

# Datenbasierte Steuerung: Bedarfe und Möglichkeiten

Ergebnisse einer Befragung von Kommunen,  
die den KECK-Atlas für ihre sozialräumliche  
Berichterstattung nutzen

## Eine Befragung zur Datennutzung der KECK-Kommunen

Das Instrument KECK-Atlas wird von der Bertelsmann Stiftung kostenfrei zur Verfügung gestellt und seit 2008 gemeinsam mit den nutzenden Kommunen weiterentwickelt. Die Bertelsmann Stiftung unterstützt mit dem KECK-Atlas Kommunen dabei, ein kleinräumiges, integriertes Monitoring aufzubauen, öffentliche Diskurse anzuregen und diese zu führen sowie auf der Grundlage vorhandener Daten sozialer, räumlicher und infrastruktureller Benachteiligung entgegenzuwirken.

Der Verein Familiengerechte Kommune hat im Auftrag der Bertelsmann Stiftung eine Befragung bei 16 von 30 Kommunen aus acht Bundesländern, die den KECK-Atlas nutzen, durchgeführt.

### Ziele der Befragung

Ziel der Befragung war es herauszufinden, welche Steuerungsbedarfe die Kommunen

sehen und welche Möglichkeiten und Hemmnisse bei der Datennutzung auftreten, um den KECK-Atlas weiterentwickeln zu können.

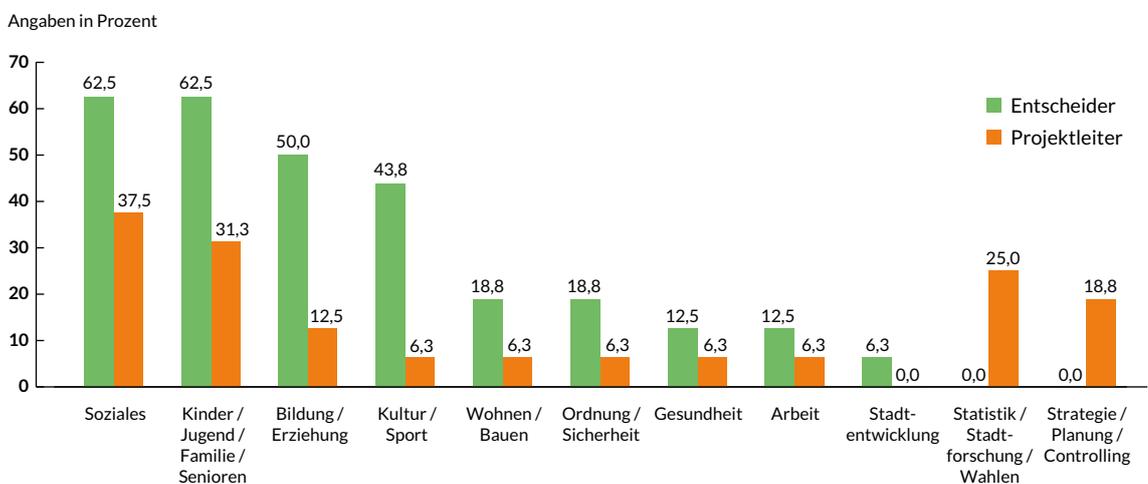
### Methodisches Vorgehen

Die befragten KECK-Kommunen wurden im Hinblick auf das Bundesland sowie auf die Gebietskörperschaft repräsentativ ausgewählt. Die Befragung erfolgte auf der Basis leitfadengestützter Experteninterviews.

Die Interviews wurden im Januar und Februar 2018 durchgeführt und aufgezeichnet.

Interviewt wurden zum einen die Führungskräfte, in deren Zuständigkeitsbereich der KECK-Atlas verortet ist, und zum anderen die für den KECK-Atlas zuständigen Projektleiter. Abbildung 1 zeigt, dass die meisten Interviewpartner sowohl auf der Ebene der Entscheidungsträger als auch auf der Projektleitungsebene vorrangig soziale Themen in ihrem Verantwortungsbereich haben, gefolgt von Themen zu Kindern, Jugendlichen, Familien und Senioren.

