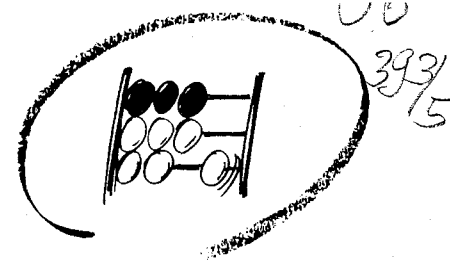


ZA -Archiv Nummer 2292

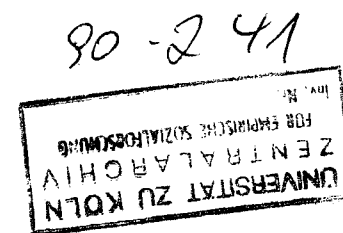
Volkszählung '87 (Panel 1986-1987)

1986 - 1987



Statistisches Bundesamt

Wie spricht der Staat mit seinen Bürgern?



Metzler-Poeschel Stuttgart

1989

Herausgeber:
Statistisches Bundesamt
Gustav-Stresemann-Ring 11
6200 Wiesbaden 1

Verlag:
Metzler-Poeschel Stuttgart
Verlagsauslieferung:
Hermann Leins
Holzwiesenstraße 2
7408 Kusterdingen
Telefon: 0 70 71/330 46
Telex: 7262 891 mepo d
Telefax: 0 70 71/336 53

Erscheinungsfolge: einmalig
Erschienen im Dezember 1989
Preis: DM 19,80
Bestellnummer: 1021110-89900
ISBN 3-8246-0027-7

Copyright: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1989

Alle Rechte vorbehalten. Es ist insbesondere nicht gestattet, ohne ausdrückliche Genehmigung des Statistischen Bundesamtes diese Veröffentlichung oder Teile daraus zu übersetzen, zu vervielfältigen, auf Mikrofilm/-fiche zu verfilmen oder in elektronische Systeme einzuspeichern.

Vorwort

Ein Blick zurück in Erkenntnis der Notwendigkeit des Dialogs zwischen Staat und Bürgern

Wie spricht der Staat mit seinen Bürgern?

Jede Zeit, jede Staatsform gibt darauf wohl ihre eigene Antwort. Persönlichkeiten auf der Seite des Staates prägen diesen Stil ebenso wie bedeutende Literaten und Journalisten mit großem Einfluß die Sprachen und das Verhalten ganzer Epochen mitgestalten.

Vom Obrigkeitsstaat, der nur durch Anordnungen zu seinem Bürger spricht und dabei keine Diskussion mit den Betroffenen, sondern allenfalls „submisses“ vorgetragene Hinweise akzeptiert, führen viele Linien zu dem wirklich partnerschaftlich organisierten Staat, der seine Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des Möglichen auch partnerschaftlich informieren, gewinnen, überzeugen will.

Konkrete Situationen beleuchten den Stil einer Epoche beispielhaft. Solche Fälle sind Untersuchungs- und Demonstrationsobjekte für den Forscher, den Historiker wie für den Politiker oder den Verwaltungsbeamten, die aus diesen Fällen Lehren für die Zukunft ziehen wollen. Ein solcher beispielhafter „Großanwendungsfall“ der Diskussion zwischen Bürger und Staat, in dem sich das demokratische System überzeugend bewährt hat, ist die Volkszählung '87. Ohne einen Blick in die Entstehungsgeschichte wird man kaum verstehen können, warum gerade dieser Anlaß in diesem Zusammenhang so interessant ist:

Volkszählungen sind seit langem Normalvorgänge in nahezu allen Staaten dieser Erde. Ihre Ergebnisse sind Grundlagen wichtiger politischer Entscheidungen für das Leben der Gemeinschaften und mit Auswirkungen für die Lebensumstände aller Einzelnen. Volkszählungen sind zugleich die Grundlage, der archimedische Punkt der modernen Statistik, Voraussetzung für eine Vielzahl von Stichprobenerhebungen und damit für Erkenntnisse, die im modernen, durch Arbeitsteilung und vielfältige Verflechtung des Wirtschaftsgeschehens gekennzeichneten Staat unabdingbar sind.

In den achtziger Jahren kam es aber darüber zur öffentlichen Diskussion wegen verschiedener politischer zeitbedingter Umstände. Damals war der eigentliche Anlaß der Diskussion nicht die Volkszählung selbst; zumindest am Anfang der Diskussion war sie wohl nur das Mittel für die Auseinandersetzungen, nicht ihr Gegenstand. Hinzu kam dann das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983, das die Volkszählung als Instrument juristisch gerechtfertigt und für notwendig erklärt hat, das aber unter Nichtjuristen überwiegend unzutreffend im gegenteiligen Sinne verstanden wurde.

Von dieser Ausgangslage aus gab es um die Ausführung des die Volkszählung '87 anordnenden Gesetzes eine weite Verunsicherung. Von problematischen Bibelauslegungen über die Überschätzung der technischen und rechtlichen Möglichkeiten des Informationsverbundes staatlicher Behörden bis hin zu Gefahrenbeschwörungen im Science-fiction-Stil reichten die Gegenargumente, die von den unterschiedlichsten Gruppierungen an die Bevölkerung herangebracht wurden. Die berechnete Bejahung des Datenschutzes wurde durch Fehlinformationen über den tatsächlichen – geringen – Umfang der zu beantwortenden Fragen, durch Desinformation über die gesetzlichen Regelungen, über die Abschottung der amtlichen Statistik im allgemeinen und der Volkszählung im besonderen mißbräuchlich benutzt. Zwei Jahre vor der Volkszählung fragten auch ernsthafte Beobachter, wie vor diesem Hintergrund die Volkszählung ablaufen könne. Obwohl im demokratischen Gemeinwesen die Bürgerinnen und Bürger den Staat ausmachen, schien hier beim einem – im Rückblick – eher unbe-

deutenden und harmlosen Anlaß ein Gegensatz zwischen der Öffentlichkeit – also den Bürgern – auf der einen Seite und ihrem Instrument „Staat“ auf der anderen Seite aufgebrochen zu sein. Umfrageergebnisse belegten, daß jeder achte Bürger nach seinem damaligen Kenntnisstand die Teilnahme verweigern wollte.

In diesem Stadium wurde in internen Diskussionen das weitere Vorgehen festgelegt. Vertrauen nur auf die Anordnung des Gesetzgebers, Vertrauen auf die in den Gesetzen vorgesehenen Sanktionen? Es war klar, daß das nicht ausreichen konnte. Zwar bedarf es immer in der Gemeinschaft der Sanktionsmöglichkeiten gegen diejenigen, die die Regeln der Gemeinschaft nicht achten, schließlich können Verstöße wie Mord oder Diebstahl nicht nur mit moralischer Überzeugungskraft bekämpft werden. Ebenso klar war aber, daß die Mehrheit, die große Mehrheit, die Masse der Bürgerinnen und Bürger auch innerlich gewonnen werden konnte, gewonnen werden mußte. Auf die Vernunft des normalen Menschen, der weiß, daß ohne Zahlen und Rechnen eine wirtschaftliche Verwaltung des privaten wie des öffentlichen Vermögens unmöglich ist, konnte gezählt werden.

In einer Aktion, wie sie für die Bundesrepublik Deutschland jedenfalls in dieser Größenordnung neu war, wurde die Bevölkerung über den Nutzen der Volkszählung informiert, ebenso über die Sicherungen gegen Gefährdungen, die mit jedem Informationstransfer verbunden sind. Ziel war, jeden Bürger zur Teilnahme an der Volkszählung zu veranlassen und daher auch jeden Bürger im Rahmen einer großen Informationskampagne anzusprechen, zu informieren.

Von vornherein war klar, daß die Volkszählung und die Beteiligung an der Volkszählung über die statistische Bedeutung hinaus für viele Bürgerinnen und Bürger einen Modellcharakter hatte, weil sie, wie in nur wenigen Fällen, unmittelbar und alle in den Gesetzesvollzug eingeschaltet waren.

Ebenso selbstverständlich war, daß diese Diskussion mit dem Bürger in einer Zeit außerordentlicher Medienvielfalt nicht von einer Handvoll Statistiker direkt, sondern weithin eben nur über die Medien geführt werden konnte. Hinzu kam, daß der Gegenstand – Volkszählung als Teil der Statistik – nicht gerade leicht in das Bewußtsein des Normalbürgers zu vermitteln ist und daß die Statistiker, als der mit der Ausführung beauftragte Berufsstand, nicht gerade im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen. Bekenntnis zu dieser Aufgabe war gefragt, war wohl auch besonders notwendig, um die Statistik aus dem Dunkel des Unbekannten herauszuholen.

Das Ergebnis der Volkszählung ist mittlerweile bekannt. Nur 1% der Bevölkerung wurde nicht getroffen oder beteiligte sich nicht an der Zählung. Die Zählerinnen und Zähler sind ganz überwiegend freundlich empfangen worden, die öffentliche Diskussion, die Angriffe auf die Volkszählung haben in vielen Fällen zu einer Solidarisierung großer Bevölkerungsgruppen mit der Zählung selbst geführt.

Von daher ist der Vorgang abgeschlossen. Die Statistiker wollen aber auch in anderen kleineren oder jedenfalls nicht ganz so großen Zählungen auf die Mitarbeit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger bauen können. Sie wollen daher den Dialog in geeigneter Weise fortsetzen.

