

## Die Entwicklung der Teilnahmebereitschaft an der Volkszählung: Ergebnisse eines begleitenden Befragungsprojektes des Zentralarchivs zur amtlichen Volkszählung

Gräf, Lorenz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gräf, L. (1989). Die Entwicklung der Teilnahmebereitschaft an der Volkszählung: Ergebnisse eines begleitenden Befragungsprojektes des Zentralarchivs zur amtlichen Volkszählung. *ZA-Information / Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung*, 24, 84-100. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-204891>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

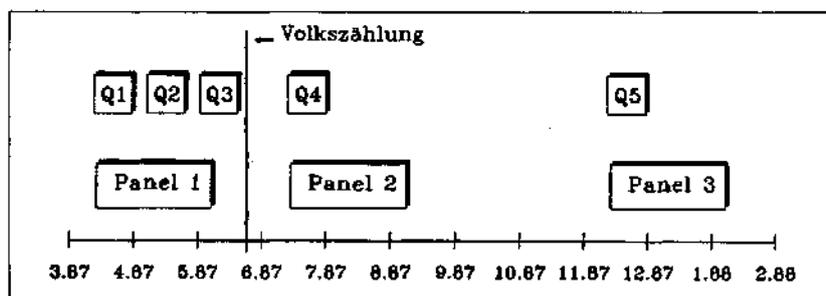
**Die Entwicklung der Teilnahmebereitschaft an der Volkszählung.  
Ergebnisse eines begleitenden Befragungsprojektes des Zentralarchivs zur  
amtlichen Volkszählung**

von Lorenz Gräf

1. Design

Warum nehmen welche Gruppen der Bevölkerung nicht an der Volkszählung teil, und warum nehmen andere Gruppen teil? Diese Frage zu klären, war ein Ziel der vom Statistischen Bundesamt auf Anraten seines Wissenschaftlichen Beirates in Auftrag gegebenen Studie zur Volkszählung 1987. Sie wurde unter der Leitung von E. K. Scheuch am Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung durchgeführt. Bearbeiter waren Steffen KÜHNEL und der Autor dieses Beitrags. Die Begleitstudie basiert auf einem dreiwelligen Panel als zentralem Untersuchungsinstrument. Die erste Welle ging zwei Monate vor dem Stichtag der Volkszählung ins Feld, die zweite Welle wurde in geringem Abstand zum Stichtag gefahren, und die dritte Welle wurde im Dezember 1987, also ein halbes Jahr nach Beginn der Zählung, erhoben.

Abbildung 1: Zeitliche Verteilung der durchgeführten Querschnitts- und Panelerhebungen



Zentraler Untersuchungsgegenstand war die Frage nach den Determinanten des Teilnahmeverhaltens. Nach den Erfahrungen mit der geplanten Volkszählung von 1983 war mit ziemlicher Sicherheit eine politische Kampagne gegen die Volkszählung 1987 zu



erwarten. Um das Auf- und Abschwellen dieser Kampagne beschreiben und um Thematisierungseffekte abschätzen zu können, wurden fünf kampagnenbegleitende Querschnittsuntersuchungen durchgeführt. Drei dieser Querschnitte fanden in den Monaten März, April und Mai vor dem Stichtag der Volkszählung statt, die beiden anderen wurden zeitgleich mit den Panelwellen erhoben.

Für die Nichtteilnahme an der Volkszählung erwarteten wir in erster Linie politische Motive und erst in zweiter Linie gingen wir davon aus, daß klassische Nonresponsefaktoren, wie Unbehagen mit Sekundärkontakten, wenig Vertrautheit mit Schriftform etc., Effekte zeitigen würden. Fragen nach der Legitimität des politisch administrativen Systems, wie sie in der Tradition von Easton immer wieder gestellt wurden, zählten daher ebenso zum Frageprogramm der ersten Erhebungen wie Fragen nach dem Grad der politischen Partizipationsbereitschaft.

Eine Voraussetzung für die Bereitschaft zur Teilnahme an der Volkszählung ist, inwieweit die Bürger das vorgegebene Ziel der Volkszählung, mit den Daten eine verbesserte Informationsgrundlage für die verschiedensten staatlichen Planungszwecke zu schaffen, akzeptieren. Erst danach stellt sich die Frage, ob die Volkszählung hierfür ein taugliches Mittel ist. Daher war zu prüfen, in welchem Ausmaß die Bürger dem Staat die Aufgabe der politischen und gesellschaftlichen Planung überhaupt zuschreiben und welche Intensität die diesbezüglichen Erwartungen im Vergleich zu den Befürchtungen vor staatlicher Reglementierung und Überwachung haben. Fragen waren auch zu stellen über die Rolle des Bürgers im politischen System, seine Rechte und Pflichten, seine Loyalität dem Staat gegenüber, seinen Gesetzesgehorsam und die Bewertung der Volkszählung als einer illegitimen Zwangsmaßnahme des Staates, der gegenüber man ein individuelles Widerstandsrecht geltend macht.

Ausgehend von der Überlegung, daß Einstellungen und das daraus resultierende Verhalten als Ergebnis von Interaktions- und Kommunikationsprozessen aufgefaßt werden können, legten wir großes Gewicht auf die Erhebung der personalen Umwelt und der aus ihr perzipierten Unterstützung. In Anbetracht der Tatsache, daß ein Großteil der Bevölkerung das Frageprogramm und die Art und Weise der Durchführung der Volkszählung nicht mehr kannte- die letzte Volkszählung lag ja 17 Jahre zurück und eigene Erinnerungen dürften kaum mehr vorhanden gewesen sein - war davon auszugehen, daß die personale Umwelt für die Beurteilung der Volkszählung von entscheidender Bedeutung sein würde. Hinzu kam die Überlegung, daß eine Kampagne nur unter der Voraussetzung an Reichweite gewinnt, daß sie zum Gesprächsgegenstand in den persönlichen Netzwerken wird. Auch wenn, wie anzunehmen war, der strittige Sachverhalt in den Medien nicht durch Experten entschieden würde, sondern Meinung und Gegenmeinung



gegenübergestellt würden, mußte der Netzwerkeinfluß von entscheidender Wichtigkeit sein, da eine Stellungnahme zur Volkszählung im privaten Umfeld 'erarbeitet' werden mußte. Daher enthält der Fragebogen der ersten Welle einer egozentrierten Netzwerkbefragung, in der nach der Volkszählungseinstellung der drei besten Freunde gefragt wurde (1).

