

G.I.B.-Beiträge zur Arbeits- und Sozialpolitik 2023/05

Arbeitspapier

Armutsbekämpfung und Sozialplanung

G.I.B. NRW

Gesellschaft für innovative
Beschäftigungsförderung mbH

A

Datenweitergabe und Datenschutz im Rahmen der kommunalen Sozialplanung

Eine Arbeitshilfe für Kommunen und Träger

Autoren

Tim Stegmann, Dr. Frank Nitzsche und Eric Janzen

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Union



Kofinanziert von der
Europäischen Union

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Datenweitergabe und **Datenschutz** im Rahmen der **kommunalen** **Sozialplanung**

Arbeitshilfe für Kommunen
und Träger



Inhalt

Seite	
04	1. Einleitung
05	2. Praxisbeispiele
05	2.1 Rheinisch-Bergischer Kreis
07	2.2 Stadt Unna
10	2.3 Stadt Mülheim an der Ruhr
15	3. Datenweitergabe in der Kommune im Rahmen der Sozialplanung
15	3.1 Zusammenfassung der rechtlichen Rahmenbedingungen
19	3.2 Häufig gestellte Fragen beim kommunalen Datenschutz
22	Anhang Mustersatzung

Einleitung

Datenschutz / Fallzahlen /
Gebietskulissen / Individual-
daten / Identifikationsmerkmal

Die Idee zu dieser Handreichung geht auf die Beobachtung zurück, dass es Handelnden in der integrierten, strategischen Sozialplanung in Kommunen und Kreisen nach wie vor an Sicherheit im Umgang mit Daten fehlt. Ziel dieses Arbeitspapiers ist es daher, bestehende Unsicherheiten weitestgehend auszuräumen. Im Dickicht der datenschutzrechtlichen Regelungen, die selbst für juristisch vorgebildete Menschen mitunter eine Herausforderung darstellen, können wir eine einfache wie gute Nachricht für die Sozialplanung vorneweg senden:

Wenn Sie mit aggregierten Daten arbeiten, also zum Beispiel mit Fallzahlen oder Anteilswerten in einzelnen Sozialräumen, gibt es in der Regel keine datenschutzrechtlichen Einschränkungen zu beachten. Dies gilt unabhängig von den interessierenden Merkmalen, seien es Langzeitarbeitslosigkeit, Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung, Prävalenz von Erkrankungen oder die Religionszugehörigkeit.

Wichtig ist lediglich, dass die Fallzahlen in den einzelnen Gebietskulissen ausreichend groß sind, sodass die Identifikation einzelner Personen ausgeschlossen ist. In Kapitel 2 ist beispielhaft beschrieben, wie die Sozialplanung des Rheinisch-Bergischen Kreises bereits aggregierte Daten aus den Fachämtern erhält, für die Sozialberichterstattung nutzt und welche Datenschutzkriterien hier angewendet werden.

Andere Spielregeln gelten für das Arbeiten mit Individualdaten, also solchen, bei denen ein Identifikationsmerkmal vorhanden ist. Das können Name und Anschrift einer konkreten Person sein oder aber eine Kombination aus Merkmalen, die auf eine bestimmte Person schließen lassen. Bei Tätigkeiten innerhalb der Kommunalverwaltung wird regelmäßig mit personenbezogenen Daten gearbeitet, zum Beispiel im Rahmen der Leistungsgewährung.

Für die Sozialplanung ist es lohnenswert, wenn Individualdaten für die Sozialberichterstattung zur Verfügung stehen. Hierfür ist die Einrichtung einer abgeschotteten Statistikstelle notwendig. Die Analysemöglichkeiten steigen mit Individualdaten erheb-

2.

Praxisbeispiele

lich: Unzulässige Rückschlüsse von aggregierten Daten einer Gruppe auf die Individuen der Gruppe (ökologische Fehlschlüsse) können ausgeschlossen werden, Daten aus verschiedenen Quellen, z. B. von Personen einer Bedarfsgemeinschaft, können miteinander verknüpft werden. Die Beschreibung der Lebenslagen und des Kontextes, in dem vor allem Armutslagen vorherrschen, können auf einem deutlich höheren fachlichen Niveau beschrieben werden und ermöglichen somit eine wesentlich verbesserte Steuerung von Maßnahmen in den Quartieren. Für die Zusammenarbeit von Sozialplanung und abgeschotteter Statistikstelle finden Sie hier Beispiele aus den Städten Unna und Mülheim an der Ruhr. Wie Sozialplaner*innen aber auch ohne abgeschottete Statistikstelle vorbildlich arbeiten können, dazu finden Sie ein Beispiel aus dem Rheinisch-Bergischen Kreis.

Das Thema Datenschutz ist für viele Menschen sperrig, unklar, mehrdeutig und undurchdringbar und es gibt viel „gefühltes Wissen“ zum Thema. Wir hoffen, dass wir mit dem vorliegenden Arbeitspapier zur Versachlichung und Klärung beitragen können. Damit dies gelingt, haben wir das Arbeitspapier in zwei Abschnitte gegliedert: Im 2. Kapitel finden Sie Beispiele aus der Praxis, die für Ihre Arbeit in Ihrer Kommune handlungsleitend sein können. In Kapitel 3 finden Sie eine Zusammenstellung der für die Sozialplanung relevanten rechtlichen Aspekte. Sie eignet sich für alle, die tiefer in die rechtlichen Rahmenbedingungen einsteigen wollen oder – aufgrund ihrer Funktion zum Beispiel als Datenschutzbeauftragte*r – sollten. Im Anhang findet sich eine Mustersatzung, die sich Gemeinden geben könnten, um Datenerhebungen bei ihren Bürger*innen durchzuführen.

An dieser Stelle gilt unser Dank dem kommunalen Datenschutzexperten Eric Janzen, auf dessen im Auftrag der G.I.B. erstellter Expertise dieses Arbeitspapier aufbaut. Zusätzlich zu der hier vorliegenden Zusammenfassung können Sie die ausführliche Expertise beim Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung kostenfrei bestellen. Wir danken herzlich den Gesprächspartner*innen zu den Praxisbeispielen: Dr. Katharina Hörstermann, Till Knoche und Volker Kersting. Ebenso danken wir Volker Stephan für die Bearbeitung der Interviews im Rheinisch-Bergischen Kreis und Unna sowie Bearbeitung weiterer Texte.

2.1 Rheinisch-Bergischer Kreis

Im Rheinisch-Bergischen Kreis leben rund 288.000 Menschen in acht kreisangehörigen Kommunen. Seit 2015 sorgt die Stabsstelle Sozialplanung „Motiv Mensch“ beim Sozialdezernenten des Kreises für regelmäßige Analysen der sozialen Lage in den 81 kleinräumigen Gebietseinheiten („Wohnplätze“) und initiiert in ausgewählten Quartieren die ressort- und organisationsübergreifende Zusammenarbeit. Die Sozialplanerin des Kreises Dr. Katharina Hörstermann beschreibt im Interview, wie sie kleinräumige Daten der kreisangehörigen Kommunen ohne eine abgeschottete Statistikstelle nutzen kann und welche Prozesse hierfür nötig sind.

G.I.B.: Frau Hörstermann, wie würden Sie Ihre Zusammenarbeit mit den Kommunen als Sozialplanerin, die für den Rheinisch-Bergischen Kreis (RBK) tätig ist, beschreiben?

Katharina Hörstermann: Ich verstehe uns als Dienstleister für die kreisangehörigen Kommunen. Mitarbeitende der einzelnen Jugend- und Sozialämter versorgen uns mit ihren kleinräumigen Daten. Und wir berechnen daraus für sie die Statistiken, die sie für die jeweiligen (Sozial-)Planungszwecke wünschen. Historisch betrachtet hat es unsere Arbeit sehr vereinfacht, dass es schon 2015 eine Initiative der Kommunen gegeben hat, für einen kreisweiten Sozialplanungsprozess ein abgestimmtes Sozialmonitoring zu etablieren. Dadurch war das Feld für den ersten kreisweiten Sozialbericht bereitet, den wir im Jahr 2018 veröffentlichen konnten. Seither ist kaum mehr Überzeugungsarbeit gegenüber den einzelnen Verwaltungen erforderlich, uns regelmäßig mit den nötigen Daten zu beliefern. Ganz im Gegenteil. Falls erforderlich, erinnern die jeweiligen Dezernatsleitungen für Jugend oder Soziales hausintern daran, welchen Nutzen die Kommune aus der Arbeit zieht. So gesehen, leisten wir einen von den Kommunen gewünschten Dienst, für den wir mit den Sozialdaten die nötigen kleinräumigen Zutaten erhalten.

In welchem Rahmen Ihrer sozialplanerischen Tätigkeit kommen Sie überhaupt mit Daten der kreisangehörigen Kommunen in Berührung?

Da müssen wir unterscheiden. Wenn ich etwa den Anteil der in Tageseinrichtungen betreuten Kinder innerhalb eines bestimmten Wohnplatzes ermitteln will, benötige ich zunächst zum Vergleich die Gesamtzahl der dort lebenden Kinder. Ich möchte ja eine Quote ermitteln, um Entwicklungen aufzuzeigen und Ämtern und Politik eine Grundlage für ihre Entscheidungen zu liefern. Die Angaben über die Größe der jeweils interessanten Bevölkerungsgruppe erhalte ich über unseren kommunalen IT-Dienstleister, der Südwestfalen-IT (SIT). Der Vorteil für uns liegt hier darin, dass die Einwohnermeldeämter der einzelnen Kommunen im RBK diese Daten gemäß geltender Verträge üblicherweise an die SIT liefern und die Daten dort aufbereitet werden. Die Kommunen haben den Kreis bereits vor einiger Zeit damit betraut, mit diesen Einwohnermeldedaten Bevölkerungsprognosen nach dem Hildesheimer Bevölkerungsmodell zu erstellen. Wir haben uns für die Sozialplanung zusätzlich das Einverständnis der Kommunen eingeholt, mit diesen Daten Berechnungen anstellen zu dürfen.

Wie gelangen Sie als Kreisverwaltung zum anderen an die kleinräumigen Daten aus den Kommunen, die eine Aussage über die Sozialstruktur bis in die einzelnen Wohnplätze hinein erlauben?

Das Kleinräumige ist das Schwierige. Denn die Datenschutzregelungen setzen uns enge Grenzen. Wir verfügen zum Beispiel nicht über die rechtliche Grundlage, personenbezogene Daten zu erheben oder zu verarbeiten. In den kommunalen Ämtern liegen aber meist personenbezogene Daten vor. Deshalb müssen die Ämter ihre Daten zunächst auf Ebene der Wohnplätze aggregieren, bevor sie diese an uns übermitteln. Nach der Aggregation ist kein Rückschluss mehr auf einzelne Menschen möglich und dem Datenschutz ist genüge getan, sofern ausreichende Fallzahlen vorliegen.

Welche Fallzahlen sind hier die Untergrenze?

Wir arbeiten mit zwei Kriterien. Einmal darf für einen Wohnplatz die absolute Grenze von zehn Menschen, auf die eine Erhebung zutrifft, nicht unterschritten werden. Ist dies der Fall, geben wir keinen Wert für den Wohnplatz an. Eine Ausnahme ist durch das zweite Kriterium möglich, das uns etwas mehr Spielraum eröffnet. Macht die absolute Anzahl der Betroffenen, die also unter 10 liegt, weniger als zwei Prozent an der gesamten Betrachtungsgruppe in dem jeweiligen Wohnplatz aus, wird doch ein Wert angezeigt. Dies folgt der Logik, dass zum Beispiel

aus einer 100 Menschen großen Gruppe eines Wohnplatzes ein oder zwei Menschen mit den relevanten Attributen nur schwer herauszufinden wären. Bisher habe ich einmal von einem Rechtsanwalt im Auftrag einer Kommune eine Anfrage dazu erhalten, wie wir den Datenschutz gewährleisten. Die Erklärung, dass ich nur aggregierte Daten unter Anwendung der beiden Ausschlusskriterien erhalte, hat alle Fragen geklärt.

Wie aggregieren die Ämter ihre Daten?

Einzelne Ämter verfügen mittlerweile über Fachverfahren, die eine automatisierte Zuordnung nach Wohnplatz ermöglichen. Den anderen Ämtern stellen wir jährliche Excel-Tabellen zur Verfügung. In diesen Dateien sind alle Wohnplätze und die dazugehörigen Straßen mit Hausnummern hinterlegt. Die Jugendämter übermitteln uns unter anderem die Anzahl der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfen und der Leistungen nach Unterhaltsvorschussgesetz. Nehmen wir für die Zusammenarbeit mit den Jugendämtern als Beispiel die Betreuungsquoten: Die Ämter können nun beispielsweise ihre Listen aus den Elternbeitrag-Verfahren zur Hand nehmen, um jeweils die Fälle einzutragen. Die Excel-Datei aggregiert dann anhand der Adresse die Fälle auf Ebene der Wohnplätze. Außerdem erfolgt automatisch die Prüfung, ob die Fallzahlen für eine datenschutzkonforme Übermittlung ausreichend sind oder ob gegebenenfalls eine Tabellenzelle leer bleiben muss. Anschließend ist es möglich, eine Datei zu generieren, die nur noch die aggregierten Daten enthält. Häufig bietet auch die Software, die im eingangs erwähnten Fachverfahren zum Einsatz kommt, die Möglichkeit, die Fälle als Tabelle darzustellen oder zu exportieren. So lassen die Ursprungsdaten mit den einzelnen Fällen sich relativ einfach in unsere Tabelle kopieren.

Wieso sagen Sie „relativ einfach“?

