

Management sozialer Dienste

1 Einführung

Allgemein umfasst der Managementbegriff Steuerungsaufgaben, die zur Leistungserstellung und -sicherung in komplexen arbeitsteiligen Organisationen notwendig sind. Management kann daher aufgefasst werden als zielorientierte Steuerung, als die Gestaltung und Lenkung von Organisationen, um diese und ihre Mitglieder auf bestimmte Ziele und Ergebnisse auszurichten (vgl. Naschold/Bogumil 2000; Steinmann/Schreyögg 2005). Im Bereich der Sozialen Dienste wird der Managementbegriff in der Regel enger mit der Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Rationalitätsprinzipien auf traditionell unternehmensfern konstituierte Organisationen gleichgesetzt – seien es bürokratisch gesteuerte öffentliche oder an Wertmaximen orientierte freie Träger.

Bedingt durch die traditionell duale Aufspaltung der sozialen Dienste in öffentliche und freie Träger (vgl. den Beitrag von Sachße in diesem Band) findet sich der Managementdiskurs in Deutschland seit Beginn der 1990er-Jahre in zwei wesentlichen Spielarten: Für den öffentlichen Bereich war das Neue Steuerungsmodell (NSM) dominierender Trend in der Übertragung betriebswirtschaftlicher Prinzipien auf die öffentlich getragenen sozialen Dienste (vgl. Bogumil et al. 2007). Im Bereich der freien Träger dominierte der Sozialmanagementbegriff (vgl. Merchel 2006a) die ähnlich gelagerten Umgestaltungsdiskussionen. Im Schnittstellenbereich zwischen öffentlichen Trägern (als „Auftraggebern“) und freien Trägern (als „Auftragnehmern“) wurde zudem Kontraktmanagement zum Bindeglied der Modernisierungsarenen.

Im Folgenden wird zunächst der Hintergrund der einsetzenden Managementdiskussion beleuchtet (2.) und die beiden wesentlichen Spielarten, das NSM und der Sozialmanagementdiskurs skizziert (3.). In Abschnitt 4 werden dann wesentliche Dimensionen und Problemstellungen des Managements sozialer Dienste behandelt und die bisherigen Erfahrungen mit NSM und Sozialmanagement seit Beginn der 1990er-Jahre bilanziert.

2 Hintergrund

2.1 Herausforderungen

Nach der Expansionsphase sozialer Dienste in den 1970er- und 1980er-Jahren wurde mit zunehmender Krise der öffentlichen Haushalte – auch im Zuge der deutschen Einigung – seit Anfang der 1990er-Jahre zunehmend die mangelnde Effizienz und „Unprofessionalität“ der Leistungserbringung in den Trägerorganisationen thematisiert. Von Seiten des Gesetz-

gebers wurden in den 1990er-Jahren unter dem fiskalischen Druck zunehmend wettbewerbliche Elemente mit dem Ziel der Effizienzsteigerung in die einschlägigen Gesetzeswerke eingefügt, die Träger sozialer Dienste unter zunehmenden Wettbewerbs- und Effizienzdruck setzen. So wurde der traditionelle Vorrang der Freien Wohlfahrtspflege aufgehoben und die bisherige Finanzierung über das Selbstkostendeckungsprinzip zunehmend durch leistungs- und fallbezogener Entgelte ersetzt (so 1994 im Pflegeversicherungsgesetz (heute SGB XI); seit 1996 in mehreren Novellen des Bundessozialhilfegesetzes (heute SGB XII) und schließlich seit 1999 im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII)).

Neben der defizitären Lage der öffentlichen Haushalte und dem daraus resultierenden Effizienzdruck können aber auch weitere Problemdiagnosen als Auslöser der Managementbestrebungen genannt werden:

- Zunehmend wurden Legitimationsprobleme der bestehenden Strukturen der Wohlfahrtsproduktion diskutiert. Insbesondere war der Vorwurf eines Quasimonopols der etablierten Wohlfahrtsverbände verbreitet, das innovationsfördernden Wettbewerb hemme (z.B. Ottnad et al. 2000) oder dem sozialpolitisch wünschenswerten „Wohlfahrtspluralismus“ (Evers/Olk 1996) entgegenstehe.
- Neben dieser ordnungspolitischen Kritik erwächst weiterer Anpassungsdruck aus offenkundigen Steuerungsproblemen, die sich in einer Reihe von Skandalen, die bis hin zu Korruption reichen sowie anderen Fällen offenkundigen Missmanagements manifestierten. Diese Kritik an Managementdefiziten freier Träger und Einrichtungen wurde in Seibels These vom Organisationsversagen und „Dilettantismus“ zugespitzt (vgl. Seibel 1992).
- Zudem setzte professionsinterne fachliche Kritik an den bestehenden Arbeitsweisen sozialer Arbeit an. Sie diagnostizierte u.a. mangelnde Adressatenbeteiligung, mangelnde Lebensweltorientierung und Flexibilität, fehlende Transparenz und Qualitätskultur. Die sozialen Dienste entsprächen in ihrer Spezialisierung nicht dem fachlichen Anspruch auf ganzheitliche integrierte Hilfen. Insbesondere angesichts neuer und sich verschärfender Problemlagen zeigten die sozialen Dienste zudem mangelnde Problemwahrnehmung und -bearbeitungskompetenz (vgl. Merchel 2006a: 65ff.).
- Auf Seite der freien Träger zeigen sich verstärkt Mobilisierungsprobleme hinsichtlich ehrenamtlichen Engagements. Ehrenamtliche Arbeit in den Verbänden wird angesichts von Säkularisierung und Wertewandel zunehmend zur knappen Ressource (vgl. Bäcker et al. 1995). Gleichzeitig zeigen sich zunehmende Spannungen und Konflikte zwischen ehrenamtlichen Vorständen und hauptamtlichen Einrichtungsleitungen.

Angesichts dieser multiplen Problembeschreibung wurden managementorientierte Umgestaltungsvorschläge eingebracht, die in den 1990er-Jahren eine gewisse Diskurshegemonie erlangen konnten. Alternative Konzeptionen, wie z.B. die aus den 1970er-Jahren stammenden Konzeptionen um eine bürgernahe „Neuordnung Sozialer Dienste“ wurden kurzerhand in den Managementdiskurs integriert.

