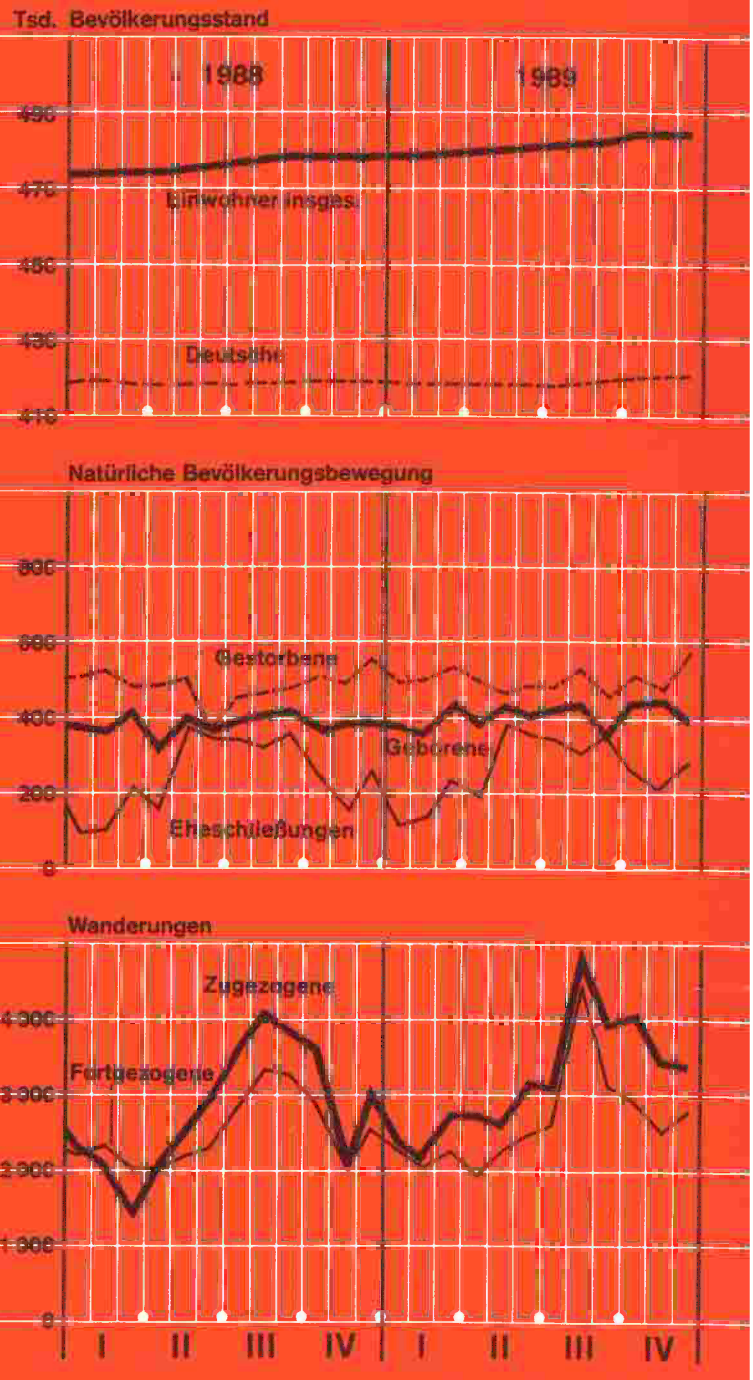
1234'89

Statistische Nachrichten

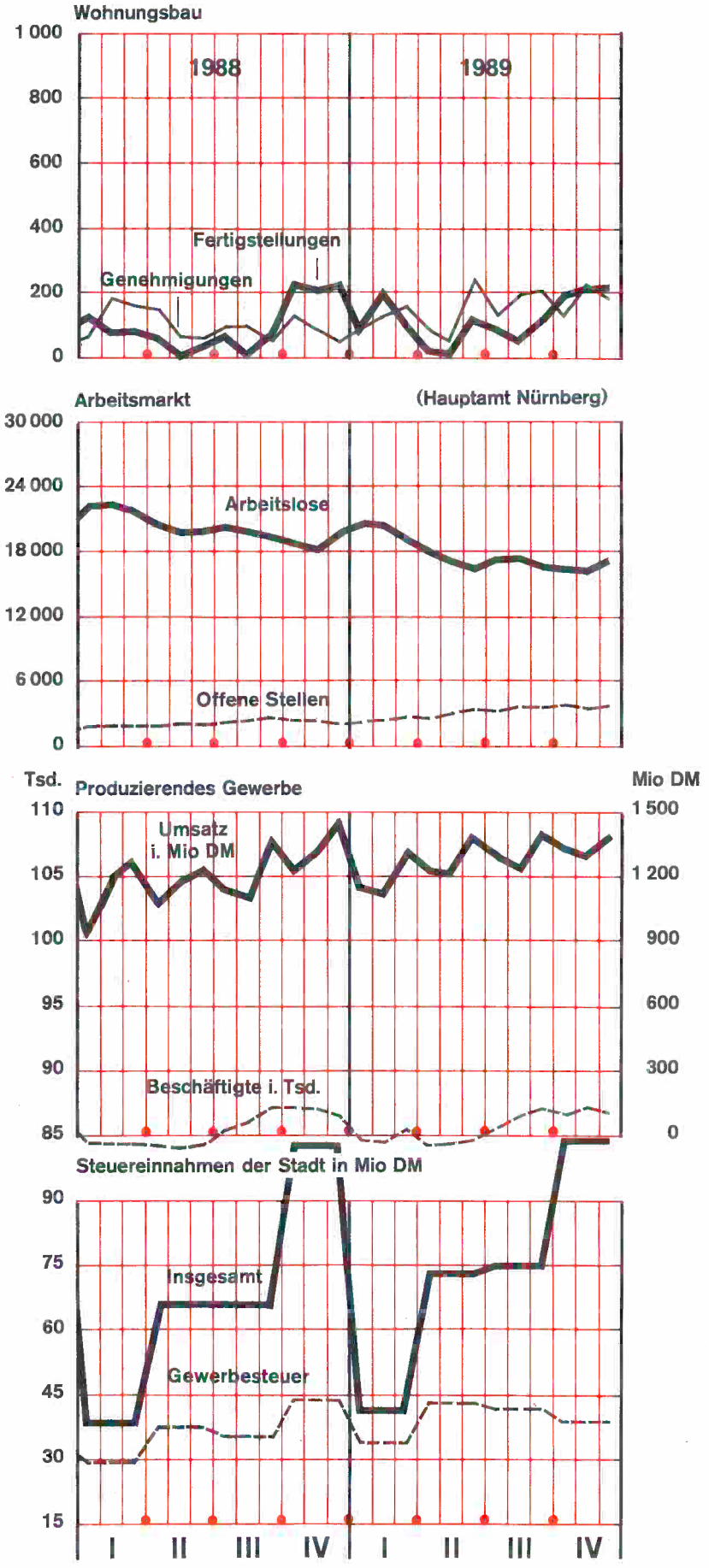
der Stadt Nürnberg



Beitrag:

Inhalt und Realisierung einer Sozialhilfestatistik für Zwecke der kommunalen Sozialpolitik

Amt für Stadtforschung
und Statistik


Wohnungsbau
1 000
800
600
400
200
0
1988
1989
Fertigstellungen
Genehmigungen
Arbeitsmarkt
(Hauptamt Nürnberg)
30 000
24 000
18 000
12 000
6 000
0
Arbeitslose
Offene Stellen
Tsd.
Produzierendes Gewerbe
Mio DM
110
105
100
95
90
85
1 500
1 200
900
600
300
0
Umsatz
i. Mio DM
Beschäftigte i. Tsd.
Steuereinnahmen der Stadt in Mio DM
90
75
60
45
30
15
Insgesamt
Gewerbesteuer
I
II
III
IV
I
II
III
IV

Inhalt

	Seite
Gebiets- und Bevölkerungsstand	2*
Bevölkerungsbewegung	3*
Bau- und Wohnungswesen	6*
Wirtschaft	7*
Preise und Preisindices	10*
Bildung und Kultur	11*
Gesundheitswesen	12*
Sozialwesen	14*
Verkehr	15*
Versorgung und Entsorgung	17*
Öffentliche Sicherheit	18*
Kommunalfinanzen	19*
Inhalt und Realisierung einer Sozialhilfestatistik für Zwecke der kommunalen Sozialpolitik	3

Erläuterungen

Alle Angaben beziehen sich auf das Gebiet der Stadt Nürnberg nach dem neuesten Stand, soweit nichts anderes vermerkt ist. Bestandszahlen gelten für das Ende der jeweiligen Berichtszeit. Soweit vorliegend, werden die Daten des Statistischen Landesamts, im übrigen eigene Daten und Meldungen städtischer und außerstädtischer Stellen veröffentlicht. Auf letztere ist jeweils besonders hingewiesen.

Zeichenerklärung:

–	Zahlenwert genau Null
	Zahlenwert unbekannt oder Veröffentlichung nicht möglich
0	Zahlenwert weniger als die Hälfte der verwendeten Einheit
r	berichtigte Angabe
s	Schätzwert

Herausgeber:
Stadt Nürnberg,
Amt für Stadtforschung und Statistik,
Unschlittplatz 7 a, 8500 Nürnberg

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet

Auskunftsdienst (0911) 162843
(Zimmer 17)

Siegfried Maaß, Klaus Trutzel, Kerstin Killian

Inhalt und Realisierung einer Sozialhilfestatistik für Zwecke der kommunalen Sozialpolitik 1) 2)

1) Die vorliegende Untersuchung ist die fünfte Veröffentlichung im Rahmen des Projekts "Untersuchungen zur Armut und Sozialhilfebedürftigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Stadt Nürnberg", das von Prof. Dr. S. Maaß, Lehrstuhl für Statistik I der Universität Erlangen-Nürnberg und Dipl.Kfm. K. Trutzel, Leiter des Amtes für Stadtforschung und Statistik der Stadt Nürnberg, geleitet wird. Die vorliegende Studie basiert auf der Diplom-Arbeit von Frau cand. rer. pol. K. Killian

2) Diese Studie wurde durch Mittel der Hans-Frisch-Stiftung gefördert.

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Einführung

1. Problemstellung und Inhalt der vorliegenden Studie 7
   1.1 Die "Neue Armut" als Auslöser des Projekts zur Untersuchung der Armut und Sozialhilfebedürftigkeit in Nürnberg 7
   1.2 Die bisher im Rahmen des Projekts vorgelegten Studien 8
   1.3 Der Inhalt der vorliegenden Untersuchung 8

2. Aufbau und Aufgaben der Sozialhilfe 9
   2.1 Grundkonzeption der Sozialhilfe 9
   2.2 Struktur der Sozialhilfearten 10
      2.2.1 Hilfe zum Lebensunterhalt 10
      2.2.2 Hilfe in besonderen Lebenslagen 10

II. Die inhaltliche Überarbeitung der Sozialhilfestatistik

3. Darstellung und Analyse der bestehenden Sozialhilfestatistiken 11
   3.1 Zusammenstellung der bestehenden Sozialhilfestatistiken 11
      3.1.1 Die amtliche Zählblattstatistik 11
      3.1.2 Statistische Sondererhebungen 11
      3.1.3 Die kommunale Sozialhilfestatistik 12
   3.2 Schwachstellen der Sozialhilfestatistik 12
      3.2.1 Aktualisierung des Datenangebotes 12
      3.2.2 Mangelnde Nutzung vorhandener Daten im Sozialamt 12
      3.2.3 Erschwerter Zugang zu unterschiedlichen Datenquellen 13
      3.2.4 Problem- und Bedarfsorientierung der statistischen Auswertungen 13
      3.2.5 Mangelnde regionale Vergleichbarkeit der Daten 13
      3.2.6 Inhaltliche Schwächen der Sozialhilfestatistik 13

4. Anforderungen an die Sozialhilfestatistik aus Sicht der Sozialpolitik 14
   4.1 Die Sozialhilfestatistik als Informationslieferant für die Sozialpolitik 14
   4.2 Merkmale des sozialhilfebedürftigen Haushalts und seiner Mitglieder 14
   4.3 Die Umwelt des sozialhilfebedürftigen Haushalts 15
      4.3.1 Die gesamtwirtschaftliche Umwelt 15
      4.3.2 Die soziale Umwelt 16
         4.3.2.1 Der soziale Wandel im Bereich der Familie 16
         4.3.2.2 Der Altersaufbau der Bevölkerung 17
      4.3.3 Die politische Umwelt 18

5. Einsatzmöglichkeiten der Sozialhilfestatistik im Sozialamt 18
   5.1 Beschreibung der Arbeitsabläufe im Sozialamt 18
   5.2 Anforderungen an eine verbesserte Sozialhilfestatistik 19
      5.2.1 Der Nutzen der Sozialhilfestatistik für die Sozialhilfesachbearbeiter 19
      5.2.2 Anforderungen von Seiten der Leitung des Sozialamtes 19
         5.2.2.1 Informationen für das Personalmanagement 19
         5.2.2.2 Standardinformationen zur Lage und Entwicklung der kommunalen Sozialhilfe 19

6. Konzeptentwurf der kommunalen Sozialhilfestatistik 21
   6.1 Merkmale, die für jede Person der Haushaltsgemeinschaft zu erfassen sind 21
   6.2 Merkmale, die für die gesamte Bedarfsgemeinschaft erhoben werden 23
   6.3 Der Ursachenerhebungsbogen 23
      6.3.1 Das Konzept des Ursachenerhebungsbogens 23
      6.3.2 Die Ergebnisse eines Probeeinsatzes des Erhebungsbogens 25
   6.4 Die Abbildung der Problemgruppen mit Hilfe des Soll-Datenkatalogs 25

7. Die rechtliche Zulässigkeit der Erstellung einer kommunalen Sozialhilfestatistik 25

8. Ausblick: Die Einordnung der kommunalen Sozialhilfestatistik in das kommunale statistische Informationssystem 26

Seite

III. Die Umsetzung der verbesserten kommunalen Sozialhilfestatistik in der Sozialverwaltung

9. Beurteilungskriterien für die Realisierungsmöglichkeiten der kommunalen Sozialhilfestatistik 28
9.1 Problemstellung 28
9.1.1 Der Arbeitsablauf und Datenfluß bei der Bearbeitung eines Sozialhilfefalls 28
9.1.2 Die für die Sozialhilfestatistik relevanten Datenflußstationen 29
9.2 Das Vorgehen bei der Überprüfung der unterschiedlichen Sachbearbeitungssysteme auf die Umsetzungsmöglichkeiten der kommunalen Sozialhilfestatistik 29
9.2.1 Die einzelnen Systeme zur Unterstützung der Sozialhilfesachbearbeitung im Überblick 29
9.2.2 Kriterienmuster für die Prüfung der einzelnen Systeme auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten der kommunalen Sozialhilfestatistik 29

10. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei manueller Sozialhilfesachbearbeitung: Das Sozialhilfebeobachtungssystem der Stadt Freiburg im Breisgau 30
10.1 Die Grundzüge des Sozialhilfebeobachtungssystems 30
10.2 Der Prozeß des Sozialhilfebeobachtungssystems 30
10.2.1 Der monatliche Arbeitsablauf 30
10.2.2 Der Arbeitsablauf am Jahresende 32
10.3 Der Statistik-Datensatz des Beobachtungssystems 32
10.3.1 Die Merkmale des Freiburger Datensatzes 32
10.3.2 Der Freiburger Datensatz im Vergleich zum hier vorgestellten Entwurf 32
10.3.3 Möglichkeiten zur Erweiterung des Datensatzes 34
10.4 Möglichkeiten zur Auswertung des Datensatzes 34
10.5 Die Schnittstelle Kommunales Statistisches Amt Freiburg i. B. - Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 34
10.6 Abschließende Betrachtung 34

11. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei Einsatz von Zentraler Stapelverarbeitung im Verwaltungsvollzug 35
11.1 Das Grundprinzip der Stapelverarbeitung 35
11.2 Stärken und Schwächen der Stapelverarbeitungsprogramme 35
11.3 Die Umsetzung der Sozialhilfestatistik mit Hilfe der Stapelverarbeitung 36
11.3.1 Die Erfüllung der inhaltlichen Anforderungen an die Sozialhilfestatistik 36
11.3.2 Statistische Auswertungen der im Stapelverarbeitungsverfahren gespeicherten Daten 36
11.3.3 Aufbau eines HESSIAS-Informationssystems - Sozialamt Wiesbaden 37
11.4 Abschließende Betrachtung 37

12. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei Einsatz von On-Line-Datenerfassung für Stapelverarbeitungsverfahren 38
12.1 Grundzüge und Beurteilung der On-Line-Datenerfassung für Stapelverarbeitung 38
12.2 Auswirkungen der On-Line-Datenerfassung auf die Sozialhilfestatistik 38
12.3 Zusammenfassung 38

13. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei computergestützter Sozialhilfesachbearbeitung: Das Dialogsystem PROSOZ 38
13.1 Arbeitsablauf und Leistungsumfang des Dialogsystems 39
13.2 Datenverarbeitungsorganisation und -technik 39
13.2.1 Vernetzte Arbeitsplatzrechner (PC) 39
13.2.2 Kombinierte PC-Großrechner-Lösung 40
13.3 Die Erfassung der Statistik-Daten 40
13.3.1 Die Doppelfunktion der im System gespeicherten Daten 40
13.3.2 Zusätzlich erhobene Daten 40

Seite

13.4 Der Statistikdatensatz des Programmpaktes PROSOZ 41
13.4.1 Die Ursachen der Hilfebedürftigkeit 41
13.4.2 Der Datensatz für programminterne statistische Auswertungen 41
13.4.3 Der Übergabedatensatz an Fremdsoftware 41
13.4.4 Der Übergabedatensatz im Vergleich 41
13.4.5 Erweiterung des Datensatzes 42
13.5 Auswertungsmöglichkeiten 42
13.5.1 Programminterne Auswertungsmöglichkeiten 42
13.5.2 Der Übergabedatensatz an Fremdsoftware zur freien Auswertung im ASCII-Standardformat 42
13.5.3 Abfragen der Sachbearbeiter 42
13.6 Die Erstellung der amtlichen Zählblattstatistik mit Hilfe von PROSOZ 43
13.7 Abschließende Betrachtung 43

14. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei der Unterstützung der Sozialhilfesachbearbeitung durch weitere Dialogsysteme 43
14.1 Das Sozialhilfeverfahren der AKDB 44
14.1.1 Die Umsetzung der Sozialhilfestatistik durch das Sozialhilfeverfahren der AKDB 44
14.1.2 Zusammenfassung 45
14.2 Das Dialogsystem NCR SOZIAL 45
14.2.1 NCR SOZIAL und die Sozialhilfestatistik 45
14.2.2 Zusammenfassung 45
14.3 Die Dialogunterstützte Sachbearbeitung in der Sozialhilfe - Eine Gemeinschaftsentwicklung der niedersächsischen Datenzentralen 45
14.3.1 Das Verhältnis des Dialogsystems zur Sozialhilfestatistik 46
14.3.2 Zusammenfassung 46
14.4 Weitere Entwicklungen 46

15. Ausblick: Empfehlungen zur schrittweisen Eingliederung 47

Literaturverzeichnis 48

I. Einführung

1. Problemstellung und Inhalt der vorliegenden Studie

1.1 Die "Neue Armut" als Auslöser des Projekts zur Untersuchung der Armut und Sozialhilfebedürftigkeit in Nürnberg

Der hier vorgelegte Bericht ist der fünfte Beitrag im Rahmen des Projekts "Untersuchungen zur Armut und Sozialhilfebedürftigkeit, unter besonderer Berücksichtigung der Stadt Nürnberg". Ausgelöst wurde das Projekt durch die wachsende Bedeutung der Armut und Sozialhilfebedürftigkeit in unserem Lande, die durch das Schlagwort "Neue Armut" charakterisiert wird.

Die Bezeichnung "Neue Armut" wurde durch H. Geißler Mitte der siebziger Jahre in der sozialpolitischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland geprägt. Er stellte fest, daß die damals zu beobachtende Steigerung der Armut vor allem auf neue Ursachen zurückzuführen sei. Geißler charakterisierte die "Neue Soziale Frage" anhand der betroffenen Personengruppen wie folgt: Weibliches Geschlecht, Alter und Kinderreichtum (Geißler, 1976, S. 28f). Von Armut betroffen sind besonders Haushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand: Frauen, deren Rente nicht ausreicht oder geschiedene oder getrennt lebende Frauen. Alte Menschen, darunter insbesondere Frauen, sind häufig von Armut betroffen, sowie kinderreiche Familien. Geißler weist darauf hin, daß auch Armutsanalysen anderer Länder zu den gleichen betroffenen Personengruppen führen (Geißler, 1976, S. 29).

Zu den bereits genannten Ursachen der Armut kam Ende der siebziger Jahre mit der Arbeitslosigkeit eine weitere hinzu, die die Armut dramatisch erhöhte. Als Folge stieg die Zahl der Menschen stark an, die ihre materiellen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können oder unter seelischen Aspekten der Armut leiden. Selbst wenn durch die Sozialhilfe die wichtigsten materiellen Bedürfnisse befriedigt werden können, leiden die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen darunter, daß sie, obwohl sie Willens und in der Lage sind zu arbeiten, ihren Lebensunterhalt nicht durch eigene Arbeit verdienen können. Soziale Kontakte dieser Menschen werden geringer. Die damit verbundenen seelischen Probleme werden von A. Kovacic in seinem Buch "Suppe genug, aber Seele kaputt" drastisch dargelegt. Die schlimmen seelischen Folgen einer langen Dauer der Arbeitslosigkeit bleiben nicht auf die arbeitslosen Personen beschränkt, sondern erfassen auch alle Mitglieder ihrer Familien. In einer Untersuchung über Kinder arbeitsloser Eltern wurde eine Vielzahl von Auswirkungen beobachtet: Rückgang der Schulleistungen, psychosomatische Erkrankungen und eine generelle Zunahme von Eigentumsdelikten (Zenke, Ludwig, 1985, S. 272).

Wie sehr die genannten Faktoren in der täglichen Arbeit der kommunalen Sozialpolitik von Bedeutung sind, zeigt ein Bericht des Referats für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg über ein Projekt zur Wiedereingliederung von langfristig arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in das Arbeitsleben. Sozialhilfeempfänger bewerben sich freiwillig um Arbeitsplätze, die im Rahmen des Programms "Hilfe zur Arbeit" geschaffen werden. In Bewerbungsgesprächen wurden u.a. folgende Fragen besprochen (Stadt Nürnberg, Referat für Jugend, Familie und Soziales, 1989, S. 5):

- Kenntnisse, Qualifikation, Berufstätigkeiten
- Klärung der wirtschaftlichen Lage (Schulden, andere Verpflichtungen)
- Beschäftigungshindernisse (z.B. Erwartung eines Strafantritts)
- Wohnungssituation (Wohnungslosigkeit, drohende Räumungsklage)
- Allgemeiner gesundheitlicher/psychischer Zustand (Erkennen von Suchtabhängigkeiten, Krankheiten, Behinderungen, leistungsmindernde Verhaltensweisen)
- Vorstellungen über die Art der Arbeit und vorliegende Angebote an Beschäftigungsstellen

Für die Durchführung der Erfolgskontrolle des Programms "Hilfe zur Arbeit" wurden die in die Maßnahmen einbezogenen Personen in der folgenden Weise nach dem sozialen Umfeld gegliedert (Stadt Nürnberg, Referat für Jugend, Familie und Soziales, 1989, Anlage 4):

a) Alleinerziehende Frauen - Mitte Zwanzig bis Ende Dreißig (Schule - angefangene bzw. beendete Berufsausbildung - Heirat - Kinder - Scheidung); Im Anschluß an die Scheidung: Sozialhilfebezug - sozialer Abstieg;
Probleme dieser Gruppe: fehlende Berufserfahrungen durch die jahrelange Pause, Schwierigkeiten bei der Kinderbetreuung während der Arbeitszeit;

b) Alleinstehende Männer - Mitte Dreißig bis Mitte Fünfzig - oft aus der Bahn geworfen durch persönliche Schicksalsschläge (Scheidung, Tod des Partners oder der Eltern usw.). Folge: Vereinsamung - erhöhter Alkoholkonsum mit steigender Tendenz - Arbeitsplatzverlust - Obdachlosigkeit - totales Abgleiten;
Probleme dieser Gruppe: fehlendes Selbstvertrauen, fehlende Primärarbeitstugenden (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit), Schulden;

c) Junge Leute (männlich oder weiblich): Haupt- bzw. Sonderschulabschluß - keine Berufsausbildung - keine bzw. nur kurze Arbeitsverhältnisse - teilweises Abgleiten in die Kleinkriminalität;
Probleme dieser Gruppe: fehlendes Selbstwertgefühl oder übersteigertes Selbstbewußtsein, Belastung durch problematische Familienverhältnisse, fehlende Arbeitstugenden;

d) Sonderfälle:
- ehemalige Prostitutierte
- ehemalige Drogenabhängige
- Hochschulabsolventen
- ausländische Mitbürger
- früher selbständige Geschäftsleute nach Scheitern der beruflichen Existenz

Diese Kategorisierung erinnert stark an die eingangs gegebenen Charakterisierungen der von "Neuer Armut" betroffenen Menschen.

1.2 Die bisher im Rahmen des Projekts vorgelegten Studien

Mit dem Ziel, der Sozialpolitik statistische Entscheidungshilfen zu liefern, wurden im Rahmen des Projekts bisher folgende Berichte vorgelegt:

1. Bericht

"Konzepte zur Armut und Sozialhilfebedürftigkeit - Statistische Auswertungsmöglichkeiten für die Stadt Nürnberg" (veröffentlicht in: Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik: Statistische Nachrichten, 3/1985).

In dieser Studie wurden Definitionen und Konzepte der Armut und Sozialhilfebedürftigkeit dargelegt; die im Bundesgebiet derzeit häufig als Ursachen oder Folgen der Sozialhilfebedürftigkeit auftretenden demographischen und sozioökonomischen Merkmale von Sozialhilfeempfängern wurden geschildert und quantitativ belegt. Im Lichte dieser Ergebnisse wurden die statistischen Auswertungsmöglichkeiten untersucht, die angesichts der zur Verfügung stehenden Daten für die Stadt Nürnberg gegeben sind. Diese Auswertungsmöglichkeiten erwiesen sich als sehr beschränkt.

2. Bericht

"Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit in der Stadt Nürnberg im September 1985" (veröffentlicht in: Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik: Statistische Nachrichten, S3/1987).

Diese Studie stellt die Auswertungen einer Sondererhebung der Kommunalen Spitzenverbände und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung über den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit im September 1985 für die Stadt Nürnberg dar. Die von Arbeitslosigkeit betroffenen Sozialhilfeempfänger wurden nach demographischen, ökonomischen und sozialen Merkmalen charakterisiert. Insbesondere war es durch diese Sondererhebung möglich, die demographischen und sozialen Merkmale mit den ökonomischen zu verknüpfen, um die Sozialhilfebezüge einzelner Haushaltstypen und die Gesamtbelastung des Sozialetats der Stadt Nürnberg durch Zahlungen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger für den Untersuchungsmonat zu schätzen. Die verfügbaren Daten erlauben keine regelmäßigen Angaben in dieser Weise.

3. Bericht

"Überlegungen zu einer Erweiterung und Verbesserung der Sozialhilfestatistik" (veröffentlicht in: Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik: Statistische Nachrichten, 3/1987)

In diesem Beitrag wurde versucht, ausgehend von den Aufgaben der Kommunen bei der Bekämpfung der Armut, den für sozialpolitische Maßnahmen erforderlichen statistischen Informationsbedarf zu erörtern und einen aus dieser Sicht notwendigen Merkmalskatalog vorzustellen.

4. Bericht

"Ist der Nürnberger Sozialhilfe-Regelsatz angemessen?" (veröffentlicht in: Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik: Statistische Nachrichten, 3/1988)

Diese Studie ist im wesentlichen eine preisstatistische Arbeit. Ausgangspunkt waren die Einzelpositionen des Warenkorbs der Sozialhilfe für einen Haushaltsvorstand. Die darin angegebenen Verbrauchsmengen der einzelnen Güter wurden mit den für Nürnberg gültigen Preisen bewertet; die so erhaltenen Wertangaben wurden addiert, diverse Zuschläge und Abschläge wurden berücksichtigt und so gelangte man zu einer Angabe für den Eckregelsatz der Sozialhilfe. Ziel dieser Arbeit war, eine Entscheidungsgrundlage für die jährlich erforderliche Festlegung des Eckregelsatzes bereitzustellen; die ausführliche Darstellung der hierfür erforderlichen Berechnungsmethode in diesem Beitrag soll eine jährliche Neuberechnung dieser Entscheidungsgrundlage ermöglichen.

1.3 Der Inhalt der vorliegenden Untersuchung

Nach der Darstellung der Problemstellung wird Teil I der Untersuchung durch eine Beschreibung der Aufgaben und der Funktionsweise der Sozialhilfe (Kapitel 2) abgeschlossen.

Der Rest der Untersuchung ist in zwei weitere Hauptteile gegliedert. Teil II beschäftigt sich mit der inhaltlichen Überarbeitung der Sozialhilfestatistik. Begonnen wird mit der Darstellung und kritischen Betrachtung des derzeitigen Standes der Sozialhilfestatistik (Kapitel 3). Im Anschluß daran werden Anforderungen an die Sozialhilfestatistik aus der Sicht der kommunalen Sozialpolitik (Kapitel 4) und aus der Sicht der Einsatzmöglichkeiten im Sozialamt (Kapitel 5) erörtert. Die Ergebnisse der beiden zuletzt genannten Kapitel werden in Abschnitt 6 zu einem Soll-Datensatz verdichtet. Den Abschluß zu Teil II der Untersuchung bilden Datenschutzüberlegun-

gen zu dem abgeleiteten Soll-Datensatz (Kapitel 7) und Gedanken zu dessen Einordnung in ein kommunales statistisches Informationssystem (Kapitel 8).

Teil III befaßt sich mit der Frage der Realisierungsmöglichkeiten des in Teil II entwickelten Konzeptentwurfs einer Sozialhilfestatistik unter alternativen Intensitäten der Unterstützung der Arbeitsabläufe im Sozialamt durch Computer. Begonnen wird mit einer Darlegung von Kriterien zur Beurteilung der Realisierungsmöglichkeiten für diese Umsetzung (Kapitel 9). Sodann werden die Bedingungen der Umsetzung der Sozialhilfestatistik für den Fall der manuellen Sozialhilfesachbearbeitung (Kapitel 10), der Anwendung von zentraler Stapelverarbeitung (Kapitel 11), der On-Line-Datenerfassung für Stapelverarbeitungsverfahren (Kapitel 12) und schließlich der vollständig computergestützten Sachbearbeitung im Sozialamt (Kapitel 13 und 14) erörtert.