Mit dem Aufruf der Fraktion der Grünen zum Boykott der Volkszählung vor der konstituierenden Sitzung des Bundestages 1987 gewann die Bewegung gegen die Volkszählung gewaltig an Schwung. Vor dem Hintergrund, daß einmal geschaffene Strukturen dazu tendieren, sich über ihren Entstehungsgrund hinaus zu verselbständigen, wollten wir der Frage nachgehen, inwieweit die Existenz einer 'Bewegungsinfrastruktur' konstituierend für die Resonanz der Gedanken der Boykottbewegung war. Mit pauschalen Zugehörigkeitsfragen zu Bewegungen wollten wir erkennen, ob die Boykottbewegung ihre Reichweite hauptsächlich der Anbindung an die bestehende "Bewegungsinfrastruktur" verdankt. Einige Fragen zur Wichtigkeit des Datenschutzes als Instrument zur Wahrung der Privatsphäre erlaubten uns, die hohe Reichweite und weite Verbreitung von Boykott-Gedanken zu verstehen, ohne an die universale Machbarkeit von Bewegungen glauben zu müssen.

Die beiden Erhebungen, die wir im Anschluß an die Volkszählung im Juni 1987 durchführten - zweite Panelwelle und vierter Querschnitt-, verfolgten vorrangig den Zweck, unmittelbare Erfahrungen mit der Durchführung der Volkszählung aufzunehmen und spontane Eindrücke abzubilden. Hierdurch erhofften wir Aufschluß über einstellungsbildende Effekte der Volkszählung als konkret erlebte Maßnahme zu erhalten. Die meisten Bürger waren zwischenzeitlich mit der Volkszählung konfrontiert worden und hatten konkrete Erfahrung mit der Volkszählung (Frageprogramm, Durchführungsmodalitäten, Wahrnehmung des Datenschutzes) gemacht. Sinn dieser Befragungen war es, diese Erfahrungen festzuhalten und unmittelbare spontane Reaktionen auf den Fragebogen der Volkszählung und ihre Durchführung zu erfahren.

Die letzten beiden Erhebungen am Jahresende 1987 dienten neben der Abrundung des Frageprogramms (Vertiefung des Konzepts der politischen Legitimität und Loyalität und der detaillierten Erfassung von Datenschutzbefürchtungen) vor allem der Messung der Einstellungsstabilität. Untersuchungsleitend war die Frage, wie resistent bestimmte Einstellungen gegenüber konkreten Erfahrungen sind. Die Volkszählung betraf alle Bürger gleichermaßen. Vorher gefaßte Vorstellungen über die Volkszählung mußten sich bei allen Bürgern mit der erfahrbaren Realität messen. Haben Fehlperzeptionen adäquateren Vorstellungen Platz gemacht oder aber wurde in der Erinnerung an die Volks-



Zählung die unmittelbare Erfahrung vergessen und die vorhergefaßte Vorstellung trotz eventuell widerstreitender Erkenntnisse aufrechterhalten?

Darüber hinaus interessierte nach Abklingen der Thematisierung der Volkszählung die nachträgliche Bewertung der Volkszählung sowie der Einfluß der Volkszählung auf die Einstellungen bezüglich unterschiedlicher Arten von amtlichen und eventuell nicht-amtlichen Datensammlungen.

Soweit die Übersicht über das Frageprogramm. Im folgenden werden einige bemerkenswerte Ergebnisse aus den Trenduntersuchungen vorgestellt (2).

## **2. Die Teilnahme an der Volkszählung 1987**

Die Volkszählung 1987 wurde kontrovers diskutiert. Befürworter wie Gegner der Zählung mobilisierten für ihre Ziele. Die Bundesregierung versuchte mit einer groß angelegten Werbekampagne die Bürger zur Teilnahme zu bewegen. Dem hohen finanziellen Einsatz setzte die Boykottbewegung Phantasie und Einsatzbereitschaft gegenüber. Wer war nun am Ende erfolgreich? Konnten die vielfältigen Boykottinitiativen letztendlich einen Erfolg verbuchen oder hat sich doch der Staat durchgesetzt? Was ist Gradmesser für den Erfolg, was ist Kriterium für die Beurteilung als erfolgreich? Bedeutet die rein faktische Teilnahme der überwiegenden Mehrheit der Bundesbürger einen Erfolg des Staates? Die Antwort hierauf hängt vom gewählten Beurteilungsrahmen ab: Je nachdem auf welche Aspekte fokussiert wird, fallen die Antworten unterschiedlich aus. Rein formal betrachtet, ist das entscheidende Kriterium Teilnahme oder Nichtteilnahme. Im Hinblick auf die Güte der Antworten und die Verwertbarkeit der erhaltenen Daten wird die Antwortehrlichkeit als Determinante der Datenqualität und die Akzeptanz staatlicher Datensammlungen zum Gradmesser von Erfolg oder Nichterfolg.

### **Teilnahmeverhalten**

Offizielle Zahlen zur Höhe der Teilnahmequote an der Volkszählung sind noch nicht bekannt. Auch in den Pressemitteilungen über die Ergebnisse der Volkszählung Ende 1988 fehlten Hinweise auf die Höhe der Teilnahmequote. Bekannt ist, daß in einigen Großstädten auf Mahnaktionen in größerem Umfang verzichtet wurde. So führte die Erhebungsstelle in Köln etwa bei 5% der zu zählenden Bürger eine Ersatzvornahme aus dem Register des Einwohnermeldeamtes durch.