Nun, das Kopieren und Einfügen an sich ist kein besonderes Procedere. Ein praktisches Problem ist allerdings, dass Straßennamen immer mal wieder unterschiedlich geschrieben werden – ein Problem, das viele Kommunen kennen. Dafür reicht es, das Wort „Straße“ nicht auszuschreiben, sondern abzukürzen, einen Bindestrich oder ein Apostroph falsch zu setzen, ein Leerzeichen zu viel einzufügen oder den Zusatz „a“ zu einer Hausnummer zu übersehen. Die unterschiedlichen Schreibweisen führen dann dazu, dass die automatische Zuweisung zu den Wohnplätzen nicht mehr funktioniert. Dann müssen die Ämter über den Vergleich mit unserem Straßennamen-Katalog diese Fehler identifizieren und korrigieren. In Bergisch-Gladbach etwa gibt es 4.000 Kinder im Alter von unter sechs Jahren in institutioneller Betreuung. Wenn dabei zehn Prozent der Straßen nicht mit der hinterlegten Schreib-

weise in unserer Excel-Tabelle übereinstimmen, müssen die Mitarbeitenden gleich 400 Adressen prüfen. Das kann sehr zeitintensiv sein.

Im RBK verfügt nur eine Kommune über eine abgeschottete Statistikstelle, die Kreisverwaltung besitzt auch keine. Also müssen die einzelnen Fachämter die Datenaufbereitung für die Sozialberichterstattung leisten. Wie beurteilen Sie dies?

Tatsächlich erledigen die Kolleginnen und Kollegen in den Fachämtern diese Datenarbeit zusätzlich zu ihren normalen Aufgaben. Sobald Hindernisse sich in der Übermittlung wie beim Wohnplatzschlüssel auftun, kann das sehr arbeitsintensiv sein. Beim ersten Mal erhielt ich aus einem Amt die Reaktion, dass es diese Arbeit aufgrund der Belastung nicht noch einmal erledigen wolle. Das blieb erfreulicherweise nur bei der Ankündigung. Zu dem Zeitpunkt wussten die Ämter ja auch nicht, welchen besonderen Nutzen sie daraus ziehen können, wenn wir ihnen jährlich kleinräumige Auswertungen zur Verfügung stellen. Außerdem gibt es inzwischen mehr Routine bei dieser Arbeit. Sobald mir die Einwohnermeldedaten eines neuen Jahres vom SIT vorliegen, reiche ich die aktualisierten Tabellen bei den Ämtern ein. Es dauert dann ein wenig, bis ich die aggregierten Daten zurückbekomme, aber es funktioniert. Aus meiner Sicht würde eine abgeschottete Statistikstelle die Arbeit natürlich erleichtern, weil eine Kraft sich ausschließlich um die Datenaufbereitung kümmern und die Fachämter entlasten könnte. Die Stelle könnte man auch in Kooperation mit den kreisangehörigen Kommunen bei der Kreisverwaltung ansiedeln.

Wie würde Ihre Zusammenarbeit mit den Kommunen sich verändern im Vergleich zum heutigen Kontakt mit den jeweiligen Fachämtern?

Für mich ist der direkte Draht in die Ämter aktuell durchaus von Vorteil. Ich hatte einmal das Beispiel eines dünn besiedelten Wohnplatzes, bei dem durch eine Veränderung der absoluten Fallzahlen die Quote bei den Hilfen zur Erziehung von einem Jahr auf das andere um etliche Prozentpunkte gesunken war. Das war ein etwas auffälliger Sprung in den Werten. Ob es sich dabei um einen Eingabefehler gehandelt habe, konnte ich schnell mit einem Anruf bei dem entsprechenden Kollegen klären. Die Zahlen stimmten tatsächlich, ich konnte sie also so belassen. Das zu klären würde über eine abgeschottete Statistikstelle vermutlich etwas mehr Zeit in Anspruch nehmen, weil sie als Organisationseinheit an den inhaltlichen Prozessen nicht beteiligt ist. Andersherum erhalte ich auch direkte Anfragen aus Fachämtern, ob meine Auswertungstabelle erweiterbar sei. In der Regel kann ich das Gewünschte einbauen und so noch weitere Analysen auf Wohnplatzebene ermöglichen.

Was würde aus Ihrer Sicht noch für die Einrichtung einer abgeschotteten Statistikstelle sprechen?

Als Soziologin und damit Empirikerin muss ich sagen, dass die aktuellen Analysen mit den aggregierten Daten bereits ein gutes Fundament für die Sozialberichterstattung und somit die Planung darstellen. Eine abgeschottete Statistikstelle hat allerdings nicht nur den Vorteil, dass dort die Datenaufbereitungen geleistet werden können. Zusätzlich könnten Individualdaten aus den einzelnen Fachverfahren langfristig vorgehalten werden, was wesentlich verfeinerte Analysen ermöglichen würde, die einen inhaltlichen Mehrwert bringen. Aber natürlich können gerade bivariate oder multivariate Analysen, also die gemeinsame Betrachtung von mehreren Merkmalen, bei aggregierten Daten zu Fehlschlüssen führen und müssen vorsichtig interpretiert werden. Noch erscheint der Nutzen über die Sozialplanung und jene Ämter hinaus, die davon profitieren, allerdings nicht groß genug, dass der Kreis die Einrichtung einer abgeschotteten Statistikstelle erwägen würde.

2.2 Stadt Unna

Die dem Bereich Soziales, Wohnen und Demografie zugeordnete abgeschottete Statistikstelle der Stadt Unna sammelt kommunale Datenbestände und wertet diese anlassbezogen und für die regelmäßig erscheinende integrierte Berichterstattung aus. Dabei werden die Datenbestände auch auf Ebene der fünf Stadtbezirke und der 21 Sozialräume kleinräumig ausgewertet. Der Leiter des Bereiches Soziales, Wohnen und Demografie, Till Knoche, erklärt im Interview, welchen Mehrwert die Einrichtung einer abgeschotteten Statistikstelle in Unna mit sich gebracht hat.

G.I.B.: Herr Knoche, wie würden Sie die Vorteile einer abgeschotteten Statistikstelle für eine Kommune beschreiben?

Till Knoche: Grundsätzlich ist es wichtig, personelle Ressourcen dafür vorzuhalten, eine große Menge an Daten innerhalb der Kommune zusammenzustellen und auswerten zu können. Das ermöglicht eine Statistikstelle, die Rohdaten in anonymisierter und pseudonymisierter Form für Planungsprozesse verfügbar macht. Daten wie etwa die Einwohnermeldedaten lassen sich besser in einer abgeschotteten Statistikstelle datenschutzkonform aufbereiten und auswerten. Auch für den Umgang mit den Daten der Arbeitsagentur war die Abschottung Voraussetzung, wenngleich es sich bei den bereits anonymisierten Datensätzen gar nicht mehr um Rohdaten handelt. Beim hier Beschriebenen betrachte ich die Stelle übrigens allein aus dem Blickwinkel, welche Daten sie mir zur Verfügung stellt.

Was wäre eine weitere Perspektive?

Die nimmt das Anliefern der Daten an die Statistikstelle in den Blick. Daten liegen in vielen Bereichen der Verwaltung in unterschiedlicher Form und unausgewertet vor. Hier ergeben sich aus einer abgeschotteten Statistikstelle große Synergieeffekte, weil nicht jedes Amt seine eigenen Leistungsdaten auf kleinräumige Einheiten selbst aggregieren und für Planungsprozesse weiterleiten muss. Sozialhilfe, Jugendhilfe, Einwohnermeldeamt, bis hin zu Teilnehmendendaten bei Jugendkunstschule oder Volkshochschule – alle Ämter arbeiten mit Namen und Personendaten in eigenen Verzeichnissen. Sie liegen dadurch auch in unterschiedlicher Stückelung und Qualität vor und sind oft nicht kompatibel, weil Adressen nicht deckungsgleich geführt werden. Der große Aufwand in den Ämtern, die Daten aufzubereiten und für eine kleinräumige Analyse verwendbar zu machen, lässt sich mit der Übergabe der Rohdaten an die abgeschottete Statistikstelle vermeiden. Dies führt also zu einer Kohärenz in den Datenbeständen. Die Ämter können ihre Rohdaten in dem Vertrauen an die Stelle schicken, dass sie auf der einen Seite datenschutzkonform behandelt werden. Auf der anderen Seite verbleibt die Interpretationshoheit über die Daten beim jeweiligen Fachamt. Die Statistikstelle nimmt sich ja nicht das Recht heraus, zum Beispiel die Entwicklung der Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung zu verkünden und zu interpretieren. Das bleibt dem Jugendamt vorbehalten. Die Statistikstelle unterstützt diese Kolleginnen und Kollegen bei der Auswertung der Daten und kann auch die allgemeine Auswertung für die Sozialplanung fahren.

Vor welchem Hintergrund hat Unna die kleinräumige Sozialberichterstattung etabliert?

Die Stadt Unna hat sich 2007 auf Betreiben des damaligen Sozialdezernenten auf den Weg gemacht, für die Handelnden in Politik und Verwaltung sprachfähiger zu Sozialthemen zu werden. Das Ziel war eine Sozialdatenbank, die die soziale Situation in der Kommune mit Daten aus den Bereichen des Jugendamts, also etwa den Hilfen zur Erziehung, aber auch über Sozialleistungen nach dem SGB II und III greifbarer machen sollte. Bis dahin setzte die Kommune sich ausschließlich mit Einwohnerdaten auseinander. Allerdings erlaubten spezielle Programme inzwischen, über synthetische Herleitungen aus diesen Daten größere Schätze zu heben als nur mit Tabellen.

Wie erfolgte das?

Um einen besseren Blick auf die soziale Lage zu erhalten, schaffte das Jugendamt der Stadt ein Programm an, das das Führen einer elektronischen Fallakte erlaubte. Mit dem zuge-

hörigen Auswertungstool konnten wir einzelne Auswertungen etwa im Bereich Hilfen zur Erziehung vornehmen. Zusätzlich war es möglich, die erwähnten Datensätze des Statistikservices West der Bundesagentur für Arbeit einzulesen und auszuwerten. Damals haben wir bereits erkannt, dass ein Computerprogramm allein nicht hilft. Vielmehr waren personelle Ressourcen für administrative Aufgaben nötig. Einmal, weil der Umgang mit Daten eine technische Herausforderung ist. Und dann nutzen selbst riesige Tabellensätze niemandem etwas, wenn man sie weder lesen kann noch weiß, welchen Zusammenhang man zwischen verschiedenen Daten herstellen will. Dann entstehen bloß Datenfriedhöfe.

Wie sorgten Sie für die personellen Ressourcen?

Ich war ab 2007 als Fachadministrator für die Software zuständig, die das Jugendamt angeschafft hatte. Uns ging es darum, die fachliche Sicht auf Inhalte und die technische Umsetzung der Datenbeschaffung und -auswertung zu verbinden. Nachdem ich 2011 Jugendhilfeplaner geworden war, haben wir die Möglichkeiten der Datenauswertung über die Einwohnermeldedaten hinaus noch stärker in den Blick genommen. Für einzelne Datensätze erwarteten Datenlieferanten dann eine abgeschottete Statistikstelle. Unna hatte den Mut, die Stelle einzurichten, ohne damals in allen Facetten zu wissen, was das formal bedeutet.

Wie hat die Arbeit sich inhaltlich und organisatorisch verändert?

Inhaltlich haben wir gelernt, welche Analysemöglichkeiten uns die Daten eröffnen. Die kleinräumige Sozialanalyse war geboren. Organisatorisch rückten verschiedene Fachbereiche und -ämter näher zusammen. Lange bestand ja eine unterschiedliche Sichtweise auf Daten und Notwendigkeiten. Seit 2010 erarbeiten wir aus den ganzen Daten und Informationen Sozialberichte. Diese waren zunächst geprägt durch die Daten des Jugendamtes zum Beispiel über Kindertagesstätten, Hilfen zur Erziehung und Offene Ganztagsbetreuung. Die anderen wesentlichen Quellen, mit denen wir gestartet sind, waren die Arbeitsmarktdaten zu Arbeitslosigkeit, SGB II und SGB II sowie die Einwohnermeldedaten. Über die Kita-Planungen hinaus ließ sich nun auch die Stadtteilentwicklung steuern.

Auf welche Weise war das möglich?

Die Datenanalyse besaß nicht länger nur einen Wert für den Jugendhilfe- und Sozialbereich. Mit Initiativen wie „Kein Kind zurücklassen“ und den Themen der integrierten Handlungskonzepte erweiterte sich die Betrachtung. Damit kam über die

intensivere Nutzung der Informationen ein entscheidender Faktor hinzu: ihre fachliche Einsortierung. In der Vergangenheit hatten etwa der Bereich Wohnen, das Jugendamt oder die Stadtplanung jeweils ihre eigenen Berichte geschrieben. Damals hieß das: Wer die Daten erhob, besaß auch die Hoheit über ihre Interpretation. Das ist, wie gesagt, auch heute noch so. Aber das Denken und die Perspektiven haben sich geöffnet, der fachliche Zusammenhang zwischen den Daten und den unterschiedlichen Quellen ist wichtiger geworden. Entsprechend nennen wir die Sozialberichterstattung, die wir seit 2010 aufgebaut haben, seit 2016 integrierte Berichterstattung. Viele Themen und Inhalte werden verknüpft: Wohnen und Soziales, Wohnen und Umwelt, Wohnen und Verkehr. Der Bereich Wohnen ist das Paradebeispiel dafür, Infos zu bestimmten Themen unter der Lesart der Sozialberichterstattung noch einmal ganz anders zu interpretieren. Wir schauen breiter auf die Kommune, weil auch die Kolleginnen und Kollegen der Stadtentwicklung stärker repräsentiert sein sollen.

Wie kam es zur Einrichtung der abgeschotteten Statistikstelle?