Vor allem aber ist die Volkszählung ein ungewöhnliches und ungewöhnlich umfangreiches Beispiel für den Dialog, den der Staat mit dem Bürger führt. Was ist aus diesem Beispiel zu lernen? Welche kritischen Anmerkungen sind zu machen? Eine Überprüfung der Maßnahmen und Entscheidungen aus der Sicht der Tage danach war bei der Größe des Aufwandes für die Öffentlichkeitsarbeit notwendig. Das Statistische Bundesamt hatte daher zu einem Symposium eingeladen, das vom 11. bis 13. November 1987 in Boppard stattfand.

„Wie spricht der Staat mit seinen Bürgern?“ Diese zunächst allgemeine Fragestellung war das Thema dieses Symposiums. Der Untertitel des Themas konkretisiert und relativiert zugleich die Aussage der

Eingangsfrage: „Erkenntnisse aus der Informationskampagne zur Volkszählung 1987 für den zukünftigen Dialog“. Rückblick, Analyse und Bewertung dieser Informationskampagne mit einer Zielgruppe von 100% der Bevölkerung waren Gegenstand der Veranstaltung. Referenten und Teilnehmer kamen aus den Bereichen Wissenschaft, Werbung, Markt- und Meinungsforschung, Verwaltung und Journalismus. Alle waren in irgendeiner Weise im Vorfeld der Zählung am Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern beteiligt.

Dialog – mit diesem zentralen Begriff der Aufklärungsaktion zur Volkszählung '87 wird deutlich, daß die Frage „Wie spricht der Staat mit seinen Bürgern?“ sich nicht mit einer Einwegkommunikation auseinandersetzen will. Sie impliziert vielmehr zugleich die Frage „Wie spricht der Bürger mit dem Staat?“. Der Kreislauf des Agierens und Reagierens zwischen Staat und Bevölkerung darf in einer solchen Informationskampagne – um Wirksamkeit zu erreichen – nicht von einer Seite, an einer Stelle unterbrochen werden.

Die Unterscheidung zwischen Staat und Bürger negiert nicht die Tatsache, daß der Staat letztendlich die Bürger selbst sind. „Staat“ bedeutet hier „Staatliche Institution“ als Absender und Empfänger im Kommunikationsprozeß.

Wie hat der Staat, wie hat die Statistik, wie hat das Statistische Bundesamt die Kommunikation im Falle der Volkszählung initiiert und realisiert? Welche Wege wurden dabei beschritten? Wurde die Sprache der Dialogpartner gesprochen? Welche Erkenntnisse lassen sich aus den gemachten Erfahrungen für die Statistik, aber auch für andere Bereiche ziehen?

Eine Informationskampagne in diesem Umfang war ein Novum im öffentlichen Bereich, nicht nur für die Statistiker. Doch war sie unabdingbar: Die Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlichen Aktivitäten durch die bereits angesprochenen Diskussionen, das gesteigerte Informationsbedürfnis und das ausgeprägte demokratische Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger als Teil des Staates kennzeichnen die Zeit.

Nicht nur die Verpflichtung zur Unterrichtung der Bevölkerung, sondern auch der Wunsch zu überzeugen, stand für die Statistiker am Anfang dieser Kampagne. Da es sich bei der Volkszählung um eine schwierige Materie handelt, sollte versucht werden, die ganze Bevölkerung mit Informationen zu erreichen, je nach Zielgruppe auf unterschiedlichstem Wege und mit unterschiedlichsten Maßnahmen.

Die auch im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich betonte Notwendigkeit einer Volkszählung mußte zunächst vermittelt werden, um Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, aus eigener Überzeugung sich an der „Inventur des Staates“ zu beteiligen.

Doch begegneten die Unterrichtsmaßnahmen der Statistiker immer wieder auch den von Boykottgruppen eingesetzten Desinformationen. Die Sensibilität der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlichen Maßnahmen wurde von einigen Akteuren ausgenutzt, um irrationale Ängste zu schüren. Das „Gespenst“ des Überwachungsstaates, der Eingriff in die Privatsphäre, die Verletzung des Datenschutzes wurde oft entgegen besserem Wissen der Boykotteure in düsteren Visionen gezeichnet. Die Volkszählung wurde in diesen Fällen wiederum – wie schon Anfang der 80er Jahre – als Vehikel, als Surrogat für Unzufriedenheit, Überdruß und Ablehnung des politischen Systems eingesetzt. Nicht die Statistik sollte damit getroffen werden, sondern ein in manchen Kreisen der Bevölkerung vorhandener allgemeiner Unmut konnte so einfach öffentlich demonstriert werden.

Dennoch gewann die positive öffentliche Meinung zur Volkszählung im Laufe der Informationskampagne zunehmend an Boden. Betrachtet man die Entwicklung der Teilnahmeabsicht, so läßt sich auch hier deutlich erkennen, daß die Bevölkerung sich nicht von einzelnen Gegenmaßnahmen beein-

drucken und beeinflussen ließ: Ende 1985 wollten 16% der Bevölkerung nicht an der Zählung teilnehmen, im Mai 1987 waren es noch 1-2%. Dieses Ergebnis zeigt, daß das demokratische Bewußtsein sich nicht nur im Recht und in der Forderung der Bürgerinnen und Bürger nach Unterrichtung erschöpft, sondern auch in der Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft äußert. Die Zählung wurde gerade während die Zählerinnen und Zähler unterwegs waren, gerade während der Erhebungszeit von den allermeisten Bürgerinnen und Bürgern als selbstverständliche, „normale“ Aktion des Staates akzeptiert und unterstützt.

Unterstützt bzw. beobachtend begleitet haben alle Referenten die Informationskampagne. Aus ihrer jeweiligen Sicht wurden in Referaten die einzelnen Aspekte betrachtet: Als unmittelbar Beteiligte an der Unterrichtung stellten Sibylle Appel, Pressesprecherin des Statistischen Bundesamtes, Herbert Schmülling, Stellvertretender Regierungssprecher, und Reinhard Abels, zu dieser Zeit Geschäftsführer der Agentur Publicis, die Maßnahmen vor; als Vermittler von Informationen zur Volkszählung berichteten Wolfgang Herles, Leiter des Bonner ZDF-Studios, und Stephan Töngi, Redakteur beim „Mannheimer Morgen“, über ihre Erfahrungen; als „wissenschaftliche Begleiter“ der Kampagne referierten Heinz Grohmann, zu dieser Zeit Professor an der Universität Frankfurt und Vorsitzender der Deutschen Statistischen Gesellschaft, Erwin K. Scheuch, Professor an der Universität zu Köln, Winfried Schulz, Professor an der Universität Nürnberg-Erlangen und Manfred Güllner, Geschäftsführer von FORSA. Für die vorliegende Veröffentlichung wurden die Referate von den Referenten noch einmal überarbeitet. Die meisten von ihnen entschieden sich dafür, den Text – um die Lebendigkeit des gesprochenen Wortes beizubehalten – nur geringfügig zu überarbeiten; manche Vorträge wurden ausführlicher ergänzt und überarbeitet.

Die Referenten haben alle nicht nur zur Durchführung des Bopparder Symposiums und zur Veröffentlichung der Referate, sondern vor allem auch zum Gelingen der Volkszählung '87 unmittelbar oder mittelbar beigetragen. Achtzehn Monate nach dem Stichtag konnten – wie geplant – die ersten Ergebnisse aus der Volkszählung '87 für die Bundesrepublik Deutschland bekanntgegeben werden.

Dabei zeigte sich deutlich, daß die Volkszählung inzwischen als das gewertet wird, was sie ist: eine sachliche Notwendigkeit des Staates. Nüchtern werden jetzt die Ergebnisse bewertet, diskutiert und finden Eingang in viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Selbstverständlich wird die Aktion mit ihren Ergebnissen angenommen. Viele einzelne Bürgerinnen und Bürger wollen die Ergebnisse, zu denen ihre eigene Auskunft beigetragen hat, kennenlernen. Der vor der Volkszählung begonnene Dialog wird fortgesetzt. Nicht als anonyme staatliche Einrichtung, sondern als Gesprächspartner wird das Statistische Bundesamt akzeptiert.

Wie spricht der Staat in Zukunft mit seinen Bürgerinnen und Bürgern? Die Veranstaltung in Boppard hat deutlich gemacht, daß die Qualität dieses Dialogs sehr stark abhängig ist vom Zeitgeist einerseits, vom Selbstverständnis der Kommunikationspartner andererseits. Verstehen sich beide, Staat und Bevölkerung, als Informationsgeber und Informationsempfänger, so ist ein sachgerechter Dialog möglich.

Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Informationskampagne zur Volkszählung '87, zusammengetragen bei dem Symposium in Boppard, übertragbar auch in andere Bereiche des Staat-Bürger-Dialogs, präsentiert die vorliegende Veröffentlichung.