Aus unseren bevölkerungsrepräsentativen Umfragen erhalten wir folgendes Bild: Acht Wochen nach der Volkszählung haben knapp 95% der Bevölkerung bereits den Fragebogen der Volkszählung ausgefüllt. 3% der Bevölkerung gaben an, den Bogen noch nicht ausgefüllt zu haben, und von den restlichen zwei Prozent hatte ihn die Hälfte noch nicht erhalten, und die andere Hälfte machte keine Auskunft zu dieser Frage. Im Dezember, ein halbes Jahr nach Beginn der Volkszählung, gaben 96,5 % der Befragten die Teilnahme an der Volkszählung an. 2,7% sagten, sie hätten nicht ausgefüllt; 0,8% machten hierzu keine Angaben. Zusammengefaßt ergaben unsere Trenduntersuchungen, daß bereits im Juni 1987 94,1% der Bevölkerung die Bögen ausgefüllt hatten und schließlich bei unserem letzten Querschnitt sogar 96,5% die Teilnahme angaben. Ein harter Boykott erreichte also nicht einmal drei Prozent.

Tabelle 1: Beteiligung an der Volkszählung

	Juni 87	Dezember 87
<b>Teilnahme</b>	94,1	96,5
<b>Nichtteilnahme</b>	3,1	2,7
<b>Noch ohne Bogen</b>	1,4	---
<b>Keine Auskunft</b>	1,4	0,8
<b>N</b>	(1005)	(989)

### Antwortehrlichkeit

Mit dem Näherkommen der Volkszählung hatten die Gegner statt der Verweigerung der Teilnahme ("harter" Boykott) zunehmend einen "weichen" Boykott propagiert. Damit war gemeint, daß die zu zählenden Personen nicht unbedingt das Ausfüllen der Bögen verweigern, wohl aber die Antworten so fälschen sollten, daß der Zweck der Volkszählung vereitelt würde. Einen Eindruck vom Umfang des "weichen Boykotts" mit Hilfe unserer Befragungen zu erhalten, ist nicht ganz einfach. Für den Zeitpunkt Juni 1987 liegen uns repräsentative Zahlen vor, doch sind diese Zahlen wegen des schleppenden Verlaufs der Volkszählung nur bedingt aussagefähig. Im Dezember haben wir die Frage nach der Antwortehrlichkeit nicht innerhalb der repräsentativen Querschnitterhebung,



sondern im Rahmen der Panelerhebung gestellt. Da die Verteilung der globalen Einstellung zur Volkszählung in der dritten Welle fast genau der Verteilung im zeitgleich durchgeführten und repräsentativen fünften Querschnitt entspricht, meinen wir davon ausgehen zu können, daß auch die Ergebnisse der Frage nach der Antwortehrlichkeit die Verteilung in der Bevölkerung richtig wiedergeben können. Im Juni 1987 erhalten wir auf diese Frage noch insgesamt knapp 10% Antworten, die noch keine endgültige Aussagen über den Grad der Antwortehrlichkeit zulassen. 3 % haben den Fragebogen der Volkszählung noch nicht ausgefüllt, 14 % haben ihn noch nicht erhalten, und 5% geben ausweichende Antworten. Eine Prozentuierung auf der Basis aller verwertbaren Antworten resultierte in einer Unterschätzung des "weichen Boykotts". Daher vergleicht die folgende Tabelle die Antwortehrlichkeit auf der Basis aller erhaltenen Antworten.

Tabelle 2: Antwortehrlichkeit bei der Volkszählung

	Juni 1987	Dezember 1987*
<b>Alles ehrlich beantworten</b>	85,9	88,0
<b>Einiges auslassen</b>	2,9	3,3
<b>Einiges unehrlich</b>	1,4	3,5
<b>Weitgehend falsch</b>	0,3	0,5
<b>Nicht ausgefüllt</b>	3,1	1,5
<b>Nicht erhalten</b>	1,4	---
<b>Keine Auskunft/ Weiß nicht</b>	5,1	1,5
N	(1005)	(1282)
* Angaben sind nicht repräsentativ		

Man sieht deutlich, daß sich bis zum Dezember das Ausmaß des harten Boykotts zugunsten seiner leichteren, weicheren Alternative halbierte. Es zeigt sich aber auch, daß die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung (88%) die Fragen der Volkszählung korrekt ausgefüllt hat. Etwas mehr als drei Prozent gaben an, daß sie einige Fragen ausgelassen hätten. Absichtliche Fälschungen addieren sich demnach zu ungefähr 4%. Fälschungen in dieser Höhe hätten allenfalls dann Effekte zeigen können, wenn konsistent in eine Richtung gefälscht worden wäre. Das ist aber fraglich, denn auch in der Ausführung des "weichen Boykotts" wollte die Bewegung Phantasie verbreiten und so gleichen sich im Ergebnis die Fälschungen womöglich gegenseitig aus.

### 3. Die Akzeptanz der Volkszählung

#### Zunahme der generellen Zustimmung zur Volkszählung

In einer Demokratie gründet Gehorsam in der Befolgung von Gesetzen letztlich in Einsicht und nicht in Zwang. Will man vermeiden, daß bei den Bürgern das Gefühl von Gesetzesnötigung aufkommt, muß man versuchen, den Bürger zu überzeugen, daß ein geplantes Vorhaben im wohlverstandenen Allgemeininteresse aller unternommen wird. Die Volkszählung gegen den Widerstand von weiten Teilen der Bevölkerung durchzuführen, birgt die Gefahr in sich, daß verärgerte Bürger bei anderen Datenerhebungen des Staates nicht mehr mitmachen.

Wir haben die Akzeptanz der Volkszählung mit zwei Indikatoren zu messen versucht. Sie versuchen eine affektiv-emotionale und eine kognitiv-instrumentelle Dimension abzubilden. Der erste Indikator ermittelt mit der globalen Einstellung zur Volkszählung die Legitimität der Zählung, wohingegen der zweite Indikator auf die Einsicht in die Notwendigkeit fokussiert. Globale Zustimmung impliziert dabei nicht notwendigerweise auch die Überzeugung, daß die Volkszählung das geeignetste Instrument der Wahl zur Erzeugung guter Statistiken sei.

