

Die Volkszählung 1983 aus der Sicht der Städtestatistik

In München hatten sich, wie in anderen deutschen Städten, vor allem planende Stellen schon eingerichtet auf die zu erwartenden Ergebnisse aus der Volkszählung 1983. Für viele Bereiche – nicht nur in Verbindung zur Bevölkerungsstatistik – sollte die Großzählung Strukturdaten bringen mit weitgehenden Aufschlüssen über die kleinräumige Verteilung der Arbeitsstätten, der Wohnungen, über detaillierte Pendlerströme usw. Der plötzliche Abbruch der schon sehr weit gediehenen Vorbereitungen (die Gebäudevorerhebung war in München sogar schon komplett durchgeführt worden) hat fachlich viele Erwartungen enttäuscht. Die Öffentlichkeit hingegen nahm diese Entscheidung überwiegend mit Beifall zur Kenntnis.

Mit Schlagzeilen und ähnlichen Formulierungen, wie „Karlsruhe stoppt die Volkszählung“ oder „Keine Volkszählung am 27. April“, würdigte die Presse die am 13. 4. 1983 bekanntgegebene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, durch die zunächst einmal alle Maßnahmen zur Durchführung der Volkszählung gestoppt wurden. Damit fanden auch die intensiven Bemühungen der Städte um den Zensus, die zum Teil bereits 1978 eingesetzt hatten, ein vorläufiges Ende. Das jahrelange Ringen um die Zählung und überraschende Veränderungen in ihrer Bewertung sind Anlaß zu einer Analyse des Geschehens aus der Sicht der Städte.

Nachdem Volkszählungen jeweils zu Beginn eines Jahrzehnts fester Bestandteil der statistischen Tätigkeit des Staates, aber auch der Gemeinden waren und mehr oder weniger reibungslos über die Bühne gingen, fingen diesmal die Schwierigkeiten schon sehr früh an. Das geht zum Teil auch aus den Volkszählungs-Chroniken hervor, die in den letzten Wochen in einigen Zeitungen veröffentlicht wurden und die die lange Vorbereitungszeit und die wachsende Unsicherheit aufzeigten. Meist blieben aber diese Chroniken unvollständig und berücksichtigten nicht, daß vor allem in den Städten schon sehr viel früher Leistungen für die Volkszählung erbracht wurden. Sieht man einmal von den Vorarbeiten zu der für Mitte der 70er Jahre geplanten Wohnungszählung ab, so hat die Arbeit der Städtestatistik am Zensus tatsächlich etwa Anfang 1978 begonnen. Auf einer Fachausschuß-Tagung des Verbands Deutscher Städtestatistiker im Februar 1978 wurde erstmals die Volkszählung 1980/81 behandelt. Seither beschäftigten sich die einschlägigen Fachausschüsse der Städtestatistiker, unter intensiver Mitwirkung der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages, ununterbrochen mit Zählungsthemen. Die „kommende Volkszählung“ stand ab 1979 auch im Mittelpunkt der Arbeitsprogramme bei den jährlichen Statistischen Wochen und fand ihren Höhepunkt in einer eigens für die Volkszählung 1983 angesetzten Informationstagung der Städtestatistiker am 27./28. April 1982 in Frankfurt am Main. Daneben wurden zahlreiche Seminare und Arbeitskreissitzungen abgehalten, zunächst ausgerichtet auf das Zählungswerk 1980/81, später, nach der Verabschiedung des neuen Zählungsgesetzes, auf den Zensus 1983.

Am Rande sei noch vermerkt, daß neben Vertretern des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter auch führende Städtestatistiker Anteil hatten an den Beratungen über die planmäßig 1980/81 durchgeführten Volkszählungen in der Schweiz und in Österreich. Darüber hinaus wurden z. B. im Fortbildungszentrum München der Carl-Duisberg-Gesellschaft, unter Mitwirkung von Städtestatistikern, Zählungsfachleute für zahlreiche Länder der Dritten Welt ausgebildet, die inzwischen ebenfalls ihren Anteil zum Weltzensus geleistet haben.