2.2 *Management als Leitbild*

Als grundlegendes Konzept der managementorientierten Umgestaltung sozialer Dienste diente das New Public Management (vgl. z.B. Naschold/Bogumil 2000; Reichard 2002). Das Public Management-Konzept orientierte sich theoretisch sowohl an Ansätzen der Neuen Institutionenökonomik, insbesondere dem Public Choice-Ansatz und den Theoriesträngen des Property-Rights- und des Principal Agent-Ansatzes wie an privatwirtschaftlichen Managementkonzepten (Management by Objectives, Lean Management etc.). Zentrales Credo des NPM war und ist es, dass die klassische bürokratische Steuerung zunehmend dysfunktionale Folgen zeitige und sich moderne Konzepte betriebswirtschaftlichen Managements mit Erfolg auf die öffentliche Verwaltung und Non-Profit-Organisationen übertragen lassen. Dem negativen Leitbild der bürokratischen und zentralistischen Steuerung wurde das neue Leitbild einer ergebnisorientierten, transparenten und dezentralen Steuerung entgegengesetzt: Motivation statt Alimentation für das Personal (z.B. leistungsgerechte Bezahlung), Eigenverantwortung statt Hierarchie für die Organisation (dezentrale Ressourcenverantwortung, flache Hierarchien etc.), Resultate statt Regeln für die Verfahren (Kontraktmanagement, Leistungsvergleiche, Produktorientierung) und Kostenrechnung statt Kameralistik für die Finanzen (vgl. Reichard 2002).

2.3 *Besonderheiten sozialer Dienstleistungen*

Für den Bereich der sozialen Dienstleistungen war dieses managerielle Konzept nie unumstritten und sorgte und sorgt für erhebliche Unruhe in der fachlichen Diskussion. Die Professionellen in der sozialen Arbeit befürchteten eine umfassende „Ökonomisierung“ der traditionell marktfernen sozialen Dienstleistungen.¹ Auch die Begriffsprägung „Sozialmanagement“ ist als Abgrenzung vom „blanken“ Managementbegriff zu verstehen. Soziale Dienste weisen eine Reihe von Besonderheiten auf, die eine einfache Übertragung des Managementbegriffs der privaten Unternehmung verbieten (vgl. z.B. Olk et al. 2003). Soziale Dienstleistungen zeichnen sich durch ihre Immaterialität und ihren Personenbezug aus: ohne Interaktion und kommunikativen Einbezug der Klienten sind eine Zielereichung im Sinne von personalen Änderungsprozessen bei den Klienten nicht denkbar. Wesentliche Kennzeichen sind daher die Bedingungen der Koproduktion, was Standortgebundenheit und Gleichzeitigkeit der Dienstleistungsproduktion und -nachfrage (uno-actu-Prinzip) impliziert. Der Technisierbarkeit sind hier enge Grenzen gesetzt. Des Weiteren setzen sie ein Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft der Klienten voraus, was im Falle der kommunalen Sozialaufgaben nicht immer gegeben ist (z.B. Drogenproblematik; Kindesentzug). Die Konsumentensouveränität ist in vielen Feldern gering ausgeprägt. Soziale Dienste verfügen zudem gegenüber gewinnorientierten Unternehmen über ein komplexeres mehrdimensionales Zielsystem, bei dem nicht Gewinn, sondern Zielereichung hinsichtlich von Sach- und Wirkungszielen im Mittelpunkt stehen. Die Wirkungsziele sind dabei häufig uneindeutig und unter verschiedenen Anspruchsgruppen (Träger, Mitarbeiter, Klienten, Bürger) vielfach umstritten. Dies macht die fachlich-inhaltliche Zieldefinition und die Entwicklung von

¹ Die relative Marktferne entsteht durch die genuin politische Konstitution von Bedarfslagen und Angeboten, sowie den hoheitlichen Charakter vieler Aufgabenfelder (z.B. das „Wächteramt“ des Jugendamts).

Steuerungsinstrumenten zur Erfassung des Zielerreichungsgrads zu einer besonderen Herausforderung eines Managements sozialer Dienste.

3 Neues Steuerungsmodell und Sozialmanagement als Spielarten eines „Managements Sozialer Dienste“

Öffentliche und freie Träger wurden in den 1990er-Jahren gleichermaßen zu einer intensiveren Beschäftigung mit Managementthemen bewegt. Besonderheiten in den jeweiligen Aufgabenbereichen, der Organisation und der Finanzierung führten allerdings zu deutlichen Unterschieden in der Schwerpunktsetzung. Während die öffentlichen Träger – zumindest auf der kommunalen Ebene – eine Doppelfunktion als Einrichtungsträger und Planungs- und Finanzierungsverantwortliche innehaben, nehmen die freien Träger in erster Linie die Rolle der Leistungserbringer ein – die Finanzierung und Planung liegt hier weiter bei der öffentlichen Hand als gewährleistungsverantwortlicher Seite des sozialrechtlichen Leistungsdreiecks zwischen öffentlicher Hand, Leistungserbringer und Leistungsnehmer. Während die öffentlichen Träger im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Leistungserstellung verpflichtet sind – soweit nach dem Subsidiaritätsprinzip keine freien Träger aktiv werden – können die freien Träger nicht zur Übernahme sozialer Dienstleistungen verpflichtet werden. Auf der anderen Seite sind die freien Träger auf die Mobilisierung externer finanzieller Ressourcen angewiesen, so dass sich für diese Themenfelder stellen, die den öffentlichen Trägern recht fremd sind: z.B. Fundraising, Sozialmarketing und Spenderbetreuung. Hinsichtlich der Führungsstrukturen stellt sich für die öffentlichen Träger das Professionalitätsgefälle zwischen Leitungsgremien und operativer Ebene in wesentlich geringerem Maße als bei den freien Trägern. Die Managementdiskussion lief daher für öffentliche und freie Träger auf parallelen, jedoch mit deutlich unterschiedlichen Schwerpunkten unter den Leitbildern des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) einerseits, des „Sozialmanagements“ andererseits.

3.1 Das Neue Steuerungsmodell der öffentlichen Träger

Für die deutschen Kommunalverwaltungen – und damit die maßgebliche Seite der öffentlichen Träger sozialer Dienste – präsentierte unter dem zunehmenden Problemdruck der desolaten kommunalen Haushaltslage und dem Eindruck internationaler Vorbildkommunen die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) seit Anfang der 1990er-Jahre in einer Reihe von Berichten ihre Konzeption des „Neuen Steuerungsmodells“ (vgl. Banner 1991; KGSt 1993) und konnte in einer breiten Diffusionskampagne. Die Zieldimensionen der Reformen nach dem NSM wurden bewusst vage gehalten (vgl. Banner 2001: 281). Als wesentliche Leitlinien dienten Effizienz, Effektivität und „Kundenorientierung“.

