

Zensus 2011 – Die Zusammenarbeit mit den kommunalen Erhebungsstellen in Niedersachsen

Einleitung

Der Zensus (Volkszählung) ist national wie international ein wesentliches Fundament der Statistik. Er liefert Basisdaten zur Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation, auf denen politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Planungsprozesse bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie zahlreiche andere Statistiken aufbauen.

Der Zensus 2011 zum Stichtag 9. Mai ist gekennzeichnet durch einen Methodenwechsel, weg von reinen Vollerhebungen hin zu einem registergestützten Zensus. Es wurden vorwiegend Daten aus Registern der Verwaltung, wie den Meldebehörden und der Bundesagentur für Arbeit, genutzt. Anders als bei traditionellen Volkszählungen wurden auch zusätzliche Merkmale wie Bildung und Ausbildung nicht bei der gesamten Bevölkerung, sondern in einer bundesweiten Stichprobe¹⁾ bei etwa 10 Prozent der Einwohner in Städten und Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohner erhoben.

Da Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten für die Sicherung der Qualität und Vollständigkeit der Zensusergebnisse von großem Vorteil sind, war die Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Durchführung des Zensus 2011 unerlässlich. Das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2011 sieht deshalb unter anderem die Einrichtung von Erhebungsstellen in den Kommunen (in Gemeinden mit mindestens 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und in den Landkreisen) vor und überträgt diesen Aufgaben zur örtlichen Durchführung des Zensus 2011.

Im Folgenden soll die Zusammenarbeit der Erhebungsstellen mit dem LSKN zusammenfassend dargestellt werden. Dabei wird in einzelnen Abschnitten auch auf die Ergebnisse einer Evaluierung des Erhebungsgeschäftes unter Beteiligung der niedersächsischen Erhebungsstellen eingegangen.

Einrichtung der Erhebungsstellen

Zur örtlichen Durchführung der Erhebungen (Haushaltebefragung, Befragung in Sonderbereichen und Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten) richteten die Kommunen mit 30 000 und mehr Einwohnern sowie die Landkreise und die Region Hannover Erhebungsstellen ein. Maßgeblich war hier die Einwohnerzahl zum 30.06.2010.²⁾

1) Vgl. Loth, A., Lange, J., Rohrschneider, L.: Zensus 2011 – Ziehung der Stichprobe und Durchführung der Haushaltebefragungen, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 2 (2011), S. 86-89.
2) Vgl. Rohrschneider, L.: Zensus 2011 – Durchführung der Haushaltsstichprobe und Einrichtung von Erhebungsstellen in Niedersachsen, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 9 (2010), S. 462.

Auf kommunaler Ebene waren in Niedersachsen ursprünglich die Einrichtung und der Betrieb von 88 Erhebungsstellen geplant. Durch 23 Zusammenschlüsse bzw. Aufgabenübertragungen verringerte sich die Zahl der Erhebungsstellen auf 51, die schließlich mit der Durchführung des Zensus betraut waren. Die größte Erhebungsstelle in Niedersachsen stellte die Region Hannover dar. Acht Gemeinden mit 30 000 und mehr Einwohner/-innen haben der Region Hannover ihre Aufgaben übertragen. Die Fachaufsicht der 51 kommunalen Erhebungsstellen lag beim Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (Nds. MI). Die Betreuung erfolgte durch den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN).

Die Erhebungsstellen waren durch personelle, organisatorische und räumliche Maßnahmen von anderen Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung zu trennen (sog. „Abschottung“). Zur Sicherstellung der räumlichen Trennung erfolgte die Unterbringung der Erhebungsstellen in eigenen Räumlichkeiten. In 41 Fällen befand sich die Erhebungsstelle im Rathaus/Kreishaus oder einem Nebengebäude, in 4 Fällen in einem sonstigen kommunalen Gebäude und in 6 Fällen in extern angemieteten Räumlichkeiten.

Die Mehrheit der Kommunen und Landkreise hatte bei der Einrichtung der Erhebungsstellen hinsichtlich der Abschottung, der personellen, räumlichen und technischen Ausstattung keine Probleme. Kleine Schwierigkeiten entstanden bei einigen Erhebungsstellen bei der Unterbringung und Anlieferung der Erhebungsmaterialien wie z.B. Arbeitsanleitungen, Erhebungsbeauftragtenkoffer und Sammelmappen.