In der Bundesrepublik Deutschland standen, trotz der vorbildlichen Arbeitsgrundlagen, die Vorbereitungen zur Volkszählung unter einem wesentlich ungünstigeren Stern als in früheren Jahrzehnten. Die Absicht, wie in den meisten Ländern, den normalen Rhythmus einzuhalten und 1980/81 zu zählen, ließ sich nicht verwirklichen. Zwar beschloß schon im Herbst 1978 die Regierung Schmidt den Entwurf eines Volkszählungsgesetzes, vorgesehener

Zählungstermin: 20. Mai 1981. Fragebogen für die Probeerhebung zur Volkszählung 1981 wurden bereits gedruckt, das Ordnungskonzept und die Gebäudevorerhebung 1980 in den Städten vorbereitet. Aber der Gesetzentwurf hatte nur den Bundestag relativ schnell passiert. Das Gesetz konnte nicht verabschiedet werden, weil die Länder im Bundesrat einen Kostenzuschuß verlangten, der in seiner Höhe vom Bund nicht akzeptiert wurde. Die Bemühungen, im Vermittlungsausschuß zu einem Kompromiß zu kommen, blieben ohne Erfolg. Der erste große Aufschub war die Konsequenz daraus, eine Phase der Stagnation trat ein, viel Mühe und bereits nennenswerte Beträge waren verloren.

Die Städte sahen dieses Hin und Her schon damals mit Unbehagen. Sollte man Mittel für eine Zählung in den Etat einplanen, Räume anmieten usw.? Viele Fragen, die im Zuge der Vorbereitungen aufgetreten waren, ließen sich nicht beantworten. Aber noch war man optimistisch. Die Städte konnten mit Erfolg darauf hinweisen, daß die Daten aus dem 70er Zählungswerk, die vor allem im Bereich der planungsrelevanten Statistik genutzt worden waren, nun immer mehr veralten würden. Die Städte brauchten neue Pendlerdaten, neue Daten über die Wohnungsversorgung und auch über die Arbeitsstätten. Der Zwang, aktuelle Daten für diese und andere Bereiche total zu erheben, wurde begleitet von dem Optimismus, daß trotz der vorherzusehenden Kosten und Schwierigkeiten auch diesmal wieder eine gute und in ihren Ergebnissen verwendbare Volkszählung durchzuführen sei. Zwar gab es auch in der neuen Legislaturperiode des Bundestages nochmals ein großes Ringen – weniger um Sachfragen als um die Finanzierung der Zählung –, aber am 5. März 1982 war es endlich soweit. Nachdem der Bundestag am 4. März dem im Vermittlungsausschuß erzielten Ergebnis über die Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern zugestimmt hatte, billigte auch der Bundesrat den Vermittlungsvorschlag: Der Bund beteiligt sich mit 2,50 DM pro Einwohner. Auf der Basis dieser Lösung verabschiedete der neue Bundestag am 25. März 1982 einstimmig das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung 1983, neuer Zählungstermin: 27. April 1983.

Nun liefen die Vorbereitungen voll an. Das endgültige Ordnungskonzept der Zählung und Tabellenprogramme wurden aufgestellt, die Probeerhebungen wurden durchgeführt und die wissenschaftlichen Vorbereitungen für die Auswertung getroffen. Die Städte hatten an diesen Arbeiten einen erheblichen Anteil; ihr hoher Datenbedarf zur Verbesserung der Daseinsvorsorge für ihre Bürger führte unter anderem zu Überlegungen, welche partiellen Zusatzerhebungen sinnvoll sein könnten und vieles mehr.

