

**Die Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen
in sozialwirtschaftlichen Unternehmen
unter Berücksichtigung mikropolitischer Aspekte.**

Eine empirische Untersuchung in sozialrehabilitativen
Organisationen und Einrichtungen im Dritten Sektor.

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Philosophie

im Fachbereich 1 / Soziologie
der Universität Duisburg-Essen

vorgelegt von

Dipl.-Päd. Sebastian Kühl
(geboren in Iserlohn)

Dipl.-Päd. Michael Schmidt
(geboren in Neuwied)

Erstgutachter:
Prof. Dr. Eckart Pankoke

Zweitgutachter:
P.D. Dr. Dr. Helmut Geller (Dissertation Michael Schmidt)
Prof. Dr. Hans Nokielski (Dissertation Sebastian Kühl)

Vorgelegt: Essen, im Juli 2004

Disputation Sebastian Kühl: 24.11.2004
Disputation Michael Schmidt: 23.11.2004

Inhalt

0	EINLEITUNG	6
1	MAKROPOLITISCHE ASPEKTE SOZIALREHABILITATIVER ORGANISATIONEN UND EINRICHTUNGEN IM DRITTEN SEKTOR	18
1.1	Solidarität als sozialstaatliches Prinzip	19
1.1.1	Historische Entwicklung und Definition des Solidaritätsbegriffs	19
1.1.2	Von der moralischen Verpflichtung zur sozialstaatlichen Garantie	21
1.1.3	Das Bundessozialhilfegesetz als Ausdruck sozialstaatlicher Solidarität	23
1.1.4	Sozialstaatliche Solidarität gegenüber behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen im Bundessozialhilfegesetz	25
1.2	Subsidiäre Solidarität als Prinzip der Staatsentlastung	29
1.2.1	Historische Entwicklung des Subsidiaritätsbegriffs	29
1.2.2	Das Subsidiaritätsprinzip unter Modernisierungsdruck und die Forderung nach Qualität in sozialrehabilitativen Einrichtungen	31
1.3	Sozialrehabilitative Organisationen zwischen Markt und Staat	35
1.3.1	Begriffsdefinition „Organisation“	35
1.3.2	Begriffsdefinition „Sozialwirtschaft“	36
1.3.3	Begriffsdefinition „Dritter Sektor“	37
1.3.4	Zur Entstehung des Dritten Sektors – Staats- und Marktversagen	41
1.3.5	Der Dritte Sektor im Kontext internationaler und nationaler Forschung	45
1.3.6	Kritische Würdigung des Dritten Sektors	53
1.3.7	Sozialrehabilitative Organisationen und Einrichtungen	55
2	GRUNDLAGEN DES QUALITÄTSMANAGEMENTS	60
2.1	Qualitätsmanagement: Soziologische Aspekte	60
2.1.1	Definition des Qualitätsbegriffs	60
2.1.2	Definition und historische Entwicklung des Managementbegriffs	62
2.1.3	Aktuelle Management-Ansätze	64
2.1.4	Definition von Qualitätsmanagement	69
2.2	Qualitätsmanagement: Modernisierung und Neuorientierung als Ausgangslage	72
2.2.1	Qualitätsmanagement – ein Diskurs auf verschiedenen Ebenen	73
2.2.2	Qualitätsmanagement – ein Diskurs im Spannungsfeld verschiedener Akteure	75
2.2.3	Zum Stand der Qualitätsentwicklung im Bereich sozialer Dienste in der EU	80
2.2.4	Qualitätsmanagement im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit	88
2.2.5	Qualitätsmanagement – Chancen zur Entwicklung und Sicherung sozialer Qualität	97

2.3	Qualitätsmanagement: Beschreibung und Systematisierung ausgewählter Ansätze	99
2.3.1	Der Ansatz des „Wissenschaftlichen Managements“ nach TAYLOR	99
2.3.2	Das Prinzip der ständigen Verbesserung von DEMING	103
2.3.3	Fitness for use – das Nutzerorientierte Qualitätskonzept von JURAN	106
2.3.4	Total-Quality-Control – Umfassende Qualitätssicherung nach FEIGENBAUM	109
2.3.5	Der Ansatz des Company-Wide Quality-Control von ISHIKAWA	110
2.3.6	Das Null-Fehler-Prinzip als Qualitätsstandard nach CROSBY	112
2.3.7	Total-Quality-Management – Geisteshaltung und Technik als Grundlagen für Qualitätsentwicklung	115
2.3.8	DIN EN ISO 9000 – Normierung als Grundlage eines international gültigen Qualitätsmanagements	120
2.3.9	Das EFQM-Modell für Excellence	140
2.3.10	Qualitätsdimensionen nach DONABEDIAN zur Erfassung und Beurteilung der Qualität im Bereich der Gesundheitsökonomie	150
2.3.11	Bewertung der Ansätze	154
2.4	Qualitätsmanagement: Zusammenfassende Betrachtung	155
2.5	Qualitätsmanagement und Mikropolitik auf der Ebene von Akteursgruppen	158
3	MIKROPOLITISCHE ASPEKTE FÜR EINE UNTERSUCHUNG VON ORGANISATIONEN IM DRITTEN SEKTOR	162
3.1	Standortbestimmung	163
3.2	Abkehr vom One-best-way-Denken?	171
3.2.1	Paradigmenwechsel in der Organisationstheorie	172
3.2.2	Die Tücken flacher Hierarchien: Eine Kritik der Selbststeuerungseuphorie	175
3.2.3	Konsequenzen	186
3.3	Konzepte mikropolitischer Forschung: Struktur und Handeln	188
3.3.1	Stand der Forschung	188
3.3.2	Definitionsversuche	191
3.4	Zwänge kollektiven Handelns	204
3.4.1	Organisation als Problem: Strategie	208
3.4.2	Organisation als Problem: Macht	215
3.4.3	Organisation als Problem: Spiel	223
3.4.4	Das Problem von Organisation und Umwelt	237
3.4.5	Konkrete Handlungssysteme: Mensch, System und Wandel	246
3.4.6	Entscheidung und Rationalität	253
3.4.7	Wandel, Intervention und Zielsetzung	261

3.5	Kritik und Weiterentwicklung	273
3.5.1	Kritische Anmerkungen zur mikropolitischen Perspektive	273
3.5.2	ORTMANN und GIDDENS: Zur Rekursivität von Handlung und Struktur	277
3.5.3	Konsequenzen für die Untersuchung von Implementationsprozessen	289
3.6	Anwendung des mikropolitischen Ansatzes in der Sozialforschung: Beispiele	291
3.6.1	Informatisierung und Macht	291
3.6.2	Electronic Mail und Organisation	295
3.6.3	Mikrorationalitäten im Verwaltungsalltag	296
3.6.4	Nutzung organisationswissenschaftlicher Erkenntnisse	298
3.6.5	Das Modell des entwicklungsorientierten Managements	299
3.6.6	Konsequenzen für die eigene Untersuchung	307
3.7	Mikropolitik und Qualitätsmanagement auf der Ebene der Organisation – Zusammenfassung	309
3.7.1	Grenzen der Perspektive	309
3.7.2	Stolpersteine aus mikropolitischer Sicht	310
3.7.3	Qualitätsmanagement aus mikropolitischer Sicht	319
3.7.4	Konsequenzen für die Forschungsmethode	324
4	IMPLEMENTATION – IRRITATION – INNOVATION: HYPOTHESEN, FORSCHUNGSDESIGN UND ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNG	326
4.1	Hypothesen	328
4.1.1	Zum aktuellen Stand der Qualitätsdiskussion im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit	328
4.1.2	Zur Berücksichtigung mikropolitischer Aspekte bei der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen	330
4.2	Forschungsdesign	334
4.2.1	Strategische Organisationsanalyse als Forschungsperspektive	334
4.2.2	Feldauswahl und Stichprobe	339
4.2.3	Operationalisierung und Leitfadententwicklung	340
4.2.4	Pre-Tests	342
4.2.5	Akquise und Durchführung der Interviews	343
4.2.6	Transkription	343
4.2.7	Codierung und Kategorisierung	344

4.3	Auswertung der Expertenaussagen	348
4.3.1	Eckdaten der befragten Organisationen	349
4.3.2	Expertenaussagen zu Ausgangslage, Nutzerbeteiligung, Mitarbeiterbeteiligung und eingetretener Wirkung	352
4.3.3	Expertenaussagen zu Machtkonstellationen und Irritationen	364
4.3.4	Diskussion der Expertenaussagen anhand der Hypothesen	382
4.4	Resümee: Von der Schwierigkeit der Nutzerbeteiligung und der Unmöglichkeit, keine Mikropolitik zu betreiben	389
LITERATUR		391
ANHANG		408
Abbildungsverzeichnis		408
Tabellenverzeichnis		409
Interviewleitfaden vom 06.04.2003		411
Daten-CD		413
Erklärung		414
Kapitelzuordnung		414

0 Einleitung

*[...] die aktuelle Managementliteratur [suggeriert] ungerechtfertigterweise, sie verfüge über überzeugende und konsistente Konzeptionen für postbürokratische Unternehmen.
(STEFAN KÜHL 1995: 16)*

Qualitätsmanagement ist der Versuch einer Steuerung von Prozessen und Strukturen in Organisationen. Beeinflusst werden sollen die Eigenschaften und damit die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung. Das klingt unspektakulär, sollen doch zunächst lediglich Merkmale und Eigenschaften der Dienstleistung festgelegt, erhalten und weiterentwickelt werden. Diese profane Feststellung steht in Kontrast zu einer emotionalen und kritischen Diskussion, die fast untrennbar mit dem Eindringen dieses Themas in die Welt sozialrehabilitativer Dienstleistungsorganisationen des Dritten Sektors verbunden scheint.

Seit dem 01.01.1999 müssen gemäß § 93,2 BSHG alle Einrichtungen, die Eingliederungshilfe erbringen und mit dem Träger der Sozialhilfe abrechnen wollen, Vereinbarungen bezüglich

- Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen (Leistungsvereinbarung)
- der Vergütung, die sich aus Pauschalen und Beträgen für einzelne Leistungsbereiche zusammensetzt (Vergütungsvereinbarung) und
- über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen (Prüfungsvereinbarungen) abschließen (vgl. BRÜHL 1998: 35).

Die Umsetzung der geforderten Maßnahmen zur Implementation von Qualitätsmanagement wird zwar gelegentlich euphorisch als Garant für künftig maschinenartig gleich bleibende Prozesse (KRAEMER-FIEGER/SCHÖNHOFEN 1996: 61) gefeiert, häufig aber kritisch bewertet. Die Qualität sozialer Dienste ist nach SPECK objektiv nicht berechenbar (vgl. SPECK 1999: 28), und normierende Qualitätsstandards sind nach Ansicht von PETERANDER und SPECK unzulänglich, um die Güte eines helfenden Aktes zu bewerten (vgl. PETERANDER/SPECK 1999: 28). Die in der Sozialpsychiatrie bereits 1998 aufgeworfene Frage: „Sichert die Qualitätssicherung die Qualität?“ (SCHERNUS 1998: 4¹) zeigte beispielhaft auch für andere Bereiche des Dritten Sektors, dass in dieser Diskussion ein determinierter Zusammenhang zwischen der Einführung von Qualitätsmanagement und einer Steigerung der Qualität keineswegs unterstellt wurde und wird. Einige Jahre später hat sich der Ton eher noch verschärft, wenn in der gleichen Debatte die Frage gestellt wird: „Gefährdet Qualitätsentwicklung die Qualität psychiatrischer Versorgung?“ (KUPFERNAGEL 2004: 8²).

¹ Im Rahmen eines Artikels zur Qualitätsdiskussion in der Psychiatrie. RENATE SCHERNUS ist Leiterin eines Teilbereichs der Bodenschwingschen Anstalten Bethel.

² Dr. W. KUPFERNAGEL ist Leiter des Sozialpsychiatrischen Dienstes und Psychiatriekoordinator der Stadt Chemnitz.