Wesentliche Elemente dieses Neuen Steuerungsmodells (vgl. KGSt 1993; Jann 2005; Bogumil et al. 2007) sind:

- Der Aufbau dezentraler, teilautonomer Verwaltungseinheiten mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung („Fachbereiche“) und eigenen Budgets, die durch Kon-

traktmanagement, Controlling und Berichtswesen wieder an die zentrale Steuerung rückgekoppelt werden sollten. Hiermit verbunden waren die Abflachung von Hierarchien und die Einführung von Teamarbeit.

- Als wesentliches Element der finanzwirtschaftlichen Steuerung ist eine *Budgetierung* vorgesehen, die den dezentralisierten Organisationseinheiten mehr Flexibilität – und dabei auch Effizienzpotentiale – in der Mittelverwendung einräumen soll, sie aber gleichzeitig im Sinne einer Output-Budgetierung auf bestimmte Ziele und Leistungen verpflichtet.
- Der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung, die sich an den Leistungen („Produkten“) der Verwaltung orientieren sollte und mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten wie einer Kosten-Leistungs-Rechnung verknüpft werden sollten. Leistungen sollten anhand ihrer Menge, Qualität, Zielgruppen und Kosten mit Indikatoren und Kennzahlen beschrieben werden können. Die so beschriebenen Produkte sollten so als zentrales Bindeglied der kommunalen Steuerung dienen.
- Eine Steuerung der Verwaltung auf Abstand mit einem Rückzug der politischen Mandatsträger aus den Alltagsabläufen der Verwaltung und ihre Beschränkung auf strategische Zielvorgaben. Diese sollten in ein Kontraktmanagement zwischen Rat und Verwaltung eingebettet sein.
- Eine verstärkte Mitarbeiterorientierung mit dem Ziel, das Engagement und die Motivation der Mitarbeiter durch Beteiligung, Qualifizierung und ein flexibleres Personalmanagement und Anreizsysteme zu fördern.
- Eine an den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger und Klienten – im Managementdiskurs häufig mit dem missverständlichen Kundenbegriff² belegt – durch Organisationsumbau (insbesondere Aufgabenintegration und Regionalisierung), Prozessinnovationen (z.B. Verkürzung von Warte- und Bearbeitungszeiten), die Stärkung einer aktiven Kundenrolle durch Servicegarantien und ein aktives Beschwerdemanagement sowie die Einführung eines Qualitätsmanagements.
- Schließlich die Stärkung der Wettbewerbsorientierung der Kommunen in inter- und intrakommunalen sowie marktlichen Wettbewerbsformen (z.B. interkommunale Vergleichsringe bzw. Ausschreibungswettbewerbe).

Für das Verhältnis von gesamtstädtischer Steuerung und den einzelnen kommunalen Fachverwaltungen bedeutete dies im Idealfall die Schaffung von mehr Autonomie für die Fachbereiche und Einrichtungen, die allerdings von neuen Steuerungs- und Kontrollmechanismen begleitet wurde. Dies erfordert eine Replikation der Steuerungsmechanismen auf der Ebene der einzelnen Ämter oder Fachbereiche und im Falle der sozialen Dienste – mit ihren zahlreichen Verflechtungen zu freien Trägern und anderen Leistungserbringern – auch nach außen. Als Stichwort soll hier das Kontraktmanagement mit freien Trägern (vgl. insb. KGSt 1998) angeführt werden (s. 3.3).

² Hier soll nicht weiter auf die ausufernde Diskussion um den Kundenbegriff bezogen auf öffentliche Dienstleistungen und die Debatten bezüglich des Klientenbegriffs und verschiedene alternative Terminologien (Nutzer etc.) in der sozialen Arbeit eingegangen werden, zumal diese Grundsatzdiskussionen mittlerweile der Vergangenheit angehören.

3.2 Sozialmanagement bei freien Trägern

Weniger eindeutig bestimmt ist der Begriff des „Sozialmanagements“. Im deutschsprachigen Bereich setzte die Debatte um Sozialmanagement bzw. Nonprofit-Management recht spät ein. Nach einigen Vorreitern Mitte der 1980er-Jahren (z.B. Müller-Schöll/Priepke 1983)³ erschienen seit den 1990er-Jahren eine Vielzahl an praxisorientierten Handreichungen (z.B. Gehrmann/Müller 2006; Schubert 2005), die jedoch nicht den quasidogmatischen Status des Neuen Steuerungsmodells erreichten und in einer Vielzahl von Schattierungen und trägerspezifischen Varianten auftraten (vgl. Kühn 1995; Otto 2002; Merchel 2006a). Zudem institutionalisierte sich Sozialmanagement in Weiterbildungsangeboten sowie einigen entsprechenden (Aufbau-) Studiengängen an Universitäten Fachhochschulen und Berufsakademien (vgl. Boeßenecker/Markert 2003). Der Begriff des Sozialmanagements umfasst eine Reihe von Erkenntnissen aus Management- und Betriebswirtschaftslehre, Verwaltungs- sowie Organisationssoziologie, die in vielen Spielarten eklektizistisch auf den Bereich sozialer Dienste – insbesondere im Bereich der Freien Träger – angewandt werden.

Trotz der Vielfalt der präsentierten Ansätze lässt sich als gemeinsamer Kern festhalten, dass Sozialmanagement – durchaus analog zum NSM – eine an privatwirtschaftlichen Managementpraktiken orientierte, stärker an ökonomischen Kriterien und ergebnisorientierten Führungs- und Steuerungsformen ausgerichtete Umgestaltung der freien Trägerorganisationen anstrebt. Als wesentliche Elemente sind auch hier Organisationsveränderungen mit dem Ziel der dezentralen Ressourcenautonomie und dem Aufbau von „Profit Centern“ zu sehen, häufig unterstützt durch die formale Ausgliederung „marktfähiger Dienstleistungen“ in eigenständigen Einrichtungen unter privatrechtlicher Rechtsform. Ziele dieser Ausgliederungen sind die Eindämmung der ehrenamtlichen Vorstandssteuerung, höhere wirtschaftlichen Flexibilität und eine Verschiebung der Haftungsverpflichtung weg vom Gesamtverband (vgl. Strünck 1996).