Bundesweit wurden nun die Zählpapiere ausgedruckt und an die Zählungsdienststellen ausgeliefert. Auch die Städte erbrachten im Vorfeld der Zählung aufs neue umfangreiche Leistungen. Je größer die Stadt, je weiter waren die Vorbereitungen bis zum Abbruch der Zählung gediehen und um so höher die Kosten angewachsen. Räume für Zählbüros und Säle für Zählerschulungen waren angemietet worden, Zeitangestellte eingestellt, Büromöbel und Büromaterial für diese in Volkszählungsbüros zusammengefaßten Kräfte angeschafft usw. In vielen Städten wurde bereits – wie im Gesetz vorgesehen – die zur Volkszählung gehörende Gebäudeerhebung in Form von Vorerhebungen komplett durchgeführt. Hierfür entstanden neben den allgemeinen Verwaltungskosten in großem Umfang Portokosten. Daß es sich hierbei nicht um Lappalien, sondern um nennenswerte Ausgaben handelt, geht daraus hervor, daß einschließlich der eingegangenen Verpflichtung z. B. der Etat der Landeshauptstadt München mit knapp 2 Mio. DM belastet werden mußte, ohne daß die Stadt hierfür auch nur das geringste Äquivalent bekam.

Diesen in den Städten mit großem Einsatz geführten Vorbereitungen trat nun seit Ende 1982 ein wachsender Widerstand entgegen. Dieser Widerstand war zunächst nur bei den alternativen Randgruppen vorhanden. Erstmals einer breiteren Öffentlichkeit kündigte am 11. Januar 1983 der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) seinen

Widerstand gegen die Volkszählung an. Der vorgezogene Bundestagswahlkampf trug dann bald dazu bei, daß diese Aktionen ihre Auswirkungen auf die Haltung der Politiker aller Parteien hatte. Die Medien folgten diesem Unbehagen offensichtlich gern und betrieben in wachsendem Umfang Stimmungsmache gegen die Zählung. Schlagzeilen wie „Volksverhör“, „Volkszählung/Volksquälung“, „Der Staat will den gläsernen Bürger“ usw. leiteten Artikel ein, die zum Teil ironisch, zum Teil sehr konzentriert die Gefahren der Volkszählung und der Datenspeicherung aufzuzeigen vorgaben, und zwar zum Schutz und Wohl des Bürgers. Die Volkszählung wurde dadurch, von einem in der Gesellschaft zwar nicht beliebten, aber als notwendig anerkannten Verfahren, umfunktioniert zu einem Instrument der Tagespolitik. Neben der negativen Darstellung in den Medien gab es bald werbewirksam aufgemachte Boykottaufrufe und Plakate mit den Schlagworten „Politiker fragen – Bürger antworten nicht!“, „Computer beherrschen das Land!“, „Bürger Nr. 7654 XY antwortet nicht mehr!“. Die in diesen Boykottaufrufen häufig auftretende Behauptung, „wenn die Regierung für Atomraketen schweigt, schweigen wir für den Frieden“, oder „Bürger geben nur Auskunft, wenn die Regierung Auskunft gibt über den Standpunkt der neuen Atomraketen“, verunsicherten die Bürger immer mehr, und zu spät erkannte die Bundesregierung die katastrophalen Auswirkungen des Widerstandes, aber noch glaubte man fest, ihn überwinden zu können. Die Durchführung der Volkszählung wurde ausdrücklich bestätigt. Trotzdem blieb einiges widersprüchlich, insbesondere in den Ballungsräumen der großen Städte. Führende Politiker gaben den Statistikern den bindenden Auftrag „Ihr sollt zählen!“, gleichzeitig aber liehen sie Gegenargumenten ihr Ohr, und dadurch wurde immer deutlicher: „Keiner will gezählt werden!“, ja sogar „Keiner soll gegen seinen Willen gezählt werden!“. Dadurch wurde eine Reihe von Widersprüchen deutlich: Gesellschaft und Politiker fordern immer mehr Daten als Grundlage zu Planungs- und Investitionsentscheidungen, gleichzeitig wollen aber immer weniger Menschen in unserer Gesellschaft notwendige Angaben machen. Noch ein Bereich trug dazu bei, daß dem Zensus immer größerer Widerstand entgegengesetzt wurde – der Datenschutz! Zunächst entstanden aus dem durchaus anzuerkennenden Schutzbedürfnis gegen unerlaubte und rechtlich unzulässige Datenverknüpfungen, zahlreiche Mißverständnisse und Verweigerungen. Sie führten bald zu einer „Datenverhinderung“. Dabei wurden die Möglichkeiten und vor allem die Absichten, mit Hilfe der modernen Mittel der Datenverarbeitung den Schutz der Individualdaten zu umgehen, weit überschätzt und verzerrt. Erste, das Problem erläuternde Artikel und Presseinformationen der Amtlichen Statistik fanden in den Medien kaum Beachtung, denn auch hier gilt, daß das Negative offensichtlich bessere Schlagzeilen bringt als sachlich-positive Aufklärung. Trotz aller Richtigstellungsversuche blieben die Medien durchweg dabei, daß dies die größte Volksausforschung aller Zeiten sei, daß nach empfindlichen Individualdaten, wie z. B. Einkommen usw. gefragt würde – und als sich dies nicht mehr aufrechterhalten ließ – wurden gewagte Vermutungen darüber geäußert, was sich wohl hinter den Fragen in den Zählungspapieren verberge.