ABBILDUNG 1 Verantwortungsbereiche der Interviewpartner



Quelle: Familiengerechte Kommune e.V.

| BertelsmannStiftung

### Kommunen nennen vielfältige Herausforderungen, für die eine Datengrundlage benötigt wird

Die Interviewpartner sprechen vielfältige Herausforderungen an, für deren Bewältigung in den Kommunen Lösungen entwickelt werden müssen und Entscheidungsgrundlagen erforderlich sind (Abbildung 2).

Alle Kommunen nennen mindestens einen Aspekt des demographischen Wandels als Herausforderung, wobei die meisten, über die Hälfte der Kommunen, „bunter“ und mehr als ein Drittel „älter“ werden.

„Bunter“ werden die Kommunen vor allem vor dem Hintergrund der Zuwanderung von Geflüchteten.

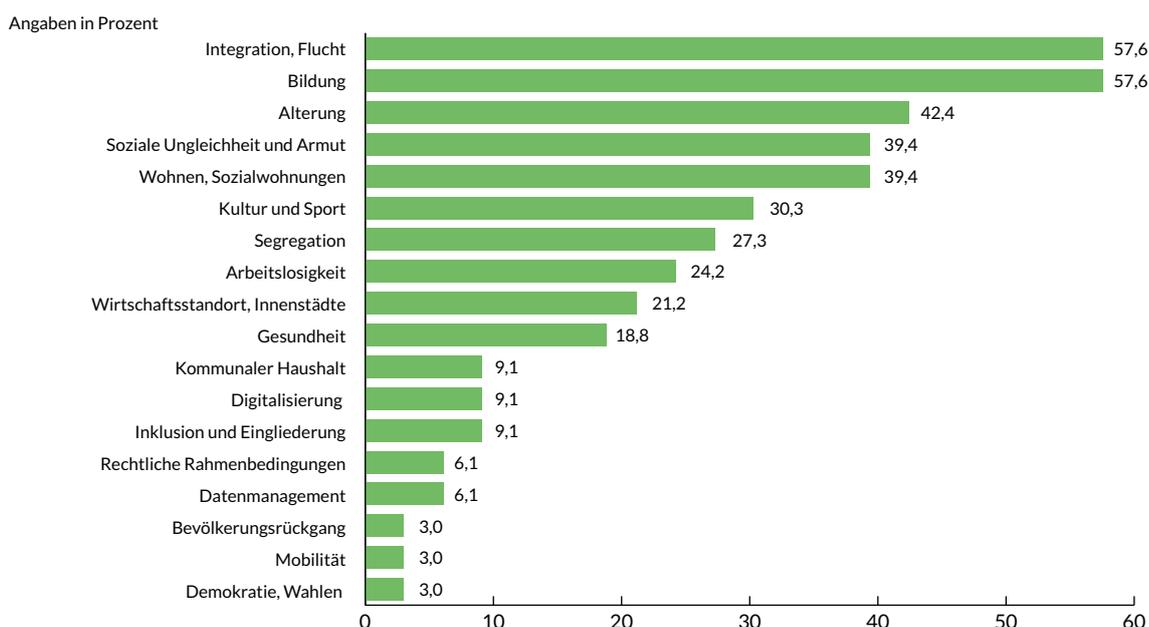
Nachdem die Versorgung mit Wohnraum in den Kommunen überwiegend erfolgt ist,

besteht die aktuelle Herausforderung vor allem in der Integration von Geflüchteten. Hier zeigen sich Entscheidungsbedarfe bezüglich einer angemessenen Unterbringung und Steuerung von Sprach- und Integrationskursen.

Im Hinblick auf die alternde Bevölkerung wird der Bedarf an Mobilität, medizinischer Versorgung, barrierefreiem Wohnraum und an kleinen Wohnungen angegeben.