Tabelle 3: Einstellung zur Volkszählung im Trend

Frage:	"In der Bundesrepublik Deutschland werden Volkszählungen, also Zählungen aller Bürger, in großen zeitlichen Abständen durchgeführt. Die letzte Volkszählung fand im Jahre 1970 statt, die nächste wird in diesem Jahr Ende Mai durchgeführt. Stehen Sie dieser kommenden Volkszählung im allgemeinen eher zustimmend oder eher ablehnend gegenüber?"				
	3/1987 %	4/1987 %	5/1987 %	6/1987 %	12/1987 %
Eher zustimmend	50	53	56	66	64
Unentschieden	20	19	18	15	15
Eher ablehnend	30	28	26	19	20
	(985)	(985)	(1036)	(1002)	(986)

Unsere Studie zeigt, daß sich der mit Jahresende 1986 einsetzende Trend einer zunehmend positiveren Beurteilung der Volkszählung bis zum Beginn der Volkszählung kontinuierlich fortsetzt. Mit der Erfahrung der Durchführung der Volkszählung im Juni 1987

erreicht dieser Prozeß seinen Kulminationspunkt. Auffallend dabei ist, daß die generelle Zustimmung zur Volkszählung im Juni 10 Prozentpunkte höher liegt, als zum Zeitpunkt der Befragung, die bis unmittelbar zum Stichtag der Volkszählung reichte. Zum Zeitpunkt ihrer Durchführung konnte sich die Volkszählung also auf eine breite Zustimmung stützen, ihre Abhaltung wurde von zwei Dritteln der Bevölkerung akzeptiert. Es ist nicht ganz klar, welche Zustimmungswerte eine staatliche Maßnahme überhaupt erreichen kann, doch muß man sich vor Augen führen, daß die 20% der Bevölkerung, die auch im Juni, d.h. nach Ausdifferenzierung der Inhalte und Standpunkte, noch gegen die Volkszählung sind, eher einen außergewöhnlich hohen Wert bedeuten. Ihre Ablehnung dürfte so zu deuten sein, daß die Volkszählung bei einer beachtlichen Minderheit als eine illegitime Maßnahme des Staates bewertet wird.

**Einsicht in die Notwendigkeit bleibt konstant**

Wichtige zweite Komponente für die Akzeptanz der Volkszählung ist die kognitive Komponente der Einsicht in die Notwendigkeit der Volkszählung als unentbehrliches Mittel staatlicher Vorsorgepolitik und zur Ermöglichung staatlicher Planung. Mit Aufnahme unserer Befragungen Ende März 1987 finden wir, daß die Hälfte der Bevölkerung sowohl den Planungsauftrag des Staates bejaht als auch die Volkszählung als taugliches Mittel zur Erstellung guter Statistiken perzipiert. Weitere 40% sehen zwar ein, daß der Staat gute Statistiken braucht, glauben aber nicht, daß dazu der Aufwand einer Volkszählung notwendig sei. 10% verneinen den staatlichen Planungsauftrag gänzlich. Für die Einstellungskomponente, die dieser Indikator mißt, scheint die Durchführung der Volkszählung selbst nicht von großer Bedeutung gewesen zu sein. Die Quote derjenigen, die den instrumentellen Nutzen einer Volkszählung bejahen, schwankt um 53% mit einem Gipfel im April und im Juni. Die Bürger beteiligen sich zwar an der Volkszählung, doch der Sinn der Maßnahme bleibt dunkel.

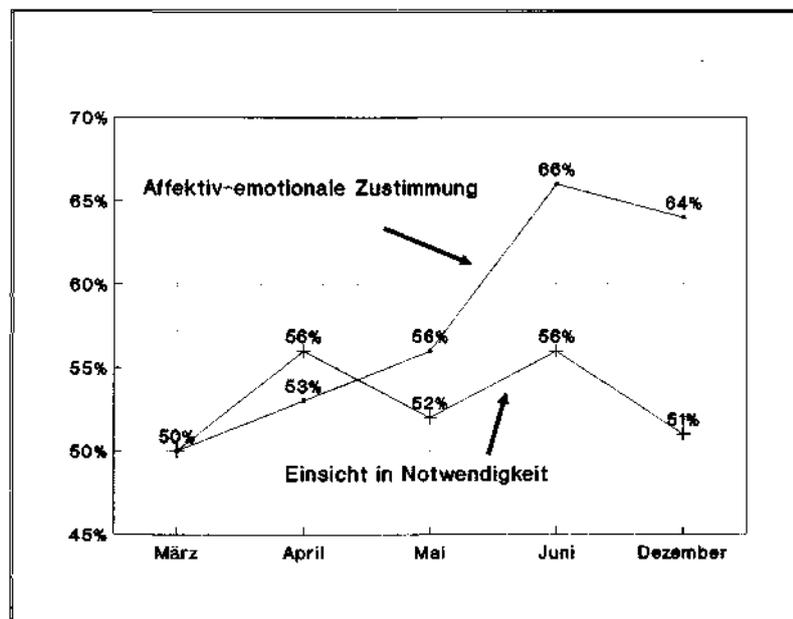
**Tabelle 4:** Einsicht in die Notwendigkeit

<b>Frage:</b>	<b>"Hier auf dieser Liste stehen drei Aussagen. Welcher dieser Aussagen stimmen Sie persönlich am ehesten zu?"</b>				
	A) Der Staat braucht genaue Statistiken; diese kann er nur durch eine Volkszählung erhalten.				
	B) Der Staat braucht zwar genaue Statistiken; er kann diese aber auch ohne eine Volkszählung erhalten.				
	C) Der Staat braucht derartige Statistiken nicht."				
	3/1987	4/1987	5/1987	6/1987	12/1987
	%	%	%	%	%
A (Nur durch VZ)	50	56	52	56	51
B (Auch ohne VZ)	40	35	40	38	41
C (Statistik unnötig)	10	9	8	6	8
	(985)	(985)	(1036)	(1002)	(986)

Der Normalfall bei einem kontrovers diskutierten Sachverhalt dürfte sein, daß eine feste Einstellung zu diesem Sachverhalt bei der Mehrheit der Bürger zunächst nicht anzutreffen ist. Je nach Thematisierung wird sich diese Ambivalenz in eine positive oder negative Richtung auflösen. Bei vielen politischen Streitfragen, so z.B. bei der Diskussion über den Einsatz der Kernkraft, ist Einsehen der Notwendigkeit der entscheidende Umstand, Ambivalenz ins Positive hin aufzulösen.

