. die Legitimation eines politischen Systems zu messen ist, kann trotz diverser Ansätze nicht endgültig beantwortet werden. Zwar hat die empirische Sozialforschung quantitative Methoden entwickelt, die auch bei der Messung von Legitimation zu intersubjektiv überprüfbaren Ergebnissen geführt haben. Ein meßtechnisches Instrumentarium, auf das im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zurückge-

griffen werden könnte, liegt jedoch nicht vor. Dies zumal deshalb, da es sich um ein Fallbeispiel handelt, das angesichts geringer Forschungskapazitäten nicht mit eigenen Umfragedaten arbeiten konnte. Allerdings erscheint die Verwendung von Umfragedaten im vorliegenden Fall wenig sinnvoll. Gerade bei einem derart emotionsgeladenen Issue wie der Volkszählung liegt die Vermutung nahe, daß berichtetes und tatsächliches Verhalten erheblich voneinander abweichen. Dies in zwei Richtungen: erklärte Gegner der Zählung könnten sich angesichts erheblicher Sanktionsandrohungen letztendlich doch zur Teilnahme an der VZ entschließen (evtl. unter Anwendung "weicher" Boykottechniken: falsches oder unvollständiges Ausfüllen), tatsächliche Volkszählung-Boykotteure könnten ihre Absicht gegenüber einem Interviewer/Fragebogen geheimhalten. Letzteres erscheint insofern plausibel, als einerseits erklärte Strategie der Boykott-Bewegung war, sich nicht frühzeitig, etwa gegenüber dem Zähler, als Boykotteur zu erkennen zu geben, und andererseits gerade "harte" Boykotteure ihren Widerstand mit einem erheblichen Mißtrauen in die Sicherheit der Volkszählungs-Daten begründeten - ein Mißtrauen, das verstärkt bei einem weit über das VZ-Erhebungsprogramm hinausreichenden Fragebogen in der Weise Wirkung zeigen müßte, daß entweder überhaupt nicht oder im Sinne des "sozial Erwünschten" geantwortet würde.

Becker (1984) berichtet über die Ergebnisse einer Befragung von 1362 Interviewern des Meinungsforschungsinstituts Infratest, die sich mit dem Problem der an-

wachsenden Interview-Verweigerungen beschäftigte. "Dabei berichteten vierzig Prozent, daß die Durchführung von Interviews seit dem Frühjahr 1983 (damals war die Diskussion um die Volkszählung auf dem Höhepunkt) schwieriger geworden ist. Neben den gewohnten Begründungen für Gesprächsverweigerungen (...) treten inzwischen Zweifel an der Anonymität der Befragung (50% der Interviewer nennen diese Begründung als »häufigen« Ab-sagegrund von Interviewverweigern) oder der explizite Hinweis auf den Datenschutz (35%)." (Becker 1984,409)

Insofern werden die Ende 1987 vorliegenden Ergebnisse einer Panel-Studie in drei Wellen, die im Auftrag des Statistischen Bundesamtes vom Institut für angewandte Sozialforschung der Universität Köln durchgeführt wird (vgl. WDR 1987), mit Vorbehalt betrachtet werden müssen.

Mit der Verwendung eines Fallbeispiels als Forschungsmethode ist "einerseits eine große methodologische Unklarheit, andererseits aber auch eine große Flexibilität und Unbekümmertheit des Ansatzes und der Auswahl der verwendeten Techniken gegeben" (von Alemann/Ortlieb 1975, 157). Drei Arten der methodischen Nutzung finden dabei Anwendung: Illustration, Entwicklung von Konzepten und Hypothesen, Test von Hypothesen (vgl. dazu von Alemann/Ortlieb 1975,162 ff.).

Die Technik der vorliegenden Untersuchung ist im wesentlichen eine qualitative Dokumentenanalyse. Ausgewertet werden zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften,

Presseberichte, Gesetzestexte und Gerichtsurteile sowie vielfältige Graue Literatur, wie Informationsschriften, Flugblätter und die Ausgaben des Rundbriefs des Bonner "Koordinationsbüros gegen den Überwachungsstaat".

Darüberhinaus werden Eindrücke und Erkenntnisse verarbeitet, die der Autor durch teilnehmende Beobachtung in diversen Veranstaltungen gewann. Hervorzuheben ist hierbei vor allem die Mitarbeit in einer Volkszählungsboykott-Initiative vom 24. März bis 1. September 1987 sowie der Besuch diverser Informationsveranstaltungen der Volkszählungsboykott-Bewegung. Darüberhinaus nahm der Autor an folgenden Veranstaltungen teil:

- 4. April 1987: Seminar zu juristischen Aspekten der Volkszählung, durchgeführt vom RAV in Tübingen
- 26. April 1987: Bundesweites Koordinierungstreffen der Volkszählungsboykott-Initiativen in Köln
- 7. Mai 1987: Zählerschulung der Stadt Neuss
- 12. Mai 1987: Hearing der Grünen im Bundestag in Bonn
- 14. Juni 1987: Bundesweites Koordinierungstreffen der Volkszählungsboykott-Initiativen in Wuppertal.

Alle in der Untersuchung nicht näher gekennzeichneten Feststellungen und Beurteilungen beruhen auf Erkenntnissen, die im Rahmen der "teilnehmenden Beobachtung" gewonnen wurden.

Die Beschäftigung mit der Volkszählung 1987 hat den Vorteil, daß mit Hilfe einer politikwissenschaftlichen Theorie ein aktuelles tagespolitisches Streitthema beleuchtet wird. Betrachtet man mit Böhret Politikwissenschaft als "im wesentlichen realitäts- und problemorientiert" (Böhret 1985,217), dann stellt das Politikfeld Volkszählung (1) mit seinen vielfältigen Probleme für das politisch-administrative System einen interessanten Untersuchungsgegenstand dar.

In der Aktualität liegt jedoch der Nachteil, daß es an kritischer zeitlicher Distanz zum Thema fehlt. Darüberhinaus besteht die Gefahr einer Überbewertung von Vorgängen, die sich aus historischer Perspektive völlig anders darstellen. Außerdem erzeugt die oben erwähnte Mitarbeit in einer Boykottinitiative eine starke persönliche Betroffenheit, die dazu führen kann, daß der Blickwinkel verengt und unangebrachte Gewichtungen vorgenommen werden. Kaase (1982) empfiehlt angesichts dieses Problems dem politikwissenschaftlichen Kommentator zeitgenössischer Politik, sich zu fragen, "ob von ihm beobachtete und kommentierte Ereignisse wichtige Stationen von Veränderungsprozessen anzeigen, oder ob es sich dabei um zufällige, langfristig unerhebliche Erscheinungen handelt, denen nur der von der kurzfristigen Realität beeindruckte Beobachter eine besondere Bedeutung beimißt" (Kaase 1982,173). Andererseits erkennt er an, daß bei einer solchen vorsichtigen Deutung aktueller Ereignisse der Forscher in die Gefahr geraten kann, "an wichtigen sozio-politischen Entwicklungen

»vorbeizuarbeiten« und in seiner Rolle als wissenschaftlicher Deuter dieser Entwicklung zu versagen" (Kaase 1982,173). Welcher Aspekt beim Politikfeld Volkszählung die größte Plausibilität beanspruchen kann, läßt sich erst aus historischer Distanz beurteilen, allerdings wird am Schluß der Untersuchung eine erste Bewertung abgegeben.

Abschließend sind kurze Anmerkungen zum Erkenntnisinteresse nötig, das der Untersuchung zugrunde liegt. Indem von der "kritischen Funktion der Sozialwissenschaften" (Offe 1979) ausgegangen wird, soll die Beschreibung und Analyse der Vorgänge um die Volkszählung 1987 - im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten einer Diplomarbeit - zwei Zielen dienen: der "Erkenntnis von Wahrheit über Wirklichkeit und (der) Entwicklung von Strategien zur Überwindung »natürlicher« und vom Menschen geschaffener Zwänge durch Anwendung dieser Wahrheiten." (von Alemann/Forndran 1979,66) Das Erkenntnisinteresse soll ein emanzipatorisches sein.

## 2. Theoretisch-normativer Bezugsrahmen

Wenn die vorliegende Untersuchung, wie der Titel andeutet, davon ausgeht, daß der kapitalistische Staat Legitimationsprobleme hat - oder zumindest haben kann, dann ist zunächst festzulegen, welche theoretischen Überlegungen diese Behauptung rechtfertigen. Denn Legitimation ist, wie die meisten politikwissenschaftlichen Termini, ein "Inflationsbegriff", hinter dem unterschiedliche wissenschaftstheoretische Positionen stehen. So vermag - um zwei Extrempositionen anzuführen - Hennis "beim besten Willen (...) nicht zu sehen, wie man die unbestreitbar großen Schwierigkeiten und Probleme des Regierens, vor denen wir wie alle Industriestaaten stehen, ohne gröbliche Verzerrung als Legitimationsprobleme oder gar als Beleg für Legitimationskrisen rubrizieren kann" (Hennis 1976,9), während Habermas durchaus die Meinung vertritt, daß "es realistisch (ist), heute von Legitimation als einem Dauerproblem zu sprechen." (Habermas 1976,39)

Der Terminus Legitimation und vor allem das mit ihm bezeichnete Phänomen ist jedoch für die vorliegende Untersuchung zu wichtig, als daß angesichts seiner inflationären Verwendung auf ihn verzichtet werden könnte. Eine Festlegung dessen, was unter dem Begriff zu verstehen ist und welche theoretische Konzeption hinter seiner Anwendung steht, vermag Mißverständnisse vermeiden.

Zunächst wird jedoch die der Untersuchung zugrundeliegende Staatsauffassung skizziert, aus der sich ein bestimmter Legitimationsbegriff ergibt.

Anschließend werden Kriterien aufgeführt, an denen das Vorhandensein oder das Fehlen von Legitimation zu messen ist. Neben anderem bietet sich dazu eine Betrachtung der Bestandsfähigkeit des Konzepts der Mehrheitsregel an.

Die bei der Entfaltung des theoretischen Rahmens verwendete Literatur stammt durchgehend aus den siebziger Jahren. Dies ist ein Indiz dafür, daß gegenwärtig in der Politikwissenschaft kaum noch über Krisenbegriffe und Legitimationsauffassungen diskutiert wird. "Krise" und "Legitimation" sind mittlerweile zu Termini geworden, die zum festen begrifflichen Instrumentarium der Profession gehören. Böhret stellt bei seiner Untersuchung "zum Stand und zur Orientierung der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland" fest, daß Hochschullehrer "Legitimation" und wissenschaftlicher Nachwuchs "Krise" zu den 25 unverzichtbaren Begriffen der Politikwissenschaft zählen. (Vgl. Böhret 1985, 308) Dabei muß betont werden, daß die unterschiedlichen Positionen, wie sie oben an der Kontroverse Hennis - Habermas illustriert wurden, weiterbestehen. Böhret ist zuzustimmen, wenn er feststellt: "Welcher Forschungsansatz gerade dominierte, welche Theorien man besonders liebte, welche »Paradigmen« den Ton angaben, war seit eh und je auch eine Frage des Zeit»geistes«, unabhängig von den vermeintlichen oder tatsächlichen Fortschritt-

ten, die man verzeichnete." (Böhret 1985, 218). Es ist nicht die Aufgabe der vorliegenden Arbeit, "wider den Zeitgeist" die Diskussion über Krise und Legitimation aufzugreifen und weiterzuentwickeln. Stattdessen soll der damals entwickelte Theorieansatz von Offe nachgezeichnet und mit einem aktuellen Politikfeld konfrontiert werden.

## 2.1 Krisentheorie des Spätkapitalismus

Spätkapitalistische Gesellschaften sind durch die private Verfügungsgewalt an Produktionsmitteln und die kapitalistischen Verlaufsformen der Kapitalverwertung gekennzeichnet. Die zentrale Dynamik und das wichtigste Strukturelement kapitalistischer Gesellschaften ist dabei die Einheit von Produktion und Akkumulation, wobei Produktion immer durch das Kriterium des Profits gesteuert ist. Das Konkurrenzverhältnis zwingt die Unternehmen dazu, sich den erwirtschafteten Profit anzueignen und dann zu investieren, um nicht vom Markt verdrängt zu werden.

Diese im Kapitalismus selbst angelegte Eigendynamik hat die Folge, daß "sämtliche Elemente der Sozialstruktur (...) durch Tauschbeziehungen sei es determiniert, sei es limitiert (werden). Das bedeutet: das Kapital subordinated seiner eigenen Bewegung, also der der profitgesteuerten Selbstverwertung, sämtliche gesellschaftlichen Teilbereiche und Aspekte" (Offe 1972,10). In kapitalistischen Gesellschaften stellen also die

Tauschverhältnisse das dominante Organisationsprinzip gesellschaftlicher Prozesse dar.

Aber die Folgewirkungen des "Vergesellschaftungsprozesses": Konkurrenz für das Einzelkapital, ökonomische Krisen für das Gesamtkapital, Klassenkampf für die Gesellschaft, stellen den Fortbestand des Kapitals insgesamt in Frage, so daß entscheidend für den hier zugrunde liegenden Kapitalismus-Begriff "die Unausweichlichkeit der im »privaten« Produktionsprozeß verankerten selbstnegatorischen Tendenzen (ist), welche sowohl die Kontinuität der Entwicklung eines gegebenen kapitalistischen Systems wie dessen Überführung in eine postkapitalistische Formation determinieren und vorantreiben." (Offe 1972,11)

Hier kommt der kapitalistische (Interventions-)Staat ins Spiel; ein Staat, der weder "Instrument der herrschenden Klasse" ist, noch strukturell begrenzte Handlungsmöglichkeiten aufweist, aus denen eine "Unwirksamkeit von Regulierungs- und Interventionsmöglichkeiten" (Offe 1972,68) gefolgert werden könnte. Vielmehr entwickelt und unterhält der Staat "sozusagen die Gleisanlagen des gesellschaftlichen Verkehrs." (Offe 1975,10) Das bedeutet, daß einerseits keine sozialen Ereignisse existieren, die in ihrer Form nicht durch staatlich eingerichtete Organisationsmittel bestimmt würden, und daß andererseits die staatlich bereitgestellten Organisationsmittel lediglich formale Bestimmungen gesellschaftlicher Prozesse darstellen, sie diese also nicht in ihrem materiellen Inhalt berühren.

Daraus resultiert eine relative Autonomie des Staates: der rein formale Charakter staatlicher Organisationsmittel wehrt jede direkte Parteinahme der Staatsgewalt für konkrete gesellschaftliche Interessen ab, so daß der Staat deren Zwecken gegenüber jedenfalls in dem Maße neutral ist, wie er sich auf die Erzeugung und Erhaltung von Verkehrsformen beschränkt. Der kapitalistische Staat ist "durch Verfassungs- und Organisationsstrukturen (charakterisiert), deren spezifische Selektivität darauf angelegt ist, den »privaten« Steuerungsmodus der kapitalistischen ökonomie mit den von ihr ausgelösten Vergesellschaftungsprozessen zu vereinbaren und koexistenzfähig zu machen." (Offe 1973,212, Herv.im Original)

Aber indem der Staat die Aufgabe hat, "die vom Kapital ausgelösten und für das Kapitalverhältnis bedrohten Vergesellschaftungsprozesse so zu kompensieren, daß es weder zu einer Selbstblockierung der marktgesteuerten Akkumulation noch zu einer Aufhebung privater Aneignungsverhältnisse der vergesellschafteten Produktion kommt" (Offe 1973,210), gerät er unter widersprüchliche Anforderungen. Er muß einerseits das Kapitalverhältnis vor den sozialen Tatbeständen, die es hervorbringt, schützen, andererseits kann er dieses Verhältnis als dominantes nicht tangieren. "Eine hoheitliche Gewalt, die unter derartig widersprüchlichen Anforderungen steht, kann ihre eigenen Strategien weder durch allgemeinen Konsens der Bürger noch durch technokratisches Kalkül determinieren; denn opportunistisches Handeln

kann man weder wollen noch berechnen." (Offe 1973, 211)  
 Damit findet eine Krisenverlagerung vom ökonomischen ins politische System statt.

Da der Staat - wie erwähnt - ein "Interesse an sich selbst" hat, d.h. bemüht ist, seine eigene Widerspruchsfreiheit und Bestandsfähigkeit zu sichern, muß er sich verschiedener Steuerungsressourcen bedienen, die seine Funktionsfähigkeit als kapitalistischer Staat sichern: fiskalische Mittel, administrative Rationalität und Massenloyalität.

Massenloyalität "läßt sich als die Fähigkeit des administrativen Systems beschreiben, zu bewirken, daß die Strukturen und Prozesse dieses Systems sowie die faktischen policy outcomes in ihrer sozialen Inzidenz faktisch akzeptiert werden. Diese Fähigkeit hängt in letzter Instanz von den integrativen Normen und Symbolen ab, von den kulturellen Selbstverständnissen und Selbstverständlichkeiten, die das politische System zu mobilisieren vermag." (Offe 1973, 219, Herv.im Orig.)  
 Somit ist die Sicherung von Massenloyalität ein fundamentales Problem des kapitalistischen Staates, das den Rang einer Überlebensfrage für das Gesamtsystem hat.

## 2.2 Legitimationskrise

Um die aus dem kapitalistischen Produktionsprozeß resultierenden ökonomischen Krisen zu kompensieren, benötigt das politische System Massenloyalität, d.h ein "funktional erforderliches Maß apathischer Folgebereit-

schaft gegenüber den Instanzen des politischen Systems" (Offe 1969, 181).

Betrachtet man mit Lipset Legitimität als "the capacity of the system to engender and maintain the belief, that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society" (Lipset 1981, 64), dann wird die in einem System vorhandene Massenloyalität zur Meßlatte von Legitimität. Legitimation wäre dann der Prozeß zur Herstellung von Massenloyalität, eine Legitimationskrise dementsprechend das Versagen des politischen Systems, Massenloyalität herzustellen.

Legitimität ist auch ein sozialpsychologisches Konzept, das die Gefühle, die Handlungsbereitschaft und die Überzeugungen von Individuen gegenüber dem politischen System, den Eliten, politischen Entscheidungen, Institutionen und Symbolen umfaßt. Easton spricht in seiner systemtheoretischen Legitimitätskonzeption (vgl. Buczyłowski 1975) von Unterstützung (support), die auf das politische System einwirken muß, damit die ebenfalls an das System herangetragenen Forderungen in bindende Entscheidungen umgesetzt werden können. Zwei Arten von Unterstützung lassen sich unterscheiden: spezifische, für eine bestimmte Gegenleistung gewährte Unterstützung ("specific support") und diffuse, ohne Bedingungen erteilte Unterstützung ("diffuse support"). Diffuser Unterstützung entspricht die eingangs erwähnte apathische Folgebereitschaft.

Es stellt sich die Frage, ob eine diffuse Unterstützung hinreichend ist, wenn es darum geht, konkrete Ent-

scheidungen - vor allem staatliche Befehle, die auf die Mitarbeit der Bürger angewiesen sind - umzusetzen. Grundsätzlich sind zwei Annahmen denkbar:

(1) Ein politisches System hat, wenn es mit diffuser Unterstützung ausgestattet ist, Handlungsspielräume für konkrete Entscheidungen, weil sich die nötige spezifische Unterstützung gewissermaßen "von selbst" einstellt. "Ein allgemeines Gefühl, »gut« regiert zu werden, das ohne nähere Beschäftigung mit Einzelleistungen von Amtsinhabern aus den über Zeit auch nur grob erfahrenen Mustern des Outputs entsteht, vermag spezifische Unterstützung hervorzubringen." (Schüttemeyer 1986,41)

(2) Das System muß sich "specific support" von Fall zu Fall beschaffen, so daß ihr wiederholtes Ausbleiben zum Verlust von diffuser Unterstützung und damit zu einer allgemeinen Systemkrise führen kann. "Wird einem politischen System diffuse Unterstützung von einer ausreichenden Zahl seiner Mitglieder gewährt, kann es kurzfristige Defizite seines Outputs ohne Bestandsbedrohung überstehen. Erst langfristiger oder gravierender Mangel an zufriedenstellender Systemleistung kann diffuse Unterstützung zerstören. Existiert diese nicht oder nicht genug, ist das System auf permanente Erbringung hinreichend positiv perzipierter Leistung für seine Bestandserhaltung angewiesen; es genießt keinen »Unterstützungsvorstoß«, der als Puffer zwischen ungenügendem Output und Unterstützungsentzug fungiert." (Schüttemeyer 1986,42)

Bezogen auf das Fallbeispiel Volkszählung ergäbe sich hieraus im ersten Fall, daß es sich bei den Vorgängen um die Volkszählung um die üblichen Implementationsprobleme (1) gehandelt hat, aus denen sich keine Legitimationskrise ergeben kann; im zweiten Fall läge die Schlußfolgerung nahe, daß die Durchführungsprobleme bei der Volkszählung - sofern es welche gab - als Verlust von specific support und damit als Indiz für das Entstehen einer allgemeinen Systemkrise zu bewerten wären. Welcher Fall mehr Evidenz beanspruchen kann, soll versucht werden, im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu klären.

Zuvor sind jedoch zwei Fragen zu beantworten: (1) mit welchen Mitteln stellt das politische System Massenloyalität im Sinne von diffuser Unterstützung her, (2) wie kann dieses "funktional erforderliche Maß an apathischer Folgebereitschaft" empirisch bestimmt werden?

(1) Zur Herstellung von Massenloyalität verfügt das politische System über "organisatorische Filter- und Gewichtungsmechanismen, die als intentionsfrei operierende Faktoren den politischen Prozeß steuern und seine möglichen Ergebnisse einschränken." (Narr/Doffe 1975,30) Die im System angelegte "Selektivität politischer Institutionen" führt dazu, daß das, was sich als empirischer Wille der Bürger im Rahmen von Wahlen, in der Mitgliedschaft von Interessenverbänden und als demosko-

pisch erkundete "öffentliche Meinung" ergibt, "als die letzten Reflexe eines institutionellen Befüges, das in seinen strukturellen Mechanismen der Alternativen- und Prioritätenbildung funktional bezogen ist auf die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems" (Narr/Offe 1975,31) darstellt.

Das politische Herrschaftssystem verfügt über Mechanismen, durch die es sich selbst der wirksamen Nachprüfung seiner Legitimität entzieht bzw. durch die es Massenloyalität selbst erzeugen kann. Die Selektionsmechanismen bewegen sich auf drei Ebenen.

1. Im politischen System sind restriktive Prozesse eingebaut, die systematisch verhindern, daß bestimmte Kategorien von Einsprüchen zu Wort kommen. Zum einen werden potentielle Interessengruppen dadurch aus dem Entscheidungsprozeß herausgehalten, daß ihre Interessen weder konfliktfähig noch organisationsfähig sind. Im Gefolge der Neokorporatismeausdiskussion (vgl. von Alemann 1981) ist diese Aussage nicht für alle Interessengruppen gültig; heute sind gesellschaftlichen Großgruppen und Interessenträger in die staatliche Politik eingebunden, und es hat sich eine symbiotische Verklammerung von staatlichen Institutionen mit Parteien und Verbänden entwickelt. Allerdings gilt dies nicht oder nur in sehr geringem Maße für Datenschutzinteressen, die bei der Diskussion um die Volkszählung eine wichtige Rolle spielten. Während der parlamentarischen Beratung des VZG 87 fanden zwar Datenschutzbeauftragte und -vermittelt über die Grünen - Bürgerrechts- und Daten-

schutzorganisationen Gehör, der versuchte Widerstand gegen die Durchführung dieses Gesetzes aber war nur aufgrund der besonderen Entstehungs- und Durchführungsbedingungen zu organisieren (vgl. Kapitel 3 und 4).

Zum zweiten existiert nur ein eingeschränktes Inventar von staatsinterventionistischen Mitteln, die "allenfalls bis zu der Grenze in Anspruch genommen (werden), an der ihre Anwendung die Kontinuität profitorientierter Kapitalverwertung nicht mehr direkt und indirekt fördern, sondern behindern würden" (Narr/Offe 1975,33). Zum dritten herrscht in bestimmten Sachbereichen ein systematischer Interventionsverzicht, der "sich material (sowie dem Zeitpunkt und der Zeitdauer nach!) an dem Kriterium bemißt, ob die Nichtberücksichtigung von Problemlagen und die Nichtregelung von Partialkonflikten (schon) Gefährdungen des kapitalistischen Wachstums impliziert oder ob es unter diesem Gesichtspunkt als (noch) ungefährlich gilt" (Narr/Offe 1975,34).

Das politische System spätkapitalistischer Gesellschaften besteht also den Test seiner Legitimität dadurch, daß es sich ihm partiell entzieht.

2. Das System ist "in der Lage, durch die Manipulation von Einstellungen und Symbolen bzw. durch die verzerrte Repräsentation von Konfliktfronten und Alternativen den benötigten positiven »support« zu erzeugen" (Narr/Offe 1975,32). Das heißt einerseits, daß sich das System z.B. durch die politische Verkaufswerbung der Wahlkämpfe, durch regierungsamtliche Informations- und

Aufklärungskampagnen, aber auch durch "sozialpolitische Abschlagszahlungen und Loyalitätsprämien" positiv Massenloyalität sichern und systemkonforme Einstellungen erzeugen kann; andererseits kann es durch Repression oder durch Förderung von Resignation die Erscheinungsformen radikaler Opposition zum Schweigen bringen bzw. zur Belanglosigkeit verurteilen. Im Rahmen der Volkszählungsdiskussion haben solche Mechanismen eine wesentliche Rolle gespielt (vgl. Kapitel 6).

"Der allgemeine Konsensus, als der die effektive Loyalität der Massen erscheint, ist nicht nur eingeschränkt, sondern von den Instanzen des politisch-administrativen Systems selbst veranstaltet." (Narr/Offe 1975,35, Herv. im Original)

3. Das System profitiert von der "Wirksamkeit formell unpolitischer gesellschaftlicher Zwangsverhältnisse, die das erforderliche Maß von Zustimmung konditionieren" (Narr/Offe 1975,32). Die Produktionsverhältnisse und sozialen Verkehrsformen stellen einen Scheinkonsensus her, dessen Effektivität "nicht so sehr in der direkten und als politisch erkennbaren Transmission politischer Einstellungen und Handlungsmuster (besteht), sondern in der Vermittlung von Kategorien und schematischen Reaktionsweisen, aus denen sie hervorgehen" (Narr/Offe 1975,35).

Das politische Institutionensystem des Spätkapitalismus verdankt diesen Mechanismen den Anschein, "auf den freien Konsens der Beherrschten gegründet zu sein" (Narr/Offe 1975,36).

Die oben gegebene Definition einer Legitimationskrise als Versagen des politischen Systems, bestandensnotwendige Massenloyalität herzustellen, kann nun dahingehend ergänzt werden, daß Massenloyalität dann nicht mehr im erforderlichen Maß zu erzeugen ist, wenn die aufgeführten Filter- und Gewichtungsmechanismen der politischen Institutionen versagen.