Auch diese Organisationsreformen sollen durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente unterstützt werden, so dass Themen wie Controlling, Kostenrechnung und Benchmarking bei freien Trägern zunehmend an Relevanz gewannen. Bedeutend ist hier die Beschäftigung mit Qualitätsaspekten und Qualitätsmanagement. Weiterhin zeigen sich teilweise Parallelen hinsichtlich der Bedeutung von Personalmanagement und -entwicklung. Ein besonderes Problem für die freien Träger stellt hier das Verhältnis zwischen hauptamtlichen Beschäftigten, denen der ideelle Hintergrund der Trägerorganisation häufig fremd ist und den ehrenamtlichen Helfern dar. Hier kommt es zu Spannungen zwischen Experten- und Laientum einerseits, Professionalität und weltanschaulicher Bindung andererseits, die Personalpolitik und Arbeitsorganisation in freien Trägereinrichtungen zu einer besonderen Herausforderung machen.

Die Unterschiede zum NSM zeigen sich zum einen in der Steuerung der Organisationen: An Stelle der Vertretungskörperschaften treten bei den freien Trägern die ehrenamtli-

³ Diese ersten Entwürfe eines Sozialmanagements stellten in erster Linie Personalführung in sozialen Einrichtungen in den Mittelpunkt und orientierten sich an gruppendynamischen und rollentheoretischen Ansätzen. Sie folgten also eher einer „institutionellen“ als einer „funktionalen“ Perspektive des Managements (vgl. zur Unterscheidung Steinmann/Schreyögg 2005). Betriebswirtschaftliche Konzepte wurden erst später in das Portfolio aufgenommen.

chen Vorstände. Auch hier wird bei den Freien Trägern über eine stärkere operative Autonomie für die meist hauptamtlichen Einrichtungsleitungen nachgedacht. Wichtig sind hier die formale Ausgliederung von Einrichtungen und die Überführung in eigenständige Organisationen mit privaten Rechtsformen. Ein zweites Spezifikum der freien Trägerorganisationen zeigt sich hinsichtlich der Ressourcenbeschaffung. Marketing und Socialsponsoring werden für die Freien Träger zur Erschließung neuer finanzieller Ressourcen zunehmend wichtig. Dies bedeutet eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und die Anwendung anderer Instrumente des Marketings. Diese zielen zum einen auf eine Erschließung von neuen Finanzierungsquellen wie Spendenmarketing und Fundraising, andererseits auch auf die Erschließung neuer Geschäftsfelder durch gezielte Nachfragesteuerung (vgl. die Beiträge in Arnold/Maelicke 2003). Schließlich spielt die Leitbildentwicklung bei freien Trägern eine wesentlich größere Rolle. Leitbilder stellen einen Teil des sog. „normativen Managements“ (vgl. z.B. Heinz 2000) dar und sollen die „Unternehmensphilosophie“ oder „Corporate Identity“ der Organisationen formulieren. Insbesondere im Bereich der freien Trägerorganisationen stellen Leitbildprozesse den Beginn – und häufig auch das vorläufige Ende – der Beschäftigung mit Managementprozessen dar. Analog zu Unternehmensleitbildern wird dem normativen Management durch Leitbilder die dreifache Funktion der Orientierung, der Koordinierung und der Motivation nach innen sowie eine Marketingfunktion nach außen zugesprochen. Dies ist insbesondere bei den weltanschaulich geprägten Wohlfahrtsverbänden als Versuch einer Neuorientierung angesichts wegbrechender fester Milieus und Identifikationsmöglichkeiten interpretiert worden (vgl. Merchel 1995: 308).

3.3 *Kontraktmanagement und Vernetzung als Schnittstellenmanagement*

Gewissermaßen die Schnittstellen zwischen freien und öffentlichen Trägern bilden das sog. „Kontraktmanagement“ und Ansätze von Vernetzungsstrategien. Die Beziehungen zwischen öffentlichen Kostenträgern und den freien Trägern waren bis Anfang der 1990er-Jahre nach dem Subsidiaritätsprinzip durch klassische Zuwendungsfinanzierung nach dem Selbstkostendeckungsprinzip, den weitgehenden Ausschluss von Wettbewerb zwischen Trägern und „partnerschaftlicher Zusammenarbeit“ in kommunalpolitischen Gremien gekennzeichnet. Rechenschaftspflichtigkeit und Leistungskontrolle waren durch generalisiertes Vertrauen ersetzt. Dies änderte sich zumindest formal in den 1990er-Jahren und machte Schnittstellenmanagement zu einer zusätzlichen Managementaufgabe. Mit der Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes sowie den Neuregelungen im KJHG/SGB VIII (§§ 78a-g) und BSHG (§93) wurden in allen maßgeblichen Gesetzeswerken mit der Einführung prospektiver Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsentgelten sowie der Einführung von Qualitätssicherungs- und Leistungsstandards die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kontraktualisierung der kommunalen Leistungsbeziehungen geschaffen. Damit wird ein leistungsbezogenes Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnis geschaffen. Das Konzept dieses externen Kontraktmanagements geht von der Vorstellung aus, dass der „Auftraggeber“ – im Regelfall die kommunale Vertretungskörperschaft und die entsprechenden Verwaltungsorgane – Leistungsziele definiert, die Träger mit der Umsetzung beauftragt und einem entsprechenden Budget ausstattet. Es kommt zu einer teilweisen Risikoverlagerung auf die Trägereinrichtungen, die nicht mehr für die bloße Bereithaltung von Angebotsstrukturen, sondern nur noch für konkrete Leistungserbringung entgolten werden. Häufig ist mit der

Einführung von Kontraktmanagement eine Kürzung der Budgets verbunden (vgl. Dahme et al. 2005: 51). Mit Qualitäts- und Leistungsvereinbarungen sollen die Träger rechenschaftspflichtig über ihre Leistungserbringung gemacht werden und können zur Übernahme standardisierter Qualitätsmanagementsysteme verpflichtet werden.

Quer zu diesen – auf eine klare Rollentrennung zwischen öffentlichen und freien Trägern abzielenden Ansätzen liegen fachlich inspirierte Ansätze zur stärkeren Vernetzung von freien Trägern, die auf stärkere Kooperation setzen (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2000). Die Tatsache, dass soziale Problemlagen mehrdimensional verursacht sind und sich häufig in mehreren Teilproblematiken manifestieren, setzen sowohl öffentliche wie freie Träger vor die Herausforderung sich sowohl intern (z.B. zwischen Sozial-, Jugend- und Wohnungsamt) als auch extern (zwischen verschiedenen Trägern und Angeboten) zu koordinieren und vernetzen. Hierzu werden entweder territoriale („sozialräumlich“) oder fallbezogene („Case-management“) Vernetzungsebenen thematisiert, die in verschiedenen Spielarten vorzufinden sind.