Drei Viertel der Kommunen sehen in der räumlichen Konzentration von sozialer Ungleichheit und Armut sowohl insgesamt als auch auf bestimmte Altersgruppen bezogen eine Herausforderung. Häufig werden auch Kinder- und Altersarmut sowie Transparenz über soziale Ungleichheit und Armut auf kleinräumiger Ebene als notwendig erachtet, um entsprechend der Bedarfe steuern zu können.

ABBILDUNG 2 Steuerungsbedarfe der interviewten KECK-Kommunen



Quelle: Familiengerechte Kommune e.V.

Über die Hälfte der Kommunen gibt die Bildung, Betreuung und Erziehung als Herausforderung und hier insbesondere die Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots an Betreuungsplätzen im frühkindlichen Bereich, also in Kitas, in der Kindertagespflege und der Ganztagsbetreuung im schulischen Bereich an. Ein paar Kommunen sehen zudem die Segregation in den Bildungseinrichtungen sowie den Aufbau von Präventionsketten als Herausforderung. Die Schaffung von familienunterstützenden Angeboten (dezentrale Beratungsstellen) und Quartiersmanagement wurden ebenso benannt.

Die verschiedenen Aspekte beim Thema Wohnen (barrierefreies Wohnen, bezahlbarer Wohnraum und verstärkte Investitionen in den sozialen Wohnungsbau, Schaffung von entsprechendem Wohnraum für Geflüchtete) sieht mehr als ein Drittel der Kommunen.

Ein Viertel der Kommunen gibt Arbeitslosigkeit als Herausforderung an, insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit und daraus resultierend den Fortzug der Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Einige Kommunen stellt die Gewinnung von Fachkräften vor akute Probleme. Zum Thema Gesundheit sieht ein Fünftel der Kommunen – nicht nur im ländlichen Raum – die medizinische Versorgung der Bevölkerung sowie die integrierte Versorgung als ganzheitliches Konzept als Herausforderung.

Rund ein Drittel der Kommunen legt das Augenmerk auf die Bereitstellung eines attraktiven Kultur-, Sport- und Freizeitangebots. Ein paar Kommunen geben hier Interessenkonflikte beim Mangel an Flächen und der Schaffung attraktiver Sport-, Bewegungs- und Begegnungsmöglichkeiten an.

Als weitere Herausforderungen sehen Kommunen das Thema Inklusion in Kindertagesstätte und Schule, Digitalisierung und den Haushalt der kommunalen Verwaltung sowie die Stärkung der Demokratie an.

### Steuerungsmöglichkeiten und Datennutzung

Knapp 40 Prozent der Interviewpartner bestätigen, dass ein Beschluss des Verwaltungsvorstandes oder des Rates zur Nutzung von Daten zu Steuerungszwecken vorliegt, etwa 10 Prozent geben an, dass es einen derartigen Beschluss nicht gibt und rund die Hälfte der Befragten weiß nichts darüber.

Im Hinblick auf die Organisation der Planung und Steuerung in den Kommunen werden sowohl zentrale als auch dezentrale Lösungen beschrieben.

*„Wir brauchen eine Kultur der datenbasierten Steuerung, denn sonst sind die Daten tot.“*

Einige Kommunen berichten von Strukturen, die für eine integrierte Planung aufgebaut worden sind bzw. aufgebaut werden.

Dafür wird eine integrierte Steuerungsgruppe aus den Fachbereichsleitungen mit einer koordinierenden Stelle und darunter eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Indikatoren festlegen. In anderen Kommunen ist die datenbasierte Planung als Stabsstelle an die Fachbereichsleitungen angedockt.

## Hemmnisse und Möglichkeiten beim Aufbau einer Datenkultur

Nur wenn sich die Verwaltungsspitze, wie (Ober-)Bürgermeister, Beigeordnete, Amts- und Fachbereichsleitungen hinter das Thema stellt, ein Konzept hat und Strukturen festlegt (z. B. eine Steuerungsgruppe, die die Umsetzung begleitet), entsteht eine Kultur, bei der auf der Grundlage von Daten Taten entstehen.