(2) Für die Frage, wie die apathische Folgebereitschaft bzw. ihr krisenerzeugendes Fehlen empirisch bestimmt werden kann, ergibt sich, daß zu überprüfen ist, ob und inwieweit die Selektivität politischer Institutionen gewirkt hat. Es ergeben sich folgende Fragen, deren Bejahung die Feststellung eines Legitimationsproblems erlauben würde:

- Mußten Interessengruppen, die normalerweise aus dem Entscheidungsprozeß herausgehalten werden, weil ihre Interessen nicht konflikt- und organisationsfähig sind, nun in den Entscheidungsprozeß involviert werden?

- Sind die vorhandenen staatsinterventionistischen Mittel über das normale Maß hinaus in Anspruch genommen worden, so daß die Kontinuität profitorientierter Kapitalverwertung behindert wurde?

- Wurde von dem systematisch herrschenden Interventionsverzicht in bestimmten Sachbereichen abgewichen, weil die Nichtregelung von Konflikten sonst zu Gefährdungen des wirtschaftlichen Wachstums geführt hätte?

- Ist es dem politischen System weder durch Manipulation und "Bestechung" noch durch repressive Maßnahmen gelungen, Zustimmung zu erzeugen?

- Ist der "Scheinkonsens", der sich aus dem Institutionensystem ergibt, zerbrochen?

Es ist davon auszugehen, daß alle diese Fragen, die selbstverständlich zusammen hängen, bejaht werden müssen, bevor von einer bestandsgefährdenden Legitimationskrise gesprochen werden kann.

Eine Operationalisierung, die meßbare Kriterien zur Beantwortung der Fragen liefert, ist ausgesprochen schwierig und im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht zu leisten. Notwendig wären Langzeitanalysen, mit deren Hilfe ex post Aussagen über die Legitimität und die Legitimationsfähigkeit des politischen Systems getroffen werden können.

Untersuchungen zur Überprüfung vorhandener Massenloyalität arbeiten in der Regel mit Umfragedaten. Die Fragestellungen lauten dann z.B. "Wenn Sie einmal alles in allem nehmen: Haben wir in der Bundesrepublik eigentlich eine gute politische Ordnung oder keine gute?" (Schmidtchen 1977, 236) Differenzierte Fragestellungen und Untersuchungsmethoden verwenden z. B. Müller/Jukam (1977), wobei sie eine Unterscheidung zwischen der Bewertung einer Regierung und des politischen Systems insgesamt vornehmen. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß "the Federal Republic of Germany today is a stable political system. In part this is because it has managed, in a relatively short space of time, to create

legitimacy and also to perform effectively, at least in the eyes of most of its population." (Muller/Jukam 1977, 1589)

Die Abbildung auf der folgenden Seite zeigt eine Reihe von Fragestellungen, mit denen in der Vergangenheit Massenloyalität gemessen worden ist (vgl. Abb.1).

Alle diese Untersuchungen bestätigen, daß für die Bundesrepublik eine stetige Zunahme positiver Beurteilungen zu konstatieren ist (vgl. z.B. Kaase 1979, Gabriel 1987). Das politische System der Bundesrepublik ist demzufolge mit ausreichender apathischer Folgebereitschaft ausgestattet, eine Legitimationskrise erscheint aufgrund dieser Daten gegenwärtig unwahrscheinlich.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll in Ergänzung dieser Untersuchungen Massenloyalität nicht an berichtetem Verhalten bzw. geäußerten Meinungen und Einstellungen, sondern an tatsächlichem, beobachtbarem Verhalten gemessen werden. Dazu wäre es angemessen gewesen, Paneluntersuchungen durchzuführen, mit denen es möglich ist, in mehreren Wellen nicht nur die Stärke des Protest- bzw. Unterstützerpotentials zu erheben, sondern auch die Ursachen für etwaige Meinungsänderungen sichtbar zu machen. Solche eigenen Untersuchungen waren aufgrund der geringen Forschungskapazitäten jedoch nicht durchführbar und Ergebnisse anderer Untersuchungen liegen dem Autor nicht vor. Im übrigen sind entsprechende Untersuchungen aus den in der Einleitung erwähnten methodischen Problemen mit Zurückhaltung zu beurteilen.

Abb. 1: Fragen zur diffusen Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland

Institut etc.	Frage
Institut für Demoskopie, Allensbach 1974, 1975, 1976	"Wenn Sie einmal alles in allem nehmen: haben wir in der Bundesrepublik eigentlich eine gute politische Ordnung oder keine gute?"
Wildenmann 1977	"Wie zufrieden sind Sie mit dem politischen System der Bundesrepublik?"
Klages/Herbert 1981	"Wie sympathisch ist Ihnen der Staat hier in der Bundesrepublik Deutschland?"
Emnid 1977, 1978	"Wie denken Sie über die Staatsform bei uns in der Bundesrepublik Deutschland?"
Institut für Demoskopie, Allensbach 1967, 1974, 1975, 1977, 1978	"Glauben Sie, die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform, oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist?"
Wildenmann 1972, 1976-1980	"Sind Sie mit dem politischen System und der Demokratie in der Bundesrepublik zufrieden?"
Forschungsgruppe Wahlen, Mannheim 1972-1983	"Was würden Sie allgemein zu der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, d.h. zu unseren politischen Parteien und zu unserem ganzen politischen System sagen?"
Euro-Barometer (für die Bundesrepublik Emnid, diverse nationale Institute) 1973, 1976, 1977-1983	"Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie (in ihrem Land funktioniert, alles in allem zufrieden, ziemlich unzufrieden oder völlig unzufrieden?"
Euro-Barometer (Schmitt) 1979	"Die Leute sind unterschiedlicher Meinung darüber, ob politische Parteien eine sehr wichtige Rolle in der Politik spielen sollten. Wie ist Ihre Meinung? Sind Sie dafür oder dagegen, daß politische Parteien eine sehr wichtige Rolle in der Regierung spielen?"

(gekürzt entnommen aus: Schüttemeyer 1986, 63)

Angesichts dieser Situation wird stattdessen eine Interpretation der Probleme der Volkszählung vorgenommen, die durch Plausibilitätsüberlegungen gestützt ist.

### 2.3 Mehrheitsregel

In Ergänzung der oben erwähnten Fragen, anhand deren überprüft werden kann, ob die Selektivität politischer Institutionen wirkt, soll an dieser Stelle ein weiterer Maßstab zur Feststellung von Massenloyalität eingeführt werden: das Konzept der Mehrheitsregel.

In den westlichen Demokratien ist die Mehrheitsentscheidung das grundlegende Instrument zur Regelung von politischen Angelegenheiten. Wahlen und Abstimmungen gelten dann als entschieden, wenn für eine bestimmte Meinung eine Mehrheit, und mag sie auch nur hauchdünn sein, zustande gekommen ist. Die Ergebnisse solcher Wahlen und Abstimmungen - z.B. eine neue Regierung oder ein verabschiedetes Gesetz - sind dann verbindlich und werden im allgemeinen auch von der unterlegenen Minderheit anerkannt. "Die Mehrheitsregel (stellt) in den politischen Systemen moderner westlicher Industriegesellschaften sowohl auf der Ebene der Wahlentscheidung wie auf der Ebene der parlamentarischen Wahl bzw. Abstimmung die wichtigste Entscheidungsregel zumindest in dem Sinne dar, daß sie als letzte Quelle demokratischer Legitimation in Anspruch genommen wird." (Offe 1984, 157)

Hinter dieser Vorgehensweise steht die Erkenntnis, daß es in hochkomplexen Gesellschaften nahezu unmöglich ist, unterschiedliche Interessen durch Verhandlungen

verbindlich zu regeln. Aus diesem Grund greift man zum Hilfsmittel der Mehrheitsregel in der Hoffnung, daß die Meinung, die sich durchsetzt, von allen Betroffenen anerkannt wird. Damit entledigt man sich gleichermaßen des Problems, normativ entscheiden zu müssen, ob ein mit Hilfe der Mehrheitsregel geregelter Konflikt tatsächlich "richtig" entschieden ist.

Das Mehrheitsprinzip ist eng verknüpft mit dem gesellschaftlichen Grundkonsens. "Die wichtigste Vorbedingung für die Geltungskraft - d.h. die Anerkennungswürdigkeit bzw. Legitimität - der Mehrheitsregel, ist das Vorhandensein eines politischen Gemeinwesens, in dem der Grundsatzbeschluß gefaßt wurde, daß, worüber und wie das Mehrheitsprinzip künftig als Entscheidungsregel verbindlich ist. Dieser Grundsatzbeschluß bedarf eines allgemeinen Konsenses, der ausdrücklich oder stillschweigend die Zugehörigkeit zu dem politischen Gemeinwesen und die Bereitschaft zu dessen Organisation enthält." (Steffani 1986, 576) Das bedeutet, daß die Anerkennung der Mehrheitsregel die Anerkennung der Legitimität der politischen Ordnung als ganzer voraussetzt. Wenn aber die Mehrheitsregel, die "ohne Zweifel zu den ganz zentralen Faktoren demokratischer Legitimität" (Dreier 1986, 100) gehört, ihre Funktionsfähigkeit einbüßt, muß dann nicht im Umkehrschluß gefolgert werden, daß diejenigen, die sich ihr nicht (mehr) unterwerfen, den gesellschaftlichen Grundkonsens aufkündigen, mithin die Legitimität des Systems in Frage stellen?

Die Mehrheitsregel wird nicht schrankenlos angewandt. Zum einen legen sich die Beteiligten selbst Beschränkungen auf, indem sie als wichtig eingestufte Entscheidungen nicht mit knapper Mehrheit durchsetzen, sondern durch Bildung von Kompromissen eine "breite Zustimmung" herstellen, zum anderen existieren in gewaltenteilig organisierten Gesellschaften Kontrollgremien, die auch mit Mehrheit getroffene Entscheidungen - z.B. aus Gründen des Minderheitenschutzes - revidieren können.

Diese Aspekte sollen im folgenden näher untersucht werden, da sie im Zusammenhang mit den Diskussionen über die Volkszählung wesentlich sind.

Offe (1984) weist darauf hin, daß der Anwendung der Mehrheitsregel eine Entscheidung vorausgehen muß; die Entscheidung nämlich, daß zur Klärung von Konflikten in demokratischen Gesellschaften das Verfahren der Mehrheitsregel angewandt werden soll. Dies impliziert die Möglichkeit, diese Verfahrensentscheidung auch wieder zu revidieren, denn "die eigentümliche Bindungskraft gerade der obersten Verfahrensentscheidungen, wie sie in der Regel in Verfassungen niedergelegt sind, (besteht) nicht in ihrer Unumstößlichkeit als einer einmal geschaffenen und fortan unantastbaren Tatsache, sondern gerade umgekehrt darin, daß sie sich dem Test ihrer eigenen Rationalität und damit Stabilität aussetzen und ihn laufend bestehen" (Offe 1984, 151).

Tatsächlich sind spätestens seit Aufkommen der Bürgerinitiativbewegung Zweifel daran artikuliert worden,

ob Entscheidungen, die mit Hilfe der Mehrheitsregel getroffen wurden, von den Bürgern unter allen Umständen akzeptiert werden (vgl. Guggenberger 1980). Der Protest gegen die Volkszählung scheint ein weiteres Beispiel für kritisches Hinterfragen der Mehrheitsregel zu sein.

Die Anwendung der Mehrheitsregel erfolgt im wesentlichen aus drei Gründen (vgl. Offe 1984, 152f.): Sie ist ein Entscheidungsverfahren, das jederzeit, kurzfristig und zuverlässig Entscheidungen produzieren kann; sie ist ein Entscheidungsverfahren, das besser als jedes andere Verfahren geeignet ist, die "Richtigkeit" der resultierenden Entscheidung zu rechtfertigen; sie ist ein Entscheidungsverfahren, das Gewähr dafür bietet, daß Entscheidungen als richtig anerkannt werden. Diesen Vorteilen der Mehrheitsregel gegenüber anderen Entscheidungsverfahren stehen eine Reihe von Beschränkungen ihrer Legitimationskraft gegenüber. Im folgenden sollen zwei dieser Beschränkungen vorgestellt werden, da sie zur Rechtfertigung des Widerstandes gegen die Volkszählung herangezogen wurden (vgl. Kapitel 5.3).

1. Zunächst besteht die Schwierigkeit, den sachlichen Geltungsbereich von Mehrheitsentscheidungen präzise zu definieren. Da allgemein Übereinstimmung darüber herrscht, daß im privaten Bereich menschlicher Angelegenheiten - z.B. im Verhältnis von Eltern und Kindern - die Mehrheitsregel nicht uneingeschränkt Anwendung finden kann, muß davon ausgegangen werden, "daß es einen breiten Überschneidungsbereich zwischen der Sphäre gibt, welche die Bürger als Entfaltungsbereich ihrer

privaten Autonomie reklamieren, und der Sphäre, die dem Bereich der »öffentlichen Angelegenheiten« angehört." (Offe 1984,159) Dementsprechend ist es so, daß sich bei "Fragen des Datenschutzes und ähnlichen Problemlagen, bei denen typischerweise der Konflikt nicht der zwischen einer Minderheit und einer Mehrheit ist, sondern sich vielmehr um die vorgelagerte Frage dreht: ob das Entscheidungsthema überhaupt eines ist, das nach der Mehrheitsregel behandelt werden darf? Solange und in dem Maße wie diese Frage kontrovers ist, werden Minderheiten sich als berechtigt betrachten, den Mehrheitsentscheidungen Widerstand entgegenzusetzen." (Offe 1984,159, Herv.im Original)

2. "Mehrheitsentscheidungen können nur über solche Sachfragen legitimerweise getroffen werden, von denen angenommen werden kann, daß sie jedenfalls im Prinzip revidierbar, reversibel oder hinsichtlich ihrer potentiellen negativen Konsequenzen korrigierbar sind. Selbst aus noch so großen Mehrheiten könnte also nicht das Recht abgeleitet werden, für unabsehbare Zeit unumstößliche, vor allem in ihren Risiken und Bedrohungen nicht-revidierbare Tatsachen zu schaffen, welche dann naturgemäß die Entscheidungsfreiheit zukünftiger Mehrheiten mit anderen Präferenzen einschränken." (Offe 1984,164)

Aber die Mehrheitsregel ist nicht nur immanenten Beschränkungen unterworfen, ihrer schrankenlosen Anwendung sind auch institutionalisierte Grenzen gesetzt.

Eine solche Grenze markiert in der Bundesrepublik das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), das sogar einstimmig vom Parlament beschlossene Gesetze für ungültig erklären kann. Bei der Volkszählung spielte das BVerfG eine besondere Rolle, auf die im Abschnitt 3.1 eingegangen wird.

An dieser Stelle soll über das Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit allgemein festgestellt werden, daß Art. 93 (1) GG dem BVerfG u.a. die Kompetenz einräumt, "bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz" zu entscheiden. Damit werden die Normen des Grundgesetz über die Mehrheitsentscheidungen des Gesetzgebers gestellt.

Dies ist insofern bemerkenswert, als das Grundgesetz selbst in wesentlichen Teilen der Veränderung mittels Mehrheitsentscheidungen entzogen ist (vgl. Art. 79 (3) GG). Zwar fällen die Verfassungsrichter ihre Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip, wobei den unterliegenden Richtern die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre abweichende Meinung in einem Sondervotum darzulegen (vgl. Paragr. 30 (2) BVerfGG), ihre Rekrutierung erfolgt jedoch streng nach dem Parteienproporz (vgl. Landfried 1984, 17ff.), so daß von demokratischer Legitimation der Richter nicht uneingeschränkt gesprochen werden kann.

Es läßt sich festhalten, daß mit dem BVerfG ein Kontrollgremium existiert, das Gesetze für ungültig erklären und damit Mehrheitsentscheidungen rückgängig machen

kann. Im Verhältnis zu der großen Anzahl der jährlich beschlossenen Gesetze macht das BVerfG von diesem Recht allerdings nur selten Gebrauch. Außerdem werden in der Regel nicht komplette Gesetze, sondern allenfalls bestimmte Paragraphen für verfassungswidrig erklärt.

Interessanterweise war diese "institutionalisierte Außerkraftsetzung der Mehrheitsregel" auf Seiten der Volkszählungs-Gegner 1987 kein Kritikpunkt, sie wurde vielmehr teilweise als "Rettungsanker" gegen die Zählung propagiert (vgl. Kapitel 5.4).

### 3. Die Suche nach Akzeptanz:

#### Das Volkszählungsgesetz 1987

Die Untersuchung der Frage, ob es sich bei den Vorgängen um die Volkszählung 1987 um Legitimationsprobleme gehandelt hat, beginnt mit einer Darstellung der Entstehungsgeschichte des ihr zugrundeliegenden Gesetzes. Denn die besonderen Umstände, die zum VZG 87 geführt haben, bieten Anhaltspunkte für die Existenz von immanenten Problemen, die das VZG von anderen Gesetzen unterscheidet.

Das VZG 1987 hatte eine langwierige und komplizierte Entstehungsgeschichte. Nicht nur Bund, Länder, Gemeinden, Statistiker, Datenschützer und andere Interessengruppen machten ihren jeweiligen Einfluß geltend, entscheidend beeinflußt wurde der Gesetzgebungsprozeß durch die Vorgeschichte des Gesetzes. Diese Vorgeschichte umfaßt einerseits eine VoBo-Bewegung, die sich im Herbst 1982 überraschend gebildet und massiv gegen das Gesetz und seine Durchführung protestiert hatte, andererseits ein weitreichendes Urteil des BVerfG (im folgenden: VZ-Urteil), in dem das VZG 83 teilweise für verfassungswidrig erklärt wurde (vgl. Geiger 1984).

Bei dem VZG 87 handelt es sich somit um die Neufassung des wegen verfassungsrechtlicher Mängel nicht anwendbaren VZG 1983.

Im VZ-Urteil hatte das BVerfG eine Reihe von Grundsätzen erlassen, die in dem neuen Gesetz Berücksichtigung finden mußten. Auf diese Grundsätze beriefen sich in der Folge sowohl die Volkszählungs-Befürworter als

auch die Volkszählungs-Gegner. Die Rolle des BVerfG im politischen System und die von dem Gericht erlassenen Grundsätze werden im folgenden beschrieben.

### 3.1 BVerfG-Urteil vom 15.12.1983

Die Stellung des BVerfG im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist während der siebziger Jahre kritisch beurteilt worden. Die "Vermischung von Justiz und Politik", eine "Kompetenzüberschreitung des Gerichts" und ein "unverhüllter Bruch mit der richterlichen Selbstbeschränkung" (Tohidipur 1976,9,15) waren häufig erhobene Vorwürfe. Das weitreichende Verfahren der abstrakten Normenkontrolle verkam nach Ansicht der Kritiker zu einem Instrument der Opposition, mit dem das BVerfG "die Reformpolitik der (sozialliberalen, A.P.) Koalition bremste" und zu einem "Ersatzgesetzgeber" (Landfried 1984,12) wurde.

Linksliberale Wissenschaftler und Politiker sahen deshalb die Verfassungsgerichtsbarkeit "als Hindernis für aktive Politik, als restaurative Bremse des Fortschritts, als undemokratisches Relikt bürgerlicher Demokratie" (Laufer 1976,92). Besonders die Entscheidung des BVerfG zum sog. "Radikalenerlaß" führte zu der These, daß sich das Gericht vom Hüter zum unkontrollierten Herrn der Verfassung entwickelt hatte (vgl. Seifert 1979).

Mit Erstaunen und großem Enthusiasmus wurde deshalb das "Jahrhundert-Urteil" (Baumann 1984) des BVerfG zur Volkszählung 1983 aufgenommen. Von "Sternstunde des Be-

richts" über "Hoffnung für die Bürger" (Podlech 1984, 97) bis zu "Meilenstein in der Entwicklung des Datenschutzrechtes" (Bull 1985) reichten die Beurteilungen. Bemerkenswert war dabei nicht die Tatsache, daß das BVerfG ein Gesetz, an dem eine Regierung bis zuletzt festgehalten hatte, teilweise für verfassungswidrig erklärte; solches gab es, wie oben erwähnt, auch früher schon. Herausragend war vielmehr, daß nach der langjährigen Reformverhinderung des Gerichts nun eine Entscheidung gefällt wurde, die - angesichts ihrer kritischen Anmerkungen zur staatlichen Informationsverarbeitung und der aufgestellten weitreichenden Forderungen für zukünftige Datenschutzregelungen - Zustimmung von denen bekam, die bisher als entschiedene Kritiker des Gerichts zu gelten hatten.

Der wichtigste Aspekt des VZ-Urteils war die Postulierung des "Rechts auf informationelle Selbstbestimmung". (Vgl. Simitis 1984) Dieses Recht ergibt sich aus dem durch das Grundgesetz geschützten Persönlichkeitsrecht und gewährleistet "die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen." (BVerfG 1983, 1) Informationelle Selbstbestimmung ist unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung konstituierend für freiheitlich-demokratische Gemeinwesen. Wer befürchten muß, daß mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechniken gewonnene Daten der eigenen Person - etwa über abweichendes Verhalten - gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, verzichtet möglicherwei-

se auf die Ausübung bestimmter Grundrechte. Damit wird die freie Entfaltung der Persönlichkeit eingeschränkt.

Jedoch gewährt das BVerfG das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos. Da der einzelne in der Gesellschaft gemeinschaftsbezogen lebt, ist im überwiegenden Allgemeininteresse eine Einschränkung des Rechts hinzunehmen, wobei der Gesetzgeber jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren hat. Unter diesen Umständen ist bei Beachtung besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation gegen eine Volkszählung nichts einzuwenden.

Zum VZG 83 und zu künftig zu erlassenden Gesetzen erklärte das BVerfG:

1. Das Erhebungsprogramm der Volkszählung 1983 ist nicht verfassungswidrig; es führt nicht zu einer mit der Würde des Menschen unvereinbaren Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit, es genügt dem Gebot der Normenklarheit und es ist verhältnismäßig.

2. Die Durchführung der Volkszählung 1983 als Totalerhebung ist nicht verfassungswidrig; der gegenwärtige Stand der Methodenforschung läßt Alternativen als nicht geeignet erscheinen. Allerdings ist der Gesetzgeber aufgefordert, sich vor künftigen Entscheidungen erneut mit der Methodenfrage zu beschäftigen, um gegebenenfalls andere Erhebungsverfahren anzuwenden.

3. Unerlässlich zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind eine Reihe von verfahrensrechtlichen Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung:

- der Auskunftspflichtige ist schriftlich darüber zu unterrichten, daß er den Erhebungsvordruck dem Zähler bzw. der Erhebungsstelle in verschlossenem Umschlag übergeben bzw. zusenden kann, und daß bestimmte Angaben auf freiwilliger Basis erhoben werden;

- Merkmale, die zur Identifizierung dienen (Namen, Kennnummern etc.) sind zum frühest möglichen Zeitpunkt zu löschen;

- die Auswahl von Zählern ist so vorzunehmen, daß Interessenkollisionen vermieden werden;

- der Inhalt des Fragebogens muß mit dem Gesetz übereinstimmen.

4. Der im VZB 83 vorgesehene Melderegisterabgleich, d.h. die Korrektur kommunaler Melderegister auf der Grundlage der Volkszählungs-Daten, ist verfassungswidrig. Es findet eine Verknüpfung von Verwaltungsvollzug und Aufgaben des Statistik statt. Damit werden zwei Erhebungen zusammengefaßt, die sich insofern gegenseitig ausschließen, als Statistik anonym, Verwaltung aber personenbezogen ist. Deshalb muß der einzelne Nachteile befürchten, die auch durch eine gegenteilige Regelung im Gesetz nicht ausgeräumt werden können.

5. Die vorgesehene Übermittlung von personenbezogenen Einzelangaben an bestimmte Bundes- und Landesbehörden sowie an von diesen benannte Stellen ist verfassungswidrig. Auch hier finden Verwaltungsvollzugszwecke statt, bei denen darüberhinaus eine klare Zweckbestimmung fehlt.

6. Ähnliches gilt auch für die Übermittlung von personenbezogenen Daten ohne Namen an kommunale Stellen für deren Verwaltungsvollzug.

7. Dagegen ist die Weitergabe bestimmter Einzelangaben für wissenschaftliche Zwecke nicht verfassungswidrig, da hier die nötige Anonymität zu wahren ist, zumal die Wissenschaft nicht an einzelnen Personen sondern am Individuum als Träger bestimmter Merkmale interessiert ist.

8. Ebenfalls nicht verfassungswidrig ist die Einschränkung der Rechtsweggarantie, in dem das Gesetz einem Widerspruch gegen die Auskunftserteilung keine aufschiebende Wirkung einräumt. Überwiegende öffentliche Belange können es rechtfertigen, daß der Rechtsschutzanspruch des einzelnen vorübergehend zurückgestellt wird, zumal es sich bei der Volkszählung um eine Totalerhebung handelt, die auf Vollzähligkeit angewiesen ist.

Mit seinem Urteil hatte das BVerfG, wie schon erwähnt, seine Kritiker überrascht. Nicht nur die Tatsache, daß das VZB 83 außer Kraft gesetzt wurde, vor allem die in der Begründung aufgeführten Grundsätze zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung bewirkten eine ausgesprochen positive Bewertung des Urteils durch Datenschutzexperten. "Mit dem Spruch sind nicht nur in der Bundesrepublik neue Normen für den Umgang mit personenbezogenen Daten gesetzt worden. Gleichzeitig wurde damit allen freiheitlich organisierten Staatswesen in der Welt Richtungweisendes vorgegeben! (...) Das Ver-

ständnis für den Schutz vor beliebiger Speicherung und Verwendung der persönlichen Daten ist überall erfreulich gewachsen." (Birkelbach 1984)

Das VZ-Urteil des BVerfG schien - jedenfalls für den Bereich Datenschutz - zu einer Umkehrung früherer Konfliktlinien geführt zu haben. Zwar war die Geringschätzung der bundesdeutschen Verfassungsgerichtsbarkeit durch ihre schärfsten Kritiker nicht in eine euphorische Lobpreisung umgeschlagen, aber das VZ-Urteil wurde gerade von dieser Seite bei der Regelung staatlichen Informationsverarbeitung immer wieder als Richtschnur für politische Entscheidungen angeführt.

Das BVerfG schien seine Aufgabe als Kontrollorgan gegenüber dem Gesetzgeber hervorragend erfüllt zu haben und seiner "Befriedungsfunktion" (von Beyme 1979,226) gerecht geworden zu sein, indem es einer Opposition, die auch "loyale Staatsbürger" (BVerfG 1983,1) umfaßte, zu ihrem Recht verhalf. Indem das Gericht das VZG B3 für verfassungswidrig erklärte erwies es dem Rechtsstaat insofern einen Dienst, als durch sein Urteil bewiesen wurde, daß die Grundrechtsgarantien der Verfassung effektiv durchgesetzt werden können, und daß in Gestalt des BVerfG ein wirksames Korrektiv in der gewaltenteilig organisierten Gesellschaft existiert. "Die Entscheidung des BVerfG, die Ausführung des Volkszählungsgesetzes auszusetzen, ist daher geeignet, das Vertrauen der Bürger in den Staat zu festigen (...). Das BVerfG hat mit seiner Entscheidung in ganz erheblichem

Maße zur Stärkung der Demokratie und zum Ansehen des Rechtsstaates beigetragen." (Ott 1983,9)

Mittlerweile hat sich jedoch gezeigt, daß die weitreichenden Konsequenzen, die das VZ-Urteil für den Datenschutz haben sollte, nicht oder nur bedingt eingetreten sind. Von den von Christine Landfried in ihrer Studie über "Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber" (1984) herausgearbeiteten Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf die parlamentarische Willensbildung - Verrechtlichung der Politik und Vorwirkung auf den Gesetzgebungsprozeß - hat sich im Zusammenhang mit diesem Urteil nur letzteres eingestellt (vgl. 3.2.1).