Durch all das wurde ein Unbehagen deutlich, dem die Statistik auf den Grund gehen muß, um ihre Arbeit in Zukunft den Realitäten besser anpassen zu können. Deshalb an dieser Stelle ein kleiner dreigeteilter Entwicklungsüberblick zu diesem Problem:

1. In den kleinen Gemeinden und den kleinzelligen Stadtvierteln des vorigen Jahrhunderts benötigte man keine Daten, um richtige Entscheidungen für die urbanen Lebensbereiche zu treffen, denn jeder kannte jeden. Die Verwaltung hatte den entsprechenden Durchblick, Anonymität war in dieser Gesellschaft kaum möglich und wurde im allgemeinen auch nicht angestrebt.
2. In den wachsenden Großstädten unserer Zeit wurden die Verhältnisse immer unübersichtlicher. Die industrielle Entwicklung im sekundären Bereich, die Überkonzen-

tration im tertiären Bereich und Wohnsituationen in Hochhausvierteln führten zur Anonymität. Was für die immer notwendiger werdende Daseinsvorsorge an Grundlagen benötigt wurde, konnte entsprechend nur noch über die Erhebung individueller Daten und ihre aggregierte Verarbeitung zu statistischen Strukturmassen gewonnen werden. Dieses System funktionierte bis jetzt.

3. Eine neue Situation trat ein, weil sich die Menschen ihrer Anonymität heute bewußt geworden sind und darin einen Grundwert urbanen Lebens sehen. Die Folge: Abgrenzung von anderen, Substanzverlust der Familie, weite Verbreitung des Single-Daseins fördern diese Haltung, gleichzeitig wuchs das Unbehagen gegen die (in der Anwendung vielfach überschätzten) Möglichkeiten der Computer. Der Begriff des „Datenschutzes“ entstand, verbunden mit der Scheu, Individuelles preiszugeben.

Aus dieser Entwicklung entstand die Lage, die seit Beginn dieses Jahres den Staat und die Statistiker vor eine offensichtlich unlösbare Aufgabe stellte: Der Bürger will durchaus mehr Schutz und Daseinsvorsorge durch den Staat bis hin zur Sicherung der Arbeitsplätze und der Wohnungsversorgung. Der Bürger will aber nicht mehr, daß der Staat sich die hierfür notwendigen strukturellen Detailkenntnisse von ihm beschafft. Gerade dadurch wurde es nun ernst: Die mit den Wahlen am 6. März 1983 bestätigte neue Bundesregierung rief die Bürger auf, den Boykottaufrufen zu widerstehen und sich an der Volkszählung zu beteiligen. Eine Aufklärungskampagne setzte ein, die aber angesichts der anhaltenden, zum Teil diffamierenden Äußerungen in den Medien weitgehend verpuffte. Immer größere Teile unserer Gesellschaft zogen offensichtlich die Verweigerung vor. Auch die Hinweise darauf, daß die Aktionen gegen die Zählung im Grunde nur den Staat treffen sollen und nicht eigentlich gegen die Erhebung von notwendigen Planungsdaten seien, halfen nichts.