Schnell wird deutlich, dass die Diskussion nur teilweise Fragen des richtigen Instruments oder dessen richtiger Anwendung berührt. Vielmehr hat sich bei den Akteuren unmittelbar nach der Einführung und gesetzlichen Verankerung von Qualitätsmanagement-Systemen eine Sensibilität dafür entwickelt, dass die *intendierten* Ziele der beteiligten Akteursgruppen alles andere als homogen sind, und zudem die jeweils impliziten Ziele wenig transparent und deutlich interessengeleitet erscheinen. SCHERNUS bringt einen Großteil der kritischen Stimmen auf den Punkt, wenn sie vermutet: „Angesichts der engen Verknüpfung des Themas Qualitätssicherung mit der staatlich gewollten Konkurrenz im Sozial- und Gesundheitswesen droht ‚gute Qualität‘ auf der Strecke zu bleiben“ (SCHERNUS 1998: 4).

Das scheinbare Paradox einer Qualitätseinbuße durch Qualitätsmanagement löst sich dann in der erkennbar gewordenen Unterschiedlichkeit der Akteursinteressen auf. Während in der zitierten Perspektive bei Nutzern und engagierten Helfern Qualität in einem adäquaten, würdigen Umgang und einer Verbesserung der Lebensqualität gesehen wird, wird auf der Seite des Staates als Qualitätsziel die Eingrenzung der Kosten vermutet. Hier geht es also eher um ein Phänomen, welches CROZIER/FRIEDBERG als „Kampf um die Definition des Problems“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 227) beschrieben haben, und damit pointiert zum Ausdruck bringen, dass Fragen der anzuwendenden Rationalität Fragen von Ziel und Weg verdrängen. Bereits an dieser Stelle lässt sich das Bild von Qualitätsmanagement als neutralem, objektive Ziele ansteuerndem Instrument nicht mehr halten. Zu deutlich zeigt sich der unvermeidliche Aspekt von *Macht, begrenzter Rationalität* und *Interessenkonflikten* im Zuge seiner Implementation.

Aber auch die Vermutung, dass der Qualitätsanspruch, der sich als gemeinsamer Nenner aus kontroverser Diskussion der Akteursgruppen ergibt, umgesetzt wird, halten wir für einen Trugschluss. Die Umsetzung eines jeden Qualitätsanspruchs erfordert, dass auf das Verhalten jeweils konkreter Akteure in konkreten Organisationen Einfluss genommen wird. Jeder formulierte Standard muss also die Hürde organisationaler Handlungen nehmen. Als praktisch tätige Qualitätsmanager haben wir keinen Grund anzunehmen, dass der Kampf um die Definition des Problems vor den Türen der Organisation aufhört. Gerade für den in die Praxis des Qualitätsmanagement involvierten Akteur stellt sich weniger die Frage nach theoretisch formulierbaren Unterschiedlichkeiten verschiedener Qualitätsmanagement-Systeme als vielmehr die Frage nach der Wirkung auf konkrete Relationen der Akteure in konkreten Handlungszusammenhängen.

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung liegt aus diesem Grund in einer akteursorientierten, soziologischen Analyse von Bedingungen und Wirkungen der gesetzlich vorgeschriebenen Implementation von Qualitätsmanagement in sozialrehabilitativen Dienstleistungsorganisationen und Einrichtungen³ im Dritten Sektor. Auf der Basis der genannten theoretischen Überlegungen und praktischen Erfahrungen gehen wir bei der

³ Wir sprechen in der vorliegenden Studie von einer Organisation, wenn es sich um einen Zusammenschluss mehrerer Einrichtungen eines Trägers handelt. Der Begriff Organisation ist somit ein Komplexbegriff. Qualitätsentwicklung findet sowohl in komplexen Organisationen als auch in einzelnen Einrichtungen statt.

Untersuchung von dem Leitgedanken aus, dass die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems in sozialrehabilitativen Organisationen von den Akteuren weniger als lineare Kette von Ursache und Wirkung, sondern als *Irritation* erlebt wird, deren Folgen wenig vorhersehbar sind.

Wirkung im Sinne einer Irritation zeigt sich nur teilweise in Form vorhersagbarer, determinierter Abläufe und Ergebnisse, überwiegend dagegen in Brüchen, die den Ausgangspunkt wenig vorhersehbarer Entwicklungen markieren. In der Praxis zeigt sich, dass Friktionen und Konflikte als Lernbarrieren wirken und zu einer Stagnation führen, aber auch der Auftakt zu kollektiven Lernprozessen sein können. Brüche fordern und fördern Brücken. Irritationen können zu Innovationen führen. Konflikte erzwingen neuen Konsens, und Stagnationen sind nicht nur mit Blockaden, sondern auch mit der Notwendigkeit von Stabilität verknüpft. Irritationen können somit auch produktiv wirken im Sinne der Eröffnung von Diskursen, welche bislang gepflegte Selbstverständlichkeiten zur Diskussion und zur Disposition stellen und Lernprozesse der Innovation eröffnen.

Dass das Feld ungenügend erforscht ist, und es zwar viele Meinungen, aber wenig Untersuchungen gibt, motiviert zusätzlich, der Fragestellung nachzugehen. Als Konsequenz aus dieser Sicht des Problems müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Welcher organisationstheoretische Fokus kann zur Klärung der Frage nach den Wirkungen beitragen?
2. Wie kann die Wirkung der Steuerung durch Qualitätsmanagement gemessen werden?
3. Welches methodische Vorgehen kann Aufschluss über die Integration von Qualitätsmanagement-Systemen in der Organisation geben?

Die Eingebundenheit der Wirkung von Qualitätsmanagement in die Zusammenhänge konkreter Handlungssysteme lässt den objektiven Vergleich von Instrumenten und Methoden nachrangig erscheinen. Unsere Fragestellung erfordert einen Fokus, der auf die subjektive Einschätzung der Akteure unterschiedlicher Ebenen gerichtet ist. Neben den Aspekt der Irritationsauslösung tritt damit die Problemstellung von Intervention und Wandel. Das bedeutet, dass die Organisationstheorie an dieser Stelle nicht nur formale Strukturen, sondern auch das Handeln der Akteure, d.h. die rekursive Bezogenheit von Handlung und sich wandelnder Struktur sichtbar machen muss. Deutlich werden muss, wo und in welchem Maß sich durch Steuerungsprozesse Relationen, kulturelle Fähigkeiten und strukturelle Bedingungen verändern und wodurch dies geschieht.

Wir folgen in dieser Untersuchung daher konsequent einer mikropolitischen, akteurszentrierten Perspektive, in der Spielstrukturen und Machtkonstellationen als Indikatoren für Veränderung dienen und damit Aufschluss über die Wirkung geben. Mit CROZIER/FRIEDBERG werden wir davon ausgehen, dass Veränderungen, sollen sie handlungsrelevant sein, sich in der Modifikation von Machtbeziehungen und relevanten

Handlungsspielräumen zeigen. Wir unterstellen, dass Veränderungen ohne Ermöglichung – im Sinne der Schaffung – von Handlungsmöglichkeiten und Autonomie einerseits und andererseits in Form sinnstiftender und Organisationen zusammenhaltender Kultur und Kommunikation nicht denkbar ist.

Dies erfordert methodisch eine Konzentration auf das subjektive Empfinden der Akteure, welches Aufschluss über Inhalt und Umfang der Veränderungen gibt. Im Rahmen der Untersuchung wird also zu klären sein, wer an den Prozessen von Kontrolle und Evaluation wie interessiert ist. Untersucht werden soll, ob es in der Praxis der befragten Organisationen gelingt, durch die Einführung von Qualitätsmanagement einen solchen Steuerungsprozess zu initiieren. Wir schließen uns damit der Einschätzung von BIRKE/BURSCHEL/SCHWARZ an, dass der mikropolitische Ansatz den Blick realanalytisch schärft und den „analytischen Instrumentenkasten“ erweitert:

Sein Spezifikum ist deshalb unserer Meinung nach keineswegs die Dekomposition der Machtstrategien von ‚Organisationsmacciavellis‘, sondern die ‚Entdeckung‘ der je spezifischen Entscheidungs-, Aushandlungs-, Gestaltungs- und Lernprozesse, wie in und zwischen Unternehmen [...] Entwicklungspfade verlaufen und sich miteinander verquicken. (BIRKE/BURSCHEL/SCHWARZ 1997: 16)

Aufgrund der unterschiedlichen Akteursinteressen und -perspektiven kann es keine naturgegebene Definition dessen geben, was die Qualität sozialrehabilitativer Dienstleistungen ausmacht. Auch die Instrumente des Qualitätsmanagements fokussieren lediglich Ausschnitte des organisationalen Handlungsbedarfs. Im Rahmen einer Untersuchung wie dieser können objektive und unumstößliche Standards kaum Maßstab der Beurteilung von Wirkprinzipien sein. Ausgangspunkt unserer Überlegungen wird daher auf einer ersten Ebene die Beschreibung der Bedingungen sein, die das Handeln der Akteursgruppen eingrenzen. Dazu gehören:

- sozialstaatliche Bedingungen einschließlich gesetzlicher Rahmenbedingungen,
- grundsätzliche Überlegungen zur Steuerung solidarischen Handelns in Organisationen des Dritten Sektors,
- Diskussion der kritischen Auseinandersetzung mit Instrumenten des Qualitätsmanagement unter Berücksichtigung ihrer Implementation im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit,
- Zusammenfassung des derzeitigen Diskussionsstandes zu Qualitätsstandards.

Am Ende dieses Teils der Untersuchung wird ein idealtypisches Bild dessen gezeichnet sein, was das Handeln der Akteure in je konkreten Organisationen bestimmen könnte.

Dieses Idealbild ergänzen wir durch eine mikropolitisch ausgerichtete Diskussion der Bedingungen organisationaler Umsetzung eines solchen Ideals. Wir werden dabei Aspekte von Strategie, Macht und Handlungsautonomie, von begrenzter Rationalität und kollektivem Wandel betrachten und in Verbindung bringen mit expliziten und impliziten Erwartungen an die Umsetzung von Qualitätsmanagement-Systemen in sozialreha-

bilitativen Organisationen. Damit werden wir dann Chancen und Risiken der Implementation von Qualitätsmanagement in sozialrehabilitativen Organisationen des Dritten Sektors beschrieben haben.

Diese theoretischen Überlegungen sind schließlich Grundlage für die Konzipierung und Durchführung von Expertenbefragungen. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden wir unsere theoretischen Überlegungen mit den Ergebnissen unserer empirischen Untersuchung vergleichen. Bausteine dieser Untersuchung sind damit:

1. Beschreibung sozialstaatlicher Rahmenbedingungen
2. Beschreibung von Modellen des Qualitätsmanagement
3. Vergleich der Steuerung von Dritt-Sektor-Organisationen und solchen des Marktes sowie des Staates im Kontext nationaler und internationaler Betrachtung
4. Beschreibung von Indikatoren zur Qualitätsentwicklung im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit
5. Beschreibung des Paradigmenwechsels in der Organisationssoziologie
6. Fokussierung mikropolitische Organisationstheorie und Forschung
7. Thesengenerierung und Leitfadententwicklung
8. Leitfadengestützte Expertengespräche in vier Organisationen
9. Resümee und Diskussion der Thesen mit Blick auf die Expertenaussagen

Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie ist in vier Kapitel gegliedert. In **Kapitel 1** werden makropolitische Aspekte sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen im Dritten Sektor beschrieben. Es geht hierbei zunächst um eine Auseinandersetzung mit Solidarität und Subsidiarität als grundlegenden Begriffen der Arbeit freier Wohlfahrtspflege. Diese ist in Deutschland zu einem bedeutenden Anbieter sozialrehabilitativer Dienstleitungen geworden und übernimmt subsidiär wesentliche sozialstaatlichen Aufgaben. Da der Gesetzgeber u.a. durch den Ende 2003 vorgelegten Entwurf des Sozialgesetzbuches (SGB) XII das Subsidiaritätsprinzip zu Gunsten privatwirtschaftlicher Anbieter zunehmend aufgeweicht hat, um Kosten einzusparen, stellt sich die Frage, ob diese Veränderung zur Verbesserung fachlicher Qualität und ethischer Orientierung sozialrehabilitativer Arbeit führt oder ob sie in eine Monetarisierungsdebatte mündet, die langfristig die Professionalität und Werteorientierung dominiert.