Zusammenfassend (Kapitel 15) läßt sich feststellen, daß die Bedingungen für die Realisierung einer sinnvollen Sozialhilfestatistik bei computergestützter Sozialhilfesachbearbeitung am günstigsten sind. Da zudem die Einführung solcher Systeme im Sozialamt immer dringender zu werden scheint, werden in diesem Abschnitt noch einige Gedanken zur Art der Einführung der Computer-Unterstützung in der Sozialhilfesachbearbeitung geäußert.

2. Aufbau und Aufgaben der Sozialhilfe

2.1 Grundkonzeption des Sozialhilfe

Aus dem Sozialstaatsprinzip 1) des Grundgesetzes leitet sich die Verantwortung des Staates für das Wohl seiner Bürger ab. Diese Verantwortung nimmt er im Rahmen seiner Sozialpolitik wahr. Konkrete Ansatzpunkte praktischer Sozialpolitik sind zum einen Lebenslagen, die als wirtschaftlich und gesellschaftlich verbesserungsbedürftig eingeschätzt werden, zum anderen existenzgefährdende Risiken, gegen die sich Einzelne nicht oder nur unzureichend schützen können. Als schutzbedürftig gelten insbesondere Bedarfsfälle und Notlagen, die sich aus (Krüsselberg, 1988, Sp. 1557)

- "vorübergehender Beeinträchtigung der Existenzlage ergeben".

  Dafür können Tatbestände verantwortlich sein, die an die personelle Situation anknüpfen, wie Krankheit, Schwangerschaft, Elternschaft und Unfall, oder Tatbestände, deren Bestimmungsgründe außerhalb des Handlungsbereichs der Person liegen, wie z. B. Arbeitslosigkeit wegen mangelnder Arbeitsgelegenheit.

- "dauernder Beeinträchtigung oder Vernichtung der Arbeits- und Erwerbstätigkeit ergeben durch
  - Krankheit oder Unfall (Invalidität)
  - hohes Alter
  - Kriegseinwirkung
  - Todesfälle, Witwen- und Waisenschaft."

Der Sozialpolitik stehen für ihre Aufgabe unterschiedliche Instrumentarien zur Verfügung: Die gesetzliche Krankenversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Unfallversicherung, die Arbeitslosenversicherung, das Wohngeld, das Kindergeld und auch die Sozialhilfe.

Die Sozialhilfe soll der Gegenstand der folgenden Untersuchung sein. Sie hat die im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vorgeschriebene Aufgabe, dem Empfänger die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 9 SGB I). Dabei wird die Zielsetzung verfolgt, ihn möglichst bald wieder unabhängig von ihr zu machen. Zur Erreichung dieser Zielsetzung wird die aktive Mithilfe des Hilfebedürftigen erwartet.

Kennzeichnend für die Sozialhilfe sind die folgenden "drei Leitgrundsätze" (Institut "Finanzen und Steuern", 1983, S. 13 - 16):

- **Prinzip der Individualität**
  Die Sozialhilfe richtet sich nach den Besonderheiten des Einzelfalles. Maßstab für die Hilfe sind die individuelle Person des Hilfeempfängers, die Art seines persönlichen Bedarfs und seine konkreten örtlichen Verhältnisse (§ 3 Abs. 1 BSHG).

  Das Prinzip der individuellen Gestaltung und Bemessung der Hilfe beinhaltet auch die Berücksichtigung der Familienverhältnisse des Hilfebedürftigen (§ 7 BSHG). Das Wohlergehen der einzelnen Haushaltsmitglieder steht im direkten Zusammenhang mit dem der gesamten Haushalts- bzw. Familiengemeinschaft. Ziel der Sozialhilfe muß es daher sein, die ganze Familie des Hilfeempfängers zur Selbsthilfe zu befähigen.

- **Prinzip der Subsidiarität**
  Die Sozialhilfe wird nur subsidiär gewährt, sie tritt also nur dann in Aktion, wenn der Betroffene nicht anderweitig gesichert ist, sich nicht selbst helfen und auch nicht von seinen Angehörigen unterstützt werden kann (§ 2 Abs. 1 BSHG). Sie hat also nur ergänzende bzw. nachrangige Funktion. Damit ist sie das Auffangbecken für jene Betroffenen, die durch das Netz der übrigen sozialen Sicherung gefallen sind.

1) "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat." Art. 20 I GG; "Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen." Art. 28 I Satz 1 GG; "Der Sozialstaat greift positiv gestaltend in die Gesellschaft ein, besonders im Sinne von sozialer Gerechtigkeit (Ausgleich, sozialer Friede). Er tendiert durch Realisierung sozialer Ideale zum Wohlfahrtsstaat und wird insoweit durch die liberalen Elemente der Verfassung begrenzt". (Henke, 1985, S. 17)

Diese Gruppe der Schutzbedürftigen muß auf der Armutsskala ganz unten angesiedelt werden. "Die Sozialhilfestatistik ist deshalb ein geeignetes Hilfsmittel zur Messung der relativen Einkommensarmut in einer Gesellschaft." (Institut "Finanzen und Steuern", 1983, S. 32)

- **Prinzip der vorbeugenden und nachgehenden Hilfe**
  Zusätzlich zur Beseitigung eines akuten Notstandes stehen dem Hilfebedürftigen auch die vorbeugende und nachgehende Hilfe zur Verfügung; vorbeugend, um bei Erkennen einer drohenden Notlage diese gar nicht erst entstehen zu lassen (§ 6 Abs. 1 BSHG), und nachgehend, um nach Überwindung einer unmittelbaren Notlage eine Dauerhaftigkeit des Hilfeerfolges zu sichern (§ 6 Abs. 2 BSHG).

2.2 Struktur der Sozialhilfearten

Die Leistungen der Sozialhilfe gruppieren sich in die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) und die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL). (Zu den Ausführungen zur HLU und HBL vgl. Molitor, 1987, S. 9f und S. 135 - 138; sowie Bley, 1989, S. 7f und 15f)

2.2.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

Die HLU garantiert ein sozio-kulturelles Existenzminimum, das kein Haushalt, ob verschuldet oder nicht, unterschreiten soll. Es geht also nicht nur um den notdürftigen Unterhalt zum physischen Überleben, sondern um eine adäquate Teilhabe am jeweiligen allgemeinen Lebensstandard. Die Hilfe umfaßt dabei den notwendigen Aufwand für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Hausrat, Kleidung, Körperpflege und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens und auch die Beitragsfortzahlung zur Kranken- und Altersversicherung. Um in den Genuß der Leistung zu gelangen, muß zunächst Bedürftigkeit beim Hilfesuchenden vorliegen. "Bedürftig ist, wer seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann" (§ 11 I 1 BSHG). Sozialhilfe wird dann als einmalige und laufende Leistungen gewährt (§ 21 BSHG).

Einmalige Leistungen

Einmalige Leistungen kommen für Aufwendungen in Betracht, die nicht regelmäßig anfallen, wie z. B. größere Anschaffungen, Kosten für Heizmaterial und die Weihnachtsbeihilfe. Diese Leistungen sind auch zu gewähren, wenn der Hilfesuchende keine laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt benötigt, seinen Lebensunterhalt z. B. hinsichtlich Kleidung, Hausrat oder Heizung jedoch aus eigenen Kräften oder Mitteln nicht voll beschaffen kann (§ 21 II BSHG).

Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt

Berechnungstechnisch werden die HLU-Leistungen um den sogenannten Eckregelsatz gruppiert, der am Bedarf eines Alleinstehenden bzw. an der allgemeinen Haushaltsführung eines Haushaltsvorstandes orientiert ist. Für weitere Haushaltsangehörige wird er jeweils um einen nach dem Alter gestaffelten Anteilssatz erhöht. Der Mehrbedarf z.B. von werdenden Müttern oder älteren Menschen findet in entsprechenden prozentualen Zuschlägen Berücksichtigung. Die Leistungen erfolgen gewöhnlich in Form von Geld. Es werden aber auch Naturalleistungen in Gestalt von persönlicher Hilfe, sonstigen Dienstleistungen und Sachleistungen gewährt (§ 8 I BSHG).

Auf diese Sozialhilfeleistungen besteht dem Grunde nach ein Rechtsanspruch (Art. 2, Abs. 2 GG). Neben den obengenannten gesetzlich festgelegten Mußleistungen existieren auch sogenannte "Kannleistungen" für besonders begründete Bedürfnisse eines Betroffenen (wie Diäthaltung, Spezialkleidung, etc.), die nach pflichtgemäßem Ermessen des Sozialhilfeamtes gezahlt werden. So ergibt sich folgende vereinfachte Berechnungsformel:

Sozialhilfe = Regelbedarf + Mehrbedarf + Kosten der Unterkunft - (Einkommen + Vermögen)

Wurde der Gesamtbedarf errechnet, so werden davon anzurechnendes Einkommen und Vermögen abgezogen. Zum Einkommen zählen dabei auch das Kinder- und das Wohngeld. Die Differenz wird als laufende Hilfe zum Lebensunterhalt ausgezahlt.

2.2.2 Hilfe in besonderen Lebenslagen

Die HBL findet in besonderen Lebenslagen Anwendung, die der Betroffene aus eigenen Mitteln nicht bewältigen kann. Bedürftigkeit liegt für die HBL aber nicht erst dann vor, wenn der Hilfesuchende zur Selbsthilfe außerstande ist, sondern schon dann, wenn die "Aufbringung der zur Bedarfsdeckung erforderlichen Mittel aus dem Einkommen und Vermögen nicht zuzumuten ist" (§ 28 BSHG). Diese Zumutbarkeitsgrenze liegt höher als die entsprechende Grenze für HLU.

Der Maßnahmenkatalog (zu den einzelnen Hilfekategorien vgl. Bley, 1989, S. 15 - 67) reicht von der Hilfe zum Aufbau einer Lebensgrundlage, zur Familienplanung und für Wöchnerinnen, über die Kranken-, Tuberkulosen-, Blindenfürsorge und der Hilfe für Pflegefälle und zur Haushaltsweiterführung bis hin zur Altenhilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte und die Fürsorge für Gefährdete (Alkoholiker, Drogenabhängige, etc.). Die HBL soll Hilfe zur Selbsthilfe bieten. Das setzt Ursachentherapie und zumeist ein mehrgleisiges Vorgehen bis hin zur Ausbildungshilfe und Arbeitsvermittlung voraus. Wichtig ist vor allem, daß der Betroffene nicht in passiver Hinnahme verharrt, sondern sich aktiv beteiligt.

II. Die inhaltliche Überarbeitung der Sozialhilfestatistik

3. Darstellung und Analyse der bestehenden Sozialhilfestatistiken

3.1 Zusammenstellung der bestehenden Sozialhilfestatistiken

3.1.1 Die amtliche Zählblattstatistik

Rechtsgrundlage für die Bundesstatistik der Sozialhilfe ist das "Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe vom 15. Januar 1963 (BGBL I S. 49), geändert durch Art. 19 des Ersten Gesetzes zur Änderung statistischer Rechtsvorschriften (1. Statistikbereinigungsgesetz) am 14. März 1980 (BGBL I S. 294). Die Daten werden von den Trägern der Sozialhilfe erhoben und von den Statistischen Landesämtern aufbereitet und veröffentlicht. Das Statistische Bundesamt stellt die Daten aller Statistischen Landesämter zusammen und veröffentlicht sie anschließend ebenfalls 1).

Die jährlichen Erhebungen der Sozialhilfestatistik gliedern sich in zwei Teile:

- eine Statistik über die Sozialhilfeleistungen (Ausgaben und Einnahmen)
- eine Erhebung der Sozialhilfeempfänger mit einem Fragebogen.

Die Erhebungen erfolgen am Jahresende.

Der Prozeß der Datenerhebung, der in den meisten Sozialämtern manuell erfolgt, beginnt bei der Eröffnung des Sozialhilfefalles. Bei der Anlage der Akte nach der Antragsstellung wird für jede Bedarfsgemeinschaft bzw. jeden Hilfebedürftigen ein Zählblatt ausgefüllt. Das Zählblatt verbleibt bei der Akte bis zum Jahresende. Zum Jahresabschluß werden alle Zählblätter mit dem aktuellen Stand des Falles abgeglichen und eingesammelt. Für die Fälle, die auch im kommenden Jahr weiterlaufen, wird ein neues Zählblatt ausgefüllt und zu den Akten gelegt. Durch Abtrennen des Kopfes des Zählblattes, auf dem Name und Anschrift des Hilfeempfängers notiert sind, werden die Zählblätter und damit auch die Daten anonymisiert. Jedes Zählblatt besitzt eine Paginierungsnummer. So bleibt eine örtliche Zuordnung zu den einzelnen Sozialämtern über den ihnen zugewiesenen Paginierungsnummernkreis möglich.

Die Zählblätter werden an die zuständigen Statistischen Landesämter weitergeleitet, dort mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung erfaßt und ausgewertet. Die Veröffentlichungen zur Struktur der Sozialhilfe, deren Tiefengliederung bis zu den einzelnen örtlichen Trägern reicht, stehen den Sozialämtern nach ungefähr 18 - 20 Monaten zur Verfügung. Die Auswertungen zu den Sozialhilfeleistungen werden ca. 6 - 10 Monate nach der Erfassung veröffentlicht.

Die amtliche Zählblattstatistik ist für die Sozialämter die einzige regelmäßige Informationsquelle über die Lage der Sozialhilfe und der Hilfeempfänger.

3.1.2 Statistische Sondererhebungen

Zur Ergänzung der amtlichen Zählblattstatistik werden Sondererhebungen durchgeführt. Sie orientieren sich an Fragestellungen, die in dieser Form von der regelmäßigen Statistik nicht beantwortet werden können.

- So wurde für den Monat September 1985 in Zusammenarbeit der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit eine Sondererhebung auf der Basis einer Stichprobe von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen durchgeführt (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 1986). Diese Untersuchung lieferte wichtige Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug, die aus der sonst hierfür relevanten Arbeitslosenstatistik bzw. Sozialhilfestatistik nicht abgeleitet werden können.

  Die Daten standen den einzelnen Datenerhebungsstellen nach der Erfassung auch zu eigenen Auswertungen zur Verfügung. So konnte z. B. auch die Stadt Nürnberg neue Erkenntnisse über Sozialhilfebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit auf kommunaler Ebene gewinnen (vgl. Maaß, Trutzel, Horbach, 1987a). Diese Erhebung wird für den September 1989 wiederholt. Mit Ergebnissen wird allerdings frühestens Ende 1990 gerechnet.

- Von besonders großem politischen Interesse sind zur Zeit Untersuchungen zur "neuen Armut". In vielen deutschen Städten, wie z.B. in München, werden Armutsberichte erarbeitet, in denen die Sozialhilfestruktur und ihre Entwicklung als Indikator für die Zunahme der Armutslebenslagen eingesetzt werden. Auch das Sozialreferat der Stadt Nürnberg plant die Erstellung eines Armutsberichtes.

Nur in wenigen Fällen kann man bei Sondererhebungen auf vorhandene Datenbestände in der EDV zurückgreifen. Die Daten müssen meistens manuell erfaßt werden, um nach der Dateneingabe in der EDV maschinell ausgewertet werden zu können.

---

1) Auf Bundesebene vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13 Sozialleistungen, Reihe 2 Sozialhilfe 1985, Stuttgart/Mainz 1987; und auf Landesebene vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (1986/87)

3.1.3 Die kommunale Sozialhilfestatistik

Jedes Sozialamt erstellt als interne Informationsquelle eine Reihe von Statistiken. Die Art der Erhebung reicht dabei von einfachen Strichlisten bis zur automatischen Auswertung von den in der EDV gespeicherten Daten. Daher sollen hier die Hauptaufgaben aufgezählt werden, die diese Statistiken zu erfüllen haben:

- Zur Bewältigung der ständig wachsenden Fallzahlen muß aktive Personalpolitik betrieben werden. Mit Hilfe von statistischen Auswertungen müssen die monatlichen Fallentwicklungen überwacht werden. Daraus können z.B. Informationen für die Personalplanung abgeleitet werden.

- Die Kommunen sind bestrebt, in der Verwaltung die bestehende Personalkapazität aus Kostengründen optimal einzusetzen. Um Entwicklungen ablesen zu können und eine angemessene örtliche Verteilung der Personalkapazität vornehmen zu können, müssen die Fallzahlen der Außenstellen überwacht werden. Innerhalb der Außenstellen werden diese, bis zu Buchstabengruppen tief gegliedert, erfaßt. So kann der Arbeitsaufwand möglichst gleichmäßig auf alle Mitarbeiter verteilt werden.

- Besonderes Gewicht besitzen die Fallzahlenauswertungen als Entscheidungsgrundlage für Investitionen in Sach- und Betriebsmittel. Sie sollen dabei die steigende Arbeitsbelastung widerspiegeln, die das Sozialamt zu bewältigen hat.

- Die Leitung des Sozialamtes muß für das jeweils kommende Jahr eine Schätzung der auszuzahlenden Leistungen in Form eines Budgets abgeben. Hierfür werden die ausbezahlten Leistungen des aktuellen Jahres in Verbindung mit der Entwicklung bei den Sozialhilfefällen zur Planung und Festlegung des Budgets des nächsten Jahres herangezogen.

Dies sind einige Einsatzbeispiele der kommunalen Sozialhilfestatistik, wie sie zur Zeit in Nürnberg betrieben wird. Sie sind auch auf andere Sozialämter in Bayern und zum Teil auch auf andere Bundesländer übertragbar. Zur Struktur der Sozialhilfe finden dabei nur sehr selten Erhebungen statt. Die meisten Auswertungen dienen nur als Informationsbasis für den Verwaltungsvollzug.

3.2 Schwachstellen der Sozialhilfestatistik

Seit Inkrafttreten des Gesetzes über die "Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe" im Jahr 1963 hat sich im Bereich dieser Statistik kaum etwas weiterentwickelt oder geändert. Die Struktur und das Umfeld der Sozialhilfeempfänger hat sich im gleichen Zeitraum aber grundlegend gewandelt. Schlagworte, wie die "neue Armut", aber auch die stark angestiegenen Fallzahlen und Ausgaben weisen auf die Dynamik in diesem Bereich hin. Daher hat man es heute in der Sozialhilfe mit einer ganz anderen und neuen Gruppe von Hilfebedürftigen zu tun (Lompe, Pollmann, Roy, 1988, S. 98).

In der Bundesstatistik hat man diese Entwicklung erkannt. Im Rahmen des "Forschungs- und Entwicklungsplans des Statistischen Bundesamtes" des Jahres 1988 wird die "Neugestaltung der Sozialhilfestatistik" als Forschungs- und Entwicklungsprojekt aufgeführt (Südfeld, 1988, S. 625). Es kann mehrere Jahre dauern, bis es abgeschlossen ist und die notwendigen Gesetzesänderungen vorliegen. Da Aussagen über die Struktur der Sozialhilfebedürftigen schon heute dringend notwendig sind, muß zur Überbrückung dieses Zeitraumes die kommunale Sozialhilfestatistik die Funktion einer detaillierten Informationsquelle übernehmen. Als positiver Nebeneffekt können die Erfahrungen und Ergebnisse, die man bei dem "kleinräumigen" Aufbau der Statistik macht, in dem Projekt der amtlichen Statistik verwendet werden.

Im folgenden werden einige Schwachstellen der Sozialhilfestatistik näher erläutert und damit Ansatzpunkte für eine Verbesserung auf kommunaler Ebene aufgezeigt.

3.2.1 Aktualisierung des Datenangebotes

Die Auswertungen zur amtlichen Zählblattstatistik stehen den Sozialämtern ungefähr zwanzig Monate nach der Erhebung zur Verfügung. Bedenkt man, daß diese Auswertungen für viele Sozialämter die einzige Informationsquelle über die Lage der Sozialhilfe und die Struktur der Hilfeempfänger ist, erscheint die Forderung nach mehr Aktualität dringend gegeben.

Der verstärkte Einsatz von Elektronischer Datenverarbeitung (EDV), deren Stärke auf dem Gebiet der Massendatenbearbeitung liegt, in Kombination mit einer Umorganisation der Arbeitsabläufe kann hier zu einem positiven Ergebnis führen.

3.2.2 Mangelnde Nutzung vorhandener Daten im Sozialamt

Seit Mitte der siebziger Jahre wird in vielen, meist größeren Sozialämtern, die EDV zur Zahlbarmachung der regelmäßigen Sozialhilfeleistungen eingesetzt. Diese Programme wurden im Laufe der Zeit erweitert und aktualisiert, so daß zur Zeit ungefähr die Hälfte der Sozialhilfefälle gespeichert sind. Dieser Datenbestand wird statistisch aber kaum genutzt. Dabei könnte er bei der Analyse von sozialen Brennpunkten in der Kommune grundlegende Informationen liefern. Der Aufwand hierfür ist - im Vergleich zur traditionellen Aktenauswertung - als gering einzuschätzen.

Positive Ergebnisse auf diesem Bereich erzielte bereits die Stadt Essen (Reichertz, 1988), die wichtige Informationen über die kleinräumige Verteilung der Sozialhilfe-

empfänger und ihre Struktur gewonnen hat. Zur Datengewinnung wurden die Erhebungsblätter für das Abrechnungssystem verwendet. Da nur ungefähr 90 % der Fälle auf diese Weise abgerechnet werden, handelt es sich um keine Totalerhebung. "Die Ergebnisse sind aber bereits derart brisant, daß sie veröffentlicht werden mußten." (Reichertz, 1988, S. 27) Als weiteres Beispiel kann man die Stadt Bielefeld (Kemper, Lohan, 1987) nennen, die eine ausführliche Analyse zur Struktur der Sozialhilfe durchgeführt hat, in deren Rahmen auch der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeempfang näher untersucht wurde.

3.2.3 Erschwerter Zugang zu unterschiedlichen Datenquellen

Die Sozialhilfestatistik darf nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist eine vernünftige Sozialberichterstattung und damit auch eine wirksame Sozialplanung nur unter Mitarbeit aller für die soziale Sicherheit zuständigen Stellen möglich. "Ressortegoismus" verhindert diese Zusammenarbeit: Als Beispiel wird von Simons die Bundesanstalt für Arbeit genannt, die zu keinerlei Auswertungen bereit sei, die über ihre internen Interessen hinausgehen (Simons, 1988, S. 6f).

Man kann sich vielfach des Eindrucks nicht erwehren, daß diese und andere Institutionen auch ein "Herrschaftswissen" bzw. ein Monopol bei der Interpretation ihrer Daten beanspruchen. Nicht zuletzt steht allerdings auch der Datenschutz einer selbständigen Auswertung verfügbarer Daten durch Dritte entgegen.

3.2.4 Problem- und Bedarfsorientierung der statistischen Auswertungen

Die Sozialplanung und der Verwaltungsvollzug im Sozialamt bedürfen einer Reihe von regelmäßig zu erstellenden Statistiken. Daneben muß das Datenangebot so gestaltet sein, daß auch auf Sonderwünsche eingegangen werden kann. Hier muß aber zwischen dem Aufwand und den Ergebnissen einer Sonderuntersuchung abgewogen werden. Der Aufwand ist um so geringer, je besser die Datenorganisation schon im vorhinein auf mögliche Bedürfnisse ausgerichtet ist. Der Einsatz der EDV bietet hier umfangreiche Möglichkeiten. Kaum vertretbar ist der Aufwand dann, wenn zusätzliche Kriterien extra erfaßt, nacherfaßt oder Kriterien für Sonderauswertungen manuell neu zusammengestellt werden müssen.

3.2.5 Mangelnde regionale Vergleichbarkeit der Daten

Ein zentraler - und politisch besonders brisanter - Kritikpunkt ist die regionale Vergleichbarkeit der Daten. Verzerrungen im Regionalvergleich sind im wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen (Richter, 1988):

- unterschiedliche Handhabungen des BSHG in den Sozialämtern, sowie die jeweilige örtliche Situation

Bestimmte örtliche Gegebenheiten haben Einfluß auf die Höhe der Sozialhilfeleistungen, z.B. ob es sich um eine "reiche" oder um eine "arme" Stadt handelt. Wichtig sind auch die Intensität der Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen, das Angebot an anderen sozialen Infrastruktureinrichtungen und das Angebot der freien Träger der Wohlfahrtspflege.

- landesspezifische Regelungen

Das BSHG ist zwar ein Bundesgesetz, sein Vollzug obliegt aber den Ländern, die zur Durchführung jeweils Gesetze und Verordnungen erlassen. Diese erschweren den Regionalvergleich in sehr starkem Maße. Dazu zwei bayerische Besonderheiten:

Bayern ist das einzige Bundesland, in dem der überörtliche Träger alle Hilfen für Ausländer, Aussiedler und Zuwanderer trägt. Die Ausgaben der örtlichen Träger sind daher entsprechend niedriger als in anderen Bundesländern.

Ebenfalls nur in Bayern sind seit 1983 für alle teilstationären und stationären Hilfen die überörtlichen Träger zuständig. Dies führt zu einer starken Verringerung der Ausgaben der örtlichen Träger für Sozialhilfe in Einrichtungen.

- unterschiedliche Buchungspraxis

Große Unterschiede treten z.B. bei der Verbuchung des Wohngeldes auf. Eigentlich wird nach dem Bruttoprinzip verfahren, d.h. auf Grund des Subsidiaritätsprinzips wird die Sozialhilfe abzüglich Wohngeld gewährt. Lediglich bis zur Bewilligung des Wohngeldes treten die Städte in Vorleistung. Viele Städte lassen sich aber das Wohngeld bei der Antragsstellung abtreten und zahlen es zusammen mit der Sozialhilfe aus. Die Auszahlungen für Sozialhilfe werden damit aufgebläht.

Diese drei Faktoren führen dazu, daß ein sinnvoller Städtevergleich gegenwärtig kaum angestellt werden kann.

3.2.6 Inhaltliche Schwächen der Sozialhilfestatistik

Die Sondererhebungen (vgl. Kapitel 3.1.2), die meist notwendig sind, um grundlegende Informationen über Hilfebedürftige zu liefern, sind ein Indikator für die inhaltlichen Schwächen der amtlichen und kommunalen Sozialhilfestatistiken.

Diese Schwächen reichen von dem fehlenden kleinräumigen Bezug der Daten, über die fehlende Verbindung der Daten der Sozialhilfeempfänger mit den Daten der empfangenen individuellen Leistungen, bis zur mangelhaften

Erfassung der Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit (Maaß, Trutzel, Horbach, 1987b, S. 15).

Die inhaltliche Verbesserung der Sozialhilfestatistik stellt eine Hauptaufgabe des Projektes "Untersuchungen zur Armut und Sozialhilfebedürftigkeit, unter besonderer Berücksichtigung der Stadt Nürnberg" dar. Dabei wird das langfristige Ziel verfolgt, der Politik und der Verwaltung ein umfassendes, aktuelles und zuverlässiges Grundlagenmaterial für ihre Entscheidungen aus dem Bereich der Sozialhilfestatistik zur Verfügung zu stellen.

Aus diesem Ziel leitet sich das weitere Vorgehen in diesem Beitrag ab: Zunächst werden die Anforderungen an die Sozialhilfestatistik aus Sicht der Sozialpolitik und des Verwaltungsvollzugs herausgearbeitet. Diese Ergebnisse münden dann in einen Konzeptentwurf für eine verbesserte Sozialhilfestatistik.

4. Anforderungen an die Sozialhilfestatistik aus Sicht der Sozialpolitik

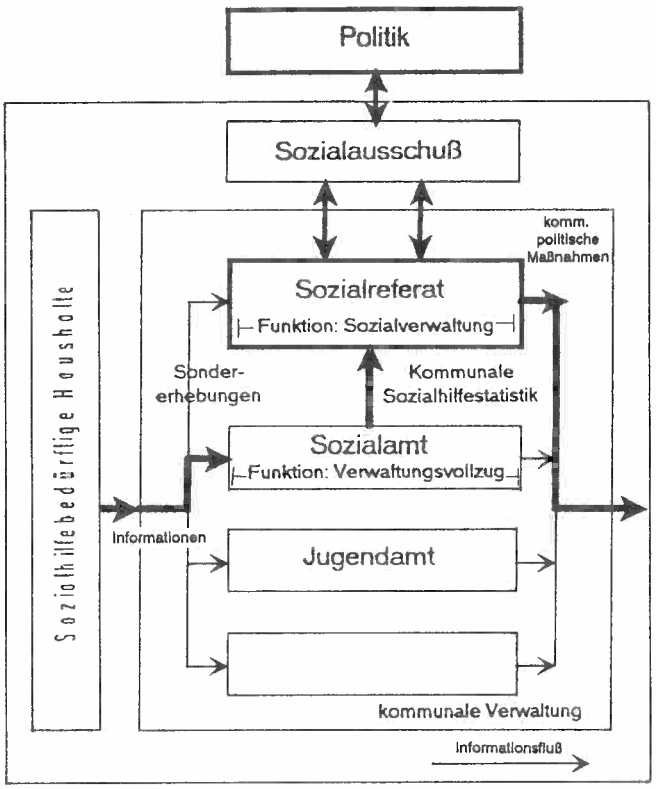
4.1 Die Sozialhilfestatistik als Informationslieferant für die Sozialpolitik

Das System der planenden und steuernden Verwaltungsebene innerhalb der Sozialverwaltung hat folgende gesetzlich vorgeschriebene Funktionen zu erfüllen (Maaß, Trutzel, Horbach, 1987b, S. 18):

- den Hilfebedürftigen ein Mindestmaß an materieller Versorgung zu sichern,
- den Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit entgegenzuwirken,
- die Folgen der in der Sozialhilfebedürftigkeit manifestierten Armut zu bekämpfen, die ihrerseits wieder Sozialhilfebedürfigkeit auslösen kann, und
- eine Erfolgskontrolle sozialpolitischer Maßnahmen durchzuführen.

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, benötigt das Sozialreferat einen detaillierten, Informations-Input in Form einer Sozialhilfestatistik. Die Abbildung 4.1 zeigt die zentralen Informationsflüsse im Bereich der Sozialverwaltung.

Abb. 4.1: Zentrale Informationsflüsse im Bereich der Sozialverwaltung



Diese Informationen müssen zum einen die Struktur der Gruppe der Sozialhilfebedürftigen exakt abbilden, zum anderen sind aber auch die Beziehungen dieser Gruppe zu der Umwelt von größter Bedeutung für den Erfolg sozialpolitischer Maßnahmen.

4.2 Merkmale des sozialhilfebedürftigen Haushalts und seiner Mitglieder

Aus der Sozialhilfestatistik können wichtige Informationen und Daten zur neuen Armut abgeleitet werden. Zusammengefaßt gehören dazu (Maaß, Horbach, 1989, S. 4):

- der jeweils davon betroffene Personenkreis,
- das räumliche und soziale Umfeld,
- die Art und der Umfang der Faktoren, die - einzeln oder in Kombination - die Sozialhilfebedürftigkeit auslösen, und
- die feststellbaren Folgewirkungen der Sozialhilfebedürftigkeit.