Die größte organisatorische und logistische Herausforderung stellte dabei die umfangreiche Liefermenge von insgesamt 170 Europaletten mit Fragebogen dar, welche entsprechend den datenschutzrechtlichen Vorgaben in den Erhebungsstellen gelagert werden mussten. Die Schwierigkeiten konnten stets erfolgreich gemeistert werden.

Aufgaben der Erhebungsstellen

Die Aufgaben der Erhebungsstellen während des Zensus 2011 gliederten sich in drei Phasen.

In der Vorbereitungsphase wurden die Mitarbeiter/-innen der Erhebungsstellen und die Interviewer/-innen geschult; die Durchführungsphase war geprägt von den unterschiedlichen Erhebungen des Zensus; in der Rückbauphase wurden die Erhebungsunterlagen des Zensus abgeholt und die Erhebungsstellen geschlossen. Eine Übersicht zu den

verschiedenen Arbeiten während dieser Zeit und zum allgemeinen Fortschritt der Erhebungen bietet Abbildung 1.

Für die Haushaltsstichprobe haben in Niedersachsen rund 770 000 Personen, für die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten zirka 100 000 Bürger/-innen und für die Befragung in Sonderbereichen knapp 160 000 Personen Auskunft gegeben. Die Fragebogen konnten postalisch, elektronisch (per IDEV³⁾) oder durch ein etwa zehnteiliges Interview beantwortet werden. Für die Bewältigung dieser Aufgabe warben die 51 niedersächsischen Erhebungsstellen etwa 10 000 Interviewer/-innen, auch Erhebungsbeauftragte genannt, an. In den meisten Fällen erwies sich eine Annoncenschaltung in regionalen oder lokalen Zeitungen⁴⁾ als erfolgreiche Maßnahme zur Gewinnung von Interessenten für diese ehrenamtliche Tätigkeit⁵⁾. Größtenteils verlief die Anwerbung problemlos und die zukünftigen Erhebungsbeauftragten konnten für Ihre Tätigkeit geschult werden. Die Erhebungsstellen haben vereinzelt die Erfahrung gemacht, dass nach oder während der Schulungen zahlreiche potentielle Erhebungsbeauftragte „abgesprungen“ sind. Dies lag zum einen daran, dass die Kandidat/-innen von dem Schulungsumfang und dem vermeintlichen Arbeitspensum oft abgeschreckt wurden, zum anderen wurde oftmals in den ländlichen Gebieten die Aufwandsentschädigung im Verhältnis zum Arbeitsaufwand als zu gering erachtet.

In den Schulungen wurden die zukünftigen Erhebungsbeauftragten auf ihre Rechte und Pflichten hingewiesen sowie auf ihre Interviewertätigkeit vorbereitet. Die von den Erhebungsstellen durchgeführten Schulungen waren Grundvoraussetzung für die Arbeit als Interviewer/-in. Die Erhebungsbeauftragten wurden von den Erhebungsstellenleitungen auf das Statistikgeheimnis verpflichtet und erhielten für ihre Arbeit persönliche Erhebungsbeauftragtenausweise. Im Anschluss an die Schulung und Verpflichtung bekamen die Erhebungsbeauftragten ihre persönlichen Erhebungsunterlagen, die von der Erhebungsstelle zusammengestellt wurden.

Die Erhebungsphase des Zensus 2011 begann mit dem Stichtag – dem 9. Mai 2011. Ab dem Folgetag konnten die Erhebungsbeauftragten die Auskunftspflichtigen aufsuchen und diese zu den Themen des Zensus 2011 befragen. Die Erhebungsstelle hatte ab diesem Zeitpunkt darauf zu achten, dass die Erhebungsbeauftragten an den ihnen zugewiesenen Anschriften innerhalb des Haupter-

hebungszeitraumes die Interviews durchführen und die ausgefüllten Unterlagen unverzüglich an die Erhebungsstelle übermittelten.