*„Man braucht einen langen Atem. Das geht nicht von jetzt auf gleich.“*

Die befragten KECK-Kommunen berichten von verschiedenen Hindernissen beim Aufbau eines integrierten Monitorings. Besonders große Vorbehalte sind in Bezug auf eine Stigmatisierung durch Transparenz sowie die Sorge um den Verlust der Interpretationshoheit über die Daten zu verzeichnen.

Zwei Drittel der Kommunen geben den Datenschutz auf verschiedenen Ebenen als Hindernis an – sowohl innerhalb einer Verwaltung bei fachbereichsübergreifender Arbeit, zwischen Gebietskörperschaften (Kreis und kreisangehörige Kommune), zwischen Kommunen und dem Land oder den Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit.

Gleichzeitig weisen einige Kommunen auf Lösungsansätze hin, um Datenschutzproblemen zu begegnen: die Orientierung an Gesetzestexten, den Einbezug des kommunalen Datenschutzbeauftragten und die Einrichtung abgeschotteter Statistikstellen.

Als weitere Hemmnisse für mehr datenbasierte Steuerung werden Personalmangel und/oder fehlende Kompetenzen in Bezug auf Datenerhebung, -analyse und -pflege genannt. Hinzu kommen mangelnde Sensibilität für datenbasierte Steuerung auf Führungsebene sowie die fehlende strategische Umsetzung durch das Diktat der jährlichen Haushaltsplanung.

Als hilfreich für eine stärkere Orientierung an einer datenbasierten Steuerung wurden von den Kommunen eine externe fachliche Begleitung und textliche Berichtsformate im Rahmen des Instrumentes KECK-Atlas empfunden.

Eine weitere Herausforderung für datenbasierte Steuerung in den Kommunen ist es, die kommunale Politik einzubinden und diese für eine Veröffentlichung mitunter kritischer Daten im Rahmen der Berichterstattung zu gewinnen.

Viele Kommunen sehen Impulse aus der Öffentlichkeit als günstige Voraussetzung für eine datenbasierte kommunale Gesamtstrategie. Verwaltung und Politik stehen so unter öffentlichem Druck, konkrete Ziele und Maßnahmen zu beschließen. Kommunen haben auch gute Erfahrungen bei der Überzeugung von Skeptikern gemacht, indem sie anhand der Daten für die Akquise von Fördermitteln den Mehrwert datenbasierter Steuerung aufzeigen.

## Bedeutung organisatorischer Strukturen

Die Datenzugänge der Kommunen, die den KECK-Atlas nutzen, hängen vom jeweiligen Bundesland, von der jeweiligen Gebietskörperschaft (Kreis/kreisfreie bzw. kreisange-

hörige Kommune) sowie von der internen Verortung des KECK-Atlas ab. So haben Kommunen, in denen der KECK-Atlas direkt in einer abgeschotteten Statistikstelle verortet ist, einen besseren Zugang zu den Daten. Die Erstellung einer Gebietsgliederung für die Nutzung kleinräumiger Daten hingegen ist insbesondere für kleinere, kreisangehörige Kommunen zu Beginn mit großem Aufwand verbunden.