Urteile des BVerfG haben bislang dazu geführt, daß immer mehr Lebensbereiche durch immer speziellere Gesetze geregelt wurden. Das schien auch beim VZ-Urteil nicht anders zu sein: "Letztlich könnten sie (politische Entscheidungen als Folge des VZ-Urteils, A.P.) die Weichen dafür stellen, ob aus Gründen des Datenschutzes ein Verrechtlichungs-Prozeß einzuleiten und voranzutreiben ist, der nahezu jedes Informationsverhalten im öffentlichen Bereich, möglicherweise aber auch auf dem Privatsektor, einer ebenso umfassenden wie erschöpfenden Regelung unterwirft". (Baumann 1984) Jetzt wird jedoch seitens der Datenschützer resignierend bemerkt, daß "wir vergeblich nach neuen Gesetzen über den Datenschutz" suchen (Leuze 1985), wobei die Gründe im fehlenden politischen Willen und der mangelnden Bereitschaft, den Auftrag des BVerfG umzusetzen, gesehen werden.

Das BVerfG hat mit seinem VZ-Urteil zwar ein für den Datenschutz wegweisendes Urteil erlassen, die hieraus folgenden Konsequenzen sind jedoch nicht gezogen worden.

Ob das VZ-Urteil in seinem eigentlichen Bereich - der Volkszählung - die Konsequenzen gehabt, die erwartet worden waren, ist umstritten (vgl. 5.4). Es hat unstreitig insofern eine erheblichen Vorwirkung auf den Gesetzgebungsprozeß zum VZG 87 gehabt, als die Legislative bei der Formulierung des Gesetzes unter dem Druck eines Urteils stand, das detaillierte Regelungen für den Datenschutz vorschrieb. Gesetz und Durchführungsbestimmungen mußten sich am "Recht auf informationelle Selbstbestimmung" messen lassen.

Trotzdem war die politische Ausgangslage nach dem VZ-Urteil ambivalent: auf der einen Seite eröffnete das Urteil dem Gesetzgeber die Möglichkeit, mit dem Hinweis auf die Berücksichtigung der Grundsätze des BVerfG Widerstände gegen das Gesetz zu unterlaufen. Nachdem das BVerfG einmal ein VZG für verfassungswidrig erklärt hatte, konnte bei Beachtung seiner Vorgaben davon ausgegangen werden, daß das Gericht nicht noch einmal eine Volkszählung stoppen würde - "die Geschichte wiederholt sich selten" (Bull 1987, 201). Auf der anderen Seite vermittelte das Urteil die Erkenntnis, daß Gesetze - und vor allem Volkszählungsgesetze - verfassungswidrig sein können, so daß Widerstand dagegen legitim sein kann. Darüberhinaus enthielt es eine Vielzahl von Vorgaben und Bedingungen, die den Volkszählungsgegnern als

Richtschnur dienten, das Gesetz aufmerksam zu durchleuchten (vgl. 5.4).

### 3.2 Die Volkszählung in der parlamentarischen Beratung

Die Volkszählung war vor, besonders aber während ihrer "heißen Phase" häufig Gegenstand der Beratung in Bundestag, Landtagen und Gemeinderäten. Angesichts der alle Ebenen des föderalistischen Systems tangierenden Auswirkungen der Volkszählung mußten sich die entsprechenden Gremien mit dem Thema befassen. Für zusätzlichen Beratungsbedarf sorgten die wiederholten Anfragen vor allem der Grün/Alternativen in den Vertretungskörperschaften sowie die öffentliche Aufmerksamkeit, die die Volkszählung mit Näherrücken des Zählungstichtages erlangte.

#### 3.2.1 Gesetzgebungsprozeß zum VZG 1987

Wie bereits erwähnt, hatte das VZ-Urteil des BVerfG erhebliche Vorwirkungen auf den Gesetzgebungsprozeß zum VZG 87. Die Beratungen standen permanent im Zeichen des Urteils, und der Gesetzgeber war "sichtlich bemüht, beim Volkszählungsgesetz 1987 den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen" (Leuze 1987). In den Augen der Befürworter der Volkszählung war diese Berücksichtigung mitunter überzogen: "Die Regelungen im Besatzentwurf des Volkszählungsgesetzes 1986 (später 1987, A.P.) wurden von den Sachverständigen teilweise als wesentlich weitgehender angesehen als nach dem Ur-

teil des Bundesverfassungsgerichts erforderlich." (Würzberger/Störtzbach/Stürmer 1986,930) Auf der anderen Seite betonten Kritiker der Volkszählung nach wie vor verfassungsrechtliche Mängel des VZG 87 und eklatante Abweichungen von den Vorgaben des VZ-Urteils (vgl. Kapitel 5.4).

Es soll an dieser Stelle darauf verzichtet werden, den gesamten Gesetzgebungsprozeß zum VZG 87 nachzuzeichnen, da die einzelnen Phasen (Vorlage des Gesetzesentwurfs durch die Bundesregierung, Stellungnahme des Bundesrates, erste Lesung im Bundestag, Beratungen in den Ausschüssen, zweite und dritte Lesung im Bundestag usw.) nicht vom üblichen abwichen. Dargestellt werden sollen jedoch die Beratungen über Möglichkeiten zur Erhöhung der Akzeptanz der Volkszählung. Denn "im Rahmen der Erörterungen zur Ausgestaltung der einzelnen Vorschriften (war) neben den rechtlichen Aspekten die Frage der Akzeptanz von besonderer Bedeutung. Ziel der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP war es daher, die einzelnen Vorschriften so auszugestalten, daß die erbetenen Daten von den Bürgern zur Verfügung gestellt werden können, ohne daß diese Sorgen in bezug auf die Einhaltung des Datenschutzes haben müßten." (BT-Drs.10/3843,21)

Nachdem am 13. November 1984 das Bundeskabinett den mehrmals überarbeiteten Referentenentwurf zum VZG verabschiedet hatte, wies der Bundesinnenminister auf die Notwendigkeit einer Volkszählung hin und betonte: "Der

Entwurf des Volkszählungsgesetzes 1986 (später 1987, A.P.) trägt den Anforderungen des Volkszählungs-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 in vollem Umfang Rechnung." (Bulletin 139/1225, 1984) Der Bundesjustizminister betonte, "daß es gelungen sei, nicht nur die formalen Auflagen des Volkszählungs-Urteils (...) zu erfüllen. Vielmehr sei der Besetzungsentwurf darüber hinaus im Geiste der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts so ausgestattet, daß er gegenüber dem alten Volkszählungsgesetz nunmehr eine wesentliche Verbesserung des Schutzes der persönlichen Daten der Bürger bringe." (Bulletin 141/1247, 1984).

In der Tat wies der Entwurf gegenüber dem VZG 83 acht wesentliche Änderungen auf:

- a) Unterscheidung zwischen Erhebungsmerkmalen (Angaben, die zur statistischen Verwendung bestimmt sind) und Hilfsmerkmalen (Angaben, die lediglich der Durchführung der Zählung dienen) (Paragr. 3 VZG)
- b) konkrete Bezeichnung der Erhebungsmerkmale (Paragr. 5 bis 7 VZG)
- c) personelle und organisatorische Trennung der Erhebungsstellen von anderen Verwaltungsstellen (Paragr. 9 VZG)
- d) Vorschriften über Auswahl und Aufgaben der Zähler mit Ausschluß von Interessenkollisionen (Paragr. 10 VZG)
- e) Vorschriften über Erhebungsvordrucke und die Formen der Auskunftserteilung (Paragr. 13 und

Paragr. 15 VZG)

- f) Ausschluß der Übermittlung von Einzelangaben für den kommunalen Vollzug und den Melderegisterabgleich
- g) Verzicht auf Regelungen zur Übermittlung von Einzelangaben für Aufgaben oberster Bundes- und Landesbehörden sowie für wissenschaftliche Zwecke
- h) besondere Trennungs- und Löschungsvorschriften (Paragr. 15 VZG)" (BT-Drs. 10/2814,10f.).

Diese Regelungen wurden teilweise unter ausdrücklichem Hinweis auf die Akzeptanz der Volkszählung gewählt. So führte die Bundesregierung zu den speziellen Regelungen über den Einsatz von Zählern (Paragr. 10 VZG) in ihrer Begründung aus: "Das Vertrauen des Bürgers in die rechtmäßige und ordnungsgemäße Durchführung der Erhebung hängt nicht zuletzt von dem Vertrauen ab, das er in die Person des Zählers setzt. (...) Um das Vertrauen der Befragten in die Anonymisierung der Erhebung und damit ihre Auskunftsbereitschaft nicht zu beeinträchtigen, sollen Zähler nicht in der Nachbarschaft ihrer eigenen Wohnung eingesetzt werden." (BT-Drs. 10/2814,22) Auch die in Paragr. 16 vorgeschriebenen Maßnahmen zur "Belehrung" (später: "Unterrichtung") standen unter dem Akzeptanzgesichtspunkt: "Die Vorschrift ordnet ausdrücklich eine schriftliche Belehrung der auskunftspflichtigen Bürger über die Elemente der Zählung an. Hierdurch soll das Vertrauen des Betroffenen in den Schutz seiner Daten gestärkt und seine Bereit-

schaft, bei der Zählung mitzuwirken, gefördert werden.“  
(BT-Drs. 10/2814,27)

Bei der ersten Lesung des Gesetzes am 28. Februar 1985 sprachen sich alle Fraktionen außer den Grünen für die Volkszählung aus, wobei u.a. darauf hingewiesen wurde, daß Fragen des Datenschutzes, des Fragenkataloges und der Finanzierung noch eingehend beraten werden müßten (vgl. Pl.-Pr. 10/123,9090 C - 9098 C).

Gleichzeitig plädierten Vertreter der SPD-regierten Bundesländer Hamburg, Hessen, Bremen, NRW für eine "Entschlackung" des Fragenkatalogs. Fragen nach dem Bildungsabschluß oder nach dem Verkehrsmittel zur Arbeit sollten wegfallen, stattdessen nur die Grunddaten eines jeden Bürgers wie z.B. Geschlecht und Alter vollständig erhoben werden; für darüber hinausgehende Daten sei die Durchführung repräsentativer Stichproben ausreichend (vgl. FR 14.2.85). Sowohl der Hamburger Innenminister als auch der nordrhein-westfälische Innenminister betonten, daß eine Begrenzung der Erhebung auf absolut notwendige Daten die Akzeptanz der Volkszählung erhöhen würde (vgl. FR 16.2.85). (1)

Angesichts dieser Situation erklärte der Bundesinnenminister, daß die Bundesregierung Wert auf einen breiten Konsens bei der Verabschiedung des Gesetzes lege (vgl. FR 16.2.85). Da sich die Grünen von vornherein gegen die Volkszählung ausgesprochen hatten, richteten sich die Bemühungen auf die Sozialdemokraten.

Der entscheidende Streitpunkt zwischen der Regierungskoalition und der SPD war der Zählungstichtag.

Statt des im ersten Entwurf als Stichtag vorgesehene 23. April 1986 forderte die SPD einen Termin im Jahre 1988, da eine Volkszählung nur unter Mitwirkung und breiter Zustimmung der Bürger durchgeführt werden könne. Da nach Umfragen jedoch ein Viertel der Bevölkerung die Volkszählung ablehne, dürften die Beratungen nicht unter Zeitdruck stattfinden. (Vgl. FR 11.4.85) Auch während einer öffentlichen Anhörung vor dem Innenausschuß am 17. April 1985 wurde von verschiedenen Sachverständigen aus unterschiedlichen Gründen für eine Verschiebung plädiert. "Verschieben, um andere Methoden zu prüfen und verfassungsrechtlich bedenkliche Schwachstellen auszumerzen, verlangte eine Minderheit der Datenschützer. Notfalls verschieben, um die Akzeptanz zu erhöhen und dieses Gesetz zu retten, dazu rangen sich die Landes- und Bundesstatistiker durch. Verschieben, um mehr für die Gemeinden zu erreichen, wollten einige Kommunalstatistiker." (Zeit 26.4.85) Nachdem sich Anfang Juni das Bundesinnenministerium mit einer Verlegung des Zählungstichtages in das Jahr 1988 einverstanden erklärt hatte (vgl. FR 3.6.85), einigte sich der Innenausschuß schließlich gegen die Stimmen der Grünen und bei einer Stimmenthaltung der SPD auf den 20. Mai 1987 (vgl. wib 12/85 - II/206) (2).

Die SPD hatte ihren Wunsch nach Verschiebung mit Befürchtungen nach fehlender Akzeptanz der Volkszählung wegen nicht ausreichender Datenschutzregelungen begründet. Dementsprechend wurden im Verlauf der Beratungen von allen Fraktionen im Innenausschuß zusätzliche bzw.

verschärfende Regelungen in den Gesetzentwurf eingebracht (vgl. zum folgenden den Bericht des Innenausschusses in BT-Drs. 10/3843).

Der Akzeptanzförderung dienen ausdrücklich folgende Änderungen:

1. Verschärfung des Paragr. 9 Abs.1 dahingehend, daß die Erhebungsstellen nicht nur personell und organisatorisch sondern auch räumlich von den anderen Verwaltungsstellen zu trennen sind. Der Wunsch der kommunalen Spitzenverbände, auf eine personelle Trennung zu verzichten, wurde abgelehnt, "weil es insoweit um eine Nahtstelle im Hinblick auf die Sicherung der Akzeptanz gehe. Wenn in diesem Punkt der Regierungsentwurf abgeschwächt würde, würde dies innerhalb der Bevölkerung falsch verstanden werden." (BT-Drs. 10/3843,36) Einfügung des Abs. 2, nach dem die in den Erhebungsstellen tätigen Personen die aus ihrer Tätigkeit gewonnenen Erkenntnisse nicht in anderen Verfahren oder für andere Zwecke verwenden dürfen.

2. Einfügung des Abs. 4 in Paragr. 10, nach dem die Zähler die aus ihrer Tätigkeit gewonnenen Erkenntnisse nicht in anderen Verfahren oder für andere Zwecke verwenden dürfen. Einfügung des Abs. 9, der die Steuerfreiheit für die Aufwandsentschädigung der Zähler vorsieht. "Zur Begründung war hervorgehoben worden, daß es aller Erfahrung nach sehr schwierig sei, Zähler zu gewinnen (...). Nur durch einen entsprechenden Anreiz könnten im notwendigen Umfang Helfer gewonnen werden.

Damit jedoch stehe und falle die Volkszählung." (BT-Drs. 10/3843,40)

3. Einfügung des Satz 2 in Paragr. 13 Abs. 4: "Aus Gründen der besseren Akzeptanz wurde (...) dem Auskunftspflichtigen die Möglichkeit eingeräumt, die ausgefüllten Erhebungsunterlagen in einem eigens dafür ausgegebenen amtlichen Umschlag, der den Anforderungen für Wahlbriefe entspricht, portofrei an die Erhebungsstelle zurückzusenden." (BT-Drs. 10/3843,43)

4. Die Paragr. 17 (Verbot der Reidentifizierung) und 18 (Strafvorschrift) wurden neu eingefügt. "Mit dem strafbewehrten Verbot der Reidentifizierung wurde ein Vorschlag aufgegriffen, der unter Akzeptanzgesichtspunkten begrüßt und ebenfalls bereits im Mikrozensusgesetz berücksichtigt worden war." (BT-Drs. 10/3843,48)

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Beratungen des VZB-Entwurfs immer unter dem Akzeptanzgesichtspunkt standen. "Dem liegt die im Rahmen der Beratungen dargelegte Auffassung zugrunde, daß nur dann, wenn die Bereitschaft der Bürger gegeben sei, die erbetenen Daten auch zur Verfügung zu stellen, davon ausgegangen werden könne, daß die Zählung den angestrebten Erfolg haben werde." (BT-Drs. 10/3843,21)

Die Regierungskoalition zeigte sich deshalb kompromißbereit und folgte im wesentlichen den SPD-Vorstellungen, sowohl was einzelne Regelungen im Gesetz als auch was den Zählungstichtag angeht (3), so daß am 26. September 1985 der Bundestag in zweiter und dritter Lesung das VZB 87 "gegen die Stimmen der Grünen und eini-

ger BPD-Abgeordneter angenommen" (Pl.-Pr. 10/159,11928 B) wurde und der gewünschte "breite Konsens" - zumindest im Bereich der etablierten Parteien - hergestellt war.

### 3.2.2 Beratungen über die Volkszählung in Bund, Ländern und Gemeinden

Mit der Verabschiedung des VZG 1987 waren die Diskussionen im Bundestag über die Volkszählung nicht beendet. Sowohl im Rahmen von Sitzungen des Innenausschusses als auch in Form von Großen und Kleinen, mündlichen und schriftlichen Anfragen, im wesentlichen gestellt von Abgeordneten der Grünen und der SPD (vgl. neben anderen BT-Drs. 11/283,9-18, BT-Drs. 11/375,5f.), beschäftigte sich der Bundestag weiterhin mit dem Thema.

Nachdem die Grünen geschlossen gegen das VZG 87 gestimmt hatten, stellten sie bei den Beratungen über den Bundeshaushalt 1987 (BT-Drs. 10/5900 - Epl 06) - vergeblich - den Antrag, sämtliche Mittel für die Zählung zu streichen. (Vgl. wib 18/86 - IV/306)

Am 16. Februar 1987 fand auf Antrag der Grünen eine Sondersitzung des Innenausschusses statt, bei dem ein Brief des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Reinhold Baumann, vom 14.1.87 an den Bundesinnenminister diskutiert wurde. In diesem Brief hatte Baumann die Befürchtung geäußert, daß das neue BStatG die Weitergabe von Volkszählungsdaten an Behörden erlaube. Dazu erklärte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundes-

innenministerium, daß das VZG 87 als eine "lex specialis" Vorrang vor dem BStatG habe, so daß das BStatG nur dort eingreife, wo das VZG schweige (FR 17.2.87). Der BfD bescheinigte dem VZG 87 vor dem Ausschuß "völlige datenschutzrechtliche Unbedenklichkeit". "Sein Brief, »der nicht aus seinem Hause nach draußen gedrungen sei«, habe der Klarstellung dienen sollen, daß nicht das neue Bundesstatistikgesetz für die Volkszählung in Betracht kommt, sondern die »Spezialregelung« des Volkszählungsgesetzes Rechtsgrundlage sei." (wib 2/87 - II/ 401)

Während der Diskussionen um die Volkszählung 1983 hatten die Grünen, die am 6. März 1983 erstmalig in den Bundestag eingezogen waren, den Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des damaligen Volkszählungsgesetzes im Bundestag eingebracht (BT-Drs. 10/15). Einen ähnlichen Antrag stellten sie auch 1987 (BT-Drs. 11/170). Am 7. Mai 1987 lehnten CDU/CSU, FDP und SPD erwartungsgemäß den Besatzentwurf der Grünen ab. Stattdessen beschloß die Mehrheit einen Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP (11/231), in dem die Notwendigkeit der Volkszählung betont und die Bevölkerung zur Teilnahme an ihr aufgerufen wurde. Einen ähnlichen Antrag der SPD (BT-Drs. 11/226), in dem ebenfalls die Notwendigkeit der Zählung betont, gleichzeitig jedoch Kritik an der Bundesregierung geäußert wurde, lehnte der Bundestag ab. (Vgl. Pl.-Pr. 11/10, 622 D)

Im Rahmen zweier Aktueller Stunden schließlich debattierte der Bundestag auf dem Höhepunkt der öf-

fentlichen Diskussionen über die Volkszählung. Am 21. Mai wurde auf Antrag von CDU/CSU und FDP über "gesetzwidrige und sonstige Vorkommnisse sowie Meinungsäußerungen bei der Vorbereitung und Durchführung der Volkszählung" beraten (vgl. Pl.-Pr. 11/13, 801 B - 814 D); am 3. Juni folgte auf Antrag der Grünen eine Aktuelle Stunde zur "Bewertung von Gesetzesverstößen im Zusammenhang mit der Volkszählung" (vgl. Pl.-Pr. 11/15, 904 D - 918 C). Beide Male wurde bekannte Argumente für bzw. gegen die Volkszählung ausgetauscht und der politische Gegner angegriffen.

Nicht nur im Bundestag, auch in den Landesparlamenten und den Gemeinde- und Stadträten sowie in den Kreistagen tauchte die Volkszählung auf den Tagesordnungen auf. In den Kommunen sorgten vor allem Anfragen der Grünen zur Organisation der Erhebungsstellen für Diskussionen über die Volkszählung.

Darüber hinaus waren die teilweise massiven Finanzierungsprobleme der Zählung Gegenstand kommunaler Beratungen.

Am 26. November 1986 beschloß der Rat der Stadt Essen, die Verwaltung aufzufordern, "sofort alle Vorbereitungsarbeiten für die Volkszählung 1987 einzustellen. Die Volkszählung 1987 wird in Essen nicht durchgeführt" (hekt. Manuskript). Als Grund wurden die schwierige Finanzsituation der Stadt angeführt. Jedoch hob der Regierungspräsident in Düsseldorf diesen Beschluß mit Schreiben vom 28.1.1987 wieder auf, u.a. da der Rat

der Stadt "nicht berechtigt (sei), ein Gesetz zu suspendieren" (hekt. Manuskript).

Ähnlich erging es Lübeck, das per Gericht zur Durchführung der Volkszählung gezwungen werden mußte (vgl. FR 13.2.87).

Neben Anfragen zu datenschutzrechtlichen Problemen bei der Durchführung der Zählung waren es also vor allem die durch sie verursachten Kosten, die in einzelnen Gemeinden zu einer Beschäftigung mit ihr führten. 25 Gemeinden wandten sich schließlich wegen einer Erhöhung der Kostenpauschale bzw. voller Kostenübernahme an die Bundesregierung (vgl. Auflistung in BT-Drs. 11/340,2). Bei diesen Gemeinden lagen die Kostenschätzungen zwischen DM 5,18 und DM 17,00 je Einwohner. "Ein Fachmann des Deutschen Städte- und Gemeindebundes erklärte die Kostensteigerungen unter anderem mit der gesetzlich vorgeschriebenen Abtrennung und Absicherung der Erhebungsstellen. Auch ein erhöhter Personaleinsatz, zum Beispiel durch zusätzliche befristete Arbeitsverträge sei notwendig. Einige Städte, zum Beispiel Stuttgart, hätten die Aufwandsentschädigungen heraufsetzen müssen, um genügend Zähler zu gewinnen. Schließlich werde voraussichtlich der Boykott die Volkszählung verteuern: Nachfragen, Erinnerungsbescheide und vielleicht auch Bußgeldverfahren können Kosten verursachen, die heute noch nicht zu beziffern sind. Jedenfalls seien davon besonders größere Städte betroffen, weil hier wahrscheinlich die Verweigerungsfälle häufiger sein würden." (FR 9.4.87)

Die Darstellung der Entstehungsgeschichte des VZG 87 hat gezeigt, daß die Volkszählung seit Beginn der Beratungen mit Akzeptanzproblemen konfrontiert war. Sich der Sensibilität und der "Anfälligkeit" für Widerstandsaktionen bewußt, unternahm die Bundestagsmehrheit von CDU/CSU, SPD und FDP alles, um das Gesetz den Anforderungen des BVerfB anzupassen und den zu erwartenden Boykott von vornherein zu unterlaufen. Die Grünen jedoch, die den Widerstand gegen die Volkszählung zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit machten, drängten das Thema mit Anfragen, Anträge und Resolutionen in den Vertretungskörperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden immer wieder ins öffentliche Bewußtsein. Zusammen mit den teilweise ungelöste Finanzierungsproblemen der Gemeinden wurde dadurch ein Klima erzeugt, das die Entstehung einer Boykottbewegung begünstigte.

#### 4. Implementation und Implementationsprobleme der Volkszählung 1987

Nach der Verabschiedung des VZG 1987 durch den Deutschen Bundestages waren die Länder und die Gemeinden für die Durchführung des Gesetzes verantwortlich. Dabei kam es, wie bei nahezu jedem Gesetz, zu teilweise erheblichen Implementationsproblemen.

Schon vor Beginn der eigentlichen Erhebungsphase ergaben sich Probleme mit den Erhebungsvordrucken. Zunächst mußten kurz vor Drucklegung die Bögen noch einmal geändert werden. "Nach Angaben des Bonner Familienministeriums ging es um die Frage der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen. Die ursprüngliche Fassung enthielt bei den Berufen nur die männlichen Formen wie Facharbeiter, Angestellter oder Richter. Bei den neuen Zählbögen sollen dagegen fast durchgehend männliche und weibliche Bezeichnungen verwendet werden" (DuD 6/1986,379).

Gravierender für die ordnungsgemäße Durchführung der Volkszählung war die Tatsache, daß auf der ersten Seite der Fragebögen als Rechtsgrundlage für die Volkszählung u.a. das Bundesstatistikgesetz vom 14.3.1980 aufgeführt wurde. Am 22. Januar 1987 jedoch beschloß der Bundestag ein neues BStatG. Aus diesem Grund riefen die Grünen eine Sondersitzung des Bundestages ein (siehe Abschnitt 3.3), die sich ausschließlich mit diesem Thema beschäftigte. In Bremen wurden daraufhin vollkommen neue Fragebögen gedruckt, in anderen Bundesländern wurde den

Bögen ein Informationsblatt, das über die neue Rechtslage informierte, beigelegt (vgl. Steinmüller 1987,3).