In der Gegenüberstellung der beiden Indikatoren im Zeitverlauf, wie sie Abbildung 2 zeigt, fällt auf, daß bei der Volkszählung die Auflösung der Ambivalenz und Herausbildung einer Meinung nicht über den kognitiv-instrumentellen Pol, sondern über den affektiv-emotionalen Pol verlief. Im März finden wir gleich hohe Zustimmungswerte für die kognitive und affektive Komponente der Volkszählungsakzeptanz.

Abbildung 2: Akzeptanz der Volkszählung





Genau die Hälfte aller Bürger stehen eher zustimmend zur Volkszählung und 50% sind es auch, welche die Notwendigkeit einer Volkszählung zur Erstellung guter Statistiken einsehen. Mit Näherrücken der Volkszählung laufen die beiden Indikatoren auseinander: Während die diffus-affektive Zustimmung zur Volkszählung weiter steigt, stagniert die kognitiv verankerte Überzeugung von der Notwendigkeit einer Volkszählung. Nach der Volkszählung finden wir mit 56% eine nur um sechs Prozentpunkte höhere Einsicht in die Notwendigkeit als zum Beginn unserer Erhebungen im März 1987. Sechs Monate nach der Volkszählung sinken die Zustimmungswerte gar auf das Ausgangsniveau zurück, während sich die affektive Zustimmung auf einem um 15 Prozentpunkte höherem Niveau einpendelt.

Nach diesen Befunden ergibt sich doppelter Erklärungsbedarf. Es fragt sich zunächst, warum die affektive Zustimmung zur Volkszählung so stark anzog. Damit einhergehend stellt sich die Frage, warum die positive Grundstimmung nicht die Akzeptanzwerte der kognitiven Komponente hochdrückte. Die naheliegende, fast schon tautologische Erklärung ist die, daß die den Umschwung bewirkenden Faktoren eben nur den affektiven Teil der Akzeptanz stärkten. Nach der Volkszählung müssen sich also deutlich mehr Personen als vorher finden, die zwar nicht grundsätzlich gegen die Volkszählung sind, von der Notwendigkeit der Zählung aber auch nicht überzeugt sind.

#### **4. Faktoren, die den Akzeptanzwandel stützen können**

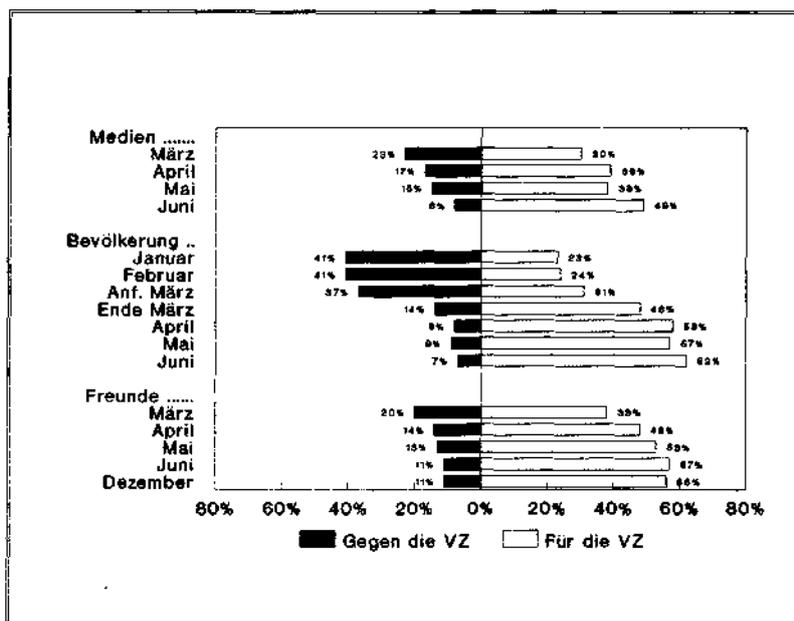
##### **Breite Zustimmung zur Volkszählung im sozialen Umfeld**

Im Vergleich zum Jahresende 1986 ist das Meinungsklima unmittelbar vor dem Stichtag der Volkszählung Ende Mai 1987 wesentlich positiver. Eine große Mehrheit der Befragten nimmt die Berichterstattungen in den Medien über die Volkszählung nun als befürwortend wahr. Die Volkszählung kann sich in der Bevölkerung auf einen Grundkonsens stützen, wobei der Fernbereich, das Meinungsklima in der Bevölkerung, deutlich positiver eingeschätzt wird als der Nahbereich der personalen Umwelt. Abbildung 3 zeigt Richtung und Ausmaß der perzipierten Unterstützung aus dem sozialen Umfeld.

Die Trenduntersuchungen zeigen, daß ein Stimmungsumschwung in der Öffentlichkeit zugunsten der Volkszählung vor allem im März 1987 einsetzte. Im Januar 1987 hatten nur 23% eines befragten Querschnitts angegeben, die Mehrheit der Bevölkerung sei für die Volkszählung; 36% meinten dagegen, daß eine Mehrheit dagegen sei. Anfang März 1987 war der Anteil derjenigen, die eine mehrheitliche Gegnerschaft vermuteten,

gleichgewichtig zu denen, die eine mehrheitlich positive Einstellung annahmen. Ende März, mit der Aufnahme unserer Befragungen, lautete das Verhältnis Mehrheit der Bevölkerung dafür 48%, Mehrheit dagegen 14%. Nach Beginn der Volkszählung im Juni 1987 war das Meinungsklima ausgesprochen günstig; 62% meinten, daß die Mehrheit für die Volkszählung sei und nur 7% vermuteten in der Mehrheit der Bevölkerung Gegnerschaft zur Volkszählung<sup>3</sup>.