### Relevante Datenquellen – schwierige Datenlage

#### Bevölkerung

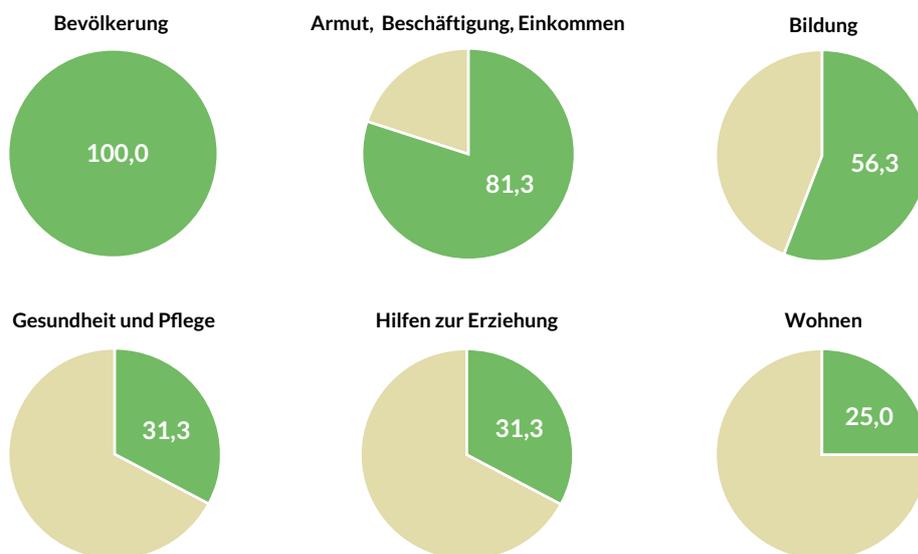
Angaben über die Altersstruktur und das Geschlecht der Bevölkerung sind in der Regel aus den eigenen Einwohnermelderegistern gut zugänglich. Daten über den Migrationshintergrund sind mit mehr Herausforderun-

gen verbunden, weil diese erst berechnet werden müssen und es dazu verschiedene Vorgehensweisen gibt. Ein ähnliches Problem besteht bezüglich der Haushaltsstruktur (z. B. alleinerziehend, Anzahl der Kinder).

Die Kommunen, die differenziertere Informationen über Haushaltsstrukturen oder Migrationshintergründe abbilden, nutzen verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten, wie z. B. das Kommunale Statistische Informationssystem (KOSIS), oder kaufen die Daten zur Haushaltsstruktur z. B. bei der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) ein, um Informationen über die kreisangehörigen Kommunen zu bekommen. Diese Daten sind aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken allerdings keine adressscharfen Daten über die Bevölkerungsstruktur (Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit), sodass Haushaltsstrukturen nicht generiert werden können.

ABBILDUNG 3 Themenbereiche der von KECK-Kommunen am häufigsten genutzten Datenquellen

Angaben in Prozent



Quelle: Familiengerechte Kommune e.V.

| BertelsmannStiftung

## Armut, Beschäftigung, Einkommen

80 Prozent der befragten KECK-Kommunen nutzen vorhandene Daten für Auswertungen zum Thema Armut bzw. Beschäftigung. Andere Kommunen müssen diese Daten bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) einkaufen. Daten über ALG-I-Empfänger und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte müssen alle Kommunen bei der BA einkaufen. Einige Kommunen nutzen außerdem Daten der Sozialhilfe gemäß SGB XII. Kommunen, die nach dem Optionsmodell arbeiten, verfügen über Daten zum SGB-II-Bezug und können diese selbstständig auswerten.

## Gesundheit und Pflege

Ein Drittel der befragten KECK-Kommunen verfügt über Daten zum Thema Gesundheit.

Diese Daten stammen aus den Schuleingangsuntersuchungen, die eine sehr gute Datengrundlage bieten, aber nur in wenigen Kommunen verfügbar sind. Der Zugang zu diesen Daten ist in Nordrhein-Westfalen über das Landeszentrum Gesundheit möglich, wobei es auch dort Zugangsprobleme aufgrund des Datenschutzes bei kreisangehörigen Kommunen geben kann.

Über die Schuleingangsdaten hinaus äußern die meisten Kommunen großes Interesse an den Daten der Krankenkassen, wie z. B. Erhebungen zu einzelnen Diagnosen (Schlaganfälle etc.). Diese sind nur auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte verfügbar, jedoch nicht auf kleinräumiger Ebene.

Den interviewten Kommunen fehlen außerdem Daten zum Thema Pflege auf kleinräumiger Ebene. Von den statistischen Landesämtern werden die Pflegedaten nur auf Kreisebene zur Verfügung gestellt.