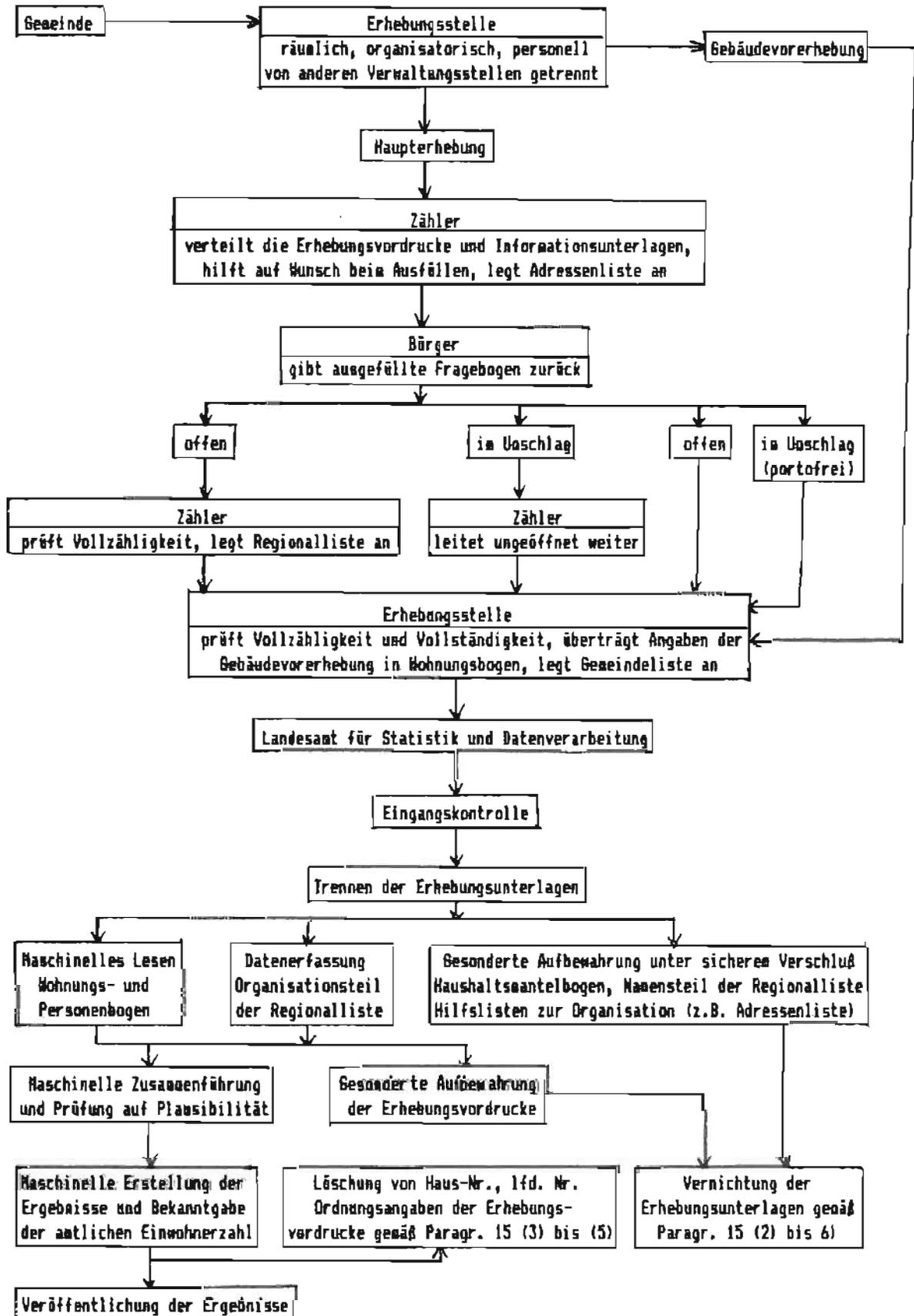
Einen Überblick über die einzelnen Phasen der Volkszählung ergibt sich aus dem Schaubild auf der folgenden Seite (vgl. Abb.2).

Die Gemeinden errichteten gemäß Paragr. 9 VZG Erhebungsstellen, nähere Regelungen dazu übertrug das VZG auf die Länder; in NRW wurden in Paragr. 6 DV VZG 87 NW die Aufgaben der Erhebungsstelle ausgeführt.

Zur Vorbereitung der Volkszählung mußten die Erhebungsstellen Zählbezirke festlegen; Zähler auswählen, unterrichten, bestellen, zur Geheimhaltung verpflichten und entschädigen; bei den zuständigen Stellen Angaben über die gemeldeten Einwohner, über Gebäude und über Arbeitsstätten anfordern sowie die für die Zähler erforderlichen Unterlagen zusammenstellen.

Für die Durchführung der Volkszählung mußten die Erhebungsstellen die Zähler einteilen, überwachen und ihnen in Listenform Namen und Anschriften der Einwohner zur Verfügung stellen; die Auskunftspflichtigen unterrichten und einen Auskunftsdienst einrichten; die vom Zähler wiederholt nicht erreichten Auskunftspflichtigen an die Erfüllung der Auskunftspflicht erinnern, ggfls. durch Heranziehungsbescheid dazu auffordern und bei erneuter Auskunftsverweigerung zuständige Stellen unterrichten.

Abb. 2: Schematischer Ablauf der Volkszählung 1987



(nach: Seebauer 1987, 107)

Abschließend mußten die Erhebungsstellen die Erhebungsvordrucke nach Zählbezirken sortieren, die Vollständigkeit der Unterlagen überprüfen und unvollständig ausgefüllte Unterlagen ergänzen.

Unter Akzeptanzgesichtspunkten sollen im folgenden zwei Aspekte der Durchführung der Volkszählung näher untersucht werden: die Einrichtung von Erhebungsstellen (1.) sowie die Rekrutierung und der Einsatz von Zählern/Zählerinnen (2.).

1. Zunächst ergaben sich für einzelne Gemeinden Probleme bei der Einrichtung der Erhebungsstellen. "Die für die Akzeptanz der Volkszählung nach dem Verfassungsgerichtsurteil erforderlichen verfahrenssichernden Regelungen erfüllt der Gesetzgeber dadurch, daß er ausdrücklich für die Erhebungsstellen verlangt, daß diese von anderen Verwaltungsstellen räumlich, personell und organisatorisch zu trennen sind. Hiermit soll die statistische Beherrschung auch während des Erhebungsverfahrens gesichert werden." (Würzberger/Störtzbach/Stürmer 1986,931) In der Tat war diese Regelung neu und unter dem Eindruck der gescheiterten Volkszählung 1983 sowie auf Druck des BVerfG geschaffen worden. "Entgegen den bisherigen Volkszählungen kann eine bestehende Organisationseinheit der Gemeinde die Volkszählung 1987 nicht zusätzlich zu den eigenen Aufgaben mit durchführen. Vielmehr ist eine eigene, von der übrigen Verwaltung unabhängige Dienststelle einzurichten, die ausschließlich Aufgaben der Volkszählung wahrnimmt." (Lübking 1986,329)

Für kleine Gemeinden (vor allem in den südlichen Bundesländern) ergab sich jedoch das Problem, daß die organisatorische Trennung von Erhebungsstelle und übriger Verwaltung aufgrund der geringen Mitarbeiterzahl schwer zu gewährleisten war. Leuze stellte hierzu fest, daß "in der Regel nur Gemeinden ab etwa 20.000 Einwohnern so viele Mitarbeiter haben, daß sie einige davon für die Dauer der Volkszählung von ihren üblichen Aufgaben völlig freistellen und der Erhebungsstelle zuweisen können." (Leuze 1987) Deshalb bestand die Gefahr, daß das, was die Mitarbeiter in der Erhebungsstelle erfuhren, "doch irgendwie in Maßnahmen der Verwaltung einfließt: Interessenkollisionen sind möglich." (Leuze 1987) Für große Gemeinden (1) ergab sich das Problem, eine große Anzahl von Auskunftspflichtigen verwalten zu müssen. "Das Mengengerüst der Zählung und die von Gesetzgeber an den Zählereinsatz und an die Durchführung der Zählung gestellten Anforderungen, die relativ kurzen Bearbeitungsfristen und die den Auskunftspflichtigen eingeräumten Rückgabemöglichkeiten der Erhebungsbogen machen den Einsatz von Technik, insbesondere von Datenverarbeitungstechnik, bei den Erhebungsstellen naheliegend." (Wedler 1987,59) In Hamburg wurden zu diesem Zweck in der Erhebungsstelle im online-Verfahren 48 Terminals mit der Datenverarbeitungszentrale der Hamburger Verwaltung verbunden. Der hamburgische Datenschutzbeauftragte Schapper stellte hierzu fest: "Fraglich könnte allerdings sein, ob die Verarbeitung von im Rahmen der Volkszählung gespeicherten Daten auf demsel-

ben Rechner, auf dem auch die anderen Verwaltungsverfahren abgewickelt werden, dem vom Bundesverfassungsgericht formulierten Abschottungsgebot von Statistik und Verwaltung genügt." (Hamburgischer Datenschutzbeauftragter 1987,40) Leuze ergänzte diesen Sachverhalt, indem sie feststellte: "(...) bei Inanspruchnahme des Rechenzentrums speichert die Erhebungsstelle ihre Daten außerhalb ihrer Räume; zudem kann sie über diese Daten nicht mehr allein bestimmen, sondern ist auf das Bedienungspersonal des Rechenzentrums angewiesen. Das Bedienungspersonal des Rechenzentrums wiederum hat nicht nur Zugriff auf die Daten der Erhebungsstelle, sondern führt gleichzeitig seine üblichen Arbeiten im Rechenzentrum für andere Verwaltungsstellen, z.B. das Sozial-Einwohnermelde- oder Steueramt, durch. Es dient also gleichzeitig zwei Herren." (Leuze 1987)

Eine Alternative dazu war die eigenständige (offline) Anwendung von Personal-Computern (vgl. am Beispiel Bremen: Wedler 1987). "Der Einsatz eines eigenen Personal-Computers in der Erhebungsstelle trägt dem Gebot der räumlichen, organisatorischen und personellen Trennung voll Rechnung. Fraglich ist jedoch, ob beim Einsatz eines Personal-Computers auch die (...) gebotene Datensicherung gewährleistet werden kann. Notwendig ist z.B. eine ausreichende Protokollierung, die nachvollziehbar macht, welche Mitarbeiter der Erhebungsstelle welche Daten, z.B. über die Rückläufe ausgefüllter Volkszählungsbogen, wann eingegeben, verändert oder abgerufen hat oder ob ein Mitarbeiter unzulässigerweise

den Datenbestand ganz oder teilweise, z.B. die Rücklaufdatei kopiert hat. Auch können Bedienungsfehler schlimme Folgen für den Datenbestand haben, z.B. die Rücklaufdatei löschen." (Leuze 1987)

2. Probleme ergaben sich für die Erhebungsstellen auch bei der Verpflichtung und dem Einsatz von Zählern und Zählerinnen.

Paragr. 10 VZB 87 bestimmte, daß jeder Deutsche vom vollendeten 18. bis zum vollendeten 65. Lebensjahr zur Übernahme der ehrenamtlichen Zählertätigkeit verpflichtet werden konnte. Die Erhebungsstellen mußten den Zählern eine steuerfreie Aufwandsentschädigung zahlen.

In der gesamten Bundesrepublik wurden ca. 500.000 Zähler für die Volkszählung rekrutiert. "Nach allgemeiner Schätzung wird ein aktiver Zähler je 200 Einwohner benötigt. Erfahrungen aus der letzten Volkszählungsvorbereitung zeigen, daß etwa ein Drittel zusätzlich für die Zählertätigkeit geworben werden müssen, um im Bedarfsfall auf eine genügend große Reservemannschaft zurückgreifen zu können." (Philippczyk 1986, 343)

Bei der Auswahl der Zähler griffen die Erhebungsstellen vor allem auf Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zurück, denn Paragr. 10 Abs.3 VZB bestimmte, daß Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts verpflichtet waren, "den Erhebungsstellen auf Anforderung Bedienstete zu benennen und für die Zählertätigkeit freizustellen". Allerdings gab es dabei von Anfang an

erhebliche Probleme, so daß in verschiedenen Städten die Bevölkerung zur freiwilligen Meldung als Zähler aufgefordert wurde. Bereits Ende 1986, als die ersten Aufforderungen zur Zählermeldung ergingen, registrierte der Spiegel drei Gruppen, die die Übernahme des Zählamtes verweigerten: "die Grünen-Anhänger sowie manche Sozialdemokraten und Liberale, denen die ganze Zählerei suspekt ist, diejenigen, die tatsächlich triftige Hinderungsgründe vorweisen können, etwa Alleinerziehende mit Kleinkindern oder Angehörige von pflegebedürftigen Menschen, und die behäbigen Beamten, die nicht aus ihrem gewohnten Trott gebracht werden wollen." (Spiegel, 15.12.86, 93) Aus diesem Grund wurde in vielen größeren Städten zum Mittel der Zwangsverpflichtung gegriffen (taz 21.1.87, 22.1.87; FR 25.2.87), was wiederum eine nicht unbeträchtliche Zahl von Widersprüchen hiergegen auslöste. Als extremes Beispiel sei Hannover erwähnt, wo "sechs von sieben Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (...) die Übernahme dieser Aufgabe" ablehnten (FR 16.3.87). Angesichts dieser Situation gingen schließlich viele Gemeinden dazu über, die vorgesehene Aufwandsentschädigung für die Zählertätigkeit zu erhöhen bzw. zusätzlichen Urlaub zu gewähren (taz 5.3.87).

Inwieweit die Widerstände gegen eine Tätigkeit als Zähler Ausdruck einer ablehnenden Haltung gegenüber der Volkszählung waren oder Bequemlichkeit bzw. objektiven Hinderungsgründen entsprangen, läßt sich nicht feststellen. Tatsache ist jedoch, daß nach einigen Anlauf-

schwierigkeiten letztendlich eine ausreichende Anzahl von Zähler/Zählerinnen zur Verfügung stand.

Allerdings kam es bei der Rekrutierung der Zähler mitunter zu Verstößen gegen gesetzliche Bestimmungen. Die ausgewählten Zähler mußten "die Gewähr für Zuverlässigkeit und Verschwiegenheit bieten" und sie durften nicht eingesetzt werden "in der unmittelbaren Nähe ihrer Wohnung und wenn auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit oder aus anderen Gründen zu besorgen ist, daß Erkenntnisse aus der Zählertätigkeit zu Lasten der Auskunftspflichtigen genutzt werden" (Paragr. 10 Abs.5 VZG). (2) Zusätzlich wurden die Zähler auf die Wahrung des Statistikgeheimnisses und zur Beheimhaltung von Erkenntnissen, die sie anlässlich der Zählertätigkeit gewonnen hatten, verpflichtet, wobei diese Verpflichtung auch für die Zeit nach der Zählertätigkeit galt (Paragr. 10 Abs. 4 VZG).

Trotz dieser eindeutigen Regelungen sollten z.B. in einer Gemeinde im Saarland Verwaltungsbedienstete aus dem Sozial-, Einwohnermelde- und Steueramt als Zähler eingesetzt werden; nach einer Intervention des Datenschutzbeauftragten wurde hier der Zählereinsatz neu organisiert (92 B.5.87). In einer niedersächsischen Gemeinde wurden der Leiter des Meldeamtes und mehrere Bedienstete der Meldestelle als Zähler eingesetzt, wogegen die Grün-Alternative Liste Dienstaufsichtsbeschwerden erhob. (taz 20.5.87)

Den Zählern wurde - in der Regel - ein Arbeitsbezirk zugewiesen, innerhalb dessen sie "jedes zu erfassende

Gebäude, jede Arbeitsstätte, jede Wohnung und jeden Haushalt mit seinen Personen aufzusuchen, die entsprechenden Erhebungsvordrucke zum Ausfüllen abzugeben sowie die Informationsmaterialien zur Volkszählung 1987 zu verteilen" (Würzberger/Störtzbach/Stürmer 1986, 942f.) hatten. Auch hierbei kam es mitunter zu Fehlern seitens der Zähler. Im "sensibelsten Bereich bei der Durchführung der Volkszählung" (Landesbeauftragter 1987, 93) wurden von den VoBo-Initiativen und der Presse eine Reihe von Verstößen gegen die oben aufgeführten Regelungen festgestellt; die baden-württembergische Datenschutzbeauftragte Leuze rief angesichts "eine(r) ganze(n) Reihe von Mängeln und Verstößen gegen Datenschutzbestimmungen" (FR 5.5.87) den Landtag an. Leuze kritisierte in ihrem Bericht an den baden-württembergischen Landtag u.a., daß Mitarbeiter von kommunalen Steuerämtern, Sozialämtern, Jugendämtern und anderen Leistungsgewährenden Stellen wie auch Arbeitsämtern von der Zählertätigkeit bisher nicht ausgeschlossen worden seien. Außerdem habe sich das Statistische Landesamt von den Handwerkskammern etwa 100.000 Adressen von Handwerksbetrieben - gespeichert auf Magnetband - geben lassen, um zu kontrollieren, ob die Firmen die Volkszählungsfragen zur Handwerkseigenschaft richtig beantworteten. Bei Unstimmigkeiten sollten Rückfragen erfolgen, darüberhinaus sei ein Abgleich mit eigenen Daten beabsichtigt. (FR 14.5.87)

Dem Akzeptanzgedanken zuwider liefen Überlegungen zweier baden-württembergischer Gemeinden, ihren Zählern

für das Aufspüren nicht angemeldeter Personen Sonderprämien zu zahlen (RP 28.2.87), ein Plan, von dem später abgerückt wurde (FAZ 4.5.87).

Vielfach wurden Bürgern Erhebungsbögen zugestellt, die entweder vom Zähler (RP 21.5.87) oder von anderen Auskunftspflichtigen (FR 16.5.87) bereits ausgefüllt worden waren.

Der Übereifer mancher Zähler resultierte aus den im VZG vorgesehenen unterschiedlichen Rückgabemöglichkeiten der Fragebögen. Denn die Auskunftspflichtigen konnten wählen, ob sie 1. die Fragen sofort und mündlich gegenüber dem Zähler beantworten, 2. die Fragebögen selbst ausfüllen und später dem Zähler offen oder in verschlossenem Umschlag aushändigen, oder 3. die Fragebögen gebührenfrei in einem amtlichen Umschlag an die örtliche Erhebungsstelle zurückschicken wollten (vgl. Paragr. 13 Abs. 4 VZG). Aus der Sicht der Erhebungsstelle war das letzte Verfahren das unpraktischste, denn es nahm die meiste Zeit in Anspruch. Deshalb sollte die Arbeit des Zählers "den Aufwand für »Nach«-Arbeiten in der Erhebungsstelle so gering wie möglich halten. Dies ist gewährleistet, wenn möglichst viele vollständig ausgefüllte Erhebungsbögen vom Zähler an die Erhebungsstelle zurückgegeben werden. Ein entsprechend motivierter Zähler wird dies eher schaffen als einer, der dieser Tätigkeit nur ungern nachkommt." (Philippczyk 1986, 345) Diese Motivation wurde im allgemeinen dadurch hergestellt, daß den Zählern unterschiedliche Vergütungen gezahlt wurden: "Für jeden

Haushalt, den der Zähler aufsucht, erhält er eine Vergütung von DM 2,-, ebenso für jede aufgesuchte Arbeitsstätte. Sofern die Erhebungsunterlagen vom Zähler an die Erhebungsstelle abgeliefert werden, wird eine weitere Vergütung von DM 4,- je Haushalt und Arbeitsstätte gezahlt." (Stadtdirektor Meerbusch 1987,2f.)

Wie bereits in Abschnitt 3.2.1 erwähnt, war die Rückgabemöglichkeit per Post vom Bundestag bewußt gewählt, um die Akzeptanz der Volkszählung zu steigern. Die Durchführungsbestimmungen der Gemeinden konterkarierten diese Regelung, indem durch einen finanziellen Anreiz die Zähler angehalten wurden, die Auskunftspflichtigen auf eine Rückgabe an den Zähler zu drängen. Dementsprechend waren häufig Zähler unterwegs, die überhaupt keine Rücksendeumschläge bei sich hatten oder die auf nicht rechtmäßige Weise (etwa durch das Befragen von Nachbarn, taz 19.5.87) versuchten, möglichst viele ausgefüllte Fragebögen zu erhalten.

Da die Erhebungsphase der Volkszählung in vielen, vor allem größeren Städten, noch nicht abgeschlossen ist, können noch keine Aussagen zu eventuellen Problemen bei der Aufarbeitung und Auswertung der erhobenen Daten gemacht werden. Im Vorfeld der Zählung haben im Zusammenhang mit den Diskussionen über die Datensicherheit Überlegungen zur Möglichkeit der Reidentifizierung der Volkszählungsangaben stattgefunden (vgl. Brunnstein 1987). Hierüber und über andere unterstellte

Mißbrauchsmöglichkeiten der Volkszählungsdaten wird in Kapitel 5.2 eingegangen.

Es läßt sich festhalten, daß es bei der Durchführung der Volkszählung eine Reihe von Implementationsproblemen gegeben hat - und es aller Voraussicht nach weiter gegeben wird. Die Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern werden sich in ihren zukünftigen Tätigkeitsberichten damit beschäftigen. Dies betrifft auch die Landesgesetze, die nach Paragr. 14 Abs. 1 zu verabschieden sind, bevor Ergebnisse der Volkszählung an Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt werden dürfen. Bisher gibt es solche Gesetze nur in Rheinland-Pfalz und Hessen (vgl. Kommunalpolitische Blätter 6/1987,471).

Sämtliche aufgeführten Probleme resultieren aus der Organisation und der Anlage der Volkszählung als Totalerhebung unter Einsatz von Zählern. Sie gründen nicht in Aktivitäten der VoBo-Bewegung (siehe dazu ausführlich Kapitel 5.3). Allerdings haben alle von den Medien veröffentlichten Unzulänglichkeiten der Erhebungsphase den Volkszählungsgegnern "Munition" für ihre Kampagnen geliefert. Andererseits war es die VoBo-Bewegung, die viele der bekanntgewordenen Verstöße gegen Regelungen des VZB aufgespürt und öffentlich bekannt gemacht hat, wobei es selbstverständlich nicht das Ziel war, diese Verstöße im Sinne einer ordnungsgemäßen Durchführung

der Zählung abzustellen, sondern deutlich zu machen, daß die im Vorfeld geäußerten Befürchtungen gerechtfertigt waren. Die Durchführungsprobleme lassen sich als weiteren Faktor für Akzeptanzprobleme bei der Volkszählung festhalten.

## 5. Verlust von spezifischer Unterstützung:

### Der Widerstand gegen die Volkszählung

Dem Politikfeld Datenschutz, das eng mit dem Politikfeld Volkszählung zusammenhängt, wird von der Bevölkerung im allgemeinen kaum Bedeutung beigemessen. Bei einer Umfrage des Mannheimer Instituts für praxisorientierte Sozialforschung vom Frühjahr 1984, in der nach den wichtigsten Zielen der Regierung der Bundesrepublik gefragt wurde, rangierte der Datenschutz in der Liste der Dringlichkeiten an letzter Stelle (vgl. DSB 1/85, 13f.). Die geringe Konflikt- und Organisationsfähigkeit des Datenschutzes resultiert aus seinem spezifischen Wesen: weder ist Datenmißbrauch für den einzelnen sinnlich erfahrbar, noch sind Datenschutzregelungen unmittelbar nachvollziehbar und vom einzelnen zu bewerten. Darüberhinaus ist die Rechtsmaterie überaus kompliziert, so daß das Wissen über Datenschutz und Datenschutzregelungen relativ gering ist (vgl. Becker 1984, 420f.).

Angesichts dieser Befunde ist es bemerkenswert, daß das Thema Volkszählung eine breite öffentliche Aufmerksamkeit finden konnte. Die Konflikt- und Organisationsfähigkeit der Volkszählung läßt sich auf folgende Umstände zurückführen:

1. Die Volkszählung betraf jeden Einwohner der Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen. Die Auskunftspflicht nach Parag. 12 VZB regelte die unterschiedlichen Fragenprogramme für die einzelnen Teile der Volkszählung: Volks- und Berufszählung, Gebäudezählung,

Wohnungszählung, Arbeitsstättenzählung. Demzufolge hatten manche Einwohner mehr Fragen zu beantworten als andere, ggfls. mußten sie sogar drei oder mehr Erhebungsbögen ausfüllen (z.B. als selbständige Hausbesitzer oder als Erziehungsberechtigte für die eigenen Kinder); es gab jedoch keinen Bewohner der Bundesrepublik, der nicht der Auskunftspflicht unterlag. Darin unterscheidet sich das VZG von anderen Gesetzen, die nur bestimmte Bevölkerungsgruppen betreffen. (1)

2. Die Volkszählung betraf alle Einwohner der Bundesrepublik zur gleichen Zeit. Zum Stichtag 25. Mai 1987 waren die Auskünfte zu erteilen. In der Praxis stellte sich dies so dar, daß mehrere Wochen vor und nach dem Stichtag die Zähler mit den Erhebungsvordrucken unterwegs waren und um Beantwortung der Fragen baten. Die Diskussionen über Sinn und Zweck der Volkszählung in den Medien - und vermittelt dadurch im persönlichen Umfeld des einzelnen - fanden deshalb im wesentlichen von Anfang März bis Anfang Juni 1987 statt, so daß sich die öffentliche Aufmerksamkeit in einem eng begrenzten Zeitraum bündelte. (2)

3. Der Widerstand gegen die Volkszählung konnte auf den Erfahrungen des Jahres 1983 aufbauen. Schon im Vorfeld der für 1983 geplanten Volkszählung hatte sich eine VoBo-Bewegung gebildet, die verschiedene Formen des Protestes anwandte und die inhaltliche Auseinandersetzungen über das Thema Volkszählung erzwang. Die VoBo-Bewegung 1987 konnte hieran nahtlos anschließen, indem sie z.B. die Argumentationslinien wiederholte

bzw. aktualisierte. Die reibungslose Übernahme der damaligen Vorarbeiten äußerte sich u.a. darin, daß Plakate und Aufkleber neu aufgelegt wurden. (Vgl. auch die Zusammenstellung von Plakaten und Karikaturen aus dem Jahre 1983 mit neueren Aufsätzen in: ABStA BH Kassel 1986.)

4. Der Widerstand gegen die Volkszählung konnte sich auf die "politische Infrastruktur" der Grün/Alternativen stützen. Einerseits sorgten die Grünen in den Parlamenten durch Anfragen und Protestaktionen für öffentliche Aufmerksamkeit, andererseits stellten sie ihren Apparat zur Verfügung, indem sie z.B. ihre Parteibüros als alternative Sammelstellen bekannt machten.

5. Das Politikfeld Volkszählung deckte sich nur teilweise mit dem Politikfeld Datenschutz; es bot auch Antipathien gegen das System, gegen staatliche Planung und gegen Bürokratisierungstendenzen die Möglichkeit zur Artikulation (vgl.5.2).

Schon frühzeitig wurden Mißtrauen und Widerstände gegen die Volkszählung diagnostiziert. Eine Ende 1985 von FORSA im Auftrag des Statistischen Bundesamtes durchgeführte repräsentative Umfrage ergab, daß sich nur 56 % der Befragten ganz sicher an der Volkszählung beteiligen wollten. 32 % äußerten sich ablehnend, neigten aber nach der Information über die gesetzliche Auskunftspflicht doch zur Teilnahme, während rund 12 % verweigern wollten (vgl. FORSA 1986/FR 25.3.86). Im Februar 1987 ermittelte das Institut für Demoskopie Al-

lensbach, daß 41 % der Befragten für die Volkszählung, 29 % unentschieden und 30 % dagegen seien (vgl. taz 7.5.87), und noch einen Monat später stellte EMNID fest, 36 % wüßten nicht, wie sie sich verhalten sollten, während 14 % boykottieren wollten (vgl. taz 31.3.87).

