

Sozialhilferichtlinien als elektronischer Text? – Zugleich ein informationswissenschaftlicher Hypertext-Grundkurs

Teil II: Elektronische Sozialhilferichtlinien in der Verwaltungspraxis

Werner Schweibenz

7. Wie können elektronische SHR eingesetzt werden?

Bei den Überlegungen, wie elektronische SHR eingesetzt werden können sind folgende Bereiche einzubeziehen:

1. Die Organisation der öffentlichen Datenverarbeitung in Baden-Württemberg
2. Die technischen Voraussetzungen in den Sozialämtern
3. Die Publikationssoftware
4. Der mögliche Publikationsweg
5. Die potentiellen Benutzer

Diese Größen bestimmen die Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes elektronischer SHR.

7.1 Die Organisation der öffentlichen Datenverarbeitung in Baden-Württemberg

Die Organisation der öffentlichen Datenverarbeitung in Baden-Württemberg ist im Gesetz über die Datenzentrale geregelt. Die Datenzentrale bietet den kommunalen Körperschaften, die über neun regionale Gebietsrechenzentren in Zweckverbänden organisiert sind, landeseinheitliche Verfahren an. Damit wird eine relativ einheitliche und flächendeckende EDV-Organisation erreicht.

Als elektronisches Bindeglied zwischen den Behörden kann das Landesverwaltungsnetz (LVN) verwendet werden. Das LVN ist im Jahr 1986 nach dem Reaktorunglück von Tschernobyl entstanden, um ein schnelles und zuverlässiges Kommunikationssystem für den Katastrophenfall zu haben¹. Das Landesverwaltungsnetz Teil Umwelt wurde am 17.11.1987 in Betrieb genommen. Als Standard werden System Network Architecture (SNA), Document Interchange Architecture und Document Content Architecture (DIA/DCA) verwendet (LVN 1990, S. 5). Durch diese Standards ist beispielsweise ein Anschluß an das Landesinformationsnetz und juris möglich. Die Kommunikation erfolgt über zwei Standleitungen (HfD) mit 9.600 bps Leitungsgeschwindigkeit. Das Senden und Empfangen von Nachrichten und Dokumenten ist möglich, um Medienbrüche zu vermeiden (LVN 1990, S. 12). Der Anschluß der Kommunen wird gemäß einer Absprache von 1988 in drei Stufen erfolgen (LVN 1990, S. 21 f):

Stufe 1: Anschluß der Stadt- und Landkreise,

Stufe 2: Anschluß der Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften,

Stufe 3: Anschluß aller Gemeinden.

Seit 1990 sind die technischen Voraussetzungen für den Anschluß geschaffen. 1995 sind alle Landkreise und kreisfreien Städte sowie knapp über 500 der 1.111 Gemeinden angeschlossen.² Die kommunale Nutzung des LVN und die staatliche Nutzung des kommunalen Netzwerkes sind vorläufig kostenfrei.

7.2 Die technischen Voraussetzungen in den Ämtern

Die technischen Voraussetzungen der einzelnen Ämter wurden durch eine telefonische Umfrage (Stand November 1995) bei den regionalen Gebietsrechenzentren erhoben. Diese Umfrage ergab, daß die Ausstattungen trotz des landeseinheitlichen Verfahrens für das Sozialwesen sehr unterschiedlich sind. In einigen Ämtern wird anstelle des landeseinheitlichen Verfahrens eine inhaltlich identische Version auf IBM-AS/400 (PROSOZ/400)³ ein-

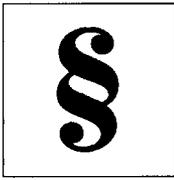
Gesetz über die Datenzentrale

Werner Schweibenz studiert Informationswissenschaft mit Nebenfach Rechtsinformatik an der Universität des Saarlandes.
E-Mail: wesc@stud.uni-sb.de

¹ Innenministerium Baden-Württemberg (1991): Landesverwaltungsnetz Baden-Württemberg, Verwaltung 2000. Schriftenreihe der Stabsstelle Verwaltungsstruktur, Information und Kommunikation Bd. 5., Stuttgart.