Inhaltsverzeichnis

Seite

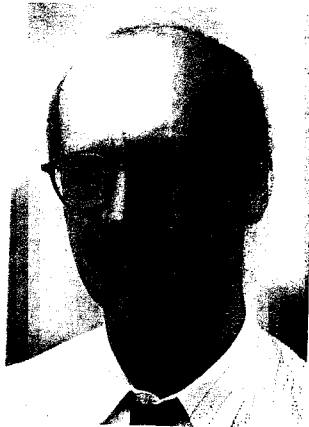
Egon Hölder	
Wie spricht der Staat mit seinen Bürgern?	
Erkenntnisse aus der Volkszählungskampagne 1987 für den zukünftigen Dialog	9
Heinz Grohmann	
Volkszählung '87 – Zehn Minuten, die allen helfen	
Fakten der Ausgangslage der Volkszählung	19
Erwin Scheuch	
Argumentationsfeld Volkszählung '87	
Pro und Contra soziologischer Aspekte	35
Hans Reinhard Abels	
Zielgruppe: 100% – Volkszählung '87	
Struktur und Bewertung des Maßnahmenmixes	65
Sibylle Appel	
Amtliche Bekanntmachung	
Volkszählung '87 und ihre Folgen für die Öffentlichkeitsarbeit eines Amtes	93
Herbert Schmülling	
Im Dialog mit Bürgerin und Bürger	
Wege der Kommunikation	111
Wolfgang Herles	
Im Bild: Blickpunkt Volkszählung '87	
Information und Agendasetting	121
Winfried Schulz	
Information? Aufklärung? Werbung?	
Aufklärungskampagne zur Volkszählung '87 aus der Sicht der Begleitforschung	129
Manfred Güllner	
Volkszählung – Basis der amtlichen Statistik	
Evaluierung des Zusammenhangs im öffentlichen Bewußtsein	149
Stephan Töngi	
Thema vor Ort: Volkszählung '87	
Wege der Information und ihrer Vermittlung an der Basis	159
Anhang	
Fragebogen Volkszählung '87	170
Ansprache des Bundespräsidenten im Statistischen Bundesamt	190
Testimonials	193
Presseecho	204
Anti-Volkszählungs-Aktivitäten	246
Maßnahmen zur Volkszählungskampagne – Übersicht	261

Information? Aufklärung? Werbung?

**Aufklärungskampagne zur Volkszählung '87 aus
der Sicht der Begleitforschung**

Winfried Schulz

Zur Person



Dr. rer. pol Winfried Schulz

Lebenslauf

Jahrgang: 1938
Studium:

1964

1968

1974

Tätigkeiten:

1965–1974

1975–1976

1977–1983

Seit 1983

Soziologie, Psychologie und Publizistik an den Universitäten München, Berlin, Mainz

Diplom-Soziologe

Promotion

Habilitation

Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Mainz

Research Fellow an der University of California, Berkeley

Professor für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Münster

Ordinarius für Kommunikations- und Politikwissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg

Kommunikation in staatlichem Auftrag

Die Kampagne zur Volkszählung aus der Sicht der Begleitforschung

Hier ist über die Begleitforschung im Auftrag der Statistischen Ämter und der Bundesregierung zu berichten. Der Forschungsauftrag bestand darin,

- vor Beginn der Kampagne und zu mehreren Zeitpunkten danach Situationsanalysen zu erstellen, als Planungsgrundlage für die Kampagne zur Volkszählung;
- während der Kampagnenlaufzeit ein kontinuierliches Trendmonitoring vorzunehmen, um Veränderungen in der öffentlichen Meinung anzuzeigen;
- die Kampagne zu evaluieren, ihre Wirkung, Art und Ausmaß ihres Erfolges festzustellen.

Als Forschungsinstrument wurden repräsentative Bevölkerungsumfragen eingesetzt, und zwar Trenderhebungen und Panel kombiniert. Die Trendmessungen wurden in die regelmäßigen Mehrthemenumfragen des EMNID-Instituts eingeschaltet, zwischen Dezember 1985 und Juli 1987 insgesamt 13mal. Das Panel – eine Mehrfachbefragung derselben Personenstichprobe – bestand aus fünf Erhebungswellen zwischen Januar 1986 und Juni 1987. Auch hier lag die Feldarbeit in den Händen des EMNID-Instituts. Mit der Konzeption der Forschungsinstrumente und der Analyse der Ergebnisse war ein Team an der Universität Erlangen-Nürnberg unter meiner Leitung betraut.

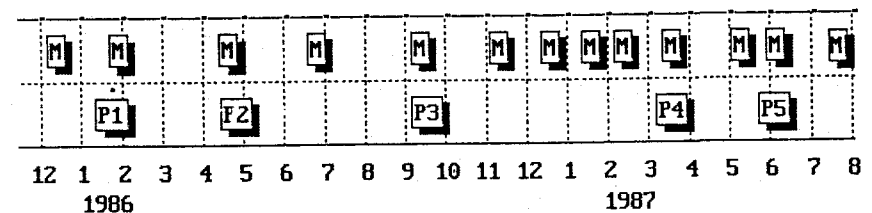
Die Mehrthemenumfragen wurden vor allem für das Trendmonitoring genutzt, das Panel für die Erfolgskontrolle, beide Erhebungen lieferten Daten für die Situationsanalysen. Durch zeitliche Synchronisation jeder Panelwelle mit einer Trendmessung wurden Möglichkeiten der Kontrolle des Panels geschaffen, um z. B. sogenannte Paneleffekte überprüfen zu können. Auf diese methodischen Aspekte wird hier nicht näher eingegangen.

Einen Überblick über das Untersuchungsdesign gibt Schaubild 1.

Der Ausdruck „Kampagne“, wie er hier verwendet wird, faßt verschiedene Aktivitäten der Aufklärung, Öffentlichkeitsarbeit und Werbung zusammen. Ich gehe auf einige dieser Aktivitäten bei der Interpretation der Ergebnisse näher ein.

Schaubild 1:

Befragungen zur Volkszählung 87:
Untersuchungsdesign



M: Mehrthemenumfragen

P: Panel-Wellen

Voraussetzungen des Kampagnenerfolgs

Durchsetzung und Erfolg einer Kampagne sind ganz allgemein von einer Reihe von Faktoren abhängig, u. a.

- von der Botschaft und der Gestaltung der Informations- bzw. Werbemittel,
- von der Breite und Art ihrer Streuung (Media-Einsatz, Streuplan),
- vom Interesse, der Motivation und Aktivierung der Adressaten,
- von der Auslastung der Öffentlichkeit durch andere Ereignisse, Themen, Kampagnen, insbesondere vom „Fremddruck“ im relevanten Segment der Öffentlichkeit,
- von den themenspezifischen Einstellungen der Adressaten, die zu einer selektiven Beachtung der Kampagne führen mit dem Ziel, unangenehme Fakten und Argumente möglichst nicht wahrzunehmen, um kognitive Dissonanzen zu vermeiden.

Um die Durchsetzungsfähigkeit und die tatsächliche Durchsetzung einer Kampagne beurteilen zu können, müssen alle diese Faktoren (und noch einige mehr) berücksichtigt werden. Ich konzentriere mich hier auf die drei zuletzt genannten.

Interesse

Das Interesse ist eine Voraussetzung der Kampagnenbeachtung, andererseits aber auch selbst abhängig von der Kampagne, das heißt, die Kampagne steigert das Interesse in dem Maße, indem sie sich erfolgreich durchsetzt, also Aufmerksamkeit erregt, Wissen steigert, Meinungen bildet, die Einstellung der Adressaten verändert. Das Interesse am Thema, am Gegenstand der Kampagne hängt auf engste zusammen mit dem vorhandenen Wissen, mit dem Kristallisationsgrad und der Richtung der Einstellungen zum Thema der Kampagne.

Das Interesse der Bevölkerung an der Volkszählung war anfangs – d. h. zu Beginn der Kampagne um die Jahreswende 1985/86 – sehr gering und hat sich im Verlauf des Jahres 1986 nur wenig gesteigert. Es waren nur relativ kleine Bevölkerungsgruppen, hauptsächlich engagierte Volkzählungsgegner, die dem Thema Volkszählung größere Bedeutung beimaßen. Für die breite Mehrheit der Bevölkerung hatte die Volkszählung gegenüber anderen Themen und Problemen nur einen extrem geringen Stellenwert.

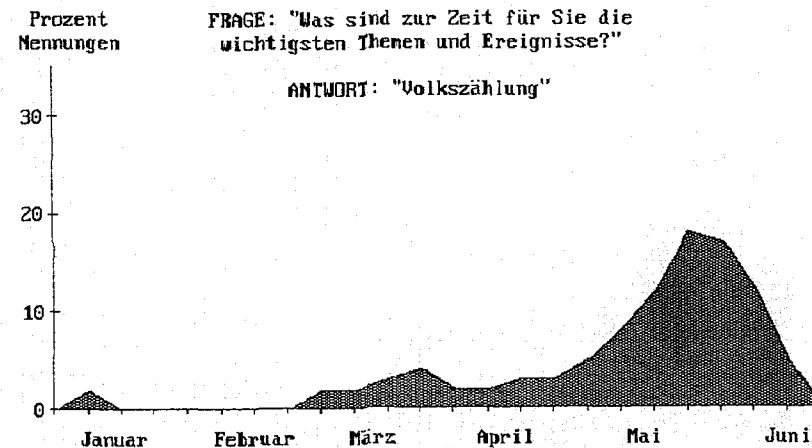
Es gab dafür mehrere Indikatoren. Wir legten beispielsweise in den Umfragen eine Liste mit insgesamt 23 verschiedenen Themen vor, politischen Themen und Alltagsthemen, und baten um Angabe, über welche Themen sich die Befragten „in den letzten Tagen einmal mit anderen Leuten unterhalten haben“. Das Thema Volkszählung wurde im Januar 1986 weit abgeschlagen an vorletzter Stelle genannt. Erst im März 1987 rückte das Thema in der Liste vor auf den 7. Platz, hinter Arbeitslosigkeit, Umweltverschmutzung, Fernsehsendungen, Urlaubsreisen, Gesundheit und Preise.