Die baden-württembergische Datenschutzbeauftragte Leuze beschrieb im Januar 1987 ihre Eindrücke folgendermaßen: "Wie die Volkszählung 1987 bei der Bevölkerung ankommt, weiß heute noch keiner so recht. Natürlich höre ich immer wieder auch kritische Stimmen: Viele sind durch die hektischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre immer noch verunsichert; gerade ältere Menschen haben wenig Vertrauen in das Vorhaben. Andere irritiert, daß sie praktisch die selben Fragen beantworten müssen, wie sie der Volkszählungsbogen 1983 vorsah, und fragen enttäuscht, was eigentlich der Karlsruher Richterspruch bewirkt hat. (...) Natürlich war auch das monatelange Berangel zwischen Land und Kommunen wegen der Kostenerstattung nicht vertrauensbildend. Erhebliche Irritationen löste die dabei gemachte Äußerung des Stuttgarter Oberbürgermeisters und gleichzeitigen Präsidenten des Städtetages, Manfred Rommel, aus, er gäbe eine erneute Verschiebung der Volkszählung zu erwägen. Unbehagen ruft auch der Plan mancher Städte und Gemeinden hervor, die EDV zur Kontrolle des Rücklaufs der ausgefüllten Volkszählungsbogen einzusetzen und deshalb die Namen und Anschriften aller auskunfts-

pflichtigen Bürger in Rechenzentren zu speichern. Schließlich gibt es erklärte Gegner der Volkszählung, die bereits wieder zum Boykott aufrufen. Ob die im Begenzug gestartete Informationskampagne der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder geglückt ist, mag jeder für sich entscheiden. Ebenso muß sich erst zeigen, ob sie die gegenläufigen Strömungen auffangen kann." (Leuze 1987)

Etwa zum gleichen Zeitpunkt meinte der Republikanische Anwaltsverein festzustellen, daß das Mißtrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Volkszählung '87 "ebenso stark (ist) wie das berechtigte Mißtrauen gegenüber der Volkszählung 1983." (RAV 1987) Zwei Indikatoren führte er für diesen Befund an: "Aus dem Umstand, daß sich bei weitem nicht die erhoffte Zahl der freiwilligen Zähler gefunden hat, läßt sich auf die Nichtakzeptanz der Volkszählung nach wie vor schließen. Ein ähnlicher Indikator sind die überall entstandenen Volkszählungsboykottinitiativen." (RAV 1987)

Schließlich suchte der hamburgische Datenschutzbeauftragte Schapper schon bei der Vorlage seines Tätigkeitsberichts für das Jahr 1986 nach einer Begründung für ein eventuelles Scheitern der Volkszählung: "Die allem Anschein nach vorhandene Reserve eines nicht unbedeutenden Anteils der Bevölkerung gegen eine Totalerhebung mit Auskunftszwang und die nicht auszuschließende Möglichkeit, daß kein vollständiges und richtiges Ergebnis zustande kommt, lassen die Frage entstehen, ob der Gesetzgeber nicht besser daran getan hätte, die mit

Auskunftspflicht versehenen Merkmale auf ein Mindestmaß zu begrenzen, statt wie im VZG 1987 vorgesehen alle Angaben zwangsweise zu erheben." (Hamburgischer Datenschutzbeauftragter 1987,39)

Widerstand gegen staatliche Maßnahmen kann sich auf zweierlei Weise artikulieren: individuell und kollektiv. So lassen sich auch bei der Volkszählung 1987 sowohl individueller als auch organisierter Protest feststellen. Selbstverständlich besteht zwischen beiden Formen eine Wechselwirkung, bei der weiteren Betrachtung sollen sie jedoch analytisch getrennt werden. Dabei wird unter individuellem Protest der private, "versteckte" Protest des einzelnen verstanden, während organisierter Protest auf die öffentlich und "offen" agierende VoBo-Bewegung und ihre Mitglieder bezogen ist.

### 5.1 Individueller Protest

Individueller Protest gegen die Volkszählung konnte sich auf unterschiedliche Weise äußern. Er reichte von "kleinen Mogeleyen" beim Ausfüllen der Erhebungsvordrucke über den Besuch von Informationsveranstaltungen und die Mitarbeit in VoBo-Initiativen bis hin zur Anwendung von Rechtsmitteln gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung. Im folgenden soll nur der sog. "weiche Boykott", der sich in verweigerten, falschem oder unvollständigem Ausfüllen der Erhebungsvordrucke niederschlug, betrachtet werden. Alle anderen Protest-

formen werden der VoBo-Bewegung zugeordnet und in Kapitel 5.2 behandelt.

Wer sich allein, ohne Unterstützung einer VoBo-Initiative, gegen die Volkszählung wehren wollte, konnte dies am einfachsten und ungefährlichsten durch das Falschausfüllen der Erhebungsvordrucke tun. Zwar sind nach Paragr. 12 VZB in Verbindung mit Paragr. 15(4) BStatG die Fragebögen wahrheitsgemäß und vollständig auszufüllen, bewußtes Fälschen und Auslassen war den Auskunftspflichtigen jedoch nur schwer nachzuweisen. Allenfalls grobe Verfälschungen ließen sich mit Hilfe von Plausibilitätsüberprüfungen feststellen (vgl. hierzu Stichworte o.J., 21f.). Über die Anzahl der auf diese Weise ermittelten Falschausfüller lassen sich gegenwärtig noch keine Angaben machen, da die Plausibilitätskontrollen erst beim maschinellen Einlesen der Erhebungsvordrucke in den Statistischen Landesämtern durchgeführt werden. Dazu muß jedoch erst die Volkszählung in den einzelnen Erhebungsstellen abgeschlossen sein. Gegenwärtig ist das noch nicht überall der Fall.

Vorläufige Aussagen lassen sich dagegen über die Zahl der unvollständig ausgefüllten Fragebögen treffen. Von den in Paragr. 13 (4) VZB vorgesehenen Rückgabemöglichkeiten der Bögen wählten ca. 50 % die Rücksendung per Post. Von den auf diese Art zurückgeschickten Bögen wiesen Anfang Juli 1987 in Niedersachsen 20 % bis 60 % und im Saarland 50 % Lücken auf. Die Erhebungsstelle Frankfurt stellte nach Durchsicht von 20 % der Fragebö-

gen fest, daß jeder dritte fehlerhaft oder unvollständig ausgefüllt worden war (FR 5.8.87). Nicht feststellen läßt sich, ob die Bögen aus Nachlässigkeit bzw. aufgrund von Verständnisschwierigkeiten unvollständig ausgefüllt wurden, oder ob dahinter Boykottabsichten steckten. Während die Erhebungsstellen und die Bundesregierung ersteres vermuteten, unterstellte das Koordinierungsbüro der VoBo-Initiativen letzteres. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, daß der Anteil der unvollständig ausgefüllten Fragebögen in Universitätsstädten sehr hoch und auf dem Lande sehr niedrig war (vgl. FR 4.7.87).

Sichere Aussagen über die Höhe des individuellen Protests gegen die VZ durch weichen Boykott werden jedoch auch nach Auswertung der Volkszählung nicht zu treffen sein.

Gleiches gilt für die Motive, die Bürger veranlaßten, ihre Erhebungsvordrucke unvollständig oder falsch auszufüllen. Die Palette der Begründungen, die zu einer Ablehnung und eventuell zu einer Nicht-Beteiligung an der Volkszählung führten, ist ausgesprochen breit. Da dies in gleicher Weise auch für die Motivation zur Mitarbeit in einer Boykottinitiative gilt, erfolgt eine vorsichtige Klassifizierung im nachfolgenden Abschnitt über die VoBo-Bewegung.

## 5.2 Die Volkszählungsboykott-Bewegung

Kollektiver Protest gegen die Volkszählung äußerte sich durch die Bildung von Bürgerinitiativen, die im gesamten Bundesgebiet den Widerstand zu organisieren versuchten (vgl. die Auflistung von ca. 500 Initiativen in taz 5.5.87) (3). Bürgerinitiativen sind "spontane, zeitlich in der Regel begrenzte, organisatorisch lockere Zusammenschlüsse von Bürgern, die sich außerhalb der traditionellen Institutionen und Beteiligungsformen der repräsentativen Parteiendemokratie zumeist aus konkretem Anlaß als unmittelbar Betroffene zu Wort melden und sich, sei es im Wege der Selbsthilfe, sei es im Wege der öffentlichen Meinungswerbung und der Ausübung politischen Drucks, um Abhilfe im Sinne ihres Anliegens bemühen" (Guggenberger 1980,19). Sämtliche der aufgeführten Definitionsmerkmale lassen sich bei den VoBo-Initiativen wiederfinden.

1. Zeitliche Begrenzung. Die ersten VoBo-Initiativen bildeten sich 1986, so daß Anfang Dezember 1986 in Wiesbaden ihr erstes bundesweites Koordinierungstreffen stattfinden konnte (vgl. taz 9.12.86). Das Auseinanderfallen der Initiativen erfolgte im Verlauf der Sommerferien 1987, als die Volkszählung aus den Medien und damit aus der öffentlichen Diskussion verschwunden war und das Interesse auch ursprünglich aktiver Mitglieder vehement nachließ. Die VoBo-Bewegung existierte also ca. ein halbes Jahr.

2. Organisatorisch lockerer Zusammenschluß von Bürgern. Wie andere Bürgerinitiativen sahen sich auch die

VoBo-Initiativen mit der Problematik der unregelmäßigen und sporadischen Mitarbeit der Beteiligten konfrontiert. Analog zum Diskussionsstand um die Volkszählung in den Medien verlief die Mitarbeit in den Initiativen – gemessen etwa an der Anzahl der Interessierten bei Veranstaltungen und regelmäßigen Treffen – in Form einer "Konjunktur-Welle": ansteigend etwa ab April 1987 mit dem Höhepunkt im Mai, danach abflauend und nach den Sommerferien nahezu vollständig zum Erliegen kommend.

3. Arbeit außerhalb traditioneller Institutionen und Beteiligungsformen. Die Volkszählungsinitiativen wurden zwar nahezu überall von den Grünen/Alternativen unterstützt, die ihre Parteibüros als "Sammelstellen" für die Erhebungsvordrucke zur Verfügung stellten, in den Räten Resolutionen einbrachten und Anfragen an die Verwaltungen richteten, um öffentliche Aufmerksamkeit auf das Thema zu ziehen. Trotzdem waren die Initiativen überparteilich und außerparlamentarisch. (Vgl. dazu 5.3)

4. Unmittelbar betroffen und konkreter Anlaß. Wie schon in Abschnitt 5.1 ausgeführt, betraf die Volkszählung jeden Einwohner der Bundesrepublik unmittelbar und nahezu zum gleichen Zeitpunkt.

5. Selbsthilfe und öffentliche Meinungswerbung/politischer Druck. Im wesentlichen zwei Zielen dienten die Boykottaktivitäten, Informationsveranstaltungen und regelmäßigen Treffen der VoBo-Initiativen: der Verbreiterung ihres Unterstützerkreises, um möglichst viele Einwohner von den vermuteten Gefahren der Volkszählung zu

überzeugen und zum gemeinsamen Widerstand zu bewegen, sowie der Planung von öffentlichkeitswirksamen Aktionen und der Beratung über rechtlicher Schritte gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung.

6. Abhilfe im Sinne ihres Anliegens. Die VoBo-Initiativen hatten sich ein einziges Ziel gesetzt: die Durchführung der Volkszählung zu erschweren, wenn möglich ganz zu verhindern. Diesem Anliegen dienten alle Aktivitäten.

Die Bürgerinitiativen gegen die Volkszählung bildeten zusammen die VoBo-Bewegung, die wiederum als Teil der Bürgerrechtsbewegungen, die sich gegen Einschränkungen bürgerlicher Rechte und Freiheiten wenden, angesehen werden kann. Dementsprechend kamen z.B. von der "Humanistische Union" (FR 2.4.87) (4) und dem "Komitee für Demokratie und Grundrechte" (vgl. offenen Brief an die Bundestagsabgeordneten der SPD, in: taz 15.4.87) organisatorische und argumentative Unterstützung.

Darüber hinaus läßt sich die VoBo-Bewegung als Teil der "Neuen sozialen Bewegungen" betrachten, denn sie wies ähnliche Ziele, Organisationsstrukturen und politische Verfahrensweisen auf, wie etwa die Anti-Atomkraft, die ökologie-, Friedens- und Frauenbewegung. Im Gegensatz zu diesen, aus denen heraus sie sich konstituierte, war ihr jedoch - wie bereits erwähnt - keine lange Lebensdauer beschieden. Schmidt (1984,4ff.) arbeitete u.a. folgende konstitutiven Elemente für Neue

soziale Bewegungen heraus, die sich bei der VoBo-Bewegung wiederfinden:

- sie repräsentierte eine spezielle Form des kollektiven Protestes gegen bestehende Lebensverhältnisse und Verfahren und Ergebnisse der politischen Willensbildung und Konfliktregulierung;

- sie war nicht formal organisiert, wies keine geregelte Mitgliedschaft auf und beruhte auf organisatorisch locker zusammengefügt identitätsstiftenden Gruppen außerhalb der etablierten politischen Institutionen;

- sie verfügte über ein größeres Repertoire an Beteiligungsformen, über konventionelle (z.B. Abfassung von Petitionen) ebenso wie über unkonventionelle (z.B. Demonstrationen, Sit-ins, kalkulierte Regelverletzungen);

- sie hatte eine starke Abneigung gegenüber einer Politik, die von oben, technokratisch und bürokratisch und ohne basisdemokratische Fundierung und Rückkopplung erfolgt.

Ein großer Teil der Aktiven der VoBo-Bewegung - besonders in den Großstädten - kam unzweifelhaft aus den Neuen sozialen Bewegungen, für die die Feststellung von Nelles zutrifft, daß sie "einem permanenten und schnellen Wandlungsprozeß (unterliegen). Die konkreten politischen issues und Inhalte, um die es im Einzelfall geht, haben weniger eine substantielle als eine symbolische Bedeutung. Sie sind daher im Prinzip austausch-

bar und schnellen Wandlungen unterliegen." (Nelles 1984, 427, Herv.im Original)

Daneben beteiligten sich aber auch Organisationen der alternativen und linken Szene am Volkszählungsboykott: außer den Grün/Alternativen (vgl. z.B. Aufruf der GAL, in: taz 8.4.87) etwa die Jungsozialisten (FR 25.2.87), die Jungdemokraten (FR 16.3. 87) und die DKP (UJZ 18.2.87).

Jedoch reichte der Protest gegen die Volkszählung bis weit in "bürgerliche" Kreise hinein. Auch für die VoBo-Bewegung 1987 gilt die Feststellung des BVerfG aus dem Jahre 1983: "Die durch dieses Gesetz angeordnete Datenerhebung hat Beunruhigung auch in solchen Teilen der Bevölkerung ausgelöst, die als loyale Staatsbürger das Recht und die Pflicht des Staates respektieren, die für rationales und planvolles staatliches Handeln erforderlichen Informationen zu beschaffen." (BVerfG 1983,1)

Dieser Sachverhalt äußerte sich in dem gesellschaftlichen Querschnitt der die Volkszählung ablehnenden und/oder zum Boykott aufrufenden Organisationen. Zu erwähnen sind im juristischen Bereich die Vereinigung Demokratischer Juristen (VDJ) (Demokratie und Recht 1/87, S.116f.), der Republikanische Anwaltsverein (FR 18.2. 87) und der 11. Strafverteidigertag in Osnabrück (FR 11.5.87). Im Bereich Statistik/Informatik finden sich eine Gruppe von Freiburger Sozialwissenschaftlern (FR 25.4.87), 60 Stadtplaner und -innen aus dem gesamten

Bundesgebiet (taz 8.5.87) und eine Konferenz bundesdeutscher Informatikstudenten (mit Vertretern aus 27 Fachschaften von Hochschulen, Universitäten und Fachhochschulen) (FR 9.5.87). Darüberhinaus äußerten sich ablehnend im theologischen Bereich u.a. die Evangelischen Studentengemeinden in der Bundesrepublik und West-Berlin (ESB) (FR 11.5.87) und 15 reformierte Pastoren aus Ostfriesland (FR 13.5.87).

Aber auch innerhalb von SPD und Gewerkschaften, die die Volkszählung grundsätzlich unterstützten, äußerte sich Protest.

Obwohl die SPD-Bundestagsfraktion mit überwältigender Mehrheit dem VZB 87 zugestimmt hatte, lehnte der SPD-Unterbezirk Aachen im Dezember 1986 einstimmig die Volkszählung ab, "da ein Mißbrauch der erfaßten Daten nicht ausgeschlossen werden" könne. Gleichzeitig wurde der Bundestag "aufgefordert, das derzeitige Gesetz zur Volkszählung rückgängig zu machen" (hektogr. Manuskript). Andere Unterbezirke - etwa Rhein-Neckar (taz 7. 4.87) - beschlossen später ähnliche Resolutionen gegen die Zählung.

Außer der Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialisten (vgl. Aufruf zum Boykott der Volkszählung, in: taz 9./ 11.4.87) sprachen sich im Verlauf der Diskussionen um die Volkszählung auch die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen (AsJ) in Hamburg für eine Aussetzung der Volkszählung aus (FR 2.4.87). Während der Bundesvorsitzende der AsJ diesen Beschluß unterstützte,

schloß sich der Bundesvorstand ihm jedoch nicht an (FR 8.4.87).

Verständnis für Boykottaufrufe äußerten schließlich auch führende SPD-Bundespolitiker. So sagte die Rechts-  
 expertin Herta Däubler-Gaelin, daß die Volkszählung  
 scheitern müsse, wenn es nicht gelänge, das Grundmiß-  
 trauen der Bevölkerung abzubauen, das auf einer fal-  
 schen Einstellung des Bundesinnenministers zum Daten-  
 schutz beruhe. (FR 26.2.87) Der niedersächsische SPD-  
 Fraktionsvorsitzende Gerhard Schröder meinte, man solle  
 Boykottaufrufe nicht überbewerten. "Der Staat gehe  
 nicht unter, wenn die Volkszählung verhindert werde,  
 und ebensowenig blühe er auf, wenn sie gelinge." (FR  
 30.3.87) Schließlich äußerte der Bundestagsfraktions-  
 vorsitzende Hans-Jochen Vogel Verständnis für das Miß-  
 trauen, das viele Bürger gegen die Volkszählung hegten,  
 eine Skepsis, die nicht nur auf die Kampagnen der Grü-  
 nen sondern auch auf den Umgang der Bundesregierung mit  
 dem Datenschutz zurückzuführen sei (FR 6.5.87).

Ähnlich diffus stellte sich die Situation bei den  
 Gewerkschaften dar. Obwohl sich der DGB-Vorsitzende  
 Breit für die Volkszählung ausgesprochen (FR 25.2.87)  
 und der DBB-Bundesvorstand am 10.3.87 einen entspre-  
 chenden Beschluß gefaßt hatte (vgl. Hörfunk, Fernsehen,  
 Film 5/87,7), äußerten sich verschiedene Einzelgewerk-  
 schaften gegen die Zählung und riefen teilweise zum  
 Boykott auf: die Hamburger BEW (taz 14.1.87), die  
 Frankfurter HBV (FR 13.3.87), die Reutlinger Kreisver-

waltung der IG Metall (taz 7.4.87), die Hamburger IG Druck und Papier (taz 5.5.87) und die IG-Metall-Frauen und IG-Metall-Jugend in Frankfurt (FR 14.5.87). Darüberhinaus äußerte der DGB-Bundesjugendausschuß einstimmig Verständnis für die kritische Einstellung der Bevölkerung zur Volkszählung und stellte fest, die Gewerkschaften hätten sich insgesamt von der geplanten Form und dem Durchführungsverfahren der Volkszählung distanzieren sollen. (FR 2.4.87)

Die Gründe für eine Ablehnung der Volkszählung waren vielfältig. Wenn im folgenden eine grobe Klassifizierung versucht werden soll, so handelt es sich weder um eine vollständige noch gar um eine mit harten Daten gestützte. Sie erfolgte aufgrund von zufälligen Äußerungen, die dem Autor gegenüber in persönlichen Gesprächen gemacht wurden, die sich jedoch in Flugschriften der VoBo-Bewegung und Stellungnahmen anderer Beobachter wiederfinden. Häufigkeitsverteilungen zu den einzelnen Typen liegen aus den in der Einleitung erwähnten methodischen und forschungspraktischen Gründen nicht vor.

1. Bürokratieablehnung und Technikskeptizismus. Ein Grund für eine kritische Einstellung zur Volkszählung wird in einer allgemeinen Bürokratieablehnung in Verbindung mit skeptischen Einstellungen zur (Computer-) Technik zu sehen sein. Der hessische Datenschutzbeauftragte Simitis stellte im Zusammenhang mit der gescheiterten Volkszählung 1983 fest, was auch für 1987 zu

vermuten ist: "Hinter dem Protest verbarg sich weit mehr als nur die Reaktion einer bestimmten, wie immer definierten Gruppe. Die vom Volkszählungsgesetz vorgeschriebene »Totalerhebung« konfrontierte jeden einzelnen mit einem Fragebogen und versperrte gleichzeitig durch die gesetzliche Auskunftspflicht alle Auswege. Die angestauten Vorbehalte gegenüber einer in ihren Konsequenzen nicht mehr durchschaubaren Technologie wurden damit ebenso mobilisiert und potenziert wie die weit verbreitete Skepsis gegenüber der staatlichen Bürokratie." (Simitis 1984,398) Kritik an der Volkszählung wurde hierbei weniger an dem Instrument Zählung geübt, als vielmehr an dem Gebrauch der erhobenen Daten. Einerseits wurde davon ausgegangen, daß der Staat sowieso nicht aufgrund von Daten und Informationen, sondern aufgrund politischer Vorgaben entscheide, andererseits wurde unterstellt, daß die Volkszählungsergebnisse allenfalls als "Sachzwänge" fungieren würden, um getroffene Entscheidungen der Öffentlichkeit gegenüber im Nachhinein zu legitimieren.

2. Bedingte Planungsfeindlichkeit. Die Kritiker der Volkszählung betonten bei jeder Gelegenheit, daß sie grundsätzlich für eine vorausschauende, planende Politik seien. Allerdings werde unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen staatliche Planung selten im Sinne der Bürger betrieben. "Die derzeitige Entwicklung der informationellen Erfassung der Gesellschaft und der Bürger (...) macht eine Bürgerbeteiligung, eine demo-

kratische Gestaltung der Gesellschaft immer illusorischer. Planungsentscheidungen werden immer undurchschaubarer. Der Bürger/die Bürgerin wird verplant – ob er/sie will oder nicht. Er/sie wird verplant nach Interessen, die grundsätzlich nicht seine/ihre sind. (...) Die Volkszählung ist ein technokratisches Herrschaftsinstrument. Es dient in erster Linie der Herrschaftsplanung und nicht dem informationellen Selbstbestimmungsrecht.“ (DVD, 3f.)

In diesem Zusammenhang wurde immer wieder auf Fehlplanungen nach der letzten Volkszählung hingewiesen. "Trotz umfangreichster Datenerhebungen sind bisher immer wieder politische Fehlentscheidungen von gravierendem Ausmaß getroffen worden. Datenerhebungen haben uns nicht davor bewahrt, daß in fast allen Großstädten anonyme und menschenfeindliche Wohnsilos gebaut wurden. Auch haben Erhebungen über Arbeitslosigkeit allenfalls dazu beigetragen, sie besser zu verwalten, nicht aber dazu, ihren Abbau in irgendeiner Form planbar zu machen.“ (Rottmann/Strohm 1986, 137f.)

3. VoBo aus Angst vor Datenmißbrauch. Der Kern der Auseinandersetzungen um die Volkszählung drehte sich um mögliche Formen des Mißbrauchs bzw. des nicht rechtmäßigen Gebrauchs der Volkszählungsdaten. Dies umfaßte alle Phasen der Zählung, von der Verteilung der Erhebungsvordrucke und ihrer Aufbereitung in den Erhebungsstellen, bis zu ihrer Auswertung und der Verarbeitung der Daten in den Statistischen Landesämtern.

Eine besondere Rolle spielten dabei - vermutete - Möglichkeiten zur Re-Identifizierung der Volkszählungsdaten (vgl. Brunnstein 1987). Der Informatiker Brunnstein kam nach Experimenten mit einer künstlich aufgebauten Datenbank aus 100.000 Personen zu folgendem Ergebnis: "Erstens: Es gibt kaum Personen innerhalb des Datenbestandes, die nicht anhand der über sie gespeicherten Merkmale re-identifizierbar wären. Zweitens: Mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen kann schon mit wenigen Merkmalen wie Geburtsjahr/Halbjahr, Geschlecht, Beruf, Wirtschaftsabteilung, Schul- und Ausbildungsabschlüssen re-identifiziert werden. Die Frage, ob die Volkszählungsdaten »faktisch anonym« sind, kann somit eindeutig beantwortet werden: Es ist mit geringem Aufwand an Personal, Zeit und Geld möglich, aus den Daten der Volkszählung 1987 auf praktisch jede einzelne Person zurückzuschließen. Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Daten »faktisch anonym« sein müßten, erfüllt das Volkszählungsgesetz 1987 nicht." (Brunnstein 1987,75f.)

In diesen Zusammenhang gehört auch die Ablehnung der Volkszählung aufgrund negativer Erfahrungen mit Volkszählungen im nationalsozialistischen Deutschland (vgl. Aly/Roth 1984, Bennhold 1987). Dementsprechend sprachen sich die "Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN)" (UZ 25.2.87) wie auch "Mitglieder der Jüdischen Gruppe Berlin" (taz 18.3.87) für einen Boykott der Zählung aus (5).

Aktuelle Erfahrungen veranlaßten 100 ehemalige Bürgerinnen und Bürger der DDR sich in einem offenen Brief an die Bundesregierung gegen die Volkszählung auszusprechen. Sie zogen einen Vergleich zu dem "Überwachungssystem des Staatsapparates" der DDR und betonten, daß sie nicht bereit seien, "erneut ähnliche Formen des staatlichen Machtmißbrauchs hinzunehmen. In einer zwangsweisen Durchsetzung der Volkszählung durch die Bundesbehörden sehen wir den Versuch einer Disziplinierung der Menschen nach einem uns bekannten Muster." (FR 7.5.87)

Den mit der Durchführung der Zählung Betrauten wurde nicht unbedingt böser Wille unterstellt, wenn es zu mißbräuchlicher Verwendung der Volkszählungsdaten kommen sollte. Leuze verwies darauf, daß die Mitarbeiter in der Erhebungsstellen, die ansonsten in anderen Stellen der Verwaltung arbeiten, unbewußt auf die ihnen zur Kenntnis gelangten Daten zurückgreifen könnten. Es "gibt keine Garantie, daß nichts aus den ausgefüllten Volkszählungsbogen in Verwaltungsentscheidungen einfließt. Das gesetzliche Verwertungsverbot allein vermag dies nicht sicher zu verhindern. Denn in die Verwaltungsentscheidungen eines Mitarbeiters werden immer auch seine beruflichen Erfahrungen mit einfließen - ganz gleich, ob ein solches Verwertungsverbot besteht oder nicht. Wie schrieb mir doch einmal ein Oberbürgermeister als es um ein Verwertungsverbot in anderem Zusammenhang ging: »Beim besten Willen ist es mir nicht

gelingen, bis heute zu vergessen, was mein Gedächtnis beim Durchlesen ... bemerkt hat«." (Leuze 1987)

4. VoBo aus Angst vor dem Überwachungsstaat. Dieser Argumentationsstrang betrachtete die Volkszählung nicht als isoliertes Politikereignis, sondern band es in einen größeren gesellschaftlichen Zusammenhang ein. "Die Volkszählung aktualisiert das Unbehagen, Mißtrauen und die Angst der Bürger vor dem Weg in den totalen Überwachungsstaat, mit dem Endpunkt des »Bläsernen Menschen«." (RAV 1987) Zusammen mit den 1986 diskutierten "Sicherheitsgesetzen" wurde die Volkszählung als Teil - bei manchen Kommentatoren nicht einmal als gewichtiger Teil - einer umfassenden Überwachungsstrategie des Staates angesehen. (Vgl. dazu die Anlage des Bandes von Kutschka/Paech 1986). "Die an sich ungefährliche Volkszählung wird stellvertretend vertaufelt." (Hondrich 1987)

5. VoBo als Mittel zum Zweck. Nicht zuletzt diente die Volkszählung dazu, Protest gegen den Staat bzw. staatliche Maßnahmen zu äußern, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Zählung selbst standen. Ein Beispiel für die Ablehnung der Volkszählung als Mittel zum Protest war der Beschluß des Vorstands des Bauern- und Winzerverbandes an Nahe und Glan, seine 1.700 Mitglieder zum Boykott der VZ aufzurufen, um gegen die Agrarpolitik der Bundesregierung zu protestieren. "»Warum«, so fragt der Verbandsvorsitzende, »sollen wir ia-

er gesetzestreu sein, wenn die Regierung gegen ein seit 30 Jahren bestehendes Landwirtschaftsgesetz verstößt, in dem festgelegt ist, daß die Landwirtschaft an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilnimmt?" (taz 10.3.87) Der Koordinierungsausschuß der Friedensbewegung schloß sich der Boykottforderung der Grünen an, um dadurch ein "Plebiszit des Mißtrauens gegen die Regierenden" zu erreichen (FR 26.2.87).