Trotzdem taten die Länder und vor allem die Städte weiter ihre Pflicht, um das Bundesgesetz durchzuführen. Der Präsident des Deutschen Städtetages, Oberbürgermeister Rommel, bezeichnete den Boykott als offenen Rechtsbruch und setzte sich entschieden für die Zählung ein. Er bat in diesem Zusammenhang den Bundesinnenminister und die Innenminister der Länder darum, gegen die Störungen einzuschreiten und damit die Zensusarbeiten in den Städten möglich zu machen. Das alles geschah in der letzten Phase vor dem Karlsruher Urteil, konnte aber das Zählungswerk nicht mehr retten. Die Städte – an der Front des Geschehens – gerieten nun ebenfalls in das Kreuzfeuer der Meinungen. Die von ihnen geforderten Leistungen wurden gleichzeitig von den Fordernden erschwert. Namhafte Politiker demonstrierten im Parlament staatstreue Stärke und den Willen, das einmal beschlossene und einstimmig angenommene Gesetz durchzusetzen, gaben aber oft am gleichen Tag in Einzelgesprächen mit Journalisten ihr Unbehagen und ihr Mißtrauen gegen die Statistik zu erkennen. Sogar die Nachrichtensprecher im Fernsehen, deren Aussage von der breiten Bevölkerung weitgehend ein offizieller Charakter beigemessen wird, sprachen nur noch von der „umstrittenen Volkszählung“. Kein Wunder, daß Anfang April große Teile der Bevölkerung weder gezählt werden wollten, noch bereit waren, als Zähler tätig zu sein (immerhin müssen bei einer solchen Massenaktion bundesweit rund 600 000 Bundesbürger als Zähler eingesetzt werden). Wie die Boykottgruppen vorgeschlagen hatten, legten bei den Zählungsdienststellen der Städte immer mehr Auskunftspflichtige bzw. zur Zählertätigkeit Aufgerufene Widerspruch ein. In dieser immer stärker aufgeheizten Situation hat das Bundesverfassungsgericht gesprochen und am 13. 4. 1983 um 10.00 Uhr die Aussetzung der Volkszählung verkündet. Etwa im Herbst soll dann endgültig über das Volkszählungsgesetz bzw. die Durchführung der kommenden Volkszählung entschieden werden.

Die Dienststellen der Amtlichen Statistik, aber auch viele Politiker waren zunächst vor den Kopf gestoßen. Man sollte aber nicht verkennen, daß das Karlsruher Urteil unter Umständen dazu beigetragen hat, Schlimmeres zu verhindern, denn Eskalationen während der Zählung

und mögliche tätliche Auseinandersetzungen mit den Zählern hätten sicherlich den Städten und ihren Zählungsdienststellen erhebliche Probleme verursacht. Aber wie geht es nun weiter? Wird es gelingen, 1984 oder 1985 eine Zählung tatsächlich in einer dann entschärften Situation durchzuführen? Wird die öffentliche Meinung wirklich wesentlich positiver sein? Das läßt sich heute noch nicht abschätzen und wird wohl auch vom Verhältnis des Bürgers zum Staat bestimmt werden. Für die Städte besteht allerdings auf jeden Fall die Gefahr, daß eine Veränderung des Zählungsgesetzes, unter Berücksichtigung strenger Datenschutzrichtlinien, nur noch wenig bringen wird. Eine Änderung des § 9 ist sicherlich zu erwarten, zumal das Bundesverfassungsgericht sich sogar einstimmig gegen die Vorbeiführung von Daten aus der Volkszählung an den Melderegistern ausgesprochen hat. Die immer notwendiger werdende Inventur der Einwohnerregister würde dadurch entfallen. Weiterhin ist zu befürchten, daß die Verwendung der Daten für Zwecke der gemeindlichen Planung und des Umweltschutzes nicht mehr in der bisher vorgesehenen Form an die Gemeinden weitergegeben werden dürfen.