Zur Abbildung des betroffenen Personenkreises steht der sozialhilfebedürftige Haushalt, der aus dem "Haushaltsvorstand" und den "weiteren Haushaltsmitgliedern" besteht, nun im Mittelpunkt der Untersuchung.

Eine Haushaltsgemeinschaft wird im Verwaltungsvollzug im allgemeinen als ein Fall bearbeitet. Die Sozialhilfebedürftigkeit ergibt sich häufig aus dem Umstand, daß der

Haushaltsvorstand, der in der Regel den größten Teil des Haushaltseinkommens erwirtschaftet, seine Aufgabe nicht mehr erfüllen kann. Daher zeigten Untersuchungen oft nur an ihm Interesse. Um den von Sozialhilfebedürftigkeit betroffenen Personenkreis vollständig erfassen zu können, sind aber nicht nur Informationen über den Haushaltsvorstand notwendig, sondern über alle betroffenen Mitglieder innerhalb der Haushaltsgemeinschaft.

Für jedes Haushaltsmitglied sind daher die physischen Merkmale:

- Geschlecht,
- Alter (Geburtsjahr/-Monat),
- Einschränkung der Erwerbsfähigkeit,

und die sozialen Merkmale:

- Familienstand,
- Staatsangehörigkeit,
- Höchster erreichter Schulabschluß,
- Letzte berufliche Ausbildung,
- Letzter ausgeübter Beruf,
- Einschränkung der Erwerbstätigkeit und
- Arbeitslosigkeit

zu erheben.

Aussagen über die Beziehungen der Haushaltsmitglieder untereinander gewinnt man aus dem Merkmal:

- Stellung zum Haushaltsvorstand.

In Verbindung mit der Kontrollgröße:

- Haushaltsgröße

kann die Familien- bzw. Haushaltsstruktur vollständig abgebildet werden.

4.3 Die Umwelt des sozialhilfebedürftigen Haushalts

Der hilfesuchende Haushalt ist eingebettet in seine Umwelt. Er darf nicht punktuell, sondern muß integriert in der Gesellschaft, der Wirtschaftslage, der Arbeitsmarktlage und in allen sonst noch seine Lebenslage beeinflussenden Bereichen betrachtet werden. Hierfür werden die relevanten Umweltkategorien zunächst einzeln erfaßt und dann der Zusammenhang zu den sozialhilfebedürftigen Haushalten hergestellt.

4.3.1 Die gesamtwirtschaftliche Umwelt

Konjunktur und Arbeitsmarkt

Betrachten wir zunächst die derzeitige gesamtwirtschaftliche Umwelt: Das Bundeswirtschaftsministerium spricht in seinem neuesten Bericht zur wirtschaftlichen Lage davon, daß die jüngsten Wirtschaftsdaten das "Bild eines ausgeprägten konjunkturellen Hochs" (o.V., 1989c) zeichnen. Es wird auch mit einer Fortsetzung der kräftigen Expansion in den kommenden Monaten gerechnet. Trotz dieser hervorragenden gesamtwirtschaftlichen Voraussetzung ist die Lage am Arbeitsmarkt weiterhin angespannt. Dies bestätigt auch das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) in seinem Strukturbericht 1989: Die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ist ein Strukturproblem und kein "konjunkturelles Phänomen" mehr (o.V., 1989b).

Die Armutskarriere eines Arbeitslosen

Der Trend zu immer mehr und immer längerer Arbeitslosigkeit zeichnet sich schon seit Anfang der achtziger Jahre ab. Dieser Trend hat direkten Einfluß auf das System der Haushalte.

Die Arbeitslosigkeit, die länger als ein Jahr anhält, führt meist zu einer typischen "Armutskarriere" (Tressel, 1988, S. 7; sowie Institut "Finanzen und Steuern", 1983, S. 50f). Der Grund hierfür liegt in der Höhe der Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit beträgt das Arbeitslosengeld 68 % bzw. 61 % des letzten Nettogehaltes. Nach einem Jahr beträgt die dann einsetzende Arbeitslosenhilfe nocheinmal 10 % weniger. So wurden im Jahre 1986 in der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt 957,- DM Arbeitslosengeld und 815,- DM Arbeitslosenhilfe ausbezahlt. Stellt man diesen Zahlen die durchschnittliche Nettolohn- und Nettogehaltssumme je Beschäftigten mit 2089,- DM (Institut der Deutschen Wirschaft, 1989, Tab. 30) pro Monat für das gleiche Jahr gegenüber, wird noch deutlicher, wie folgenschwer der Eintritt in die Arbeitslosigkeit für die Betroffenen im materiellen Bereich ist. Dabei sind Arbeitslose in Zwei- oder Mehrpersonenhaushalten noch relativ "gut" abgesichert, während es die Gruppe der alleinlebenden Arbeitslosen besonders schwer trifft (o.V., 1989b).

Die Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre, vor allem im AFG-Leistungsrecht, haben zu einer wachsenden Verarmungsgefahr für Arbeitslose geführt. Es zeigen auch empirische Untersuchungen, daß die lohnbezogenen Sicherungssysteme das Risiko "Arbeitslosigkeit" heute nur sehr unvollkommen abdecken. Diese Entwicklung dürfte sich in den folgenden Jahren durch das "Prinzip der Äquivalenz zwischen Beitragszeit und Leistungsdauer, sowie das der Lohnbezogenheit" der Arbeitslosenunterstützung angesichts der zunehmenden Polarisierung der Erwerbstätigen noch verstärken (Lompe, 1988, S. 98).

Neben dem Wachstum der Zahl der Arbeitslosen und der Zunahme der Dauer der Arbeitslosigkeit, hat sich auch die Struktur der Arbeitslosen verändert: Bevölkerungsgruppen, die noch nie Erfahrung mit finanzieller und sozialer Not gemacht haben, sind zunehmend von ihr betroffen. Eine Hauptgruppe sind junge Menschen, die

nach ihrer Lehre keine Möglichkeit haben, in das Berufsleben einzutreten. Im Jahr 1987 waren 22,7 % der Arbeitslosen jünger als 25 Jahre (Statistisches Bundesamt, 1988, S. 110).

Die Abbildung der Problemgruppe "Arbeitslose" in der kommunalen Sozialhilfestatistik

Die Arbeitslosigkeit soll in der überarbeiteten Sozialhilfestatistik einen zentralen Platz einnehmen.

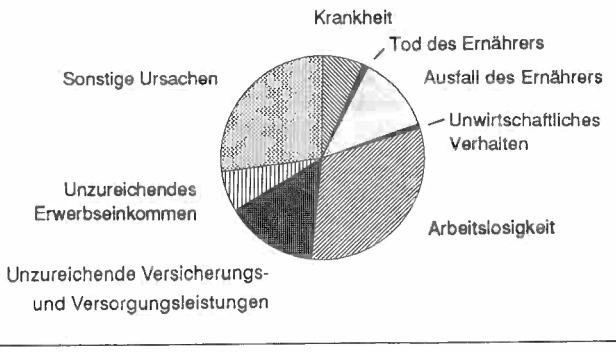
Hierfür soll von jeder Person im erwerbsfähigen Alter erfaßt werden:

- ob sie arbeitslos ist,
- und wenn ja, der Beginn der Arbeitslosigkeit.

In Verbindung mit den Merkmalen dieser Personen können wichtige Aussagen über die Struktur der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger gemacht werden. Außerdem ist auch der Strukturvergleich mit der Gruppe der gesamten Arbeitslosen möglich.

Besondere Beachtung findet die Arbeitslosigkeit auch im Bereich des Ursachenkataloges der Sozialhilfestatistik. Für jeden Haushalt wird bis jetzt in der amtlichen Statistik eine Hauptursache für die Sozialhilfebedürftigkeit ermittelt. Im Jahre 1987 trat die Arbeitslosigkeit erstmals als häufigste Ursache auf. 31,5 %, d. h. jeder dritte Empfängerhaushalt bezog Leistungen, weil ein oder mehrere Familienmitglieder arbeitslos waren (Deininger, 1989, S. 541).

Abb. 4.2: Haushalte von Empfängern HLU nach Hauptursache der Hilfegewährung für das Jahr 1987



Quelle: Deininger, D. (1989), S. 541

Diese Angabe verliert jedoch stark an Aussagekraft, wenn man alle Ursachen, die zum Empfang von HLU außerhalb von Einrichtungen führen, betrachtet. Der große Block der "Sonstigen Ursachen" mit 26,2 % fällt deutlich auf. Bei einem Viertel der Empfänger ist also unklar, warum Sozialhilfe gewährt wird.

Um die Aussagefähigkeit der Ursachenstatistik zu verbessern, können für die Arbeitslosigkeit in der überarbeiteten Statistik folgende Ursachen angegeben werden:

Abb. 4.3: Auszug aus dem Ursachenerhebungsbogen: Gründe für Arbeitslosigkeit

1.2 Nicht im Besitz eines Arbeitsplatzes (fehlendes Einkommen)	1.2.1 Verlust d. Arbeitsplatzes
	1.2.2 Berufsanfänger
	1.2.3 Wiederaufnahme d. Suche nach Unterbrechung d. Erwerbst.
	1.2.4 Krankheit, Behinderung
	1.2.5 Berufsunfähigkeit
	1.2.6 Häusliche Bindung
	1.2.7 Studium, sonst. Ausbild.
	1.2.8 Freiheitsentzug/ -entlassung
	1.2.9 Unwirtschaftl. Verhalten

Damit ist es möglich, die Hauptgruppen der Arbeitslosen unter den Sozialhilfeempfängern, wie

- die jungen Erwachsenen und Jugendlichen, die von der Ausbildungsstelle weg keine Arbeit finden, und
- die Langzeitarbeitslosen mit gesundheitlicher Einschränkung im Alter von 45 - 60 Jahren

exakt abzubilden und zu analysieren (Tressel, 1988, S.8). Die Folgen der Arbeitslosigkeit müßte eigentlich das soziale Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung tragen. In vielen Fällen des Sozialhilfebedarfs erfüllt dieses Sicherungssystem seine Aufgabe nicht oder nicht im notwendigen Umfang. Daher ist bei der Gruppe der Arbeitslosen von besonderem Interesse, ob sie

- Empfänger von Arbeitslosengeld (ALG) oder
- Empfänger von Arbeitslosenhilfe (ALH) sind,
- einen Antrag auf Arbeitslosengeld/-hilfe gestellt haben oder
- keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld/-hilfe haben.

4.3.2 Die soziale Umwelt

4.3.2.1 Der soziale Wandel im Bereich der Familie

Ehe und Familie waren noch in den 60er Jahren stabile Garanten für die wirtschaftliche Versorgung der Familienmitglieder; heute zeigen die Familien deutliche Auflösungstendenzen. Dies wird aus der steigenden Scheidungsrate und der gleichzeitig sinkenden Wiederverheiratungsquote von Geschiedenen deutlich. Die soziale Familienstruktur befindet sich im Umbruch: Immer mehr Personen leben alleine ohne Ehepartner, auch wenn ein oder mehrere Kinder vorhanden sind. Außerdem leben

immer mehr Personen ohne Trauschein zusammen (Tressel, 1988, S. 7f).

Im Jahr 1986 fanden 122.443 Ehelösungen statt, die Hälfte entfiel auf Ehen mit minderjährigen Kindern (Statistisches Bundesamt, 1988, S. 78). Hauptleidtragende in diesem Prozeß der Trennung und der Auflösung von Ehen und Familien sind in erster Linie die Kinder, aber auch die Frauen, denen in den meisten Fällen das Sorgerecht für die Kinder zugesprochen wird.

Die Problemgruppe der "alleinerziehenden Frauen"

Durch die Scheidung geraten viele Frauen mit ihren noch minderjährigen Kindern in Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Eine Arbeitsstelle kann, wenn überhaupt eine gefunden wird, wegen der Erziehung der Kinder selten oder nur als Teilzeitkraft angenommen werden. Bleiben dann die Unterhaltszahlungen aus oder sind sie zu gering, öffnet sich die "Falltüre in die Armut".

Das gleiche Schicksal trifft alleinerziehende Mütter mit unehelichen Kindern, wenn kein Unterhaltspflichtiger vorhanden ist, und sie von Dritten, so z. B. von der eigenen Familie, nicht oder nur in geringem Umfang unterstützt werden können.

Die Abbildung der Problemgruppe "alleinerziehende Frauen" in der Sozialhilfestatistik.

Diese Problemgruppe ist an ihrer Haushaltsstruktur leicht zu erkennen. Zusätzlich soll innerhalb des Ursachenkataloges das Merkmal

- Sozialhilfebedürftigkeit wegen häuslicher Bindung

erhoben werden. Aus dem Ursachenkatalog läßt sich auch noch erkennen, ob die betroffene Person trotz häuslicher Bindung in Besitz eines Arbeitsplatzes ist.

Da die Sozialhilfebedürftigkeit bei dieser Gruppe vielfach aufgrund von fehlenden oder unzureichenden Versorgungsleistungen entsteht, soll weiter erhoben werden, ob

- ein Unterhaltspflichtiger vorhanden ist,

und wenn ja, ob der Ausfall des Ernährers wegen

- Scheidung oder
- Trennung vom Ehepartner

erfolgte.

Bei

- einem zeitweiligen Ausfall der Unterhaltsleistungen

zahlt das Sozialamt zur Überbrückung Sozialhilfe an den Unterhaltsempfänger. Diese Zahlungen werden aber von dem Unterhaltspflichtigen zurückgefordert.

Die häusliche Bindung stellt für alleinerziehende Frauen nur eine zeitlich begrenzte Abhängigkeit von Sozialhilfe dar. Um die Chancen einer Rückkehr in das Erwerbsleben besser abschätzen zu können, sind Informationen über das Alter, den Ausbildungsstand und die letzte Erwerbstätigkeit besonders wichtig.

4.3.2.2 Der Altersaufbau der Bevölkerung

Der Altersaufbau der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland verschiebt sich immer mehr in Richtung auf ein höheres Alter. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei Männern zur Zeit bei 72 Jahren und bei Frauen bei 78 Jahren.

Die Problemgruppe "Armut im Alter"

Aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung leben Frauen im Alter oft allein. Außerdem besitzen sie im allgemeinen geringere Rentenansprüche als Männer. So lag z. B. die aufgrund eigener Erwerbstätigkeit erworbene Rente in Bayern 1985 bei Männern durchschnittlich bei 1 332,- DM und bei Frauen bei 502,- DM. Damit setzen sich die Benachteiligungen der Frauen in der Erwerbsphase auch im Alter fort, der Abstieg in die Sozialhilfe ist vorprogrammiert (Tressel, 1988, S. 8).

Knapp 30 % der Haushalte der potentiellen 1) Sozialhilfeberechtigten sind Altenhaushalte (Personen im Alter von 60 und mehr Jahren), davon sind wiederum ca. ein Drittel Einpersonenhaushalte mit überwiegend weiblichem Haushaltsvorstand.

In dieser Gruppe der Hilfebedürftigen außerhalb von Einrichtungen liegt die Dunkelziffer der Armut 2) bei über 50 %, d. h. nur die Hälfte der Personen, die unter dem Existensminimum leben, wenden sich an das Sozialamt (Bujard, Lange, 1978, S. 162ff).

Werden Personen im Rentenalter pflegebedürftig, bleibt die Abhängigkeit von der Sozialhilfe nur noch in wenigen Fällen aus. Bei durchschnittlichen Pflegesätzen von 1500,- DM im Altenheim und bei 3000,- DM im Altenpflegeheim, liegt der Anteil, der von Sozialhilfe unterstützten Personen bei 75 % bzw. 90 % (Tressel, 1988, S. 8).

---

1) Die potentiellen Sozialhilfeberechtigten umfassen alle Personen, die aufgrund ihrer niedrigen Einkünfte Anspruch auf Sozialhilfe haben, unabhängig davon, ob sie diese auch in Anspruch nehmen.

2) Zum Problembereich "Dunkelziffer der Armut" vgl. Hartmann, H.: Sozialhilfebedürftigkeit und "Dunkelziffer der Armut"; Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 98, Köln-Stuttgart 1981

Mit der Verschiebung des Altersaufbaus wird in Zukunft der Anteil der Sozialhilfebedürftigen unter der älteren, weiblichen Bevölkerung noch zunehmen.

Die Abbildung der Problemgruppe "Armut im Alter" in der Sozialhilfestatistik

Diese Personengruppe kann über das Merkmal "Alter" leicht abgegrenzt werden. Um die Rentenantragssteller, die nur bis zum Rentenbescheid als Überbrückung Sozialhilfe beziehen, von den Rentenempfängern zu trennen, die langfristig auf Sozialhilfe angewiesen sind, soll im Ursachenkatalog erhoben werden, ob

- ein Rentenantrag gestellt worden ist oder
- die Rente unzureichend ist.

Von besonderem Interesse ist außerdem, ob diese Personen

- in Einrichtungen oder
- außerhalb von Einrichtungen

leben.

Die älteren Personen in Einrichtungen müssen mit besonders hohen Beträgen unterstützt werden. Daher ist in diesem Bereich die Erfassung der

- geleisteten Beträge

besonders wichtig, um die Belastung der örtlichen bzw. überörtlichen Träger der Sozialhilfe aufzuzeigen.

Für alle Gruppen gilt, daß neben der Dauer der Hilfebedürftigkeit auch die Höhe der empfangenen Leistungen von großem Interesse ist. Diese hängen von dem zur Verfügung stehendem Einkommen und Vermögen des Bedürftigen ab. Daher werden auch die unterschiedlichen

- Einkommen nach Art und Höhe erfaßt.

4.3.3 Die politische Umwelt

Die politische Umwelt wirkt durch ihre Entscheidungen direkt oder indirekt auf die Bevölkerung und damit auch auf die sozialhilfebedürftigen Haushalte. Politische Entscheidungen zeichnen sich vor allem durch die große Wirkungskette aus, die sie - gewollt oder ungewollt - auslösen.

Direkte Auswirkungen gehen zum Beispiel von der Rentenreform oder von der Erhöhung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe aus. Diese Entscheidungen haben direkten Einfluß auf das Einkommen der Personengruppen, die auch häufig von der Sozialhilfe betroffen sind.

Leider existieren zur Zeit keine geeigneten Instrumentarien, um solche Entscheidungsfolgen abbilden zu können. Als Beispiel: Die Sozialministerin aus Baden-Württemberg, Frau Schäfer, bereitet eine Gesetzesinitiative vor, deren Ziel es ist, "die Bürger besser als bisher gegen die Risiken des Pflegefalles abzusichern" (o.V., 1989f). Nach den Grundzügen des Konzeptes sollen "von 1993 an alle Bürger, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, verpflichtet werden, sich gegen das Pflegerisiko zu versichern". Damit soll die Sozialhilfe nur im Ausnahmefall und nicht mehr im Regelfall bei Pflegefällen einspringen. Um die Auswirkungen auf die Sozialhilfebedürftigen und den gesamten Bereich der Sozialhilfe monetär ausdrücken zu können, reicht die Sozialhilfestatistik alleine aber nicht aus. Es müßten z. B. auch Informationen über die Altersstruktur- und Rentenentwicklung vorliegen.

Aber auch indirekte Wirkungen von politischen Entscheidungen können bis zur Sozialhilfe "durchschlagen". So erwartet man z. B. als Folge der Gesundheitsreform einen Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit. Ob es tatsächlich zu dieser Folge kommt, kann anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend beurteilt werden.

Falls überhaupt die Abbildung eines solchen Wirkungskomplexes möglich ist, dann nur mit Hilfe eines statistischen Informationssystems (vgl. Kapitel 8). Durch die Verbindung von Daten aus den verschiedenen Bereichen können die Wirkungen von politischen Entscheidungen zumindest überschlägig nachvollzogen werden.

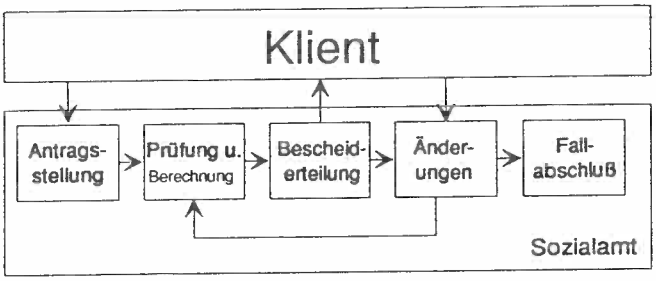
5. Einsatzmöglichkeiten der Sozialhilfestatistik im Sozialamt

5.1 Beschreibung der Arbeitsabläufe im Sozialamt

Das Sozialamt übernimmt, eingebettet in die Sozialverwaltung, die Aufgaben des Verwaltungsvollzuges, die sich aus dem Bundessozialhilfegesetz ableiten.

Die Funktion des Sozialamtes besteht in der Aufnahme von Informationen aus der kommunalen, hilfebedürftigen Bevölkerung und der Abgabe einer daraus individuell abgeleiteten Hilfeleistung sowohl in materieller als auch in immaterieller Form, wie z. B. der von Beratung und Gesprächen.

Abb. 5.1: Prozeß der Fallbearbeitung im Sozialamt



Der Prozeß der Sozialhilfesachbearbeitung beginnt mit dem Gespräch des Sachbearbeiters mit Klienten zur Antragstellung. Mit Hilfe der auf dem Antragsformular eingetragenen Daten des Hilfesuchenden kann der Sachbearbeiter die Anspruchsvoraussetzungen des BSHG prüfen und im Bedarfsfall die individuelle Hilfeleistung berechnen. Anschließend erfolgt die Bescheiderteilung und Auszahlung der Leistung. Treten Änderungen in der Situation des Hilfesuchenden ein oder ändern sich Richtlinien und Vorschriften des Verwaltungsvollzuges, so ist eine Neuberechnung des Falles notwendig. Aber auch wenn diese Ereignisse nicht auftreten, muß der Sachbearbeiter den Fall regelmäßig überwachen. Ein Hilfefall endet mit "Erfüllung des Leistungsanspruchs" (Bley, 1988. S. 377f), worauf die Akte abgeschlossen wird. Dieser Abschluß beinhaltet auch die Überwachung der Zahlungseingänge aus Forderungen an Dritte, die sich über einen längeren Zeitraum hinziehen können.

5.2 Anforderungen an eine verbesserte Sozialhilfestatistik

5.2.1 Der Nutzen der Sozialhilfestatistik für die Sozialhilfesachbearbeiter

Informationen über die Struktur der Sozialhilfeempfänger, wie sie die Sozialhilfestatistik liefert, dürften für jeden Sachbearbeiter von großem Interesse sein. Auf seine Aufgabenerfüllung haben diese Aussagen aber nur wenig Einfluß. Er hat die Fälle streng nach den Richtlinien des Gesetzes zu bearbeiten, um in einer bestehenden Notlage Hilfe zu gewähren. Den Kampf gegen die Entstehung von Armut muß er aber der Sozialpolitik überlassen.

Trotzdem kann eine überarbeitete Sozialhilfestatistik auch für den Sachbearbeiter von Nutzen sein. Wie bereits im Kapitel 3.1.3 beschrieben, wird die Fallzahlentwicklung als Indikator für die Arbeitsbelastung der Sachbearbeiter verwendet. Die bestehende Statistik kann darüber keine Aussagen machen, so daß die Fallbelastung von dem Sachbearbeiter über Strichlisten erfaßt werden muß. Durch Aufnahme eines

- Sachbearbeiterschlüssels

in den Statistikdatensatz, der eine eindeutige Zuordnung zu jedem einzelnen Sachbearbeiter zuläßt, könnte diese Aufgabe zentral erfüllt werden.

In diesem Zusammenhang sollte man sich aber die Frage stellen, ob die Fallzahlen als Indikator für die Arbeitsbelastung eines Sachbearbeiters überhaupt sinnvoll sind (Rehnelt, 1985). Hinter einem Fall können sich sehr unterschiedliche Fallkonstellationen verbergen. Die Anzahl der Gespräche, die Intensität der Beratung und die dazugehörigen Verwaltungsarbeiten nehmen den Sachbearbeiter verschieden stark in Anspruch. Diese Problemstellung wurde noch nicht näher untersucht. Für diesen Zweck könnte jetzt die überarbeitete Sozialhilfestatistik eingesetzt werden: Sie liefert die Daten über die Fallkonstellationen, die durch eine Sondererhebung über die zeitliche Arbeitsbelastung pro Fall ergänzt werden. Ein exakter Maßstab kann auf diese Weise nicht geschaffen werden, detaillierte Informationen über den Zusammenhang von Fallkonstellation und zeitlicher Arbeitsbelastung könnten aber zu einer gerechteren Verteilung der Arbeit führen.

5.2.2 Anforderungen von Seiten der Leitung des Sozialamtes

5.2.2.1 Informationen für das Personalmanagement

Das Personalmanagement hat die Aufgabe, die "notwendigen Human-Ressourcen in quantitativer, qualitativer, räumlicher und zeitlicher Hinsicht langfristig sicherzustellen und die mit dem Einsatz von arbeitenden Menschen zusammenhängenden rechtlichen, sozialen und verwaltungstechnischen Problemen zu lösen" (Antoni, 1988).

Die Leitung des Sozialamtes teilt sich diese Aufgabe mit dem Personalamt. Der Leitung obliegen dabei

- die Verteilung der Mitarbeiter auf die einzelnen Ämter und Außenstellen,
- die Verteilung des Arbeitsanfalles auf die einzelnen Sachbearbeiter,
- die Planung des Personalbedarfs für künftige Perioden.

Als Entscheidungsgrundlage dient hierfür bis jetzt die Anzahl der Fälle in einer Berichtsperiode. Wie bereits in Kapitel 5.2.1 aufgezeigt wurde, ist die Erfassung der Fälle nach Anzahl, Sachbearbeiter oder Außenstelle über einen Sachbearbeiterschlüssel einfach zu lösen. Es muß aber auch hier nochmals darauf hingewiesen werden, daß die Anzahl der Fälle als Indikator für die Arbeitsbelastung überdacht werden sollte.

5.2.2.2 Standardinformationen zur Lage und Entwicklung der kommunalen Sozialhilfe

Als Informationsgrundlage benötigt die Leitung des Sozialamtes Daten zur Lage und Entwicklung der Sozialhilfe. Dafür sollen im folgenden Standardinformationen angesprochen werden, die regelmäßig bereitgestellt werden müssen. Über den Zeitablauf gesehen sollen diese Größen vergleichbar gestaltet sein.

- Anzahl der Fälle und der betroffenen Personen

Von zentraler Bedeutung ist die Anzahl der Fälle bzw. der betroffenen Personen als Summe und untergliedert nach den unterschiedlichen Hilfearten.

Die Anzahl der Fälle kann zu einem bestimmten Zeitpunkt, aber auch für einen Zeitraum erhoben werden. Zu den Fällen an einem bestimmten Zeitpunkt t gehören nur diejenigen, die zu diesem Zeitpunkt t einen Anspruch auf Sozialhilfe haben und dieser Anspruch dem Träger der Hilfe, also dem Sozialamt, bekannt ist (Bley, 1988, S. 377). Die Zahl der Fälle einer Periode [0,t] setzen sich aus dem Anfangsbestand B_0 und den Zugängen Z[0,t] zusammen. Auf diese Weise wird auch der Bestand zum Jahresende für die amtliche Statistik errechnet. Als dritte Größe müssen die Zu- und Abgänge als Bewegungsrechnung dargestellt werden. Diese Größen können wahlweise nach Problemgruppen, Familiengröße oder Alter untergliedert werden.

In Kombination mit

- dem Zuzugsjahr und
- dem Zuzugsort

ist es möglich, die Hilfesuchenden in eine Gruppe zu unterteilen, welche in der jeweiligen Gemeinde schon länger leben als sie Sozialhilfe empfangen und in eine andere Gruppe, die schon an ihrem früheren Wohnort sozialhilfebedürftig war. Diese Aussagen sind für die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen "Stadt und Land" wichtig. Damit könnte auch die These bestätigt werden, daß Sozialhilfeempfänger vom Land in die Stadt ziehen, um dort in der Anonymität unterzutauchen. Deshalb ist gerade bei großen Sozialämtern eine Untersuchung der Struktur der zugezogenen Sozialhilfeempfänger sinnvoll.

- Die Höhe der finanziellen Leistungen

Die Höhe der gewährten Leistung wird bei der HLU für eine gesamte Bedarfsgemeinschaft berechnet, bei der HBL für jede betroffene Person. Bei der Angabe der Höhe der Leistung ist zwischen dem Brutto- und dem Nettoprinzip zu unterscheiden. Diese Unterscheidung kann man an Hand der "Personenkontenführung" erklären, die in modernen Abrechnungs- und Kassensystemen in der Verwaltung eingesetzt wird. Auf dem Personenkonto werden auf der Habenseite die Zahlungseingänge und auf der Sollseite die ausgezahlten Leistungen je Bedarfsgemeinschaft vermerkt. Die Summe der Bruttoleistungen stellt nun die Summe aller ausgezahlten Leistungen dar. Diese Summe steht für die finanziellen Ressourcen, die für die Auszahlung zunächst einmal vorhanden sein müssen, sie steht nicht für die finanzielle Belastung der Gemeinde. Beträge, wie z. B. das Wohngeld oder die Zahlungen für Asylanten in Bayern, werden von anderen Trägern aufgebracht und nur über das Sozialamt ausgezahlt. Diese Gelder werden z. B. vom überörtlichen Träger wieder erstattet. Daher ist der Ausweis der Nettoleistungen notwendig. Dafür müssen auf dem Personenkonto die Einzahlungen von den Auszahlungen subtrahiert werden. Die Nettoleistungen stehen dann für die direkte finanzielle Belastung der Gemeinde. Über die Bezirksumlage ist die Gemeinde aber auch an den Leistungen der überörtlichen Träger beteiligt. Dieser Betrag kann aus der Sozialhilfestatistik direkt nicht abgeleitet werden.

Die Leistungshöhen werden nach den unterschiedlichen Hilfearten und für verschiedene Problemgruppen unterteilt. Eine gute Vergleichsgröße stellt auch die durchschnittliche Leistungshöhe pro Hilfeempfänger bzw. Bedarfsgemeinschaft dar. Außerdem ist eine Kopplung mit der im nächsten Punkt vorgestellten Dauer des Hilfebezugs sinnvoll.

- Die Dauer der Hilfebedürftigkeit

Für die Berechnung der Dauer der Hilfebedürftigkeit stehen unterschiedliche Vorgehensweisen zur Verfügung (Zur Berechnung der mittleren Dauer der Arbeitslosigkeit vgl. Buttler, 1987; diese Methoden können auf die Sozialhilfestatistik übertragen werden).