Aber auch für den Bereich Datenschutz hatte der Volkszählungsboykott vermittelnde Funktion, wie der Republikanische Anwaltsverein in seiner Stellungnahme zur Volkszählung feststellte: "Der Bürger hat ansonsten keine Gelegenheit und sieht sich nicht in der Lage, sich gegen Personalinformationssysteme, gegen private Datenerfassungssysteme bei Banken, Versicherungen etc., gegen die Speicherung seiner Daten bei Behörden, Polizei und Geheimdiensten zu wehren. Die Volkszählung bietet eine Möglichkeit, in einem Akt bürgerlichen Ungehorsams gegen diese Tendenzen ein deutliches NEIN zu setzen." (RAV 1987)

6. VoBo aus Systemgegnerschaft. Von der Regierung und den Koalitionsfraktionen ist den Volkszählungsgegnern häufig Systemgegnerschaft unterstellt worden. Dementsprechend wurde die VoBo-Bewegung von Bundeskanzler Kohl in die Nähe von Faschisten und von Bundesinnenminister Zimmermann in die Nähe von Terroristen gerückt. Von der VoBo-Bewegung selbst gibt es keine Äußerungen, aus denen hervorgeht, daß mit dem Protest gegen

die Volkszählung das System als Ganzes getroffen werden sollte. Trotzdem ist davon auszugehen, daß die Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern für das Jahr 1987 die VoBo-Bewegung erwähnen und sie als teilweise verfassungswidrig charakterisieren werden (vgl. zu diesem Komplex Kapitel 6.).

Es versteht sich von selbst, daß die hier analytisch strikt getrennten Begründungsstränge in vielfältiger Weise miteinander verwoben waren, sich überlagerten und verstärkten.

In Kapitel 2.3 wurden mehrere Kriterien aufgeführt, die die Geltungskraft der Mehrheitsregel beschränken. Implizit oder auch offen artikuliert fanden sich diese Kriterien in den Motiven der Volkszählungsgegner wieder.

Der Geltungsbereich von Mehrheitsentscheidungen, so ist oben festgestellt worden, ist eingeschränkt. Vor allem im privaten Bereich menschlicher Angelegenheiten - etwa im Verhältnis von Eltern zu ihren Kindern - werden vielfach Entscheidungen ohne Anwendung der Mehrheitsregel, sondern aufgrund von Befehl und Gehorsam getroffen. Bei der Volkszählung handelte es sich um ein Thema, das in einer Randzone zwischen öffentlichem und privatem Bereich angesiedelt war. Aus der Tatsache, daß personenbezogene Daten aus dem Privatleben erfragt wurden, um zur Lösung öffentlicher Probleme verwendet zu werden, ergab sich seine spezifischen Akzeptanzprobleme. Diese Problematik hatte das BVerfG in seinem VZ-Ur-

teil erkannt, als es einerseits zwar das "Recht auf informationelle Selbstbestimmung" eines jeden einzelnen postulierte, andererseits dieses Recht aber abschwächte: "Das Grundgesetz hat, wie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrfach hervorgehoben ist, die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden (...). Grundsätzlich muß daher der einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen." (BVerfG 1983, 10f.) In der VoBo-Bewegung ist diese Abwägung - so wird hier geschlossen - anders, nämlich zugunsten des Individuums, vollzogen worden. Die Mehrheitsentscheidung, mit der der Eingriff in die persönliche Sphäre des einzelnen legitimiert werden sollte, wurde als nichtig betrachtet.

Als ein Motiv für die Ablehnung der Volkszählung ist oben die Angst vor dem Überwachungsstaat identifiziert worden. Darunter wird ein Staat verstanden, der - wie in George Orwells "1984" beschrieben - vom einzelnen nahezu alles weiß bzw. wissen kann, um ihn verplanbar machen zu können; es ist der Staat, der keine individuellen Freiheitsrechte mehr kennt und seine Bürger einem anonymen "Großen Bruder" unterwirft. Die Volkszählung wurde als Teil der Entwicklung zu einer solchen Gesellschaft gesehen, einer Entwicklung, die als nicht mehr rückgängig zu machen beurteilt wurde. Die Mehrheitsregel mußte auch unter diesem Aspekt bei der VoBo-Bewegung ihre Geltungskraft verlieren. Der "Weg in den

Überwachungsstaat" wurde (und wird) als nicht revidierbar, reversibel oder hinsichtlich seiner negativen Konsequenzen korrigierbar angesehen, so daß Widerstand gegen ihn wichtig, richtig und legitim ist.

### 5.3 Boykottaktivitäten

Die Aktivitäten der Volkszählungs-Initiativen umfaßten sämtliche Formen konventionellen und unkonventionellen politischen Verhaltens. Da die parlamentarischen Aktivitäten der Grünen/Alternativen nicht den gewünschten Erfolg brachten (siehe Kapitel 3.2), griff die VoBo-Bewegung zunehmend zu außerparlamentarischen Aktionsformen.

Die VoBo-Bewegung verfolgte eine "Doppelstrategie": einerseits sollte durch das Sammeln von Erhebungsvordrucken und das Durchführen öffentlichkeitswirksamer Aktionen ziviler Ungehorsam demonstriert werden, andererseits war es erklärtes Ziel, durch das Einlegen von Rechtsmitteln die Exekutive lahmzulegen und dadurch die Zählung zu verschleppen (vgl. 5.4).

Die konventionellen Formen des Protestes gegen die Volkszählung umfaßten die Veröffentlichung von Aufrufen, die Abfassung von Petitionen, die Durchführung von Informationsveranstaltungen und Demonstrationen.

Im gesamten Bundesgebiet fanden Informationsveranstaltungen statt, in denen Gegner der Volkszählung ihre Argumente gegen die "Totalerfassung" vorbrachten und

über rechtliche Schritte gegen sie berichteten (taz 31. 3.87). Die Humanistische Union und das Komitee für Grundrechte starteten eine Unterschriftenkampagne, die in Form einer Massenpetition dem Bundestag vorgelegt werden sollte. (taz 20.3.87) U.a. in Hamburg und Berlin fanden Demonstrationen mit mehreren tausend Teilnehmern statt, bei denen es teilweise zu gewalttätigen Ausschreitungen kam (FR 18.5.87).

Der eigentliche Boykott wurde in VoBo-Initiativen organisiert, die sich in allen größeren Städte der Bundesrepublik gründeten. In Großstädten gab es in nahezu jedem Stadtteil Initiativen, allein in Hamburg waren es Anfang Februar 1987 schon 24 (vgl. taz 3.2.87). Erklärte Strategie der VoBo-Initiativen war der harte Boykott, d.h. die Erhebungsvordrucke sollten zunächst von den Zählern entgegengenommen werden. Danach sollte die Heft-Nummer in der rechten oberen Ecke abgeschnitten und der auf diese Weise "anonymisierte" Fragebogen der örtlichen alternativen Sammelstelle übergeben werden. Diese Sammelstelle war in der Regel ein Parteibüro der Grünen oder ein alternativer Buchladen o.ä. (vgl. z.B. die Übersicht von 134 Sammelstellen in Hamburg, in: taz 20.6.87). Die gesammelten Bögen sollten gezählt und der Öffentlichkeit präsentiert werden, um die "Breite des Widerstands" zu dokumentieren. Dadurch sollte noch nicht in ihrem Verhalten festgelegten Bürgern deutlich gemacht werden, daß sie sich weitgehend gefahrlos an dem Boykott beteiligen könnten. Bundesweit sollten die Zahlen der gesammelten Bögen durch sämtliche Medien,

faktisch wurden sie nur durch die taz bekanntgegeben. (Vgl. zum "Boykottverfahren" Rottmann/Strohm 1986) (6) Mit den gesammelten Fragebögen sollten darüberhinaus öffentlichkeitswirksame Aktionen unternommen werden. So klebten in Berlin Volkszählungs-Begner 80.000 gesammelte Fragebögen an die Berliner Mauer (FR 1.6. 87), in Köln wurden Fragebögen vom Kölner Dom geworfen, in Dortmund wurden 5000 leere Fragebögen in der Innenstadt an eine Wäscheleine gehängt (taz 20.6.87).

Die VoBo-Bewegung war im wesentlichen dezentral organisiert, zur Koordinierung von Boykottaktivitäten existierte in Bonn ein "Koordinierungsbüro gegen den Überwachungsstaat", das zeitweise einen wöchentlichen Rundbrief herausgab und als Anlaufstelle für Fragen der einzelnen Initiativen diente. Außerdem fanden insgesamt drei bundesweite Koordinierungstreffen der VoBo-Bewegung in Essen, Köln und Wuppertal statt, auf denen Informationen ausgetauscht, Resolutionen verabschiedet und Aktionen, etwa die Durchführung einer bundesweiten Aktionswoche vom 9.-16.5.87 (taz 28.4.87), beraten wurden. In den Bundesländern fanden entsprechende landesweite Koordinierungstreffen statt.

Unterstützung fand die VoBo-Bewegung auch bei der Berliner taz, die im Rahmen einer ausführlichen Berichterstattung über die Volkszählung den aktuellen Stand der bei den alternativen Sammelstellen gesammelten Fragebögen bekanntgab und in einer Rubrik mit dem Titel "Verzählt" mehrere Wochen lang über ihr bekannt-

gewordene Mängel und Verstöße gegen Datenschutzbestimmungen bei der Volkszählung berichtete.

Teile der Boykottbewegung gingen bei ihrem Protest gegen die Volkszählung weit über konventionelle und legale Maßnahmen hinaus.

So wurden z.B. in Frankfurt gefälschte Flugblätter mit dem Briefkopf des Magistrats verteilt, in denen es hieß, Zähler seien nur in Begleitung von uniformierten Bundeswehrsoldaten berechtigt, Fragebögen zu verteilen. (FR 9.5.87) Gleichzeitig tauchten gefälschte Fragebögen auf, in denen z.B. nach dem Namen des Vorgesetzten, nach der Personalausweisnummer, nach der Art des Zahlungsverkehrs gefragt wurde (FR 13.5.87). Ähnliches ereignete sich in Fulda, wo Gegner der Volkszählung mit gefälschtem Briefkopf des "Magistrats der Stadt Fulda" dazu aufriefen, die Fragebögen unausgefüllt an die Erhebungsstelle zu schicken (FR 15.5.87).

Kriminell waren Sprengstoffanschläge auf das Melde- und Ausländeramt im Leverkusener Rathaus, bei dem ein Sachschaden von 50.000 DM entstand (FR 11. 3.87) und ein versuchter Sprengstoffanschlag auf Amt für Statistik und Wahlen in Oberhausen (FR 12. 3.87). Bei einem Brandanschlag auf das Volkszählungsbüro in Sundern (Sauerland) verbrannten sämtliche 27.000 Erhebungsbögen und 206 Zählerkoffer sowie zahlreiche bereits ausgefüllte Bögen zur Grundstückserhebung (FR 14. 5.87); bei einem Brandanschlag auf das Rathaus in Filderstadt-

Sielmingen bei Stuttgart verbrannten etwa 20 % der Fragebögen (FR 12.6.87).

Während in Würzburg illegale Zähler tätig wurden und Gebühren für die Fragebögen verlangten (FR 15.5.87), wurden in Hamburg, Köln und Hannover Volkszähler überfallen; zum Teil maskierte Täter entriessen den Zählern die Erhebungsunterlagen (Welt 18.5.87).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Volkszählungsgegner das gesamte Spektrum politischer Aktionsformen anwandten und dadurch die Medienwirksamkeit des Themas verstärkten. Mit dem Sammeln von Verstößen gegen Datenschutzbestimmungen trugen sie überdies dazu bei, daß die Mängel der Volkszählung bekannt und im wesentlichen abgestellt wurden.

Auf der anderen Seite gaben Übergriffe auf Zähler den Volkszählungsbefürwortern die Möglichkeit, die gesamte VoBo-Bewegung zu kriminalisieren und in der Öffentlichkeit zu diskreditieren.

#### 5.4 Juristische Bedenken und Rechtsstreitigkeiten

Für die Gegner der Volkszählung war klar, daß das VZB 87 den Grundsätzen der Verfassung und dem VZ-Urteil des BVerfG nicht entspricht. Aus diesem Grund wurde neben der Anwendung von Boykottaktivitäten stets das Einschlagen des Rechtsweges als erfolgversprechende Strategie gegen die Zählung propagiert. Dabei sollte einerseits der einzelne durch entsprechende Gerichtsurteile von der Auskunftspflicht zu befreien und andererseits

die Justiz durch den Einlegen von Widersprüchen überlastet und dadurch die Durchführung der Volkszählung verzögert werden. Beide Strategien hatten letztlich keinen Erfolg.

Die Datenschutzbeauftragten waren von Anfang an übereinstimmend der Meinung, daß das VZB 1987 "im wesentlichen die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Forderungen" (Hamburgischer Datenschutzbeauftragter 1987, 39) berücksichtigt. "Außer dem Abschottungsgebot legt es fest, daß und wie die auskunftspflichtigen Bürger über ihre Rechte zu belehren sind, verlangt eine Trennung und frühzeitige Löschung der Identifizierungsmerkmale und setzt für den Einsatz der Zähler Grenzen. Es macht ferner einen Vergleich der Volkszählungsdaten mit dem Melderegister unmöglich und läßt die Weitergabe von Einzelangaben aus der Volkszählung an Ministerien des Bundes oder der Länder nicht mehr zu; die Weitergabe an Gemeinden für statistische Zwecke knüpft es an strenge Voraussetzungen." (Leuze 1987)

Die Kritiker der Volkszählung teilten diese Beurteilung nicht.

Rottmann (1987) führt als Kritikpunkte am Gesetz an: "Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach kurzen Löschungsfristen ist nicht befriedigend erfüllt worden. (...) Die Vorgabe, daß die Löschung der Hilfsmerkmale und Ordnungsnummern nach bestimmten Verarbeitungsvorgängen zu erfolgen habe, setzt den Erhebungsstellen keinen konkreten zeitlichen Rahmen. Eine solche

Regelung verstößt gegen das Gebot der Normenklarheit." (Rottmann 1987, 82f.)

Weitere Mängel an dem Gesetz erwähnte der Bochumer Rechtsanwalt Eisel im Verlauf eines Seminars des RAV, an dem der Verfasser teilnahm.

Paragraph 14 Abs.1 bestimmt, daß die Übermittlung von statistischen Angaben an zuständige Stellen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur zulässig ist, "wenn durch Landesgesetz eine Trennung dieser Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt" ist. Solche Landesgesetze gebe es bis jetzt jedoch nicht, so daß die Regelung in Paragraph 12 Abs.2, wonach Widerspruch und Anfechtungsklage zur Auskunftserteilung keine aufschiebende Wirkung haben, unverhältnismäßig sei. Denn eine solche Einschränkung der in Art. 19 GG postulierten Rechtsweggarantie ist nach dem VZ-Urteil des BVerfG nur dann gerechtfertigt, wenn überwiegende öffentliche Belange dies erfordern. Da jedoch die für die Datenübermittlung erforderlichen Landesgesetze noch nicht einmal existieren, müsse gefolgert werden, daß ein überwiegendes öffentliches Interesse nicht besteht.

Darüberhinaus sei die Strafvorschrift in Paragraph 18, die es verbietet, Merkmale oder Daten zusammenzuführen, unzureichend. Denn das Verbot greift erst, "sobald die Merkmale (...) auf für maschinelle Weiterverarbeitung bestimmte Datenträger übernommen worden sind". Diese Übernahme geschieht in den jeweiligen statistischen Landesämtern. Damit bleibt jedoch ein Daten-

mißbrauch vor der Übernahme, z.B. von seiten des Zählers oder in der örtlichen Erhebungsstelle, straffrei.

Im Zusammenhang damit sei auch der Paragraph 17 mit seinem Verbot der Reidentifizierung unzureichend. Denn Abs. 2 untersagt ein Zusammenführen der VZ-Daten "mit Daten aus anderen statistischen Erhebungen". Nicht erfaßt seien damit Daten des Verwaltungsvollzugs, etwa beim Verfassungsschutz.

Trotz dieser Bedenken ist gegen das VZG 1987 keine Verfassungsbeschwerde eingereicht worden, denn die VoBo-Bewegung hatte es sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, die Volkszählung auf politischem Wege, d.h. durch Widerstand der Bevölkerung und "Druck von unten" zum Scheitern zu bringen. Außerdem erschienen die Aussichten auf Erfolg vor dem höchsten deutschen Gericht gering: "Das Bundesverfassungsgericht wird kaum mit einem zweiten Volkszählungs-Urteil Geschichte machen. Datenschutz und Informationsrecht sind - wie alle Gegenstände des öffentlichen Interesses - auch vom Zeitgeist und seinen Strömungen und Verzweigungen abhängig." (Bull 1987,201)

Obwohl somit gegen das VZG 87 keine Verfassungsbeschwerde erhoben worden ist, konnten verfassungsrechtliche Bedenken bei den gerichtlichen Verfahren im Zusammenhang mit der Volkszählung (etwa bei Bußgeldbescheiden wegen Nichtbeantwortung der Fragen) vorgebracht werden. Das Grundgesetz sieht dazu die konkrete Normenkontrolle vor: "Hält ein Gericht ein Gesetz, auf

dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, (...) wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen." (Art. 100 Abs. 1 GG) Auf diese Möglichkeit wurde von seiten der VoBo-Bewegung als Strategie zur Vermeidung juristischer Sanktionen ausdrücklich hingewiesen (vgl. Hauck-Scholz 1987,8).

Die wesentlichen Kritikpunkte der Volkszählungs-Gegner richteten sich darüber hinaus nicht nur gegen das VZB 87 als Rechtsnorm, sondern vor allem auch gegen die mangelhafte Durchführung des Gesetzes in den Ländern und Gemeinden (siehe Kapitel 4). Hierbei ging es weniger um den verfassungsrechtlichen als vielmehr um den verwaltungsrechtlichen Aspekt.

Die VoBo-Bewegung hatte sich im wesentlichen auf folgende juristische Vorgehensweise geeinigt (vgl. Hauck-Scholz 1987): die Auskunftspflichtigen sollten die entgegengenommenen Erhebungsunterlagen unausgefüllt bei den alternativen Sammelstellen abgeben. Auf die gleiche Weise sollte auch mit weiteren einfach zugestellten Fragebögen verfahren werden. Erst nach einem förmlichen Heranziehungsbescheid, d.h. nach Zusendung der Bögen mit Postzustellungsurkunde und unter Androhung eines Zwangsgeldes, sollte der Rechtsweg eingeschlagen werden. Zunächst sollte bei der Erhebungsstelle Widerspruch gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung eingelegt werden. Da das VZB 87 in Paragr. 12 Abs. 5 die aufschiebende Wirkung für Widerspruch und

Anfechtungsklage ausschließt, sollte gleichzeitig beim zuständigen Verwaltungsgericht ein Antrag gemäß Paragr. 80 Abs. 5 VwGO zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt werden. Im Ablehnungsfall sollte das Oberverwaltungsgericht angerufen werden. Vor beiden Instanzen sollten sowohl verfassungsrechtliche Aspekte als auch bekanntgewordene Verstöße gegen Durchführungsbestimmungen angeführt werden.

Wie bereits erwähnt, sollte mit diesem Verfahren einerseits für den einzelnen zunächst die Auskunftspflicht ausgesetzt und später durch ein Urteil des BVerfG aufgehoben und andererseits die Justiz überlastet und dadurch die Durchführung der Volkszählung verzögert werden. Beide Ziele wurden nicht erreicht.

Zum einen ist bisher kein Gerichtsurteil bekannt geworden, das dem Antrag auf aufschiebende Wirkung stattgibt. Auch hat bislang kein Gericht im Rahmen der konkreten Normenkontrolle das BVerfG angerufen. Das BVerfG ist auch nach Durchschreiten des Rechtsweges bislang noch von keinem Auskunftspflichtigen angerufen worden. Stattdessen sind ablehnende Bescheide ergangen. Der baden-württembergische Gerichtshof legte mit einer Entscheidung einen "Musterbeschuß" vor, in dem "die meisten denkbaren Einwände gegen die Volkszählung" zurückgewiesen werden (taz 3.9.87). In Bayern legte der Verwaltungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung gegen die Durchführung der Zählung in bayerischen Gemeinden (FR 3.6.87), in Rheinland-Pfalz das Oberverwaltungsgericht Koblenz in einem Grundsatzbeschuß Beschwerden

gegen die Volkszählung ab (taz 25. 7.87). Das Verwaltungsgericht Düsseldorf stellte in einem Beschluß zum Antrag auf aufschiebende Wirkung fest, ob einer solcher Antrag Erfolg hat, hänge" von der dem Gericht im Eilverfahren vorzunehmenden Interessenabwägung ab. Angesichts des Eilcharakters des Verfahrens sind die Überprüfungen summarischer Natur. Führt die unter diesen Prämissen stehende rechtliche Überprüfung zu dem Ergebnis der offensichtlichen Rechtswidrigkeit, ist die aufschiebende Wirkung regelmäßig anzuordnen. Läßt sich diese Feststellung - mit Rücksicht z.B. auf die eingeschränkten Überprüfungsmöglichkeiten - nicht treffen, hängt das Schicksal des Rechtsschutzes von dem Ergebnis einer allgemeinen Interessenabwägung ab. Die offensichtliche Rechtswidrigkeit des angefochtenen Heranziehungsbekehdes zur Volkszählung 1987 kann gegenwärtig nicht festgestellt werden." (AZ: 17 L 1146/87, S.3f.)

Die Aussichten, per Gerichtsbeschuß von der Auskunftspflicht befreit zu werden, sind somit äußerst gering.

Darüber hinaus ist der Boykottbewegung auch nicht gelungen, die Gerichte mit einer Flut von Klagen zu überlasten. Die Verzögerung der gesamten Zählung und der unterschiedliche Durchführungsstand in den einzelnen Gemeinden hat dazu geführt, daß der Erlaß eines Heranziehungsbekehdes durch die Erhebungsstelle, der die Voraussetzung für einen Antrag nach Paragr. 80 Abs. 5 VwGO ist (7), zu unterschiedlichen Zeitpunkten er-

folgt ist. Die Gerichte wurden also nicht zu einem Zeitpunkt mit vielen Anträgen beschäftigt - wie es sich die VoBo-Bewegung vorgestellt hatte - sondern die Anträge mußten nach und nach gestellt werden, so daß die Gerichte ohne Mühe ihre Beschlüsse fassen konnten. Außerdem hat der Einsatz von Textcomputern mit der Verwendung von Textbausteinen dazu beigetragen, daß gleichlautende Anträge mit vorformulierten Begründungen abgelehnt werden konnten. Dieses Verfahren führte etwa in Neustadt/Weinstraße dazu, daß Anträge innerhalb von drei Tagen bearbeitet werden konnten (taz 25.7.87).

Neben politischem Druck war das Einlegen von Rechtsmitteln gegen die Auskunftspflicht eines der Mittel der VoBo-Bewegung gegen die Volkszählung. Auf nahezu allen Informationsveranstaltungen sowie im Rahmen der bundesweiten Treffen der VoBo-Initiativen wurden rechtliche Schritte - meist im Beisein von Rechtsanwälten - ausführlich diskutiert. Auf dem Höhepunkt der Diskussionen in der Boykottbewegung stellte Hondrich fest: "Es gehört zu den Paradoxien des Konflikts, daß die Gerichtsbarkeit, die man doch durch die Summe der Bußgeldverfahren an einem Punkt lahmlegen will, schon heute als der unbestrittene Vertrauenssieger der Auseinandersetzungen feststeht. (...) Der zivile Ungehorsam findet diesmal in gegenseitigem Respekt und auf dem Rechtsweg statt." (Hondrich 1987) Nach dem offensichtlichen Scheitern dieser Strategie propagierten Vertreter ländlicher VoBo-Initiativen für ein Verzicht auf "sinnlose

Rechtsstreitigkeiten" und plädierten für ein Ausfüllen der Fragebögen, um nicht "mit riesenhaften Zwangsgeldern die Volkszählung zu finanzieren" (taz 21.8.87).

Ob und inwiefern angesichts dieser Situation von einem Scheitern der VoBo-Bewegung gesprochen werden kann, wird in Abschnitt 7.1 näher untersucht.

## 6. Modi der Legitimationsbeschaffung

In Kapitel 2.2 wurde festgestellt, daß die im kapitalistischen System angelegte "Selektivität politischer Institutionen" das Herrschaftssystem in die Lage versetzt, sich einer wirksamen Nachprüfung seiner Legitimität zu entziehen bzw. selbst Massenloyalität zu erzeugen. D.h., das System ist "in der Lage, durch die Manipulation von Einstellungen und Symbolen bzw. durch die verzerrte Repräsentation von Konfliktfronten und Alternativen den benötigten positiven »support« zu erzeugen." (Narr/Offe 1975,32) Bei der Volkszählung 1987 lassen sich beispielhaft diese Mechanismen aufzeigen.

Neben den im VZB verankerten Regelungen zur Akzeptanzförderung (vgl. 3.2.1) sind zwei Maßnahmenbereiche zu unterscheiden, mit denen es das politische System unternahm, spezifische Unterstützung zu erzeugen: Sympathiewerbung für die Volkszählung und Anwendung von Repression gegen ihre Gegner.