Zudem unterziehen wir sozialrehabilitative Organisationen einer organisationssoziologischen Betrachtung. Wir fokussieren dabei zunächst in besonderer Weise die Intermediarität des Dritten Sektors als eines Bereiches zwischen staatlichen und marktwirtschaftlichen Organisationen. Die jüngere sozialwissenschaftliche Forschung untergliedert die Gesamtheit der Leistungserbringer in *drei Sektoren*. Während der Staat hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, und der Markt sich primär durch monetäre Gewinnorientie-

rung kennzeichnet, geht es in Organisationen zwischen Markt und Staat primär weder um hoheitliche Aufgaben noch um eine monetäre Gewinnmaximierung, sondern um eine idelle Gewinnorientierung. Dritt-Sektor-Organisationen sind ein fester Bestandteil der Organisationskultur. Staat, Markt und informelle Systeme stellen demgegenüber die Eckpunkte dar, die den Dritten Sektor markieren. Wir beziehen uns bei unserer Studie in diesem Kapitel u.a. auf die Untersuchungen von SALAMON/ANHEIER (1999) zur vergleichenden Erforschung des Dritten Sektors im Rahmen eines Projektes der Johns Hopkins University Baltimore.

Innerhalb der Organisationen im Dritten Sektor nehmen *sozialrehabilitative* Organisationen und Einrichtungen einen besonderen Stellenwert ein. Sie können als das Ergebnis eines gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses definiert werden, in dessen Folge soziale Aufgaben aus einem umfassenden Lebens- und Arbeitszusammenhang ausgegliedert wurden und in speziellen institutionellen Zusammenhängen durch entsprechende Fachkräfte ausgeführt werden (vgl. PUCH/WESTERMAYER in GREVING 2000:25-26). Sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor unterscheiden sich dabei deutlich von privatwirtschaftlichen Unternehmen, da ihr primärer Zweck nicht in der *Erarbeitung pekuniärer Werte*, sondern in der *Verbesserung der Lebensqualität von Menschen mit Behinderung* besteht. Da Menschen mit Behinderung auf Grund ihres Handicaps häufig nur bedingt in der Lage sind, ihre Bedarfe und Bedürfnisse zu postulieren, sind sie auf eine große Fachlichkeit der sie unterstützenden und fördernden Menschen angewiesen. Diese Fachlichkeit verlangt von den beteiligten Akteuren eine professionelle Handlungs- und Reflexionskompetenz, um u.a. *advokatorisch* die Rechte der Menschen mit Behinderung repräsentieren zu können, vor allem gegenüber der Politik und der Gesellschaft. Die Kernaufgaben sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen lassen sich als Begleitung, Beratung, Unterstützung, Förderung und advokatorische Vertretung von Menschen mit Behinderung bzw. von Menschen, die durch eine Behinderung bedroht sind, beschreiben.

Sozialrehabilitative Organisationen befinden sich seit Anfang der 90er Jahre in einer deutlichen Veränderung. Wettbewerb, Ökonomisierung, Deregulierung und Outputorientierung kennzeichnen – als Elemente eines auch als *Modernisierung* beschriebenen Prozesses, der u.a. durch die Einführung der Pflegeversicherung, die Novellierung des § 93 BSHG, der §§ 77 ff KJHG sowie die Einführung der Selbstverwaltungsmodelle in der Krankenversicherung eingeleitet wurde, – die Landschaft sozialrehabilitativer Arbeit. BOEBENECKER et al. weisen darauf hin, dass die Qualitätsdiskussion mit der Einführung des § 80 SGB XI (Qualitätssicherung), der Novellierung des § 93 BSHG (Leistungsvereinbarungen) sowie der Einführung der §§ 78a ff. SGB VIII (Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualität) einen zentralen Stellenwert im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege eingenommen haben (vgl. BOEBENECKER in WOHLFAHRT 2003:19).

In **Kapitel 2** der vorliegenden Arbeit beschreiben wir die aktuell geführte Diskussion zum Thema *Qualitätsmanagement* und stellen *Modelle* vor, die in sozialrehabilitativen Dienstleistungsorganisationen im Dritten Sektor Anwendung finden. Wir fokussieren dabei in besonderer Weise die Interessen der beteiligten Akteure. Im Bereich sozialrehabilitativer Organisationen im Dritten Sektor treten vier zentrale Akteure – Politik/Staat, Provider, Nutzer und Kostenträger – auf, deren teilweise divergierende Interessen und Perspektiven durch eine konstruktive Qualitätsdebatte und die Entwicklung von *Allianzen* (vgl. PANKOKE 2003: 84) aus den einseitigen *Teil-Rationalitäten* der Akteure in eine *komplexere Reflexivität* (vgl. PANKOKE 2003: 77) überführt werden müssen.

Obwohl sich die Entwicklung des Qualitätsmanagements bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen lässt, fällt bei einer ersten begrifflichen Annäherung an das Thema auf, dass der Begriff *Qualitätsmanagement* erst in jüngster Zeit u.a. durch WILLKE, NOKIELSKI, MÜLLER-JENTSCH, ORTMANN und PANKOKE Berücksichtigung in der soziologischen Diskussion gefunden hat. Wir unternehmen daher in **Kapitel 2.1** zunächst den Versuch, die Begriffe „Qualität“ und „Management“ einer kurzen organisationssoziologischen Betrachtung zu unterziehen und eine Definition zum Begriff *Qualitätsmanagement* zu erarbeiten. Anschließend beschreiben wir in **Kapitel 2.2** Qualitätsmanagement im Kontext der aktuell geführten Modernisierungsdebatte. Qualitätsmanagement erfordert eine *neue Ausrichtung* bzw. eine *modifizierte Steuerung des Handelns der Wohlfahrtsverbände*. Da die Wohlfahrtsverbände primär im Rahmen ihrer Selbsterhaltung auf dem Sozialmarkt stabile Marktsegmente sichern wollen (vgl. WOHLFAHRT 2003: 17), unterliegen sie der Gefahr einer Assimilation an die Bedarfe der Kostenträger. Dies kann nach Ansicht von WOHLFAHRT bedeuten, dass klassische Leitideen, die im Korporatismus konstitutiv für das verbandliche Handeln waren – z.B. Klienten anwaltlich zu repräsentieren –, aufgelöst werden (vgl. WOHLFAHRT 2003: 17). Die Wohlfahrtsverbände sind daher aufgefordert, den Diskurs um die Qualität sozialer Arbeit nicht nur im Trend der Ökonomisierung, sondern auch im Kontext ihrer Leitbilder und ethischen Zielsetzungen zu führen.

Speziell im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit muss Qualitätsmanagement allgemeine anthropologisch-ethische Grundrechte sowie allgemeine Leit- und Zielvorstellungen der Behindertenhilfe im Sinne einer Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen und ihrer Angehörigen berücksichtigen. SPECK spricht in diesem Zusammenhang von *sozialer Qualität* als einem *Wertkomplex*, der sich auf das Individuum sowohl als Person, begabt mit unverlierbarer Menschenwürde, als auch auf seine Zugehörigkeit zu anderen in einer ihm und dem Gemeinwohl förderlichen Weise bezieht (vgl. SPECK 1999: 129). Soziale Qualität im Bereich rehabilitativer Arbeit definiert sich als komplexer Begriff, der sowohl die Verbesserung von Lebensqualität umfasst als auch Rahmenbedingungen beschreibt, die zur Erbringung qualitativ wertvoller Betreuung, Unterstützung und Förderung erforderlich sind.

In den vergangenen 100 Jahren wurden viele unterschiedliche Ansätze zur Verbesserung von Qualität entwickelt. In **Kapitel 2.3** beschreiben wir die von F.W. TAYLOR, W. EDWARDS DEMING, JOSEPH M. JURAN, ARMAND V. FEIGENBAUM, KAORU ISHIKAWA, PHILIP B. CROSBY und WALTER MASING entwickelten Theorien zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Wir fokussieren dabei das Qualitätsmanagement-Modell der DIN EN ISO 9000:2000, da dieser Ansatz eine große Verbreitung in sozialrehabilitativen Organisationen und Einrichtungen im Dritten Sektor gefunden hat. Von besonderem Interesse ist die Frage, in welchem Maße die vorhandenen Qualitätsmanagement-Modelle und Systeme geeignet sind, Qualität im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit zu operationalisieren, zumal sich unter Berücksichtigung des Modernisierungsdrucks sowie der Interessen der am Qualitätsdiskurs beteiligten Akteure deutlich zeigt, dass eine lineare, „expertokratische oder technisch-managerielle Vorabfestlegung“ (SCHAARSCHUCH 2003:2) der Qualität personenbezogener sozialen Dienstleistung der Heterogenität und Kontingenz der individuellen Interessen, Normen und Bewertungsmaßstäbe der Akteure nicht gerecht werden kann. SCHAARSCHUCH weist darauf hin, dass die Beziehungen der Akteure zueinander grundsätzlich machtstrukturiert sind, und damit die Chancen zur Durchsetzung akteursspezifischer Definitionen von Qualität ungleich verteilt sind.

Wir beenden diesen Teil mit zusammenfassenden Betrachtung zum Thema Qualitätsmanagement in **Kapitel 2.4** und mit einer Überleitung zu unserem Fokus einer mikropolitischen Analyse des Implementationsprozesses im **Kapitel 2.5**. Qualitätsmanagement stellt die freie Wohlfahrtspflege und ihre Träger vor die Aufgabe, sowohl solidarpartnerschaftliche Traditionen als auch die Erfordernisse eines sozialwirtschaftlichen Modernisierungsprozesses sinnvoll miteinander zu verknüpfen (vgl. PANKOKE 2003: 80). Dies erfordert in sozialrehabilitativen Organisationen einen konstruktiven Dialog kontroverser und gleichzeitig komplementärer Dimensionen: von *Organisationsstruktur* im Sinne einer *Rationalisierung von Macht und Geld* auf der einen und *Organisationskultur* im Sinne einer *Aktivierung von Werten und Wissen* auf der anderen Seite (vgl. PANKOKE 2003: 79).

In **Kapitel 3** setzen wir uns zunächst mit dem Paradigmenwechsel in der Organisationssoziologie auseinander, der durch eine Abkehr vom „One best way“-Denken gekennzeichnet zu sein scheint. Mit STEFAN KÜHL beschreiben wir dann aber die paradoxe Entwicklung, dass in der neuen Managementliteratur die Komplexität organisationaler Entscheidungsprozesse zwar erkannt, letztlich aber mit trivialen Mitteln bekämpft und damit nicht als Herausforderung für die Akteure akzeptiert wird. Es wird der Eindruck erweckt, dass die formale, strukturelle Berücksichtigung von Komplexität gleichsam zu deren Verschwinden führt.

Wir betrachten dann die Implementation von Qualitätsmanagement kritisch aus der Sicht der Akteure und nehmen dazu eine mikropolitische Perspektive ein. Mit dem Begriff der Mikropolitik beschreiben wir weniger eine in sich geschlossene soziologische Theorie als vielmehr eine Perspektive akteursorientierter Organisationsforschung. Wir

orientieren uns dabei deutlich an den Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG zu den Zwängen kollektiven Handelns sowie an ORTMANNs kritischer Auseinandersetzung mit diesem Ansatz und seiner Weiterentwicklung. Einerseits durch die Infragestellung klassischer Zweckrationalität und andererseits durch die Hervorhebung von Macht und dem Wunsch nach Autonomie als steuernden Elementen spiegelt die mikropolitische Betrachtung u.E. die betriebliche Realität deutlicher wider als idealtypische Maschinenmetaphern.

Wir fassen den Stand der mikropolitisch basierten Studien zusammen und stellen fest, dass Untersuchungen zur Wirkung von Qualitätsmanagement aus mikropolitischer Perspektive nicht vorliegen, dass aber der derzeitige Stand der Forschung einerseits gekennzeichnet ist durch *grundlegende* Beiträge zu mikropolitischen Prozessen in Organisationen und andererseits durch *empirische Untersuchungen* aus unterschiedlichen sozialwissenschaftlich und betriebswirtschaftlich relevanten Feldern.