3.4 Zusammenfassung

Neues Steuerungsmodell (NSM), das Sozialmanagement freier Träger und die neuen Formen des Kontraktmanagements sind die dominierenden Spielarten managerielle Konzepte für soziale Dienste in Deutschland. Ausgelöst durch die Krise öffentlicher Haushalte, offenkundige Steuerungsprobleme sowie den Wandel des gesellschaftlichen Umfeldes gewannen sie in den 1990er-Jahren erhebliche Bedeutung in den Diskursen zur Modernisierung der sozialen Dienste. Trotz offenkundiger Differenzen zwischen den Konzepten für öffentliche und freie Träger lassen sich wesentliche Kernelemente identifizieren. Zentrale Managementprobleme hinsichtlich Organisation und Führung sozialer Dienste betreffen Delegation von Verantwortung und Rechenschaftspflichtigkeit. In beiden Reformsträngen geht es um eine klarere Aufteilung der Rollen der am Leistungsprozess Beteiligten und die Bildung von „Verantwortungszentren“. Dies soll Interessenkonflikte verringern, die Transparenz erhöhen und Verantwortlichkeiten klarmachen. Leistungen sollen hinsichtlich Qualität, Effektivität und Kosten transparent und vergleichbar gemacht werden und so einer Outputsteuerung zugänglich gemacht werden. Zudem sollen sowohl Bürger bzw. Klienten ebenso wie das Personal in den Mittelpunkt der Umgestaltung von Organisationsstrukturen und -prozessen rücken.

4 Erfahrungen mit dem Management sozialer Dienste

Nach rund 15 Jahren der Konzeptentwicklung und -diskussion liegen mittlerweile ausreichend Praxiserfahrungen und Forschungen zur Umsetzung der skizzierten Managementkonzepte vor, um zu fragen, inwieweit Managementkonzepte nachhaltige Änderungen in der Erbringung sozialer Dienstleistungen mit sich gebracht haben, welche Wirkungen die eingesetzten Instrumente erzielten und welche nicht-intendierten Effekte die Implementation mit sich brachten.

4.1 Neues Steuerungsmodell

Für die öffentlichen Träger am Beispiel der Jugendämter liegt eine ausführliche Evaluationsstudie auf der Basis einer repräsentativen Befragung und vertiefter Fallstudien nach über zehn Jahren Praxiserfahrungen vor (vgl. Bogumil et al. 2007; Grohs 2007, 2010). Diese zeigt ein zwiespältiges Bild von Umsetzung und Wirkungen des NSM: Es gab in den deutschen Kommunen eine breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung. Der KGSt ist es gelungen, die intensive Beschäftigung mit einer im Kern betriebswirtschaftlich ausgerichteten Binnenmodernisierung in den deutschen Kommunen durchzusetzen. Über 87 % der antwortenden Jugendämter geben an, seit den 1990er-Jahren Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben. Dabei haben sich insgesamt über 73 % der befragten Jugendämter ganz (17%) oder teilweise (56%) am NSM der KGSt orientiert. Der Modernisierungsstand und die Modernisierungsergebnisse in den deutschen Kommunen sind allerdings sehr unterschiedlich. Es zeigt sich, dass auf der Ebene der einzelnen Modernisierungsinstrumente kein einziges von mehr als der Hälfte der Kommunen umgesetzt wurde. Dabei liegt der Schwerpunkt der Modernisierungsmaßnahmen in der Einführung des Produktkonzeptes, der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung sowie der Budgetierung in jeweils rund 40% der Jugendämter. Auffällig ist, dass häufig Verantwortungsstrukturen dezentralisiert wurden, der Aufbau entsprechender Controllingverfahren aber stockt. Diese angesichts der anfangs angeführten hohen Modernisierungsabsichten und der Vehemenz der fachlichen Diskussionen ernüchternden Zahlen deuten darauf hin, dass das NSM insgesamt mehr als Werkzeugkasten denn als holistisches Reformkonzept betrachtet wurde und – legt man das NSM als Referenzgröße an – immer noch eine erhebliche Implementationslücke zu konstatieren ist. Vielfach gibt es auch Hinweise darauf, dass erfolgte Reformmaßnahmen zurückgenommen werden und es zur Re-Hierarchisierungen und einer „Re-Weberianisierung“ kommt.

Auch hinsichtlich der erhofften Wirkungen bleibt die Bilanz ambivalent:

- Bezogen auf das Ziel der Wirtschaftlichkeitssteigerung und Kostenreduzierung ist die Reformbilanz eher ernüchternd. Zwar ist es nach den subjektiven Einschätzungen der befragten Akteure zu stärkerem Effizienzdenken gekommen, aber es gibt kaum stichhaltige Anhaltspunkte dafür, dass das NSM nachhaltig zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat, dass Einsparungen größerer Dimension und längerfristiger Wirksamkeit erzielt werden konnten oder dass der Ressourcenaufwand in der Gesamtverwaltung vermindert werden konnte, insbesondere dann, wenn man die nicht unerheblichen Transaktionskosten der Reform in Rechnung stellt.
- Die NSM-Reform hat deutliche Verbesserungen im Bereich der Bürger- und Klientenorientierung (Servicequalität, ganzheitliche Fallbetreuung) bei den öffentlichen Trägern begünstigt und einer verstärkten Thematisierung von Qualitätsaspekten der sozialen Dienste (z.B. durch Einführung eines Qualitätsmanagements in rund 30% der Jugendämter). Zwar wären diese prinzipiell auch ohne NSM erreichbar gewesen, aber die Verwaltungsmodernisierung hat ein günstiges Reformklima geschaffen, so dass aus früheren Diskurskontexten stammende Reformkonzepte wie regionalisierte Anlaufstellen oder integrierte Hilfen jetzt nachhaltig implementiert wurden.