Mit den Erhebungsbeauftragten haben die Erhebungsstellen rundweg gute Erfahrungen gemacht. In puncto Termineinhaltung bei den auskunftspflichtigen Haushalten bewerteten 89 % der Erhebungsstellen die Arbeit ihrer Erhebungsbeauftragten als sehr gut oder gut. Ebenfalls sehr gut oder gut beurteilten 87 % der Erhebungsstellen die Zuverlässigkeit und das Auftreten gegenüber den Auskunftspflichtigen.

Vereinzelt bemängelten die Erhebungsstellen, dass sich insbesondere in ländlichen Regionen nicht genügend Interessenten für die Arbeit als Erhebungsbeauftragte gemeldet hatten⁶⁾.

Die ausgefüllten Erhebungsunterlagen (Fragebogen und Erhebungslisten) wurden schnellstmöglich von den Erhebungsbeauftragten in der Erhebungsstelle abgegeben. Nachdem die Erhebungsunterlagen auf Vollständigkeit und Verwertbarkeit⁷⁾ geprüft wurden, mussten die Grunddaten der Befunde in die entsprechenden Softwaremodule eingegeben werden.

Wie der blauen Linie in Abbildung 1 zu entnehmen ist, wurde der größte Arbeitsfortschritt in den Erhebungsstellen zwischen Juli und September 2011 erzielt. Das Abflachen des Fortschritts in der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011 ab Oktober 2011 ist dem Erinnerungs- und Mahnverfahren geschuldet, da Anschriften erst dann als abgeschlossen galten, wenn sämtliche Mahnverfahren beendet waren. Weiterhin sieht man im Zeitraum zwischen Ende Juni (28 %) und Ende Juli (29 %) sehr deutlich, dass die Erhebungsbeauftragten hier verstärkt in den niedersächsischen Haushalten erhoben haben und die Erhebungsunterlagen erst später die Erhebungsstellen erreichten.

Den Erhebungsstellen standen mehrere Softwaremodule zur Verfügung, welche für die Organisation der Erhebungsstellenarbeit verwendet wurden⁸⁾. Mithilfe dieser Programme konnten den Erhebungsbeauftragten u.a. die zu erhebenden Anschriften zugewiesen, die Ergebnisse der Existenzfeststellungen⁹⁾ in eine elektronische Erhebungsliste eingetragen, säumige Auskunftspflichtige erin-

3) IDEV („Internet Daten Erhebung im Verbund“) ist das gemeinsame Angebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Online-Datenerhebung über das Internet. Vgl. Thomsen, M: Zensus 2011 – Erhebung an Sonderanschriften, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 1 (2011), S.33-36.

4) Bei einer Umfrage bewerteten 69 % der niedersächsischen EHSt die Annoncenschaltung als „sehr nützlich oder nützlich“ für die Gewinnung von Interessenten. Weitere (sehr) nützliche Medien für die Anwerbung von EB waren E-Mailverteiler von Behörden, das behördeninterne Intranet und die Anzeigenschaltung auf der eigenen Homepage.

5) Für die ehrenamtliche Tätigkeit als Interviewer erhielten die EB eine leistungsorientierte Aufwandsentschädigung.

6) Jeweils 78 % der EHSt hatten weder bei der Anzahl noch bei der Eignung der Interessenten Probleme. 89 % der EHSt hatten keine Probleme bei der zeitlichen Verfügbarkeit der EB. Vereinzelt traten Probleme auf: Wenn die EHSt nicht genügend potentielle EB rekrutieren konnten, bestand die Möglichkeit der Zwangsverpflichtung von Angestellten des öffentlichen Dienstes. Von den rund 10.000 in NI eingesetzten EB waren 120 Personen zwangsverpflichtet.

7) Bei der Entgegennahme erfolgte eine Sichtprüfung der Fragebogen. Die Mitarbeiter prüften, ob die Bogen leserlich und vollständig ausgefüllt sowie für die Belegung verwertbar waren.

8) Die Softwaremodule wurden zentral im Statistischen Verbund von IT.NRW (Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen) programmiert und betrieben.