Gerade weil die Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen häufig mit der Erwartung an gesteigerte ‚Systemrationalität‘ einhergeht, muss in Anlehnung an ORTMANN u.A. die Frage gestellt werden, wie sich in der organisationalen Praxis die ‚Dialektik systemischer Kontrolle‘ auswirkt, wenn nämlich gleichzeitig die Potentiale und Risiken der Prozessbeherrschung steigen. Wir teilen die Skepsis von ORTMANN u.A. die feststellen:

Aus solchen Gründen halten wir es für wenig wahrscheinlich, daß die ‚Macht des Systemischen‘ – im Sinne tatsächlicher Integration und Steuerung betrieblicher Prozesse durch Systemvorgaben – linear wächst. Wir erwarten vielmehr unerwartbare Nischen, Brüche und Lücken einer systemischen Kontrolllogik, die neue Unsicherheitszonen und damit Machtressourcen und Spielräume der Systembenutzer stiften wird, an die heute noch niemand denkt. (ORTMANN u.A. 1990: 552)

In Anlehnung an CROZIER/FRIEDBERG stellt sich die Frage, wie die beteiligten Akteure auf den Versuch reagieren, durch Festschreibung von Prozessabläufen und gesteigerte Prozesstransparenz in bestehende Ungewissheitszonen und damit in die Machtressourcen der Akteure einzugreifen. Daran anschließend geht es um die Frage, inwieweit diese Irritation sich in neuen Machtstrukturen niederschlägt, ob beispielsweise in einer Monopolisierung von Macht oder in einer Ermöglichung für unterschiedliche Interessengruppen. Mit FRIEDBERG nehmen wir an, dass eine Transparenz des Organisationsgeschehens und offene Kommunikation mit einer Monopoltendenz von Machtbeziehungen nicht vereinbar seien. Daher sei denkbar, dass der Versuch der Einführung flexiblerer Strukturen letztlich die Distanz zwischen Formal- und Realstruktur vergrößern könne. Diese These verdeutlicht im Zusammenhang mit der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen die Komplexität solcher Implementationsprozesse. Einen Zugang zur Problematik von Implementationsprozessen erleichtern insbesondere die Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG zu begrenzter Rationalität, Intervention und Wandel, die insbesondere Aufschluss geben über die durchaus spezifischen kulturellen Fähigkeiten der Akteure in Organisationen, die die Möglichkeiten kollektiver Lernprozesse bedingen.

Methodisches Vorgehen in der Untersuchung und Resümee

In **Kapitel 4** beschreiben wir unser methodisches Vorgehen und formulieren ein Resümee. Die Anregungen von CROZIER/FRIEDBERG zur strategischen Organisationsanalyse beeinflussen unser methodisches Vorgehen bei Planung und Durchführung der Expertengespräche. Wir nutzen die mikropolitisch Perspektive zu einer Diskussion der Risiken und Chancen von Qualitätsmanagement am Beispiel der DIN EN ISO 9000- Familie und weisen auf potentielle Stolpersteine bei der Implementation hin.

Für unsere Untersuchung haben wir zunächst die theoretischen Überlegungen zu vierzehn Arbeitshypothesen verdichtet und anschließend einen Leitfaden zur Durchführung von Interviews entwickelt. Wir haben in vier Einrichtungen – Werkstatt für Behinderte, Wohnstätten für geistig behinderte Menschen und Frühförderstelle, Wohnheime für seelisch erkrankte Menschen, Jugendhilfeeinrichtungen – insgesamt 18 Interviews auf unterschiedlichen Ebenen (Geschäftsleitung bzw. Abteilungsleitung, Qualitätsmanagementbeauftragte, leitende Mitarbeiter) durchgeführt. Alle untersuchten Einrichtungen mussten – so unser Auswahlkriterium – ein Qualitätsmanagement-System gemäß den Anforderungen der DIN EN ISO 9001 in der Fassung von 1994 oder 2000 aufgebaut haben. Zur Verschriftung der Interviews haben wir eine inhaltsanalytische Transkription durchgeführt.

Nach einer ersten reduktiven hermeneutischen Auswertung der Interviews haben wir die Interviews selektiv codiert. Die Zahl der Codes haben wir reduziert und auf die Kernfragestellung hin fokussiert. Anhand der ausgewählten Codes haben wir dann die Interviews analysiert und die Aussagen der Befragten folgendermaßen systematisiert:

- Art der Nutzer- und Mitarbeiterbeteiligung,
- Implementationsmethoden,
- Irritationen und Brüchen bei der Implementation,
- Sichtbare Veränderungen der Machtkonstellationen,
- Einschätzung des Führungsstils und der Atmosphäre in der Organisation,
- Problemsituation und Ausgangslage zu Beginn der Implementation,
- Subjektive Einschätzungen der Akteure zur Wirkung des Qualitätsmanagement-Systems,
- Rat der Experten für Neueinsteiger.

Wir beenden die vorliegende Studie mit dem Resümee, dass die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems sozialpolitisch nur im Rahmen des komplexen Zusammenspiels von Akteursgruppen und auf der Ebene der Organisation nur als Eingriff in ein soziales Handlungssystem zu begreifen ist.

Im Rahmen unserer Untersuchung ist deutlich geworden,

- dass es keine naturgegebene Definition dessen geben kann, was die Qualität sozialrehabilitativer Arbeit ist;
- dass Qualitätsmanagement sich als wirksames Instrument gezeigt hat, dem Funktionalen Dilettantismus (SEIBEL) in Organisationen des Dritten Sektors entgegenzuwirken;
- dass die Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen über das Potential eines tiefen Eingriffs in soziale Handlungssysteme, die über die Wirkung eines einfachen Instruments weit hinausgehen, verfügt;
- dass Qualitätsmanagement Irritationen ausgelöst hat, die zu Innovationen führten, auch wenn diese nicht intendiert waren und
- dass gerade der gelungene Implementationsprozess des Qualitätsmanagements fast unweigerlich in eine Krise gerät, wenn er beginnt sein Potential als soziales Lernfeld zu entfalten

Bei der Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems müssen die Modalitäten der Einführung nachhaltig berücksichtigt werden. Voraussetzung ist dabei, dass die Implementation als offener Lernprozess gestaltet wird, bei dem außer der Kompatibilität mit den Normanforderungen das Ergebnis nicht bereits am Anfang feststehen kann. Die Ziele können dabei nicht nur an den Interessen der Organisationen ausgerichtet werden, sondern müssen sich an der Lebensqualität der Nutzer sowie an den inzwischen auf internationaler Ebene diskutierten Indikatoren zur Qualität in sozialrehabilitativen Organisationen orientieren.

Bezüglich der Rolle der Akteure und ihrer Interessen hat sich ein organisationssoziologischer Forschungsbedarf deutlich bestätigt. Weiterführend wären kontrastierende Untersuchungen zur Steuerung vergleichbarer Prozesse im Bereich privatwirtschaftlicher Organisationen und eine Längsschnittuntersuchung von Implementationsprozessen, die Phänomene des Wandels deutlicher fokussieren als die in der vorliegenden Studie angestrebte Momentaufnahme und Fokussierung auf sozialrehabilitative Organisationen.

Anmerkungen zur Gemeinschaftsdissertation

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine Gemeinschaftsarbeit. Obwohl dies für eine Dissertation ungewöhnlich ist, haben wir uns zu diesem Schritt entschlossen, da wir hierdurch sowohl die theoretischen Grundlagen als auch das zu untersuchende Feld breiter anlegen konnten, als dies für jeden einzelnen von uns möglich gewesen wäre.

Im Anhang haben wir eine Übersicht erstellt, in der wir die verschiedenen Kapitel den betreffenden Autoren zuordnen. Gleichwohl fassen wir die vorliegende Studie als Gemeinschaftsarbeit auf, da den einzelnen Kapiteln jeweils intensive, kritische Diskussio-

nen vorausgingen. Dies spiegelt sich in unserer Wortwahl wider, indem wir durchgängig die Pronomen „uns“ bzw. „wir“ verwenden. Der größte Effekt der Gemeinschaftsarbeit lag in den vielen dialektischen Diskussionen, die es uns ermöglicht haben, sowohl aus Sicht der Wissenschaftler als auch mit dem Blick der Praktiker in einen konstruktiven Dialog zu treten und Synergieeffekte zu erzielen.

Wir haben die vorliegende Studie als wissenschaftlich qualifizierte Praktiker verfasst, indem wir während der Untersuchung mit jeweils einer halben Stelle einerseits als wissenschaftliche Mitarbeiter und andererseits als Qualitätsbeauftragte in sozialrehabilitativen Organisationen tätig waren. Dies wird an vielen Stellen, in besonderer Weise bei der Entwicklung der Hypothesen und der Erarbeitung der Leitfragen deutlich. Sowohl die genaue Kenntnis der untersuchten Felder als auch die Erfahrungen als Qualitätsbeauftragte haben es uns erleichtert, mit den Interviewpartnern eine konstruktive Gesprächskultur zu entwickeln.

Danken möchten wir der DFG für die Förderung des Projektes „Implementation, Irritation, Innovation? Prozesse der Evaluation von Qualitätsmanagement in Organisationen und Relationen des 3. Sektors“. Sie eröffnete uns als aktiven Qualitätsmanagern dadurch die Chance, unser Forschungsvorhaben im Rahmen der Universität Duisburg-Essen unter Leitung von Prof. Dr. Eckart Pankoke sowie mit Beteiligung eines Forschungsteams zu realisieren.

1 Makropolitische Aspekte sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen im Dritten Sektor

Traditionelle familiale, nachbarschaftliche und konfessionelle Solidargemeinschaften sind mit der Komplexität der sozialen Probleme industrieller Gesellschaften überfordert. Moderne Staaten haben daher die Verpflichtung, einen Teil dieser Aufgaben zu übernehmen und jedem Bürger sozialstaatliche Solidarität, unabhängig von einer freiwilligen Wohltätigkeit traditioneller Hilfesysteme, zu garantieren. Der Gesetzgeber versucht dieser Aufgabe durch das am 01. Juli 1962 in Kraft getretene Bundessozialhilfegesetz (BSHG)⁴ gerecht zu werden.

Um gewachsene und bewährte Formen freiwilligen sozialen Engagements nicht auszuschließen, sondern konstruktiv einzubinden, hat der Gesetzgeber festgeschrieben, dass Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den freien Wohlfahrtsverbänden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ein rechtsverbindlicher Vorrang bei der Umsetzung sozialrechtlicher Aufgaben gegenüber dem öffentlichen Träger eingeräumt werden muss, und sie bei der Durchführung dieser Aufgaben angemessen unterstützt werden müssen. Dies hat dazu geführt, dass sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor inzwischen zu einem wichtigen Dienstleistungsanbieter geworden sind, der wesentliche sozialstaatliche Aufgaben subsidiär übernimmt. Im Zuge der zweimaligen Novellierung der §§ 93 ff. BSHG wurde das Subsidiaritätsprinzip verändert. Durch den Ende 2003 vorgelegten Entwurf des SGB⁵ XII wird, um Kosten einzusparen, das Subsidiaritätsprinzip definitiv zu Gunsten privatwirtschaftlicher Anbieter sozialrehabilitativer Dienstleistungen aufgeweicht.

Wir setzen uns im folgenden Kapitel mit *Solidarität* und *Subsidiarität* als grundlegenden Begriffen der Arbeit sozialrehabilitativer Organisationen im Dritten Sektor auseinander, erläutern die *gesetzlichen Grundlagen* sozialrehabilitativer Arbeit im Dritten Sektor und beschreiben aus makropolitischer Perspektive die *organisationstheoretischen Grundlagen des Dritten Sektors*.

⁴ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit benutzen wir das Kürzel „BSHG“ als Akronym für das Bundessozialhilfegesetz.

⁵ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit benutzen wir das Kürzel „SGB“ als Akronym für das Sozialgesetzbuch.

1.1 Solidarität als sozialstaatliches Prinzip

*Das Phänomen der Solidarität liegt
wie ein erratischer Block
in der moralischen Landschaft der Moderne.
(BAYERTZ 1998: 9)*

1.1.1 Historische Entwicklung und Definition des Solidaritätsbegriffs

In vielen gesellschaftlichen Bezügen wird der Begriff der *Solidarität* täglich von Politikern, Wohlfahrtsverbänden und gemeinnützigen Dienstleistungsorganisationen benutzt, ohne sich der Entwicklung und Bedeutung dieses Begriffes bewusst zu sein. Gerade der ungeklärte theoretische Status des Begriffes trägt nach Ansicht von BAYERTZ⁶ womöglich dazu bei, seine Beliebtheit zu fördern und ihn mit einer gewissen Unbeschwertheit zu benutzen (vgl. BAYERTZ 1998: 9).