² Telefonische Auskunft der Leitstelle Information und Kommunikation des baden-württembergischen Innenministeriums.

³ Dieses Produkt wurde von der Fa. Pfeiffer & Konrad in Zusammenarbeit mit dem PROSOZ-Institut Herten entwickelt und ist inhaltlich identisch mit PROSOZ/S.



Rechnerausstattung und
Verbreitung

gesetzt. Andere Ämter verwenden das Konkurrenz-Produkt PROSOZ/Bremen⁴ auf Client-Server-Architektur mit einem Großrechner als Server.

Die acht regionalen Gebietsrechenzentren⁵ betreuen insgesamt 93 Sozialämter (Kreisfreie Städte, Landkreise und Delegationsstädte). Davon haben 56 Ämter eine EDV-Ausstattung. Die folgende Tabelle zeigt die Rechnerausstattung und ihre Verbreitung:

Novell-Netz für PROSOZ/S:	23
OS/2-Netz für PROSOZ/S:	10
DEC-Netz für PROSOZ/S:	3
AS/400-Netz (als PC-Server für PROSOZ/S):	2
HP 9000-Netz (UNIX):	1
ES 9000-Netz:	1
AS/400 mit Terminals für PROSOZ/400:	14
Client/Server-Netz für PROSOZ/Bremen:	2

Der Trend:
Windows

Die Ausstattung im Hard- und Softwarebereich liegt überwiegend im Bereich von PC-Netzwerken. Ob Netzwerke mit "dummen" Terminals überhaupt eine Zukunft haben ist fraglich. Bei PROSOZ, dem landeseinheitlichen Verfahren für das Sozialwesen, geht die Entwicklung von einer DOS-Version über eine WINDOWS-Version hin zu einem System, das hardwareunabhängig laufen soll (Arbeitstitel OPEN PROSOZ).

Aus diesen Gründen sollten die elektronischen SHR sich an den WINDOWS-Standard halten. Dies ist darüberhinaus auch wegen des Marktangebotes an Publikationssoftware nötig.

7.3 Die Publikationssoftware

Die Frage der eigentlichen Publikationssoftware soll hier außer acht gelassen werden, da am Markt verschiedene geeignete Programme zur Verfügung stehen. Vogel⁶ bietet einen guten Überblick über verschiedene Produkte. Diese laufen alle unter WINDOWS, womit faktisch ein Standard gesetzt ist.

Dieser Standard der Lauffähigkeit unter WINDOWS oder in einer WINDOWS-Box kann von der Mehrzahl der Sozialämter erfüllt werden. Dort wird überwiegend WINDOWS im Novell-Netz (23 Ämter) oder OS/2 (10 Ämter) als Benutzeroberfläche bzw. Betriebssystem eingesetzt. Auch auf DEC- oder AS/400-PC-Servern ist WINDOWS lauffähig, womit die Zahl der potentiellen Anwender elektronischer SHR unter WINDOWS auf 38 Ämter festgelegt werden kann. Ob für die drei Betreiber von Client-Server-Anlagen (HP 9000 und HOST-Rechner für PROSOZ/Bremen) von einer Einsatzmöglichkeit von WINDOWS-fähiger Publikationssoftware ausgegangen werden kann, konnte nicht abschließend geklärt werden. Für die Anwendern von AS/400-Netzen mit Terminals ohne eigene Intelligenz muß der Einsatz von WINDOWS ausgeschlossen werden.

Damit könnte die Mehrzahl der Ämter mit einem WINDOWS-Standardprodukt als Publikationssoftware arbeiten.

HTML-Umsetzung mit
"Netscape"

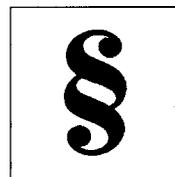
Für den erwähnten Prototypen ist die Umsetzung in HTML⁷ unter Benutzung der Free-ware-Version von Netscape vorgesehen. Damit kann er online im Internet angeboten werden, steht aber auch offline für die Lektüre zur Verfügung.