Sie ist aus dem Jugendamt erwachsen. Ich hatte früh im Zusammenhang mit den Programmen „Starke Quartiere, Starke Menschen“ und „Soziale Stadt“ deutlich gemacht, dass die Jugendhilfeplanung zwar nicht inhaltlich, aber strukturell mit der Datenanalyse überfordert ist – die Arbeitsbelastung hatte mit der Zeit immer mehr zugenommen, weil der Nutzen für die Gesamtstadt deutlicher hervorgetreten war. Wir hatten eine Kollegin mit einer halben Stelle, die bei der Tabellenerstellung und der redaktionellen Arbeit zugearbeitet hat. Aber Sozialplanung und Statistikstelle hatten eine starke inhaltliche Dimension und waren damit mehr als die reine Datenerhebung. Dann haben wir daraus zwischenzeitlich eine Stabsstelle beim Sozialdezernenten gemacht, die mit mir und der Kollegin besetzt war und die Statistiken führte.

Wie funktioniert die Zusammenarbeit inzwischen?

Meine Kollegin hat sich in der Zwischenzeit so weiterqualifiziert, dass sie die Statistikstelle allein führt. Ich begleite und unterstütze sie noch. Zugang zu den Rohdaten habe ich aber selbstverständlich nicht mehr, ich befinde mich sozusagen außerhalb der Abschottung. Hiermit erfüllen wir übrigens auch die datenschutzrechtliche Vorgabe, die Arbeit in der abgeschotteten Statistikstelle organisatorisch und personell vom sogenannten „Verwaltungsvollzug“ zu trennen. Die Kollegin entwickelt jetzt die Datenauswertung eigenständig weiter. Denn in den Einwohnermeldedaten steckt für die Kommunalstatistik noch Potenzial, auch was verschiedene Programm- anwendungen angeht.

Welche Dienstleistungsfunktion erbringt die abgeschottete Statistikstelle innerhalb der verschiedenen Bereiche?

Die abgeschottete Statistikstelle arbeitet verstärkt serviceorientiert mit den Fachplanern zusammen. Dafür stellt sie ihre Informationen auch in kurzfristigeren Rhythmen zur Verfügung. Dadurch erreichen wir zwischen den Bereichen mehr Transparenz und Durchlässigkeit. Es wäre auch eine Verschwendung von Ressourcen, wenn jeder mit eigenen statistischen Auswertungen arbeitete. Die Statistikstelle sehen wir nicht als bloßen Datenlieferanten für die Ämter an, sondern als Teil einer inhaltlichen Zusammenarbeit.

Welchen Stellenwert besitzt diese Organisation innerhalb der Stadt?

Personelle Kontinuität ist für diese sozialplanerische, integrierte Arbeit in der Kommune enorm wichtig. Gewachsene Strukturen und gute Arbeitszusammenhänge lassen sich am besten dadurch absichern, dass wir Verbindlichkeiten schaffen. Erreicht haben wir dies in Unna auch über die Einrichtung der abgeschotteten Statistikstelle. Auch für die Teilnahme an Förderprogrammen ist der Nutzen der Statistikstelle hoch einzuschätzen. Ich muss in Förderanträgen immer häufiger nachweisen, dass ich evidenzbasiert, also aufgrund nachvollziehbarer Analysen für ein entsprechendes Programm infrage komme. Unsere Ämter müssen nicht erst mühsam Daten sammeln und aufbereiten, sobald ein interessanter Förderauftrag aufgelegt wird. Die Handlungsfähigkeit von Verwaltung und Kommune steigt dadurch. Wir haben zum Beispiel den Auftrag, ein Handlungskonzept Wohnen und die Baulandentwicklung gemeinsam zu denken und voranzubringen. Das alles lässt sich ohne die aufgebaute Struktur nicht lösen. Letztlich ist diese Arbeitsstruktur die Grundvoraussetzung für die Arbeitsergebnisse und die Grundsatzbeschlüsse des Stadtrates. Viele Aufgaben und Aufträge, die wir zu erledigen haben, wären ohne sie nicht mehr zu erfüllen.

Wie ist die Ausstattung der abgeschotteten Statistikstelle einzuordnen?

Die Stelle ist mit aktuell 30 Wochenstunden auskömmlich ausgestattet. Dort sind wir nicht unterbesetzt. Dieses Problem stellt sich in der Verwaltung eher auf der Planungsebene. Dabei geht es doch darum, aus den vorliegenden und aufbereiteten Informationen bereichsübergreifend die notwendigen Erkenntnisse zu ziehen, inklusive der Notwendigkeit, sich darüber auszutauschen und zusammenzuwirken. Die Herausforderungen werden größer und wir stehen vor dem wiederkehrenden Problem, welche Prioritäten zu setzen sind.

Leider können wir weder alle Stadtteile in derselben Intensität analysieren noch Prozesse gleichzeitig anstoßen.

An welchen Stellen wird die Datenauswertung im Rahmen kleinräumiger Sozialberichterstattung aus Ihrer Sicht besonders gut nachvollziehbar?

Zuallererst an der jährlichen Sozialberichterstattung. Unterjährig kommt hinzu, dass wir Anfragen kurzfristig beantworten und in bestimmten Bereichen Daten auch monatlich liefern können. Diese Flexibilität ist ein großes Plus, rührt aber auch daher, dass wir die Basisdaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten erhalten. Ferner bearbeiten wir regelmäßig Anfragen zur Demografie und nehmen kurzfristige Auswertungen zu bestimmten kleinteiligen Bereichen vor. Auch geht es oft um die Weiterentwicklung einzelner Spezialbereiche wie Haushalte oder Menschen mit Migrationsgeschichte. Regelmäßiger schauen wir auf die Jugendhilfedaten. Bestimmte Datensätze liefern wir intern an die jeweiligen Fachbereiche als Basisinfos auch schon unterjährig, zum Beispiel für das Sozialraummonitoring. Dann müssen die Verantwortlichen nicht bis zur Veröffentlichung des Gesamtberichts warten. Ein gewisses Alltagsgeschäft erwächst durch Anfragen von ortshistorisch Interessierten oder Firmen, die bestimmte aggregierte Daten für Chroniken oder Datenbanken beziehen möchten. Kernarbeit sind aber die Jahresberichte, dazu entwickeln wir das Instrumentarium regelmäßig weiter. Das Wertvollste, das wir produzieren, sind aus meiner Sicht die langfristigen Zeitreihen, die es dann zu interpretieren gilt.

Welche besondere Bedeutung haben diese Zeitreihen?

Wir wollen in Unna zum Beispiel den Wohnungsmarkt neu aufstellen und haben dazu – wie erwähnt – ein Handlungskonzept Wohnen in Vorbereitung. Dafür ist eine vielfältige Recherche nötig. So werten wir seit Jahren die Miet- und Wohnraumanzeigen in Zeitungen aus und bauen das in die Datenbank mit ein. Das hilft uns, zum Beispiel den Aspekt des bezahlbaren Wohnens für Familien im Blick zu behalten. Wir pflegen seit jeher die Daten zu Anzahl und Verfügbarkeit öffentlich geförderter Wohnungen und deren jeweilige Bindungsfrist. Wir wissen also auf kleinräumiger Ebene, in welchen Jahren künftig welche Wohnungen welchen Zuschnitts aus der Bindungsfrist herausfallen. Damit wird das Risiko kalkulierbar, dass diese Wohnungen durch Modernisierung und Mieterhöhung nicht länger dem niedrigen Preissegment angehören werden. Die Krux ist, dass wir in Unna binnen fünf Jahren etwa 1.000 Wohnungen aus der Bindungsfrist verlieren. So viele Wohnungen können wir nicht durch Neubau ersetzen. All dies muss man aber wissen, um daraus ableiten zu können, was die Kommune in welchem Zeitraum im Bereich bezahlbarer Wohnraum etwa für Familien

tun muss. Oder für Seniorinnen und Senioren: Dafür benötige ich Kenntnis von der Anzahl der Älteren, die sich in der Grundversicherung befinden, und ihrem Anteil an allen Senior*innen. Wo habe ich eine höhere Altersarmut und wie entwickelt der Bestand des geförderten Wohnraums sich in den entsprechenden Stadtteilen, wo der Bedarf ist? Diesen Fragen und Themen kann man sich nur widmen, wenn man über die entsprechenden Daten zu Armut und Wohnraum verfügt. Wir blicken über die Datenbestände in die Vergangenheit und versuchen mit diesen Informationen, Aussagen über die Zukunft zu treffen. Immer unter der Berücksichtigung der Faktoren, die diese Zahlen und Daten beeinflussen. Wenn ich nach diesem Prinzip den politisch Verantwortlichen also zeigen kann, dass von einst 2.000 geförderten Wohneinheiten im Jahr 2025 de facto nur noch die Hälfte vorhanden sein wird, geben wir wichtige Orientierungsmarken. Je nach Thema können wir mit Zeitreihen und darauf basierenden Vorausberechnungen wichtige Diskussionen über die Zukunft anregen. Information anzubieten und datenbasierte Diskussionen zu ermöglichen, sind wichtige Merkmale unseres Selbstverständnisses in der Sozialberichterstattung und der Sozialplanung in Unna.

2.3 Stadt Mülheim an der Ruhr

Der Soziologe und Sozialarbeiter Volker Kersting arbeitete in verschiedenen Funktionen in der Kommunalverwaltung und in der Armuts- und Präventionsforschung. Unter anderem war er von 2009 bis 2017 Leiter „Stadtforschung und Statistik“ bei der Stadt Mülheim an der Ruhr. Zu dem Bereich gehörte auch die abgeschottete Statistikstelle der Stadt. Als Wissenschaftler am Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) hat er unter anderem das Programm „Kein Kind zurücklassen“ wissenschaftlich begleitet und die Expertise „Kommunale Mikrodatenanalyse“ erarbeitet.¹

G.I.B.: Als Sie 2009 zur Stadt Mülheim an der Ruhr kamen, wie war der Datenschutz geregelt? Gab es da bereits eine abgeschottete Statistikstelle oder mussten Sie die erst aufbauen? Und in welchem Umfang gab es seinerzeit bereits Datensammlungen?

Volker Kersting: Wie in allen Großstädten gibt es in Mülheim seit Langem eine abgeschottete Statistikstelle. Solche sind auch in Landkreisen einfach einzurichten, wenn die Verwaltung es will. Eine abgeschottete Statistikstelle ist eine gute Voraussetzung, um aus Daten vertieftes Wissen zu gewinnen.

¹ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/KeKiz_WB13_gruen_Illusion_der_Chancengleichheit_2019.pdf, zuletzt geprüft am 12.05.2023.

Die Kommunen verfügen über einen schier unerschöpflichen Datenbestand, da Verwaltungsprozesse- und -handeln ausführlich dokumentiert werden. Folglich liegen reichhaltig Daten für unterschiedlichste Themen vor. Dazu gehört die Jugendhilfe, Gesundheit, Soziales, Bildung², Umwelt, Kultur, Verkehr, Mobilität und einiges mehr. In großer Fülle existieren personenbezogene Daten, also Informationen über einzelne Individuen, dies oft über mehrere Zeitpunkte. Damit ergeben sich ideale Möglichkeiten, Entwicklungen zu beobachten und Wirkungszusammenhängen auf die Spur zu kommen – gerade dann, wenn in den Statistikstellen die Möglichkeit zur Verknüpfung unterschiedlicher Datenquellen genutzt wird. Das Problem ist die Erschließung, geeignete Aufbereitung und Verwendung für die Planung und Kommunikation. Hierin liegt eine zentrale Aufgabe der Sozialplanung in Zusammenarbeit mit den örtlichen Statistikstellen.

Welche Datenbestände sollten für die Sozialplanung noch erschlossen werden?

Sehr bedeutend war für uns die Entwicklung eines Elternfragebogens³ zur Schuleingangsuntersuchung. Wir haben ihn mit mehreren Kommunen aus dem Ruhrgebiet entwickelt und zum Standard gemacht. Der Fragebogen ermöglicht einen vertieften Einblick in die Lebenslagen von Familien und Kindern und deren Teilhabe vor Ort. Die Befragung erfolgt jährlich und dient somit auch als Dauerbeobachtung. Weil die Erhebung „Huckepack“ mit der Schuleingangsuntersuchung stattfindet, ist der Aufwand relativ gering, der Ertrag aber riesengroß.

Für nötig halte ich es zudem, von gewohnten Pfaden abzuweichen und kreativ neue Quellen zu erschließen und zu nutzen. Das Thema „Umweltgerechtigkeit“ bietet hier eine Menge Möglichkeiten. In den meisten Kommunen ist eine Fülle von Daten zu Emissionen (Lärm, CO₂, Feinstaub, Verkehrsfrequenzen) vorhanden, die als Immissionen die Menschen belasten. Die Studienlage ist eindeutig. Je niedriger der soziale Status der Bevölkerung in einem Sozialraum, desto höher die Belastung. Sozialplanung muss diese Daten verwenden und in der Diskussion um die soziale Stadtentwicklung nutzen. Sozialplanende sollten sich aber auch in die Diskussion um die Digitalisierung in der Kommune einbringen und dabei die Berücksichtigung sozialer Themen einfordern. Mir scheinen die Aktivitäten der Digitalisierung an der Sozialplanung ziemlich vorbeizulaufen.

Es bieten sich auch Kooperationen mit örtlichen Initiativen an. In meiner neuen Heimat Offenburg misst beispielsweise ein Ableger des Chaos Computer Clubs (CCC) an verschiedenen Straßenabschnitten Feinstaub und weitere Emissionen und stellt sie über die Internetseite [openseemap](#) öffentlich zur Verfügung.