Solidarität⁷ bedeutet im eigentlichen Sinne die Bereitschaft, sich für gemeinsame Ziele oder für Ziele anderer einzusetzen, die man als bedroht und gleichzeitig als wertvoll und legitim erachtet. Im engeren Sinne beschreibt Solidarität immer ein praktisches bzw. emotionales Engagement für gemeinsame, häufig kooperative Ziele, vor allem im Kampf gegen Unrecht (vgl. WILDT 1995: 1004). "Die Solidarität der Menschen gründet in der Bewegung der Revolte. [...] Ich empöre mich, also sind wir" (CAMUS in BAYERTZ 1998:40).

Die Wurzeln des Begriffes führen zurück ins Römische Recht, in dem mit *obligatio in solidum* eine spezielle Form der Haftung bezeichnet wurde, nach der jedes Mitglied einer familiären und außerfamiliären Gemeinschaft für die Gesamtheit der existierenden Schulden aufkommen musste und gleichzeitig die Gemeinschaft für die Schulden jedes einzelnen Mitglieds aufzukommen hatte (vgl. BAYERTZ 1998: 11). In diesem Zusammenhang lässt sich der Solidaritätsbegriff im Sinne einer „politisch-sozialen Brüderlichkeit“ (WILDT 1995: 1005) interpretieren. Die ursprünglich rein juristische Bedeutung des Begriffes findet sich z.B. noch in deutschen Zusammensetzungen wie *Solidarobligation* – gemeint ist die unbegrenzte Haftung jedes an einem Geschäft beteiligten Schuldners für eine Gesamtschuld – bzw. *Solidargemeinschaft* – d.h. eine Gemeinschaft wie beispielsweise die Sozialversicherung, in der Lasten und Schäden eines jeden in gleichem Maße, aber von jedem gemäß seiner unterschiedlichen Leistungsfähigkeit getragen werden (vgl. WILDT 1995: 1004f).

Im theologischen Kontext ist der Solidaritätsbegriff unter dem Einfluss der päpstlichen Soziallehre vertreten worden und fand „offenbar seine Verwendung für eine theologi-

⁶ Prof. Dr. phil. KURT BAYERTZ lehrt Philosophie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und hat im Herbst 1994 mit einer Gruppe von Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen eine Konferenz zur Diskussion und Klärung des Solidaritätsbegriffes durchgeführt.

⁷ Das neulateinische Wort ‚solidaritas‘ ist abgeleitet von ‚solidus‘, das mit ‚dicht‘, ‚gediegen‘, ‚fest‘ oder ‚ganz‘ übersetzt werden kann (vgl. WILDT 1995: 1004).

sche Radikalisierung der Idee der kollektiven Schuld in der katholischen Lehre von der Erbsünde“ (WILDT 1995: 1005). Neben dem Begriff der Solidarität erhält in der katholischen Soziallehre vor allem das Wort *Solidaritätsprinzip* eine wichtige Bedeutung als Beschreibung einer „in der menschlichen Natur seinshaft begründeten Wechselbeziehung“ (KERBER 1995: 1015). Damit ist gemeint, dass der Mensch sich als Individuum nur im Kontext der Gesellschaft entwickeln kann, und gleichzeitig kann sich eine Gesellschaft nur unter Berücksichtigung des einzelnen Menschen entwickeln. Menschen sind von Natur aus auf die Gesellschaft ausgerichtet (vgl. KERBER 1995: 1015), was dem von Gott gewollten Zweck gesellschaftlichen Lebens im Sinne eines Wohlergehens aller Beteiligten durch Unterordnung unter ein gesellschaftliches Ganzes und mit Rücksicht auf den Zweck des individuellen und kollektiven Wohlergehens entspricht (vgl. PESCH in KERBER 1995: 1016).

Unter Berufung auf das Gebot der christlichen Nächstenliebe mag es möglich sein, Solidarität im Sinne kollektiver Nothilfe zu fordern. Es stellt sich jedoch die Frage, wie sich dieser Anspruch für Gesellschaften, die sich dem Christentum nicht verbunden fühlen, zu realisieren ist. Wie kann man von Menschen Solidarität fordern, die sich weder freundschaftlich noch familiär oder christlich verbunden fühlen? In diesem Zusammenhang bietet die historische Entwicklung des Solidaritätsbegriffs in der französischen Revolution eine Antwort. 1790 verkündeten die Revolutionäre staatlich bezuschusste Mindestlöhne sowie eine staatliche Subsistenzgarantie bei Arbeitsunfähigkeit sowie 1793 ein Bürgerrecht auf Unterhalt (vgl. STEINVORTH 1998: 55-56). Solidarität wurde damit nicht nur als moralisches, sondern als gesetzlich verankertes und erzwingbares Gerechtigkeitsideal definiert. Mit dieser Solidaritätsidee hat die französische Revolution „dem liberalen Staatsmodell die erste Wunde geschlagen und ihm ein Merkmal des Sozialstaatsmodells aufgezwungen“ (STEINVORTH 1998: 56-57).

In Frankreich trug AUGUSTE COMTE in hohem Maße zu einer weiteren Verbreitung des Solidaritätsbegriffes bei, indem er ihn als „Bezeichnung der moralischen Verbundenheit aller Menschen“ (WILDT 1995: 1006) benutzte und für seine akademische Anerkennung sorgte (vgl. STEINVORTH 1998: 57). Gegen Ende des vorigen Jahrhunderts entwickelte sich unter dem Einfluss der akademisch-philosophischen Diskussion die Bewegung des *Solidarismus*. LEON BOURGEOIS, Jurist und Vordenker der radikalsozialistischen Partei und kurzzeitig französischer Ministerpräsident, ging davon aus, dass sich in der Idee der *solidarité sociale* die wissenschaftliche Idee und die moralische Idee miteinander verbinden würden. Er war der Ansicht, die *solidarité sociale* trete an die Stelle der christlichen Nächstenliebe und der republikanischen Brüderlichkeit und begründe die soziale Verantwortung aller Menschen, in jedem Falle jedoch der Privilegierten, und erfordere entsprechende vertragliche Festlegungen (vgl. WILDT 1995: 1008).

Der Solidaritätsbegriff setzte sich programmatisch zunehmend in den marxistischen Strömungen der Arbeiterbewegung durch, spielte eine wichtige Rolle bei Ansätzen einer emanzipatorischen Erneuerung des marxistischen Denkens im 20. Jahrhundert sowie bei der Studentenbewegung (vgl. WILDT 1995: 1007). Seit den siebziger Jahren des

20. Jh. spielt der Solidaritätsbegriff nicht mehr nur in programmatischen Ansätzen der Gewerkschaften eine wichtige Rolle, sondern wird auch von den Parteien als Grundwert betrachtet. Nach Ansicht von WILDT besteht jedoch die Gefahr, dass der Solidaritätsbegriff leicht zu einem bloßen Schlagwort wird, da der genaue Sinn und Stellenwert für die Parteien umstritten bleibe (vgl. WILDT 1995: 1008).

Der Begriff "Solidarität" lässt sich folgendermaßen erschließen:

1. Er stellt als Vorstellung einer politisch-sozialen Brüderlichkeit einen Grundbegriff der durch die Industrialisierung und die bürgerliche Gesellschaft geprägten Moderne dar und ist historisch mit der Entstehung der Industriegesellschaft sowie mit der Bereitschaft, gegen die Erfahrungen der Ausbeutung, des Unrechts und der Unterdrückung einzutreten, verbunden (vgl. BROCKHAUS 1998c: 371f).
2. Der Begriff beschreibt einen moralisch bzw. religiös begründbaren Anspruch an ein kooperatives Verhalten und ein kollektives Verantwortungsbewusstsein (vgl. BROCKHAUS 1998c: 327). Solidarität stellt die Bereitschaft eines Individuums bzw. einer Gruppe dar, einem anderen Individuum bzw. einer anderen Gruppe bei der Durchsetzung von Rechten zu helfen (vgl. BAYERTZ 1998: 49). In diesem Zusammenhang sind Menschen aufgefordert, soziale Bindungen einzugehen und ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu entwickeln. Gleichzeitig weist Solidarität die Politik auf ihre sozialstaatliche Verantwortung hin.
3. Solidarität lässt sich durch ein mehrdeutiges Prinzip charakterisieren (vgl. GÖBEL/PANKOKE 1998: 463):
 - Als soziales Verhaltensregulativ weist Solidarität auf die anthropologische Veranlagung zu mitmenschlicher Verbundenheit hin.
 - Als Integrationsmuster politischer Systemsteuerung stellt Solidarität eine wohlfahrtsstaatliche Programmformel zur Inklusion sozialer Lagen und die Integration gesellschaftlicher Interessen dar.
 - Als Paradigma einer Gesellschaftstheorie wird Solidarität zur Antwort auf die Frage, wie eine soziale Ordnung dauerhaft und erwartbar etabliert werden kann.

1.1.2 Von der moralischen Verpflichtung zur sozialstaatlichen Garantie

Familiale Netzwerke, Nachbarschaften, Dorfgemeinschaften und konfessionelle Zusammenschlüsse haben sich in Zeiten vorindustrieller Gesellschaften als typische Solidargemeinschaften durchaus bewährt. Mit der Komplexität der sozialen Probleme industrieller Gesellschaften und der sozialen Problematik in Großstädten sind sie jedoch überfordert. NIKLAS LUHMANN weist darauf hin, dass unter den Bedingungen einer technisierten und arbeitsteilig organisierten hochindustriellen Gesellschaft soziale Hilfe nicht mehr durch Normen auf der Ebene zwischenmenschlicher Beziehungen, sondern nur durch Regeln auf der Ebene formal und professionell organisierter Zweckverbände

gesichert werden kann. Gesellschaftliche Institutionen wie familiäre Hilfe, Nachbarschaftshilfe oder christliche Caritas sind nach LUHMANN nicht leistungsfähig, das Pathos des Helfens ist unzeitgemäß und durch die unpathetische und nach abstrakten Regeln arbeitende Sozialbürokratie abzulösen (vgl. LUHMANN in GRUNOW 1995: 261). Nach Ansicht von GRUNOW scheint die Vermutung, dass Solidarität, Selbstorganisation und Selbsthilfe antiquierte Formen der Bewältigung sozialer Probleme seien, durch die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik belegt zu werden (vgl. GRUNOW 1995: 261). Unter diesen Voraussetzungen ist es ein „Erfordernis der Gerechtigkeit“ (BAYERTZ 1998: 39), dass moderne Staaten einen Teil der sozialen Hilfe übernehmen oder „dirigieren“ (PANKOKE 1998b: 252) und jedem ihrer Bürger sozialstaatliche Solidarität zusichern, auf die man sich – im Unterschied zur freiwilligen Wohltätigkeit von Nachbarschaften oder familialen Netzwerken – rechtlich berufen kann.

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Gewährleistung von Gerechtigkeit auf der Grundlage von Gesetzen die auf der Grundlage von moralischen Werten und Brüderlichkeit gebauten Netzwerke vorindustrieller Solidarität schlichtweg ersetzen kann. Bereits gegen Ende 1880 wies die katholische Kirche in den Debatten um die Einführung einer Rentenversicherung in Deutschland darauf hin, dass diese Form gesetzlich-monetärer Absicherung bedenklich sei, weil damit der Kern, der Zusammenhalt innerhalb der Familie – jener Quelle der sozialen Grunderfahrung des Einstehens des einen für den anderen – nachhaltig geschwächt werde, und einer Schwächung der Nächstenliebe gleichkomme (vgl. METZ 1998: 191). SANDEL spricht in diesem Zusammenhang von einem moralischen Nettoverlust, der sich ergeben könne, wenn man Brüderlichkeit durch Gerechtigkeit ersetze (vgl. SANDEL in MUNOZ-DARDÉ 1998: 151).

CAPALDI gibt zu Bedenken, dass mit dem Heranwachsen eines übermächtigen Staates, der unter Berufung auf seine Aufgaben sein verstärktes Eindringen in das Privatleben – mit dem mythischen Pathos einer sozialen Teleologie – rechtfertige, vermittelnde Institutionen untergraben würden, was wiederum die Zunahme dysfunktionaler Familien bewirke (vgl. CAPALDI 1998: 93). KHUSHF geht bei seiner Kritik noch einen Schritt weiter. Er sieht die Gefahr, dass sich ein Trittbrettfahrerproblem etablieren könne, wenn diejenigen, die von der Wohlfahrt profitierten, sich weigerten, ihrer Verpflichtung zur Arbeit nachzukommen und statt dessen von der Arbeit und dem Wohlstand anderer lebten (vgl. KHUSHF 1998: 123).