Abbildung 3: Meinungsklima zur Volkszählung



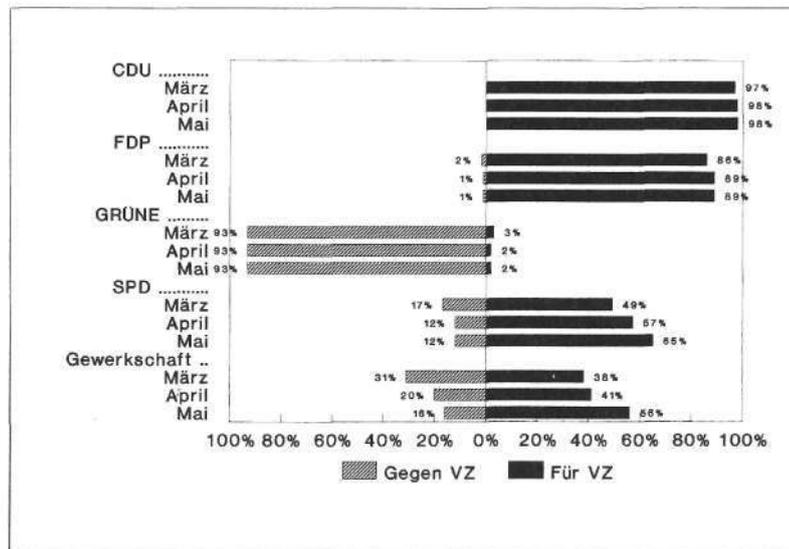
Dieser deutliche Umschwung in der Wahrnehmung des sozialen Klimas durch die Bevölkerung selbst fiel zusammen mit dem massiven Einsatz von Instituten und Personen zugunsten der Volkszählung. Die Einschätzung der Mehrheitsmeinung zur Volkszählung war trotz ihrer Eindeutigkeit nicht über die Bevölkerung gleich verteilt. Vor allem die Kritiker der Volkszählung und Teile der Medien sahen die Mehrheitsverhältnisse offenbar anders. Der Umschwung im Meinungsklima wurde in den überregionale Zeitungen und Zeitschriften erst mit dem Start der Volkszählung und der Berichterstattung über Übergriffe auf Zähler nachvollzogen. Vorher hatten die Medien immer noch den Ein-

druck erweckt, die Volkszählung sei etwas, daß man positiv oder negativ bewerten könne. Und auch bei den Gegnern der Volkszählung bildete sich erst im Juni die Meinung heraus, daß die Befürworter in der Bevölkerung in der Mehrheit sind. Allerdings ist diese Überzeugung bei den Gegnern nur gering ausgeprägt (Mehrheit dafür 41%, Mehrheit dagegen 28%).

**Abgeleitetes Vertrauen über vermittelnde Instanzen**

In den drei Monaten vor der Volkszählung haben wir gefragt, wie die Befragten die Stellung der politischen Parteien, der Kirchen und der Gewerkschaften zur Volkszählung einschätzen. Die Haltung der Parteien der Regierungskoalition zur Volkszählung wurde schon im März zu sehr hohen Prozentsätzen als positiv mit der Volkszählung verknüpft gesehen. Bei der CDU nahmen 97% eine befürwortende Haltung an, bei der FDP 86%.

Abbildung 4: Sponsorship-Effekte bei der Volkszählung



Der SPD dagegen wurde im März nur von 49% der Befragten (4) eine positive Haltung zur Volkszählung zugeschrieben. Dieser Wert steigerte sich bis auf 65% im Mai. Noch deutlicher wurde eine Änderung der Position der Gewerkschaften zur Volkszählung rezipiert. Im März nahmen 31% eine gegnerische Position und 38% eine befürwortende Po-



sition wahr. Kurz vor dem Stichtag der Volkszählung sahen nur mehr 16% die Gewerkschaften als Gegner der Volkszählung an und 56% unterstellten ihnen eine befürwortende Position. Betrachtet man die Perzeption der Haltung wichtiger intermediärer Instanzen zur Zählung im Zeitverlauf, so kommen als Verstärker für die Herausbildung positiver Einstellungen zur Volkszählung insbesondere die SPD und die Gewerkschaften in Frage.

Daß sich zugleich mit der allgemeinen Zustimmung zur Volkszählung auch die Wahrnehmung einer volkszählungsgünstigen Haltung von SPD und Gewerkschaften erhöht, scheint darauf hinzudeuten, daß die erhöhte Zustimmung zur Volkszählung nicht in einer gewandelten Einschätzung der Maßnahme als solcher begründet ist. Es ist vielmehr so, daß das Vertrauen in die Volkszählung vom Vertrauen zu SPD und Gewerkschaften, als wichtige intermediäre Instanzen für unentschlossene Anhänger dieser Gruppierungen, abgeleitet wird. Die Volkszählung hat, so könnte man den Befund deuten, einen Teil ihrer Legitimität nur geborgt. Wenn Zutrauen zur Volkszählung nicht genuin auf eine veränderte Bewertung der Volkszählung zurückzuführen ist, wird die uneinheitliche Veränderung der beiden Komponenten der Volkszählungsakzeptanz ansatzweise erklärlich. Der Einsatz vertrauenswürdiger Personen und Institutionen konnte das Image der Volkszählung verbessern, lieferte aber keine Sachargumente für die Notwendigkeit einer Volkszählung.

#### **Nicht ausgeräumte Fehlperzeptionen in bezug auf das Frageprogramm rufen Verwunderrung über 'mageres' Frageprogramm hervor**

Die Beurteilung der Volkszählung und die Einstellung zur Volkszählung hängen nicht zuletzt von den Vorstellungen ab, die sich die Bürger über das Frageprogramm bei der Volkszählung machen. Befürchtungen über ein Eindringen in die Privatsphäre und über möglichen Mißbrauch der erhaltenen Daten setzen voraus, daß die Bürger der Meinung sind, daß der Staat nach eigentlich privaten Angelegenheiten fragt.