Eine Kampagne, der von den Adressaten kein oder nur wenig Interesse entgegengebracht wird, hat von vornherein nur sehr begrenzte Durchsetzungschancen. Dies ist allerdings keine ungewöhnliche Situation für politische Kampagnen oder Social Marketing Kampagnen. Politik, öffentliche Angelegenheiten, Fragen des Gemeinwohls rangieren auf der Interessenskala der meisten Menschen eher im unteren Bereich. So sahen auch die Adressaten der Volkszählungskampagne anfangs keine unmittelbare Betroffenheit und keinen persönlichen Nutzen.

Ein guter Indikator für das Themeninteresse ist die offen gestellte Frage nach den „wichtigsten

Fragen, die die Bevölkerung und die Politiker zur Zeit beschäftigen“. Dazu liegen sehr dichte Trenddaten von den Meinungsforschungsinstituten vor, die diese Frage wöchentlich stellen. Es ist bezeichnend, daß das Thema Volkszählung im gesamten Jahr 1986 nicht ein einziges Mal in den Ergebnislisten auftaucht (in die ein Thema dann aufgenommen wird, wenn es wenigstens von einem Prozent der Bevölkerung genannt wird). Erst im Januar 1987 wird das Thema erstmals mit einem ganz geringen Prozentsatz in den Listen sichtbar, verschwindet dann aber gleich wieder und entwickelt sich erst ab Mitte Februar dauerhaft zum Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit. Schaubild 2 zeigt den genauen Verlauf.

Schaubild 2:



Fremddruck

Der Erfolg einer Kampagne hängt auch von konkurrierenden Themen, Ereignissen und Kampagnen ab, von der Auslastung öffentlicher Aufmerksamkeit insgesamt, speziell vom Fremddruck im spezifischen Segment der Öffentlichkeit. Um die Bedeutung dieses Faktors einschätzen zu können, ist ein knapper Exkurs zur Dynamik kollektiver Wahrnehmung angebracht.

In unserem Zusammenhang interessiert vor allem das Gesetz der Aufmerksamkeitsknappheit. Es gilt sowohl für Individuen wie für Kollektive. Die individuelle Beachtung und Verarbeitung von Information pro Zeiteinheit ist begrenzt. Die Kapazitäten variieren etwas, in Abhängigkeit z. B. vom Grad der physiologischen Aktivierung, des Interesses, der Erfahrung; aber entscheidend ist, daß niemand die Grenzen seiner Aufmerksamkeit beliebig erweitern kann. Entsprechendes trifft auf Kollektive zu. Auch innerhalb eines sozialen Systems und Mediensystems kann pro Zeiteinheit nur eine begrenzte Zahl von Themen und Ereignissen beachtet und verarbeitet werden. Allein schon die knappen Veröffentlichungskapazitäten der Massenmedien begrenzen die Informationsaufnahme.

In der Praxis bedeutet das, daß man ein neues Thema oft nur auf Kosten eines bereits etablierten Themas lancieren kann, also dann, wenn präsente Themen altern und irrelevant werden oder wenn es gelingt, sie zu verdrängen. Verdrängungseffekte resultieren meist aus spektakulären Vorfällen, Ereignissen mit hohem Nachrichtenwert, die in der Lage sind, die öffentliche Aufmerksamkeit zu verschieben. Verdrängungen können auch durch Kampagnen mit einem entsprechend hohen Kommunikationsdruck erreicht werden. Der Aufwand ist dabei abhängig vom Fremddruck durch konkurrierende Ereignisse, Themen und Kampagnen.

Im Beobachtungszeitraum, vor allem im Laufe des Jahres 1986, gab es einige außergewöhnlich spektakuläre Ereignisse und Themen, die einen großen Teil der öffentlichen Aufmerksamkeit absorbierten; für ein relativ schwaches Thema wie die Volkszählung war die Chance, sich durchzusetzen, dementsprechend gering. Die vorherrschenden politischen Themen waren: Arbeitslosigkeit, mit leicht zurückgehender Beachtung, Umweltschutz, mit stark zunehmender Beachtung, sowie Frieden und Abrüstung, mit sehr stark steigender Tendenz. Es gab also drei gewichtige Themen, von denen zwei im Laufe des Jahres 1986 erheblich an Bedeutung gewannen.

Dazu trugen einige Ereignisse von epochalem Charakter bei; kaum ein Monat verging ohne ein spektakuläres Ereignis, ohne daß ein neues großes Thema aufkam. Ich gebe einige Stichworte:

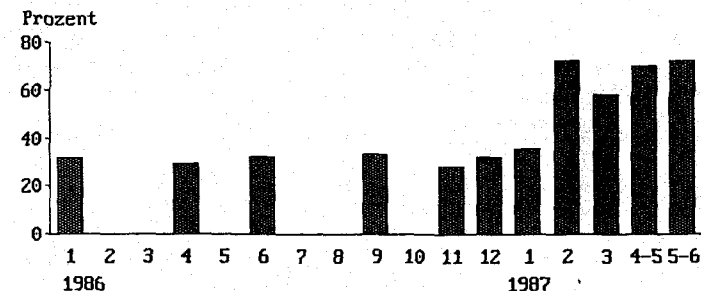
- Challenger-Unglück (Januar 1986)
- Ermordung des schwedischen Ministerpräsidenten Palme (Februar)
- militärischer Konflikt zwischen den USA und Libyen (April)
- Tschernobyl-Katastrophe (Mai)
- Fußball-Weltmeisterschaft (Juni)
- Asylantenproblem (Juli)
- Gipfeltreffen Reagan – Gorbatschow in Reykjavik (Oktober)
- Sandoz-Katastrophe (November)
- Bundestagswahlkampf (Dezember)

Die Situation änderte sich grundlegend erst Mitte Februar 1987. Auslöser war ein Ereignis, das von den Volkszählungsgegnern inszeniert wurde: der Boykottaufruf der GRÜNEN mit einer Demonstration der Fraktion der Grünen vor dem Bundestag in Bonn am 18. Februar. Dieses Ereignis, auf das zunächst die Fernsehnachrichten, dann auch ausführlicher die Presse eingingen, löste in der Öffentlichkeit eine breite Diskussion über die Legalität und Legitimität des Boykotts aus. Im Zentrum stand dabei die Frage, ob Parlamentarier zum Boykott eines mehrheitlich beschlossenen Gesetzes aufrufen dürfen. Diese Diskussion bewog endlich die Befürworter zu öffentlichen Bekenntnissen, so daß nun in zunehmendem Maße das Thema Volkszählung in der politischen Öffentlichkeit und in der Publizistik auch aus der Befürworter-Perspektive behandelt wurde. Bis dahin hatten die Gegner und Skeptiker die Diskussion dominiert.

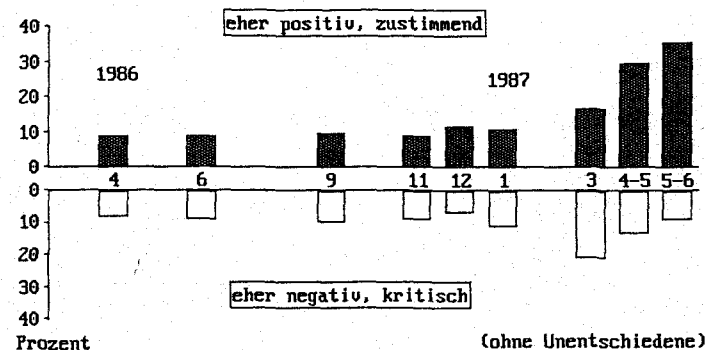
Der Umschwung wurde durch das Zusammentreffen mehrerer Bedingungen begünstigt:

- der abgeschlossene Wahlkampf hatte einige Kontroversen erschöpft und Themen abgenutzt, so daß sich das Thema Volkszählung leichter durchsetzen konnte;
- durch den herannahenden Stichtag der Volkszählung wurden die Medien und die Bevölkerung allmählich sensibilisiert;

Schaubild 3 a, b, c: Etwas über die Volkszählung in den Medien bemerkt: Trend



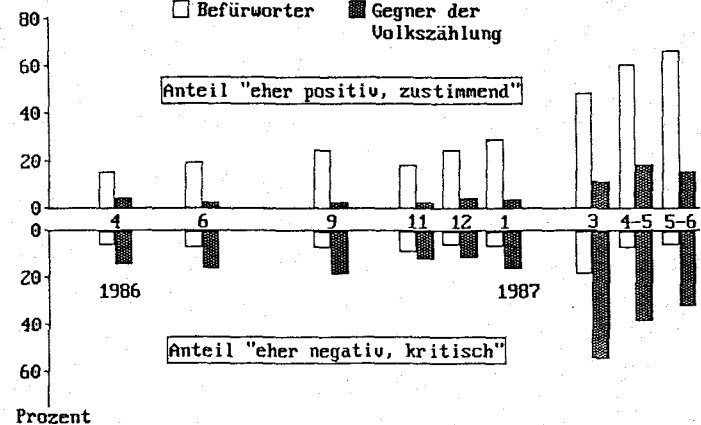
Wahrnehmung der Medieninhalte



(ohne Unentschiedene)

Wahrnehmung der Medieninhalte durch:

□ Befürworter ■ Gegner der Volkszählung



- der von den GRÜNEN initiierte Konflikt gab dem Thema Volkszählung Nachrichtenwert und sicherte ihm damit zum ersten Mal seit Jahren wieder eine breitere Beachtung in der Berichterstattung der Medien;
- die auf Meinungsführer und Journalisten gerichtete Öffentlichkeitsarbeit der Volkszählungskampagne hatte ein Reservoir an positiven Aspekten und Argumenten geschaffen und damit das Terrain für eine Umorientierung der Publizistik bereitet;
- die Informations- und Werbemaßnahmen der Kampagne hatten günstige Voraussetzungen im Wissen und Urteil der Bevölkerung über die Volkszählung geschaffen, wie unsere Daten belegen; ich komme darauf noch zurück.