Solidarität ist seit der Mitte des 20. Jahrhunderts zunehmend zu einem Modebegriff geworden und wird sowohl als emotionaler Leitbegriff als auch im Kontext bürokratischer Pragmatik diskutiert (vgl. METZ 1998: 191). Dies ist nicht verwunderlich. In Zeiten zunehmender gesellschaftlicher Verunsicherung durch Arbeitslosigkeit, knapper werdender finanzielle Ressourcen und Veränderung traditioneller sozialer Netzwerke wie z.B. dörfliche Gemeinschaften und Familien setzt eine Rückbesinnung auf moralische Normen und Werte und die Suche nach verlässlichen Strukturen ein. Nach Ansicht von DENNINGER gehört es zu den notwendigen Funktionen einer modernen Verfassung, der Selbstvergewisserung der Bürger über die geistig-moralischen und sozio-

ökonomischen Elementarbedingungen ihrer gemeinsamen Existenz Ausdruck zu geben (vgl. DENNINGER 1998: 340). Deshalb sei es eine sozialstaatliche Aufgabe, Solidaritätsklauseln in den Verfassungstext aufzunehmen.

Wo anders, wo öffentlicher und deutlicher als in der geschriebenen, jedermann/frau präsentierten und erklärten Verfassung sollte eine Bürgergesellschaft ihre grundlegende Absage an alles Freund-Feind-Denken – denn dies ist der eigentliche Gegenpol zur Solidarität [...] bekunden? (DENNINGER 1998: 341f)

Verfassungen einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Gesellschaft haben die Aufgabe, den Bürgern grundlegende Rechte zu gewähren, die sie vor rechtswidrigen Interventionen staatlicher Macht schützen. „Dem liberalen Credo entspricht eine Verfassung als Bollwerk des Bürgers gegen den Staat.“ (BAURMANN 1998: 370) Nach Ansicht von BAURMANN könnte man die These aufstellen, dass die Aufnahme einer Norm der Mitmenschlichkeit und des Gemeinsinns dieses Verfassungsverständnis in seinem Kern auflöse (vgl. BAURMANN 1998: 370).

Verfassungen verlangen von den Bürgern einer Gesellschaft durchaus ein verfassungskonformes Verhalten und weisen bei Nichterfüllung auf entsprechende Sanktionen hin. Dennoch kann man selbst durch härteste Strafandrohungen keinen Menschen zu solidarischem Handeln zwingen. Dies ist auch den Gesetzgebern bewusst. Ein freiheitlicher Verfassungsstaat ist nur dann möglich, wenn der überwiegende Teil der Bürger eines Staates die Werte und Normen sozialstaatlicher Verantwortung bereits als richtig und sinnvoll anerkennen. Eine Verfassung repräsentiert daher im Prinzip die bereits gelebten Normen und Werte einer Gesellschaft und garantiert jedem Bürger, die Verpflichtung des Staates auf eine Einhaltung dieser Normen und Werte zu achten.

Der Begriff der Solidarität hat in Deutschland inzwischen in Gestalt von Hilfeleistungs-, Schutz- und Förderungspostulaten zunehmend in Rechts- und Verfassungstexten Berücksichtigung gefunden. In der Verfassung Brandenburgs wird z.B. im Artikel 46 festgeschrieben, dass jeder Mensch bei Unglücksfällen, Katastrophen und besonderen Notständen nach Maßgabe der Gesetze zur Nothilfe verpflichtet ist (vgl. DENNINGER 1998: 322).

1.1.3 Das Bundessozialhilfegesetz als Ausdruck sozialstaatlicher Solidarität

Die Bundesrepublik Deutschland wird durch das Grundgesetz⁸ als Verfassungsgesetz und oberste Rechtsquelle zum sozialen Rechtsstaat (vgl. Art. 20 Abs.1 GG) erklärt, in dem die Würde des Menschen unantastbar, zu achten und zu schützen ist (vgl. Art. 1, Abs. 1 GG), jeder Mensch ein Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit unter Beachtung der Rechte anderer (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG) sowie auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit hat (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG).

⁸ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit benutzen wir das Kürzel „GG“ als Akronym für das Grundgesetz.

Der Staat hat demnach die Verpflichtung, in soziale Not geratenen Menschen zu helfen, ihre Notlage würdevoll zu überleben und ihnen die Teilnahme am Leben der Gesellschaft zu ermöglichen, sofern andere Leistungssysteme wie z.B. die Sozialversicherung und die Versorgung bei Gesundheitsschäden nicht zur Verfügung stehen oder nicht greifen (vgl. BRÜHL 1998a: VII).

Als das alte Fürsorgerecht von 1924 auf der Grundlage der Reichsfürsorgepflichtverordnung und den Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge nicht mehr zeitgemäß erschien, wurde das BSHG geschaffen. In dem am 01. Juli 1962 in Kraft getretenen Gesetz wurde der Begriff der *Fürsorge* als Vorstellung einer auf Barmherzigkeit beruhenden Armenfürsorge durch den Begriff der *Sozialhilfe* ersetzt (vgl. BRÜHL 1998a: VII). Seit dieser Zeit ist das BSHG mehrfach modifiziert worden. Die einzelnen Veränderungen lassen im eingeschränkten Rahmen einen Rückblick auf die jeweilige sozialpolitische Ausrichtung des Gesetzgebers zu. Während die Veränderungen in den Jahren 1965, 1969 und 1974 auf eine Verbesserung der Rechte der Hilfebedürftigen hinweisen (vgl. BRÜHL 1998a: VII), sind die Leistungen des BSHG seit 1975 hingegen teilweise deutlich eingeschränkt worden (vgl. KRAHMER 1998: 27-28)⁹.

Besonders nachhaltige Auswirkungen sowohl auf Hilfebedarfsempfänger als auch auf Einrichtungsträger und Dienstleistungsanbieter haben die zum 01.01.1994 – durch das zweite Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms – eingeführte Abkopplung der Regelsatzhöhe von der Realentwicklung der Kosten und die Abkehr vom realen Bedarfsprinzip hin zu einer grundlegenden Begrenzung des Anstiegs der Regelsätze und zu einer prospektiven Finanzierung der Einrichtungsentgelte. Eine weitere finanzielle Entlastung des Staates sollte durch das Sozialgesetzbuch XI mit der Einführung der 1. Stufe der Pflegeversicherung am 01.04.1995 sowie durch das Gesetz zum Inkrafttreten der 2., vollstationären Stufe der Pflegeversicherung zum 01.07.1995 erreicht werden.

Heute hat die Sozialhilfe die Funktion einer allgemeinen Grundsicherung und wird sowohl in Form von Geld und Sachleistungen als auch in Form individueller Betreuung gewährt. Sozialhilfe setzt nur ein, wenn der Bedürftige sich nicht selbst helfen kann und auch keine Hilfe durch andere erhält¹⁰. Grundsatz der Leistungsgewährung ist die Orientierung am individuellen Bedarf.

⁹ KRAHMER weist darauf hin, dass bereits mit dem 1. Haushaltsstrukturgesetz von 1975 Einsparungen eingeleitet worden seien, die dann durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz von 1981, durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20.12.1982, durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22.12.1983 sowie durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23.06.1993 bzw. durch das zweite Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 21.12.1993 zu einer erheblichen Einschränkung der Leistungen nach dem BSHG geführt hätten.

¹⁰ Das Gesetz nimmt speziell im Bereich der *besonderen Lebenslagen* (§§ 28, 29 BSHG) Bezug auf den *Vorrang der Selbst- bzw. Dritthilfe*.

Im Kontext der vorliegenden Arbeit sind die Abschnitte 2 und 3 – Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen – des BSHG von besonderer Bedeutung¹¹. Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen der *Hilfe zum Lebensunterhalt*, die ohne Rücksicht auf die Ursache der Bedürftigkeit ein Existenzminimum garantieren soll, und der *Hilfe in besonderen Lebenslagen*. In den §§39ff wird die Eingliederungshilfe für behinderte oder von Behinderung bedrohter Menschen im Detail beschrieben.

Gem. Artikel 72, 74 Nr. 7 GG liegt die Gesetzgebungskompetenz für das Sozialhilferecht beim Bund. Die Bundesregierung, das Bundesministerium für Gesundheit, aber auch die Landesregierungen sind nach Art. 80 Abs. 1 S.1, 2 GG ermächtigt, eigene Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Rechtsverordnung nach § 47 BSHG (Eingliederungshilfeverordnung) bestimmt u.a. den Personenkreis der Behinderten (§§ 1-5) und definiert Maßnahmen der Eingliederungshilfe (§§ 6-24). Die Durchführung der gesetzlichen Aufgaben hingegen obliegt nach Artikel 83 GG als eigene Aufgabe den Ländern. Sie wird gem. §§ 9, 96 BSHG von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe, den städtischen und Kreissozialämtern sowie den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe – den Landeswohlfahrtsverbänden, Regierungsbezirken, Landschaftsverbänden und der Bundesregierung – wahrgenommen.

1.1.4 Sozialstaatliche Solidarität gegenüber behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen im Bundessozialhilfegesetz

Im Artikel 3 Abs. 3 GG ist festgeschrieben, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf. Eine verbotene Benachteiligung liegt vor, wenn sich die Lage eines Menschen mit Behinderung auf Grund einer unterlassenen Maßnahme im Vergleich zur Situation eines Nichtbehinderten verschlechtert, ohne dass eine Ungleichbehandlung beabsichtigt war (vgl. BVerfG 75, 40 [70] in BRÜHL 1998b: 482).

Als behindert im Sinne der *Heil- und Sonderpädagogik* gelten Personen, die infolge einer Schädigung ihrer körperlichen, seelischen oder geistigen Funktionen soweit beeinträchtigt sind, dass ihre unmittelbaren Lebensverrichtungen oder ihre Teilnahme am Leben der Gesellschaft erschwert werden (vgl. BLEIDICK/HAGEMEISTER 1994: 12). Im *erziehungswissenschaftlichen* Sinne liegt nach Ansicht des DEUTSCHEN BILDUNGSRAATES eine Behinderung vor, wenn Kinder, Jugendliche und Erwachsene in ihrem Lernen, im sozialen Verhalten, in der sprachlichen Kommunikation oder in den psychomotorischen Fähigkeiten so weit beeinträchtigt sind, dass ihre Teilhabe am Leben der Gesellschaft

¹¹ Das BSHG ist in 14 Abschnitte unterteilt: Abschnitt 1: Allgemeines, Abschnitt 2: Hilfe zum Lebensunterhalt, Abschnitt 3: Hilfe in besonderen Lebenslagen, Abschnitt 4: Einsatz des Einkommens und Vermögens, Abschnitt 5: Verpflichtungen anderer, Abschnitt 6: Kostenersatz, Abschnitt 7: Einrichtungen, Arbeitsgemeinschaften, Abschnitt 8: Träger der Sozialhilfe, Abschnitt 9: Kostenerstattung zwischen Trägern der Sozialhilfe, Abschnitt 10: Verfahrensbestimmungen, Abschnitt 11: Sonstige Bestimmungen, Abschnitt 12: Sonderbestimmungen zur Sicherung der Eingliederung Behinderter, Abschnitt 13: Sozialhilfestatistik, Abschnitt 14: Übergangs- und Schlussbestimmungen.

erschwert ist und sie daher besonderer pädagogischer Förderung bedürfen (vgl. DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1973: 32).

Das SGB I nimmt im § 10 Bezug auf die *Eingliederung* von Menschen mit Behinderung. Es stellt körperlich, geistig oder seelisch behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen Hilfen in Aussicht, die notwendig sind, um die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu bessern, eine Verschlimmerung zu verhüten, die Folgen zu mildern und ihnen einen ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Platz in der Gemeinschaft, insbesondere im Arbeitsleben, zu sichern. Die Leistungen zur Eingliederung Behinderter umfassen dabei gem. § 29 SGB I

- medizinische Leistungen: ärztliche Behandlung, Arzneimittel, therapeutische Maßnahmen, körperliche Ersatzstücke;
- berufsfördernde Leistungen: Berufsvorbereitung, Berufsaus- und Weiterbildung, Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche;
- Leistungen zur allgemeinen sozialen Eingliederung: angemessene Schulbildung, Hilfen zur Ausübung einer angemessenen Tätigkeit, Hilfen zur Freizeitgestaltung und zur Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben;
- ergänzende Leistungen: Beiträge zur gesetzlichen Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung, Haushaltshilfe¹².