⁴ Das Bundesland Bremen, das ursprünglich an der Entwicklung von PROSOZ beteiligt war, hat eine eigene Version entwickelt, die nun auch bundesweit angeboten wird.

⁵ Das Rechenzentrum der Stadt Mannheim blieb unberücksichtigt, da es keine landeseinheitlichen Verfahren anbietet und mit einem Siemens-System arbeitet.

⁶ Vogel, Ulrich (1994); Hyperweiten. Wie schreibt man elektronische Bücher? – Strategien und Produkte. In: c't 6/1994, S. 126–140

⁷ HTML steht für HyperText Mark-Up Language, ein standardisiertes Textauszeichnungsformat, das im Internet-Dienst WorldWideWeb verwendet wird.



7.4 Der mögliche Publikationsweg

Der Publikationsweg verläuft gegenwärtig konventionell. Bei einer Umstellung auf elektronische Publikation kann in keiner Phase auf eine elektronische Textversion der SHR zurückgegriffen werden. Dies macht einerseits erheblichen Aufwand für die Erfassung notwendig, andererseits sind die Auswahl der Publikationssoftware, die inhaltlichen Gestaltung und der Distributionsweg nicht durch gegebene Konstellationen eingeschränkt.

Zur Zeit bearbeiten die einzelnen Mitglieder des Redaktionskreises jeweils einen Teil des Textes der SHR. Die Teile werden dann beim Landkreistag als koordinierender Stelle zusammengeführt. Nach abschließender Beratung des Redaktionskreises geht das Werk in Druck und Versand.

Dies macht es notwendig, daß ein künftiger elektronischer Gesamttext entweder gemeinsam von allen Autoren bearbeitet werden kann (*Computer Supported Cooperative Work – CSCW*) oder daß der Text in einzelne Teile zerlegt wird. Die Beschaffung eines CSCW-Systems kommt aus Kostengründen nicht in Betracht. Damit bleibt nur die Aufteilung des Textes auf einzelne Autoren mit festgelegten Aufgabengebieten.

Folglich sollte eine Aufteilung der elektronischen SHR in einzelne, sinngerecht gegliederte Dateien erfolgen. Damit wäre eine räumlich und zeitlich unabhängige Bearbeitung durch die Mitglieder des Redaktionskreises möglich. Bei der abschließenden Beratung müßten die Dateien zusammengeführt und auf inhaltliche Geschlossenheit untersucht werden.

Nach der beschließenden Sitzung des Redaktionskreises könnte die Verteilung per Disketten auf konventionellem Wege mittels "gelber Post" oder auf elektronischem Wege über das Landesverwaltungsnetz (*LVN*) erfolgen. Der Versand von Textdateien über das LVN ist grundsätzlich möglich und wird bereits in größerem Rahmen gehandhabt. Da alle kreisfreien Städte und Landkreise ans LVN angeschlossen sind, steht dem elektronischen Versand grundsätzlich nichts entgegen. Die Verteilung vom Kreis zur Delegationsstadt müßte, falls diese im Einzelfall über keinen LVN-Anschluß verfügt, über den üblichen Kurier- oder Postweg erfolgen.

Natürlich käme als Alternative auch die Verteilung über die regionalen Gebietsrechenzentren in Frage. Alle Rechenzentren verfügen über LVN-Anschluß und könnten die Hypertextdateien über das LVN vom Landkreistag beziehen, der ebenfalls angeschlossen ist. Die Sozialämter könnten die Dateien über täglichen Kurierdienst erhalten, den die Rechenzentren zu ihren Verbandsgemeinden unterhalten.

Damit wäre eine Publikationskette möglich, die von der vollständigen elektronischen Online-Publikation bis zur Offline-Publikation reicht.