Als sich 1983 Widerstand gegen die damals geplante Volkszählung regte, gab es einerseits "Versuche staatlicher Instanzen, in aller Eile einen cordon sanitaire sog. »vertrauensbildender Maßnahmen« um das Vorhaben zu legen, um es überhaupt noch retten zu können" (Massing 1986,158) und andererseits "Versuche einer Ausgrenzung und Isolierung gewisser Teile der Oppositions- und Widerstandsbewegung" (Massing 1986,158). Bei der Volkszählung 1987 wurden Akzeptanzförderungsmaßnahmen längerfristig vorbereitet, so daß zumindest für diesen Be-

reich von einer Lernfähigkeit des politischen Systems gesprochen werden kann.

#### 6.1 Vertrauensbildende Maßnahmen

Am 7. November 1985 bewilligte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages einen Betrag von 15,375 Mio. DM für die Öffentlichkeitsarbeit zur Volkszählung. Davon waren für das Haushaltsjahr 1985 1,375 Mio. DM, für 1986 6,1 Mio. DM und für 1987 7,9 Mio. DM vorgesehen. "Von der SPD war die Mittelverteilung kritisiert worden, da die Maßnahmen für 1985 und in der ersten Hälfte 1986 »weitgehend« an der Bevölkerung vorbeilaufen würde. Daher solle man nicht »in diesen Jahren kleckern, sondern in 1987 klotzen«. Demgegenüber vertrat die Koalition die Ansicht, man müsse bereits im Vorfeld der Bundestagswahlen 1987 mit der Sachaufklärung beginnen. Auch vom Innenministerium wurde betont, daß bei der Aufklärung ein Vorlauf, eine Hauptphase und eine Schlußphase erforderlich seien." (wib 21/85 - IV/ 213) Die Grünen stimmten gegen den Ansatz.

Am 19. März 1986 unterrichtete die Bundesregierung den Innenausschuß über die Werbung für die Volkszählung. Dabei wurde mitgeteilt, daß die Öffentlichkeitsarbeit "von einer aus Statistischem Bundesamt und Landesstatistikämtern gebildeten Arbeitsgemeinschaft geleitet (wird). Das Konzept wurde durch das Bundespresseamt und eine Werbeagentur entwickelt." (wib 7/86 - II/308) Ziel der staatlichen Werbekampagne sollte nach Angaben der Bundesregierung sein, "die Bürger darüber

aufzuklären, daß es sich bei der Volkszählung um eine wissenschaftliche Erhebung im Sinne der Gemeinschaft handelt, daß Pflicht zur Auskunft besteht und daß die Auswertung der Daten vollkommen anonym vorgenommen wird." (wib 7/86 - II/ 308) Im einzelnen dienten diesen Zielen folgende Maßnahmen:

- mehrmalige Veröffentlichung der Fragebögen,
- Werbung in Kommentarspalten von Zeitungen,
- Informationskampagne in 37 Publikumszeitschriften,
- regelmäßige Presseseminare zur Aufklärung der Journalisten (1),
- Aktion »Volkszählungstelefon« beim Statistischen Bundesamt und bei den Landesstatistikämtern,
- Herausgabe einer Sondermarke (80 Pfennig) durch den Bundespostminister. (vgl. wib 7/86 - II/308)

Im Vorfeld der Volkszählung wurde von Dezember 1985 bis August 1986 eine Anzeigenkampagne mit insgesamt 29 Motiven teilweise unter Abdruck der Erhebungsvordrucke in Zeitschriften durchgeführt. (Vgl. die Zusammenstellung in: Anzeigenkampagne zur Volkszählung '87)

Bis Anfang 1987 zeigten die durchgeführten Maßnahmen jedoch nicht den gewünschten Erfolg, so daß der Bundesfinanzminister am 25.9.87 im Einzelplan 06 - Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums - eine überplanmäßige Ausgabe bewilligte. Zur "notwendige(n) Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit durch das Statistische Bundesamt, um durch verstärkte Information der Bevölkerung über Aufgaben und Ziele der Volkszählung 1987 eine hohe Teilnahmebereitschaft zu erreichen" (BT-Drs.11/

448) wurde die entsprechende Haushaltsstelle von einem Ansatz von 7,95 Mio. DM auf 30 Mio. DM erhöht. "Zur Information der Öffentlichkeit (...) hat die Bundesregierung insgesamt Mittel in Höhe von rd. 46 Mio. DM bereitgestellt." (BT-Drs. 11/340,3)

Zuzüglich zu diesen Mitteln kamen Aufwendungen der Länder und Gemeinden, denen durch das VZG und die Durchführungsverordnungen aufgegeben war, die "Auskunftspflichtigen gemäß Paragr. 16 des Volkszählungsgesetzes über die Zählung zu unterrichten" (Paragr. 6 Abs. 2 DV VZG 87 NW).

Aus der Flut der Werbe- und Informationsaktivitäten der Bundesregierung und der Statistischen Landesämter seien exemplarisch folgende erwähnt:

- Insgesamt 27 Mio. Postwurfsendungen mit Fragebogen-Mustern wurden an alle Haushalte in der Bundesrepublik verteilt (RP 14.5.87).

- Auf Anfrage verschickten das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter eine Vielzahl von Broschüren zur Volkszählung und zur amtlichen Statistik. Das Bundesamt veröffentlichte u.a. die Broschüren "Auswahl der am häufigsten gestellten Fragen zur Volkszählung '87" und Argumente", in der Entgegnungen auf "häufig vorgebrachte Argumente gegen die Volkszählung 1987" gebracht werden. Desweiteren vertrieb das Bundesamt eine "Themenmappe" für Lehrer, der die Fragebögen als Folie für Overhead-Projektoren beigelegt waren. Hinzu kamen Aufkleber, Plastiktüten und Plakate, auf denen für die Volkszählung geworben wurde.

- Im gesamten Bundesgebiet wurde auf Plakatwänden für die Zählung geworben, z.B. mit den Photographien der Bundestagsfraktions-Vorsitzenden von CDU/CSU, SPD und FDP auf 6000 Großplakaten (NRZ 6.5.87).

- Im Fernsehen und im Kino warben zehn verschiedene kurze Werbespots für die Zählung. (Bericht über Dreharbeiten zu einem Werbespot in Hamburg in: taz 15.4.87) Die Herstellungskosten dafür trug das Bundespresseamt, die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten stellten jeweils nach den Hauptnachrichtensendungen kostenlos Sendezeit zur Verfügung. (FR 7./14.5.87)

- Das Statistische Bundesamt richtete eine "Volkszählungstelefon" ein, bei dem in Spitzenzeiten um den 25.Mai herum 120 Mitarbeiter im Schichtdienst im Einsatz waren und täglich bis zu 2000 Anrufe beantworteten. (FR 25.7.87)

- In der Schlußphase der Informationskampagne veröffentlichte das Statistische Bundesamt vom 9.-20. Mai im Abstand von zwei Tagen Anzeigen in Tageszeitungen, in denen sich u.a. die Alt-Bundespräsidenten Scheel und Carstens sowie Bundespräsident von Weizsäcker für die Zählung aussprachen.

- Telefonrechnungen wurde ein Informationsblatt zur Volkszählung beigelegt. (taz 12.3.87)

Keine Kosten verursachten vertrauensbildende Maßnahmen, bei denen sich Prominente für die Volkszählung einsetzten.

So bat Bundeskanzler Kohl am 23.2.87 "die Repräsentanten der wichtigsten politischen und gesellschaftli-

chen Gruppierungen (...) für die Volkszählung am 25. Mai dieses Jahres zu werben und dafür einzutreten. (...) Angeschrieben wurden u.a.: Altbundespräsidenten Scheel und Prof. Dr. Carstens, CDU, CSU, FDP und SPD einschließlich Bundestagsfraktionen, Regierungschefs der Länder, Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Kirchen und Zentralrat der Juden, wichtige Verbände, Gewerkschaften, Deutscher Sportbund." (Bulletin Nr. 22/S. 175 v. 5.3.87)

In der Tat stand Ex-Bundespräsident Scheel am 14.5.87 den Bürgern am "Volkszählungs-Telefon" des Statistischen Bundesamtes für anderthalb Stunden Rede und Antwort (RP 14.5.87). Bundespräsident von Weizsäcker sprach sich in einer Ansprache im ZDF für die Volkszählung aus und forderte alle Bürger zur Teilnahme an ihr auf. (FR 15.5.87)

Auch andere Personen und Organisationen riefen zur Teilnahme an der Volkszählung auf, etwa die Vize-Präsidentin der Bundesanstalt für Arbeit, Engelen-Kefer (SPD) (taz 9.3.87) oder der Verbandsvorstand der Deutschen Rentenversicherungsträger, weil die Rentenversicherung dringend auf die Ergebnisse der VZ angewiesen sei (FR 11.3.87).

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Baumann stellte im ZDF ausdrücklich fest, der Bürger brauche keine Befürchtung vor einem Mißbrauch der Volkszählungs-Daten haben. Allerdings könnten bei der Durchführung Fehler gemacht werden. (taz 21.4.87)

Der Vorstand der "Deutschen Gesellschaft für Soziologie" plädierte für die Volkszählung, weil eine Gesamterhebung von Zeit zu Zeit notwendig sei, damit die Daten der amtlichen Statistik, anhand derer Sozialwissenschaftler ihre Stichproben überprüfen, auch verlässlich seien. Zudem sei sie ein milderer Mittel als stärkere Kontrolle und Zentralisierung oder gar die Zusammenführung bestehender Register. Gleichzeitig fordert die Organisation eine "datenschutzrechtlich einwandfreie Durchführung" der Volkszählung. (FR 10.4.87) Ähnlich argumentierte auch die Sektion "Methode" der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (FR 25.4.87).

Werbenden Charakter hatte auch, daß sich Prominente freiwillig als Zähler meldeten: u.a. der Leiter des Statistischen Bundesamtes, Egon Hölder, in Wiesbaden (taz 26.2.87), der damalige hessische Ministerpräsident Holger Börner in Kassel (taz 26.2.87), der nordrhein-westfälische Innenminister Herbert Schnoor in Düsseldorf (NRZ 7.5.87), der Berliner Innensenator Wilhelm Kewenig in Berlin (taz 5.3.87), Bundeswirtschaftsminister Martin Bangemann in Bonn (Spiegel, 25.5.87).

Zur Werbestrategie ist auch das Lancieren von Umfragedaten zu zählen, aus denen eine hohe Teilnahmebereitschaft hervorgeht, um dadurch die Boykottbewegung zu demotivieren. Auch Äußerungen der Bundesregierung zum erfolgreichen Verlauf der Zählung dienten diesem Ziel: "Der bisherige Ablauf der Zählung bestätigt die Erfahrungen, die bereits bei der Gebäudevorerhebung gemacht

worden sind. Bei dieser Erhebung haben mehr als 99% der Befragten die gestellten Fragen bereitwillig beantwortet. Dies sind deutliche Signale für ein positives Klima bei der Volkszählung 1987. In überzeugender Weise werden diese Signale bestätigt durch die neuesten Umfrageergebnisse der Meinungsforschungsinstitute Allensbach und EMNID. Danach ist die Zahl derjenigen, die sich mit Verweigerungsabsichten tragen, in den letzten drei Wochen von 7% auf 4% und die Zahl derer, die darunter zum harten Kern zu rechnen sind von 3% auf 2% zurückgegangen." (aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen, BT-Drs.11/ 371,3)

## 6.2 Repression

Neben der Schaffung eines "freundlichen Klimas" für die Volkszählung durch Werbung und ähnlichem, diente die Ausübung von Repressionen gegen die VoBo-Bewegung der Akzeptanzförderung. Dadurch wurden einerseits Mitglieder der VoBo-Bewegung eingeschüchtert, andererseits potentielle Volkszählungsgegner verunsichert.

Zu unterscheiden ist dabei zwischen Maßnahmen gegen Mitglieder der Boykottbewegung, die mehr oder weniger offen zum Boykott der Volkszählung aufriefen und Maßnahmen, die sich gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen richteten. Wichtigste Maßnahme in letzterem Falle war die Androhung von Zwangs- und Bußgeldern bei Nichtausfüllen der Erhebungsvordrucke. Diese Gelder könnten, so die in den Medien immer wieder verbreitete Aussage, jeweils bis zu DM 10.000 betragen.

Beachtung in der Öffentlichkeit fanden Bußgeldverfahren gegen Prominente. Wegen Tragens eines Spruchbandes mit der Aufschrift "Volkszählungs-Boykott" vor dem Deutschen Bundestag leitete die Stadt Bonn ein Bußgeldverfahren gegen 22 Bundestagsabgeordnete der Grünen ein, das später zur Verhängung von Bußgeldbescheiden über DM 8405 führte. (FR 11.5.87) Das Amtsgericht Bonn bestätigte die Rechtmäßigkeit dieser Bescheide (FR 5.9.87). Ein darüber hinaus gehendes strafrechtliche Vorgehen gegen die Grünen wegen ihrer Aufrufe zum Boykott der Volkszählung verlangte der innenpolitische Sprecher der CSU-Landtagsfraktion, Regensburger (FR 20.2.87), eine Meinung die der bayerische Ministerpräsident Strauß teilte (FR 13.5.87).

Mit Bußgeld bedroht wurden auch die "einfachen" Mitglieder der VoBo-Bewegung. Ende Mai 1987 stellte sich die Situation in der Teilen der Bundesrepublik folgendermaßen dar: "In Niedersachsen erging erstmals ein Bußgeldbescheid über 7000 Mark, weitere 106 Verfahren wegen Boykottaufrufs wurden eingeleitet. In Hessen sind bisher 30 Verfahren anhängig, in Bayern 22. Drei Verfahren wurden in Bayern mit Bußgeldern zwischen 2000 und 4000 Mark abgeschlossen. Aus Nordrhein-Westfalen wurden drei Fälle von Bußgeldbescheiden zwischen 500 und 5000 Mark sowie mehr als 20 noch anhängige Verfahren gemeldet." (FR 22.5.87)

Darüberhinaus prüfte die Bundesregierung, ob bei Aufrufen und Aktionen zum Boykott der Volkszählung Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden könnten. (FR 31.3.87)

Öffentlich Bediensteten, die zum Boykott aufriefen, wurden, z.B. in Frankfurt, disziplinarische und arbeitsrechtliche Schritte angedroht (FR 18.3.87).

Gehindert an der Agitation gegen die Volkszählung wurde die VoBo-Bewegung durch Maßnahmen wie der Entzug von Räumen für die regelmäßigen Treffen der VoBo-Initiativen (z.B. Minden, taz 26.2.87), oder die Sperrung von öffentlichen Gebäuden für Anti-Volkszählungsveranstaltungen (z.B. das Nürnberger "KOMM" taz 9.5.87), sowie das Verbot, Plakate zur Ankündigung von Informationsveranstaltungen aufzuhängen (taz 19.3.87). Ferner gab es die Sperrung von Telefonanschlüssen, über die Auskünfte zur Volkszählung gegeben wurden (z.B. bei den Grünen im Bundestag, taz 7.3.87) und die Kündigung von Rechtshilfekonten der VoBo-Initiativen (z.B. Wiesbaden, FR 14.4.87).

Darüberhinaus waren eine Reihe von Aktivitäten von Polizei und Staatsanwaltschaft gegen Organisationen und Mitglieder der VoBo-Bewegung zu verzeichnen, die geeignet waren, die Volkszählungsgegner zu kriminalisieren. So wurde am 25. und 26. Mai die gesamte Post der Berliner Alternativen Liste von der Staatsanwaltschaft beschlagnahmt, indem die Post angewiesen wurde, die Sendungen ungeöffnet an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten (FR 27.5.87). Beschlagnahmt wurde auch Post an

die taz und an die alternativen Sammelstellen in Berlin (taz 30.5.87).

Es gab eine Vielzahl von Haus- und Wohnungsdurchsuchungen, bei denen Flugblätter, Broschüren und Bücher beschlagnahmt wurden, in denen zum Boykott der Volkszählung aufgerufen wurde oder die sich kritisch mit der Zählung auseinandersetzten (z.B. Bonn, FR 9.5.87; Osnabrück, wo die Staatsanwaltschaft in der Geschäftsstelle der Grünen 2300 anonymisierte Personenbögen beschlagnahmte, FR 29.5.87). Besondere Aufmerksamkeit erlangte die Durchsuchung der Bundesgeschäftsstelle der Grünen in Bonn (FR 27.4.87).

Kriminalisiert und verächtlich gemacht wurde die Boykottbewegung in der Öffentlichkeit auch dadurch, daß Bundesinnenminister Zimmermann sie in die Nähe von Terroristen rückte, indem er bei einer Veranstaltung in Münster ausführte: "Daß der freiheitliche Rechtsstaat zunehmend zum Angriffsobjekt geworden ist, daß der Staat und die Staatsautorität »vorgeführt« werden sollen, zeigen nicht nur die Pamphlete, die uns bei terroristischen Verbrechen frei Haus geliefert werden, oder die gewalttätige Demonstranten von Wackersdorf, Brokdorf und Hanau, die Brandanschläge auf Kirchen. Das verdeutlichen letztlich auch die Aktionen, die wir zur Zeit unter dem Stichwort »Volkszählungsboykott« erleben." (FR 13.5.87) Zuvor schon hatte Generalbundesanwalt Rebmann nach Sprengstoffanschlägen auf Rathäuser und Erhebungsstellen betont: "Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich anarchistische Gruppierungen

durch den Aufruf von Grünen zu derartigen terroristischen Taten ermutigt fühlen." (FR 17.3.87) Dementsprechend notierte die Polizei im Umkreis einer Gaststätte, in der eine Veranstaltung von Volkszählungsgegnern stattfand, sämtliche Autokennzeichen und überprüfte die Besitzer der Fahrzeuge (FR 21.5.87).

Bundeskanzler Kohl schließlich warf auf einer Wahlkampfveranstaltung in Trier denjenigen Gruppierungen, die zum Boykott der Volkszählung aufriefen, "faschistische Besinnung" vor. Ihnen gehe es lediglich darum, die Autorität des Staates zu untergraben, was "wie am Ende der Weimarer Republik zutiefst faschistische Züge" trage. (FR 14.5.87) Im Rahmen einer Aktuellen Stunde am 3. 6.1987 relativierte Kohl diese Äußerung, indem er dem Grünen-Bundestagsabgeordneten Schily vorwarf: "Herr Abgeordneter Schily, Sie sind der letzte, der hier über Legitimation zu sprechen hat. Ich kann Ihnen nur klar und deutlich sagen: Solange Sie Ihr Verhältnis zum Mehrheitsprinzip im Parlament, solange Sie Ihr Verhältnis zur Gewalt nicht geklärt haben, werden meine politischen Freunde und ich immer wieder darauf hinweisen, daß solche Besinnung faschistischen Ursprungs ist." (Pl.-Pr. 11/15, 907 A)

Auch nach dem Zählungsetichtag gab es repressive Maßnahmen gegen die Boykottbewegung. In einem "Abmahnungsschreiben" drohte das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit den Jugendorganisationen Jungsozialisten, Jungdemokraten, deren Hoch-

schulgruppen und den "Falken", Zuschüsse aus Mittel des Bundesjugendplanes zu entziehen, weil sie mit ihren Aufrufen zum Boykott der Volkszählung zu einem Gesetzesbruch aufgefordert hätten. (FR 24.7.87)

Es läßt sich festhalten, daß genauso wie die VoBo-Bewegung sämtliche Formen konventionellen und unkonventionellen Verhaltens anwandte, das politisch-administrative System nahezu sämtliche ihm zur Verfügung stehenden Mittel einsetzte, um den Boykott zu brechen und die Zählung durchführen zu können.

## 7. Resümee

Die Betrachtungen über die Volkszählung erfolgten aus dem in Kapitel 2 entwickelten Blickwinkel einer Legitimationskrisentheorie heraus. Die Darstellung von Akzeptanzproblemen und die Reaktionen des politisch-administrativen Systems auf die Boykottbewegung standen dabei im Vordergrund. Andere Aspekte der Volkszählung sind deshalb unberücksichtigt geblieben.

Angesichts der begrenzten Forschungskapazitäten mußte dies auch für die Frage gelten, welche Rolle die Medien im Diskussionsprozeß um die Volkszählung spielten. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit war es nicht möglich, für Rundfunk und Printmedien nachzuzeichnen, in welcher Form die Berichterstattung über die Volkszählung erfolgte und welche Effekte dies auf die Auskunftspflichtigen und die Boykottbewegung hatte. Als Eindruck sei an dieser Stelle nur festgehalten, daß die Volkszählung in den Monaten Februar bis Juni 1987 in sämtlichen Medien ein ausführlich behandeltes Thema war. Die Diskussionen im Bundestag und die teilweise spektakulären Aktivitäten der VoBo-Bewegung lenkten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Zählung. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wurde das Thema in Magazinsendungen und den täglichen Nachrichten behandelt, darüber hinaus kam es zur Sendung von Werbespots. Die Tages- und Wochenzeitungen veröffentlichten großformatigen Anzeigen; im redaktionellen Teil wurde ebenfalls ausführlich berichtet. (1)

Ein Fazit über den Medieneinfluß auf die Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz der Volkszählung kann aufgrund dieser Erkenntnisse nicht gezogen werden, man kann jedoch davon ausgehen, daß er - wie bei nahezu jedem politischen Streitthema - sehr groß war. Denn "Ereignisse, in denen sich Krisen und Konflikte manifestieren, (erzielen) einen hohen Aufmerksamkeitsgrad" (Schulz 1987, 134). Für den Streit um Sinn und Zweck der Volkszählung traf dies, wie beschrieben, in besonderem Maße zu. Darüberhinaus haben "den besten Zugang zu den Medien und damit zur politischen Öffentlichkeit (...) solche Instanzen und gesellschaftlichen Gruppen, auf deren Aktivitäten möglichst viele Kriterien für Nachrichtenwert zutreffen oder die möglichst viele dieser Kriterien beeinflussen, manipulieren, inszenieren können." (Schulz 1987, 134) Den Aktivitäten der VoBo-Bewegung kam teilweise ein solcher Nachrichtenwert zu. Zudem handelte es sich bei den Initiativen und manchen Volkszählungsboykotteuren um "konfliktbereite Gruppe bzw. Einzelpersonen, speziell prominente Personen. Sie treffen einen besonderes empfindlichen Nerv im medialen Sensorium." (Schulz 1987, 134f.)

Die Darstellung der Entstehungsgeschichte und des Verlaufs der Volkszählung haben gezeigt, daß das politisch-administrative System bei diesem Issue mit erheblichen Akzeptanzproblemen konfrontiert war.

Die Beratungen des VZB 87 standen unter dem Eindruck des VZ-Urteils des BVerfG, das erhebliche Vorwirkungen

auf den Gesetzgebungsprozeß hatte. Trotz weitgehender Berücksichtigung der Vorgaben des Berichts gelang es jedoch nicht, Widerstände gegen die Volkszählung von vornherein abzuwehren. Das VZ-Urteil des BVerfB und seine Berufung darauf hatten bei den Volkszählungskritikern keine Legitimitätsstiftende Kraft. Die Kontrollinstanz BVerfG konnte seiner "Befriedungsfunktion" nur bedingt gerecht werden. Im Gegenteil erzeugte das Wissen darüber, daß das VZG 83 trotz einstimmiger Verabschiedung durch den Bundestag teilweise verfassungswidrig war, bei den Volkszählungsgegnern die Erkenntnis, daß Mehrheitsentscheidungen nicht per se "richtig" sein müssen.

Dies führte dazu, daß die Mehrheitsentscheidung über das VZG 87 von einem Teil der Bevölkerung in Frage gestellt und mißachtet wurde. Die Auswirkungen der Datenerhebung wurden im Zusammenhang mit anderen verwandten Maßnahmen ("Sicherheitsgesetze", maschinenlesbarer Personalausweis etc.) als derart weitreichend angesehen, daß die Boykottbewegung für sich das Recht auf zivilen Ungehorsam in Anspruch nahm.

Der zivile Ungehorsam gegen die Volkszählung zwang das politisch-administrative System zur Anwendung von umfangreichen Werbe- und Sanktionsstrategien, denen es zu verdanken ist, daß die Volkszählung letztlich nicht gescheitert ist. Die "Selektivität politischer Institutionen" (Narr/Offe), hat im Zusammenhang mit der Volkszählung gewirkt. Der "harte Kern" der Boykotteure wird

sich bei wenigen Prozent einpendeln. Insofern kann von einer Legitimationskrise nicht gesprochen werden.

Aber die Mißachtung der Mehrheitsentscheidung durch artikulationsstarke Teile der Bevölkerung mit der Folge der Entstehung einer bundesweit operierenden Boykottbewegung und die Notwendigkeit für das politische System, hierauf reagieren zu müssen, lassen den Schluß zu, daß der politisch-administrative System bei der Volkszählung mit Legitimationsproblemen konfrontiert war. Dabei ist deutlich geworden, daß die Entstehung von Legitimationsproblemen unabhängig von der Anzahl der Personen ist, die staatliche Entscheidungen und Maßnahmen in Frage stellen. Entscheidend scheint vielmehr die Intensität des Protestes gegen den Staat und seine Anordnungen zu sein. Diese Intensität ist selbstverständlich umso größer, je mehr Personen dem Staat die Loyalität verweigern, sie kann aber auch durch eine geringe Anzahl - bei gleichzeitiger Apathie der übrigen - Legitimationsprobleme erzeugen.

Die Ausführungen über die Theorie einer Legitimationskrise lassen nun zwei Schlußfolgerungen zu: auf der einen Seite können die Vorgänge um die Volkszählung als ein Legitimationsproblem bezeichnet werden, das Teil einer gesamtgesellschaftlichen Systemkrise ist, auf der anderen Seite können sie als systemimmanenter Protest angesehen werden, der das System nicht geschwächt sondern im Gegenteil mit erhöhter Unterstützung versorgt hat. Dem ersten Fall liegt die These zugrunde, daß der Verlust von "specific support" langfri-

stig zu einem Verlust von "diffuse support" führt, den zweiten Fall die These, daß die Möglichkeit zum Entzug von "specific support" dem Gesamtsystem erhöhten "diffuse support" verschafft.

Von vielen Volkszählungsgegnern ist immer wieder betont worden, daß sie sehr wohl für staatliche Planung seien, allerdings nicht in der vorgesehenen Form. Statt Anhäufung von quantitativen Daten ist das Erheben von qualitativen Informationen durch spezielle Umfragen und Bürgerbeteiligungen gefordert worden.

Unter diesem Gesichtspunkt könnte der Widerstand gegen die Volkszählung als Indikator dafür gewertet werden, daß die Tendenz zu einer "partizipatorischen Revolution" besteht, mit anderen Worten, "daß die entwickelten Industriegesellschaften des Westens sich zunehmend einer umfassenden Forderung der Bürger nach Ausweitung ihrer sozialen und politischen Beteiligungsrechte gegenübersehen" (Kaase 1982,177). Hieraus läßt sich folgern, daß die "partizipatorische Revolution" zu einer erhöhten Legitimationsempfindlichkeit des Staates führt. Maßnahmen und gesetzliche Regelungen, die früher - als Folge obrigkeitsstaatlicher Besinnung - unwidersprochen hingenommen wurden, müssen vom Staat jetzt im einzelnen begründet werden und sich der Kritik der Herrschaftsunterworfenen stellen. Entsprechen sie nicht deren demokratisch-rechtsstaatlichen Vorstellungen, muß der Staat mit der Mißachtung der Regelungen in Form zivilen Ungehorsams rechnen.