- Die vielfältigen Bemühungen um eine verbesserte Outputsteuerung haben die Transparenz des Verwaltungshandelns ohne Zweifel erhöht, ohne dass es zu einer wirklichen Ablösung der „klassischen“ Input- und Regelsteuerung gekommen ist. Viele öffentliche Träger haben bessere Kenntnisse im Hinblick auf Verwaltungsleistungen, Kosten und wichtige „Wirtschaftskennzahlen“ der Verwaltung. Dies hat jedoch nicht zu relevanten Veränderungen in der politischen und administrativen Steuerung der Kommunen geführt. Eine klare Trennung von Rollen und Verantwortlichkeiten findet selten statt. Die in zahlreichen Management-Modellen postulierte Trennung von normativem, strategischem und operativem Management (vgl. Heinz 2000; Schubert 2005) erscheint angesichts des bestehenden verwobenen und inkrementalistischen Entscheidungsprozesses als hochgradig unrealistisch.
- Je radikaler dezentralisiert wurde, ohne neue zentrale Steuerungsmechanismen zu installieren, umso stärker kam es zur sektoralen Fragmentierung und letztlich zur Desintegration der Gesamtverwaltung, was die Bemühungen um integrierte Hilfen teilweise konterkarierte. Moderatere Dezentalisierungsschritte führen eher zu einer relativ guten Balance zwischen zentraler gesamtstädtischer und dezentraler Steuerung. Mittlerweile ist in vielen „dezentralisierten“ Kommunen ein Trend zur Re-Zentralisierung zu beobachten, der durch die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung stark begünstigt wird.
- Im Bereich des Personalmanagements und der Personalentwicklung sind trotz der häufigen verbalen Betonung der Bedeutung der Mitarbeiterdimension im Management sozialer Dienste nur eingeschränkt Veränderungen festzustellen. Zwar wurde in einem guten Drittel der Jugendämter zusätzliches betriebswirtschaftlich geschultes Personal angestellt (26,9%) und finden vor allem in mittlerweile 73,6% der Jugendämter Mitarbeitergespräche statt, dennoch bleiben die Aktivitäten gemessen an den Zielvorstellungen auf eher wenig anspruchsvolle Verfahren beschränkt oder befinden sich im klassischen Bereich der Fort- und Weiterbildung.

Zusammenfassend ergibt diese Bilanz der Managementbemühungen unter dem Banner des NSM ein ambivalentes Bild: Einerseits gab es seitens der öffentlichen Träger eine breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung. Zahlreiche Maßnahmen wurden in die Wege geleitet, z.T. erfolgreich, aber auch mit deutlichen Rückschlägen. Andererseits ist eine einheitliche Entwicklung, ein umfassender „Paradigmenwechsel“ zum New Public Management nicht festzustellen. Gemessen an den ursprünglichen Absichten des NSM könnte man in einem harten Soll-Ist-Vergleich von einem weitgehenden Scheitern sprechen, gemessen an den Erkenntnissen über die Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen sieht die Bilanz im Zeitvergleich hingegen besser aus. Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel vor allem bürger- und klientenorientierter. Die Verwirklichung der NSM-Kernelemente scheint vielfach zu stocken und sich auf „Modernisierunginseln“ zu beschränken. Hierfür sind neben schlechten Rahmenbedingungen konzeptionelle Mängel eines zu stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modells ursächlich.

4.2 Sozialmanagement

Während für die öffentlichen Träger mittlerweile einige Informationen über die Umsetzung managerieller Instrumente existieren, bleibt das diffusere Feld der freien Träger noch unterbeleuchtet. Zwar wird mittlerweile postuliert, dass „Strategien und Konzepte des Sozialmanagements (...) flächendeckend implementiert (werden)“ (Dahme et al. 2005: 93). Dahme et al. (2005: 214) zeigen mittlerweile auch eine hohe Akzeptanz und „Veralltäglicung“ des Sozialmanagements“ unter Beschäftigten der sozialen Arbeit auf. Über die tatsächliche Implementation und Nutzung jenseits einer Verlautbarungsebene liegen jedoch keine Informationen für die Breite der Einrichtungen vor. Zwar haben mittlerweile fast alle großen Träger eigene Leitbilder verabschiedet, hinsichtlich der Umsetzung „harter“ Managementinstrumente ist anzunehmen, dass sich hier ähnliche Diskrepanzen wie im Bereich der öffentlichen Träger aufzeigen lassen.

Allenfalls über die Umgestaltung der Verbandsstrukturen der Wohlfahrtsverbände liegen breitere empirische Untersuchungen vor (vgl. Dahme et al. 2005; Liebig 2005). Auf Verbandsebene steht eine Neujustierung des Verhältnisses von Einrichtungen und dem Gesamtverband zugunsten der Einrichtungen auf der Tagesordnung. In diesem Kontext ist auf der Seite der freien Träger und insbesondere der Wohlfahrtsverbände eine zunehmende organisatorische Spaltung in einen „marktfähigen“ Dienstleistungsbereich und einen weiter an Gemeinwohl- und Wertorientierungen ausgerichteten Zweig zu beobachten. Letzterer nimmt die sozialanwaltschaftliche Funktion der Verbände wahr und vertritt allgemeine sozialpolitische Positionen. Während erster sich zunehmend professionalisiert, lebt in letzterem der Gedanke der Ehrenamtlichkeit weiter – allerdings abgekoppelt von der Dienstleistungsfunktion. Dies ist in allen großen Verbänden zu beobachten, die Umstrukturierungsprozesse sind allerdings noch bei Weitem nicht abgeschlossen. Hinzu kommt die Gründung eigener Arbeitgeberverbände und neuer Tarifgemeinschaften; tarifrechtlich ist eine Abkehr von der bisherigen Orientierung am BAT zu beobachten (vgl. Dahme et al. 2005: 64-83; Liebig 2005).

Auf der Einrichtungsebene ist eine grundsätzlich mit dem Sozialmanagement verknüpfte Entwicklung einer Neuordnung der Geschäftsfeldpolitik zu verzeichnen, die von den Trägern als „Gemischtwarenläden“ (Becher 2000: 270) hin zu spezialisierten Einrichtungen in einem „Unternehmensverbund“ geht. „Marktfähige“ Einrichtungen wie Krankenhäuser und Altenheime werden in eigenständige, rechtlich selbstständige Gesellschaften überführt. Neben den angenommenen Effizienzgewinnen durch institutionelle Autonomie spielen tarifpolitische Flexibilisierungsmöglichkeiten eine bedeutende Rolle für diesen Prozess der Ausgliederung. Gleichzeitig kommt es vermehrt zu Fusionen, um gegenüber den Kostenträgern in einer besseren Verhandlungsposition zu stehen und Skalenerträge zu nutzen. Dieser Prozess der Ausgliederung der professionalisierten Bereiche in privatrechtliche Rechtsformen und damit der Abschied vom Institut des eingetragenen Vereins ist gleichzeitig ein Abschied von den bisherigen ehrenamtlichen Führungsstrukturen. Somit kann man auch von einer Dezentralisierung und Professionalisierung der Verantwortungsstrukturen auf die Geschäftsführungen und einer zunehmenden Trennung der Gemeinwohl- von der Dienstleistungsfunktion der Träger sprechen.