Mit der stärkeren Beachtung des Themas Volkszählung durch die publizistischen Medien und mit der massiven Verstärkung der Kampagnenmaßnahmen ab März 1987, nicht zuletzt auch durch den herannahenden Stichtag, gewinnt das Thema Volkszählung weiter an Bedeutung im Bewußtsein der Bevölkerung. Zugleich richtet sich – in einem Vorgang positiver Rückkopplung – wieder mehr Aufmerksamkeit auf die Berichterstattung und die Kampagnenmaßnahmen. Bemerkenswert ist, daß zunächst auch die kritischen Stimmen, die Argumente der Volkszählungsgegner wieder stärker beachtet werden. Dann aber setzt sich in der Bevölkerung doch ganz stark der Eindruck durch, daß das Thema Volkszählung in der Öffentlichkeit eher positiv, zustimmend behandelt wird. Diesen Trend verdeutlicht Schaubild 3.

Selektive Wahrnehmung

Bevor ich noch genauer die Beachtung der Kampagnenmaßnahmen darstelle, will ich kurz auf eine weitere Voraussetzung des Kampagnenerfolgs eingehen, auf das Ausmaß selektiver Wahrnehmung. Selektivität begrenzt die Wirkungsmöglichkeiten einer Kampagne unter Umständen ganz erheblich. Wenn sich die Adressaten dem Kontakt mit der Kampagne systematisch entziehen oder wenn sie ihren Inhalt mißverstehen, uminterpretieren oder vergessen, dann läuft sie ins Leere.

Das Ausmaß der Selektivität durch die Adressaten hängt von mehreren Umständen ab:

- ob zum Thema oder Gegenstand der Kampagne überhaupt schon Einstellungen ausgeprägt und wie festgefügt sie sind;
- von der relativen Distanz der Einstellung des einzelnen Adressaten zur Einstellungsposition, die in der Kampagne vertreten wird;
- vom „Involvement“, d. h. der persönlichen Betroffenheit, der Ich-Beteiligung des einzelnen Adressaten.

Generell kann man um so mehr Selektivität erwarten, je mehr und je fester Einstellungen zum Kampagnenthema ausgeprägt sind, je größer die Differenz zwischen den Einstellungspositionen der Kampagne und der einzelnen Adressaten und je größer das Involvement der Adressaten ist.

Praktisch kann das bedeuten, daß der Kampagneplaner vor einem Dilemma steht: Er erreicht am ehesten diejenigen, die schon überzeugt sind, aber diejenigen, die er noch überzeugen muß, meiden den Kontakt mit der Kampagne oder interpretieren ihre Botschaften um, so daß womöglich sogar deren den Kampagnenzielen entgegenstehende Haltung noch bestärkt wird.

Wir finden im Material unserer Umfragen eine Reihe von Belegen dafür, daß die Kampagne – besonders bis zum Herbst 1986 – selektiv wahrgenommen wurde. Befürworter der Volkszählung

fanden in den Kampagnenmaßnahmen ihre positive Auffassung bestätigt, Gegner der Volkszählung ihre negative. Bei bestimmten – wenn auch relativ kleinen – Bevölkerungssegmenten erzielte die Kampagne einen „Bumerang-Effekt“: Personen mit Vorbehalten gegenüber der Volkszählung wurden in dieser Haltung durch die Kampagne noch bestärkt.

Ein anderer negativer Effekt, den wir durchgängig beobachten konnten: Die Gegner der Volkszählung diskreditierten die Absender der Kampagne und das ganze Vorhaben als solches. Sie identifizierten die Kampagne mit dem Staat, der Regierung oder speziell mit dem Innenminister (in ihren Augen alles stark negativ beurteilte Kommunikatoren) und hielten die Kampagne für „teuer“, „überflüssig“, „langweilig“ und „aufdringlich“. Auch dies ist ein bekannter Schutzmechanismus, um unerwünschte Beeinflussungen abzuwehren: die Herabsetzung des Kommunikators, dessen Glaubwürdigkeit, seiner Motive sowie die Herabwürdigung der Kampagnenmaßnahmen, damit man sie um so leichter negieren kann.

Beachtung der Kampagnenmaßnahmen

Betrachten wir nun, wie sich die Kampagne durchgesetzt hat. Dabei sind mehrere Phasen zu unterscheiden, die sich im Inhalt der Botschaften, den Kommunikatoren bzw. Absendern, im Maßnahmen- und Mediamix, nicht zuletzt auch im Kontext unterscheiden; Kontext heißt u. a.: Aktivitäten im politischen Raum, in der Publizistik, Boykottaktivitäten, Meinungsklima.

Ganz grob lassen sich danach drei Phasen unterscheiden:

1. Die Intermarco-Kampagne von Dezember 1985 bis August 1986 mit den Zielen: Vorstellen des Frageprogramms, Aufbrechen von Vorbehalten, Information über Nutzen und Datenschutz; sie fiel in eine Zeit, als man bei der Volkszählung noch vielfach an die Boykottaktionen des Jahres 1983 dachte, als die Gegner noch die öffentliche Diskussion bestimmten, als noch relativ starke, irrationale Befürchtungen des Datenmißbrauchs verbreitet waren.
2. Die Zeit zwischen September 1986 und Mitte Februar 1987, in der allmählich die Maßnahmen der statistischen Ämter greifen, die vom Kontext her geprägt ist durch den Bundestagswahlkampf, auch durch eine grundlegende Umorientierung der Bevölkerung; das Thema Volkszählung verliert einiges von seiner parteipolitischen Polarisierung, die Furcht vor Datenmißbrauch wird mehr und mehr abgebaut.
3. Die Schlußphase mit massiven Aktivitäten der Befürworter und Gegner der Volkszählung, mit relativ starker Beachtung in der Publizistik und bis zum Stichtag wachsendem Interesse in der Bevölkerung.

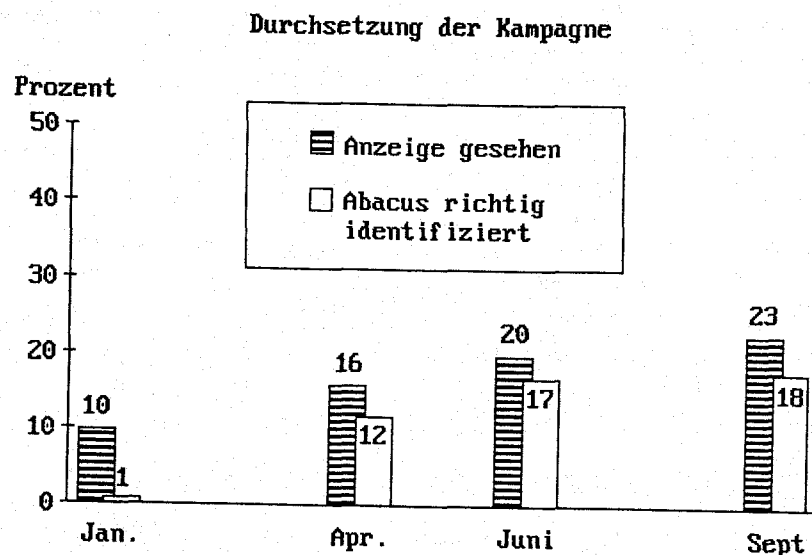
Die Intermarco-Kampagne in der ersten Phase setzte sich – berücksichtigt man den vergleichsweise bescheidenen Mitteleinsatz – sehr gut durch. Schaubild 4 zeigt das beispielhaft an zwei Indikatoren, einmal an einer Frage nach der Anzeigenbeachtung, dann an einem Recognition-Test. Bei der Frage nach der Anzeigenbeachtung ist weniger der genaue Prozentsatz der Antworten als vielmehr die Veränderung der Prozentwerte zwischen Januar und September 1986 interessant. Der Anteil der Personen, die angaben, eine Anzeige zur Volkszählung gesehen zu haben, stieg in diesem Zeitraum von 10 auf 23 Prozent.