Momentan ermittelt der örtliche Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club (ADFC) den Abstand zwischen Autos und Fahrradfahrenden und untermauert damit die Diskussion um die Frage der Nutzung des öffentlichen Raums und der Verkehrssicherheit. Neben in Freiburg veröffentlicht der Verkehrsclub Deutschland (VCD) auf der Internetseite [telraam](#) Verkehrsfrequenzen an Wohnstraßen. In Offenburg werden solche Kooperationen unter dem Begriff „Mikro-Projekte“ von der Kommune mit bis zu 5.000 Euro gefördert. Auch der regelmäßig für hunderte von Kommunen durchgeführte Fahrradklimatest bietet wichtige Informationen für die Planung menschengerechter Mobilität vor Ort.

Werben möchte ich auch die Auswertung von Wahldaten, einer bislang unterschätzten Quelle. Wahldaten, insbesondere die Wahlbeteiligung, zählen zu meinen favorisierten Quellen. Wahldaten liefern sehr bedeutende und vielfältige Indikatoren. Die Wahlbeteiligung zeigt, wen etablierte „Politik“ überhaupt noch erreicht und wer sie für relevant hält. Offensichtlich hält die Mehrheit der benachteiligten Menschen Wahlen für irrelevant und sieht sich nicht mehr vertreten und mit ihren Problemen wahrgenommen. In der Armutsberichterstattung und der Wissenschaft wird dieses sehr bedenkliche Phänomen unter dem Begriff der „Krise der Repräsentanz“ diskutiert. Die Beteiligung an Wahlen ist für mich insofern ein zentraler Teilhabe-Indikator, er ist die beste Proxy-Variable für fast alle Dimensionen sozialer Benachteiligung. Warum nutzen wir ihn so wenig? Die zugrunde liegenden Daten sind Pflichtdaten, werden regelmäßig bei Wahlen erhoben, liegen kleinräumig vor und sind öffentlich. Dazu noch ein Tipp aus meiner Erfahrung: In Ausschüssen sind Wahldaten für Parteipolitiker*innen fast immer „Weckmittel“, sie bereichern also jeden Vortrag über soziale Ungleichheit in mehrfacher Weise.

Um die zunehmende Spaltung der Gesellschaft zu beobachten und die Diskussion über Ansätze für die Umverteilung zu versachlichen, wären aggregierte Steuerdaten auf kleinräumiger Ebene dringend notwendig. Diese wurden einmalig für 31 Städte in NRW Anfang der 2000er-Jahre ausgewertet und veröffentlicht – danach nie wieder. Die Idee sähe ich gerne wiederbelebt. Spannend finde ich auch die jährliche Berichterstattung von IT.NRW über die Entwicklungen der Einkommensmillionäre in den Kreisen. Sie zeigen gut die Koexistenz von großem Reichtum und ausgeprägter Armut in den Kommunen.⁴

² Fickermann, Detlef; Weishaupt, Horst (Hg.) (2019): Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik. 1. Auflage. Münster: Waxmann (Die Deutsche Schule. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis – Beiheft, 14). ³ Elternfragebogen (https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=7c23ca-24693e2b43b38e4b8a3402248b), zuletzt geprüft am 12.05.2023.

⁴ <https://www.it.nrw/zahl-der-einkommensmillionaere-nrw-2018-um-31-prozent-gestiegen-107871>, zuletzt geprüft 12.05.2023.

Es gilt also bei vielen Fragen des Datenzugangs auch Ideen durchzusetzen und nachdrücklich zu fordern. Dazu gehört, mitunter für die Veränderung der Rechtsgrundlagen zu streiten. Nicht nur in diesem Punkt empfehle ich die Zusammenarbeit mit dem Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt) und dem Verein für Sozialplanung e. V. (VSOP) als jeweilige Interessenorganisationen der Statistiker oder Sozialplanenden.

Dafür, dass rechtliche Regelungen kreativ interpretierbar und nicht in Stein gemeißelt sind, gibt es zahlreiche Beispiele. Vor allem der Blick in skandinavische Länder und die Niederlande zeigt einen sehr viel offeneren Umgang mit Registerdaten zum Zweck der Forschung und Analyse. Hier wird die Auswertung individueller Lebensverläufe systematisch genutzt, um die Auswirkungen z. B. von Migration oder sozialpolitischen Maßnahmen auf die Erwerbs- oder Bildungschancen⁵ beurteilen zu können.⁶

Aber auch in Deutschland ist mehr möglich als gemeinhin bekannt. An dieser Stelle möchte ich auf die Informationsfreiheitsgesetze der Länder hinweisen, die den Bürger*innen einen nahezu allumfassenden Datenzugang eröffnen. Oft werden nämlich an Fakten interessierte Bürger*innen oder Institutionen von kommunaler Seite zurückgewiesen. Es heißt dann, Daten dürften nicht herausgegeben werden oder seien nicht vorhanden. Nach meiner Erfahrung ist diese Begründung nicht selten wohlfeil und unzutreffend. Insbesondere dann, wenn der Datenschutz als Argument herhalten muss. Es macht deshalb mitunter Sinn, Anfragen mit dem Hinweis auf das Zugangsrecht nach dem Landesdatenschutzgesetz zu versehen. Das trägt auch zu mehr Transparenz in der Sozialplanung und Berichterstattung bei. Denn seien wir ehrlich, viele sinnvolle Informationen werden nicht bekannt, weil es der Politik nicht passt, und nicht, weil der Datenschutz dagegenspricht.

Erfahrungsgemäß stoßen ambitionierte Projekte zur Datensammlung und Analyse in der Kommunalverwaltung teils auf Widerstände. Hatten Sie Unterstützung in der Verwaltung?

Um Unterstützung zu erhalten, bedarf es gemeinsamer Ziele, besser noch Visionen. Es sollte allen deutlich sein, wozu die Datenanalyse gut ist. Die differenzierte Diagnose war ein fester Bestandteil unseres Mülheimer Konzeptes einer „Sozialen Stadtpolitik“ (s. Abbildung).

⁵ <https://fahrradklima-test.adfc.de/info-service>, zuletzt geprüft 12.05.2023. ⁶ siehe auch Deutschlandfunk: „Volkszählung und Zensus – Ein Fundament aus Daten zum Planen und Regieren. (Dienstag, 16. August 2022, <https://www.deutschlandfunk.de/volkszaehlung-und-zensus-teil-2-fundament-zum-planen-und-regieren-100.html>), zuletzt geprüft 12.05.2023.

Abbildung: 10 Thesen zur sozialen Stadtpolitik



Quelle: Volker Kersting

Daten dürfen also nicht Selbstzweck sein, sondern ihre Verwendung sollte von allen Beteiligten nachvollzogen und mitgetragen werden. Darin liegt eine Kommunikationsaufgabe der Sozialplanung. Konsens zu erzeugen, gelingt aber nicht immer, da mit Informationen Macht ausgeübt werden kann. Solange Daten allein in der Verfügung von einzelnen Personen, Abteilungen und Ämtern bleiben, haben diese die „Interpretationshoheit“. Werden sie weitergegeben, zum Beispiel an die Sozialplanung, sind die Ämter nicht mehr alleinig „Herr der Daten“. Dann müssen Ämter sich auf Diskussionen einlassen, die sie nur noch bedingt allein beherrschen und steuern können. Souveräne Organisationseinheiten sehen das als Chance und Bereicherung, andere als Bedrohung. Wenn es unlösbar hakt, kann die Berufung auf politische Beschlüsse, wenn sie vorliegen, oder eine deutliche Unterstützung der Politik oder Verwaltungsspitze nützlich sein.

In Mülheim wollten wir mehr über soziale Ungleichheit in der Stadt erfahren, um die Daseinsvorsorge gerechter und gezielter auszurichten, und dabei die Öffentlichkeit mitnehmen. Es ging darum, soziale Ungleichheit transparenter zu machen, um den Diskurs und die Maßnahmen zu verbessern, also mehr Wirkung zu erzielen. Folglich „Ungleiches ungleich zu behandeln“ und dieses Prinzip auch datengestützt zu legitimieren. Dieser Ansatz war politisch gewollt und konzeptionell verankert. Das sind ausgesprochen gute Voraussetzungen, die selten vorliegen.

Unter anderen Konstellationen müssen die Kolleg*innen mitunter auch proaktiv handeln, Marketing in eigener Sache betreiben und den Diskurs anschieben. Wissensgestützte Kommunalpolitik stößt leider immer noch auf interne Widerstände. Wissenschaftliche Erkenntnisse und politisches Handeln kommen oft nicht zusammen – das zeigt Corona überdeutlich.

Dass Politik und Verwaltung nur darauf warten, Analysen zu bekommen und dann rational danach zu handeln, halte ich für eine Illusion. Aktives Zugehen auf die Politik und gesellschaftliche Organisationen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung etc. sind deshalb wichtig, wenn es darum geht, soziale Themen zu platzieren. Warum nicht um eine Einladung in Fraktionssitzungen oder Ortsverbandssitzungen werben, eine Veranstaltungsreihe mit der VHS zur sozialen Situation vor Ort planen oder mit der örtlichen Presse eine Artikelserie initiieren, – um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Beteiligung an überregionalen oder interkommunalen Projekten kann ebenfalls Rückendeckung bieten. Dies ermöglicht eine gewisse Unabhängigkeit in der Entwicklung von Fragestellungen und der Verwertung und Veröffentlichung von Ergebnissen.

Gab es Arbeitskreise oder andere Netzwerke, die Sie initiiert haben, um mit den datenliefernden Fachbereichen im Austausch zu bleiben?

Wir haben die Fachbereiche nie als Lieferanten, sondern als Partner gesehen und Datenanalysen nicht um ihrer selbst willen gemacht, sondern gemeinsam aus relevanten Fragestellungen entwickelt. So betrachtet waren wir auch Dienstleister, die aber durchaus Fragestellungen und Initiativen anstoßen und systematisieren können und sollten. Dafür haben wir schließlich unsere wissenschaftliche Ausbildung. Sehr gut war die Zusammenarbeit mit den Kolleginnen des kinder- und jugendmedizinischen Dienstes. Wir haben nicht nur Daten ausgewertet, sondern auch die Erhebungen gemeinsam weiterentwickelt. Mit den Resultaten sind neue Maßnahmen angestoßen worden, zum Beispiel ein System von Sportgutscheinen, das wir dann auch im Hinblick auf seine Wirksamkeit evaluiert haben. Mit den Familienhebammen haben wir gezielt Bedarfe ermittelt und Angebote bewertet. Je nach Angebot ergab das eine gute Passung, aber auch erhebliche Mismatches. Spannend und erfolgreich war auch die Entwicklung von Kita- und Schulsozialindices, die wir mit Individualdaten entwickelt haben. Die Ergebnisse waren dann für die Verteilung von Ressourcen relevant. Wen das mehr interessiert, findet entsprechende Veröffentlichungen auf der ZEFIR-Homepage.⁷

Aber machen wir uns nichts vor, wir rennen nicht nur offene Türen ein. Insgesamt ist die Datenkultur in den Kommunen viel zu gering ausgeprägt. Wir verfügen in den Kommunen über eine Unmenge planerisch relevanter Daten, die aber in den Regis-

tern schlummern. Diese zu wecken, ist nicht jedes Amtsleiters Sache. Ich habe auch gesagt bekommen, „das ist ja alles interessant –, aber wir haben Wichtigeres zu tun, als uns mit Daten und Fragen von Ungleichheit zu befassen.“ Es ist also mitunter noch viel Luft nach oben und Überzeugungsarbeit zu leisten. Aber auch Nachfragen aus der Politik oder der Öffentlichkeit können in diesen Fällen Impulse liefern und verwaltungsimmanente Blockaden auflösen.

Wie haben Sie die Datenschutzbeauftragte eingebunden?

Da wir immer gut vorbereitet mit Argumenten in die Gespräche gegangen sind, war eine Verständigung meist einfach. Wir haben nicht naiv gefragt, „Dürfen wir das?“, sondern versucht deutlich zu machen, dass wir Daten benötigen, um wichtige Probleme zu lösen. Die gemeinsame Herausforderung lautete dann „Wie bekommen wir das unter Wahrung des Datenschutzes hin?“ Allerdings war unsere Datenschutzbeauftragte eine Juristin die nicht verwalten, sondern gestalten wollte. Das ist nicht immer so. Ich kenne auch sehr unsichere Datenschutzbeauftragte vor allem auf der Kreisebene, die diese Aufgabe nebenbei wahrnehmen. Wenn die Beauftragten unsicher sind, hilft es, ihnen erfolgreiche positive Beispiele aus anderen Kommunen zu nennen.

Wenn es um den Datenschutz geht, besteht oft ein fundamentales Missverständnis. Der Datenschutz bezieht sich in der Regel auf den Schutz von Individuen, also einzelne Bürger*innen, und nicht auf aggregierte statistische Daten mit größeren Fallzahlen. Diese unterliegen im Regelfall keinem Datenschutz. Dennoch werden solche Daten oft mit dem Hinweis auf vermeintlichen Datenschutz verweigert. Viel zu häufig werden unter Berufung auf zu schützende Daten der Öffentlichkeit Informationen vorenthalten. Das ist alles andere als Bürger*innen-Freundlichkeit. Das hat etwas von Paternalismus, also einer Schwäche, der die Sozialplanung widerstehen sollte.

Und noch etwas: Obwohl wir bei Analysen sehr viel mit Individualdaten gearbeitet haben, hatte ich in zehn Jahren nicht einmal den Eindruck, individuellen Datenschutz zu gefährden. Bei der Nutzung von Online-Diensten habe ich den Eindruck hingegen ständig.

Eine Besonderheit war die Analyse von personenbezogenen Daten und ihre Verknüpfung mit Einrichtungsdaten aus unterschiedlichen Fachbereichen. Was war das Ziel dabei und welchen zusätzlichen Erkenntnisgewinn konnten Sie generieren?