9) Die Existenzfeststellung der auskunftspflichtigen Personen ist ein zentraler Bestandteil des Zensus 2011. Im Wesentlichen bedeutet die Existenzfeststellung die Prüfung des EB, wie viele Auskunftspflichtige zum Stichtag an einer bestimmten Anschrift tatsächlich wohnhaft waren.

nert und gemahnt sowie die Aufwandsentschädigung der Erhebungsbeauftragten berechnet werden.

Darüber hinaus konnten die Mitarbeiter der Erhebungsstelle durch die Software den aktuellen Fortschritt der Erhebungsarbeit, den Stand der Arbeiten der einzelnen Erhebungsbeauftragten sowie die noch zu bearbeitenden Anschriften kontrollieren.

Auch für Fragen seitens interessierter Bürger/-innen standen die Erhebungsstellen – teilweise über eigens eingerichtete Hotlines – beratend zur Seite. In erster Linie meldeten sich die Bürger/-innen bei den Erhebungsstellen, um Terminverschiebungen für Befragungen zu vereinbaren.

Nach Abschluss der Erhebungsphase und der Bearbeitung der letzten Fälle wurden die in den Erhebungsstellen gelagerten Fragebogen und Erhebungslisten vom LSKN abgeholt. Die Fragebogen kamen zur Weiterverarbeitung in die Belegung¹⁰. Erst nach Erfüllung zahlreicher daten-

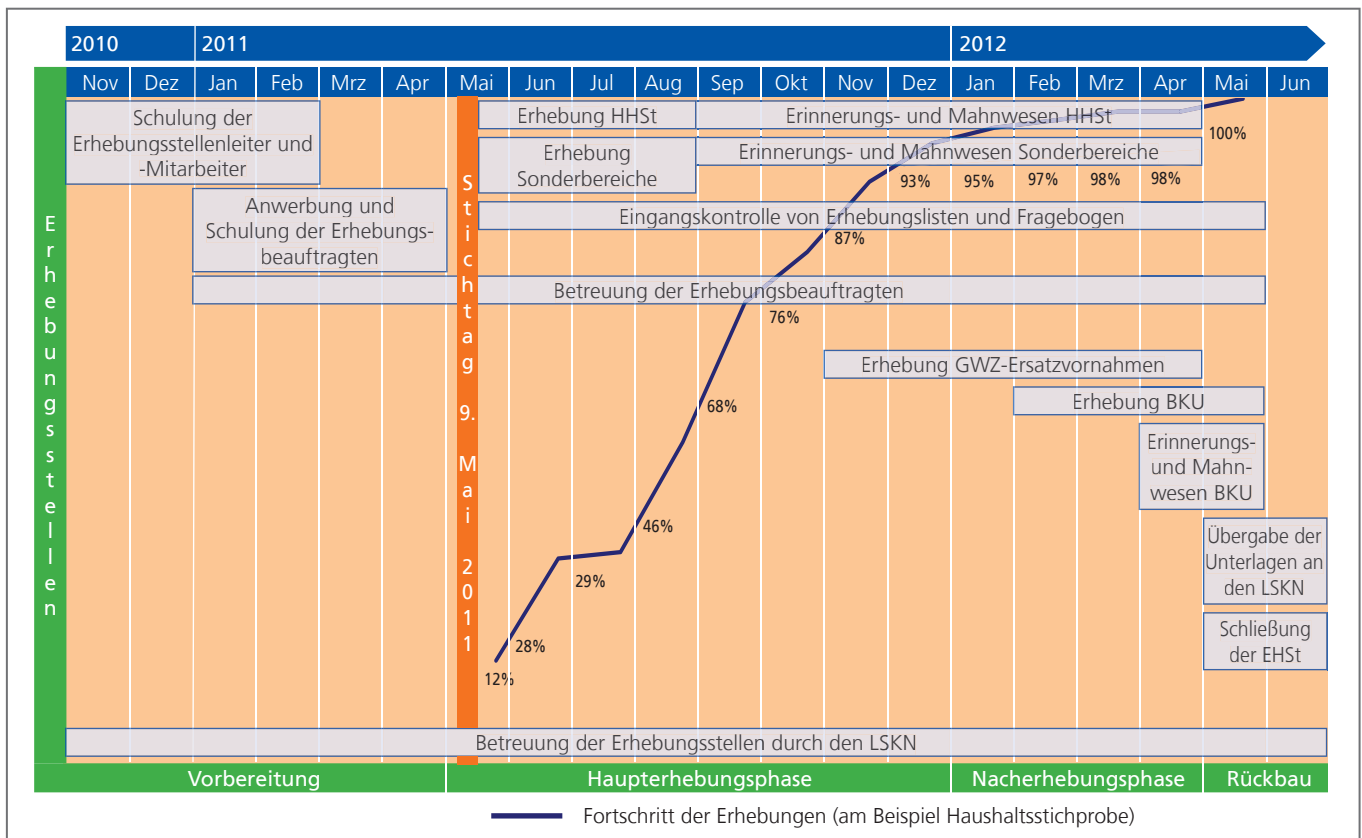
schutzrechtlicher Kriterien wurden die Erhebungsstellen aufgelöst. Dazu zählten u.a.:

- Abschluss sämtlicher Erhebungsanschriften und die Klärung aller Existenzen
- Löschung der Datenträger und Caches
- Übergabe aller ausgefüllter Fragebogen, Erhebungslisten und Postzustellungsurkunden an den LSKN
- datenschutzgerechte Vernichtung von sämtlichen nicht genutzten Erhebungsunterlagen
- abschließende Prüfung des LSKN auf Vollständigkeit der übergebenen Erhebungsunterlagen und Fragebogen
- Erklärung der Erhebungsstellenleitungen über die Einhaltung dieser datenschutzrechtlichen Kriterien

Kommunikation zwischen Erhebungsstellen und LSKN
Zur Sicherstellung eines umfassenden und möglichst rei-

10) Vgl. Rehmer, C.: Zensus 2011 – Belegung der Haushaltebefragung, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 6 (2013).

Abb1: Übersicht zu den Aufgaben in den Erhebungsstellen (EHSt) und dem LSKN*



* Legende zu den Abkürzungen: HHSt = Haushaltsstichprobe des Zensus 2011 vgl. Loth, A., Lange, J., Rohrschneider, L.: Zensus 2011 – Ziehung der Stichprobe und Durchführung der Haushaltebefragungen, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 2 (2011), S. 86-89 – Sonderbereiche = Erhebung in Sonderbereichen des Zensus 2011 vgl. Thomsen, M.: Zensus 2011 – Erhebung an Sonderanschriften, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 1 (2011), S. 33-36 – BKU = Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten des Zensus 2011 vgl. Thomsen, M.: Zensus 2011 – Ein Überblick, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 4 (2011), S. 170-175 – GWZ Ersatzvornahmen. Vgl. Platzer A., Tschierse, P.: Zensus 2011 – Durchführung der Gebäude und Wohnungszählung. in: Bayern in Zahlen, Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.), Heft 8 (2012), S. 549-558.

bungslosen Informationsflusses zwischen den Erhebungsstellen und dem LSKN standen verschiedene Kommunikationswege zur Verfügung. Hierbei stand neben der Klärung aktuell anfallender Fragen die Bereitstellung wichtiger Informationen und Dokumente im Mittelpunkt.

Von der Vorbereitungsphase bis zum Rückbau der Erhebungsstellen stand das Fachgebiet Zensus, insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Erhebungsstellenhotline, telefonisch und per E-Mail für Rückfragen zur Verfügung.

Am häufigsten wurden Fragen zum Umgang mit den Softwaremodulen, zur allgemeinen Durchführung der Haushaltsstichprobe und Sonderbereichen sowie auch zum Aufbau des Fragebogens gestellt. Dabei wurde die Hilfestellung durch den LSKN insbesondere zu folgenden Themen überwiegend als gut bis sehr gut empfunden:

- Fragen zu den Softwaremodulen,
- Fragen zu unklaren Stichprobenanschriften,
- Fragen zur Organisation,
- Fragen zur Existenzfeststellung und
- Rechtliche Fragen und Datenschutz