## Bildung

Die Kommunen, die Kita-Daten im KECK-Atlas nutzen, verwenden eigene Verwaltungsdaten, die zur Abrechnung mit dem Land herangezogen werden. Zwei Kommunen nutzen die Daten des Kita-Dokumentationssystems „Kompetenzen und Interessen von Kindern“ (KOMPIK) auf der Ebene der Einrichtungen und der Sozialräume. Dadurch werden vielfältige Informationen über die Entwicklung, Kompetenzen und Interessen von Kindern erhoben. Amtliche Daten zur frühkindlichen Bildung sind zurzeit nicht für kommunale Steuerungszwecke nutzbar, da diese von den Einrichtungen direkt an das jeweilige Statistische Landesamt gesendet werden. Dies bedauern die Kommunen nachdrücklich, weil sie aufgrund dessen sehr umfangreiche Daten, die für kleinräumige Analysen überaus vielversprechend sind, mit entsprechend hohem Aufwand selbst erheben müssen.

Die amtlichen Schuldaten werden nur von wenigen Kommunen genutzt. In einigen Bundesländern haben Kommunen die Möglichkeit, diese Daten vom Statistischen Landesamt entweder auf Schulebene oder als pseudonymisierte Einzeldaten zurückzukaufen. Dies ist jedoch nicht allen Kommunen bekannt. Kommunen jedoch, die diese Daten nutzen, weisen auf deren methodische Schwierigkeiten hin (z. B. Definition des Migrationshintergrundes oder Erfassung der besuchten Schule und nicht des Wohnortes).

## Hilfen zur Erziehung

Ein Drittel der befragten Kommunen nutzt die amtlichen Daten zu den Hilfen zur Erziehung (HzE) auf kleinräumiger Ebene. Diese Informationen liegen den Kommunen vor, da sie für die Leistungsgewährung zuständig

und damit im Rahmen der amtlichen Statistik auskunftspflichtig sind.

## Wohnen

Ein Viertel der Kommunen nutzt Daten zum Thema Wohnen. Eine Kommune berichtet, dass es durch eine Kooperation mit dem Statistischen Landesamt möglich ist, die amtlichen Daten zum Wohngeld kleinräumig zu erhalten. Zum Thema Wohnen nutzen einige Kommunen die Möglichkeit, Daten zu kaufen (z. B. der Firma Microm). Diese enthalten neben Informationen über Kaufkraft und Milieus auch Daten zum Wohneigentum.

## Resümee und Ausblick

Es benötigt ein gemeinsames Grundverständnis in Politik und Verwaltung, damit aus Daten Taten werden: eine Übereinkunft von Politik und Verwaltung, im besten Fall ein Beschluss, um ein integriertes, kleinräumiges Monitoring aufzubauen. Mit diesen Daten und einer bereichsübergreifenden, qualitativen Bewertung lässt sich die Grundlage einer bedarfsorientierten Steuerung schaffen.

Zudem zeigt die Befragung, dass die Datennutzung zwischen den Gebietskörperschaften erheblich variiert. Deshalb ist für den Aufbau einer kleinräumigen Datenbasis Transparenz über die – nach Verfasstheit der Kommune differenzierten – Datenquellen und Nutzungsmöglichkeiten erforderlich. Ebenso fehlen teilweise Informationen zu Datenschutzgrundlagen und zu Möglichkeiten zur Einrichtung einer abgeschotteten Statistikstelle, um den Datenzugang zu erleichtern. Hier können weitere Handreichungen sowie standardisierte Vorlagen für Berichtsformate eine Unterstützung darstellen.

## Adresse | Kontakt

© Juli 2018

### Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

### Familiengerechte Kommune e.V.

Südring 8  
44787 Bochum

## Ansprechpartnerinnen

### Hanna Münstermann

Bertelsmann Stiftung  
Telefon +49 5241 81-81278  
hanna.muenstermann@  
bertelsmann-stiftung.de

### Nora Jehles

Familiengerechte Kommune e.V.  
Telefon +49 234 68718171  
nora.jehles@familiengerechte-kommune.de

[www.keck-atlas.de](http://www.keck-atlas.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)