Um eine Fragmentierung der Einrichtungslandschaft zu verhindern, wird innerverbandlich versucht, diesen Ausgliederungsprozess durch die Einführung betriebswirtschaft-

licher Steuerungsinstrumente an den Gesamtverband rückzukoppeln. Ein wesentlicher Kern der manageriellen Entwicklung der freien Träger stellte das Qualitätsmanagement dar, das auch in der innerverbandlichen Steuerung zunehmend an Relevanz gewinnt. In den Verbänden spielen verbandsinterne Qualitätsmanagementsysteme neben dem Aspekt der Qualitätssicherung und -entwicklung auch die Rolle der Operationalisierung der spezifischen Verbandsleitbilder durch die Integration wertebbezogener Komponenten. Qualitätsmanagement, so die gemeinsame „Qualitätsmanagementstrategie der Freien Wohlfahrtspflege“ solle dabei neben der Kontrolle die Verantwortung der Trägereinrichtungen stärken; gleichzeitig soll mit der Entwicklung eines eigenen systematischen Qualitätsmanagements eine externe Setzung von Qualitätsstandards durch den öffentlichen Kostenträger verhindert werden (vgl. Dahme et al. 2005: 84). In der Binnensteuerung spielen Controlling und andere Steuerungsinstrumente eine Rolle, ohne dass über deren Implementation und Nutzung genaue Informationen vorliegen. Offensichtlich zeigen sich in den Verbänden mittlerweile Steuerungsprobleme und zentrifugale Tendenzen (vgl. Dahme et al. 2005: 101), die den Dezentralisierungseffekten des NSM nicht unähnlich sind.

Zusammenfassend zeigen vorliegende Untersuchungen, dass das Bild von entstehenden „Sozialkonzernen“ durch „Sozialmanagement“ weniger der Realität entspricht als das einer partiellen Anpassung der Träger und Einrichtungen an von Außen herangetragenen Kostendruck. Zentral ist die Senkung der Selbstkosten primär zum Erhalt der Einrichtungen (auch unter dem selbst gesteckten Anspruch eines sozialpolitischen Auftrags als Organisation), Gewinnmotive spielen kaum eine Rolle. Als negativer Effekt wird insbesondere die Fragmentierung innerhalb der Verbände durch die Autonomisierung zunehmend selbständiger Einheiten gesehen. Dies hat nicht nur die Erosion der inneren Einheit und einen gewissen Verlust der Gemeinwohlorientierung des Gesamtverbandes zur Folge, sondern vor allem auch den Wegfall der Möglichkeit der Quersubventionierung nicht kostendeckend arbeitender Einheiten. Allgemein werden durch diese Tendenz eine Stärkung der professionellen Dienstleistungsfunktion einerseits und andererseits eine Schwächung der Bündlungsfunktion ehrenamtlichen Engagements und der advokatorischen Interessenvertretung gesehen (vgl. Rauschenbach et al. 1995).

4.3 Kontraktmanagement

Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen wurden mit den Zielen eingeführt, die Trägerstrukturen vermehrt über die Leistungsseite zu steuern, dabei von den freien Trägern vermehrt Rechenschaft über Qualität und Kosten einzufordern und sie damit vermehrt unter Wettbewerb zu setzen. Mit letzterem war auch der Anspruch einer Pluralisierung der Trägerlandschaft verbunden. Die formelle Umsetzung von Kontraktmanagement ist nach allen vorliegenden Informationen auch relativ weit fortgeschritten (vgl. Dahme et al. 2005). Eine Umfrage unter den deutschen Jugendämtern ergab, dass in rund 70% der Jugendämter inzwischen mit Leistungsvereinbarungen gearbeitet wird und rund ein Drittel im Rahmen der NSM-Modernisierung ein Kontraktmanagement mit freien Trägern etabliert hat (Grohs 2010). Hinsichtlich der Ausgestaltung ist allerdings davon auszugehen, dass in einer Großzahl der Fälle die Einführung nur formal ist und wesentliche Modernisierungsimpulse ausbleiben. So deutet wenig auf eine tiefgreifende Pluralisierung der Anbieterstruktur hin – im Gegenteil scheint Kontraktmanagement häufig zu einer Verfestigung der Anbieterstruk-

turen zu führen (vgl. Heinze et al. 1997; Dahme et al. 2005: 54; Grohs 2010). Ebenso bleiben Wettbewerbsimpulse die Ausnahme, in weniger als der Hälfte der Fälle der Jugendamtsbefragung werden beispielsweise im Rahmen der Vergabe von Leistungsvereinbarungen Qualitäts- und Kostenvergleiche angestellt. In weiten Teilen scheinen also die Leistungsvereinbarungen allenfalls eine Scheinökonomisierung darzustellen. Kosteneinsparungen werden nicht durch Wettbewerbsverfahren, sondern durch hierarchisch durchgesetzte Budgetdeckelungen ohne Rückkoppelung an sozialpolitische Zielsetzungen durchgesetzt (vgl. Dahme et al. 2005: 112). Auch die Implementation von Qualitätssicherungselementen im Kontraktmanagement erscheint gegenwärtig defizitär: Hierauf deuten etwa Merchels Untersuchung von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 98 a-g SGB VIII hin, in denen er zeigt, dass der überwiegende Teil der analysierten Vereinbarungen nicht oder unzureichend ausformuliert sind und somit kaum zu einer tatsächlichen Qualitätssteuerung beitragen können. Die Vereinbarungen scheinen daher eine reine Legitimationsfunktion zu besitzen (Merchel 2006b).

5 Fazit

Trotz intensiver Beschäftigung mit Sozialmanagement und managementorientierter Verwaltungsreform hat sich das managerielle Leitbild bislang nicht als geschlossenes Konzept durchsetzen können – von einem Paradigmenwechsel zu sprechen wäre also verfehlt. Auch haben sich mittlerweile die teils übereuphorischen, teils fundamentalkritischen Positionen zum Managerialismus einer realistischeren und reflexiven Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen managerieller Steuerung angenähert. Zahlreiche Elemente der Managementkonzepte haben sich mittlerweile in den Einrichtungen und Verwaltungen etabliert und sind mittlerweile auch von Beschäftigtenseite weitgehend akzeptiert (vgl. Dahme et al. 2005; Bogumil et al. 2007). Allerdings ist die Implementation häufig nur formal, die Organisationen „leben“ häufig weiter nach den alten Organisationskulturen, die sich an eher bürokratischen und weniger an wirtschaftlichen Kriterien orientieren.