Als einfachste Methode bietet sich die Erfassung der bisherigen Dauer der Sozialhilfebedürftigkeit an einem Stichtag an. Die mittlere Dauer der Hilfebedürftigkeit ergibt sich dann aus der Verdopplung dieser Zeiten, wenn man davon ausgeht, daß die Sozialhilfeempfänger zum Erfassungszeitpunkt im Durchschnitt die Hälfte ihrer Bezugsdauer verbracht haben. Diese Methode hat den Nachteil, daß die Aussagen nur für die am Stichtag erfaßten Fälle zutreffen, sie stellen also keinen repräsentativen Querschnitt aller Hilfebedürftigen dar. Die Langzeithilfebedürftigen werden über-, die Kurzzeithilfebedürftigen unterrepräsentiert, so daß die so gewonnene Größe die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezuges überschätzt.

Eine Querschnittsbetrachtung, wie sie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für Arbeitslose durchführt, ist aufgrund der Datenlage auch für Sozialhilfeempfänger möglich. Hier werden innerhalb eines bestimmten Zeitraums, z. B. innerhalb eines Jahres, alle Fallabschlüsse mit der Dauer des Sozialhilfebezuges erhoben und daraus der Durchschnitt ermittelt.

Interessante Ergebnisse könnte auch eine "Abgangsordnung für Sozialhilfeempfänger" liefern. Aus den Daten der verbesserten Sozialhilfestatistik sollte man versuchen, eine Abgangsordnung analog der Sterbetafel aufzustellen.

Für eine Gesamtheit von Sozialhilfeempfängern, die alle in derselben Periode zugegangen sind, werden die Abgänge aus dem Sozialhilfebezug im Zeitablauf festgestellt. Aus diesen Informationen kann man die durchschnittliche gesamte Verweildauer einer Person im Sozialhilfebezug ermitteln, ebenso wie durchschnittliche fernere Verweildauern von Personen, die eine vorgegebene Dauer (z. B. drei Monate) bereits im Sozialhilfebezug verbracht haben.

Eine Abgangsordnung sollte nach dem Geschlecht und dem Alter differenziert werden. Mit der durchschnittlich ferneren Dauer des Hilfeempfangs kann man dann für bestimmte Personengruppen in Verbindung mit der Leistungshöhe, die finanzielle Belastung der Gemeinde für die Folgejahre überschlagen.

Bei allen genannten Berechnungen ist zu beachten, daß eine Übertragung der Ergebnisse auf zukünftige Sozialhilfeempfänger nur dann möglich ist, wenn sich die Zusammensetzung der Sozialhilfeempfänger nach der Dauer des Sozialhilfebezuges nicht ändert.

Die im Kapitel 5.2.2 vorgeschlagenen Standardinformationen bilden einen Querschnitt aus den Anregungen der zuständigen Stellen. Über die Aussagefähigkeit der unterschiedlichen Größen müssen Erfahrungen aus der kommunalen Praxis vorliegen, auf die zu diesem Zeitpunkt noch nicht zurückgegriffen werden kann.

6. Konzeptentwurf der kommunalen Sozialhilfestatistik

Der Konzeptentwurf der kommunalen Sozialhilfestatistik wird nun in Form eines Soll-Datenkatalogs dargestellt, der sich in seiner Zusammensetzung an den aus der Sozialpolitik und der Sozialverwaltung abgeleiteten Forderungen orientiert. Unberücksichtigt bleiben dabei die einschränkenden Gesetzesregelungen des Sozialdatenschutzes (vgl. Kapitel 7). Die Ableitung der Merkmale für die amtliche Statistik ist gewährleistet.

Bei den zu erfassenden Merkmalen muß unterschieden werden, ob sie für die Bedarfsgemeinschaft oder für jede einzelne Person der Bedarfsgemeinschaft erhoben werden.

6.1 Merkmale, die für jede Person der Haushaltsgemeinschaft zu erfassen sind

1. Alter
   Geburtsmonat
   Geburtsjahr

2. Geschlecht
   Männlich
   Weiblich

3. Staatsangehörigkeitsschlüssel

4. Familienstand
   Ledig
   Verheiratet
   Verwitwet
   Geschieden
   Getrennt lebend

5. Stellung zum Haushaltsvorstand
   Haushaltsvorstand
   Ehegatte
   Kind unter 18 Jahre
   Kind über 18 Jahre
   Sonstige Person

6. Höchster erreichter Schulabschluß (für Personen bis unter 65 Jahren)
   Hauptschulabschluß
   Realschulabschluß
   Allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife
   Noch in Schulausbildung
   Kein Schulabschluß

7. Letzte berufliche Ausbildung (für Personen von 15 Jahren bis unter 65 Jahren)
   Abschluß einer Lehr-, Anlernausbildung oder gleichwertiger Berufsabschluß
   (Fach-) Hochschulabschluß
   Noch in Berufsausbildung
   Kein beruflicher Ausbildungsabschluß

8. Letzter ausgeübter Beruf (für Personen über 15 Jahre)

9. Erwerbstätigkeit (für Personen von 15 bis unter 65 Jahren)
   Erwerbstätig
   Nicht erwerbstätig
      Arbeitslos gemeldet
      Beginn der Arbeitslosigkeit
      Nicht arbeitslos gemeldet
      Nicht arbeitslos gemeldet, arbeitssuchend
   Noch nicht erwerbstätig

10. Einschränkung der Arbeitsfähigkeit (für Personen von 15 Jahren bis unter 65 Jahren)
    Arbeitsfähig
    Eingeschränkt arbeitsfähig, eingeschränkt vermittelbar
    Nicht arbeitsfähig

11. Hilfeempfänger
    Außerhalb von Einrichtungen
    In Einrichtungen

12. Bewilligte Hilfeleistungen (Art und Höhe der jeweiligen Hilfeart)
    Hilfe zum Lebensunterhalt
       Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt
       Einmalige Beihilfe
    Hilfe in besonderen Lebenslagen

Abb. 6.1: Ursachenerhebungsbogen

1. Fehlendes oder unzureichendes Erwerbs/ Arbeitseinkommen bei Personen im Alter von 15 bis 65 Jahre	1.1 Im Besitz eines Arbeitsplatzes (unzureichendes Eink.)		1.1.1 Krankheit, Behinderung	
			1.1.2 Häusliche Bindung	
			1.1.3 Unzureichendes Erwerbs-/ Arbeitseinkommen	
			1.1.4 Unwirtschaftl. Verhalten	
	1.2 Nicht im Besitz eines Arbeitsplatzes (fehlendes Einkommen)		1.2.1 Verlust d. Arbeitsplatzes	
			1.2.2 Berufsanfänger	
			1.2.3 Wiederaufnahme d. Suche nach Unterbrechung d. Erwerbst.	
			1.2.4 Krankheit, Behinderung	
			1.2.5 Berufsunfähigkeit	
			1.2.6 Häusliche Bindung	
			1.2.7 Studium, sonst. Ausbild.	
			1.2.8 Freiheitsentzug/ -entlassung	
			1.2.9 Unwirtschaftl. Verhalten	
2. Fehlende oder unzureichende Versorgungs/ Versicherungsleistungen	2.1 Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung		2.1.1 Empfänger v. ALG	
			2.1.2 Empfänger v. ALH	
			2.1.3 Antrag auf ALG, ALH	
			2.1.4 Kein Anspruch auf ALG,ALH	
			2.1.5 Ende d. Anspruchs auf ALG, ALH	
			2.1.6 Vorübergehend kein Anspruch auf ALG, ALH	
	2.2 Leistungen bei Krankheit u. Behinderung			
	2.3 Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung		2.3.1 Unzureichende Rente	
			2.3.2 Rentenantrag gestellt	
	2.4 Ausfall d. Ernährers		2.4.1 Scheidung	
			2.4.2 Trennung d. Ehegatten	
			2.4.3 Kein Unterhaltspflichtiger vorhanden	
			2.4.4 Freiheitsentzug	
	2.5 Ausfall der Unterhaltsleistungen			
	2.6 Tod d. Ernährers			
	2.7 Pflege-, Stiefkind			
3. Sonst. fehlendes Einkommen	3.1 Asyl		3.1.1 Anerkannter Asylant	
			3.1.2 Asylantrag gestellt	
			3.1.3 Duldung	
	3.2 Sonstige Ursachen			

6.2 Merkmale, die für die gesamte Bedarfsgemeinschaft erhoben werden

0. Geschäftszeichen, sonstige Ordnungsangaben
   Bogennummer, Haushaltsnummer
   Träger der Hilfe
   Örtlicher Träger
   Überörtlicher Träger

1. Raumbezug
   Straße
   Hausnummer

2. Haushaltsgröße
   davon in Bedarfsgemeinschaft

3. Zuzugsjahr, Zuzugsmonat

4. Zuzugsort

5. Beginn des jetzigen Sozialhilfebezuges
   Ende des letzten Sozialhilfebezuges

6. Angerechnetes bzw. in Anspruch genommenes Einkommen
   Höhe der jeweiligen Einkommensart

7. Ursachen der Hilfegewährung

6.3 Der Ursachenerhebungsbogen

Der Ursachenerhebungsbogen basiert auf den Erkenntnissen, daß

- die Ursachenkategorien der amtlichen Statistik zu grob differenziert sind und daß
- die Umstände, die zur Hilfebedürftigkeit führen, zu komplex sind, um mit "einer" Hauptursache abgebildet zu werden.

Deshalb wurde der Ursachenkatalog der Sozialhilfebedürftigkeit erweitert, stärker differenziert und zu "Ursachenketten" zusammengestellt. So wird eine möglichst vollständige Abbildung der Umstände, die zur Hilfebedürftigkeit führen, gewährleistet.

6.3.1 Das Konzept des Ursachenerhebungsbogens

Das Konzept geht von dem Grundgedanken aus, daß Hilfebedürftigkeit aus einer materiellen Mangelsituation heraus entsteht. Die Ursachen sind in drei Blöcke gegliedert, die die materielle Mangelsituation aus Sicht des Arbeits- und Erwerbseinkommens, aus Sicht der Versicherungs- und Versorgungsleistungen und aus Sicht der sonstigen Einkommen begründen. Der Sachbearbeiter wird über Entscheidungsfragen durch die unterschiedlichen Ursachenketten geführt. Durch wenige, gezielte Antworten kann die Erhebung der Ursachen abgeschlossen werden (vgl. Abbildung 6.1)

Block 1: Fehlendes bzw. unzureichendes Erwerbs- oder Arbeitseinkommen

Dieser Block muß für alle Bedarfsgemeinschaften bearbeitet werden, dessen Haushaltsvorstand im Alter von 15 bis unter 65 Jahren ist. Als Entscheidungsfrage wird gestellt, ob der Haushaltsvorstand im Besitz eines Arbeitsplatzes ist oder nicht. Der Hilfeempfänger muß dabei nicht der Definition der amtlichen Statistik genügen.

- Ist der Hilfeempfänger im Besitz eines Arbeitsplatzes, so können für sein unzureichendes Erwerbseinkommen die Ursachen 1.1.1 bis 1.1.4 verantwortlich sein.
- Ist der Hilfeempfänger nicht im Besitz eines Arbeitsplatzes, so können aus den Ursachen 1.2.1 bis 1.2.9 eine oder mehrere ausgewählt werden.

Dieser erste Ursachenblock klärt die Frage, warum es einem Hilfeempfänger nicht oder nur eingeschränkt möglich ist, sich durch Erwerbstätigkeit selbst zu "ernähren".

Block 2: Fehlende bzw. unzureichende Versicherungs- und Versorgungsleistungen

Im Gegensatz zu Block 1 muß dieser Block nur bearbeitet werden, wenn fehlende bzw. unzureichende Versicherungs- und Versorgungsleistungen als Ursache für die Bedürftigkeit in Betracht kommen. Die Kategorien 2.1 bis 2.7 müssen nacheinander geprüft werden. Ist eine der Kategorien 2.1, 2.3 oder 2.4 ursächlich für die Bedürftigkeit, so muß die zutreffende Unterkategorie ausgewählt werden. Innerhalb der Kategorien sind Mehrfachnennungen möglich.

Der zweite Block liefert Informationen über die Fälle, die Versorgungsansprüche an Dritte haben - sei es an Unterhaltspflichtige oder an andere soziale Sicherungssysteme. Diese können das Existenzminimum des Hilfesuchenden aber nicht bzw. nicht im vollen Umfang sichern.

Block 3: Sonstiges fehlendes Einkommen

Der dritte Block ist für Sonderuntersuchungen vorgesehen. Unter 3.1 wird derzeit der Kreis der Asylanten erfaßt, weil die Sozialhilfeträger in Bayern die Rückerstattung der Aufwendungen für Asylanten vom Land fordern. An dieser Stelle wäre es auch möglich, die Personengruppen zu erfassen, die als Aus- bzw. Übersiedler den Eingliederungssprung noch nicht geschafft haben und daher von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen. Daran könnte dann eine gezielte Sozial- und Eingliederungspolitik auf kommunaler Ebene ansetzen. Aufgrund der umwälzenden politischen Veränderungen kann aber nicht entschieden werden, ob die Erhebung dieser Merkmale, vor allem mit Blick auf die Übersiedler, in Zukunft überhaupt noch sinnvoll erscheint.

Abb. 6.2: Gegenüberstellung der gewonnenen Informationen über die Ursachen der Hilfebedürftigkeit der amtlichen Zählblattstatistik und dem Ursachenerhebungsbogen

Überarbeitete Ursachenstatistik	Zählblattstatistik	Krankheit	Tod des Ernährers	Ausfall des Ernährers	Unwirtschaftliches Verhalten	Arbeitslosigkeit	Unzureichende Versicherungs-/Versorgungsansprüche	Unzureichendes Erwerbseinkommen	Sonstige Ursachen
1.1 Im Besitz eines Arbeitsplatzes (unzureichendes Eink.)	1.1.1 Krankheit, Behinderung								
	1.1.2 Häusliche Bindung							●	
1.2 Nicht im Besitz eines Arbeitsplatzes (fehlendes Eink.)	1.2.1 Verlust d.Arbeitsplatzes					● ●			
	1.2.2 Berufsanfänger								
	1.2.3 Wiederaufnahme d. Suche nach Unterbrechung d. Erwerbst.					●			
	1.2.4 Krankheit, Behinderung	● ●							
	1.2.5 Berufsunfähigkeit		●						
	1.2.6 Häusliche Bindung		●	● ● ●					
	1.2.7 Studium, sonst. Ausbild.						●		
	1.2.8 Freiheitsentzug/-entlassung								
						●			
2.1 Arbeitslosigkeit	2.1.1 Empfänger v. ALG								
	2.1.2 Empfänger v. ALH					●	● ●		
	2.1.3 Antrag auf ALG, ALH					●	●		
	2.1.4 Kein Anspruch auf ALG/-H					●			
2.2 Krankheit, Behinderung									
2.3 Rente	2.3.1 Unzureichende Rente		● ●				●	● ● ●	
	2.3.2 Rentenantrag gestellt		●					●	●
2.4 Ausfall d. Ernähers	2.4.1 Scheidung			● ●					
	2.4.2 Trennung d. Ehegatten			●					
	2.4.3 Kein Unterhaltspflichtiger vorhanden								
	2.4.4 Freiheitsentzug								
2.5 Tod des Ernährers			●						
2.6 Pflege-/Stiefkind									
3.1 Unwirtschaftliches Verhalten									
3.2 Asyl	3.2.1 Anerkannter Asylant								●
	3.2.2 Asylantrag gestellt								●
	3.2.3 Duldung								●

6.3.2 Die Ergebnisse eines Probeeinsatzes des Erhebungsbogens

Der Erhebungsbogen konnte im kleinen Umfang im Sozialamt Nürnberg, Außenstelle Süd, auf seine Handhabung und auf inhaltliche Schwächen geprüft werden. Für 24 Fälle, die zufällig aus einem Aktenschrank gezogen wurden, wurde der Bogen der amtlichen Statistik und zusätzlich der Ursachenerhebungsbogen ausgefüllt. Eine Zusammenstellung der Informationen über die Ursachen der Hilfebedürftigkeit, die die beiden unterschiedlichen Datenkataloge liefern, zeigt Abbildung 6.2.

Als Ergebnis kann man zusammenfassen, daß die Abbildung des Ursachenkomplexes einer Hilfebedürftigkeit mit dem neuen Erhebungsbogen deutlich verbessert werden kann. Zwei Beispiele:

- In der Zählblattstatistik wird als Hauptursache für die Hilfebedürftigkeit die Kategorie "Ausfall des Ernährers" angegeben. Im Vergleich dazu liefert die überarbeitete Ursachenstatistik die Informationen, daß der "Ausfall des Ernährers" aufgrund der "Trennung von Ehegatten" vorliegt, und daß der Hilfebedürftigte wegen "häuslicher Bindung" "nicht im Besitz eines Arbeitsplatzes" ist.

- In der Zählblattstatistik wird als Hauptursache "Arbeitslosigkeit" angegeben. Der Ursachenerhebungsbogen liefert die zusätzliche Information, daß es sich um eine "Wiederaufnahme der Suche nach Unterbrechung der Erwerbstätigkeit" handelt und daß ein "Antrag auf ALG, ALH" gestellt wurde.

Neben einer Verbreiterung der Informationsbasis wurde dem Erhebungsbogen auch eine "einfache Handhabung" bescheinigt. Durch die Zusammenstellung der Ursachenketten und durch den Einsatz von Entscheidungsfragen ist eine Zuordnung zu den einzelnen Kategorien leicht möglich.

Durch den Probeeinsatz und durch Gespräche mit dem Sozialreferat und dem Sozialamt Nürnberg konnte der Erhebungsboden inhaltlich noch verbessert werden. Vor seinem Einsatz im Verwaltungsvollzug muß er aber noch in einem größeren Rahmen und für einen längeren Zeitraum getestet werden. Erst dann ist es möglich zu beurteilen, ob er inhaltlich alle Fälle abdeckt und sein Konzept praktikabel ist.

6.4 Die Abbildung der Problemgruppen mit Hilfe des Soll-Datenkatalogs

Neben Standardauswertungen, wie sie in Kapitel 5.2.2.2 für die ausführende Ebene gefordert werden, sind für die planende Ebene die Abbildung der in Kapitel 4.2 dargestellten Problemgruppen von besonderer Bedeutung. Die Abbildung 6.3 liefert einen Überblick über Merkmale, die eine Abgrenzung der jeweiligen Gruppe erlauben.

Abb. 6.3: Die Abgrenzung der Problemgruppen

1. Problemgruppe "Arbeitslose"
I/9. Erwerbstätigkeit (für Personen von 15 Jahren bis 65 Jahren)
Arbeitslos gemeldet
Beginn der Arbeitslosigkeit
II/7. Ursachen der Hilfebedürftigkeit
1.2.1 Verlust des Arbeitsplatzes
1.2.4 Krankheit, Behinderung
1.2.5 Berufsunfähigkeit
2.1 Leistungen d. gesetzlichen Arbeitslosenversicherung
2.1.1 Empfänger von ALG
2.1.2 Empfänger von ALH
2.1.3 Antrag auf ALG, ALH
2.1.4 Kein Anspruch auf ALG, ALH
2.1.5 Ende des Anspruchs auf ALG, ALH
2.1.6 Vorübergehend kein Anspruch auf ALG, ALH
2. Problemgruppe "alleinerziehende Frauen"
II/7 Ursachen der Hilfegewährung
1.1.2 Unzureichendes Einkommen wg. häuslicher Bindung
1.2.6 Fehlendes Einkommen wg. häuslicher Bindung
2.4 Ausfall des Ernährers
2.4.1 Scheidung
2.4.2 Trennung des Ehegatten
2.4.3 Kein Unterhaltspflichtiger vorhanden
2.4.4 Freiheitsentzug
2.5 Ausfall der Unterhaltsleistungen
2.6 Tod des Ernährers
3. Problemgruppe "Armut im Alter"
I/11. Hilfeempfänger am Jahresende
Außerhalb von Einrichtungen
In Einrichtungen
II/7. Ursachen der Hilfegewährung
2.3 Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung
2.3.1 Unzureichende Rente
2.3.2 Rentenantrag gestellt

7. Die rechtliche Zulässigkeit der Erstellung einer kommunalen Sozialhilfestatistik

Die Umsetzung einer kommunalen Sozialhilfestatistik kann nur im Rahmen des Sozialdatenschutzes erfolgen 1). Daher muß der Konflikt zwischen den Interessen

1) Eine Prüfung des in dieser Arbeit erstellten Konzeptes durch den zuständigen Datenschutzbeauftragten wurde noch nicht durchgeführt. Dieses Begutachtungssverfahren haben bereits die Stadt Freiburg i.B. und die Projektgruppe PROSOZ mit ähnlichen Konzepten durchlaufen. Diese Erfahrungen sind im Schriftwechsel der Stadt Freiburg i.B. mit der Landesbeauftragten für Datenschutz des Landes Baden-Württemberg, Frau Dr. Leuze, für die Genehmigung des Sozialhilfebeobachtungssystems der Stadt Freiburg und im Datenschutzgutachten für das Dialogsystem PROSOZ dargestellt. Vgl. Hasenritter, K.H.: Dialogsystem PROSOZ - Datenschutzgutachten. Technisch-organisatorischer und persönlicher Datenschutz beim Einsatz von PROSOZ, Hagen 1987.

des Sozialdatenschutzes und den Interessen der kommunalen Sozialhilfestatistik gelöst werden.

Im § 35 Abs. 1 des SGB I wird das "Sozialgeheimnis" fixiert. Danach hat jeder Anspruch darauf, daß Einzelangaben über seine persönlichen und sachlichen Verhältnisse - also die personenbezogenen Daten - von den Leistungsträgern als Sozialgeheimnis gewahrt und nicht unbefugt offenbart werden dürfen.

Diesen restriktiven Regelungen steht jedoch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes gegenüber: "Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge."

Daher müssen Sozialdatenschutz und Informationsbereitstellungen, hier in Form von kommunaler Sozialhilfestatistik, gegeneinander abgewogen werden. Dabei kommt der Verhältnismäßigkeit der Mittel eine entscheidende Bedeutung zu.

Im einzelnen muß darüber entschieden werden,

- ob die zusätzlichen Merkmale, die zur Erweiterung der Sozialhilfestatistik gefordert werden, erhoben werden dürfen, da in dem Sozialhilfeantrag nach § 60 SGB I nur die Daten erhoben werden dürfen, die für eine Entscheidung über die Leistung erforderlich sind (v. Hamm, Leuze, 1988, S. 3).

- für welche Zwecke die Sozialhilfedaten von dem Statistischen Amt ausgewertet werden dürfen. Grundsätzlich bedeutet die Datenübergabe vom Sozialamt an das Statistische Amt eine Offenbarung i.S. der §§ 67ff SGB X (v. Hamm, Leuze, 1988, S. 2). Die Aufbereitung der Daten kann dann zum einen im Auftrag des Sozialamtes, also als Geschäftsstatistik i.S.d. § 68 SGB X, durchgeführt werden. Zum anderen ist in § 75 SGB X eine "Offenbarung oder Nutzung von Sozialdaten für Zwecke der Forschung und Planung" möglich. Dabei dürfen aber schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden (Platzer, 1986, S. 163).

  Diese Datenschutzprobleme würden sich nicht stellen, wenn man mit "anonymisierten Datensätzen" arbeiten könnte, da dann keine Offenbarung vorliegt. An dieser Stelle muß aber auf die aktuellen Diskussionen verwiesen werden, die bezweifeln, ob es auf kommunaler Ebene "anonyme Einzeldaten" überhaupt geben kann.

Neben diesen rechtlichen Aspekten des Datenschutzes müssen auch die technischen und organisatorischen Maßnahmen diskutiert werden, die für die in § 35 I SGB I festgelegte Pflicht zur Wahrung des Sozialgeheimnisses unerläßlich sind.

8. Ausblick: Die Einordnung der kommunalen Sozialhilfestatistik in das kommunale statistische Informationssystem

Zwischen den Bürgern der Kommune und der kommunalen Verwaltung besteht ein Netz aus Informationsflüssen und Leistungsbeziehungen (vgl. Abb. 8.1). In diesem Beziehungsgeflecht gilt es, für die kommunale Politik und Verwaltung die Ziele der Stadtpolitik zu definieren und mit Blick auf den Selbstverwaltungsauftrag zu realisieren.

Die Realisierung dieser Ziele erfolgt unter den veränderlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Umwelt. Der Faktor Information gewinnt daher innerhalb der öffentlichen Verwaltung immer mehr an Bedeutung.

Die Bereitstellung von quantitativ fundiertem Wissen über "die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge in der Stadt und ihrer Umwelt" (Stadt Nürnberg, 1989, S. 58) übernimmt die kommunale Statistik. Langfristig hat sie sich dabei das Ziel gesetzt, die zur Zeit verwendeten Teilstatistiken und Auswertungen mit Hilfe von EDV und moderner Kommunikationstechnik der Verwaltungsführung und der Öffentlichkeit in Form eines statistischen Informationssystems (zur Darstellung eines Informationssystems vgl. Stahlknecht, 1987, S. 259 - 366) bereitzustellen. Damit eröffnen sich der Planung, der Entscheidungsvorbereitung und der Erfolgskontrolle von kommunalpolitischen Maßnahmen neue Möglichkeiten.

In der öffentlichen Verwaltung steht die Entwicklung von Informationssystemen noch am Anfang. Zur Zeit werden unterschiedliche Konzepte entwickelt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang z. B.:

- STATIS Nürnberg 1)
- STATIS: Eine Entwicklung des KOSIS-Verbundes in Zusammenarbeit mit Christmann, A. 2)
- STAPIS: Kommunales Statistisch Prospektives Informationssystem der ADIP-Gruppe Graz 3)

Diese Konzepte haben gemeinsam, daß ihre Aufgabenstellungen nicht vorab definiert sind. Sie werden deshalb als offenes System angelegt, das die "problembezogene Auswahl, Verknüpfung und Verdichtung der Basisdaten unterstützt und Daten wie Instrumente, bis hin zur tabellarischen, graphischen und kartographischen Darstellung,

1) Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik: Wegweiser zur amtlichen Statistik der Stadt Nürnberg, Nürnberg 1989, S. 58 - 78

2) Christmann A.: Kommunales Informationsmanagement - Ein Weg aus dem Dilemma? in: ÖVD-online; Teil 1 (1988)10, S. 68 - 77; Teil 2 (1988)11, S. 72 - 77; Teil 3 (1988)12, S. 48 - 51

3) Schlechtner, O.; Zelle, K.: Aggregatdaten - Mangement in kommunaler Statistik und Planung; in: ÖVD-online, (1987)12, S. 64 - 68

zur selbständigen Anwendung durch den Nutzer bereitstellt" (Stadt Nürnberg, 1989, S. 58).

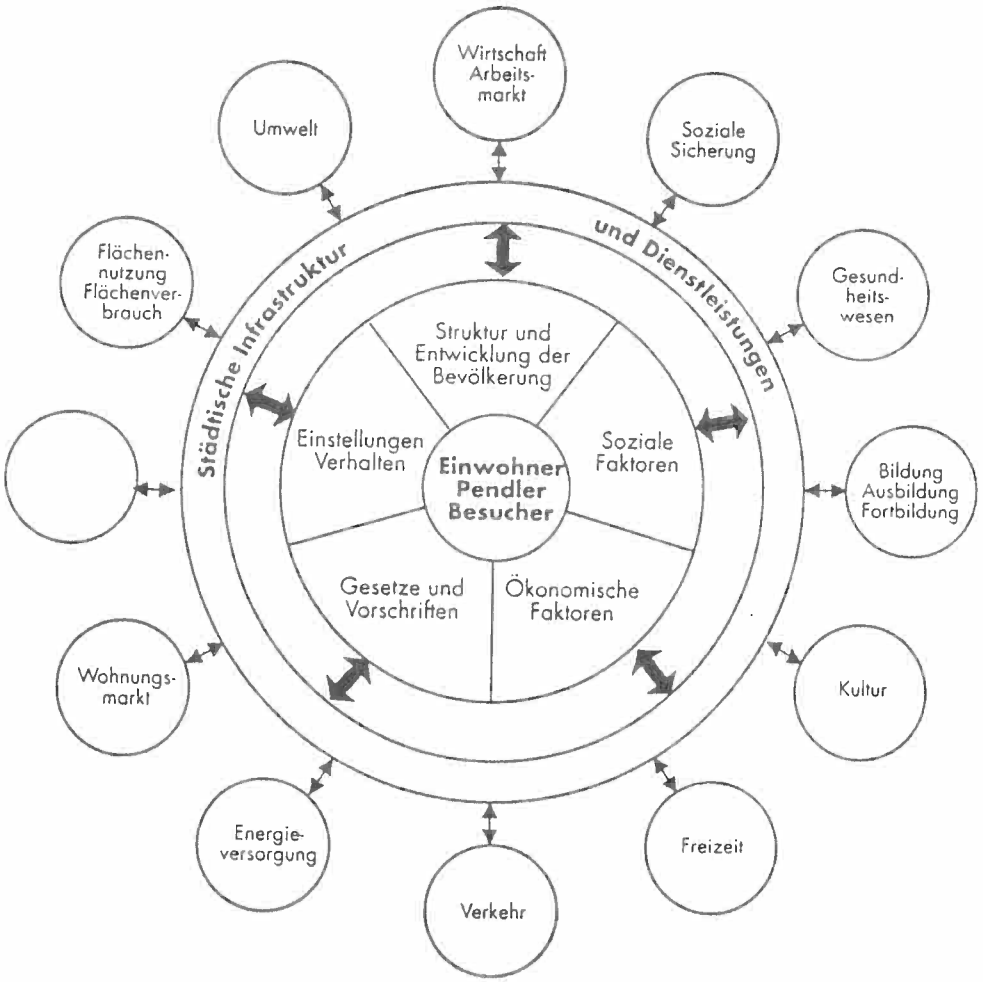
Die Datenbasis, die sich aus Verwaltungsregisterabzügen, laufenden statistischen Erhebungen, Umfragen und aus externen Daten zusammensetzt, muß inhaltlich das Spektrum des Informationsbedarfs abdecken. Außerdem besteht ein Zwang zur Standardisierung, damit sachliche, gebietliche und zeitliche Vergleiche möglich werden. Die Schaffung einer konsistenten Datenbasis beginnt schon an der Stelle der Datenerhebung, so z. B. beim Verwaltungsvollzug. Dort muß die Normierung von Daten und Verfahren vorangetrieben werden.

DV-Instrumente übernehmen die Benutzerführung und die Verwaltung der Daten. Dabei müssen folgende Funktionen abgedeckt werden (Stadt Nürnberg, 1989, S. 58):

- "die Datenverwaltung (einschließlich der Beschreibungsinformationen und Systematiken sowie Schlüsselsysteme) und Funktionen zum Auffinden der Daten,
- die Auswahl, Verknüpfung, Modifikation und Aufbereitung von Daten, z. B. zu Summen, Anteilswerten, Durchschnitten und anderen Kennziffern,
- die Anwendung statistischer Methoden, z. B. zur Überprüfung von Zusammenhängen, Zeitreihenanalysen,
- die tabellarische, graphische und kartographische Darstellung".