7.5 Die potentiellen Benutzer und mögliche Akzeptanzprobleme

Als potentielle Benutzer kommen primär die Sachbearbeiter auf den Sozial- und Jugendämtern in Frage, außerdem noch Verbände, die mit dem Sozialhilferecht in Berührung kommen. Als neue Benutzer könnten Bürger oder Interessenvertretungen der Sozialhilfeempfänger hinzukommen. In wie weit sich diese mit der komplexen Materie auseinandersetzen können und sollen, wäre es wert in einer eigenen Studie untersucht zu werden. Von den oben genannten möglichen Benutzern soll deshalb hier nur auf die Sachbearbeiter im Amt sowie auf mögliche Akzeptanzprobleme eingegangen werden.

Die Sachbearbeiter der Sozial- und Jugendämter rekrutieren sich überwiegend aus dem gehobenen und mittleren Verwaltungsdienst und Angestellten mit den entsprechenden Angestelltenprüfungen. Bei einigen Verwaltungen werden Sachbearbeiteraufgaben auch von Sozialarbeitern wahrgenommen. Diese unterschiedlichen Ausbildungsvoraussetzungen und die Tatsache, daß das Sozialhilferecht in der Ausbildung generell zu kurz kommt⁸, machen eine Ausbildung neuer Sachbearbeiter an den SHR im Amt nötig. Diese erfolgt bei den Ämtern, die bereits über das landeseinheitliche Sozialhilfeverfahren verfügen, meist im Zusammenhang mit der Verfahrensschulung für das Dialogsystem PROSOZ. In diesem Zusammenhang ist eine EDV-Grundschulung der Sachbearbeiter vorgesehen⁹, die sich dann auch auf die elektronische Version der SHR erstrecken könnte. Es erscheint vertretbar, von einer relativ kurzen Einlernzeit für Hypertextbedienung auszugehen, da WINDOWS-Oberflächen oder vergleichbare Benutzeroberflächen in den Ämtern verbreitet sind und im

*Publikationsweg:
Derzeit noch konventionell*

Arbeitsteilung

*'Computer Supported
Cooperative Work' oder
Textaufteilung*

Aufteilung der SHR in Dateien

Diskettenversand per Post

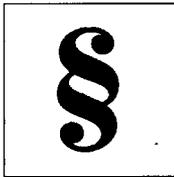
Verteilungsalternative

Potentielle Nutzer

*Ausbildung neuer
Sachbearbeiter*

⁸ An den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung wird es als Teil des besonderen Verwaltungsrechts mit zwei Trimesterwochenstunden abgehandelt. Dabei werden gewöhnlich nur die Gesetzestexte herangezogen, nicht jedoch die Richtlinien.

⁹ Der Landesarbeitskreis der PROSOZ-Anwenderverwaltungen empfiehlt einen Schultag.



*Erfahrungen aus der
PROSOZ-Einführung*

Elektronische Indexe notwendig

*Wichtig:
Anmerkungs-Funktion*

Verbindung zu PROSOZ

*Hypertext und SHR:
Kompatibel.*

*Günstige Voraussetzungen in
Baden-Württemberg*

*Koexistenz:
Papierausgabe und
elektronische Ausgabe*

*(Vorübergehendes) Problem:
Die Benutzer-Akzeptanz*

Rahmen des PROSOZ-Einsatzes¹⁰ Verwendung finden. Für Ämter, die bisher nicht über EDV-Ausstattung verfügen, wird sich die Frage des Einsatzes elektronischer SHR kaum stellen.

Aus der Einführung des Dialogsystems PROSOZ läßt sich als Erfahrungswert festhalten, daß mit Akzeptanzproblemen zu rechnen ist. Vor allem langjährige Mitarbeiter sind mit der Papierversion der SHR so vertraut, daß sie einer Umstellung skeptisch gegenüber stehen werden. Für neue Mitarbeiter, die mit der Systematik der SHR noch nicht vertraut sind, wird eine elektronische Form von Vorteil sein, da Hypertext eine benutzerfreundlichere Handhabung erlaubt und bei der Arbeit mit den in Papierform oft recht unübersichtlichen Randnummern eine zielsichere und verlässlichere Suche zuläßt. Über den Wegfall des aufwendigen Einsortierens von Ergänzungslieferungen werden beide Gruppen wohl gleichermaßen erfreut sein.