Im Recognition-Test wurde der Trend auf seine Validität überprüft. Die Befragten bekamen ziemlich zu Beginn des Interviews ein Bildblatt mit einer Reihe von Logos, Signets und Symbolen vorgelegt, darunter auch den Abakus, das Signet, das in den Anzeigen zur Volkszählung verwendet wurde. Davon sollten die Befragten alle nennen, die sie schon einmal gesehen hatten. Wurde der Abakus genannt, dann wurde mit einer offenen Frage nach der Bedeutung des Sym-

bols gefragt. Als richtige Antworten wurden bei der Auswertung alle Äußerungen gewertet, die explizit auf die Volkszählung Bezug nahmen.

Schaubild 4 zeigt, daß der Anteil richtiger Identifizierungen des Abakus in der Laufzeit der Inter-marco-Kampagne bis auf 18 Prozent anstieg.

Schaubild 4:



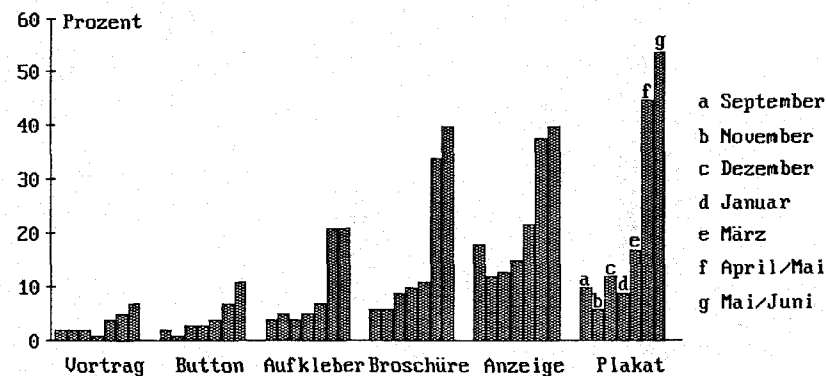
Der Erfolg dieser Kampagnenphase wurde im Nachhinein noch einmal bestätigt, als mit Aussetzen der Maßnahmen einige unserer Indikatoren rückläufige Tendenz zeigten und zum Beispiel erzielte Wissensbestände wieder zerfielen. Diese Tendenz wurde dann gegen Jahresende 1986 aufgefangen durch die Aktivitäten der Statistischen Ämter.

Ab Februar 1987 änderte sich die Situation grundlegend, als die Ämter ihre Aktivitäten verstärkten, die Inter-marco-Kampagne wieder einsetzte, ab April ergänzt durch Maßnahmen anderer Agenturen, und als schließlich durch den Boykottaufruf der GRÜNEN eine breite öffentliche Diskussion einsetzte und die Aufmerksamkeit für Informations- und Werbemaßnahmen zur Volkszählung zusätzlich steigerte.

Schaubild 5 verdeutlicht den Zuwachs bei der Beachtung verschiedener Mittel und Maßnahmen zwischen September 1986 und Mai/Juni 1987. Faßt man die Reichweite der verschiedenen Maßnahmen zusammen und rechnet die Überschneidungen heraus, so kommt man zu einer Netto-Abdeckung von deutlich über 90 Prozent, das heißt, daß 90 Prozent der Bevölkerung bis zum Stichtag – nach eigenen Angaben – wenigstens eines der eingesetzten Informations- und Werbemittel schon mal zu Gesicht bekommen hatten.

Schaubild 5:

Wahrnehmung bzw. Nutzung von Informationsquellen zur Volkszählung:
Veränderungen zwischen September 1986 und Mai/Juni 1987



Wissensvermittlung

Bei den meisten Kampagnenaktivitäten standen Aufklärung und Wissensvermittlung im Vordergrund. Diese Zielsetzung ging von der Annahme aus, daß ein Gutteil der Vorbehalte gegenüber der Volkszählung auf Informationsmangel beruhte, auf falschen Vorstellungen von der Erhebungsprozedur, vom Fragenprogramm und von den Datenschutzvorkehrungen. Tatsächlich gab es, wie unsere Daten auf vielfältige Weise belegen, bei Beginn der Kampagne erhebliche Wissensdefizite und Fehleinschätzungen. Die Informations- und Aufklärungsmaßnahmen konnten diese Mängel zum Teil beheben.

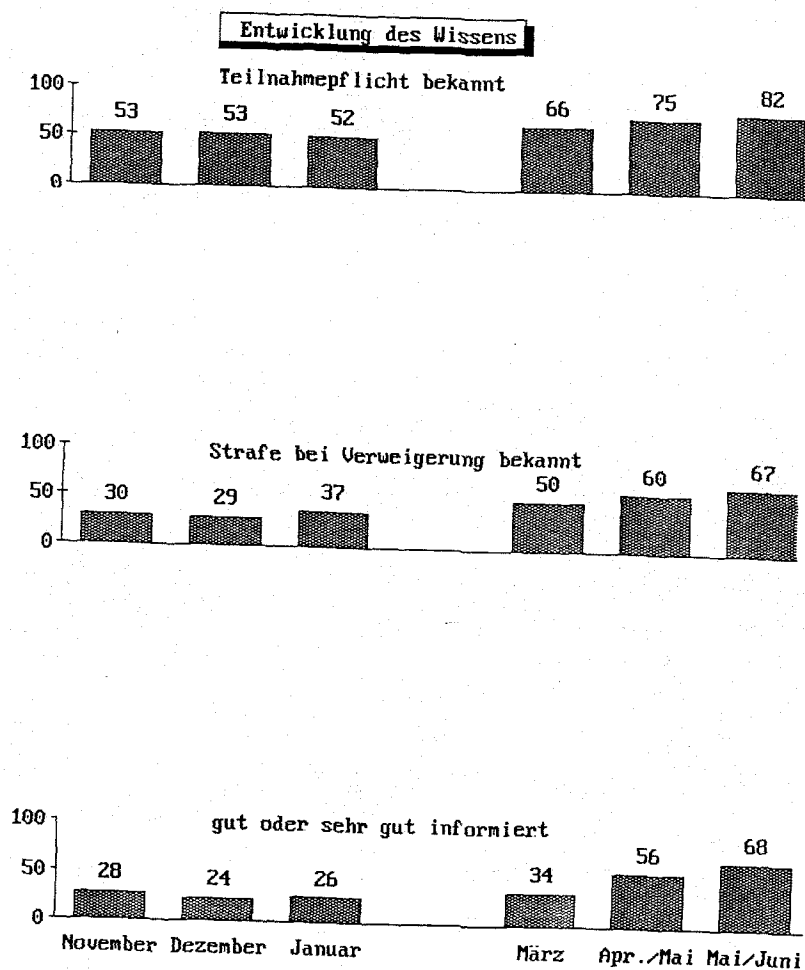
Schaubild 6 zeigt die Entwicklung einiger Wissensindikatoren ab November 1986 bis Mai/Juni 1987, im Zeitraum, in dem die deutlichsten Veränderungen eintraten.

Allerdings ist der Kampagnenerfolg, was die Wissensvermittlung anbetrifft, unterschiedlich zu beurteilen.

Sehr einfache Informationen drangen schon relativ früh durch, also etwa die schlichte Tatsache, daß eine Volkszählung stattfindet. Dieses Faktum war im Dezember 1985 nur 56 Prozent der Bevölkerung bekannt; im Juni 1986 wußten es bereits 83 Prozent. Die ungefähre Kenntnis vom Termin der Volkszählung stieg im gleichen Zeitraum von 19 auf 32 Prozent (als ungefähre Kenntnis wurden dabei auch relativ vage Angaben wie „erste Jahreshälfte 1987“ gewertet).

Wichtige verhaltensrelevante Informationen verbreiteten sich dagegen langsamer, in nennenswertem Umfang zum Teil erst ab Jahresbeginn 1987, mit Herannahen des Stichtags. Das galt z. B. für das Wissen um die Teilnahmepflicht und die Strafandrohung bei Verweigerung sowie

Schaubild 6:



für den ungefähren Zeitaufwand beim Ausfüllen der Fragebögen (obwohl letztere Information mit dem Slogan „10 Minuten, die allen helfen“ sehr breit kommuniziert wurde).

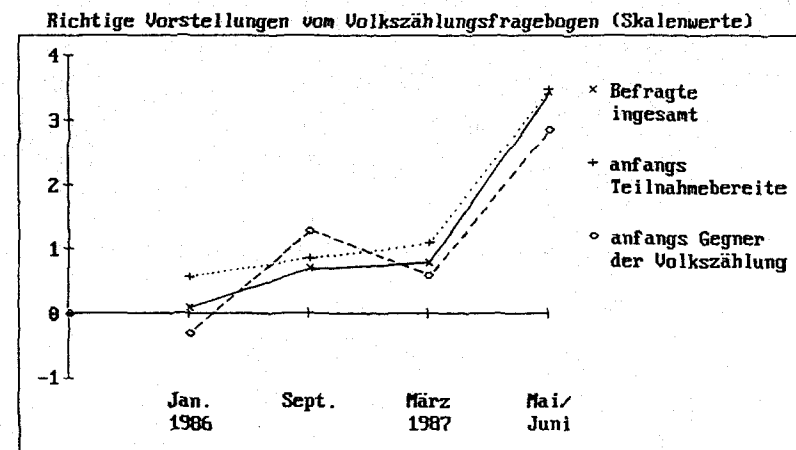
Komplexe Information wie die Vorstellungen vom Fragebogen und vom Nutzen der Volkszählung verbesserten sich anfangs nur geringfügig und erst zum Stichtag hin deutlicher. Schaubild 7 zeigt das beispielhaft an einem Indikator, der die Kenntnisse und Vorstellungen über den Volkszählungsbogen zusammenfaßt. Diese wurden mit einer Art Ratetest gemessen, bei dem die Befragten aus einer Liste von richtigen und falschen Vorgaben die zutreffenden herausuchen sollten („wonach bei der kommenden Volkszählung tatsächlich gefragt wird“).