Da die Sozialleistungen von einer Vielzahl von Sozialleistungsträgern nur in soweit erbracht werden, als in den entsprechenden Gesetzen vorgesehen, und die Leistungspflicht einzelner Leistungsträger von unterschiedlichen persönlichen wie sachlichen Voraussetzungen¹³ abhängig ist, lassen sich keine direkten Rechtsansprüche aus dem Gesetz ableiten¹⁴ (vgl. BRÜHL 1998b: 482f).

Das BSHG stellt einen besonderen Teil des SGB dar. Dies bedeutet, dass das 1. und 10. Buch des SGB auch im Sozialhilferecht Gültigkeit haben, sofern sich aus dem BSHG nichts Abweichendes ergibt. Speziell im 3. Abschnitt, Unterabschnitt 7 des BSHG (§§ 39-47) nimmt der Gesetzgeber Bezug auf die Unterstützung, Förderung und soziale Eingliederung behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen. Gem. § 39 Abs. 1 BSHG haben alle Personen, die nicht nur vorübergehend¹⁵ körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind bzw. gem. Abs. 2 von einer Behinderung bedroht sind, einen Anspruch auf Eingliederungshilfe.

Während Mitbürgern, die von einer wesentlichen und nicht nur vorübergehenden Behinderung bedroht sind, Eingliederungshilfe gewährt werden muss, kann Personen mit

¹² Schwerbehinderte erhalten gem. § 20 SGB I zusätzliche Hilfe der Eingliederung.

¹³ Beispielsweise Mitgliedschaft.

¹⁴ Vgl. hierzu § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB I.

¹⁵ Als „nicht nur vorübergehend“ ist ein Zeitraum von mehr als 6 Monaten anzusehen.

einer leichteren, d.h. vorübergehenden körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung im Bedarfsfalle Eingliederungshilfe als Leistung im Rahmen des Ermessens gewährt werden.

Die Aufgabe der Eingliederungshilfe besteht gem. Abs. 3 darin, eine drohende Behinderung zu verhüten bzw. eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern, eine gesellschaftliche Ausgliederung zu verhindern und Integration zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang soll dem Menschen mit Behinderung die Ausübung eines angemessenen Berufes oder einer adäquaten Tätigkeit ermöglicht werden, um ihn soweit wie möglich von Pflege unabhängig zu machen.

Eingliederungshilfe wird gem. Abs. 4 solange gewährt, wie Aussicht auf Erfolg der Eingliederungshilfe besteht. Dies bedeutet, dass in Zweifelsfällen die Prüfung der Erfolgsaussichten so lange fortgeführt werden muss, bis nachweisbar Maßnahmen der Eingliederungshilfe nicht mehr in Betracht kommen (vgl. BRÜHL 1998b: 512).

Als Maßnahmen sieht das BSHG gem. § 40 u.a. vor:

- Ambulante oder stationäre medizinische Behandlung bzw. ärztlich verordnete Maßnahmen zur Verhütung, Beseitigung oder Milderung der Behinderung,
- heilpädagogische Maßnahmen für Kinder im Vorschulalter,
- Versorgung mit orthopädischen oder anderen Hilfsmitteln sowie mit Körperersatzstücken,
- Hilfen im Rahmen der schulischen Bildung, der Berufsausbildung oder einer angemessenen Tätigkeit der Fortbildung, der Umschulung sowie der Erlangung eines adäquaten Arbeitsplatzes z.B. gem. § 41 zur Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte,
- Hilfe bei der Beschaffung und Erhaltung einer adäquaten Wohnung,
- nachgehende Hilfen zur Sicherung der Wirksamkeit der medizinischen bzw. ärztlich verordneten Maßnahmen sowie der Eingliederung in den Arbeitsmarkt,
- Hilfe zur sozialen Integration.

Im § 44 Abs. 1 BSHG hat der Gesetzgeber festgelegt, dass die Maßnahme spätestens 4 Wochen nach Bekanntwerden des Bedarfs beim zuständigen Sozialhilfeträger unverzüglich vom Sozialhilfeträger durchgeführt werden muss, auch wenn nicht abschließend geklärt ist, ob ggf. ein anderer Kostenträger zuständig ist. Der Gesetzgeber will damit verhindern, dass eine Maßnahme nicht oder nicht rechtzeitig durchgeführt wird¹⁶.

Maßnahmen der Eingliederungshilfe sind nur dann Erfolg versprechend, wenn sie im Kontext einer sorgfältigen Planung und unter Berücksichtigung und im Einvernehmen

¹⁶ Gem. § 102 Abs. 1 SGB X ist der zur Leistung verpflichtete Leistungsträger gegenüber einem Leistungsträger, der auf Grund gesetzlicher Vorschriften vorläufig Sozialleistungen erbracht hat, erstattungspflichtig.

mit allen Beteiligten durchgeführt werden. Der zuständige Sozialhilfeträger ist daher gem. § 46 Abs. 1 BSHG verpflichtet, so frühzeitig wie möglich einen Gesamtplan zur Durchführung der Maßnahme aufzustellen. Sowohl bei der Planung der Maßnahme als auch während der Maßnahme selbst sind nach Abs. 2 BSHG der Behinderte und alle im Einzelfall Beteiligten - also Gesundheitsamt, behandelnder Arzt, Jugendamt etc. - einzubeziehen.

Wegen des Nachrangprinzips der Sozialhilfe (vgl. § 2 Abs. 1 BSHG) sind Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe nur möglich, sofern der behinderungsbedingte Bedarf nicht von einem anderen Sozialhilfeträger erfüllt wird. Dies kann der Fall sein, wenn ein Hilfebedürftiger die persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen für die Leistungsgewährung durch einen anderen Sozialhilfeträger nicht erfüllt, weil er z.B. nicht sozialversichert ist. Im § 43 wird das Nachrangprinzip im Verhältnis zum Hilfesuchenden und seinen Angehörigen hinsichtlich der Eingliederungshilfe jedoch wesentlich gemildert, um eine Behinderung nicht zu einer zu starken finanziellen Belastung des einzelnen und seiner Familienangehörigen werden zu lassen (vgl. BRÜHL 1998b: 495), da die Kosten der Eingliederung behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen nach Ansicht des Gesetzgebers überwiegend solidarisch von der Allgemeinheit getragen werden sollen¹⁷.

¹⁷ Im Jahr 1994 haben die Kostenträger ca. 52,16 Mrd. DM für Leistungen der Sozialhilfe ausgegeben. Der Anteil der Eingliederungshilfe betrug 13,19 Mrd. DM oder 25,3 % (vgl. KRAHMER 1998: 60f). Zu den 1,30 Mio. Leistungsempfängern gehörten 360.448 behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen.

1.2 Subsidiäre Solidarität als Prinzip der Staatsentlastung

In den §§ 10, 93, 95 BSHG sowie § 17 Abs. 3 SGB I ist vom Gesetzgeber festgeschrieben worden, dass bei der Durchführung der gesetzlichen Aufgaben der öffentlichen Träger der Sozialhilfe Kirchen, Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts und die freien Wohlfahrtsverbände zu beteiligen sind.

1.2.1 Historische Entwicklung des Subsidiaritätsbegriffs

Die Grundgedanken der *Subsidiarität* lassen sich auf den abendländischen Kirchenvater und Rhetoriklehrer AURELIUS AUGUSTINUS (354-430) zurückführen, der den antiken Schicksalsgedanken durch die Lehre von den zwei Reichen ersetzte. Damit gelang es ihm, die bisherige Formulierung des Naturrechts in die christliche Lehre zu übertragen. Er sah den christlichen Gott als Urheber sowohl des ewigen Gesetzes, der *lex aeterna*, als auch des Naturrechts, der *lex naturalis*, und des Rechtes für den Bereich des zwischenmenschlichen Zusammenlebens, der *lex humana*. Durch die Verklammerung von Naturrecht und Geschichtstheologie ordnete er Recht und Staat ausschließlich dem Anspruch Gottes unter. Das Gesetz der Nächstenliebe, die *ius caritatis*, ist daher das höchste Gesetz in der Gesellschaft Gottes, der *civitas dei*. (vgl. SCHLÖSSER 2000: 11).

Das *Subsidiaritätsprinzip* ist im eigentlichen Sinne ein von der katholischen Sozialphilosophie begründeter und in die säkulare Staats- und Verfassungslehre eingedrungener Grundsatz, mit dem das Verhältnis der Einzelnen zur Gesellschaft bestimmt wird. Der Subsidiaritätsgedanke gründet sich dabei auf die Überlegung, dass all das, was der Einzelne aus eigenem Vermögen heraus leisten kann, nicht der Gemeinschaft übertragen werden kann. Die Aufgabe der größeren sozialen Einheit besteht demnach eigentlich darin, die kleineren Einheiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben instand zu setzen (vgl. HERZOG 1995) und sie zu unterstützen, ihre Selbsthilfefähigkeit und Selbststeuerungskompetenz zu erweitern. Dies bedeutet, dass Aufgaben, die von gesellschaftlichen Primärgruppen wie Familien oder von Sekundärgruppen örtlicher oder funktionaler Art wie z.B. Gemeinden, Vereinen oder Gewerkschaften übernommen werden können, nicht durch den Staat geleistet werden dürfen. Der Staat hat als umfassende politische Gemeinschaft die Aufgabe, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass gesellschaftliche Sekundär- und Primärsysteme die ihnen im Rahmen der gesellschaftlich Strukturen zugeordneten Aufgaben erfüllen können (vgl. BROCKHAUS 1998d: 327).

Im Jahre 1891 wurde das Subsidiaritätsprinzip erstmals von Papst Leo XIII in der Sozialenzyklika *Rerum novarum* formuliert und fand seine weitere Entwicklung in der zweiten großen Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno* 1931 von PIUS XI, an deren Textfassung die Sozialphilosophen G. GUNDLACH und O. v. NELL-BREUNING wesentlich beteiligt waren. Die *Quadragesimo Anno* stellt eine kritische Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Gesellschaftsentwürfen des Kapitalismus, Kommunismus, Liberalismus und Faschismus dar und stellt ihnen eine ständische Gesellschaft aus kleinen Einheiten als Ideal gegenüber. Eine solche aufzubauen, sollte nicht durch eine Umwälzung,

sondern durch eine Neuordnung auf der Grundlage folgender Regulative geschehen: *soziale Gerechtigkeit* als Regulativ der Gesellschaft und *soziale Liebe* als Regulativ des Individuums (vgl. SCHLÖSSER 2000: 11).

Während das *Solidaritätsprinzip* die Grundsicherung der individuellen Lebensrisiken als gesellschaftliche Aufgabe begründet und als dynamisches Entwicklungsgesetz der Gesellschaft definiert werden kann, beschreibt das *Subsidiaritätsprinzip* als philosophischer Überbau der Gesellschaft sittliche Grundsätze, nach denen die Aufgabenverteilung auf den Ebenen von Individuum und Gesellschaft sowie auf den Ebenen untergeordneter und übergeordneter Organisationen erfolgen soll (vgl. SCHLÖSSER 2000: 11). In der Enzyklika *Mater et Magistra* von 1961 schließlich wurde das ‚prinzipium subsidiaritätis‘ von Papst JOHANNES XXIII endgültig bestätigt (vgl. BROCKHAUS 1998d: 372; HERZOG 1995: 483). Der Papst mahnte eine globale Solidarität an und forderte zugleich, die Probleme der afrikanischen und asiatischen Länder von den Wohlfahrtsverbänden und privaten Initiativen vor Ort im Rahmen einer Hilfe zur Selbsthilfe lösen zu lassen (vgl. SCHLÖSSER 2000: 12).

Obwohl bereits mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 – ganz im Sinne der ordnungspolitischen Prinzipien von Solidarität, Subsidiarität und Pluralität – ein Rahmen geschaffen wurde, der es ermöglichte, auch weltanschaulich andere freie Träger in die Korporation zwischen öffentlicher und freier Fürsorge einzubeziehen (vgl. PANKOKE 1998a: 311), und obwohl im Artikel 23 GG auf das Subsidiaritätsprinzip Bezug genommen wird, lässt sich als Ergebnis der verfassungspolitischen Diskussion in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jh. festhalten, dass weder das Grundgesetz der Bundesrepublik noch eine andere westeuropäische Verfassung das Subsidiaritätsprinzip als Ganzes übernommen haben (vgl. HERZOG 1995: 484).