Als ein wesentlicher Verdienst des Managementdiskurses – auch jenseits der häufig bescheidenen Zielerreichung der einzelnen Instrumente – kann die Aktivierung der Steuerungsperspektive und die verstärkte Beschäftigung mit Zielen und Wirkungen der sozialen Dienste identifiziert werden. Auch die ungeliebte Kennzahlenproblematik und die häufig naiven Startversuche der Bestimmung von Kennzahlen für komplexe Wirkungsketten haben vielerorts zu einer (z.T. erstmaligen) Beschäftigung mit den Wirkungs- und Qualitätszielen der eigenen Arbeit geführt. Ein zweiter wichtiger Impuls ging von dem Bemühen um Bürger- und Klientennähe aus, der es ermöglichte, ältere Konzepte von gemeinwesenorientierten, dezentralen und integrierten Ansätzen sozialer Arbeit zu reaktivieren.

Dennoch besteht weiterhin ein zentrales Spannungsverhältnis zwischen fachlicher Steuerung und anderen Steuerungskriterien, nicht zuletzt den betriebswirtschaftlichen. Managementorientierung und Fachlichkeit sollten jedoch nicht als diametraler Gegensatz begriffen werden. Damit sei keinem reinen Managerialismus das Wort geredet, sondern einem reflektierten Umgang von Gedanken und Instrumenten des Managements in der Gestaltung der Organisation sozialer Dienste – seien diese nun unter öffentlicher oder freier Träger-

schaft. Sowohl Neue Steuerung als auch Sozialmanagement wurden zwar von „außen“ an die sozialen Dienste herangetragen, z.T. aber durchaus produktiv durch die Professionellen sozialer Arbeit angeeignet. So können beispielsweise dezentralisierte Verantwortungsstrukturen auch die Möglichkeit verstärkter Prävention und flexibleren, zielgerichteteren Ressourceneinsatzes unterstützen. Management kann hier auch zu einer Optimierung fachlichen Handelns beitragen (vgl. auch Merchel 2006a: 14f.; Otto 2002; Grohs 2007).

Hinsichtlich des Erwartungshorizontes ist aber vor überzogenen Erwartungen zu warnen: Die Grenzen der Innovationsfähigkeit der Organisationen müssen beachtet werden und legen eher inkrementalistische Strategien der Organisationspolitik nahe. Management-Ansätze stellen zudem kein Allheilmittel dar, das die grundlegenden Strukturprobleme der sozialen Dienste zu lösen vermag. Auf Seite der öffentlichen Träger bleibt vor allem die öffentliche Haushaltslage, auf Seiten der freien Träger die Frage der Neupositionierung weltanschaulich und milieugeprägter Träger angesichts sich wandelnder gesellschaftlicher Strukturen und Werthaltungen zentrale Problemlagen, zu deren Lösung Managementansätze wenig beizutragen vermögen.

Literatur

- Arnold, Ulli/Maelicke, Bernd (Hg.) (2003): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Bäcker, Gerhard/Heinze, Rolf G./Naegele, Gerhard (1995): Die Sozialen Dienste vor neuen Herausforderungen. Münster: Lit.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen, in: VOP 13(4), S. 3-7.
- Banner, Gerhard (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, Eckhart (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske und Budrich, S. 279-303.
- Becher, Berthold (2000): Vernetzung und strategisches Verbandsmanagement. Entwicklungstendenzen bei Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin: Ed. Sigma, S. 267-288.
- Boeßenecker, Karl-Heinz/Markert, Andreas (2003): Studienführer Sozialmanagement/ Sozialwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Anna K. Ohm (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert/Burmester, Monika (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin: Edition Sigma.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin: Ed. Sigma.
- Gehrmann, Gerd/Müller, Klaus D. (2006): Management in sozialen Organisationen. Handbuch für die Praxis sozialer Arbeit. 4. Auflage. Regensburg: Walhalla.
- Grohs, Stephan (2007): Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung. Eine Bilanz nach 15 Jahren Modernisierungsdiskurs. In: Zeitschrift für Sozialreform 53 (3), S. 247-274.
- Grohs, Stephan (2010): Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Wiesbaden: VS.
- Heinz, Rainer (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph (1997): Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, S. 242-271.
- Jann, Werner (2005): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS, S. 74-84.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1998): Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe. Köln.
- Kühn, Dietrich (1995): Sozialmanagement. Konzepte und ihre Relevanz für die Sozialen Dienste. In: Soziale Arbeit 44 (2), S. 38-44.
- Liebig, Reinhard (2005): Wohlfahrtsverbände im Ökonomisierungsdilemma. Freiburg: Lambertus.
- Merchel, Joachim (1995): Sozialmanagement. Problembewältigung mit Placebo-Effekt oder Strategie zur Reorganisation der Wohlfahrtsverbände? In: Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt (Main): Suhrkamp: S. 297-320.
- Merchel, Joachim (2006a): Sozialmanagement. Eine Einführung in Hintergründe, Anforderungen und Gestaltungsperspektiven des Managements in Einrichtungen der Sozialen Arbeit. 2. überarbeitete Auflage. Weinheim und München: Juventa.
- Merchel, Joachim (2006b): § 78b SGB VIII als Instrument zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe? Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2/2006, S. 78-89.
- Müller-Schöll, Albrecht/Priebke, Manfred (1983): Sozialmanagement. Zur Förderung systematischen Entscheidens, Planens, Organisierens, Führens und Kontrollierens in Gruppen. Frankfurt/Main.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.

- Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe/Backhaus-Maul, Holger (2003): Soziale Arbeit als Dienstleistung – Zur analytischen und empirischen Leistungsfähigkeit eines theoretischen Konzepts. In: Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München: Luchterhand, S. IX-LXXII.
- Otnad, Adrian/Wahl, Stefanie/Miegel, Meinhard (2002): Zwischen Markt und Mildtätigkeit. München: Olzog.
- Otto, Ulrich (2002): Zwischen Drinnen und Draußen. Aspekte des Sozialmanagement in pädagogischen Handlungsfeldern. In: Neue Praxis, 32. Jg., H. 3, S. 177-193.
- Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hg.) (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: Ed. Sigma.
- Reichard, Christoph (2002): Verwaltung als öffentliches Management. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 255-277.
- Schubert, Herbert (Hg.) (2005): Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS.
- Seibel, Wolfgang (1992): Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat. Baden-Baden: Nomos.
- Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg (2005): Management. 6. vollst. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Gabler.
- Strünck, Christoph (1996): Leuchttürme oder Irrlichter? Privatisierung und Deregulierung strahlen auf die kommunale Sozialpolitik ab. In: Widersprüche 60: S. 49-58.