Das Schaubild zeigt den Saldo aus richtigen und falschen Antworten, und zwar im Trendverlauf über den gesamten Untersuchungszeitraum. Dabei habe ich dem Ergebnis für die Gesamtheit der Befragten den Verlauf für anfängliche Befürworter und Gegner der Volkszählung gegenübergestellt, d. h. Personen, die sich im Januar 1986 als Befürworter oder Gegner bekannten. Es ist zu erkennen, daß die Vorstellungen der Volkszählungsgegner in der ersten Kampagnenphase besonders deutlich korrigiert wurden. Bis zum Frühjahr 1987 kehrten sie jedoch teilweise wieder zu ihren alten Fehlannahmen zurück.

Insgesamt waren die Kenntnisse über das Fragenprogramm bei der Volkszählung anfangs außerordentlich dürrig; falsche Vorstellungen waren weit verbreitet, vor allem unter Volkszählungsgegnern.

Die Wissensverbesserungen, die im Laufe der Kampagne eintraten, konnten wir kausalanalytisch eindeutig den Aufklärungsmaßnahmen zurechnen.

Schaubild 7:



Einstellungen und Teilnahmeverhalten

Es gab im Untersuchungszeitraum erhebliche Veränderungen der Einstellung zur Volkszählung und der Teilnahmebereitschaft. Die Bewegungen setzten Ende des Jahres 1986 ein, nachdem bis dahin – trotz einiger deutlicher Veränderungen des Wissens – die Haltung der Bevölkerung zur Volkszählung weitgehend konstant geblieben war. Schaubild 8 zeigt das anhand der Frage: „Werden Sie selbst bei der Volkszählung mitmachen oder die Auskunft verweigern?“ Im Dezember 1986 ging erstmals der Anteil der Befragten mit Verweigerungsabsicht deutlich zurück, ab Februar nahm dann der Anteil der Teilnahmebereiten kontinuierlich zu.

Schaubild 9 verdeutlicht noch einmal in einer Art Ausschnittvergrößerung den Prozeß der Umorientierung zur Jahreswende 1986/87. Dabei sind die Teilnahmebereiten und Personen mit Verweigerungsabsicht weiter aufgegliedert nach der Festigkeit ihrer Absicht. Man kann nun folgenden zeitlichen Ablauf erkennen: Von November auf Dezember schrumpft zunächst der Anteil der schwankenden Gegner, bis Januar reduziert sich auch der „harte Kern“ der entschiedenen Gegner der Volkszählung. Dieser Vorgang ist bis Februar teilweise wieder rückläufig – eine Reaktion auf Aktivitäten der Boykottbewegung, vor allem auf den Boykottaufruf der Grünen. Dieser Effekt hält auch im März noch an. Ende April schließlich geht der Anteil der Personen mit Verweigerungsabsicht auf einen Rest von vier Prozent zurück (entschiedene Gegner: zwei Prozent).

Im Lager der Befürworter findet um die Jahreswende ebenfalls eine Erosion der Einstellungen statt, vor allem der Anteil der Entschlossenen wird bis Januar zunächst immer kleiner, um dann ab Februar kräftig zu wachsen. Zugleich löst sich die Gruppe der Unentschiedenen nach und nach auf.

Parallel zu dieser Entwicklung werden Befürchtungen des Datenmißbrauchs bei der Volkszählung abgebaut, die bis Ende des Jahres 1986 stark verbreitet waren. Die teils drastischen Veränderungen bei einzelnen Mißbrauchsvermutungen – von Januar 1987 bis zum Stichtag – zeigt Schaubild 10.

Zusammenfassende Evaluation

Was waren die entscheidenden Einflüsse auf diese Vorgänge, welche Rolle spielten die Informations- und Werbemaßnahmen? Darauf gibt es eine differenzierte Antwort. Die Kampagne, die im Verlauf des Untersuchungszeitraums mehrfach einen anderen Charakter annahm und zudem häufiger wechselnde Rahmenbedingungen hatten, wirkte entsprechend unterschiedlich.

Die erste Phase, die Intermarco-Kampagne bis September 1986, beeindruckte besonders die Gegner der Volkszählung, verbesserte Kenntnisse und steigerte das Interesse auch bei Befürwortern und noch Unentschiedenen, schuf damit Voraussetzungen für die Beachtung von Kampagnenmaßnahmen, die im Herbst und Winter 1986/87 vor allem von den Statistischen Ämtern ausgingen.

In dieser Zeit, der zweiten Phase nach unserer Betrachtung, leiteten zunächst veränderte Kontextbedingungen die entscheidende Umorientierung der Bevölkerung ein: Das Thema Volkszählung wurde nach und nach entpolitisiert und entpolarisiert. Die Affinitäten zwischen der parteipolitischen Orientierung und der Haltung zur Volkszählung lockerten sich. Vor allem Anhänger der Oppositionsparteien gaben ihre Gegnerschaft zur Volkszählung auf.

Schaubild 8:

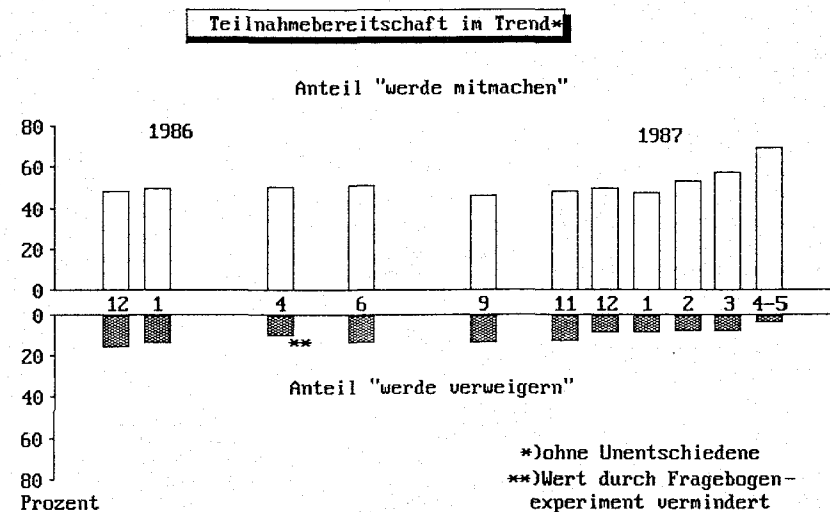


Schaubild 9:

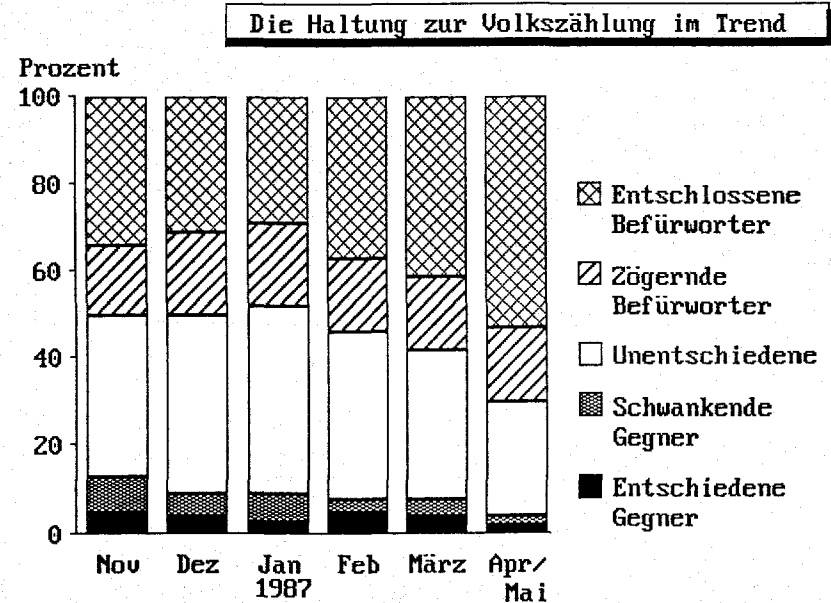


Schaubild 10 a):