Die Nutzung dieses Datenbestandes erfolgt zum Teil zentral, d. h. ein Teil der Daten und der Instrumente steht nur dem Fachpersonal des Statistischen Amtes zur Verfügung. So sind z. B. dem Statistikgeheimnis unterliegende Einzeldaten von dem Teil des Statistischen Informationssystems getrennt zu halten, der Dritten zugänglich

Abb. 8.1: Stadtbewohner und städtische Aktionsräume



Quelle: Christmann, A., (1988a), S. 73

ist. Bestimmte Methodenprogramme sind auch so kompliziert in ihrer Anwendung, so daß diese nur von ausgebildetem Personal fachgerecht bedient werden können.

Dezentrale Nutzer finden die gewünschten Daten, die in datenschutzrechtlich unbedenklicher Form vorliegen, mit Hilfe des Retrieval-Systems über Schlagworte, Systematiken oder Kennparameter. Die gefundenen Daten können dann am Bildschirm zusammen mit den zugehörigen Beschreibungsinformationen angezeigt und in standardisierter Form ausgedruckt werden. Zur weiteren Aufbereitung, Analyse und tabellarischen sowie graphischen und kartographischen Darstellung müssen sie an entsprechende Programme übergeben werden.

Die Realisierung eines kommunalen statistischen Informationssystems kann nur schrittweise erfolgen. Einen punktuellen Beitrag liefert dazu auch die Erweiterung der kommunalen Sozialhilfestatistik. Bei der Realisierung von Teilkomponenten darf der Integrationsgedanke nicht vernachlässigt bzw. der Weg für eine spätere Integration nicht verbaut werden.

Das Sozialwesen besitzt innerhalb der Kommunalpolitik eine große Bedeutung. Daher würde sich eine Integration in ein statistisches Informationssystem anbieten. Diese Integration hat z. B. auch in der Stadt Nürnberg noch nicht stattgefunden. Als Ursache dafür muß man die technisch-organisatorischen Schwierigkeiten nennen, die vor allem durch den bisher mangelnden bzw. statistikfeindlichen Einsatz von EDV beim Verwaltungsvollzug den Weg zu einem Informationssystem verbauen. Eine neue Generation von EDV-Systemen zur Unterstützung des Verwaltungsvollzuges, wie sie z. B. in Kapitel 13 und 14 für die kommunale Sozialhilfesachbearbeitung vorgestellt werden, bietet nun die Chance, diese Schwierigkeiten zu überwinden. Dafür sollte dem Statistischen Amt bei der Entscheidung für ein neues System zur Verwaltungsvollzugsunterstützung aus dem Blickwinkel der Statistik Mitsprache gewährt werden.

Mit dem Konzeptentwurf für eine kommunale Sozialhilfestatistik wurde eine Teilkomponente der Sozialberichterstattung aktualisiert. Die dabei gewonnenen Erfahrungen können auf die anderen Sozialbereiche übertragen werden. Auf diese Weise kann langfristig eine aussagefähige Sozialberichterstattung entstehen, deren Datengrundlage sich möglichst direkt aus dem Verwaltungsvollzug ableiten läßt und die, integriert in ein statistisches Informationssystem, als Entscheidungsgrundlage und als Kontrollinstrument für soziale Maßnahmen der Kommune dient.

III. Die Umsetzung der verbesserten kommunalen Sozialhilfestatistik in der Sozialverwaltung

9. Beurteilungskriterien für die Realisierungsmöglichkeiten der kommunalen Sozialhilfestatistik

9.1 Problemstellung

Im dritten Teil dieses Berichts werden die Möglichkeiten untersucht, das erarbeitete Konzept einer verbesserten kommunalen Sozialhilfestatistik in der Sozialverwaltung umzusetzen.

Die Analyse der Umsetzungsmöglichkeiten bedeutet gleichzeitig eine Analyse der Arbeitsablaufsorganisation des Verwaltungsvollzuges im Sozialamt.

Die Arbeitsabläufe werden wesentlich von den Systemen zur Unterstützung des Verwaltungsvollzuges geprägt. Die Palette reicht dabei von manueller Sozialhilfesachbearbeitung bis zu modernen EDV-Systemen zur Entscheidungsunterstützung von Sachbearbeitern. Die Analyse stützt sich nur auf die für die Erstellung der kommunalen Sozialhilfestatitik relevanten Datenflußstationen.

9.1.1 Der Arbeitsablauf und Datenfluß bei der Bearbeitung eines Sozialhilfefalls

Die Darstellung des Arbeitsablaufes und des Datenflusses erfolgt hier nur sehr allgemein. Gesetzliche und organisatorische Unterschiede zwischen den Sozialverwaltungen lassen keine detaillierte Abbildung zu.

Am Anfang einer jeden Fallbearbeitung steht der Kontakt des Klienten zu einem Sachbearbeiter der Sozialhilfeverwaltung zwecks Antragsstellung. Hier werden die Informationen über den Klienten und seine Situation in einem Antrag festgehalten. Der Prozeßabschnitt der Antragsstellung gilt erst dann als beendet, wenn alle zur Bearbeitung notwendigen Daten vorliegen. Anschließend beginnt der Prozeßabschnitt "Berechnung der Leistung". Innerhalb dieses Abschnittes prüft der Sachbearbeiter für diesen Fall die Anspruchsvoraussetzungen nach dem Sozialhilfegesetz und berechnet die dem Hilfesuchenden zustehende Leistung. Hierauf folgt eine positive bzw. negative Bescheiderteilung an den Antragsteller, und die entsprechenden Zahlungen werden aufgenommen (vgl. Abbildung 5.1).

Ist diese Phase eines Falles abgeschlossen, ergeben sich für den Sachbearbeiter folgende Änderungs- und Anpassungstätigkeiten:

- es fallen neue Informationen an, die auf den Datensatz des Hilfeempfängers wirken und eventuell die Leistungshöhe verändern

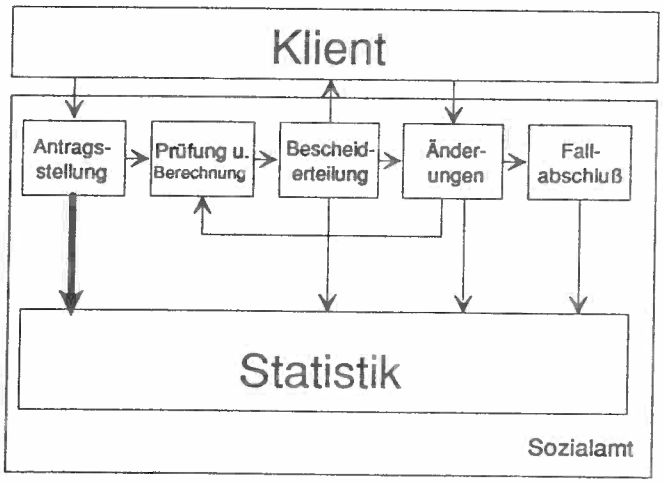
- gesetzliche Änderungen, die die Anspruchsvoraussetzungen oder die Leistungshöhe verändern (Gesetze, Richtlinien)
- Abschluß eines Falles.

Diese neuen Informationen müssen in den Datensatz aufgenommen und die notwendigen Aktionen ausgelöst werden.

9.1.2 Die für die Sozialhilfestatistik relevanten Datenflußstationen

Die Sozialhilfestatistik arbeitet mit einem Teil des Datenbestandes des Verwaltungsvollzuges im Sozialamt. Sie wird immer dann aktiv, wenn neue Daten oder Informationen diesen relevanten Teil des Datenbestandes verändern. Dies tritt als erstes bei der Antragsstellung ein, wenn der Datensatz für einen neuen Fall aufgebaut wird. Als zweites gehen die Berechnungsergebnisse in die Statistik ein. Im weiteren Verlauf muß bei jeder Änderung der Datenlage ein Signal an die Statistik abgegeben werden. Es ist also eine Datenübergabe an die Statistik sowohl bei der Antragsstellung, der Bescheiderteilung als auch bei Änderungen notwendig. Von besonderer Bedeutung für die Statistik ist auch der Abschluß eines Falles.

Abb. 9.1: Die für die Sozialhilfestatistik relevanten Datenflußstationen



Auf diese Stationen werden sich die folgenden Untersuchungen konzentrieren.

9.2 Das Vorgehen bei der Überprüfung der unterschiedlichen Sachbearbeitungssysteme auf die Umsetzungsmöglichkeiten der kommunalen Sozialhilfestatistik

9.2.1 Die einzelnen Systeme zur Unterstützung der Sozialhilfesachbearbeitung im Überblick

Vergleicht man den Stand der Computeranwendungen im Bereich der Sozialhilfesachbearbeitung mit der Entwicklung in der gesamten Verwaltung, so kann man eine gewisse Rückständigkeit nicht leugnen: Vor allem in mittleren und kleinen Sozialämtern herrscht die manuelle Fallbearbeitung vor. Eine Schnittstelle zur EDV besteht, wenn überhaupt, nur zu den Kassen- und Abrechnungssystemen der Kommunalverwaltung. Am Beispiel des Sozialhilfebeobachtungssystems der Stadt Freiburg im Breisgau wird gezeigt, daß es aber auch auf dieser Ebene möglich ist, eine aussagekräftige Sozialhilfestatistik zu erstellen.

Schon seit Anfang der siebziger Jahre stehen für die Sozialämter EDV-Anwendungen zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt stand in der Entwicklung der EDV das Bemühen nach Zentralisierung im Vordergrund. Es entstanden zentrale, regionale Gebietsrechenzentren und die Zahlbarmachung der Sozialhilfeanträge war eine der typischen Massenarbeiten, die in die EDV ausgelagert wurde. Zentrale Stapelverarbeitungsverfahren, wie die Programme HES-SIAS (Hessisches Sozialhilfe-, Informations- und Abrechnungssystem) oder das "Nürnberger Verfahren" sind auch heute noch, wenn auch um einige Module erweitert, in vielen Sozialämtern, wie auch bei der Stadt Nürnberg, im Einsatz.

Betrachtet man den rasanten technischen Fortschritt, so stehen heute ganz andere Möglichkeiten für den Einsatz von EDV zur Verfügung. Ein Schritt in eine neue Richtung stellt die Entwicklung der neuen Generation von Anwenderprogrammen zur Verwaltungsunterstützung in der Sozialverwaltung dar. Diese Neuentwicklungen bringen dem Sachbearbeiter die EDV direkt auf den Arbeitsplatz, und gewähren ihm neben Dateneingabe und sofortiger Berechnung der Hilfe auch in vielfacher Weise Entscheidungsunterstützung. Für den Sachbearbeiter bedeutet dies ein Arbeiten mit dem Computer und nicht mehr ein Zuarbeiten für den Computer. Das System PROSOZ (vgl. Kapitel 13) ist das zur Zeit am weitesten entwickelte Produkt auf diesem Sektor, aber auch die Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern, die Datenzentrale Osnabrück, die Firmen NCR und IBM arbeiten an vergleichbaren Systemen.

9.2.2 Kriterienmuster für die Prüfung der einzelnen Systeme auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten der kommunalen Sozialhilfestatistik

Der Schwerpunkt der Analyse der Systeme liegt nun vor allem auf der Erfüllung folgender inhaltlicher Anforderungen:

- Stellt die Sachbearbeitung bzw. das EDV-System einen Datensatz für die kommunale Sozialhilfestatistik zur Verfügung?
  - Welche Merkmale gehören zu diesem Datensatz?
  - Welche Abweichungen ergeben sich bei dem Vergleich dieses Datensatzes mit dem in dieser Arbeit erstellten Konzeptvorschlag?

- Wie aufwendig ist eine Anpassung bzw. Erweiterung des von der Sachbearbeitung bzw. vom EDV-System vorgegebenen Datensatzes?

Auf der erhebungstechnischen Seite interessiert vor allem:

- In welcher Form wird dieser Datensatz für Auswertungen zur Verfügung gestellt:
  - Manuelle Erhebung der Statistikdaten, die für Auswertungszwecke erst in die EDV aufgenommen werden müssen;
  - Teilautomatisierte Bereitstellung der Daten: Der Datenbestand des Großrechners wird, ergänzt um die Fälle, die nicht im Großrechner gespeichert sind, für Auswertungen bereitgestellt;
  - Automatisierte Bereitstellung der Daten: Der Datenbestand des Verwaltungsvollzuges kann direkt für statistische Auswertungen verwendet werden;

- Welche Änderungs- und Aktualisierungsmöglichkeiten stehen zur Verfügung?

- Inwieweit können mit Hilfe von Plausibilitätsprüfungen Unstimmigkeiten im Datenmaterial aufgedeckt bzw. vermieden werden?

Weiter ist von großem Interesse, welche Möglichkeiten innerhalb des EDV-Systems bestehen, um den Datensatz auswerten und aufarbeiten zu können, vor allem im Vergleich zu dem im Teil II dieser Veröffentlichung aufgezeigten Rahmen. Außerdem sollen die Schnittstellen nach außen, falls vorhanden, angesprochen werden, über die der Statistik-Datensatz über spezielle Statistik-Software, wie z. B. SPSS 1), ausgewertet werden kann.

Aber auch die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Datenübergabe der Zählblattstatistik an das Statistische Landesamt sollen untersucht werden. Diese Statistik gehört zwar in den Bereich Landes- bzw. Bundesstatistik, aber bei dem Einsatz der EDV existieren viele Verbindungen zwischen ihr und der kommunalen Sozialhilfestatistik, so daß sie auch hier betrachtet werden soll.

10. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei manueller Sozialhilfesachbearbeitung: Das Sozialhilfebeobachtungssystem der Stadt Freiburg im Breisgau 2)

10.1 Die Grundzüge des Sozialhilfebeobachtungssystems

Das Sozialhilfebeobachtungssystem basiert auf der engen Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und dem Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg.

Im Sozialamt der Stadt Freiburg i.B. sind ungefähr 40 Mitarbeiter beschäftigt, die jährlich 9 000 Fälle bzw. 15 000 Personen betreuen. Zur Unterstützung der Sozialhilfesachbearbeitung steht kein EDV-System zur Verfügung. Der Verwaltungsvollzug erfolgt manuell und nur im Bereich der Abrechnung besteht eine Schnittstelle zu einem DV-Kassensystem.

Dem Amt für Statistik und Einwohnerwesen steht ein NIXDORF-System 8850 für die Erfassung und Pflege der Sozialhilfestatistikdaten zur Verfügung. Die dazugehörigen Programme wurden von Herrn Dr. von Hamm erstellt. Die Auswertungen erfolgen auf einem Personal Computer unter Einsatz des Standard-Software-Paketes SPSS-PC.

Zur Erhebung der Daten für die kommunale und amtliche Sozialhilfestatistik wird der Erhebungsbogen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg verwendet, der um einige Merkmale erweitert wurde. Der Einsatz eines erweiterten Erhebungsbogens wird dadurch möglich, daß die Daten für die amtliche Zählblattstatistik aus der EDV am Jahresende mit Hilfe elektronischer Datenträger an das Statistische Landesamt übergeben werden und das zusätzliche manuelle Ausfüllen der Zählblätter damit entfällt (v. Hamm, 1986, S. 4).

10.2 Der Prozeß des Sozialhilfebeobachtungssystems

10.2.1 Der monatliche Arbeitsablauf

Beim Gespräch mit dem Klienten füllt der Sachbearbeiter den Sozialhilfeantrag manuell aus. Zusätzlich wird das Statistikerhebungsblatt bei Neuanlage einer Akte anhand der Antragsunterlagen vom Sachbearbeiter ausgefüllt (vgl. Abb. 10.1). Zu Beginn des Folgemonats werden die Blätter gesammelt und an die Datenerfassungsstelle im Statistischen Amt weitergegeben. Dort werden die Blätter auf dem Großrechner erfaßt. Monatlich fallen ca. 500 Statistikerhebungsblätter an, für deren Erfassung eine Person 2 - 4 Tage benötigt. Die Datenerfassung ist dabei in zwei Abschnitte gegliedert:

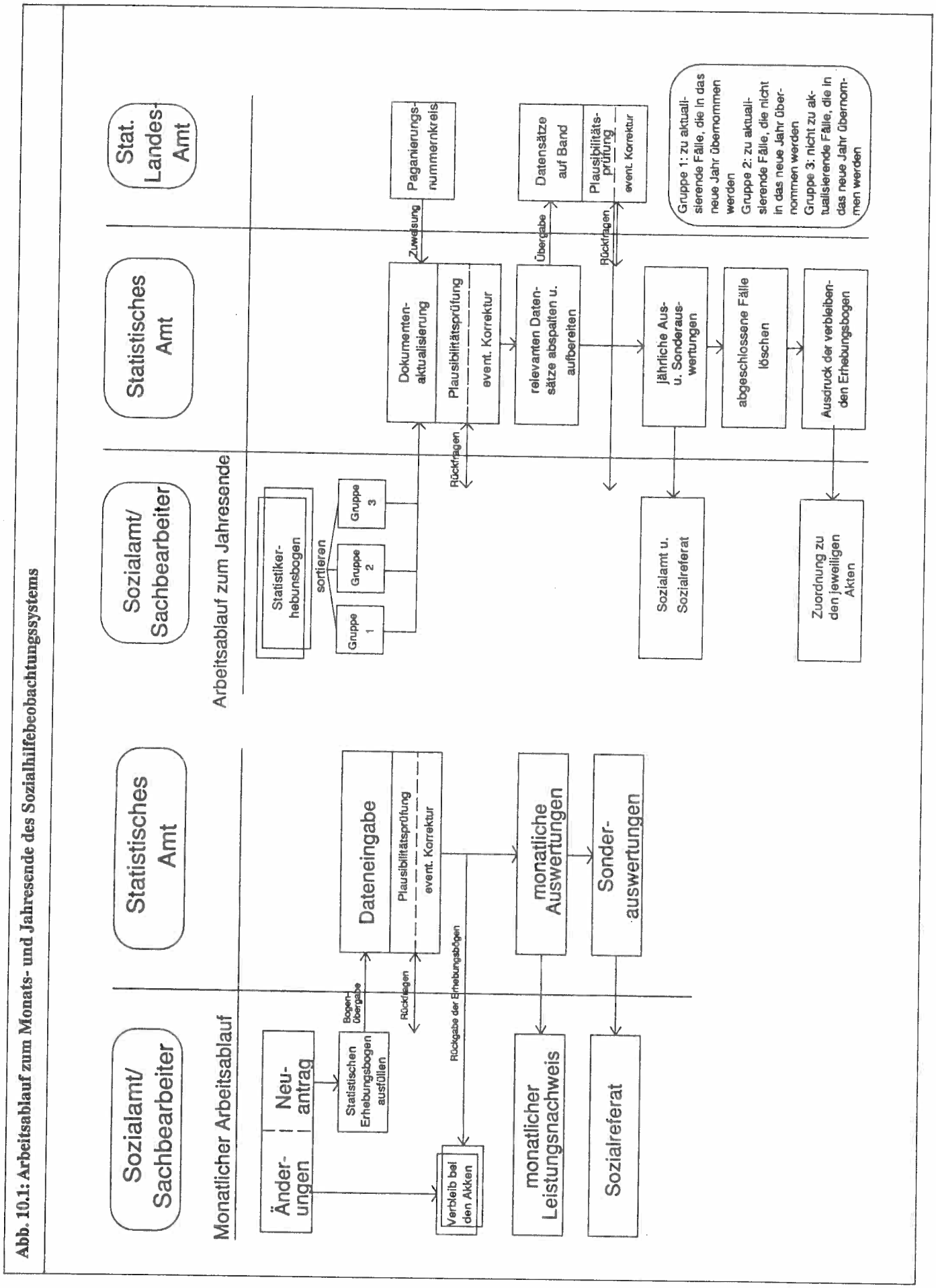
- die haushaltsbezogenen Angaben des Erhebungsbogens sind in der ersten Maske zusammengefaßt,
- die personenbezogenen Angaben in einer weiteren Maske.

Die formale Richtigkeit wird mit Hilfe von Plausibilitätsprüfungen direkt bei der Eingabe der Daten überprüft. Bei großen Fehlermengen wird ein Fehlerprotokoll er-

1) SPSS: Superior Performing Software Systems; Vom ursprünglichen reinen Statistiksystem hat sich SPSS Software zu einem umfassenden System zur Auswertung von Daten und zur wirkungsvollen Darstellung der Ergebnisse entwickelt. Dieses weit verbreitete Programmpaket wird als Großrechner- und als PC-Version angeboten.

2) Die Ausführungen zu Kapitel 10 beruhen auf dem Informationsgespräch mit H. Dr. von Hamm, Leiter des Amtes für Statistik und Einwohnerwesen und H. Württenberger, Leiter des Sozialamtes der Stadt Freiburg i.B., vom 10.03.1989.

Abb. 10.1: Arbeitsablauf zum Monats- und Jahresende des Sozialhilfebeobachtungssystems



stellt, dessen Fälle vom zuständigen Sachbearbeiter im Sozialamt nochmals überprüft werden müssen. Bei kleinen Fehlermengen wird per Telefon mit dem zuständigen Sachbearbeiter die formale Richtigkeit der Daten hergestellt.

Die Daten werden auf den PC übertragen und mit Hilfe der Standardsoftware SPSS-PC monatliche Auswertungen erstellt. Diese dienen zum einen den Sachbearbeitern als Information über ihre geleistete Arbeit im vergangenen Monat, zum anderen zeigen sie dem Amtsleiter den Arbeitsanfall in den einzelnen Bereichen auf. Die Statistikerhebungsblätter werden nach der Datenerfassung an die Sachbearbeiter zurückgegeben, die sie wieder den einzelnen Fällen zuordnen. Dort verbleiben sie bis zum Jahresende. Sämtliche Änderungen, die während dieser Zeit auftreten, werden auf den Blättern eingetragen und deutlich gekennzeichnet. Da kein regelmäßiger Änderungsdienst existiert, sind Auswertungen zum Gesamtbestand der Sozialhilfeempfänger nur am Jahresende möglich. Monatlich können nur die jeweils neu eröffneten Fälle statistisch dargestellt werden. Eine Korrektur des im Rechner aufgenommenen Datenbestands erfolgt nur bei schweren inhaltlichen Fehlern. Wird ein Fall abgeschlossen, wird die Akte mit dem Statistikerhebungsblatt bis zum Jahresende aufbewahrt.

10.2.2 Der Arbeitsablauf am Jahresende

Am Jahresende sortieren die Sachbearbeiter ihre Statistikerhebungsblätter zu drei Gruppen (vgl. Abb. 10.1):

Gruppe 1: Fälle, die aktualisiert werden müssen und in das neue Jahr übernommen werden (ca. 50 %)

Gruppe 2: Fälle, die aktualisiert werden müssen und nicht in das neue Jahr übernommen werden (ca. 40 %)

Gruppe 3: Fälle, die nicht aktualisiert werden müssen und in das neue Jahr übernommen werden (ca. 10 %).

Diese drei Gruppen werden an die Datenerfassungsstelle der Datenverarbeitung im Statistischen Amt weitergegeben. Dort werden die notwendigen Aktualisierungen der Gruppen 1 und 2 vorgenommen. Vom Statistischen Amt werden Standard- und Sonderauswertungen auf dem PC mit Hilfe des Statistik-Software-Paketes SPSS-PC durchgeführt.

Die Fälle der Gruppe 2, die nicht in das neue Jahr übernommen werden müssen, werden nach Abschluß aller Auswertungen im Rechner gekennzeichnet und anschließend gelöscht. Die ins neue Jahr übernommenen Fälle werden auf neuen Statistikerhebungsbögen ausgedruckt und gehen an die zuständigen Sachbearbeiter zur Überprüfung. Nach eventuellen Korrekturen verbleiben sie dort als aktueller Anfangsbestand für das nächste Jahr.

10.3 Der Statistik-Datensatz des Beobachtungssystems

10.3.1 Die Merkmale des Freiburger Datensatzes

Der vom Amt für Statistik in Freiburg erhobene Datensatz orientiert sich an dem vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg geforderten Datensatz. Um die Aussagefähigkeit zu erhöhen, wurde er um einige Merkmale erweitert:

- Verschlüsselung der Straße und Hausnummer (kleinräumiger Raumbezug: Die Adressse wird nicht gespeichert. Bei der Eingabe der Adresse wird diese sofort in die Nummer der dazugehörigen Baublockseite verschlüsselt.)
- Familienstand des Haushaltsvorstandes
- Eheähnliche Gemeinschaften
- Zuzugsjahr der 1. Person (Information für die Stadtkämmerei)
- Weitere im Haushalt lebende Personen (ohne eigenen Sozialhilfe-Anspruch)
- Im Haushalt lebende minderjährige Kinder
- Beruf der 1. Person
- Differenzierung der Hauptursachen:
  - Arbeitslosigkeit
  - Fehlender oder unzureichender Unterhalt eines Verpflichteten
  - Alleinerziehende/-er (§ 18 BSHG: eine Arbeitsaufnahme wird aus Gründen der Kinderbetreuung nicht verlangt)
  - Ausfall des Ernährers
  - Rentenantrag gestellt
  - Asylantrag gestellt
  - unzureichendes sonst. oder fehlendes Einkommen aus Kapitalvermögen, Vermietung, Verpachtung
- Personengruppe: Staatsangehörigkeitsschlüssel
- De-facto-Flüchtling
- Hilfe in besonderen Lebenslagen:
  - Einmalige Hilfe an Einkommensschwache
  - Mittelverwaltung.

Die Stadt Freiburg hat mit diesem erweiterten Datensatz und Auswertungsverfahren eine Pionierrolle in Sachen "Sozialberichterstattung" übernommen. Sie ist eine der ersten Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, die ein Konzept zur Erweiterung und Verbesserung der kommunalen Sozialhilfestatistik entworfen und auch erfolgreich umgesetzt hat.

10.3.2 Der Freiburger Datensatz im Vergleich zum hier vorgestellten Entwurf

Der Konzeptentwurf dieser Arbeit enthält die zentralen Merkmale des Freiburger Datensatzes, doch auf einigen Gebieten werden höhere Anforderungen gestellt. Eine Gegenüberstellung der beiden Datensätze enthällt die Übersicht 10.2.

Abb. 10.2: Der Soll-Datensatz im Vergleich zum Datensatz des Sozialhilfebeobachtungssystems der Stadt Freiburg i.B., des Nürnberger Verfahrens und des Dialogsystems PROSOZ

Soll-Datensatz	Freiburg i.B.	Nürnberg	PROSOZ
I. Merkmale der Bedarfsgemeinschaft			
0. Geschäftszeichen, sonstige Ordnungsangaben	X	X	X
Bogennummer, Haushaltsnummer	X	X	X
Träger der Hilfe	X	X	X
Örtlicher Träger	X	X	X
Überörtlicher Träger	X	X	X
1. Raumbezug	X	X	X
Straße	X	X	X
Hausnummer	X	X	
2. Haushaltsgröße	X	X	X
Davon in Bedarfsgemeinschaft	X	X	X
3. Zuzugsjahr	X		
4. Zuzugsort			
5. Beginn des jetzigen Sozialhilfebezuges		X	X
Ende des letzten Sozialhilfebezuges			
6. Angerechnetes bzw. in Anspruch genommenes Einkommen	X	X	X
Höhe der jeweiligen Einkommensart		X	
7. Ursachen der Hilfegewährung (siehe Erhebungsbogen)			
II. Merkmale der einzelnen Haushaltsmitglieder			
1. Alter	X	X	X
Geburtsmonat	X	X	X
Geburtsjahr		X	X
2. Geschlecht	X	X	X
Männlich	X	X	X
Weiblich	X	X	X
3. Staatsangehörigkeitsschlüssel	X		
4. Familienstand	nur f. d. Haushaltsvorstand		
Ledig	X		
Verheiratet	X		
Verwitwet	X		
Geschieden	X		
Getrennt lebend	X		
5. Stellung zum Haushaltsvorstand	X	X	
Haushaltsvorstand	X	X	
Ehegatte	X	X	
Kind unter 18 Jahre	X	X	
Kind über 18 Jahre	X	X	
Sonstige Personen	X	X	
6. Höchster erreichter Schulabschluß (für Personen bis unter 65 Jahren)			
Hauptschulabschluß			
Realschulabschluß			
Allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife			
Noch in Schulausbildung			
Kein Schulabschluß			
7. Letzte berufliche Ausbildung (für Personen von 15 J. bis unter 65 J.)			
Abschluß einer Lehr-, Anlernausbildung oder gleichwertiger Abschluß			
(Fach-) Hochschulabschluß			
Noch in Berufsausbildung			
Kein beruflicher Ausbildungsabschluß			
8. Letzter ausgeübter Beruf (für Personen über 15 J.)	X	X	
9. Erwerbstätigkeit (für Personen von 15 J. bis unter 65 J.)			
Nicht erwerbstätig			
Arbeitslos gemeldet			
Beginn der Arbeitslosigkeit			
Nicht arbeitslos gemeldet			
Nicht arbeitslos gemeldet, arbeitssuchend			
Noch nicht erwerbstätig			
10. Einschränkung d. Arbeitsfähigkeit (für Personen von 15 J. bis unter 65 J.)			
Arbeitsfähig			
Eingeschränkt arbeitsfähig, eingeschränkt vermittelbar			
Nicht arbeitsfähig			
11. Hilfeempfänger am Jahresende	X	X	X
Außerhalb von Einrichtungen	X	X	X
In Einrichtungen	X	X	X
12. Bewilligte Hilfeleistungen (Art und Höhe der jeweiligen Leistung)	nur die Art d. Hilfeleistung	X	nur die Art d. Hilfeleistung
Hilfe zum Lebensunterhalt	X	X	X
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	X	X	X
Einmalige Beihilfe		X	
Hilfe in besonderen Lebenslagen	X	X	X

Im Freiburger Datensatz fehlen z. B. die Angaben zum Beginn/Ende des jetzigen/letzten Sozialhilfebezuges, ebenso wird die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht erfaßt. Auch werden die Merkmale zur schulischen und beruflichen Ausbildungsstruktur vernachlässigt.

Es wird nur eine Hauptursache für die Hilfegewährung erhoben und die Ursachen der Hilfegewährung sind im Sozialhilfebeobachtungssystem nicht so stark differenziert wie der im Rahmen dieser Arbeit erstellte Soll-Datensatz.

Die bewilligten Sozialhilfebeträge und die angerechneten bzw. in Anspruch genommenen Beträge eines Falles werden zur Zeit noch nicht erfaßt. Es laufen aber Vorbereitungen, um diese finanziellen Größen zu erheben bzw. aus dem Kassensystem der Sozialhilfestatistik zuzuspielen (v. Hamm, 1988b, S. 22).