Ein wichtiger Auftrag der Werbung für die Volkszählung war die Beseitigung von Unkenntnis über die Volkszählung. Die Daten unserer Trendanalysen lassen es zweifelhaft erscheinen, ob dieses Ziel in genügendem Maße erreicht wurde. Wir haben vor Beginn der Volkszählung gefragt, ob bekannt ist, wonach bei der Volkszählung gefragt wird. Auf einer Liste wurden 10 Themen vorgegeben, von denen fünf im Themenkatalog der Volkszählung vorkamen. An fiktiven Themen konnte zwischen Besitz von Haushaltsgeräten, Einkommen, Ersparnisse, Politische Einstellung und Steuerzahlungen gewählt werden. Für den Vergleich wurden die individuellen Trefferquoten ermittelt. Einen



Befragten, der mindestens neun Antworten richtig hatte, wurden sichere Kenntnisse zugesprochen. Konnte jemand zumindest sieben richtige Antworten aufweisen, schrieben wir ihm gute Kenntnisse zu. Alle anderen Befragten galten als wenig kenntnisreich.

**Tabelle 5:** Kenntnis des Frageprogramms der Volkszählung

	März	April	Mai
	%	%	%
Geringe Kenntnis	37	33	22
Gute Kenntnis	37	34	30
Sichere Kenntnis	27	33	48
(N)	(1668)	(849)	(923)

Im März hatte nur ein knappes Drittel der Befragten sichere Kenntnis über das Frageprogramm. Kurz vor der Volkszählung wuchs dieser Anteil auf die Hälfte der Befragten. Unzureichende Kenntnis über das Frageprogramm besaßen zu diesem Zeitpunkt nur mehr 22% der Bevölkerung. Das für die Durchführungsorgane der Volkszählung erfreuliche Bild zunehmend richtiger Vorstellungen über den Inhalt der Volkszählung, relativiert sich stark, wenn man ein Einzelergebnis näher betrachtet. 45% der Bevölkerung glauben auch kurz vor Beginn der Volkszählung noch, daß nach dem Einkommen gefragt werde. Das ist umso schwerwiegender, da Einkommen wie kein zweiter Indikator Privatheit impliziert. Diese Vorstellung war im Gesamtzusammenhang aller Fehlvorstellungen die resistenste, wie Tabelle 6 zeigt. Offenbar war diese Meinung so in die

**Tabelle 6:** Verbleibende Fehlvermutungen über das Frageprogramm

Bei der Volkszählung wird gefragt nach:	März	April	Mai
	%	%	%
Einkommen	63	55	45
Haushaltsausstattung	46	47	33
Steuern	37	35	26
Ersparnisse	27	25	17
Politische Einstellung	24	24	19

Köpfe der Bevölkerung eingedrungen, daß keine aufklärende Information dieses Fehlwissen beseitigen konnte. Bedenkt man die Anstrengungen der Verantwortlichen, für eine umfassende Information zu sorgen, und bedenkt man weiterhin, daß jeder Haushalt vor der Volkszählung ein Faksimile des Volkszählungsbogens erhielt, so hätte man ein besseres Wissen über das Frageprogramm der Volkszählung erwarten dürfen.

Wenn vor der Volkszählung knapp 45% der Bürger davon überzeugt waren, nach ihrem Einkommen gefragt zu werden, dann war zu erwarten, daß es beim Ausfüllen der Erhebungsunterlagen zu einem kollektiven 'Aha-Effekt' kommen würde. Tatsächlich spiegelt sich etwas von diesem Effekt auch in unseren Trenduntersuchungen. So geben 49% im Juni an, daß sie bei der Volkszählung noch andere Fragen erwartet hätten. Auch bei der an der Universität Bochum durchgeführten Zählerbefragung nannten die Zähler als wichtigste Rückmeldung Verwunderung über das 'magere' Frageprogramm der Zählung (5).

Wie wir aus unserer Panelbefragung wissen, wurden die Daten, welche die Erhebungsstellen bei den Bürgern erfragen ließen, nicht zu den sensiblen Bereichen gezählt. Die höchste Ablehnung erfuhr dabei die Frage nach der Anschrift des Arbeitgebers. 8% gaben an, daß sie diese Frage lieber nicht beantworten hätten müssen. Die meisten erfragten Sachverhalte aber wurden von den Bürgern nicht als ihre 'privaten' Daten betrachtet. Sie sind so banal, daß sie beinahe von jedem Nachbarn beantwortet werden könnten. Sicher ist vieles an negativer Einstellung zur Volkszählung, das auf vermeintlicher übertriebener staatlicher Neugier gegründet war, weggefallen und machte einer positiven Einstellung zur Volkszählung Platz. Dieser Korrektoreffekt bezieht sich allerdings nur auf die affektive Komponente der Akzeptanz. Vielen Bürgern war jetzt klar geworden, daß sie nichts vor einer Volkszählung zu befürchten hätten, dies bedeutete aber nicht, daß auch der Beitrag der Volkszählung zur Erfüllung des staatlichen Planungsauftrags, die kognitiv-instrumentelle Komponente der Akzeptanz, positiver eingeschätzt worden wäre. Eine Stärkung der kognitiven Komponente wäre allerdings erst dann zu erwarten, wenn für eine Mehrzahl skeptischer Bürger die Volkszählung überraschende Ergebnisse ans Licht brächte, die den Aufwand der Erhebung rechtfertigen könnten.