Kurz gesagt: „Bedingungen und Ansätze für wirksames Handeln auf kommunaler Ebene zu identifizieren und die Erkenntnisse umzusetzen“, war das Ziel. Wir haben erfolgreich Prozessdaten

⁷ <http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/vkersting.html>, zuletzt geprüft am 12.05.2023

aus unterschiedlichen Quellen und Ämtern erschlossen und miteinander verknüpft. Und das unabhängig von der jeweiligen Zuständigkeit von Dezernaten.

Deutlich weiter gekommen sind wir mit der Beantwortung folgender Fragen:

- Was verhindert gedeihliches Aufwachsen?
- Welche Förderung wirkt?
- Wer profitiert davon und wer nicht?

Gerade beim letzten Punkt ist das „Präventionsdilemma“ sehr offensichtlich geworden. Hoch wirksame Maßnahmen wie der frühe Besuch einer Kita und Beteiligung an Sportvereinsaktivitäten werden von benachteiligten Kindern in signifikant geringerem Maße wahrgenommen. Das erkennt man aber nur, wenn man die Situation der einzelnen Kinder und der Institutionen (Kita, Schulen) betrachtet. Raumdaten reichen dazu definitiv nicht aus, sondern befördern den klassischen Patzer des „Ökologischen Fehlschlusses“. Die genannten Verwerfungen bei der Teilhabe sollten zu denken geben und fester Bestandteil eines Monitorings sein. Die in Mülheim gemachten Erfahrungen und Methoden sind hier durchaus übertragbar.

Und welche Datenquellen konnten Sie in Mülheim erschließen?

Wir haben uns vor allem auf die Erschließung von Quellen konzentriert, die in der Kommune ohnehin vorhanden sind und für die Sozialberichterstattung besser ausgeschöpft werden sollten.

Für Kinder und Jugendliche zum Beispiel stehen den Kommunen meist zahlreiche Datenquellen zur Verfügung, die detaillierte Informationen über soziale Hintergründe, die frühkindliche Förderung und Kompetenzen beinhalten. Dazu gehören Informationen aus der Kita-Beitragserfassung und gegebenenfalls aus Früherkennungsuntersuchungen in Kindergärten, Informationen der Schuleingangsuntersuchung und der Schulstatistik, SGB II-Informationen (im Fall von Optionskommunen), Informationen aus dem SGB VIII – vor allem zu den Hilfen zur Erziehung, Dokumentationen von Familienhebammen und Einwohnermeldedaten, die Auskünfte über ethnische Hintergründe, den Wohnort und die Wohndauer sowie auch Informationen über die Religionszugehörigkeiten geben können.

Für die Beantwortung spezifischer Fragestellungen haben wir Informationen, die sich auf mehrere dieser Quellen verteilen, miteinander verknüpft. Denn die Verknüpfung ermöglicht es erst, bestimmte Entwicklungen nachzuvollziehen oder markante Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von

Kindern bestimmter Merkmalskombinationen mit Blick auf ihre jeweiligen Ergebnisse (wie etwa Kompetenzausprägungen) zu identifizieren. In Mülheim an der Ruhr wurden die Daten der Schuleingangsuntersuchung (inklusive der dabei ebenfalls erhobenen freiwilligen Elternfragebögen) mit Einwohnermeldedaten, Kita-Besuchsdaten sowie Daten zum SGB II-Bezug zu ausschließlich statistischen Zwecken verknüpft. So wurde für alle Schulneulinge erfasst, über welche Kompetenzausprägungen sie laut Schuleingangsuntersuchung verfügen, aber andererseits auch welchen sozialen und kulturellen Hintergrund sie haben (SGB II-Bezug? Migrationsstatus?) und in welcher Nachbarschaft sie leben, ferner seit wann und mit welchem Stundenkontingent sie eine Kita besuchen, wie die soziale Zusammensetzung ihrer Kita aussieht und ob die Kinder präventive Angebote nutzen.⁸

Aber selbst singuläre Quellen wie die Einwohnermelde-Register der Kommunen mit ihren im Bundesmeldegesetz (BMG) definierten Merkmalen (s. § 3 BMG) bieten ungeahnte Auswertungsmöglichkeiten für die Sozialplanung. Sie ermöglichen zum Beispiel einen differenzierten Blick auf diverse Migrationsbiografien und Ethnien, die wiederum Hinweise auf unterschiedliche Teilhabechancen und Anforderungen an spezifische Präventionsmaßnahmen bieten. Gleichermaßen lassen sich mit der Quelle gruppen- und sozialraum-spezifische Mobilitätsmuster identifizieren. Diese ermöglichten uns überraschende Neubewertungen der kommunalen Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik. Alte Gewissheiten über sozialräumliche Dynamiken wurden infrage gestellt, neue Ansätze daraus entwickelt.

Abgeschottete Statistikstelle /
kleinräumige Sozialberichterstattung / soziale Stadtpolitik /
Pseudonymisierung / DSGVO

⁸ vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunale-mikrodatenanalyse/>, zuletzt geprüft am 12.05.2023.

3.

Datenweitergabe in der Kommune im Rahmen der Sozialplanung

3.1 Zusammenfassung⁹ der rechtlichen Rahmenbedingungen

3.1.1 Die Struktur des Datenschutzrechts

Ausgehend von Art. 8 der EU-Grundrechtecharta (GrCh) bestimmt die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in ihrem Art. 5, wann eine Verarbeitung personenbezogener Daten in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten überhaupt zulässig sein kann. Insofern kommt dem Gebot der Rechtmäßigkeit und der in diesem Rahmen vorzunehmenden Zweckbestimmung, die in der späteren Verarbeitung als Zweckbindung für die Daten zentrale Bedeutung erlangt, größte Bedeutung bei. Dabei sind alle Verarbeitungsmaßnahmen, deren Inhalte und Rahmenbedingungen sowie die Erfüllung der durch die DSGVO vorgeschriebenen Anforderungen im Rahmen der Rechenschaftspflicht zu dokumentieren.

Den „Vorbehalt des Gesetzes“ präzisiert Art. 6 DSGVO umfassend und zugleich abschließend. Nach dessen Absatz 1 ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten „nur“ rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachfolgenden sechs, für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eine der nachfolgenden fünf¹⁰, Voraussetzungen erfüllt ist:

Die betroffene Person, das heißt der Mensch, dessen Daten verarbeitet werden sollen, hat nach umfassender Aufklärung in die Verarbeitung aktiv eingewilligt, wobei die Einwilligung den Vorgaben aus Art. 4 Nr. 11 und Art. 7 DSGVO genügen muss. Eine Einwilligung ist für den Verantwortlichen stets die schwächste Grundlage einer Verarbeitung personenbezogener Daten, da sie jederzeit ohne Begründung oder rechtliche Nachteile widerrufen werden kann.

⁹ von Eric Janzen ¹⁰ vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 DSGVO: „Unterabsatz 1 Buchstabe f gilt nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung.“

Die Verarbeitung der Daten erfolgt zur Erfüllung eines zwischen dem Verantwortlichen und der betroffenen Person bestehenden Vertrages oder im Rahmen vorvertraglicher Kontakte auf Wunsch der betroffenen Person. Verantwortlicher ist dabei die bisher als Daten verarbeitende und verantwortliche Stelle bezeichnete Vertragspartei; der Vertrag ist umfassend zu verstehen und erfasst zum Beispiel auch die Mitgliedschaft in einem Verein und kann sowohl einem einmaligen Zweck wie auch einem Dauerzweck dienen.

An dieser Stelle sind die beiden weiteren Voraussetzungen in Art. 6 Abs. 1 lit c) und e) DSGVO gemeinsam zu betrachten: Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten resultiert aus einer dem Verantwortlichen obliegenden Pflicht, die er ohne die Datenverarbeitung nicht erfüllen kann. Wichtig ist hierbei, dass die Verpflichtung nicht in der Datenverarbeitung selbst besteht, sondern die personenbezogenen Daten und ihre Verarbeitung nur „Mittel zum Zweck“ sind. So ist zum Beispiel die Erhebung der Einkommenssteuer eine Rechtspflicht für die Finanzbehörden, die dafür notwendige Verarbeitung der Daten der Steuerpflichtigen jedoch nur Ausfluss der steuerrechtlichen Pflicht – das Finanzamt ist somit Verantwortlicher im Sinne des Buchstabens c). Gleiches gilt sinngemäß für Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit e) DSGVO: „Die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.“

Die im Weiteren genannten Voraussetzungen der Buchstaben d) und f) besitzen an dieser Stelle keine Bedeutung, (d) beziehungsweise stehen nicht zur Verfügung (f).

Hieraus wird erkennbar, dass für die Aufgabenwahrnehmung öffentlicher Stellen, folglich also auch von Kommunen, vor allem den Buchstaben c) und e) in Art. 6 Abs. 1 DSGVO hervorgehobene Bedeutung zukommt. Daher werden in Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO die Voraussetzungen für die Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten näher beschrieben, unter denen sie rechtliche Bestimmungen für die Datenverarbeitung zur Erfüllung von Pflichtaufgaben und für Aufgaben im öffentlichen Interesse beibehalten oder neu in Kraft setzen können. Zugleich leitet sich aus diesen beiden Aufgabengruppen eine wesentliche Besonderheit für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die öffentliche Verwaltung ab: Das gesamte materielle Datenschutzrecht bleibt weitestgehend national bestimmt und geregelt. Hierbei müssen sie jedoch innerhalb des durch die DSGVO vorgegebenen Rahmens bleiben, also zum Beispiel klare Zweckbindungen vorgeben, um eine multifunktionale und damit weitgehend zweckfreie Datenverarbeitung zu vermeiden. Gerade durch diese Verpflichtung zur klaren Zweckbestimmung, die man auch als Zwecktrennung verstehen muss, ergibt sich

der datenschutzrechtlich maßgebliche „funktionale Behördenbegriff“ als Gegenstück zum organisationsrechtlichen Behördenbegriff¹¹.

Im kommunalen Raum gelangt das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) wegen seines § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 nur dann zur Anwendung, wenn das jeweilige Landesdatenschutzgesetz Teile des BDSG für anwendbar erklärt. Eine solche Rückverweisung findet sich zum Beispiel in § 5 Abs. 5 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) für die wirtschaftliche Betätigung von Stellen des Landes NRW und der Kommunen. In anderen Sachverhalten findet das BDSG in den Kommunalverwaltungen keine Anwendung, maßgeblich ist das jeweilige Landesdatenschutzgesetz.

Gleichzeitig ist das Datenschutzrecht von einer Vielzahl spezialgesetzlicher Bestimmungen geprägt. Diese gehen als abschließende oder Teilregelungen dem DSG NRW vor und verdrängen dessen Regelungen gemäß § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 6 DSG NRW. Hieraus ergibt sich die sogenannte „Subsidiarität“ des DSG NRW als nachrangiges allgemeines Datenschutzrecht.

Gerade die vielen spezialgesetzlichen Datenschutzvorschriften tragen einerseits den vielfältigen, aber sehr unterschiedlichen Verarbeitungszwecken Rechnung und sorgen andererseits, gerade wenn sie nicht abschließenden Regelungscharakter haben, für Anwendungs- und Abgrenzungsprobleme. Eindeutig sind dabei Bestimmungen, die „nur“ fachrechtliche Vorschriften für anwendbar erklären wie zum Beispiel § 35 Abs. 2 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) über die Zulässigkeit der Verarbeitung von Sozialdaten. Probleme bereiten hingegen „Soweit“-Bestimmungen, die „andere Gesetze“ oder „andere Rechtsvorschriften“ für (ergänzend) anwendbar erklären. In der Regel hingegen klar und eindeutig sind Materien, in denen qualifizierte Datengeheimnisse bestehen. Diese finden sich zum Beispiel in Gestalt des Steuer-, Sozial-, Melde-, Personalakten- oder Statistikgeheimnisses in den jeweiligen Rechtsgebieten.

3.1.2 Zum begrifflichen Verständnis

Nahezu alle Begriffsbestimmungen des Datenschutzrechts finden sich bereits in der DSGVO selbst¹². Nur soweit in deren Artikel 4 eine Definition nicht enthalten ist, kann sie im nationalen Recht zusätzlich erfolgen. Beispiele hierfür sind § 67 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X), § 50 Satz 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) oder § 4 DSG NRW.

Zentrale Begriffe sind „personenbezogene Daten“ (Art. 4 Nr. 1 DSGVO), „Verarbeitung“ (Nr. 2), „Pseudonymisierung“ (Nr. 5), „Verantwortlicher“ (Nr. 7), „Empfänger“ (Nr. 9), „Dritter“ (Nr. 10), „Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten“ (Nr.

12) sowie „Gesundheitsdaten“ (Nr. 15), die gemäß Art. 9 DSGVO gemeinsam mit weiteren besonderen Datenkategorien verschärften Verarbeitungsvoraussetzungen unterliegen.

Unter Pseudonymisierung versteht man eine trennende Verfremdung personenbezogener Daten mit dem Ziel, die Identifizierbarkeit des Betroffenen zu verhindern¹³. Zentrale Maßnahme ist dabei eine strikt getrennte Verarbeitung personenbezogener Daten und der Verknüpfungsmerkmale, wobei Letztere an anderer Stelle und sicher verschlüsselt aufzubewahren sind¹⁴. Eine Pseudonymisierung kann zum Beispiel durch Trennung von Aktenzeichen, Namen, Geburtsdaten und Anschriften von den übrigen Falldaten, durch Neuvergabe von Pseudonymen oder durch willkürlich numerische oder alphanumerische Zuordnungsmerkmale erfolgen. Für große Datenmengen sind automatisierte Verfahren sinnvoll. Zur Gewährleistung der Wirksamkeit ist neben einer reinen Trennung der Datenbestände von Falldaten und Pseudonymen eine personelle wie auch organisatorische Trennung anzustreben. Soweit dies gerade in kleinen Verwaltungen nicht realisierbar ist, sind aber zumindest eine getrennte Datenspeicherung sowie unterschiedliche Zugangsberechtigungen vorzugeben.