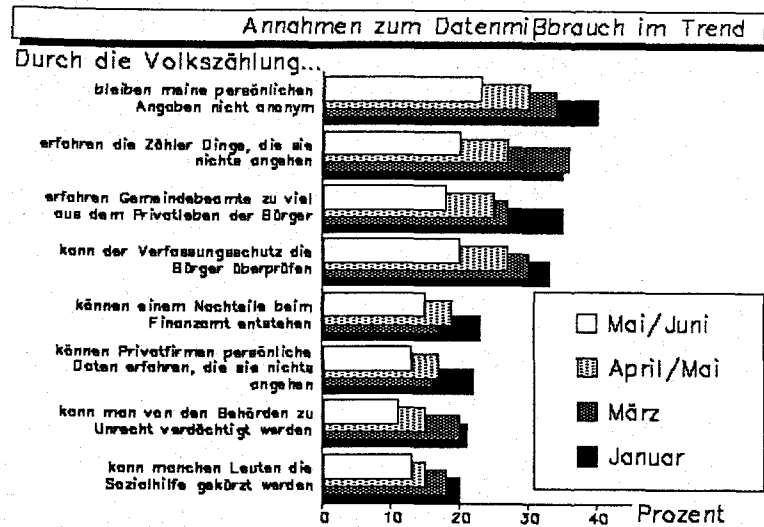
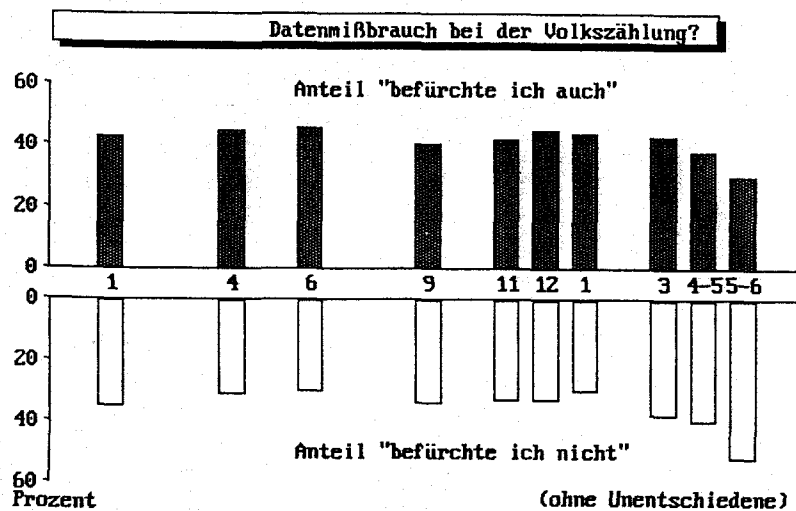
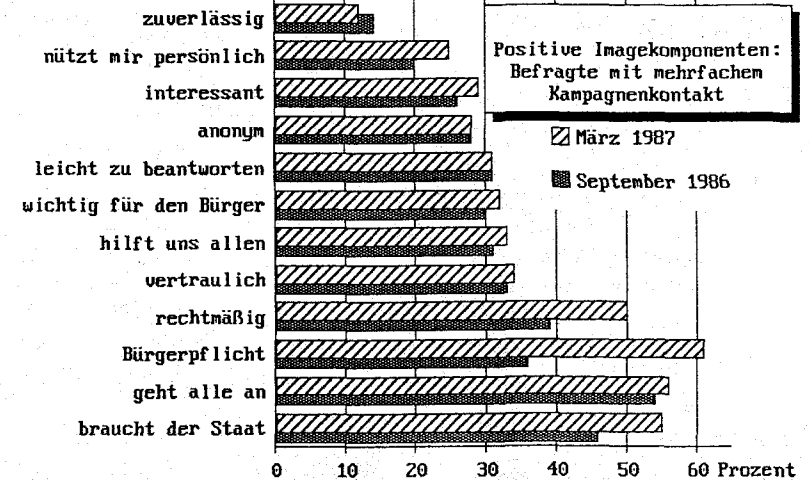


Schaubild 10 b):



Außerdem veränderten sich die Vorstellungen, das Image der Volkszählung. Die Einsicht gewann an Boden, die Volkszählung sei „Bürgerpflicht“ und „rechtmäßig“, die Volkszählung „braucht der Staat“ – diese Zuschreibungen, die wir im Interview, neben anderen, überprüften, nahmen zwischen Herbst 1986 und Frühjahr 1987 am stärksten zu, und zwar besonders ausgeprägt bei Personen, die mehrfach Kontakt mit Kampagnenmaßnahmen hatten (vgl. Schaubild 11). Dies ist ein Beleg für Erfolge in der zweiten Kampagnenphase.

Schaubild 11:



In der dritten Phase schließlich, ab Mitte Februar, als es zu einer breiteren öffentlichen Diskussion und zur Thematisierung der Volkszählung durch die publizistischen Medien kam, wurden auch viele bis dahin noch Unentschiedene in der Bevölkerung aufmerksam und für weitere Kampagnenmaßnahmen sensibilisiert. Bedeutsam war hier, daß nun auch die Befürworter der Volkszählung öffentlich hervortraten, ihre Argumente in die Diskussion einbrachten, daß Boykottbestrebungen kritisiert wurden.

Damit war der Boden bereitet für die Schlußphase der Kampagne, für den massiven konzentrierten Einsatz der verschiedensten Informations- und Werbemittel. Ihre Effektivität wurde durch zwei Entwicklungen begünstigt. Zum einen wurde vielen Bürgern jetzt erst allmählich bewußt, daß sie zum Handeln aufgefordert, daß sie zur Teilnahme an der Volkszählung verpflichtet und daß sie bei Verweigerung mit Strafe bedroht waren. Zum anderen verlor die Boykottbewegung, die schon vorher nie so recht in Schwung gekommen war, nach der entschiedenen öffentlichen Verurteilung des Boykottaufrufs der GRÜNEN fast vollends ihren Einfluß.

Die Kampagne erreichte über 90 Prozent der Bevölkerung, und zwar in den meisten Fällen mit Mehrfachkontakten. Bei einer „Hundert-Prozent-Kampagne“ – als solche war sie ihrer Natur nach konzipiert – bleibt da zwar ein Defizit. Aber es wäre unrealistisch, mehr zu erwarten. Selbst bei noch so aufwendig angelegten Kampagnen gibt es immer marginale Gruppen der Bevölkerung, die sich an der gesellschaftlichen Kommunikation überhaupt nicht beteiligen, die auch über publizistische und Werbemedien nicht zu erreichen sind.

So wurde beispielsweise das Faltblatt „Die Fragen“, das in einer Auflage von 27 Millionen Exemplaren als Postwurfsendung an alle Haushalte ging, von 48 Prozent der Bevölkerung überhaupt nicht wahrgenommen.

Am stärksten beachtet wurde die Fernsehwerbung; laut eigenen Angaben sahen 76 Prozent der Bevölkerung Werbung im Fernsehen für die Volkszählung. Die entsprechenden Werte für Anzeigen und Plakate – die danach am meisten beachteten Medien – lagen in der Schlußphase der Kampagne bei 63 bzw. 59 Prozent.

Nicht alle, die Informations- und Werbemaßnahmen bemerkten, waren mit dieser Art von „Kommunikation in staatlichem Auftrag“ einverstanden. Zwar überwiegen die positiven Urteile, wie die Tabelle zeigt. So fand gut ein Drittel der Befragten die Aussage zutreffend, die Werbung sei „eine nützliche Information“ gewesen; je ein Fünftel meinte, „hat das Vertrauen in die Volkszählung gestärkt“, „hat gezeigt, was wirklich gefragt wird“, 17 Prozent urteilten: „Gut gemacht, wirkungsvoll“ (hier waren Mehrfachangaben möglich).

Aber es gab auch negative Meinungen: Die Werbung sei „teuer“ gewesen (31 Prozent) und „überflüssig“ (19 Prozent). Es verwundert nicht, daß die Kritik hauptsächlich von Personen mit einer sehr negativen Einstellung zur Volkszählung kam (vgl. letzte Spalte der Tabelle). Man kann davon ausgehen, daß ihre Vorbehalte durch die Kampagne nur teilweise abgebaut, teilweise sogar noch bestärkt wurden.

		Einstellung zur Volkszählung			
	Befragte insgesamt	sehr positiv	eher positiv	eher negativ	sehr negativ
Negative Urteile					
Teuer	31	23	29	38	57
Überflüssig	19	7	13	38	49
Langweilig	10	7	10	15	15
Störend und lästig	9	2	8	15	32
Aufdringlich	8	2	7	12	25
Hat die Leute verunsichert	8	3	8	15	11
Verlogen	5	1	—	10	37
Kann mich nicht mehr erinnern	13	6	17	16	15
Habe keine Werbung zur Volkszählung bemerkt	6	5	4	13	2
	(1079)	(385)	(394)	(202)	(93)

Repräsentative Umfrage Ende Mai/Anfang Juni 1987

Beurteilung der Werbung zur Volkszählung

FRAGE: „Ganz unabhängig davon, wie man zur Volkszählung steht, kann man ja die Werbung zur Volkszählung ganz unterschiedlich beurteilen. Bitte sagen Sie mir nach dieser Liste, was Ihrer Meinung nach auf die Werbung zur Volkszählung zutrifft“. (Listenvorgabe)

	Befragte insgesamt	Einstellung zur Volkszählung			
		sehr positiv	eher positiv	eher negativ	sehr negativ
Positive Urteile¹⁾	%	%	%	%	%
Eine nützliche Information	36	60	32	8	8
Hat das Vertrauen in die Volkszählung gestärkt	20	33	18	7	2
Hat gezeigt, was wirklich gefragt wird	20	30	20	8	1
Gut gemacht, wirkungsvoll	17	30	13	6	—
Hat mich angesprochen	11	21	7	2	1
Unterhaltsam	8	9	8	5	4
Lustig	6	8	4	5	4
Geistreich	3	3	3	3	—

¹⁾ Die Urteile waren auf der Liste im Interview nach Zufallskriterien angeordnet, positive und negative gemischt.