Zusammengefaßt kann man das Sozialhilfebeobachtungssystem der Stadt Freiburg inhaltlich positiv beurteilen. Auch wenn der Merkmalskatalog bei einigen Merkmalen weniger tief gegliedert ist als der hier geforderte Konzeptentwurf, beinhaltet er doch alle wichtigen Kriterien, um die Problemgruppen der sozialhilfebedürftigen Personen abbilden zu können. Im Vergleich zu den Aussagen der amtlichen Sozialhilfestatistik konnte die Informationsbasis entscheidend erweitert und verbessert werden.

10.3.3 Möglichkeiten zur Erweiterung des Datensatzes

Das Beobachtungssystem der Stadt Freiburg soll in verschiedene Richtungen weiterentwickelt werden. Die Ergänzung des Datenkataloges um den finanziellen Sozialhilfeaufwand wurde bereits angesprochen. Damit wird es möglich, Aussagen über finanzielle Aufwendungen für bestimmte Personengruppen (z. B. Alleinerziehende, Arbeitslose) zu machen.

Die Anpassung des Freiburger Datensatzes an den in dieser Arbeit geforderten Soll-Datensatz ist technisch möglich, aber mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Die Statistikerhebungsbögen müßten erweitert, die Erfassungs- und Aufbereitungsprogramme der EDV angepaßt werden. Für die Sozialhilfesachbearbeiter erhöht sich der Aufwand für die Erhebung nochmals.

Erst durch den Einsatz eines EDV-Systems zur Unterstützung des Verwaltungsvollzuges ist es möglich, die Sozialhilfestatistik effizient zu erstellen.

10.4 Möglichkeiten zur Auswertung des Datensatzes

Durch die Bereitstellung eines teilanonymisierten Datensatzes zur Aufbereitung über die Standardsoftware SPSS-PC sind auch nicht vorbereitete Auswertungen im Rahmen des gegebenen Datensatzes möglich. Einige Schwerpunkte (v. Hamm, 1988a, S. 11 - 13):

- "Laufende Berichterstattung (monatliche Statistiken)
- Sonderauswertungen:
  - Anfragen des Sozialamtes (z. B. Strukturelemente der Asylanten)
  - Anfragen des Stadtkämmerers hinsichtlich Zuzugsjahr
  - Besprechungsunterlagen im Rahmen der Stadtverwaltung (Arbeitsverwaltung)
  - Anfragen einer Sozialarbeiterorganisation über ein engbegrenztes Betreuungsgebiet."

Einschränkend muß aber nochmals darauf hingewiesen werden, daß nur am Jahresende umfassende Auswertungen zu dem gesamten Fallbestand möglich sind. Dieser Nachteil muß in Kauf genommen werden, da ein permanenter Änderungsdienst für die Sacharbeiter und für das Statistische Amt bei der jetzigen Arbeitsorganisation einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand darstellt.

10.5 Die Schnittstelle Kommunales Statistisches Amt Freiburg i.B. - Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Das Statistische Amt der Stadt Freiburg i.B. hat die Datenübergabe an das Statistische Landesamt automatisiert.

Aus dem Gesamtbestand der Datensätze werden im Großrechner am Jahresende die vom Statistischen Landesamt geforderten Daten abgespalten und nach dessen Vorgaben sortiert. Anschließend wird jedem Datensatz eine Paginierungsnummer zugewiesen. Der gesamte Datenblock wird auf Band gespeichert und anschließend an das Statistische Landesamt weitergeleitet.

Über die Datenübergabe per Datenträger wurden lange Verhandlungen mit dem Statistischen Landesamt geführt, vor allem, weil dort erst die organisatorischen Voraussetzungen für diese Art der Datenübermittlung geschaffen werden mußten 1).

10.6 Abschließende Betrachtung

Das Sozialhilfebeobachtungssystem der Stadt Freiburg i.B. stellt eines der wenigen realisierten Systeme zur Erhebung und Auswertung von Sozialhilfedaten dar. Durch die Erweiterung des Datensatzes wird die inhaltliche Aussagefähigkeit der Statistik erhöht. Außerdem kann durch die Auswertung der Daten vor Ort die Aktualität der kommunalen Sozialhilfestatistik gewährleistet werden. Aber auch die Datenqualität konnte sich erheblich verbessern, weil bei der Erfassung der Daten in die EDV Plausibilitätsprüfungen stattfinden. Der negative Einfluß von inhaltlichen Fehlern in der Erhebungs- und Aufbereitungsphase kann durch Plausibilitätsprüfungen nicht vollständig beseitigt, aber abgeschwächt werden. Die unklaren Fälle werden nochmals von Sachbearbeiter überprüft.

Besondere Beachtung gilt der automatisierten Datenübergabe an das Statistische Landesamt, die den Sachbearbeitern eine deutliche Arbeitserleichterung bringt. Für sie entfällt zu Jahresbeginn das Ausfüllen der Erhebungsbögen für die Fälle, die aus dem alten Jahr übernommen wurden.

Es muß aber auch auf die Nachteile dieses Konzeptes hingewiesen werden:

- Sein Einsatz ist auf kleine und mittlere Sozialämter beschränkt, da die Fallmengen in Sozialämtern von Großstädten und großen Landkreisen manuell nicht mehr zu bewältigen sind. Der fehlende Einsatz der EDV zur Verwaltungsvollzugsunterstützung bringt

1) vgl. hierzu den Schriftwechsel von H. v. Hamm mit der Landesbeauftragten für Datenschutz Frau Dr. Leuze, in: Arbeitsgemeinschaft Süd im Verband der Städtestatistiker, Niederschrift der 26. Tagung vom 09./10.06.1988 in Freiburg, Anhang.

auch den großen Nachteil mit sich, daß Daten, die für die Fallbearbeitung genutzt werden, nicht automatisch für die Statistik verwendet werden können, sondern nochmals auf einem Formular erhoben und mit der EDV erfaßt werden. Daher erscheint auch eine nochmalige Erweiterung des Datensatzes als zu aufwendig.

- Eine Hauptsäule des Sozialhilfebeobachtungssystems sind die Sachbearbeiter, die die Erhebungsbögen exakt ausfüllen und ergänzen müssen. Hier stieß man bei der Einführung auf Probleme. Diesen konnte nur durch permanente Kontrolle begegnet werden: die Fehler sind auf den verantwortlichen Sachbearbeiter zurückverfolgbar, so daß dieser darauf angesprochen wird. Diese Maßnahmen führen zwar zum gewünschten Erfolg, sie bedeuten aber durch die ständige Überwachung eine große Belastung für die Sachbearbeiter.

11. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei Einsatz von Zentraler Stapelverarbeitung im Verwaltungsvollzug

Die zentralen Stapelverarbeitungsverfahren und damit überhaupt der Einsatz der EDV wurde für die Sozialhilfeverwaltungen Anfang der siebziger Jahre aktuell. Es gab zwar vorher schon vereinzelt Versuche, die EDV als Erleichterung für die Sachbearbeiter zu nutzen, z. B. das DZB-Verfahren (Dauerzahlungsbeleg), das 1969 in Bremen eingesetzt wurde (Hoppe, Kempf, 1986b, S. 4.). Aber erst die zentralen Stapelverarbeitungsverfahren brachten den Einzug der EDV in die Sozialämter.

11.1 Das Grundprinzip der Stapelverarbeitung

Die Entwicklung der Stapelverarbeitungsverfahren verlief vor dem Hintergrund der Zentralisierungsbemühungen in diesem Zeitraum, in dem eine große Zahl von zentralen, regionalen Rechenzentren entstanden. Überall suchte man nach geeigneten Anwendungsgebieten für die EDV. Dabei stieß man auch auf die Massenarbeiten bei der Sozialhilfesachbearbeitung, die für die Auslagerung in die EDV hervorragend geeignet waren.

So entstanden die Programme HESSIAS (Hessisches Sozialhilfe-, Informations- und Abrechnungssystem), das "Nürnberger Verfahren" und weitere kleinere Anwendungen. Vom Programmablauf und von der Datenorganisation aus gesehen sind sich diese Programme sehr ähnlich. Der Unterschied liegt nur darin, daß die HESSIAS-Anwender mit der Datenverarbeitungszentrale in Kassel verbunden sind und die Anwender des Nürnberger Verfahrens eine Datenhaltung vor Ort betreiben. Dieser Unterschied ist für diese Analyse nebensächlich, so daß alle folgenden Aussagen auf beide Systeme zutreffen.

Die Stapelverarbeitungsprogramme bringen eine genau festgelegte Arbeitsteilung zwischen dem Rechenzentrum und der Fachabteilung mit sich. Die zu bearbeitenden Unterlagen werden vom Sozialamt sortiert und computergerecht aufgearbeitet. Dies bedeutet für die Sachbearbeiter, daß sie die Daten ihrer Fälle von den Antragsformularen auf besondere Formulare für die Datenverarbeitung übertragen müssen. Dabei muß der Großteil der Daten verschlüsselt werden. Zu festgelegten Zeiten werden diese an das Rechenzentrum geliefert, hier auf Datenträger übertragen, dann "im Stapel eingelesen und abgearbeitet". Diese Rechenläufe finden ein- bis zweimal im Monat statt. Die Computerprogramme übernehmen die Berechnung der Sozialhilfe, das Schreiben der Bescheide und die regelmäßige Überweisung der Hilfe. Außerdem werden alle Aktionen auf Listen festgehalten, die an die Sozialämter zur weiteren Nutzung zurückgegeben werden. Hierzu gehört vor allem die Kontrolle der Berechnungen und Zahlungen des Stapelverarbeitungsprogrammes, die von den Sachbearbeitern durchgeführt werden müssen (Hoppe, Kempf, 1986b, S. 7).

11.2 Stärken und Schwächen der Stapelverarbeitungsprogramme

Diese Stapelverabeitungsprogramme haben sich bis heute in den Sozialämtern, wie z. B. auch in der Stadt Nürnberg, bewährt. Sie wurden in vielen Bereichen erweitert und verbessert und es wurden Schnittstellen zu den Kassensystemen oder zu der Wohngeldstelle geschaffen. Das "Wachsen" des Programmes über die Jahre hinweg erschwert aber heute Anpassungs- und Erweiterungsbemühungen ganz erheblich, da die Programmsystematik zu komplex und unübersichtlich geworden ist. Die Stadt Bremen entschloß sich daher, ein neues, modernes Sozialhilfesystem einzusetzen (vgl. Kapitel 13).

Kritik üben vor allem die Sozialhilfesachbearbeiter an den Stapelverarbeitungsprogrammen. Denn für sie ergeben sich eine Reihe von monotonen und belastenden Arbeiten (Hoppe, Kempf, 1986b, S. 7f):

- Nur 50 - 60 % der Sozialhilfefälle lassen sich mit dem Verfahren abwickeln. Da Verarbeitungsläufe abgewartet werden müssen, ergibt sich eine Zeitspanne zwischen Dateneingabe und erster Auszahlung von bis zu sechs Wochen. Bei vielen Fällen ändern sich die wirtschaftlichen Verhältnisse häufig und kurzfristig oder es muß Soforthilfe gewährt werden. Diese Fälle müssen weiterhin manuell bearbeitet werden. Für den Sachbearbeiter bedeutet dies zusätzlichen Arbeitsaufwand und das Beherrschen von zwei unterschiedlichen Berechnungssystemen.

- Während der Zeit des Verarbeitungslaufes muß weiterhin mit der Akte gearbeitet werden. Viele Klienten müssen sofort die Höhe ihrer Leistungen erfahren, so daß manuelle Vorabberechnungen stattfinden müssen.

- Durch die Arbeitsteilung zwischen Sachbearbeiter und Rechenzentrum wird die Fallbearbeitung auseinandergerissen.

- Der Papierausstoß ist enorm. Es entstehen vor allem viele Listen und Belege, die gesammelt, sortiert, überprüft und abgelegt werden müssen.

- Bei der Aufbereitung des Falles für die EDV müssen viele Daten verschlüsselt werden. Der Umgang damit ist hinderlich und erschwert den Überblick über den Fall.

- Nicht zu vernachlässigen ist der Termindruck aus dem Rechenzentrum. Die Arbeitsabläufe im Sozialamt müssen auf dessen Terminplanung abgestellt sein.

Weitere Probleme ergeben sich auch aus der mangelnden Anpassung der Programme an örtliche Besonderheiten und Regelungen. Reinermann weist z. B. darauf hin, daß sich "einheitliche, gar landeseinheitliche Verfahren einerseits und die verfassungspolitisch und rechtlich gewollte kommunale Vielfalt andererseits naturgemäß als nicht leicht vereinbar gegenüberstehen" (Reinermann, 1989, S. 137). Mit diesem Problem kämpft vor allem das Programm HESSIAS: eine bundesweite Verbreitung böte sich an, da dem Sozialhilfegesetz ein Bundesgesetz (BSHG) zu Grunde liegt, die Ausführungsbestimmungen und die Verwaltungspraxis sind bei den einzelnen Sozialhilfeträgern aber höchst unterschiedlich. Dies führt dazu, daß Sachbearbeiter zu "diversen Tricks" greifen müssen, damit eine Verarbeitung überhaupt möglich wird (Hoppe, Kempf, 1986b, S. 7).

11.3 Die Umsetzung der Sozialhilfestatistik mit Hilfe der Stapelverarbeitung

Das System der Stapelverarbeitung im Bereich der Sozialhilfeverwaltung ist nur auf den Verwaltungsvollzug und nicht auch auf die Bereitstellung von Führungsinformationen in Form von Statistiken ausgerichtet.

11.3.1 Die Erfüllung der inhaltlichen Anforderungen an die Sozialhilfestatistik

In den Datensätzen sind nur die Merkmale gespeichert, die für die Berechnung der Hilfe notwendig sind. In der Übersicht 10.2 wird der geforderte Soll-Datenkatalog mit dem Erhebungsdatensatz des Nürnberger Verfahrens verglichen.

Es fehlen vor allem die Merkmale zur letzten Schul- und Berufsausbildung und die Erfassung der Nationalität des Hilfebedürftigen. Außerdem wird pro Fall nur eine Hauptursache erhoben. Dafür werden zwar detaillierte Ursachenkategorien angeboten, diese sind aber z. T. inhaltlich überholt oder mit ihnen ist eine Abbildung der Situation der Hilfebedürftigen nur sehr ungenügend möglich. Das Verfahren besitzt auch eine Reihe von Kategorien für Ursachen zur Beendigung des Hilfebezuges. Diese werden aber leider nicht mit der notwendigen Sorgfalt gepflegt.

Da den Sachbearbeitern bekannt ist, daß die im System vorhandenen Daten für Auswertungen nur in wenigen Fällen genutzt werden, werden die statistischen Angaben nicht immer mit der nötigen Sorgfalt gemacht. So findet man bei den Hauptursachen für die Hilfebedürftigkeit bei etwa 30 % der Fälle die Kategorie "Sonstige Ursachen".

Diese Daten reichen für eine sinnvolle kommunale Sozialhilfestatistik nicht aus. Die Aufnahme von Zusatzmerkmalen ist aber, wenn überhaupt möglich, mit einem unverhältnismäßig hohem Programmieraufwand verbunden.

11.3.2 Statistische Auswertungen der im Stapelverarbeitungsverfahren gespeicherten Daten

Betrachtet man die unter Punkt 11.2 aufgezählten Kritikpunkte, so wird deutlich, daß einer Statistik, die auf Auswertungen der in der EDV gespeicherten Daten beruht, nur 2/3 des Fallbestandes zur Verfügung stehen. Die durch die EDV erstellten Statistiken müssen um manuelle Erhebungen und Auszählungen erweitert werden, um die Gesamtheit der Fälle auswerten zu können. Dieses Vorgehen scheint so aufwendig, daß Auswertungen zur Struktur der Sozialhilfe rein manuell aus den Akten erstellt werden und die in der EDV gespeicherten Daten ungenutzt bleiben. Dieser Kritikpunkt wurde in dem Kapitel 3.2.2 bereits angesprochen.

Die in der EDV gespeicherten Daten werden auch nicht für die amtliche Zählblattstatistik verwendet. Die Zählblätter werden von den Sachbearbeitern bei Eröffnung des Falles manuell angelegt. Am Jahresende müssen die Bögen der laufenden und auch die während des Jahres abgeschlossenen Fälle aktualisiert werden. Sie werden dann an das Statistische Landesamt weitergeben.

Eine automatisierte Datenübergabe an das Statistische Landesamt über den in der EDV gespeicherten Datenbestand ist leider nicht möglich, weil nicht alle Fälle im System erfaßt sind.

Die für die amtliche Statistik notwendigen Merkmale werden bis auf die Nationalität und drei Untergruppen bei der Art der Hilfe in besonderen Lebenslagen, im Nürnberger Verfahren gespeichert.

Bei Nacherfassung der manuell ausgefüllten Zählblätter würde zusätzlich eine Statistik zur Entwicklung der Sozialhilfe im vergangenen Jahr entstehen. Der Verwaltung würden diese Daten dann ungefähr 15 Monate früher zur Verfügung stehen, als die vom Statistischen Landes- bzw. Bundesamt veröffentlichten. Eine solche Statistik kann aber nur als Übergangslösung angesehen werden.

11.3.3 Aufbau eines HESSIAS-Informationssystems - Sozialamt Wiesbaden

Im Sozialamt in Wiesbaden hat man schon 1985 die Notwendigkeit erkannt, die Sozialhilfestatistik zu verbessern (Sozialamt Wiesbaden, o.J.).

Die Ausgangslage ist vergleichbar mit der Situation beim Nürnberger Verfahren. Nur 60 - 70 % der Fälle konnten automatisch ausgewertet werden. An dem vom KGRZ-Kassel dafür entwickelten Planungsdatensatz HESSIAS wurde vor allem folgendes kritisiert:

- Er ist nur bedingt tauglich als Datenbasis für sozialplanerische Analysen und Dokumentationen, weil er keine Verknüpfung von empfängerbezogenen und leistungsbezogenen Daten ermöglicht.

- Dieser Datensatz ist mit den Erfassungsschema des HESSIAS-Bogens zu eng festgelegt.

Abb. 11.1: Zusatzerhebungsbogen der HESSIAS-Statistik

1. Schulabschluß	4. Arbeitslos seit
Kein Schulabschluß	Überbrückungsschein
Sonderschule	Einschränkung d. Vermittelbarkeit
Hauptschule	Gemeinnützige Arbeit
Realschule	Umschulung
Gymansium	5. Asyl-Antragsteller
2. Erlernter Beruf	6. Kontingentflüchtling
Qualifikation	7. Anerkannter Asylant
Ungelernt/angelernt	8. Abrechnung mit dem Land
Facharbeiter/Geselle/abgeschl. Berufsausb.	
Meister	
Fachschulabschluß	
Fachhochschulabschluß	
Hochschulabschluß	
Berufsfeld	
Landwirtschaft, Tierzucht, Gartenbau	
Bergbau	
Handwerk - Industrie (nach Branchen)	
Chemie, Baustoffe, Glas, Keramik	
Druck, Papier	
Holz (Herstellung/Bearbeitung)	
Metall (Herstellung/Bearbeitung/Montage)	
Elektrik, Elektronik	
Leder, Textil	
Lebensmittel, Emährung, Küche	
Bau	
Innenausbau	
Dienstleistungen (nach Branchen)	
Handel, Banken, Versicherungen	
Einzelhandel	
Allg. Bürotätigkeit	
Verkehrswesen	
Sozial- u. Gesundheitswesen	
Sonst. allg. Dienstleistungen	
Wissenschaft, Kunst	

- Eine Regionalisierung ist nur beschränkt möglich.

- Das Standard-Statistik-Programm ist zu starr und seine Einsatzfähigkeit fraglich.

Diese Teilstatistik mußte über manuelle Auswertungen zum Restbestand der Fälle ergänzt werden.

Um diese Situation zu verändern, setzte sich das Sozialamt Wiesbaden das Ziel "ein einsatzfähiges, flexibles Sozialhilfe-Informations-System zu entwickeln und dafür eine aktuelle Datenbasis bereitzuhalten" (Stadt Nürnberg, Sozialamt, 1984, S. 1). Hierfür wurden die fehlenden Fälle nacherfaßt und zusätzliche Merkmale in den Planungsdatensatz aufgenommen (vgl. Abb. 11.1). Außerdem wurde ein regelmäßiger Änderungsdienst eingerichtet. Diese Arbeiten nahmen etwa ein Jahr in Anspruch.

Das Sozialamt Wiesbaden hat es geschafft, eine verbesserte Sozialhilfestatistik aufzubauen. Aber genauso wie beim Freiburger Verfahren (vgl. Kapitel 10), ist die Arbeitsbelastung für die Sachbearbeiter erheblich.

11.4 Abschließende Betrachtung

Die Stapelverarbeitungsverfahren haben in dem Bereich der Sozialhilfe in den letzten Jahren viel geleistet. Die Datenverarbeitung hat sich aber im gleichen Zeitraum sowohl hardware- als auch softwaremäßig so stark weiterentwickelt, daß diese Programme den Vergleich mit neueren Entwicklungen nicht mehr bestehen und als überholt eingestuft werden müssen.

Es ist nicht möglich, das System auf dem Gebiet der Sozialhilfestatistik an die Anforderungen, die in dieser Arbeit herausgearbeitet wurden, anzupassen.

Die Eigeninitiative, die die Stadt Wiesbaden auf dem Bereich der Sozialhilfestatistik entwickelt hat, muß hervorgehoben werden, doch kann eine Statistik erst dann effizient erstellt werden, wenn der gesamte Datenbestand in der EDV gespeichert ist. Die Belastung der Sachbearbeiter ist sonst zu hoch.

Die fehlende Nutzung der in der EDV gespeicherten Datenbestände, wie in der Stadt Nürnberg, muß hier aber kritisiert werden. Wie Beispiele aus anderen Städten zeigen, kann sogar dieser unvollständige Datenblock hochinteressante und aktuelle Ergebnisse über die Situation und die Struktur der Sozialhilfeempfänger liefern (vgl. Kapitel 3.2.2).

Außerdem sollten Überlegungen angestrengt werden, ob nicht auch die Datenübergabe an das Statistische Landesamt über die vorhandenen Datenbestände teilautomatisiert werden kann. Damit kann der Sachbearbeiter erheblich entlastet werden.

12. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei Einsatz von On-Line-Datenerfassung für Stapelverarbeitungsverfahren 1)

Um die Stapelverarbeitung attraktiver zu gestalten, werden seit Anfang der achtziger Jahre sogenannte On-Line-Verfahren zur Datenerfassung in der Sozialhilfeverwaltung eingeführt. Die Darstellung dieses Verfahrens orientiert sich am Beispiel der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Hellweg-Sauerland.

12.1 Grundzüge und Beurteilung der On-Line-Datenerfassung für Stapelverarbeitung

Dieses Verfahren wird erst jetzt mit einer erheblichen Zeitverzögerung im Vergleich zu den Anwendungen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eingeführt.

Der Arbeitsablauf unterscheidet sich nur bei der Art und Weise der Datenübergabe an die EDV vom Vorgehen bei den zentralen Stapelverarbeitungsverfahren. Der Sachbearbeiter gibt nach dem vorläufigen Abschluß des Bearbeitungsprozesses die verarbeitungsrelevanten Daten unmittelbar über ein Dateneingabegerät an das Rechenzentrum weiter. Die eingegebenen Daten werden sofort einer Formalfehlerprüfung unterzogen. Es entfallen damit eine Reihe von speziellen Datenerfassungs-, Vergleichs- und Korrekturarbeiten.

In der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale laufen daraufhin die Stapelverarbeitungsprogramme ab. An der Programm- und Datenorganisation hat sich nichts geändert. Deshalb bleiben die Nachteile, die im Bezug auf die Stapelverarbeitungsverfahren genannt wurden, auch weiterhin bestehen.

Einige Beispiele:

- Bei reiner Datenerfassung über Bildschirme werden nach wie vor zunächst Antragsformulare ausgefüllt. Die Daten werden also zweimal erfaßt.

- Der Sachbearbeiter kann kaum verbale Begriffe eingeben. Er muß auch weiterhin mit Schlüsselverzeichnissen arbeiten.

- Die Bescheiderteilung an den Hilfesuchenden dauert immer noch mehrere Wochen.

- Es entfallen auch nicht die manuellen Vorabberechnungen, ob für Vorleistungsfälle oder für Auskunftszwecke.

- Die Rechtsprüfung durch den Sachbearbeiter wird nicht unterstützt.

Insgesamt kommt es nach den Aussagen der Betroffenen nur zu einer geringen zeitlichen Entlastung der Sachbearbeiter durch den Wegfall von Kontrolltätigkeiten.

12.2 Auswirkungen der On-Line-Datenerfassung auf die Sozialhilfestatistik

Das Verwenden einer On-Line-Datenerfassung übt auf die Sozialhilfestatistik keinen Einfluß aus, da sie keine für die Statistik relevante Datenflußstation betrifft. Damit gelten auch bei diesen Verfahren die Erkenntnisse, die in den Kapiteln 11.3 und 11.4 über das Verhältnis von Stapelverarbeitungsverfahren und Sozialhilfestatistik erarbeitet wurden.

12.3 Zusammenfassung

Das erreichte Niveau der Datenverarbeitungsunterstützung dieses Verfahrens entspricht nicht mehr dem Stand der Technik. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit und der Bürgernähe des Verwaltungshandelns und im Interesse der Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter sollte es von der nächsten Generation von Verfahren, die im Kapitel 13 vorgestellt werden, abgelöst werden (Hasenritter, 1987b, S. 27). Erst dann ist auch das Ziel der Erstellung einer Sozialhilfestatistik mit möglichst geringem Aufwand für den Sachbearbeiter zu realisieren.

13. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei computergestützter Sozialhilfesachbearbeitung: Das Dialogsystem PROSOZ

Das Dialogsystem PROSOZ ("Programmierte Sozialhilfe" bzw. "Programmsystem Sozialhilfe") steht für die Einführung einer computergestützten Sachbearbeitung im Sozialamt im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses 2). Projektziel ist nicht eine isolierte Veränderung der Datenverarbeitung, sondern ein umfassendes Konzept der qualitativen Verbesserung der Arbeit. Dazu sind unter aktiver Beteiligung der Sachbearbeiter Vorschläge zu erarbeiten, die zugleich der "Humanisierung der Arbeit in der Verwaltung, der Ver-

1) Zu dem Kapitel 12 vgl. Hasenritter, K.H.: PROSOZ: Computergestützte Sachbearbeitung im Sozialamt; in: Frommann, M. (Hrsg.); Dezentrale Elektronische Datenverarbeitung in der Sozialen Arbeit, Frankfurt a.M. 1987, S. 20 - 37. Hasenritter beschäftigt sich in diesem Artikel sehr intensiv mit dem Übergang von der Stapelverarbeitung zu den Dialogsystemen.

2) Das Projekt PROSOZ besitzt zwei Forschungsschwerpunkte. Die technische Realisierung eines Dialogsystems für die Sozialhilfesachbearbeitung wird in diesem Kapitel ausführlich besprochen. Der zweite Schwerpunkt liegt auf dem Organisationsentwicklungsplan. Mit ihm soll eine Methode geschaffen werden, die Einführung dialoggestützter Datenverarbeitung in die öffentliche Verwaltung optimal zu gestalten. Dieser interessante Forschungsschwerpunkt wird aber in dieser Arbeit vernachlässigt. Vgl. hierzu Pippke, W.; Möllers, H.; Uebelgünn, J.: Organistionsentwicklung als Methode zur Einführung dialoggestützter Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung; in: VOP, Teil 1 (1988)2, S. 68 - 71, Teil 2 (1988)3, S. 144 - 160.

besserung des Verwaltungshandelns und der Bürgernähe" (Hasenritter, Pippke, 1987/88; sowie Hasenritter, Müller, 1986) dienen.

Der Urheber dieses Programmpaketes ist die Projektgruppe PROSOZ der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Hagen, unter der Federführung von Herrn Dr. K.-H. Hasenritter. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Forschung und Technologie im Rahmen des Programmes "Humanisierung der Arbeit" gefördert.

Kernstück des Dialogsystems ist die computergestützte Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen bei einem Sozialhilfefall. Die Programmierung dieses Programmdialoges beruht auf einer Tätigkeitsfeldanalyse 1), die 1982/83 von der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Abteilung Hagen, im Sozialamt des Märkischen Kreises durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Tätigkeitsfeldanalyse ist eine "hierarchisch gegliederte, sachlogische Baumstruktur des Systems der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen nach dem Bundessozialhilfegesetz" (Hasenritter, 1987b, S. 20) erstellt worden. Damit war ein Algorithmus als Voraussetzung für eine Programmierung des Entscheidungssystems entstanden.

13.1 Arbeitsablauf und Leistungsumfang des Dialogsystems 2)

Der Hilfesuchende wendet sich mit seinen Unterlagen direkt an den Sachbearbeiter, ohne vorher ein Antragsformular auszufüllen. Nachdem die notwendigen Vorklärungen in einem Beratungsgespräch stattgefunden haben, erfragt der Sachbearbeiter von dem Hilfesuchenden die notwendigen detaillierten Angaben und läßt sich diese durch Beweismittel belegen. Unterstützt wird er dabei von der Eingabesteuerung des Dialogsystems.

Alle gemachten Angaben eines Klienten werden nach der Eingabe in den PC in Form des Antrages auf Bewilligung von Sozialhilfe ausgedruckt. Dieser Grundantrag wird vom Hilfesuchenden geprüft und unterschrieben.

Der Grundantrag und die Beweismittel werden zu der Akte genommen, das Duplikat wird dem Hilfesuchenden ausgehändigt.

Bei der Dateneingabe finden zahlreiche Plausibilitäts- und Fehlerüberprüfungen statt. Erst wenn alle Ungereimtheiten des Fehlerprotokolls geklärt sind, ist eine Berechnung des Falles möglich. Das Ergebnis der Berechnung kann auf dem Bildschirm angezeigt werden.

Bei Vollständigkeit der vorliegenden Daten kann der endgültige Bescheid über die zu gewährende Sozialhilfe sofort ausgedruckt werden. Zusätzlich werden die Berechnungsschritte in einem Protokoll ausgedruckt, damit jederzeit die Berechnung nochvollzogen werden kann. Ebenso können Auszahlungsanordnungen, Schecks, sowie bei Bedarf weitere Mitteilungen, erstellt werden (Hasenritter, Müller, 1987, S. 34f).

Im Regelfall sind die Beweismittel aber nicht vollständig. Dann wird der Fall unvollständig in eine Datei eingestellt und der Bescheid ggf. lediglich aufgrund der belegten Daten erstellt und ausgedruckt. Auch die Vorleistungsfälle sind durch das System abgedeckt. Der Vorschuß kann bar oder per Scheck, der ebenfalls ausgedruckt werden kann, ausgezahlt werden. Die erfolgte Zahlung wird mit den entsprechenden Eingabedaten protokolliert und bei der haushaltsmäßigen Verbuchung auf die monatliche Zahlung angerechnet.