Der Begriff des Verantwortlichen¹⁵ hat den bis zum Anwendungsbeginn der DSGVO gebräuchlichen Begriff der „verantwortlichen Stelle“ abgelöst, ohne inhaltlich etwas zu ändern. Gleichwohl sorgt der neue Begriff einerseits für mehr Klarheit in dem er an die „Entscheidung“ über die Mittel und Zwecke der Verarbeitung anknüpft, was eine gewisse hierarchische Stellung innerhalb der Verwaltung im Hinblick auf Unterschriften- und (finanzielle) Anordnungsbefugnisse voraussetzt. Ebenso eröffnet die Begriffsbestimmung im zweiten Halbsatz den Mitgliedsstaaten eine weitere und durchaus abweichende Definitionsbefugnis. Diese, ergänzt um den Vorrang spezialgesetzlicher Vorschriften, führt dazu, dass im Anwendungsbereich des allgemeinen Datenschutzrechts (DSG NRW) Verantwortlicher der Leiter oder die Leiterin der Gesamtverwaltung ist (Landrat oder Landrätin als Hauptverwaltungsbeamter*in einer Kreisverwaltung, OB oder Bürgermeister*in als Hauptverwaltungsbeamter*in einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung), während in den Organisationseinheiten darunter aufgrund der „besonderen Rechtsvorschriften“ und der unterschiedlichen Verarbeitungs-

¹¹ Petri in Simitis u. a., Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 7, Rn. 23 ff.; Bieresborn in Schütze, SGB X, 9. Aufl. 2020, § 67, Rn. 34; Meißner in Kraher, Sozialdatenschutzrecht, 4. Aufl. 2020, § 67, Rn. 9 (3. Abs.); Westphal in BeckOK Sozialrecht, 58. Ed. (Stand 01.09.2020), § 67, Rn. 16
¹² siehe hierzu Roßnagel in Simitis, a. a. O., Art. 4 Nr. 2, Rn. 7 ff. (9)
¹³ vgl. ferner Hansen in Simitis, a. a. O., Art. 4 Nr. 5, Rn. 1
¹⁴ Erwägungsgrund (EGr.) 29 Satz 1
¹⁵ siehe oben Rn. 5

zwecke Verantwortliche*r ist, wer für die Aufgabenwahrnehmung in einem Rechtsgebiet als Führungskraft zuständig ist. Nirgends wird dies vom Gesetzgeber so eindeutig formuliert wie im Sozialrecht, wenn es in § 67 Abs. 4 SGB X heißt: „Werden Sozialdaten von einem Leistungsträger im Sinne von § 12 des Ersten Buches verarbeitet, ist der Verantwortliche der Leistungsträger. Ist der Leistungsträger eine Gebietskörperschaft, so sind der Verantwortliche die Organisationseinheiten, die eine Aufgabe nach einem der besonderen Teile dieses Gesetzbuches funktional durchführen.“ Wo dies nicht so klar geregelt ist oder wo auch bei der Erledigung von Fachaufgaben allgemeines Datenschutzrecht Anwendung findet – zum Beispiel im allgemeinen Ordnungsrecht oder im Planungs- und Bauordnungsbereich –, bestimmt sich die Funktion des Verantwortlichen an den dem jeweiligen Rechtsgebiet zugeordneten Verarbeitungszwecken. Für die Hauptverwaltungsbeamten verbleiben originär ihre eigenen Organisationseinheiten mit ihrer Datenverarbeitung sowie ihre volle organisationsrechtliche Verantwortung für die Schaffung und Aufrechterhaltung einer datenschutzgerechten Aufbau- und Ablauforganisation in ihrer Verwaltung.

Wichtig ist die Qualifizierung als Dritter gerade für interdisziplinäre Datenverarbeitung wie im Rahmen der ganzheitlichen Sozialplanung einer Kommune. Im oben angeführten Beispiel der Mitteilung der Meldeanschrift eines Sozialhilfeantragstellers durch die Meldebehörde an das Sozialamt ist das Sozialamt als Empfänger der Meldedaten zugleich Dritter, auch wenn beide Stellen nachgeordnete Organisationseinheiten ein und der gleichen Stadt- oder Gemeindeverwaltung sind.

Noch deutlicher wird dies an einer weit verbreiteten Organisationsvariante der Jugendämter. Diesen gehören in der Regel organisationsrechtlich auch die Unterhaltsvorschussstellen an. Das „Jugendamt“ ist als Fachbehörde der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 69 Abs. 3 Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) verpflichtend vorgeschrieben, es handelt sich folglich um eine spezialgesetzliche Bestimmung nur des Kinder- und Jugendhilferechts.

Die Unterhaltsvorschussstellen hingegen haben ihre Grundlage im Unterhaltsvorschussgesetz¹⁶ (UhVorschG, kurz UVG), nehmen also Aufgaben in einem völlig anderen Rechtsgebiet wahr. Unter Beachtung von § 67 Abs. 4 Satz 2 SGB X stehen sich Jugendamt und Unterhaltsvorschussstelle somit wechselseitig als Dritte gegenüber –, obwohl sie Zimmer an Zimmer sitzen, müssen sie sich datenschutzrechtlich verhalten, als säßen sie in Garmisch-Partenkirchen und Flensburg. Ihre Kommunikation beim Austausch von Sozialdaten richtet sich folglich nach den Bestimmungen des SGB X und für das Jugendamt zusätzlich nach dem SGB VIII.

Hieraus wird ferner erkennbar, dass es aus Sicht des Datenschutzes keinen Unterschied bedeutet, ob zum Beispiel das Gesundheitsamt einer kreisfreien Stadt an ein anderes Amt dieser kreisfreien Stadt Gesundheitsdaten übermitteln soll oder ob das Gesundheitsamt einer Kreisverwaltung diese Daten an eine kreisangehörige Stadt oder Gemeinde übermitteln soll. In beiden Fallgestaltungen gebietet das funktionale Verständnis, dass es einer passenden Übermittlungsbefugnis bedarf, da der vorgesehene Datenempfänger jeweils Dritter ist. Fragen des Ärzte- und des Strafrechts gehen hierin insoweit auf, wie das maßgebliche Datenschutzrecht eine Befugnis zur Offenbarung geschützter Patientendaten und von Privatgeheimnissen diesen Berufsgeheimnisträgern und ihrem Hilfspersonal verleiht.

Im Rahmen sozialräumlicher Analyse, Planung und Entscheidungsfindung spielen „Gesundheitsdaten“ von Menschen aller Altersgruppen eine herausgehobene Rolle. Unter ihnen versteht die DSGVO „personenbezogene Daten, die sich auf die körperliche oder geistige Gesundheit einer natürlichen Person, einschließlich der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen, beziehen und aus denen Informationen über deren Gesundheitszustand hervorgehen“. Mit anderen Worten kann es sich folglich bereits um Gesundheitsdaten handeln, wenn die „Eigenschaft (schwer-)behindert“ oder ein „GdB“ (Grad der Behinderung) mit Personenbezug bekannt wird. Ähnlich lässt zum Beispiel die Angabe einer ärztlichen Fachrichtung auf einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung, einem Rezept oder einem Attest unter Umständen schon konkrete Rückschlüsse auf vorhandene Erkrankungen zu (niemand geht z. B. zum Onkologen, wenn er einen Schnupfen hat). Daher ist es folgerichtig, dass eine Vielzahl gesetzlicher und nicht-gesetzlicher Bestimmungen den Umgang mit Gesundheitsdaten normiert und Verstöße unter Sanktionsandrohung stehen. Diese vielfältige Regelungslage führt ähnlich wie beim oben angeführten Beispiel der Wohnanschrift zu unterschiedlichen Einordnungen und Offenbarungsvarianten für Gesundheitsämter¹⁷, Sozialleistungsträger, Ordnungsbehörden, Personalverwaltungen.

3.1.3 Der zentrale Zwischenschritt: Interne Verarbeitung durch den Verantwortlichen

Die Weitergabe der in der Indikatorenammlung der G.I.B. enthaltenen Indikatoren durch den jeweiligen Verantwortlichen wird fast ausnahmslos unproblematisch sein, da keine personenbezogenen Daten (Einzelangaben) sondern absolute oder relative Zahlenwerte Gegenstand der Weitergabe sind. Anders stellt aber gerade die zusammenführende Aufbereitung der Ein-

¹⁶ das UhVorschG gilt als besonderer Teil des SGB – § 68 Nr. 14 SGB I

¹⁷ hier gilt neben dem Gesundheitsdatenschutzgesetz NRW (GDSG NRW) ergänzend das DSG NRW und die DSGVO

zelangaben zu reinen Zahlenwerten eine vorbereitende, interne Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Verantwortlichen dar. Hierfür bedarf es einer Befugnis.

In diesem Zwischenschritt, den man als Aufbereitung der Verarbeitungsform der Veränderung zuordnen kann, werden alle betroffenen Einzeldatensätze nach den Kriterien der Anforderung zur Sozialplanung analysiert, geordnet, selektiert, gezählt und summiert sowie für Quotenbildungen berechnet.

In dieser Phase erfolgt keine Weitergabe personenbezogener Daten. Verlassen diese jedoch anschließend den Bereich des Verantwortlichen, weisen sie infolge der vorgenommenen Veränderungen keinen Personenbezug mehr auf, da sie nur noch als Summen, Teilsummen oder Quoten zum Empfänger gelangen. Außerhalb des Bereiches des Verantwortlichen sind sie daher anonym und unterfallen nicht mehr den datenschutzrechtlichen Vorschriften¹⁸.

Notwendige Befugnisse für diese Veränderung finden sich in verschiedenartiger Ausgestaltung in praktisch allen Rechtsgebieten. Exemplarisch sei hier auf § 67c Abs. 2 Nr. 2 SGB X verwiesen. Danach darf der Verantwortliche für (eigene) Planungen im Sozialleistungsbereich Sozialdaten zweckändernd verarbeiten, wenn die Voraussetzungen des § 75 Abs. 1, 2 und 4a Satz 1 SGB X erfüllt sind. Dabei kommt für die Sozialplanung nur Abs. 1 Bedeutung bei, da sich die weiteren in Bezug genommenen Vorschriften allein auf Forschungszwecke beziehen. Besonders bedeutsam für die kommunale Sozialplanung ist dabei die Tatsache, dass das Genehmigungserfordernis aus § 75 Abs. 4 SGB X nicht besteht, da § 67c Abs. 2 Nr. 2 SGB X erkennt, dass vom Verantwortlichen keine Sozialdaten übermittelt werden.

Ein gleichartiges Ergebnis erlangt man für den Bereich der Gesundheitsämter ausgehend von § 3 Satz 1 Gesundheitsdatenschutzgesetz NRW (GDSG NRW) in Verbindung mit § 3 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 Nr. 6 DSG NRW.

3.1.4 Erstes Resümee und Empfehlungen

Verschiedene Fachgesetze, „besondere Rechtsvorschriften“ im Sinne des allgemeinen Datenschutzrechts (siehe oben), geben den zuständigen Stellen bereits Planungsaufgaben vor. Beispielfähig seien die Planungsaufgaben des Umwelt-, Landschafts- und Baurechts, die Jugendhilfeplanung oder die Schulentwicklungsplanung genannt. Diese Planungsaufgaben werden durch zahlreiche Statistikregelungen ergänzt, die die Bereitstellung der notwendigen Datenbasis für die Planungsprozesse zulassen. Hierbei

handelt es sich jedoch häufig um Regelungen, die anderen föderalen Ebenen die Befugnis zur Statistikerstellung und -führung zugestehen, nicht aber den Kommunen. Letzteren dürfen statistische Daten zwar oftmals zur Verfügung gestellt werden, nicht aber die zugrunde liegenden Einzelangaben oder nur, wenn die Kommune eine abgeschottete Statistikstelle besitzt.

Gleichzeitig fehlt es außerhalb des Sozialrechts an bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen, die es Städten und Gemeinden wie auch Kreisen ermöglichen, abseits gesetzlicher Planungsaufgaben fachübergreifende eigene Planungsszenarien zu entwickeln und als Dauerprozesse zu gestalten. Diese in Teilbereichen verbleibende Regelungslücke gilt es im Einklang mit dem höherrangigen Recht zu schließen.

Seit Juli 2019 eröffnet das Statistikgesetz NRW (LStatG NRW) den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit, eigene Statistiken zu erstellen und selbst Daten der im Zuständigkeitsbereich lebenden Menschen zu erheben. Eine entsprechende Auskunftspflicht für Einwohner*innen bedarf jedoch gemäß § 8 LStatG NRW einer Satzung als Grundlage, die „Gesetz“ im materiellen Sinne ist. Zentrale Voraussetzung für den Erlass einer solchen Satzung ist, dass die benötigten statistischen Daten nicht von IT NRW in seiner Funktion als Landesamt für Statistik NRW bezogen werden können; dort stehen jedoch zahlreiche Bundes- und Landesstatistiken mit und ohne Einzelangaben zur Verfügung. Mit dieser in § 8 Statistikgesetz NRW (LStatG NRW) geschaffenen Befugnis können daher nur Informations- und Datenlücken geschlossen, Defizite behoben werden.

Organisatorisch empfiehlt sich die Einrichtung einer „Stabsstelle Sozialplanung“ auf der Ebene des Verwaltungsvorstandes, deren konkrete Zuordnung von den örtlichen Strukturen und Zuständigkeiten abhängt. So weit bereits andere Planungsaufgaben wahrgenommen werden, die nicht rein einzelfachlicher Natur sind, empfiehlt es sich, eine gemeinsame „Stabsstelle Planung“ in Erwägung zu ziehen.