##### **5. Bleibende Effekte der Volkszählung**

Die Volkszählung 1987 warf lange Schatten voraus. Sie war von Anfang an heftig umstritten. Falsche Vermutungen gingen ihr voraus, viel Zustimmung begleitete ihre Durchfüh-



rung, und rasch einsetzendes Desinteresse am Thema war wenige Wochen später feststellbar. Was bleibt nach dem Auf- und Abschwellen der Thematisierung? Hat sich irgend etwas nachhaltig verändert? Die Zahlen der hier vorliegenden Untersuchung weisen darauf hin, daß deutliche Klimaveränderungen zugunsten der Volkszählung stattgefunden haben. Beleg hierfür ist die oben angeführte, um 15 Prozentpunkte bessere Stimmung zugunsten der Volkszählung. Auch die verglichen mit März 1987 deutlich gestiegene Teilnahmebereitschaft am Mikrozensus, die wir im Dezember feststellen konnten, erhärtet diesen Befund. Auch ein eventueller Boykott des Mikrozensus ist deutlich zu einem Minderheitenphänomen geworden. Verglichen mit den Ausgangswerten im März 1987 stellt man eine deutliche Steigerung der sicheren Teilnahmebereitschaft fest. Statt 32% im März geben im Dezember knapp 47% an, mit Sicherheit an einem Mikrozensus teilzunehmen. So positiv dieser Trend auch ist, so unübersehbar ist andererseits das Ausmaß des Vorbehalts gegenüber staatlichen Datensammlungen, seien es nun Mikrozensus oder Volkszählung.

Im Hinblick auf langfristige Effekte fällt der Blick auf die innere Anteilnahme an der Volkszählung. Man denke hier weniger an ein Ausfüllen des Bogens unter Widerstreben als vielmehr daran, daß Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Unternehmens auch über die Durchführung der Volkszählung hinaus ein merkbares Unbehagen hinterlassen haben können. Die Volkszählung wäre mithin ein weiterer Teilentzug von politischer Loyalität und Beitrag zur Erosion der Legitimität des Systems. Erfolg für die Veranstalter der Volkszählung hieße unter diesem Fokus, weiteren Loyalitätsentzug vermieden zu haben. Für die Gegner der Volkszählung könnte Erfolg zweierlei bedeuten: Einmal besitzt der demonstrierte Bürgerungehorsam, gewertet als symbolischer Protest, Appellqualität. Er demonstriert die Ernsthaftigkeit der eigenen Überzeugung und appelliert an Billigkeit und Gerechtigkeitssinn der verfaßten Mehrheit. In dieser systembejahenden Ausprägung wäre Aufmerksamkeit des politischen Establishments für das Anliegen der Boykottbewegung (Schutz der Freiheitsspielräume des Einzelnen) Kennzeichen von Erfolg der Bewegung. In der systemverneinenden Ausprägung bestünde Erfolg der Bewegung dagegen in der "Beunruhigung der Verantwortlichen", darin, Sand ins Getriebe gestreut zu haben.

Der Zeitraum der Begleitforschung zur Volkszählung war zur Abschätzung solcher langfristiger Effekte noch zu kurz. Auch in unserer Umfrage fünf Monate nach der Volkszählung wird die Kontroverse um die Volkszählung und die Beurteilung der Boykottkampagne noch immer unter dem Vorzeichen des symbolischen Protestes gewertet. Das Eigengewicht der Volkszählung als Mittel zur Erstellung valider Statistiken hat keine beurteilungsrelevanten Konsequenzen. Es ist zu vermuten, daß sich mit Bekanntgabe der ersten Ergebnisse im November 1988 und in der Folgezeit mit jedem bekanntwerdenden De-

tailergebnis, die Diskussion über den Sinn einer Großzählung versachlichen wird. So zeigte die Volkszählung z.B., daß wesentlich weniger Wohnungen als bis dahin vermutet vorhanden sind, oder daß die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik bisher um etwa eine Million unterschätzt worden ist. Ob diese Zahlen auch in den Augen ihrer Kritiker eine späte Rechtfertigung darstellen, kann nur mit weiteren Untersuchungen geprüft werden.

Aus der Sicht unserer Forschung läßt sich abschließend konstatieren, daß die Amtliche Statistik ihre Anstrengung zum Aufbau einer Vertrauensbasis kontinuierlich fortsetzen muß. Der geringe Erfolg von Werbekampagnen sollte nachdenklich stimmen. Wichtig wäre zudem, die Verwendung von Statistik öffentlich transparent zu machen und hierbei den Sinn von Statistik durch die Präsentation in ihrer Nützlichkeit überzeugende Ergebnisse, kontinuierlich und unabhängig von Erhebungsaktionen, deutlich zu machen. Den deutlichsten Effekt für den Aufbau von Vertrauen in die Anonymität der Statistik würde unseren Untersuchungen zufolge die institutionelle Abkopplung des Bundesamtes für Statistik vom Bundesinnenministerium erzielen.

### Anmerkungen

- 1 Aus Kostengründen konnte die Netzwerkerhebung nur bei einem Teil der Befragten erhoben werden. Wir wählten als Differenzierungsmerkmal das politische Interesse, weil wir annahmen, daß Personen mit starkem Interesse eher über ausgearbeitete und daher tendenziell stabilere Einstellungen zu politischen Sachverhalten verfügen (vgl. dazu CONVERSE, Ph. E. 1964 The nature of believe systems in mass publics. In: APTER, E. D. ed. Ideology and Discontent, New York).
- 2 Noch ist nicht entschieden, in welcher Form die Gesamtergebnisse der Begleituntersuchung veröffentlicht werden. Die Aufnahme von Ergebnissen des Panels an dieser Stelle würde den zur Verfügung stehenden Platz sehr strapazieren.
- 3 Die Zahlen für die Zeitpunkte Januar, Februar und Anfang März 1987 entstammen einer Zeitreihe, die im Rahmen der Begleitforschung zur Werbekampagne vor der Volkszählung, für das Bundespresseamt erhoben wurde. Sie sind einem Gutachten von Prof. Winfried SCHULZ für das Bundespresseamt entnommen.
- 4 Bei der Prozentuierung der erzielten Häufigkeiten wurden die Personen mit 'Weiß-nicht'-Antworten nicht gewertet, da es uns vorrangig um die perzipierte Unterstützung von Bezugsgruppen geht.
- 5 TREINEN, HEINER und Helmut KROMREY, 1988, Begleitforschung zur Volkszählung 1987. Zusat-zunter-suchung: Erhebungsstellen- und Zählerbefragung; Berichtsband 2: Schriftliche Befragung der Zähler bei der Volkszählung 1987, Teil A: Randauszählung und vorläufige Kommentierung, S.31.