Offenbar wurde das nicht nur in den Städten erkannt, auch so mancher Träger des Widerstandes gegen die Volkszählung „erwachte“. Linksorientierte Sozialwissenschaftler sprachen nach einer Denkpause nun darüber, ob man nicht ein Eigentor geschossen hätte. In der Presse, die so sehr bemüht gewesen war, den Bürger vor den „Auswüchsen“ der Statistik zu schützen, wurde nun auf einmal bedauert, daß der Staat über 100 Millionen DM zum Fenster hinausgeworfen habe. Auch in renommierten Zeitungen gab es Schlagzeilen wie „Es wird nicht gezählt, aber gezahlt“, „Über 30 Millionen Fragebogen umsonst gedruckt“ usw. In jüngster Zeit sprach man sogar davon, daß die öffentliche Hand Arbeitsplatzvernichtung betreibe, denn nun müßten ja die vielen für die Zählbüros eingestellten Aushilfskräfte wieder entlassen werden.

Wie sieht man die Situation jetzt in den Städten, die erhebliche Anstrengungen unternommen und Mittel ausgegeben haben für eine durch Gesetz angeordnete Aktion? Zunächst obliegt ihnen die unangenehme Aufgabe der Endabwicklung nach dem Abbruch bis hin zu den Entlassungen des Aushilfspersonals. Dann müssen Möglichkeiten gefunden werden, die nun nicht mehr zu verantwortenden Datenlücken – auch wenn dies nur behelfsmäßig geschehen kann – einigermaßen zu schließen. Sicherlich hat man im Laufe der letzten Jahre manche Lehren aus den Vorbereitungsarbeiten und aus den geschilderten Aktionen ziehen können. Sollte man also von einem (viel zu teuren) Lehrstück sprechen, oder ist das Ganze nicht doch mehr ein Trauerspiel ohne Ende? Noch ist das Zählungsthema ja keineswegs vom Tisch. 1984 könnte alles wieder von vorne beginnen, mit einem novellierten oder ganz neuen Gesetz für eine Volkszählung 1985 (im hinreichend strapazierten Orwell'schen Jahr 1984 wird man sicherlich nicht zählen wollen). Wird dann überhaupt noch die Frage der Zählungskosten zwischen Bund und Ländern, die schon bisher so viele Schwierigkeiten gebracht hatte, zu regeln sein? Wird man das Ganze noch einmal den Städten zumuten können? Das sind alles Fragen, über die leider noch weiter nachgedacht werden muß, in einer Zeit, in der sich die Städte wahrhaft über einen Mangel an Aufgaben und Problemen nicht zu beklagen haben. Wie die letzten Informationen ergeben haben, sieht es zur Zeit so aus, daß keinesfalls vor 1985 gezählt werden kann. Auch wird sich diese Zählung wohl in entscheidenden Punkten von den bisherigen Volkszählungen in der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden. Da vor allem in München bei dem starken Wandel, dem unsere dynamische Stadt im letzten Jahrzehnt unterworfen war, nicht wiederum auf wichtige Strukturdaten gewartet werden kann (hier z. B. Arbeitsstättenzahlen aus dem Jahre 1970 zu verwenden, ist wirklich nicht mehr zu vertreten), muß sofort versucht werden, die Datenlücken mit anderen Mitteln wenigstens in etwa zu schließen. Stichproben allein können dabei sicherlich nicht die Lösung sein, wenn keine vertretbare Grundgesamtheit bekannt ist.

Dr. Egon Dheus