Änderungen und Ergänzungen sind jederzeit in allen Bereichen der Hilfegewährung möglich. Sie werden sofort verarbeitet und führen, falls notwendig, zum Ausdruck der notwendigen Unterlagen.

13.2 Datenverarbeitungsorganisation und -technik

Das Dialogsystem PROSOZ wird in unterschiedlicher organisatorischer und technischer Umgebung realisiert.

In allen Varianten wird der Personal Computer am Arbeitsplatz dem Terminalbetrieb vorgezogen. Die Gründe dafür liegen in der Komplexität der zu unterstützenden Fachaufgabe. Hasenritter hebt folgende Gründe besonders hervor (Hasenritter, Müller, 1987, S. 34):

- Das Programm arbeitet mit einer Benutzeroberfläche von etwa 100 Masken.
- Die Fehler- und Plausibilitätsprüfungen bei der Dateneingabe können schneller vor Ort stattfinden.
- Durch Einsatz der Fenstertechnik kann dem softwareergonomischen Gedanken Rechnung getragen werden.
- Eine zentrale Forderung beim Dialogbetrieb ist die Antwortzeitminimierung.

Zusätzlich ist durch den rapiden Kostenverfall im Bereich der Personal Computer der Einsatz auch ökonomisch zu vertreten.

13.2.1 Vernetzte Arbeitsplatzrechner (PC) 3)

Diese Lösung setzt z.B. das Sozialamt des Landkreises Enzkreis in Pforzheim ein. In diesem Sozialamt sind 13

1) Zur Tätigkeitsfeldanalyse vgl. Hasenritter, K. H.; Lübbert, H. D.: Qualifikationsanforderungen im gehobenen Verwaltungsdienst der Gemeinde: Sachbearbeiter im Sozialamt, Band 1 und Band 2, Gelsenkirchen 1985.

2) Das Kapitel 13 beruht neben den Literaturangaben auf den Informationsgesprächen mit H. Schray, Amtsleiter des Kreissozialamtes Enzkreis und H. Bihler, Systemberater des Dialogsystems PROSOZ, vom 25.04.1989 in Pforzheim.

3) Die "PC-Lösung" wird von dem PROSOZ-Institut in Herten vertrieben. Mit-Vertriebsrechte hat der Hardware-Hersteller Mannesmann-Kienzle erworben (Achatz, 1989, S. 1/4)

Sachbearbeiter beschäftigt, die einen Arbeitsanfall von ca. 1 200 Fällen in Anstalten und 2 000 Fälle außerhalb von Anstalten zu bearbeiten haben.

Jeder Mitarbeiter besitzt seinen eigenen IBM PC-AT, die zusammen mit einem File-Server über ein Netz der Firma NOVELL verbunden sind. Die Sozialhilfe-Datenspeicherung erfolgt nur auf dem Fileserver, der unter strengen Sicherheitsbedingungen im Datenverarbeitungszentrum steht.

Dieser Einsatz von PROSOZ war zur Zeit der Einführung in Pforzheim nur für kleinere Sozialämter sinnvoll. Der Bereich der "Netze" erfährt zur Zeit eine starke Entwicklung. Das Zusammenfassen von über hundert PC's in einem Netz ist bei dem heutigen Entwicklungsstand kein Problem 1). Technisch ist damit auch die Bereitstellung von PROSOZ über ein Netz für mittlere und große Sozialämter möglich. Ob es aber auch organisatorisch sinnvoll ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

Die PC-Programmversion unterscheidet sich im Bereich der Anwendung kaum von der, die in Kombination von PC und Großrechner angeboten und im nächsten Kapitel ausführlich vorgestellt wird.

13.2.2 Kombinierte PC-/Großrechner-Lösung 2)

Diese Konzeption wird im Frühjahr 1990 von dem Rechenzentrum der bremischen Verwaltung im Amt für Soziale Dienste (AfSD) und in den Sozialhilfeabteilungen der Ortsämter realisiert 4). Es waren umfassende Programmier- und Datenübertragungsarbeiten notwendig, um das Programmpaket PROSOZ, das bis dahin nur für den Einsatz auf PC-Ebene ausgelegt war, auf eine kombinierte PC-/Großrechner-Lösung umzustellen. Außerdem mußte eine "Version Bremen" geschaffen werden, die den Besonderheiten der Freien Hansestadt im Bezug auf die Sozialhilfegewährung und Abrechnung gerecht wird.

Mit dem Verfahren wird

- die Erfassung persönlicher Daten der Hilfesuchenden,
- die Prüfung der rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen,
- die Berechnung des Hilfeanspruchs und
- die Bescheiderteilung an den Empfänger von Sozialleistungen

auf dem Arbeitsplatzrechner (PC) beim Sachbearbeiter

und in Verbindung damit

- die Datenspeicherung sowie
- die Verarbeitungsfunktionen für
  - die Zahlbarmachung der regelmäßigen Hilfen,
  - die haushaltsmäßige Buchung,
  - die Erstellung von statistischen Auswertungen und
  - die Neuberechnung bei globalen Änderungen

durch ein zentrales Verfahren in einem Großrechner (HOST) abgewickelt (Rechenzentrum der bremischen Verwaltung, 1989, S.1).

13.3 Die Erfassung der Statistik-Daten

Die Daten, die statistisch ausgewertet werden, werden auf zwei unterschiedliche Weisen bereitgestellt.

13.3.1 Die Doppelfunktion der im System gespeicherten Daten

Die Daten eines jeden Falles werden in einer ADABAS-Datenbank 3) abgelegt. Dadurch ist nicht nur eine Nutzung für die Bearbeitung des Einzelfalles möglich, sondern auch die Auswertung der Daten für statistische Zwecke.

Hier treten die Vorteile des EDV-Einsatzes zur Unterstützung des Verwaltungsvollzuges deutlich hervor. Die Daten müssen für statistische Auswertungen nicht nochmals erhoben und in der EDV erfaßt werden. Sie stehen den Auswertungen als "Abfallprodukt des Verwaltungsvollzuges" zur Verfügung. Dadurch sind auch Auswertungen über eine größere Anzahl von Merkmalen, als in der amtlichen Statistik vorgeschrieben, möglich. Theoretisch steht die gesamte Falldatenbank der kommunalen Sozialhilfestatistik zur Verfügung.

13.3.2 Zusätzlich erhobene Daten

Der für den Verwaltungsvollzug verwendete Datensatz deckt aber nicht alle Bereiche ab, die für die Sozialpolitik statistisch interessant sind, so daß auch noch zusätzlich Daten erhoben werden.

1) "Ein Netware-Netzwerk, der Firma Novell, kann sehr einfach vergrößert werden. Es können so lange Arbeitsplatzrechner und Leitrechner hinzugefügt werden, bis das Maximum von momentan 250 Arbeitsplatzrechnern pro Server erreicht ist. Ebenso einfach können in einem Netzwerk unter Netware der Plattenplatz bis auf 32TB und die Größe des Arbeitsspeichers auf 4GB erweitert werden." Vgl. o. V.: Netware 396: Highlights; in: Der Netzwerker, (1989)8, S. 38; sowie Stainczyk, J.: Netware und OS/2; in: CHIP PLUS (1988)6, S. 17 - 19

2) Die kombinierte PC-/Großrechner-Lösung wird am Beispiel des Dialogsystems PROSOZ, Version Bremen, dargestellt (vgl. hierzu Rechenzentrum der bremischen Verwaltung, 1989). Die Städte München, Rosenheim und Fürth planen ebenfalls die Einführung dieser Programmversion (o. V., 1989a, S. 35).

3) ADABAS: "Adaptiertes Datenbanksystem", es zählt als das am weitesten verbreitete, i.w.S. relationale Datenbanksystem. Seine Vorteile liegen vor allem in seiner sehr großen Datenkapazität (o. V., 1988, Sp. 89).

4) Das Projekt wurde im November 1985 gestartet (Hasenritter, Müller, 1987, S. 34). Im Rahmen des Organisationsentwicklungsplanes fand eine intensive Beteiligung der Mitarbeiter statt. Dieser Prozeß wurde von der Gewerkschaft für öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) in besonderer Weise unterstützt (vgl. Hoppe, Kempf, 1986a: sowie Hoppe, Kempf, 1986b).

In dem Programmpaket PROSOZ existiert hierfür ein extra Untermenü, in dem die Ursache der Hilfebedürftigkeit angegeben werden muß. Ein Fall kann nur abgeschlossen werden, wenn auch die statistischen Angaben eingegeben worden sind.

13.4 Der Statistikdatensatz des Programmpaketes PROSOZ 1)

13.4.1 Die Ursachen der Hilfebedürftigkeit

Wie bereits erwähnt, werden die Ursachen über ein Untermenü erfaßt. Dieses Untermenü beinhaltet die vom Statistischen Landesamt geforderten acht Hauptursachen.

Abb. 13.1: Bildschirmmaske zur Erfassung der Ursachen der Hilfebedürfigkeit

```
Fall:                AZ:                WV:                Maske: 0121
                                                ALT      NEU
-----------------------------------------------------------------------
      Ursache der Hilfebedürftigkeit   (Ziffer eingeben)

      -1- Krankheit

      -2- Tod des Ernährers

      -3- Ausfall des Ernährers

      -4- Unwirtschaftliches Verhalten

      -5- Verlust des Arbeitsplatzes

      -6- Unzureichende Versicherungsansprüche

      -7- Unzureichendes Erwerbseinkommen

      -8- Sonstige Ursachen
-----------------------------------------------------------------------
Benutzer:                Datum:              Zeit:          Eingabe: Ziffern
Abschnitt: Statistische Daten Ursachenschlüssel
F1 Ende F2 Neu F3 HMenü F5 UMenü F6 Rück F7 Hilfe F8 Rechner F9 Info F10 Text
```

Quelle: PROSOZ - Informationsmaterial

Für Auswertungen auf kommunaler Ebene steht hinter jeder Hauptursache nochmals eine Maske mit einem tiefer gegliederten Ursachenkatalog. Für jeden Fall wird aber nur eine Ursache für die Sozialhilfebedürftigkeit erhoben.

Dieser Datensatz ist besonders ausführlich und detailliert formuliert. Mit ihm ist eine problemorientierte Darstellung der Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit, z. B. im Bereich der Arbeitslosigkeit, möglich.

13.4.2 Der Datensatz für programminterne statistische Auswertungen

Für programminterne Auswertungen steht nur ein beschränkter Datensatz zur Verfügung.

- Zahl der Personen pro Fall
- Alter: Durchschnittsalter, Altersgruppen
- Geschlecht
- Hauptursachen (nach der amtlichen Zählblattstatistik)
- Hilfearten
- Personengruppen: Deutscher Staatsbürger, anerkannter Asylant, Kontingentflüchtling etc.

So knapp dieser Datensatz auch gefaßt ist, umfaßt er doch die zentralen Merkmale, die für eine Standardauswertung von Interesse sind.

13.4.3 Der Übergabedatensatz an Fremdsoftware

Für alle weitergehenden Auswertungen wird ein Übergabedatensatz bereitgestellt, der mit Hilfe von Fremdsoftware ausgewertet werden kann.

Für jede Bedarfsgemeinschaft wird ein teilanonymisierter Datensatz übergeben. Dieser Datensatz beinhaltet den großen Block der Ursachen der Hilfsbedürftigkeit, Angaben zur Hilfeart und zur Personen- und Haushaltsstruktur. Zusätzlich zum kleinräumigen Bezug sind auch Angaben über die Wohnungs-, Heizungs- und Mietverhältnisse vorgesehen. Die Einkommensarten werden mit Hilfe eines Schlüssels erfaßt. Außerdem beinhaltet er auch Angaben zur Verwaltungsorganisation.

13.4.4 Der Übergabedatensatz im Vergleich

Der Übergabedatensatz des Dialogsystems PROSOZ bildet mit dem Soll-Datensatz, der in dieser Arbeit konzipiert wurde, eine große Schnittmenge (vgl. Übersicht 10.2).

In den sich nicht überschneidenden Bereichen treten die unterschiedlichen Auswertungsrichtungen der Datensätze hervor. Der Übergabedatensatz beinhaltet hauptsächlich Merkmale, die für die ausführende Verwaltungsebene relevant sind. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf dem Bereich "Wohnsituation". Dafür fehlen die sozialen Merkmale der einzelnen Strukturelemente und Aussagen zur Familienstruktur, die vorwiegend auf der planenden Ebene eingesetzt werden.

Die Verbindung zwischen einem Fall und den in Anspruch genommenen Leistungen ist leider auch beim Übergabedatensatz nicht möglich. Ebenso fehlen beim angerechneten Einkommen die entsprechenden Beträge. Innerhalb der Ursachenstatistik wird nur eine Hauptursache erhoben.

1) Die Angaben zu dem Statistik-Datensatz wurden auf Anfrage von der Projektgruppe PROSOZ für diese Analyse zusammengestellt.

13.4.5 Erweiterung des Datensatzes

Die Anpassung des PROSOZ-Statistikdatensatzes an den in dieser Arbeit erstellten ist technisch und organisatorisch möglich. Nur an wenigen Stellen müssen die oben genannten fehlenden Merkmale aufgenommen werden. Diese Anpassungs- und Änderungsmöglichkeiten werden von der Projektgruppe garantiert. "Jeder Anwender erhält seine exakt auf ihn zugeschnittene Version, in der alle Änderungswünsche dieses Anwenders berücksichtigt werden. 1)"

Die Erhebung der Ursachen für die Sozialhilfebedürftigkeit müßte vollkommen neu gestaltet werden. Das Ursachenerhebungsblatt, das in dieser Arbeit vorgestellt wird, ist so aufgebaut, daß die Umsetzung in einen Programmteil leicht erfolgen kann. Der Anwender wird über Fragen durch die unterschiedlichen Ursachenketten geführt. Es stehen ihm dafür immer nur diejenigen Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung, die er durch seine Antwort nicht ausgegrenzt hat.

Die Möglichkeit, mehrere Ursachenketten anzugeben, muß bei der Programmierung berücksichtigt werden, damit auch eine anschließende Auswertung gewährleistet ist.

13.5 Auswertungsmöglichkeiten

13.5.1 Programminterne Auswertungsmöglichkeiten

Programmintern stehen über Menü fünf unterschiedliche Standardauswertungen zur Verfügung, die von einem autorisierten Personenkreis durchgeführt werden können (vgl. Abb. 13.2):

- Allgemeine Angaben (Zahl der Fälle, der Personen, der männlichen Personen, der weiblichen Personen, der Personen je Fall; Durchschnittsalter)
- Verteilung der Fälle nach den Ursachen der amtlichen Zählblattstatistik
- Verteilung der Fälle nach Hilfearten (HLU, HBL, HLU und HBL, einmalige Beihilfen, Weihnachtsbeihilfe)
- Verteilung der Personen nach Altersgruppen
- Verteilung der Ursachen auf Personengruppen (Personengruppen: Deutsche Staatsbürger, Personenkreis § 120 II BSHG, anerkannte Asylanten, Kontingentflüchtlinge)

Für diese Auswertungen wird ein verkürzter, anonymisierter Datensatz herangezogen (vgl. Kapitel 13.4.2).

Im Mittelpunkt stehen einfache Verteilungen, die sowohl der planenden Ebene als auch dem Sozialamt selbst die zentralen Grundinformationen auf Knopfdruck liefern. Eine Veränderung dieser Auswertung ist nur über eine Programmänderung möglich.

13.5.2 Der Übergabesatz an Fremdsoftware zur freien Auswertung im ASCII-Standardformat

Wie bereits erwähnt, stellt PROSOZ einen anonymisierten Übergabesatz zur Verfügung. Diese Datensätze werden im ASCII-Format 2) übergeben, so daß sie von den unterschiedlichsten Standardsoftware-Auswertungspaketen, wie z. B. über SPSS, direkt übernommen und weiterverarbeitet werden können.

Dieser Übergabedatensatz kann aber auch mit Daten aus anderen Bereichen gekoppelt werden. Über den kleinräumigen Bezug können z. B. Daten aus den verschiedenen sozialen Bereichen, miteinander verknüpft, neue und interessante Informationen liefern. Mit diesem Konzept unternimmt man schon einen ersten Schritt in Richtung auf ein kommunales statistisches Informationssystem, das bereits in Kapitel 8 angesprochen wurde.

13.5.3 Abfragen der Sachbearbeiter

Die Sachbearbeiter können sich, im Bereich ihrer Zugriffskompetenz, über eine spezielle Abfragesprache aus der Datenbank Fälle zusammenstellen lassen. Dafür können die unterschiedlichsten Merkmale miteinander verbunden werden. Hier ist auch die Verbindung von Fällen mit den bewilligten Beträgen möglich.

Diese Auswertungen dienen mehr der Auskunft und Information auf Verwaltungsvollzugsebene, als der Statistik. Dies ist vor allem daran zu erkennen, daß es sich dabei um nicht-anonymisierte Datensätze handelt.

Diese Art der Abfrage wird erst durch den relationalen Aufbau der Datenbank möglich. Darin unterscheidet sich PROSOZ auch deutlich von den bis jetzt üblichen hierarchisch aufgebauten Datenbanken, die bei der Stapelverarbeitung eingesetzt werden und bei denen meist nur vorprogrammierte Abfragen möglich sind.

---

1) Die Projektgruppe ist auch auf das System "Rapid Prototyping" ausgelegt, das die Vorlage von veränderten Versionen in minimaler Zeit gewährleisten soll (Hasenritter, Müller, 1987, S. 35).

2) ASCII: Abkürzung für "American standard code of information interchange". Alle Zeichen werden nach genormten Regeln in Kombinationen aus "0" und "1" umgewandelt (Schulze, 1984, S. 45).

Abb. 13.2: Programminterne Auswertungsmöglichkeiten

Statistische Auswertung des Fallbestandes

1 Allgemeine Angaben

Zahl der Fälle	6
Zahl der Personen	12
Zahl der Personen je Fall	2,00
Durchschnittsalter	38,50
Zahl der männlichen Personen	5
in Prozent	41,67
Zahl der weiblichen Personen	7
in Prozent	58,33

2 Verteilung nach Ursachen

Ursache	Prozent	Fälle
Krankheit	0,00	0
Tod des Ernährers	0,00	0
Ausfall des Ernährers	0,00	0
Unwirtschaftliches Verhalten	0,00	0
Verlust des Arbeitsplatzes	100,00	6
Unzur. Versicherungsansprüche	0,00	0
Unzur. Erwerbseinkommen	0,00	0
Sonstige Ursachen	0,00	0

3 Verteilung nach Hilfearten

Hilfeart	Prozent	Fälle
zum Lebensunterhalt (HLU)	100,00	6
in besonderen Lebenslagen (HBL	33,33	2
HLU und HBL	33,33	2
Einmalige Beihilfen	0,00	0
Weihnachtsbeihilfe	66,67	4

4 Verteilung nach Altersgruppen

Alter in Jahren	Prozent	Personen
bis 7	8,33	1
von 8 bis 11	8,33	1
von 12 bis 15	8,33	1
von 16 bis 21	16,67	2
ab 22	58,33	7

5 Verteilung der Ursachen auf Personengruppen

Ursache	Gr.1	Gr.2	Gr.3	Gr.4	Sum.
Krankheit	0	0	0	0	0
Tod des Ernährers	0	0	0	0	0
Ausfall des Ernährers	0	0	0	0	0
Unwirtschaftliches Verhalten	0	0	0	0	0
Verlust des Arbeitsplatzes	12	0	0	0	12
Unzur. Versicherungsansprüche	0	0	0	0	0
Unzur. Erwerbseinkommen	0	0	0	0	0
Sonstige Ursachen	0	0	0	0	0
	12	0	0	0	12

Gr.1 Deutsche Staatsbürger
Gr.2 Personenkreis § 120 II BSHG
Gr.3 Anerkannte Asylanten
Gr.4 Kontingentflüchtlinge

Quelle: PROSOZ - Informationsmaterial

13.6 Die Erstellung der amtlichen Zählblattstatistik mit Hilfe von PROSOZ

Durch den permanenten Änderungsdienst liegen die Fälle im aktuellen Stand vor. Die bereits abgeschlossenen Fälle müssen auch nicht mehr herausgesucht werden, da diese in der EDV schon abgelegt worden sind.

Die Datensätze werden nach den Vorgaben der amtlichen Statistik über ein Programm zusammengestellt, das in PROSOZ integriert ist. Die Datenübergabe erfolgt auf Datenträger. Vom Statistischen Landesamt sind nur sehr wenig Rückfragen zu erwarten, da Plausibilitätsprüfungen bei jeder Dateneingabe durch den Sachbearbeiter sofort stattfinden.

Auch die Neuanlage für die Statistikerhebungsblätter entfällt für das neue Jahr, da der Computer alle Vorgänge automatisch speichert. Eigene Auswertungen zu den übergebenen Daten können sofort erfolgen. So kann man mit einem Zeitvorsprung von ca. 15 - 18 Monaten rechnen.

13.7 Abschließende Betrachtung

Der Konzeptvorschlag dieser Arbeit kann in dem System PROSOZ vollständig realisiert werden. Auch im Bereich der Auswertungsmöglichkeiten deckt die Kombination aus verkürzter, interner Auswertung und Bereitstellung eines Übergabedatensatzes zur freien Auswertung alle Bedürfnisse der Statistikempfänger ab. Von besonderer Bedeutung ist auch die automatisierte Datenübergabe an das Statistische Landesamt.

Durch die zusätzliche Nutzung der Daten des Verwaltungsvollzuges kann die Arbeitsbelastung der Sachbearbeiter durch die Statistikerstellung minimal gehalten werden.

Als Ergebnis erhält man eine aktuelle, bedarfs- und problemorientierte Sozialhilfestatistik, die den Anforderungen der planenden, wie auch der ausführenden Ebene gerecht wird.

14. Die Umsetzung der kommunalen Sozialhilfestatistik bei der Unterstützung der Sozialhilfesachbearbeitung durch weitere Dialogsysteme

Zur Zeit werden noch weitere Dialogsysteme zur Unterstützung der Sozialhilfesachbearbeitung entwickelt. In ihrer Grundsystematik sind sie vergleichbar mit dem Dialogsystem PROSOZ, das als erstes auf dem Markt kam. Diesen Zeitvorsprung konnten die Dialogsysteme bis jetzt nicht aufholen. Sie sind bis jetzt nur in Teilbereichen realisiert oder sie befinden sich noch in der Pilotphase.

Trotzdem sollen diese Dialogsysteme kurz vorstellt werden und mit Blick auf die Unterstützung einer kommunalen Sozialhilfestatistik analysiert werden.

14.1 Das Sozialhilfeverfahren der AKDB 1)

Das dezentrale Anwendungsverfahren in der Sozialhilfeverwaltung ist für ein Mehrplatzsystem auf der HP 3000 2) konzipiert. Das Pflichtenheft für die Programmierung des Sozialhilfeverfahrens wurde von der AKDB im Rahmen eines Arbeitskreises, an dem fünf kreisfreie Städte und Landratsämter teilgenommen haben, erstellt. Das Projekt begann im Jahr 1988. Abnehmer sind die Kreisverwaltungsbehörden in Bayern, wie z. B. Bad Tölz und Deggendorf. Diese Ämter arbeiten schon mit einer HP 3000, die zusätzlich auch noch von dem Sozialhilfeverfahren genutzt werden kann.

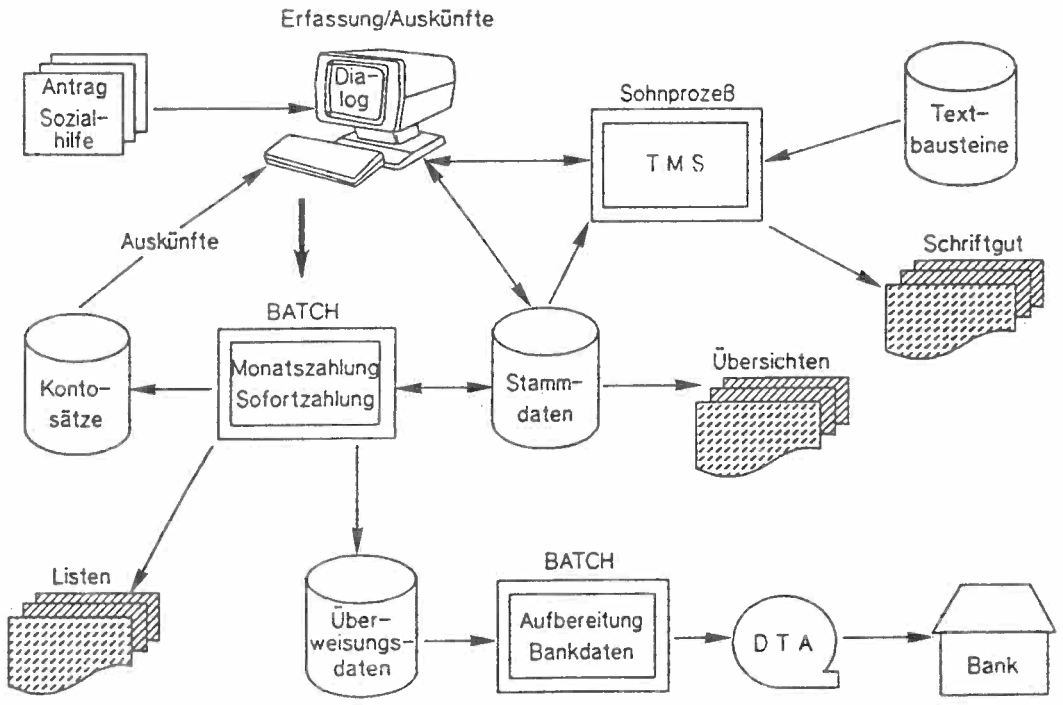
Die Abbildung 14.1 zeigt das geplante Konzept des Sozialhilfeverfahrens. Davon sind erst einige Teile realisiert worden. Die Dateneingabe erfolgt über Masken, zur Zeit aber nur für den Bereich der laufenden Hilfe (HLU). Für diese Fälle kann daraufhin eine Sofortzahlung der Hilfe oder auch eine regelmäßige Monatszahlung angewiesen werden. Die Daten des Falles werden in der Leistungsdatei (Stammdaten) abgelegt. Vom zuständigen Sozialhilfesachbearbeiter können die Daten eingesehen werden. Alle weiteren Funktionen sind noch nicht fertiggestellt.

14.1.1 Die Umsetzung der Sozialhilfestatistik durch das Sozialhilfeverfahren der AKDB

Auch der Programmteil "Sozialhilfestatistik" existiert zur Zeit nur als Plan. Für die Fälle der HLU werden die Hauptursachen nach den Vorgaben des Statistischen Landesamtes zwar erfaßt, Auswertungen sind aber noch nicht möglich. Diese Hauptursachen können auch tiefer gegliedert werden. Für Erweiterungen des Statistikdatensatzes benötigt man keine Programmänderung. Eine autorisierte Person kann innerhalb der Systemdaten weitere Merkmalsfelder definieren.

Nach Angaben des AKDB sind Auswertungen vom Prinzip her in den unterschiedlichsten Kombinationen möglich. Ihre Einbettung in das Programm wird aber noch längere Zeit auf sich warten lassen, da zunächst Programmteile mit höherer Priorität realisiert werden müssen. Diese Aussagen gelten auch für die automatisierte Datenübergabe der amtlichen Zählblattstatistik.

Abb. 14.1: Konzept des Sozialhilfeverfahrens der AKDB



Quelle: Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, o. J., Informationsschrift, S. 1

1) Das Kapitel 14.1 bezieht sich auf das Informationsgespräch mit H. Regner und H. Renner, Mitarbeiter der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB), vom 29.04.1989, auf der Fachmesse für Büro-Kommunikation-Computer "NOBA 89" in Nürnberg; sowie auf die Informationsschrift der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, o.J.

2) HP 3000: Abteilungs- bzw. Minicomputer der mittleren Datentechnik der Firma Hewlett Packard, der hier als Mehrplatzsystem eingesetzt wird. Vgl. Hewlett Packard: HP 3000 Computer-Systeme für kommerzielle Anwendungen, Informationsschrift, Stand 1988.

14.1.2 Zusammenfassung

Das Sozialhilfeverfahren, das von der AKDB entwickelt wird, befindet sich noch in der Aufbauphase. Daher ist eine Beurteilung des Gesamtsystems noch nicht möglich. In der Anwendung ist das Programm, das für kleine und mittlere Sozialämter ausgelegt ist, nicht so komplex wie das Dialogsystem PROSOZ, damit aber auch nicht so komfortabel. Allerdings bietet die AKDB bis jetzt die einzige Umsetzung "bayerischer Besonderheiten" (vgl. Kapitel 3.2.5) in ein EDV-Programm.

Der Bereich der Statistik findet wenig Beachtung. In der Programmkonzeption ist bis jetzt nur die amtlich vorgeschriebene Statistik mit einer automatisierten Datenübergabe an das Statistische Landesamt vorgesehen. Die Aufnahme weiterer statistischer Funktionen ist technisch möglich, dieser Bereich wird aber, wenn überhaupt, erst in ein bis zwei Jahren angegangen.

14.2 Das Dialogsystem NCR SOZIAL 1)

Die Firma NCR bietet innerhalb ihres Dialogsystems NCR KOMMUNAL auch einen "Integrationskreis für das Sozialwesen" an. Dieser umfaßt folgende Arbeitsgebiete:

- Information und Datenpflege
- Ermittlung der Sozialhilfe
- Erteilen von Bescheiden
- Zahlbarmachung
- Verbuchung.

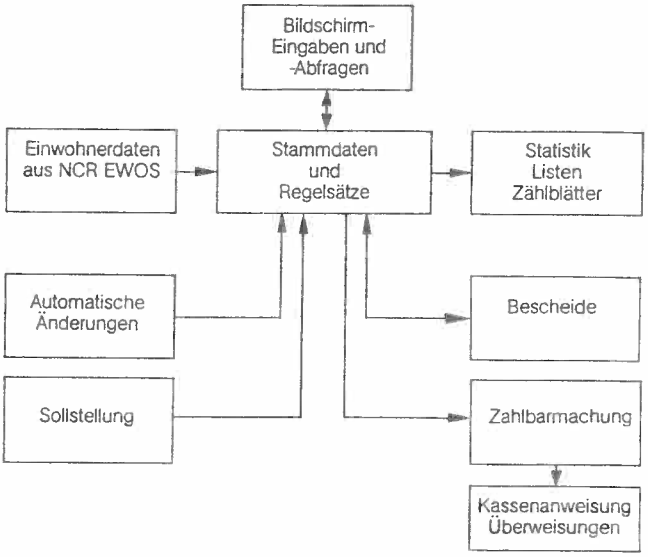
Das Programm soll sowohl im Bereich der laufenden Hilfe als auch der Hilfe in besonderen Lebenslagen realisiert sein. Anwendung findet es bis jetzt nur in einigen Verwaltungen in Norddeutschland.