Unzulässig wäre hingegen die Verortung in einer (abgeschotteten) Statistikstelle der Kommune aufgrund des strikten Gebotes der personellen, technischen und organisatorischen Trennung der Statistikstelle von allen Aufgaben des Verwaltungsvollzuges. Zwar werden die Mitarbeitenden einer Stabsstelle (Sozial-)Planung wohl nicht oder höchst selten auch Aufgaben der Verwaltung mit Außenwirkung wahrnehmen, doch sind Statistik und Planung grundsätzlich Aufgaben unterschiedlicher Art und schon von daher nicht einer gemeinsamen Organisationsform zugänglich.

Hiervon unberührt bleiben rechtlich zugelassene Verarbeitungen statistischer Daten und Auswertungen für Planungspro-

¹⁸ EGr. 26 Satz 5 u. 6

zesse und den ihnen zugrunde liegenden Analysen. In diesem Rahmen ist die Kommune oder der Kreis jedoch an bundes- und landesrechtliche Vorgaben gebunden. Diese verlangen für die Lieferung von Einzelangaben, die der jeweiligen Statistik als „Echtdaten“ zugrunde liegen, eine eigene Statistikstelle und legen für deren Ausgestaltung den Maßstab des § 16 Abs. 5 Bundesstatistikgesetz (BStatG) an, der in § 12 LStatG NRW seine Umsetzung auf Landesebene findet.

Generell ist von Beginn aller Überlegungen an, die oder der eigene Datenschutzbeauftragte zu beteiligen. Dies gilt auch für nicht öffentliche Stellen, soweit diese personenbezogene Daten bereitstellen sollen.

3.2 Häufig gestellte Fragen¹⁹ beim kommunalen Datenschutz

1. Wann dürfen Daten von Sozialplaner*innen verarbeitet werden?

Generell dürfen personenbezogene Daten, also alle Informationen, die sich auf Menschen beziehen oder beziehen lassen, nur verarbeitet werden, wenn jede betroffene Person darin einwilligt (Art. 4 Nr. 11 u. Art. 7 DSGVO i. V. m. § 67b Abs. 2 SGB X) hat oder eine gesetzliche Grundlage dafür besteht („Vorbehalt des Gesetzes“). „Gesetz“ in diesem Sinne sind unmittelbar in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) geltende Rechtsakte der EU (z. B. Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO, nicht aber Richtlinien – RL), Bundesgesetze, Landesgesetze, auf Bundes- oder Landesgesetzen beruhende Rechtsverordnungen, Satzungen z. B. der Kreise und Kommunen. Dabei müssen niederrangige Normen im Einklang mit höherrangigen Normen stehen. So darf z. B. eine kommunale Satzung nicht gegen eine Rechtsverordnung des Landes verstoßen. Keine Gesetze in diesem Sinne sind (Rund-)Erlasse von Ministerien, Verwaltungsvorschriften, Dienst- oder Geschäftsweisungen – diese dürfen sich nur innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens bewegen.

2. Welche Daten dürfen verarbeitet werden?

Dies hängt zunächst vom betroffenen Rechtsgebiet ab, aus dem die personenbezogenen Daten stammen sollen. Das Datenschutzrecht in Deutschland ist ausgehend von Art. 6 Abs. 1 – 3 DSGVO sehr ausdifferenziert und besitzt daher sehr viele spezielle Bestimmungen für die einzelnen Rechtsgebiete. So werden z. B. die Einwohnermeldedaten in den Melderegistern der Kommunen einschließlich deren Zweckbestimmungen und verschiedensten Verarbeitungsmöglichkeiten bis hin zu automa-

tierten Daten-/Onlineabrufen durch andere Meldebehörden, andere Verwaltungen oder die verschiedenen Sicherheitsbehörden durch das Bundesmeldegesetz (BMG), die Landesmeldegesetze wie z. B. das MG NRW und mehrere Rechtsverordnungen zum BMG (zz. Erste und Zweite Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung – 1./2. BMeldDÜV) und zu den Landesmeldegesetzen (z. B. MeldDÜV NRW) geregelt. Diese Regelungen erfassen personenbezogene Daten in anderen Rechtsgebieten wie z. B. im Steuer- und Abgabenrecht, im Sozialrecht oder im Beschäftigtenrecht nicht, da diese, wie viele andere auch, eigenständig geregelt sind (Steuergeheimnis – § 30 AO, Sozialgeheimnis – § 35 SGB I, Personalaktengeheimnis – § 50 BeamStG u. v. m.). Insgesamt gibt es weit über 200 bereichsspezifische Datenschutznormbereiche, die teilweise abschließend (keine Geltung des Bundes-/Landesdatenschutzgesetzes BDSG, DSGVO NRW) und teilweise nur partiell vorrangig (nicht abschließend mit ergänzender Geltung des BDSG/DSG NRW) wirken. In der Landes- und Kommunalverwaltung findet das Bundesdatenschutzgesetz jedoch keine Anwendung, solange das Landesdatenschutzgesetz nicht ausdrücklich dessen Anwendung (teilweise) vorschreibt.

Fazit: Die Frage lässt sich nicht allgemein, sondern nur innerhalb des jeweiligen Rechtsgebietes, aus dem Daten verarbeitet werden sollen, beantworten.

3. Was lässt sich unter „Rohdaten“ verstehen?

Unter „Rohdaten“ (auch „Echtdaten“) versteht man alle personenbezogenen Daten (Art. 4 Nr. 1 DSGVO), die (noch) nicht anonymisiert sind und daher (noch) einer natürlichen Person zugeordnet werden können oder gar unmittelbar Aussagen über sie treffen. Auch pseudonymisierte Daten sind noch „Roh-/Echtdaten“, da sie noch nicht anonymisiert sind und eine Pseudonymisierung grundsätzlich jederzeit umkehrbar ist (vgl. DSGVO, Erwägungsgrund – EGr – 26 sowie EGr 28 u. 29 ergänzend). Zur „Anonymisierung“ siehe § 4 DSGVO NRW. Nicht mehr als „Roh-“ oder „Echtdaten“ verstehen sich in Statistiken eingeflossene oder in einer Weise für statistische Zwecke aufbereitete (aggregierte) Daten, bei denen der Personenbezug aufgelöst und i. S. d. § 4 DSGVO NRW nicht wieder herstellbar ist.

4. Wie lange dürfen Einzeldatensätze/Individualdaten (ggf. in einer abgeschotteten Statistikstelle) aufbewahrt werden, um z. B. Zeitreihen und multivariate Analysen erstellen zu können?

„Einzeldatensätze/Individualdaten“ bezeichnen ebenfalls „Roh-“ oder „Echtdaten“ und entstammen einzelnen Rechtsgebieten (vgl. oben zu Frage 2). Diese sind im Regelfall spätestens nach Ablauf der in dem Herkunftsrechtsgebiet geltenden Aufbewahrungsfristen zu löschen; hierzu kann auf den Aktenplan der KGSt zurückgegriffen werden. Bestehen solche Aufbewahrungsfristen nicht, sind die Daten zu löschen, wenn sie für die

¹⁹ von Eric Janzen

konkrete Aufgabe nicht mehr benötigt werden. Bestimmt das maßgebliche Statistikrecht eigene Aufbewahrungsfristen, sind diese im Rahmen der statistischen Arbeit maßgeblich.

5. Dürfen Einzeldaten aus unterschiedlichen Quellen (in einer abgeschotteten Statistikstelle) für Auswertungszwecke miteinander verknüpft werden?

Ja, allerdings ist die bereits in der Frage angelegte zwingende Voraussetzung dafür, dass diese Form der Verarbeitung in einer abgeschotteten Statistikstelle erfolgt (vgl. auch zu den Fragen 11 – 13). Inwieweit eine Verknüpfung bereits statistisch aufbereiteter (aggregierter) Daten geeignet sein kann und für bestimmte Auswertungen infrage kommt, ist fachlich aus der Planungs- und Statistiksicht zu beurteilen. Allerdings wird hierzu ausdrücklich auf die Indikatorenansammlung der G.I.B. und die diesbezüglichen Ausführungen in der Vorstudie „Datenweitergabe in der Kommune im Rahmen der Sozialplanung“ verwiesen.

6. Was versteht man unter Anonymisierung? Welche Regeln gelten für eine faktische Anonymisierung? Was ist, bezogen auf kleinräumige Gebietseinheiten, die kleinste Fallzahl, über die berichtet werden darf?

Zum Begriff der „Anonymisierung“ siehe oben zu Frage 3. Die „kleinste Fallzahl“ im Sinne der Fragestellung ist nicht gesetzlich oder durch die Rechtsprechung verbindlich festgelegt. Häufig wird eine hinreichende Anonymisierung bei mindestens drei vollständig gleichartig Betroffenen gesehen, die jedoch auch zuweilen als zu klein bewertet und auf mindestens fünf gleichartig Betroffene erhöht wird. In einer Dienstvereinbarung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zwischen dem Vorstand und dem Hauptpersonalrat aus dem Jahre 2015 wurde mit Blick auf den Beschäftigtendatenschutz und die Vermeidung unzulässiger Leistungs- und Verhaltenskontrollen der Teamrahmen als Unterschwelle vereinbart. Dies sind etwa zwischen 15 und 20 Beschäftigte. In Evaluationen diverser arbeitsmarktpolitischer Instrumente lässt die BA durch technische Voreinstellungen keine Unterschreitungen von drei gleichartig Betroffenen zu. Aufgrund der oftmals durch persönliche Beziehungen und Kontakte geprägten kommunalen Ebene sollte jedoch der Wert „fünf“ als absolute Untergrenze festgelegt werden. Wichtigstes Kriterium ist hierbei die völlige „Gleichartigkeit“ der Betroffenen, also nicht etwa „fünf Rentner“ sondern „fünf Bezieherinnen von Hinterbliebenenrente ohne weitere Rentenbezugsart“.

7. Dürfen anonymisierte Einzeldaten auch ohne abgeschottete Statistikstelle in der Verwaltung weitergegeben werden? Wie umfangreich dürfen diese Einzeldaten sein (Anzahl der Merkmale)?

Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 2, 3 und 6 verwiesen. Für anonymisierte Daten gibt es insoweit keine

Einschränkungen, da das Datenschutzrecht auf anonymisierte Daten keine Anwendung mehr findet (vgl. DSGVO, EGr 26).

8. Was versteht man unter Pseudonymisierung? Unter welchen Bedingungen ist eine Pseudonymisierung ausreichend und wer darf Korrespondenzlisten vorhalten?

Die DSGVO versteht gem. Art. 4 Nr. 5 unter „Pseudonymisierung“ die Verarbeitung personenbezogener Daten in einer Weise, dass die personenbezogenen Daten ohne Hinzuziehung zusätzlicher Informationen nicht mehr einer spezifischen betroffenen Person zugeordnet werden können, sofern diese zusätzlichen Informationen gesondert aufbewahrt werden und technischen und organisatorischen Maßnahmen unterliegen, die gewährleisten, dass die personenbezogenen Daten nicht einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person zugewiesen werden.“

Daraus folgt zugleich zwingend, dass die „Korrespondenzlisten“, also die Informationen, mit denen eine Re-Identifizierbarkeit ermöglicht wird, strikt getrennt von der die pseudonymisierten Daten verarbeitenden Stelle aufzubewahren sind. Im Rahmen der sozialräumlichen Planung ohne Nutzung einer abgeschotteten Statistikstelle dürften folglich nur die pseudonymisierten Daten das Fachamt/den Fachbereich/die Fachabteilung usw. verlassen (zur/zum Sozialplaner*in) und die „Korrespondenzliste“ mit den Verknüpfungsinformationen zur Aufhebung der Pseudonymisierung (Re-Identifizierbarkeit) müsste im Herkunftsbereich verbleiben und gegen Drittzugriffe geschützt werden (Verschlüsselung, mindestens aber passwortgeschützt gem. BSI-Standard: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Informationen-und-Empfehlungen/Cyber-Sicherheitsempfehlungen/Accountschutz/Sichere-Passwoerter-erstellen/sichere-passwoerter-erstellen_node.html).

9. Was ist der Unterschied zwischen Anonymisierung und Pseudonymisierung? Und gibt es für die Verfahren spezielle Programme?

Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 3, 6 und 8 verwiesen. Softwarelösungen zur sicheren Pseudonymisierung personenbezogener Daten sind seit mehreren Jahren auf dem Markt vorhanden. Verfahren zur Anonymisierung sind in der Regel organisatorische Maßnahmen mit dem Ziel, (von vornherein) die Anonymität z. B. von Nutzenden dadurch zu gewährleisten, dass entweder gar keine (zuordenbare) personenbezogenen Daten erhoben werden oder zuvor pseudonymisierte Daten durch Vernichtung der Daten und der Verknüpfungsinformationen (siehe auch oben zu Frage 8) endgültig der Re-Identifizierbarkeit entzogen werden.