Die Volkszählung war besonders "anfällig" für eine solche Mißachtung. Wie dargelegt, betraf sie jeden Bürger der Bundesrepublik gleichermaßen und im gleichen Zeitraum; darüberhinaus gab es die Vorgeschichte der gescheiterten Zählung 1983 und die Unterstützung durch eine im Bundestag vertretenen Partei mit ihrem Apparat. Alle diese Aspekte hoben die Volkszählung aus der Masse der gesellschaftlich umstrittenen Themen heraus und machten sie anfällig für Boykottaktivitäten. Das bedeutet, daß die zunehmende Legitimationsempfindlichkeit des demokratisch-rechtsstaatlich verfaßten Staates eine zunehmende Konflikt- und Organisationsfähigkeit bestimmter Issues hervorrufen kann. Der Konflikt um die Volkszählung resultierte nicht zuletzt aus einer gesteigerten Konflikt- und Organisationsfähigkeit des Politikfeldes Datenschutz. (2)

Die gegen die Volkszählung angewandten Widerstandsformen lassen sich als - zugegebenermaßen außergewöhnlich - unkonventionelle Form politischer Beteiligung werten. Dadurch, daß alle Bürger aufgefordert waren, sich an der Zählung zu beteiligen, fand gewissermaßen ein indirekter Volksentscheid unter erschwerten Bedingungen statt, bei dem jeder mittels Beteiligung oder Verweigerung (wobei unter den Begriff Verweigerung auch "weiche" Boykottformen subsumiert werden sollen) seine Meinung zur Volkszählung ausdrücken konnte.

So gesehen ist Noelle-Neumann zuzustimmen, wenn sie meint: "Eine Volkszählung ist eine Probe auf die Regierbarkeit eines Landes." (FAZ 13.5.87) Allerdings er-

scheint ihre Festsetzung eines Schwellenwertes für den Staat willkürlich: "Sobald die Zahl der Ausfälle die etwa übliche Zahl von ungültigen Stimmzetteln bei einer Wahl überschreitet, wird daraus ein Symptom der Schwäche des Staates, der sich nicht durchzusetzen vermag." (FAZ 13.5.87) Wie oben gesehen, kommt es weniger auf die Höhe als vielmehr auf die Intensität des Protestes gegen staatliche Maßnahmen an.

Es kann also die These aufgestellt werden, daß die bei Teilen der Bevölkerung vorhandenen Widerstände gegen die Volkszählung kein Beleg für eine gesamtgesellschaftlichen Systemkrise sind. Im Gegenteil, indem die Boykottbewegung ausdrücklich den Rechtsweg als Strategie gegen die Auskunftspflicht empfahl, ließ sie sich auf die bestehenden staatlichen Institutionen ein, vertraute ihnen und erhoffte sich von dem juristischen Vorgehen - ähnlich wie 1983 - eine Suspendierung der Volkszählung.

Auch die Tatsache, daß eine Bundestagspartei die VoBo-Bewegung organisatorisch unterstützte, widerspricht der These von der Systemkrise. Vielmehr hat das parlamentarische Prinzip, daß politische Parteien "das Verbindungselement zwischen Beherrschten und Herrschenden" (Kaase 1982,175) sind, eine weitere Bewährung erfahren.

Mehr noch: "Die Spannung des im Risiko und in der Intensität begrenzten Konflikts wirkt auf die Politik als Belebungspritze. Es wird ja nicht nur Widerstand

mobilisiert, sondern, durch ihn hindurch und auch ihn ver wandelnd, politisches Interesse und Engagement schlechthin." (Hondrich 1987)

Versteht man - im Anschluß an die Definition von Legitimation in Kapitel 2.2 - mit Kaase unter Legitimationskrise eine "Verringerung der Zustimmung zu der (...) politischen Ordnung" (Kaase 1979,328), dann ist die VoBo-Bewegung kein Beweis für eine solche Krise, denn nicht das System als solches, sondern eine kurzfristige Entscheidung des Gesetzgebers ist kritisiert worden. Alle empirischen Untersuchungen über das Systemvertrauen deuten, wie in Abschnitt 2.2 dargelegt, darauf hin, daß von einer generellen Systemkrise keine Rede sein kann. Aber die Vorgänge um die Volkszählung haben gezeigt, daß es dennoch bereichsspezifische Legitimationsprobleme, mit einem anderen Wort "situationsbedingte Akzeptanzschwierigkeiten" (Gabriel 1987,35) geben kann.

Ein solcher "begrenzter Konflikt" kann für die politische Kultur durchaus sinnvoll sein: "Der Kampf um die Volkszählung ist ein Lehrstück dafür, wie die Spannung zwischen staatlichen Zumutungen an die Bürger und deren Abwehrmöglichkeiten quasi gefahrlos, zumindest aber gewaltlos, bewußt gemacht und ausgemessen werden kann. Ein neues Kapitel im Verhältnis Bürger-Staat? Die politische Kultur des begrenzten Konflikts, die daraus erwächst, gehört zu den schwer wägbaren Aktivposten einer Gesellschaft. Mit der Milliarde, die für die Volkszählung nur scheinbar umsonst ausgegeben wird, ist eine

solche Kulturleistung noch viel zu billig bezahlt." (Hondrich 1987)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß einerseits eine ständig zunehmende Stabilität des politischen Systems in der Bundesrepublik festzustellen ist, dieses System andererseits aber immer wieder Legitimationsprobleme hat. Anders formuliert: das politische System zeichnet sich einerseits durch einen ständig weiter zunehmenden "diffuse support" aus, während andererseits "specific support" von Fall zu Fall und in unterschiedlichem Maße entzogen wird.

Die Ergebnisse um die Volkszählung haben gezeigt, daß von einer Legitimationskrise des Gesamtsystems nicht gesprochen werden kann. Vielmehr hat es in einem Teilbereich staatlicher Politik vorübergehende Legitimationsprobleme gegeben, die zwar mit massiven Anstrengungen des Staates aber ohne langfristige Auswirkungen gemeistert werden konnten. Ein latent vorhandener Dissens der Bevölkerung gegenüber dem Staat hat sich am Issue Volkszählung hochranken können; die Volkszählung war gewissermaßen ein "Blitzableiter", der dafür sorgte, daß aufgetauter Unmut gegenüber dem Staat abreaktiert werden konnte und keinen Einfluß auf die Legitimationsfähigkeit des Gesamtsystems bekam.

Die eingangs gestellte Frage, ob der (häufige) Entzug von specific support langfristig zu einem Verlust von diffuse support und damit zur einer ernsthaften Sy-

stemkrise führen kann, ist zu verneinen. Betrachtet man Partizipation als Grundvoraussetzung demokratisch-parlamentarischer Systeme, dann ist gerade durch die Möglichkeit von Legitimationsentzug politische Partizipation konstituiert. Es scheint dann so zu sein, als ob in demokratischen Systemen der diffuse support erst durch die Möglichkeit zum Entzug von specific support realisiert wird.

Legitimationsprobleme sind dann keine Probleme im negativen Sinne, sondern vielmehr eine Chance, demokratische Gesinnung zu leben. Häufig auftretende Legitimationsprobleme in der Bundesrepublik deuten dann auf die Tendenz hin, daß sich auf deutschem Boden eine politische Kultur entwickelt, in der Kritik am Staat als normal gilt und blinde Loyalität als Merkmal obrigkeitsstaatlicher Gesinnung zurückgedrängt wird.

## B. Anmerkungen

### zu 1.

(1) Die Volkszählung wird im Rahmen dieser Untersuchung als eigenständiges Politikfeld aufgefaßt. Es steht in engem Zusammenhang mit dem Politikfeld Datenschutz, reicht aber über dieses hinaus. Das kommt z.B. darin zum Ausdruck, daß Datenschutzprobleme nur ein Aspekt unter vielen war, der bei Teilen der Bevölkerung zu einer Ablehnung der Zählung geführt hat (vgl. 5.2).

### zu 2.

(1) Unter Implementationsproblemen sollen Mängel beim Gesetzesvollzug verstanden werden, die deshalb auftreten, weil die Vollzugsbehörden aus organisatorischen, personellen oder sonstigen Gründen ein Gesetz nicht im Sinne des Gesetzgebers durchführen.

### zu 3.

(1) Die SPD-Mitglieder im mitberatenden Wirtschaftsausschuß verhielten sich später völlig anders, als sie - vergeblich - umfangreiche Ergänzungen des Erhebungsprogramms beantragten (vgl. BT-Drs.10/3843,18).

(2) Am 11. September 1985 wurde im Innenausschuß der Stichtag der Volkszählung ein letztes Mal verschoben. Auf Wunsch des Landes Rheinland-Pfalz, das für den 17. Mai 87 Landtagswahlen erwartete, wurde der Termin aus personellen Kapazitätsgründen endgültig auf den 25. Mai 1987 verlegt. (vgl. wib 16/85 - II/225)

(3) Keinen Erfolg hatten Änderungsanträge der SPD im Innen- und Haushaltsausschuß sowie im Bundestag, die Finanzausweisung an die Länder von DM 4,- auf DM 5,- pro Einwohner zu erhöhen. Stattdessen beschloßen die Koalitionsfraktionen eine Finanzausweisung von DM 4,50. (vgl. BT-Drs.10/3902, Pl.-Pr.10/159,11926 B)

zu 4.

(1) Zu denken ist hier vor allem an die Stadtstaaten, in denen, wie z.B. in Bremen, das Statistische Landesamt die Doppelfunktion einer statistischen Landes- und Kommunalbehörde hatte und gleichzeitig die überörtliche Erhebungsstelle für das Land Bremen war (vgl. Wedler 1987).

(2) In NRW präziserte ein Runderlaß des Innenministers diese Bestimmungen. Demnach durften "Zähler nicht in dem Baublock, in dem sie wohnen, sowie nicht in den ihrer Wohnung angrenzenden Straßenabschnitten eingesetzt werden". (RdErl 1986, 1.4) Der nordrhein-westfälische Datenschutzbeauftragte kritisierte diese Regelung: "Ich hatte vorgeschlagen, dies dahingehend zu konkretisieren, daß die Zähler nicht in einer Entfernung von weniger als zwei Kilometern von ihrer Wohnung eingesetzt werden dürfen." Die schließlich gewählte Formulierung bezeichnete er als "zu eng". (Landesdatenschutzbeauftragter 1987,94)

zu 5.

(1) Eine große Protestaktion des Jahres 1986 richtete sich gegen die Änderung des Paragr. 116 AFG. Trotz der organisatorischen Unterstützung der Gewerkschaften konnte dieser Protest nicht die gesellschaftliche Breite erreichen, wie sie der Protest gegen die Volkszählung aufwies, da nur ein Teil der Bevölkerung von dieser Regelung betroffen war.

(2) Damit unterschied sich die Volkszählung z.B. von dem ebenfalls aus dem Politikfeld Datenschutz stammenden Streitthema "maschinenlesbarer Personalausweis". Die Einführung dieses Ausweise ab 1. April 1987 - also auf dem Höhepunkt der Diskussionen um die Volkszählung - ließ keine Protestbewegung von ähnlichem Ausmaß aufkommen. Widerstandsformen gegen diesen Ausweis wurden auch kaum innerhalb der VoBo-Bewegung diskutiert, obwohl bei der Argumentation gegen die Volkszählung die "Sicherheitsgesetze", unter die sich der maschinenlesbare Personalausweis subsumieren läßt, eine wichtige Rolle spielten. Ein Grund hierfür ist in der Tatsache zu sehen, daß sich die Ausgabe dieser Ausweise über fünf Jahre erstreckt und nicht zu einem festen Zeitpunkt stattfand: einen neuen Ausweis erhält derjenige, dessen alter Ausweis abgelaufen ist (auf Wunsch auch sofort). Gegen eine staatliche Maßnahme aber, die nur in einem sehr langen Zeitraum wirkt, läßt sich schwer Widerstand organisieren.

(3) Die "Sicherheitsbehörden" zählten Ende April 1987 ca. 400 VoBo-Initiativen (Welt 25.4.87).

pflichtige Person durch die Aushändigung der Erhebungsvordrucke zur mündlichen oder schriftlichen Auskunftserteilung (Paragr. 13 Abs. 2 und 4 VZG) aufgefordert ist." (AZ: 7 VG 1386/87,9.5) Ein konkretes Rechtsverhältnis sei jedoch Voraussetzung für eine Feststellungsklage.

zu 6.

(1) Bemerkenswerterweise teilte die Bundesregierung später dem Bundestag bei der Beantwortung einer Anfrage der Grünen (BT-Drs. 11/80) mit, daß es solche Presseseminare nicht gegeben habe (BT-Drs. 11/160).

zu 7.

(1) Bei den Printmedien äußerte sich "Der Spiegel" in zwei Titelgeschichten mit eindeutig kritischem Unterton zum Thema (16.3.87; 18.5.87), der "Stern" beschrieb "Wie der Staat uns durchleuchten will" (19.2.87) und veröffentlichte Antworten auf die Frage "Was tun, wenn der Zähler kommt?" (7.5.87), "Die Zeit" zog unter der Überschrift "Viele Pannen, kriminalisierte Kritiker, der Erfolg ist ungewiß" ein erstes Resümee (12.6.87). Eindeutig ablehnend zur Volkszählung und mit der umfangreichsten Berichterstattung beschäftigte sich die Berliner "tageszeitung" mit der Volkszählung. Andere - regionale - Tageszeitungen, wie etwa die Düsseldorfer "Rheinische Post" und die "Neue Rhein-Neue Ruhr Zeitung" berichteten und kommentierten im Sinne der Volkszählungsbefürworter.

(2) Möglicherweise hängt die zunehmende Legitimationsempfindlichkeit mit dem von Inglehart (1979) festgestellten Wandel von materialistischen zu postmaterialistischen Werten zusammen. Der typische postmaterialistische Wert "persönliche Freiheit" wird konflikt- und organisationsfähig und verhilft dadurch dem Datenschutz, der diese Freiheit sichern soll, bzw. der Volkszählung, die diese Freiheit bedroht, zu bisher nicht gekannter Popularität.

## 9. Abkürzungen

APSR	American Political Science Review
AusPuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament"
BfD	Bundesbeauftragter für den Datenschutz
BStatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
DSB	Datenschutz-Berater
DSWR	Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht, Zeitschrift für die Praxis der EDV
DuD	Datenschutz und Datensicherung
DV	Durchführungsverordnung
DVD	Deutsche Vereinigung für Datenschutz
GG	Grundgesetz
HU	Humanistische Union
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RAV	Republikanischer Anwaltsverein
VoBo	Volkzählungs-Boykott
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VZG	Volkzählungsgesetz
wib	Woche im Bundestag
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

## 10. Literatur

- Alemann, Heine von/Ortlieb, Peter, 1975, Die Einzelfallstudie, in: Jürgen van Koolwijk/Maria Wieken-Mayser, Techniken der empirischen Sozialforschung, Bd. 2: Untersuchungsformen, München, S. 157-177
- Alemann, Ulrich von (Hg.), 1981, Neokorporatismus, Frankfurt
- Alemann, Ulrich von/Forn dran, Erhard, 1979, Methodik der Politikwissenschaft, Stuttgart u.a.
- Aly, Götz/Roth, Karl-Heinz, 1984, Die restlose Erfassung. Volkszählen, Identifizieren, Aussondern im Nationalsozialismus, Berlin
- Anzeigenkampagne zur Volkszählung '87, hg. vom Statistischen Bundesamt, o.O., o.J., hekt. Manuskript
- ASTA GH Kassel, 1986, Volkszählungsboykott. Bilder, Plakate, Flugschriften, Kassel
- Baumann, Reinhold, 1984, Ein Urteil mit Folgen. Zur Karlsruher Entscheidung über die Volkszählung, in: Die Zeit vom 16.3.1984
- Becker, Horst, Bürger in der modernen Informationsgesellschaft. Einstellungen zur Technik und zum Datenschutz, in: Hessendienst der Staatskanzlei (Hg.) Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat. Symposium der Hessischen Landesregierung, Gutachtenband, S. 343-490
- Bennhold, Martin, 1987, Volkszählungen und Nationalsozialismus. Zur sozialpolitischen Funktion von Totalerfassungen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1987, S. 952-966
- Beyme, Klaus von, 1979, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, München
- Birkelbach, Willi, 1984, Ein Datenschutzgesetz wendet sich nicht von selbst an, in: FR vom 31.3.1984
- Böhret, Carl, 1985, Zum Stand und zur Orientierung der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik, Opladen S. 216-330
- Brunnstein, Klaus, 1987, Über Möglichkeiten der Re-Identifikation von Personen aus Volkszählungsdaten, in: Roland Appel/Dieter Hummel (Hg.), Vorsicht Volkszählung! Erfasst, Vernetzt & Ausgezählt, Köln 1987, S. 62-81

- Buczylowski, Ulrich, 1975, Das "politische System" David Eastons, in: Wilfried Röhrich (Hg.), Neuere politische Theorie, Darmstadt, S. 110-124
- Bull, Hans Peter, 1985, Was ist aus dem "Lottogewinn" der Datenschützer geworden?, in: FR vom 9.4.1985
- Bull, Hans Peter, 1987, Vom Datenschutz zum Informationsrecht - Hoffnungen und Enttäuschungen, in: Harald Hohmann (Hg.), Freiheitssicherung durch Datenschutz, Frankfurt, S. 173-204
- Bulletin der Bundesregierung, Jg. 1984-1987
- BVerfG 1983: Bundesverfassungsgericht Karlsruhe, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83, in: BVerfGE 65, 1ff. zit. nach FR vom 5. - 9. 1. 1984
- Dreier, Horst, 1986, Das Majoritätsprinzip in historischer Entwicklung, in: ZParl 1/1986, S. 94-118
- DVD, o.J., Stellungnahme der Deutschen Vereinigung für Datenschutz e.V. Bonn zur Volkszählung '87, hekt. Manuskript, Bonn
- DV VZB 87 NW 1986, Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen über die Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 und die Bestimmung der Erhebungsstellen vom 8. Juli 1986, GV.NW.1986 S. 536
- FAZ, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jahrgang 1987
- FORSA 1986, Einstellungen, Meinungen und Urteile zur Volkszählung und zur Statistik. Ergebnisse einer FORSA-Untersuchung, hekt. Manuskript
- FR, Frankfurter Rundschau, Jahrgang 1986, 1987
- Gabriel, Oscar W., 1987, Demokratiezufriedenheit und demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: AusPuz 8 22/87, S. 32-45
- Geiger, Hansjörg, 1984, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983, in: DSWR 3/1984, S. 43-46
- Güllner, Manfred, 1983, Wissen für die Zukunft? Volkszählung 1983: Ein deutsches Übel, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/1983, S. 603-616
- Guggenberger, Bernd, 1980, Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie, Stuttgart u.a.

- Habermas, Jürgen, 1976, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Peter Graf Kielmansegg (Hg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen (PVS-Sonderheft 7/1976), S. 39-61
- Hamburgischer Datenschutzbeauftragter 1987, 5. Tätigkeitsbericht, Hamburg
- Hauck-Scholz, Peter, 1987, Rechtsschutzfibel zur Volkszählung. Mit Musterschriftsätzen für Zählerinnen, Zähler und Gezählte, Berlin
- Hennis, Wilhelm, 1976, Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Peter Graf Kielmansegg (Hg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen (PVS-Sonderheft 7/1976), S. 9-38
- Hondrich, Karl Otto, 1987, Den Sack schlagen, dem Esel trauen. Ein begrenzter Konflikt kann der politischen Kultur nutzen, in: Die Zeit vom 21.5.1987
- Inglehart, Ronald, 1979, Wertwandel in den westlichen Gesellschaften: Politische Konsequenzen von materialistischen und postmaterialistischen Werten, in: Helmut Klages/Peter Kmieciak (Hg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt/New York, S. 279-316
- Kaase, Max, 1979, Legitimationskrise in westlichen demokratischen Industriegesellschaften: Mythos oder Realität? in: Helmut Klages/Peter Kmieciak (Hg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt/New York, S. 328-350
- Kaase, Max, 1982, Partizipatorische Revolution - Ende der Parteien? in: Joachim Raschke (Hg.), Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen, S. 173-189
- Kutscha, Martin/Paech, Norman, 1986, Totalerfassung. "Sicherheitsgesetze", Volkszählung, Neuer Personalausweis. Möglichkeiten der Gegenwehr, Köln
- Landesbeauftragter für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, 1987, 8. Tätigkeitsbericht, Düsseldorf
- Landfried, Christine, 1984, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungssprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität, Baden-Baden
- Laufer, Heinz, 1976, Politische Kontrolle durch Richtermacht. Das Bundesverfassungsgericht als Kontrollorgan der Politik, in: Tohidipur 1976, S. 92-115
- Leuze, Ruth, 1987, Den gläsernen Bürger wollen die Menschen auch jetzt nicht, in: FR vom 22.1.1987, S. 17

- Lipset, Seymour Martin, 1981, Political Man. The Social Bases of Politics, Baltimore
- Lübking, Uwe, 1986, Volkszählung 1987 - Hinweise und Erläuterungen, in: Städte- und Gemeindebund 8/1986, S. 327-334
- Massing, Otwin, 1986, Von der Volkszählungsbewegung zur Verrechtlichung. Oder: Öffentlichkeit, Herrschaftsrationalisierung und Verfahren, in: Recht und Politik, 3/1986, S. 153-162
- Muller, Edward N./Jukam, Thomas O., 1977, On the Meaning of Political Support, in: APBR 71, S. 1561-1595
- Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus, 1975, Einleitung, in: dies. (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 9-46
- Nelles, Wilfried, 1984, Kollektive Identität und politisches Handeln in Neuen sozialen Bewegungen, in: PVS 4/1984, S. 425-440
- NRZ, Neue Rhein/Ruhr Zeitung, Jahrgang 1987
- Offe, Claus, 1969, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hg.), Politikwissenschaft, Frankfurt, S. 155-189
- Offe, Claus, 1972, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt
- Offe, Claus, 1973, "Krisen des Krisenmanagements": Elemente einer politische Krisentheorie, in: Martin Jänicke (Hg.): Herrschaft und Krise, Opladen, S. 197-223
- Offe, Claus, 1975, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt
- Offe, Claus, 1979, Die kritische Funktion der Sozialwissenschaften, in: WZB (Hg.), Interaktion von Wissenschaft und Politik, Berlin, S. 321-329
- Offe, Claus, 1984, Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung? in: ders./Bernd Guggenberger (Hg.) An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen, S. 150-183
- Ott, Sieghart, 1983, Zwischenbemerkungen zum Volkszählungsboykott, in: Vorgänge 2,3/1983, S. 8-11
- Philippczyk, Werner, 1986, Planung der Volkszählung auf kommunaler Ebene. Das Dilemma zwischen theoretischer Weisung und praktischer Ausführung, in: Städte- und Gemeindebund 8/1986, S. 343-346

- RAV 1987, Weg zum Überwachungsstaat. Stellungnahme des Republikanischen Anwaltsvereins zur Volkszählung 1987, in: FR vom 28.1.1987, S. 4
- RdEr1 1986, Runderlaß des Innenministers Nordrhein-Westfalen vom 17.7.1986 über die Bestellung und Tätigkeit der Zähler, Erhebungsvordrucke, zusätzliche Befragungen und Transportsicherung, Mbl.NW.1986 S. 998
- Rottmann, Verena S., 1987, Volkszählung 1987 - wieder verfassungswidrig? in: Kritische Justiz 1/1987, S. 77-87
- Rottmann, Verena S./Strohm, Holger, 1986, Was Sie gegen Mikrozensus und Volkszählung tun können, Frankfurt
- RP, Rheinische Post, Jahrgang 1987
- Schmidt, Manfred B., 1984, Demokratie, Wohlfahrtsstaat und neue soziale Bewegungen, in: AusPuZ B 11/84, S. 3-14
- Schmidtchen, Gerhard, 1977, Ist Legitimität meßbar? in: ZParl 8, S. 232-241
- Schüttemeyer, Suzanne S., 1986, Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie, Opladen
- Schulz, Winfried, 1987, Politikvermittlung durch Massenmedien, in: Ulrich Sarcinelli (Hg.), Politikvermittlung, S. 129-144
- Seebauer, Ute, 1987, Volkszählung 1987. Datensicherung gegen Computerangst, in: DSWR 5/1987, S. 104-108
- Seifert, Jürgen, 1979, Haus oder Forum. Wertsystem oder offene Verfassung, in: Jürgen Habermas (Hg.), Stichworte zur "Geistigen Situation der Zeit", Bd.1, S. 321-339
- Simitis, Spiros, 1984, Die informationelle Selbstbestimmung - Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung, in: NJW 1984, Heft 4, S. 398-405
- Spiegel, Der Spiegel, Jahrgang 1986, 1987
- Stadtdirektor der Stadt Meerbusch, 1987, Bericht der Verwaltung zur Durchführung der Volkszählung 1987, Informationsvorlage zu TOP 6 der Sitzung des Hauptausschusses am 10. März 1987, hekt. Manuskr.
- Steffani, Winfried, 1986, Mehrheitsentscheidungen und Minderheiten in der pluralistischen Verfassungsdemokratie, in: ZParl 4/1986, S. 569-586

Steinmüller, Wilhelm, 1987, Boykott zum Nulltarif. Einige rechtliche Argumente zur Volkszählung 1987, o.O., hekt. Manuskript

Stichworte zur Organisation und Durchführung der Volkszählung 1987, Statistisches Bundesamt, o.J. o.O., hekt. Manuskript

SZ, Süddeutsche Zeitung, Jahrgang 1987

taz, die tageszeitung, Jahrgang 1986, 1987

Tohidipur, Mehdi (Hg.), 1976, Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Politik. Zur verfassungsrechtlichen Stellung und politischen Funktion des Bundesverfassungsgerichts, Frankfurt

UZ, Unsere Zeit, Jahrgang 1987

VZG 1987, Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1987) vom 8. November 1985, BGBI. I S. 2078ff.

WDR 1987, über die Begleitforschung zur Volkszählung, in: "Aus Wissenschaft und Technik", Sendereihe des WDR, 1. Programm, 3. Juli 1987, 20.00-21.00 Uhr

Wedler, Willy, 1987, Volkszählung 1987. Der Einsatz des Computers bei den Erhebungsstellen - dargestellt am Beispiel der Erhebungsstelle Bremen, in: Computer und Recht 1/1987, S. 58-67

wib, Woche im Bundestag, Jahrgang 1984-1987

Würzberger, Paul/Störtzbach, Bernd/Stürmer, Bernd, 1986, Volkszählung 1987. Rechtliche Grundlagen und Konzept nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983, in: Wirtschaft und Statistik 12/1986, S. 927-947

Zeit, Die Zeit, Jahrgang 1987

## Erklärung

Hiermit versichere ich, daß die vorliegende Diplomarbeit von mir selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt wurde. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.

Meerbusch, im September 1987

(Andreas Paust)