14.2.1 NCR SOZIAL und die Sozialhilfestatistik

Wie die Abbildung 14.2 zeigt, ist die Statistik ein fester Bestandteil des Programms. Die Beschränkung liegt aber auch hier wieder nur auf der amtlichen Zählblattstatistik. Für die Erweiterung des Datensatzes oder der Auswertungsmöglichkeiten ist eine Programmänderung notwendig.

Die Datenübergabe an das Statistische Landesamt befindet sich noch nicht im Einsatz.

Abb. 14.2: Integrationskreis NCR SOZIAL



Quelle: NCR, Informationsschrift, (1985), S. 7

14.2.2 Zusammenfassung

Es liegen leider nicht genügend Informationen vor, um das Gesamtsystem beurteilen zu können.

An dem Bereich der Statistik und speziell an der kommunalen Sozialhilfestatistik besteht nach Aussagen der Firma NCR nur geringes Interesse.

14.3 Die Dialogunterstützte Sachbearbeitung in der Sozialhilfe - Eine Gemeinschaftsentwicklung der niedersächsischen Datenzentralen 2)

In Niedersachsen entwickeln die Kommunalen Datenzentralen eine Dialogversion des Sozialhilfe-Berechnungssystems, das seinerzeit von dem Kommunalen Modellrechenzentrum Lüneburg dort eingeführt wurde. Die Vorbereitungen für die Einführung dieses Verfahrens finden in der Verwaltung der Stadt Osnabrück statt. Das Anwendungsprogramm ist von seiner Konzeption her vergleichbar mit dem Dialogsystem PROSOZ. Auch in diesem Programm soll der Sachbearbeiter an seinem Arbeitsplatz direkt mit einem PC seine Fälle in Echtzeit bearbeiten. Dafür wird ein volldialogisiertes Verfahren als landeseinheitliche Lösung gemeinsam mit anderen

1) Das Kapitel 14.2 stützt sich auf das Protokoll zum Informationsgespräch mit einem Vertreter der Firma NCR am 17.10.1989 auf der Messe "SYSTEMS - Computer und Kommunikation" in München und auf die Informationsschrift: Integrationskreis für das Sozialwesen - NCR SOZIAL - Systembeschreibung; Stand 1985. Aktuelleres Informationsmaterial stand bei Abschluß dieser Arbeit leider nicht zur Verfügung.

2) Neben der Entwicklung eines Dialogsystems für die Sozialhilfesachbearbeitung läuft an der Universität Osnabrück auch das Projekt "Technisierung der Sozialhilfe", das im Programm "Mensch und Technik - Sozialverträgliche Technikgestaltung" des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Nordrhein-Westfalen gefördert wird. Die Analyse beschäftigt sich zum einen mit den grundsätzlichen Problemen und Bedingungen der Sozialverwaltung und ihrer Technisierung, zum anderen mit den Auswirkungen von technologischen Veränderungen der Sachbearbeitung. Vgl. hierzu Ehlert, W.; Kantel, H.D.; Echterhoff, R.: Die technisierte Sozialhilfe ;in: ÖVD-online; Teil 1 (1988)11, S. 69 - 71; Teil 2 (1988)12, S. 56 - 59.

Datenzentralen entwickelt. Diese Lösung bietet sich in Niedersachsen an, weil fast alle Gemeinden und Städte an die Datenzentralen angebunden sind (Groß, 1987).

Die Programmierarbeiten sind weitgehend abgeschlossen und der Programmeinsatz wurde für Oktober 1989 erwartet.

14.3.1 Das Verhältnis des Dialogsystems zur Sozialhilfestatistik

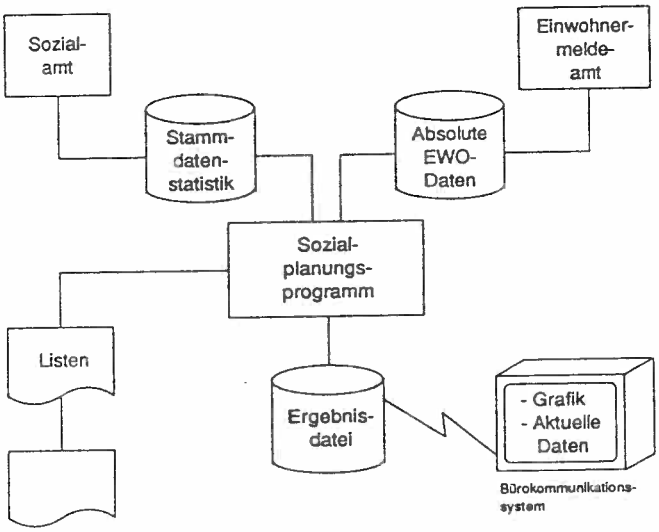
Nach Auskunft des EDV-Amtes des Landkreises Hannover ist der Teilbereich der Sozialhilfestatistik derzeit noch nicht gelöst. Vorläufig wird noch nach dem alten Verfahren die Statistik erstellt. Im neuen landeseinheitlichen niedersächsischen Sozialhilfe-Verfahren soll der Statistikteil neu überdacht werden, wenn etwa Mitte 1990 Anwendererfahrungen aus dem Breiteneinsatz vorliegen 1).

In diesem Zusammenhang muß man auf das Sozialwesen-Statistikprogramm hinweisen, das von der Kommunalen Datenzentrale Osnabrück bis jetzt eingesetzt wird. Durch Erweiterung der im Berechnungsprogramm bereits enthaltenen Daten können vielfältige statistische Auswertungen erstellt werden (Stadt Osanbrück, o.J.). Weitere Informationen, z. B. um welche zusätzlichen Merkmale der Datenkatalog erweitert wurde, liegen leider nicht vor 2).

Die neu gestaltete Stammdatenstatistikdatei soll eine Schnittstelle zu einer EDV-gestützten Datei für die Sozialplanung besitzten. Diese Planungsdatei soll in Osnabrück schrittweise entwickelt werden. Als Ziel hat man sich dabei gesetzt, alle für die Sozialplanung relevanten Daten möglichst kleinräumig zu erfassen. Angestrebt wird eine ständige Aktualisierung und sofortige Verfügbarkeit der Daten. Ausgangspunkt soll der Teilbereich "Sozialhilfe" sein, als nächster soll die "Jugendhilfe" folgen (Stadt Osnabrück, o.J.).

Der Grundgedanke der Sozialplanungsdatei leitet sich aus der Sozialökologie und der Sozialindikatorenforschung ab. Die Datenbank ermöglicht es, die räumliche Verteilung von Lebenslagen im Stadtgebiet darzustellen. Dafür ist zunächst eine kleinräumige Erfassung der Daten notwendig. Diese Daten bieten dann präzise Interpretationsmöglichkeiten für die kommunale Sozialplanung. Außerdem wird mit Indikatoren 3) gearbeitet, die die Lebenslagen in den Stadtteilen wiedergeben und für eine Anzahl konkreter Einzeldaten stehen. Anhand solcher Indikatorenbündel lassen sich verschiedene Typen von Stadtteilen unterscheiden. Die Verteilung der Sozialstruktur, der sozialen Infrastruktur und der sozialen Interventionen kann deutlich gemacht werden. Daraus können Schlußfolgerungen für Planungen, Prioritäten und Maßnahmen des Rates und der Verwaltung gezogen werden.

Abb. 14.3: Sozialplanungsprogramm



Quelle: Stadt Osnabrück, Sozialplanungdatei, o. J., S. 4

Erfahrungen und weitere Informationen über die Planungsdatei wurden leider nicht mitgeteilt.

14.3.2 Zusammenfassung

Das Dialogsystem kann bei dem derzeitigen Entwicklungs- und Informationsstand nicht beurteilt werden. Obwohl der Bereich der Statistik bis jetzt noch nicht überarbeitet ist, kann man aber, wenn man an die Überlegungen der Sozialplanungsdatei denkt, auf eine detaillierte Lösung hoffen.

14.4 Weitere Entwicklungen

Von der Firma IBM wird neben dem Dialogsystem PROSOZ in Zusammenarbeit mit der Firma INFOMA Software Consulting GmbH ein ganzheitliches Verfahren für kommunale Verwaltungen entwickelt, in dem auch ein Programmteil für die Sozialhilfesachbearbeitung vorgesehen ist. Dieses Programmpaket soll auf dem IBM Abteilungsrechner AS/400 realisiert werden. Vor Freigabe des Programms durch die Firma IBM, die für Ende des Jahres 1989 geplant ist, sind aber keine Informationen erhältlich.

Auch die Firma Siemens plant für das Jahr 1990 ein ganzheitliches Verfahren für die kommunale Verwaltung. Ob in diesem Paket auch ein Teilbereich Sozialhilfesachbearbeitung eingebaut ist, konnte noch nicht bestätigt werden.

1) vgl. das Schreiben von H. Gottschalk, EDV-Amt des Landkreises Hannover, vom 07.08.1989

2) Auf Anfragen wurde nur auf die Neuentwicklung ab Mitte 1990 verwiesen.

3) Mit einem Indikator bezeichnet man in den Sozialwissenschaften eine meßbare Größe, die über einen nicht direkt meßbaren Sachverhalt Auskunft gibt. So wird z. B. das Einkommen der Bevölkerung als Indikator für den "Lebensstandard" herangezogen (Stadt Osnabrück, o. J., S. 2).

15. Ausblick: Empfehlungen zur schrittweisen Eingliederung

Wie die Untersuchungen gezeigt haben, bildet die DV-Technik schon lange den Engpaß bei allen Bemühungen, die Arbeit des Sozialamts durch Computereinsatz zu erleichtern und zu verbessern. Dabei sind die Regeln, nach denen Leistungen an Sozialhilfeempfänger zu gewähren sind, rechtlich genau festgelegt und somit "programmierbar". Vielfach mag bei den Verantwortlichen wie bei den Sachbearbeitern die Sorge bestanden haben, durch Computereinsatz am Arbeitsplatz die individuelle Behandlung des Antragstellers und seines Falles zu beeinträchtigen. Der Computer arbeitete auch deshalb bisher bestenfalls unsichtbar im Hintergrund (im Stapelbetrieb) und auch nur dann, wenn die Hilfeleistung zeitlich bis zum periodischen Computerlauf aufgeschoben werden kann. In Nürnberg und vielen anderen Städten hat diese Trennung von Sachbearbeitung und Computereinsatz, wie beschrieben, bis heute u. a. zur Folge, daß die sog. "manuell" bearbeiteten Fälle in der Datei der Sozialhilfeempfänger nicht auftauchen und mithin für sie auch keine statistische Computerauswertung möglich ist.

Inzwischen hat sich die Situation im Hard- und Software-Angebot und damit für eine umfassende DV-Unterstützung am Arbeitsplatz grundlegend gewandelt, nicht allerdings die Sorge der Verantwortlichen und die Vorbehalte der Sachbearbeiter gegenüber einer umfassenden Nutzung der modernen Techniken. Diese Sorge wird möglicherweise noch dadurch verstärkt, daß in der Praxis die Auswahl der einzuführenden Techniken weiterhin vorwiegend unter DV-organisatorischen Gesichtspunkten erfolgt. Tatsächlich dürfte, angesichts der schon weit fortgeschrittenen Technik, die Hauptaufgabe aber in der Beteiligung und Überzeugung der Mitarbeiter liegen.

Bedenkt man weiterhin, wie rasch die Entwicklung bei Hard- und Software voranschreitet, so stellt sich die Frage, ob man die Verbesserung der DV-Unterstützung im Sozialamt noch als ein Vorhaben auffassen darf, bei dem ein DV-System durch ein anderes schlagartig zu ersetzen ist. Wäre es nicht angebracht, diese Aufgabe als einen **Prozeß** aufzufassen und auch zu organisieren, der stufenweise abläuft, der die Möglichkeit eröffnet, die Techniken auszuprobieren, sie ggf. in Teilen auszutauschen und in ihrem Einsatz mitarbeiter- und zeitbezogen zu steuern?

Ein derart "ungeordnetes" Verfahren mag den professionellen Organisator schrecken. Aber auch er müßte den Vorteil erkennen, der in einem "Learning by doing" gegenüber der theoretischen Ableitung eines Sollkonzepts mit allen Fehlerrisiken einer schlagartigen Einführung und späten Praxiserprobung liegt.

Wenn fachlich nicht zu bestreiten ist, daß die Nachteile der praktizierten Stapelverarbeitung nur zu beseitigen sind, wenn man den Computer unmittelbar in die Sachbearbeitung als Instrument des Sachbearbeiters einbaut, so sollte die Erprobung und schrittweise Einführung der neuen Techniken auch bei den Sachbearbeitern ansetzen. Nicht umsonst war die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Hagen mit ihren öffentlich geförderten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten an PROSOZ auch genau hierauf ausgerichtet. Benutzerfreundlichkeit als Hauptkriterium für die Akzeptanz der neuen Technik wird heute am besten durch Computer am Arbeitsplatz und nicht durch Bildschirm-Anschlüsse an den Großrechner geboten.

Es empfiehlt sich daher, ein auf Benutzerfreundlichkeit am Arbeitsplatz ausgerichtetes PC-Programm wie PROSOZ zunächst nur an einigen Stellen des Sozialamts und nur zur Probe einzuführen, o h n e das bisherige Verfahren aufzugeben. Es ist sicher leicht möglich, die Ausgabe der Programmanwendung so zu gestalten, daß sie genau den Erfassungsbelegen für das bisherige Verfahren entspricht.

Alle Mitarbeiter könnten nach eigener Bereitschaft, über einen Erprobungszeitraum verteilt, die neue Technik testen und sich ein eigenes Urteil bilden. Gleichzeitig könnten sie Schwächen und notwendige Ergänzungen des Programms herausfinden.

Denkbar wäre es auch, die Erprobungsphase in der Weise zu nutzen, daß alle bisher manuell bearbeiteten Fälle über die neue Technik abgewickelt werden. Auf diese Weise könnten maschinell lesbare Datensätze erzeugt werden, die jederzeit statistisch ausgewertet, aber auch, soweit Fälle in das Stapelverfahren übernommen werden sollen, ohne weiteres ergänzt werden können, sobald die notwendigen Informationen hierzu vorliegen.

Für eine wirklich brauchbare statistische Sozialberichterstattung kann jedenfalls - unabhängig davon, welcher Weg beschritten wird - auf eine alle Fälle umfassende DV-Erfassung nicht verzichtet werden. Es ist deshalb zu hoffen, daß auch in Nürnberg bald konkrete Schritte mit diesem Ziel unternommen werden.

Literaturverzeichnis

Achatz, H. (1989): Verteilungskämpfe um kommunale Klientel: PCs erobern die Sozialämter; in: PC-Woche, 27.11.1989, S. 1/4

Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (o.J.): Sozialhilfeverfahren für örtliche Sozialhilfeträger, Informationsschrift, o.J.

Antoni, M. (1988): Personalmanagement; in: Gabler Wirtschaftslexikon, Band 4, Wiesbaden 1988, Sp. 853 - 856

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (1986/87): Statistische Berichte - Die Sozialhilfe in Bayern 1985; Teil 1: Ausgaben und Einnahmen, München 1986; Teil 2: Empfänger, München 1987

Bley, H. (1989): Handbuch der öffentlichen Sozialleistungen, Herne/Berlin 1989

Bley, H. (1988): Sozialrecht, 6. überarbeitete Auflage, Frankfurt a.M. 1988

Bujard, O.; Lange, U. (1978): Theorie und Praxis der Sozialhilfe; Schriften des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 56, Bonn 1978

Buttler, G. (1987): Zur mittleren Dauer der Arbeitslosigkeit; in: Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1987)2, S. 213 - 219

Christmann, A. (1988): Kommunales Informationsmanagement - Ein Weg aus dem Dilemma? in: ÖVD-online; Teil 1 (1988a)10, S. 68 - 77; Teil 2 (1988b)11, S. 72 - 77; Teil 3 (1988c)12, S. 48 - 51

Deininger, D. (1989): Sozialhilfeempfänger 1987; in: Wirtschaft und Statistik, (1989)8, S. 537 - 543

Ehlert, W.; Kantel, H.D.; Echterhoff, R. (1988): Die technisierte Sozialhilfe; in: ÖVD-online; Teil 1 (1988a)11, S. 69 - 71; Teil 2 (1988b)12, S. 56 - 59

Geißler, H. (1976): Die neue soziale Frage, Freiburg 1976

Groß, F. (1987): Sind Datenverarbeitungszentralen noch zeitgemäß? in: ÖVD-online, (1987)4, S. 77 - 81

v. Hamm (1988b): Erhebung und Nutzung der Sozialhilfedaten für die Verwaltungsorganisation und für Planungszwecke - Das Beispiel Freiburg i.B.; in: Verband deutscher Städtestatistiker, Ausschuß Stadtplanung, Protokoll, Münster 10./11.11.1988, S. 19 - 22, Anlage

v. Hamm (1988a): Realisierungsansätze zu einer kommunalen Sozialhilfestatistik in Freiburg; in: Arbeitsgemeinschaft Süd im Verband deutscher Städtestatistiker, Protokoll der 26. Tagung der Arbeitsgemeinschaft, Freiburg i.B. 09./10.06.1988, S. 11 - 13, Anlage

v. Hamm (1986): Sozialhilfestatistik auf kommunaler Ebene - Ein Werkstattbericht zur Entwicklung einer Sozialhilfedatenbank in Freiburg i.B.; 41. Sitzung der FA X - Sozialplanung - am 17.10.1986

v. Hamm; Leuze, R. (1988): Schriftwechsel bzgl. Datenschutz mit der Datenschutzbeauftragten des Landes Baden-Württemberg; in: Arbeitsgemeinschaft Süd im Verband deutscher Städtestatistiker, Protokoll der 26. Tagung der Arbeitsgemeinschaft, Freiburg i.B. 09./10.06.1988, Anlage

Hartmann, H. (1981): Sozialhilfebedürftigkeit und "Dunkelziffer der Armut"; Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 98, Köln-Stuttgart 1981

Hasenritter, K.H. (1987a): Dialogsystem PROSOZ - Datenschutzgutachten; Technisch-organisatorischer und persönlicher Datenschutz beim Einsatz von PROSOZ, Hagen 1987

Hasenritter, K.H. (1987b): PROSOZ: Computergestützte Sachbearbeitung im Sozialamt; in: Frommann, M. (Hrsg.); Dezentrale Elektronische Datenverarbeitung in der sozialen Arbeit, Frankfurt a.M. 1987, S. 20 - 37

Hasenritter, K.H.; Lübbert, H.D. (1985): Qualifikationsanforderungen im gehobenen Verwaltungsdienst der Gemeinde: Sachbearbeiter im Sozialamt, Band 1/2, Gelsenkirchen 1985

Hasenritter, K.H.; Müller, J. (1986): Einsatz von Personal-Computern in der Sozialhilfeverwaltung; in: VOP; Teil 1 (1986a)2, S. 66 - 69; Teil 2 (1986b)3, S. 117 - 122

Hasenritter, K.H.; Müller, J. (1987): Modellversuch soll Unsicherheit abbauen - Sachbearbeitung in der Kommunalverwaltung mit PC; in: Computerwoche, (1987)1/2, S. 34f

Hasenritter, K.H.; Pippke, W. (1987/88): Humanisierung des Arbeitslebens durch PC-Einsatz; in: ÖVD-Online; Teil 1 (1987a)12, S. 80 - 85; Teil 2 (1988b)1, S. 69 - 73

Henke, W. (1985): Das öffentliche Recht der Wirtschaft, Nürnberg 1985

Hewlett Packard (1988): HP 3000 Computer-Systeme für kommerzielle Anwendungen, Informationsschrift, Stand 1988

Hoppe, F.; Kempf, R. (1986a): Programmierte Sozialhilfe; in: sozial extra, (1986)7, S. 21 - 26

Hoppe, F.; Kempf, R. (1986b): Programmierte Sozialhilfe. Die Automation kommt, wohin gehen die Angestellten - Start in die Vollrationalisierung; ÖTV-Weser Ems (Hrsg.), Bremen 1986

Institut der deutschen Wirtschaft (1988, 1989): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988/1989

Institut "Finanzen und Steuern" (1983): Sozialhilfe - Leistungsniveau, Leistungssystem, Entlastungsvorschläge, Bonn 1983

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (1986): Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug im September 1985, erste Ergebnisse, Nürnberg 1986

Kemper, P.; Lohan, R. (1987): Struktur der Sozialhilfe - Hilfe zum Lebensunterhalt - in Bielefeld; Stadt Bielefeld (Hrsg.), 1987

Kovacic, A. (1986): Suppe genug, aber Seele kaputt. Die neue Dimension der Armut in der Industriegesellschaft, München 1986

Krüsselberg, H.-G. (1988): Sozialpolitik; in: Gabler Wirtschaftslexikon, Band 5, 1988, Sp. 1557 - 1564

Krug, W.; Norney, M. (1986): Wirtschafts- und Sozialstatistik: Gewinnung von Daten, München 1986

Lompe, K.; Pollmann, B.; Roy, K.B. (1988): Langzeitarbeitslosigkeit und Armut - zur Lebenslage arbeitsloser Sozialhilfeempfänger; in: Sozialer Fortschritt, (1988)5, S. 97 - 101

Maaß, S.; Horbach, J. (1989): Zur Frage der Gewinnung armutsrelevanter Daten durch Auswertung der Register der Bezieher von Sozialhilfe - Diskussionspapier, Nürnberg 1989

Maaß, S.; Trutzel, K.; Horbach, J. (1987a): Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit in der Stadt Nürnberg im September 1985; in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, (1987)3S

Maaß, S.; Trutzel, K.; Horbach, J. (1987b): Überlegungen zu einer Erweiterung und Verbesserung der Sozialhilfestatistik; in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, (1987)3, S. 13 - 28

Molitor, B. (1987): Soziale Sicherung, München 1987

NCR (1985): Integrationskreis für das Sozialwesen - NCR SOZIAL - Systembeschreibung, Informationsschrift, Stand 1985

o.V. (1988): ADABAS; in: Gabler Wirtschaftslexikon, Band 1, Wiesbaden 1988, Sp. 89

o.V. (1989a): Arbeit mit Computern bringt Chancen und Risiken; in: ÖTV-Magazin, (1989)5, S. 35

o.V. (1989b): Arbeitslosigkeit ist ein Strukturproblem; in: FAZ, 26.10.1989, S. 17

o.V. (1989c): Die Konjunktur läuft auf hohen Touren; in: FAZ, 14.09.1989, S. 15

o.V. (1989d): Gut abgesichert gegen Arbeitslosigkeit; in: FAZ, 24.10.1989, S. 17

o.V. (1989e): Netware 286: Highlights; in: Der Netzwerker, (1989)8, S. 38

o.V. (1989f): Vorsorge für Pflegefall soll zur Pflicht werden; in: FAZ, 10.10.1989, S. 17/18

Pippke, W.; Möllers, H.; Uebelgünn, J. (1988): Organisationsentwicklung als Methode zur Einführung dialoggestützter Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung; in: VOP; Teil 1 (1988a)2, S. 68-71; Teil 2 (1988b)3, S. 144 - 160

Platzer, H. (1986): Das Verhältnis von Datenschutz und Amtshilfe nach dem 10. Buch des Sozialgesetzbuches, Dissertation, Bayreuth 1986

Rechenzentrum der bremischen Verwaltung (1989): Programmsystem PROSOZ in der bremischen Version - Kurzbeschreibung und technische Konzeption, Freie Hansestadt Bremen 1989

Rehnelt, H. (1985): Zur Arbeitsrate der Sachbearbeiter in der Sozialhilfe; in: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge, (1985)5, S. 100 - 103

Reichertz (1988): Erhebung und Nutzung der Sozialhilfedaten für die Verwaltungsorganisation und für Planungszwecke - Das Beispiel Essen; in: Verband deutscher Städtestatistiker, Ausschuß Stadtplanung, Protokoll, Münster 10./11.11.1988, S. 23 - 28, Anlage

Reinermann, H. (1989): 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland - Vier EDV-Phasen in der öffentlichen Verwaltung; in: VOP, (1989)3, S. 126 - 153

Reinermann, H. (1985): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik: Was auf die Verwaltungsführung zukommt; in: der Städtetag, (1985)7, S. 465 - 470

Richter (1988): Methodische Probleme beim Städtevergleich von Sozialhilfedaten; in: Verband deutscher Städtestatistiker, Ausschuß Stadtplanung, Protokoll, Münster 10./11.11.1988, S. 29 - 36

Schechtner, O.; Zelle, K. (1987): Aggregatdaten - Management in kommunaler Statistik und Planung; in: ÖVD-online, (1987)12, S. 64 - 68

Schulze, H.H. (1984): Computer Lexikon, Hamburg 1984

Simons (1988): Sozialberichterstattung - Datenbedarf von Stadtforschung und Stadtentwicklung; in: Verband deutscher Städtestatistiker, Ausschuß Stadtplanung, Protokoll, Münster 10./11.11.1988, S. 1 - 13, Anlage

Sozialamt Wiesbaden (o.J.): Aufbau eines HESSIAS-Informationssystems - Probleme, Lösungsschritte und Erfahrungen aus dem Sozialamt Wiesbaden, Hektographie o.J.

Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik (Hrsg.) (1989): Wegweiser zur amtlichen Statistik der Stadt Nürnberg, Nürnberg 1989

Stadt Nürnberg, Referat für Jugend, Familie und Soziales (1989): Fünf Jahre "Hilfe zur Arbeit". Ein Bericht über das Programm gemäß § 19 Abs. 2 BSHG, Nürnberg, August 1989

Stadt Nürnberg, Sozialamt (1984): ADV-Anweisung - Berechnung und Zahlbarmachung von Sozialleistungen nach dem BSHG, BVG und JWG, Nürnberg 1984

Stadt Osnabrück (Hrsg.) (o.J.): Dialogunterstützte Sachbearbeitung in der Sozialhilfe - Eine Gemeinschaftsentwicklung der niedersächsischen Datenzentralen; Informationsschrift, o.J.

Stadt Osnabrück (Hrsg.) (o.J.): Sozialplanungsdatei; Informationsschrift, o.J.

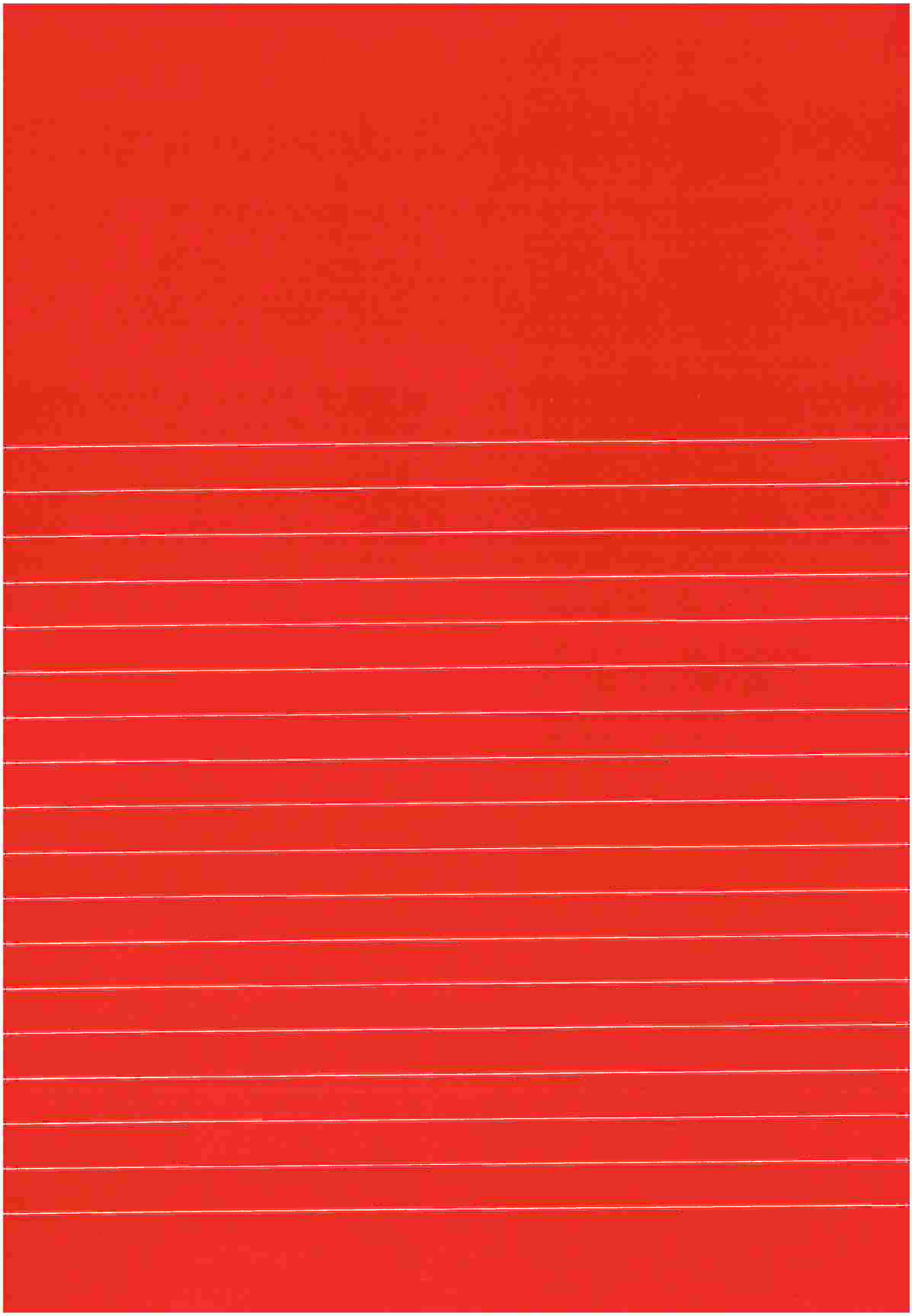
Stahlknecht, P. (1987): Einführung in die Wirtschaftsinformatik, 3. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 1987

Stainczyk, J. (1988): Netware und OS/2; in: CHIP PLUS, (1988)6. S. 17 - 19

Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.) (1988): Statistisches Jahrbuch 1988 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1988

Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.) (1989): Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1989

Südfeld, E. (1988): Forschungs- und Entwicklungsplan des Statistischen Bundesamtes; in: Wirschaft und Statistik, (1988)9, S. 623 - 628

Tressel (1988): Anforderungen an eine kommunale Sozialstatistik; in: Arbeitsgemeinschaft Süd im Verband deutscher Städtestatistiker, Protokoll der 26. Tagung, Freiburg 09./10.08.1988, S. 4 - 10

Zenke, Karl G.; Ludwig, Günter (1985): Kinder arbeitsloser Eltern, in: MittAB, (1985) 2, S. 265 - 278