10. Was ist eine Geschäftsstatistik? Was sind öffentliche Register? Was ist eine Kommunalstatistik?

Geschäftsstatistik: Siehe § 1 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 Nr. 3 u. § 9 LStatG NRW nebst Gesetzesbegründung in der Landtagsdrucksache 17/5197, Seiten 18, 23

Öffentliche Register: Siehe https://www.justiz.nrw.de/BS/recht_a_z/E/Einsicht_in_die_oeffentlichen_Register/index.php (beachte: ohne Darlegung eines berechtigten Interesses; muss hingegen ein berechtigtes Interesse dargelegt werden – vgl. z. B. § 12 Grundbuchordnung – GBO – spricht man nicht mehr von öffentlichen Registern, weil das Register nicht frei, d. h. voraussetzungslos, genutzt werden kann). Allerdings ist die Bedeutung des Begriffs „öffentliche Register“ für öffentliche Stellen weitergehend zu verstehen. Ein Beispiel hat das Land Hessen online gestellt: <https://eah.hessen.de/informationen/%C3%B6ffentliche-register>. Im LStatG NRW erweitert § 9 Abs. 1 Nr. 2 dieses Verständnis, indem auch Register, „zu denen der öffentlichen Stelle ein Zugangsrecht aufgrund besonderer Rechtsvorschrift gewährt wird,“ als „öffentliche Register“ betrachtet werden. Somit entfällt für öffentliche Stellen z. B. die für Privatpersonen und Firmen erforderliche Darlegung des berechtigten Interesses an Informationen aus solchen Registern.

Kommunalstatistik: Siehe § 1 Abs. 1 Nr. 1 lit b u. § 8 LStatG NRW nebst Gesetzesbegründung wie vor, Seiten 18, 22 f.

11. Was ist eine abgeschottete Statistikstelle?

Die Voraussetzungen einer abgeschotteten Statistikstelle beschreibt § 12 LStatG NRW im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 und des § 16 Abs. 5 Satz 2 Bundesstatistikgesetz (BStatG) verbindlich und abschließend. Danach ist eine abgeschottete Statistikstelle nur dann zum Erhalt und zur Verarbeitung von Einzeldatensätzen (auch Roh- oder Echtdateien, siehe oben zu Fragen 3 u. 4) berechtigt, wenn sie von der übrigen Verwaltung räumlich, personell und organisatorisch vollständig getrennt ist und die Räumlichkeiten gegen Zutritt unbefugter Personen, d. h. nicht mit statistischen Aufgaben betraute Beschäftigte, Vorgesetzte, Externe, geschützt ist. Gleiches gilt zur Wahrung des Statistikgeheimnisses auch für Datenzugriffe in den statistischen DV-Verfahren unmittelbar aus § 16 Abs. 5 Satz 2 BStatG. Nach Auffassung des Innenministeriums NRW ist wegen des Gebots der personellen Trennung auch eine Teilzeittätigkeit in einer Statistikstelle bei weiterer Tätigkeit in einer anderen Organisationseinheit der Verwaltung unzulässig. Damit ist es gerade für kleinere und mittlere Städte und Gemeinden oftmals nicht möglich, eine eigene Statistikstelle zu betreiben. Hier sollte intensiv eine interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) geprüft werden (vgl. §§ 1, 23 ff).

12. Welchen Mehrwert bringt eine abgeschottete Statistikstelle?

Ohne abgeschottete Statistikstelle dürfen der Stadt oder Gemeinde bzw. dem Kreis keine Einzeldatensätze (auch Echt- oder Rohdaten, vgl. oben zu Fragen 3 u. 4) zur Verfügung gestellt werden. Diese Voraussetzung des § 16 Abs. 5 Satz 2 BStatG i. V. m. §§ 12 ff. LStatG NRW ist unabdingbar, d. h. zwingend. Nach der Gesetzesbegründung (Landtagsdrucksache 17/5197, Seite 23 (zu § 8 Abs. 3 u. 4) ist das Vorhandensein einer solchen Statistikstelle ferner Voraussetzung dafür, dass überhaupt Kommunalstatistiken auf Grundlage von Einzeldatensätzen und Registerauskünften erstellt werden dürfen – hiervon wird man nur bei ausschließlicher Verwendung von Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen absehen können, was wenig realistisch erscheint. Ohne eine abgeschottete Statistikstelle bleibt somit (weiterhin) nur der Verzicht auf Kommunalstatistiken aller Art oder die zu Frage 11 nahe gelegte interkommunale Zusammenarbeit.

13. Gibt es Alternativen zur abgeschotteten Statistik? Was geht auch ohne abgeschottete Statistik?

Die Antwort ergibt sich zum einen aus der Antwort zu Frage 12. Daneben bleibt nur das Arbeiten mit fertigen Statistiken unter Verzicht auf eigene Kommunalstatistiken. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, Geschäftsstatistiken zu erstellen, wie sich aus § 9 Abs. 2 LStatG NRW i. V. m. dessen Begründung (Fundstelle siehe zu Frage 12) ergibt.

14. Welche Daten dürfen zwischen Kreis und kreisangehöriger Kommune weitergegeben werden? Gelten hierfür besondere Regeln?

Hierzu wird auf die Ausführungen zu Frage 2 verwiesen. Selbst Datenübermittlungen oder Onlinezugriffe (Abrufe) im Rahmen der Rechts- bzw. Kommunalaufsicht, also abseits rein statistischer Zwecke, bedürfen einer Legitimation.

15. Was tun, wenn vorhandene Daten mit Verweis auf „den Datenschutz“ ohne rechtliche Notwendigkeit zurückgehalten werden?

Fehlendes Fach- und Rechtswissen von Beschäftigten und/oder Führungskräften lässt sich leider nicht (allein) durch eine FAQ-Liste beseitigen. Hierzu ist auf die bereits zur Verfügung gestellte Vorstudie mit ihrer ausführlichen Darstellung der Rechtslage sowie auf die Antwort zu Frage 2 hinzuweisen. Als Schlusspunkt empfiehlt sich die (sinngemäße) Wiedergabe eines Zitats von Prof. Dr. Hans Peter Bull, erster Bundesbeauftragter für den Datenschutz (02/1978 – 05/1983) sowie Innenminister des Landes Schleswig-Holstein von 1988 bis 1995 und bekannter Staats- und Verwaltungsrechtler der Universität Hamburg: „Als dysfunktionale Folge der Datenschutzgesetze soll nicht unerwähnt bleiben, dass manche Behörden sich des Datenschutzes als Vorwand zur Abweisung missliebiger Informationswünsche bedienen.“ Dem ist zu dieser Frage nichts mehr hinzuzufügen.

Anhang

Mustersatzung

Satzung über die Durchführung von Kommunalstatistiken und die Anordnung der Auskunftspflicht

Inhaltsübersicht

Präambel

§ 1 Zweck

§ 2 Betroffener Bereich und auskunftspflichtige Personen

§ 3 Gegenstand und Umfang der Auskunftspflicht

§ 4 Durchführung der Datenerhebung

§ 5 Verarbeitung und Auswertung der zu erhebenden Angaben

§ 6 Unterrichtung der Einwohner*innen, Auskunft an Presse und Medien,
Unterrichtung der zu Befragenden

§ 7 Ordnungswidrigkeiten und Bußgeldvorschriften

§ 8 Inkrafttreten

Präambel

Aufgrund von § 7 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 i. V. m. § 41 Abs. 1 Satz 2 Bstb. f der Gemeindeordnung* für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV NW 1994, S. 666 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.09.2020 (GV NRW, S. 915.), und § 8 Abs. 2 Satz 1 Statistikgesetz Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.07.2019 (GV NRW, S. 299) sowie Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Bstb. e in Verbindung mit Abs. 2 und 3 sowie Art. 89 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2) hat der Rat der Stadt/Gemeinde .../der Kreistag des Kreises* ... am ... die folgende Satzung beschlossen.

(* für Kreise sind die Bestimmungen der KrO NRW anstelle der GO NRW einzusetzen)

§ 1

Zweck

Die Gemeinde hat im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie die Aufgabe, eine in allen Lebensbereichen zukunftsorientierte, bedarfsgerechte und leistungsfähige Angebots- und Infrastruktur zur Daseinsvorsorge zu gewährleisten und wirtschaftlich zu betreiben. Hierzu ist die Gemeinde auf umfangreiche Angaben zu den persönlichen Verhältnissen, Bedürfnissen und Interessen der Bevölkerung im Gemeindegebiet angewiesen. Zu diesem Zweck erstellt die Gemeinde planungsnotwendige Kommunalstatistiken. Soweit Angaben der Gemeinde nicht bekannt sind und nicht von IT. NRW – Statistisches Landesamt – erlangt werden können, sind sie von den Einwohner*innen und Bürger*innen zu erheben. Hierfür wird eine Auskunftspflicht der zu Befragenden angeordnet.

§ 2

Betroffener Bereich und auskunftspflichtige Personen

Die Auskunftspflicht gilt für das Gebiet der Stadt/Gemeinde .../für den/die Stadt-/Gemeindebezirk/e .../Bebauungsplangebiet ... (oder ein anderes eindeutig abgrenzbares Teilgebiet der Kommune) und die dort im Melderegister mit Haupt- (oder Neben-) wohnung gemeldeten Personen, die am Stichtag für die Erhebung das 18. (oder 15./16.) Lebensjahr vollendet haben. Stichtag ist der

§ 3

Gegenstand und Umfang der Auskunftspflicht

Die auskunftspflichtigen Personen haben wahrheitsgemäß Auskunft über folgende personenbezogene Daten zu erteilen:

- (z. B.) Angaben über Art und Höhe des regelmäßig monatlich verfügbaren Nettoeinkommens aller Einkunftsarten
- (z. B.) Angaben über die für die Einkommenserzielung zwingend notwendigen monatlichen Ausgaben
- (z. B.) Angaben über andere vorgeschriebene monatliche Ausgaben für nicht im eigenen Haushalt lebende Personen
- (z. B.) Angaben zur Höhe der monatlichen Gesamtwohnkosten einschließlich Heiz- und Stromkosten
- (z. B.) ... usw.
- (z. B.) ... usw.
- (z. B.) ... usw.

§ 4

Durchführung der Datenerhebung

Die Erhebung erfolgt schriftlich mittels Fragebogen in der Zeit vom bis durch die Statistikstelle/Erhebungsstelle der Stadt-/Gemeindeverwaltung*. Die Fragebögen sind mit Namen, Geburtsdatum und Anschrift der auskunftspflichtigen Person vorauszufüllen. Den Fragebögen ist ein frei gemachter Briefumschlag für die Rücksendung direkt an die Erhebungsstelle beizufügen. Als Alternative ist eine sicher verschlüsselte Online-Befragung anzubieten, deren Zugangsdaten mit dem Fragebogen zu versenden sind. Die Fragebögen sind so zu versenden, dass ein Antwortzeitraum von 30 Kalendertagen gewährleistet wird. Die Auskunftspflicht gilt als erfüllt, wenn der Fragebogen innerhalb von 6 Wochen nach dem Versanddatum vollständig ausgefüllt bei der Erhebungsstelle eingegangen ist.

Zur stichprobenartigen Überprüfung von Angaben und zur Klärung nicht eindeutiger Angaben setzt die Stadt/Gemeinde .../der Kreis ... Erhebungsbeauftragte ein. Die Auskunftspflicht besteht auch den Erhebungsbeauftragten gegenüber.

(* dies kann auch durch eine andere Kommunalverwaltung erfolgen, vgl. § 21 Abs. 4 Satz 2 LStatG NRW)

§ 5

Verarbeitung und Auswertung der zu erhebenden Angaben

Die Fragebögen und die darin enthaltenen Angaben dürfen ausschließlich in der Erhebungsstelle/Statistikstelle (§ 4) zur Kenntnis genommen, erfasst, gespeichert, ausgewertet und weiterverarbeitet werden. Jeder Zugriff durch andere Personen ist zu verhindern. Sie sind schnellstmöglich zu anonymisieren, hilfsweise zu pseudonymisieren.

§ 6

Unterrichtung der Einwohner*innen, Auskunft an Presse und Medien, Unterrichtung der zu Befragenden

§ 23 Abs. 1 der Gemeindeordnung NRW gilt entsprechend, dies gilt auch für die Unterrichtung der über örtliche Ereignisse berichtenden Medien. Den Fragebögen (§ 4) sind die Pflichtinformationen zur Datenerhebung gemäß Artikel 13 Datenschutz-Grundverordnung beizufügen. Werden diese Informationen auf der Internetseite der Stadt/Gemeinde .../des Kreises ... veröffentlicht, genügt die Nennung des Fundortes im Fragebogen.

Die zu Befragenden sind zusätzlich mit den in § 16 LStatG NRW genannten Informationen zu unterrichten.

§ 7

Ordnungswidrigkeiten und Bußgeldvorschriften

Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

- entgegen § 4 Angaben im Fragebogen nicht, nicht vollständig oder nicht wahrheitsgemäß macht,
- entgegen § 4 den Fragebogen nicht fristgerecht an die Erhebungsstelle zurücksendet,
- entgegen § 4 gegenüber den Erhebungsbeauftragten keine oder unzutreffende Angaben macht oder
- entgegen § 4 die Einsichtnahme in Nachweise von der Befragung umfasster Sachverhalte verweigert.

Die Ordnungswidrigkeit kann mit einem Bußgeld von bis zu eintausend Euro geahndet werden.

Gesetzliche Bußgeld- und Straftatbestände bleiben unberührt.

Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der jeweils gültigen Fassung. Zuständige Behörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG ist der Ober-/Bürgermeister/Landrat.

§ 8

Inkrafttreten

Die Satzung tritt mit dem Tage der Bekanntmachung in Kraft. Sie tritt mit Ablauf des ... außer Kraft.

Ort, Datum, Name Ober-/Bürgermeister*in/Landrat/Landrätin



A

Impressum

Herausgeber

G.I.B. – Gesellschaft für innovative
Beschäftigungsförderung mbH
Im Blankenfeld 4 • 46238 Bottrop
Tel.: +49 (0) 2041 767-0
mail@gib.nrw.de
www.gib.nrw.de

Autoren

Tim Stegmann, Dr. Frank Nitzsche und Eric Janzen

Redaktion

Josef Muth

Gestaltung

Andrea Bosch

Titelfoto

picture alliance/Panther Media/Andriy Popov

ISSN-Nr. 1866-0401 | Oktober 2023