Ein entscheidender Punkt für die Akzeptanz beim Sachbearbeiter ist die inhaltliche Erschließung der elektronischen SHR. Dazu sind umfangreiche elektronische Indexe notwendig. Ein Index soll den bestehenden Stichwort-Index der Papierversion aufnehmen und erweitern. Ein zweiter soll die Suche nach Randnummern erlauben, da diese in Praxis häufig verwendet und den Sachbearbeitern schon nach kurzer Zeit geläufig werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist das Einbinden von eigenen Notizen, das bei Standard-Software generell möglich ist. Darüber hinaus sollte eine Übernahme von Textteilen der SHR in die Textverarbeitung möglich sein, um die entsprechenden Textstellen aus bestimmten Richtlinien in den Bescheid übernehmen zu können.

Schließlich und endlich sollte noch eine Verbindung zum Dialogsystem PROSOZ bestehen, um den Sachbearbeiter bei der Fallerfassung zu unterstützen. Diese könnte darin bestehen, daß PROSOZ zusätzlich seiner bisherigen Hilfsfunktion den Aufruf der elektronischen SHR erlaubt.

Ohne diese Voraussetzungen kann nicht mit einer Akzeptanz durch die Sachbearbeiter gerechnet werden. Für den Prototypen kann aus Zeitgründen nur eine Inhaltserschließung mittels zweier Indexe realisiert werden.

8. Fazit

Hypertext stellt ein geeignetes Mittel für die Darstellung juristischer Textsorten und die juristische Arbeit dar. Es eignet sich auch für die elektronische Publikation der SHR. Die SHR wiederum sind für die elektronische Publikation mit Hypertext geeignet, da sie ein relativ kleines und abgeschlossenes Fachgebiet darstellen. Dies ermöglicht die exakte Planung von Verbindungen zwischen Verweisstellen. Dadurch wird verhindert, daß Verknüpfungen ins Leere laufen und die Kohäsion verloren geht.

Die organisatorischen Voraussetzungen für die elektronische Publikation sind aufgrund der Organisation der EDV-Struktur in Baden-Württemberg (Rechenzentren, landeseinheitliches Verfahren für das Sozialwesen, Landesverwaltungsnetz) günstig. Eine geschlossene Publikationskette ist realisierbar.

Die Papierausgabe und die elektronische Ausgabe der SHR werden nebeneinander existieren, wie dies auch bei anderen Publikationen üblich ist. Denn normativ verbindlich ist nur die Papierausgabe der SHR, nicht die elektronische Ausgabe. Deshalb muß eine "Gesetz-Buch-Kompatibilität" bestehen (C. Michel *JurPC* 1993, S. 2293). Um die Zitierfähigkeit generell und Zitation von ausgesonderten Blättern im besonderen zu ermöglichen, sollte eine Fußnote die Stelle in den konventionellen SHR einblenden. Dadurch kann auf unaufwendige Weise korrektes Zitieren ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Erhaltung der späteren Zugriffsmöglichkeit auf das elektronische Medium, die aufgrund der technischen Entwicklung naheliegt.

Die elektronische Textform wird nicht sofort Akzeptanz bei den Benutzern finden. Um diese zu erreichen, muß eine praxisgerechte inhaltliche Erschließung und die vielseitige Verwendbarkeit in der praktischen Arbeit gesichert sein. Dies stellt eine besondere Herausforderung für die elektronische Publikation der SHR in Form von Hypertext dar. Daß es möglich ist, Akzeptanz beim Anwender zu erreichen, zeigen Beispiele wie die elektronische Version des Bundesgesetzblattes.

¹⁰ Die aktuelle PROSOZ-Version (V4.10) läuft in der DOS-Box von WINDOWS. Eine WINDOWS-Version ist für 1997 angekündigt.