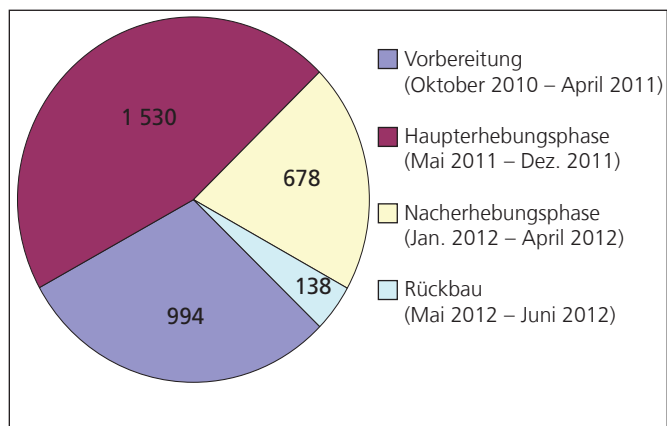
Die Beantwortung erfolgte entweder direkt am Telefon oder zeitnah per E-Mail. Fragen, die im Zuständigkeitsbereich der Fachaufsicht (Nds. MI) lagen, wurden an diese weitergeleitet und die Antwort nach Rückmeldung an die betreffende Erhebungsstelle übermittelt.

Das größte Fragenaufkommen konnte zwischen Mai 2011 und Dezember 2011 (Haupterhebungsphase) mit rund 3 600 telefonischen Anfragen und rund 1 500 E-Mails registriert werden (Vgl. Abb.2: Übersicht Kommunikationsumfang).

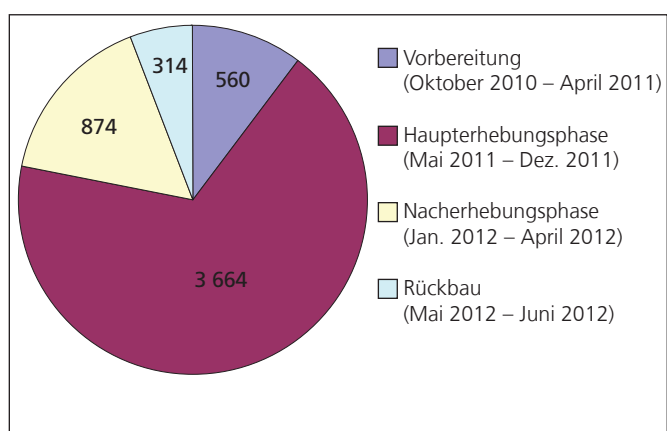
Durch die Einrichtung eines SharePoints¹¹⁾ im Frühjahr 2011 wurde darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen, neben der direkten mündlichen und schriftlichen Kommunikation zwischen den Erhebungsstellen und dem LSKN, den Zugang und Austausch über eine IT-Plattform zu Unterlagen, Dokumenten, Informationen und bei Bedarf auch sensiblen Daten auf sicherem Übertragungsweg zu gewährleisten.

11) Bei der Anwendung „MS-Sharepoint“ handelt es sich um eine webbasierte Kommunikationsplattform zur Koordinierung von Projekten und dem Austausch von Dokumenten.

Übersicht E-Mail-Eingang im Funktionspostfach



Übersicht Anruferzahlen in der Hotline



Fazit und Ausblick

Die Zusammenarbeit mit dem LSKN wurde von allen Erhebungsstellen als sehr professionell und hilfreich empfunden. In der Bewertung der Zusammenarbeit äußerte sich keine der befragten Erhebungsstellen negativ. Bei nahezu sämtlichen Belangen konnten die Mitarbeiter/-innen des LSKN den Erhebungsstellen sehr gut oder gut weiterhelfen.

Durch das große Engagement, den persönlichen Einsatz und die Motivation der Mitarbeiter/-innen in den Erhebungsstellen sowie der gelungenen Kommunikation zwischen den Beteiligten konnten die primärstatistischen Erhebungen des Zensus 2011 erfolgreich zum Abschluss gebracht werden.

Die enge und positive Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Erhebungsstellen und dem LSKN war für das Gelingen des Projektes Zensus 2011 maßgeblich. Das rechtzeitige Einbeziehen kommunaler Vertreter/-innen ist für die Planung und Gestaltung zukünftiger Befragungen unerlässlich, damit auch beim nächsten Zensus 2021 wieder erfolgreich gezählt und befragt werden kann.