Seit den achtziger Jahren wird das Subsidiaritätsprinzip wieder intensiver, und teilweise sehr kontrovers diskutiert: einerseits im Kontext der Debatte um die Sozialstaatsreform, andererseits als wichtiges Strukturprinzip beim Aufbau einer europäischen politischen Union (vgl. HERZOG 1995: 484). Obwohl sämtliche europäischen Staaten seither die Notwendigkeit einer Umstrukturierung ihrer Sozialpolitik erkannt haben, versuchen sie auf sehr heterogenen Wegen, dieses Ziel zu erreichen. Während es in Griechenland gar keine Wohlfahrtsverbände gibt¹⁸, und in Großbritannien sowohl die konservative Regierung unter MARGRET THATCHER als auch New Labour mit TONY BLAIR die Eigeninitiative des aktiven Bürgers fordern, wird in Schweden der Wohlfahrtsstaat in keiner Weise in Frage gestellt (vgl. SCHLÖSSER 2000: 14). Prinzipiell haben sich die Mitgliedsstaaten der EU letztlich für eine subsidiäre Ausrichtung der Gemeinschaft entschieden. Vor allem im Bereich des Gesundheitswesens und der sozialen Dienstleistungen ist Subsidiarität inzwischen als eine spezifische Form der Partnerschaft zwischen dem Staat und den freien Wohlfahrtsverbänden konkretisiert worden.

¹⁸ Dort werden subsidiäre Aufgaben von kommerziellen Anbietern übernommen (vgl. SCHLÖSSER 2000: 14).

1.2.2 Das Subsidiaritätsprinzip unter Modernisierungsdruck und die Forderung nach Qualität in sozialrehabilitativen Einrichtungen

Die gesetzliche Manifestierung des Subsidiaritätsprinzips hat dazu beigetragen, dass in den Alten- und Pflegeheimen ca. 65 % aller Plätze und in der Behindertenhilfe sogar ca. 80 % von der Freien Wohlfahrtspflege bereitgestellt werden (vgl. MÜNDER 1998a: 177). Die Träger der freien Wohlfahrtspflege sind inzwischen als dritter Sozialpartner zu einem wichtigen Dienstleistungsanbieter geworden (vgl. KUPPER in BOCK 1996: 18), der dazu beiträgt, dass

1. die Primärnutzer, also Kinder, alte Menschen und Menschen mit Behinderung nicht ausschließlich auf die Angebote öffentlicher Träger der Sozialhilfe angewiesen sind, sondern auf freigemeinnützige Träger zurückgreifen können, die in Wettbewerb miteinander stehen und teilweise unbürokratischer und direkter helfen;
2. der Staat entlastet wird und sich intensiver auf seine Primäraufgaben konzentrieren kann;
3. der Aspekt der sozialen Nähe eine Aufwertung erfährt (vgl. PANKOKE 1995b: 54).

Den zweiten Effekt sieht MENNINGER geradewegs als eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips:

Die klare Trennung zwischen der Planungs-, Gewährleistungs- und Finanzierungsverantwortung des Staates und einem breiten Spektrum nicht-staatlicher Anbieter, die wettbewerblichen Bedingungen unterliegen [...], sichert für die Öffentliche Hand Effizienz und Wirtschaftlichkeit sozialer Leistungen. Sie ist auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Staat seinen hoheitlichen Aufgaben nachkommen kann und sein Handeln sich ausschließlich an sachlichen Kriterien orientiert. Die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet: So viel Staat wie nötig und so wenig Staat wie möglich. Staatliches Handeln, das sich auf Kernaufgaben konzentriert - insbesondere hoheitliche Aufgaben, führt zu einem leistungsfähigen und starken Staatsgefüge, das seine Funktion als Garant eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates voll und ganz zu erfüllen mag. (MENNINGER 2000: 4-5)

Der dritte Effekt ist von besonderer Bedeutung. Die Entwicklung einer „subsidiären Solidarität“ (PANKOKE 1995b: 54) verknüpft die über Geld, Recht und Macht generalisierten Sicherungen wohlfahrtsstaatlicher Solidarpakte mit dem Subsidiaritätsprinzip und wertet soziale Nähe auf, indem der liberale Schutz des Eigenen zur Basis der solidarischen Sorge für den Anderen wird. In diesem Sinne bedeutet subsidiäre Solidarität, dass familiäre, lokale und kulturelle Solidargemeinschaften nicht nur in ihrem *Eigensinn* geschützt werden, sondern auch durch *Subsidien* aus öffentlichen oder privaten Mitteln unterstützt werden müssen (PANKOKE 1995b: 54).

Subsidiäre Solidarität ist in diesem Zusammenhang ein spannungsgeladenes Prinzip, das eine intermediäre Doppelbindung der Wohlfahrtsverbände erfordert. Seitens der Kostenträger sind die Verbände auf die Steuerungsmodi moderner Systemrationalität im Sinne generalisierter Medien wie Recht, Geld und Macht angewiesen. In Relation zu den betroffenen, in soziale Not geratenen Primärnutzern spielt der Steuerungsmodus der Solidarität eine entscheidende Rolle, da er sich auf partikuläre Potentiale – d.h. soziale

Nähe, Netzwerke, Wert und Sinn sowie Sensibilität und Engagement – bezieht (vgl. PANKOKE 1995b: 54).

Das bis ca. Mitte der 90er Jahre im BSHG geregelte, korporatistische Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern hat mit den Änderungen des § 93 BSHG zum 01.08.1996 nachhaltige Veränderungen erfahren. Seit dem 01.01.1999¹⁹ müssen gemäß § 93 BSHG (Leistungsvereinbarung) und §§ 78a-78g KJHG (Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung) alle sozialrehabilitativen Einrichtungen, die Eingliederungshilfe erbringen und mit dem Träger der Sozialhilfe abrechnen wollen, Vereinbarungen bezüglich folgender Punkte abschließen (vgl. BRÜHL 1998a: 35):

- Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen;
- Vergütung, die sich aus Pauschalen und Beträgen für einzelne Leistungsbereiche zusammensetzt;
- Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen.

Weiterhin müssen die Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 Nr. 1-5 SGB IX gemeinsame Empfehlungen zur Sicherung und Weiterentwicklung der *Qualität der Leistungen*, insbesondere zur barrierefreien Leistungserbringung, sowie für die Durchführung *vergleichender Qualitätsanalysen* als Grundlage für ein *effektives Qualitätsmanagement* der Leistungserbringer vereinbaren. Darüber hinaus müssen die Erbringer von Leistungen ein Qualitätsmanagement sicherstellen, das durch zielgerichtete und systematische Verfahren und Maßnahmen *die Qualität der Versorgung gewährleistet und kontinuierlich verbessert*.

Die bislang im § 93 Abs. 1 festgeschriebene Privilegierung der freien Träger gegenüber privat-gewerblichen Anbietern kommt in der Novellierung des § 93 BSHG nicht mehr vor. Der Gesetzgeber wirkt damit dem als „bilaterales Kartell“ (WOHLFAHRT 2003: 14) beschriebenen, neokorporatistischen Arrangement zwischen Sozialhilfeträgern und Sozialversicherungsträgern einerseits und dem Wohlfahrtskartell andererseits entgegen (vgl. MONOPOLKOMMISSION in WOHLFAHRT 2003: 14). Nunmehr sind freigemeinnützige und privatwirtschaftliche Träger im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit bei gleichem Inhalt, Umfang und gleicher Qualität der Leistung gleichgestellt. Die bisher korporatistischen Beziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern sind somit durch eine eindeutige Marktorientierung (vgl. MÜNDELER 1998a: 178, 180) und eine wettbewerbliche Rahmenordnung ersetzt worden. Während durch diese Neuordnung zunächst *Entgeltregelungen* zur Sicherung von Qualitäts- und Leistungsstandards gesetzt wurden, wird nunmehr zunehmend *Wettbewerb* zur Grundlage der Sicherung der Qualitäts- und Leistungsstandards (vgl. § 93 BSHG; §§ 77, 78a-78g KJHG; §§ 80 SGB XI). Der *Preiswettbewerb* bei der Erstellung sozialrehabilitativer Dienstleistungen wurde um den *Qualitätswettbewerb* erweitert, um Qualitätseinbrüchen im Kontext der Verknappung finan-

¹⁹ Der Gesetzgeber hatte eine Übergangszeit zur Umsetzung des Gesetzes bis zum 01.01.1999 eingeräumt.

zieller Ressourcen entgegenzuwirken (vgl. WOHLFAHRT 2003:15). Darüber hinaus sollen festgelegte und dokumentierte Qualitätsstandards sowie ein Qualitätswettbewerb die Stellung des Leistungsberechtigten, als Letztnachfrager, stärken und ihm Informationen über den Leistungsanbieter ermöglichen (vgl. WOHLFAHRT 2003:15).

Die im Zuge der Novellierung des BSHG notwendige Implementation von Qualitätsmanagement im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit verfolgt dabei drei Ziele: Sie soll zu Kosteneinsparungen führen, die Qualität der angebotenen Dienste sichern und eine nachhaltige Kundenorientierung fördern. Mit der Einführung eines Qualitätsmanagements in sozialrehabilitative Organisationen strebt die Sozialpolitik nach Ansicht von TIETZ primär keine Verbesserung der Personalisations- und Sozialisationshilfen für Klienten an, sondern ist – im Kontext rezessiver Wirtschaftssituation und finanzieller Engpässe – *ausschließlich* an Strategien der Kosteneinsparung interessiert (vgl. TIETZ 2000: 159).

BRÜCKERS sieht die Gefahr, dass die im BSHG formulierte und von der Politik gelegentlich beschworene Partnerschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege zunehmend zu einem Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis „mutiert“ (BRÜCKERS 2003: 8), in dem der öffentlichen Seite einer Koordinations- und Steuerungsfunktion zufällt, die sie zur Sicherung ihres Leistungsauftrags benötigt (vgl. BRÜCKERS 2003: 8). PANKOKE stellt schließlich die Frage, ob der Modernisierungsprozess dazu führen wird, dass sich das traditionelle Profil und Proprium wertgemeinschaftlicher Träger abschleift, oder ob es im Kontext von Modernisierungsschwellen und -krisen zu einer Weiterentwicklung im Sinne erweiterter Reflexivität kommt (vgl. PANKOKE 1995b: 56). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die zweimalige Novellierung der §§ 93 ff BSHG dem Anspruch, das Verhältnis zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer neu zu regeln und über prospektiv zu vereinbarende Entgelte eine effizientere Kostensteuerung zu erreichen, bisher nur bedingt gerecht geworden ist (vgl. MAAS 2003: 4).

Im Kontext der inzwischen auf europäischer Ebene nachhaltig geforderten Nutzerorientierung plant die Bundesregierung im Jahr 2004 die Einführung des SGB XII. Demnach hat der Sozialhilfeträger hat gem. § 70 Abs. 2 Vereinbarungen vorrangig mit Trägern abzuschließen, deren Vergütung nicht höher ist als die anderer Träger. Dadurch wird der Sozialhilfeträger grundsätzlich legitimiert und verpflichtet, einen Preisvergleich zwischen Anbietern der Privat- und der Sozialwirtschaft vorzunehmen und bei Leistungen mit gleichem Inhalt, Umfang und Qualität grundsätzlich den kostengünstigsten Anbieter zu berücksichtigen. Gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB XII soll Einrichtungswünschen des Leistungsempfängers nur noch dann entsprochen werden, wenn mit der Einrichtung eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen wurde. Die Vereinbarungen müssen dabei den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen und die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte angemessen berücksichtigen. Bisher galten als leistungsfähig nur Einrichtungen, die im Rahmen der Kostensätze fachgerechte Hilfen erbringen und mit einer wirtschaftlich überlebensfähigen Be-

gungsquote rechnen konnten. Nunmehr geraten diese Aspekte in ein Spannungsverhältnis mit der Finanzkraft der öffentlichen Haushalte.

Im neuen SGB XII soll ferner die Einführung eines persönlichen Budgets für den Bereich der Eingliederungshilfe geregelt werden. Der Gesetzgeber verspricht sich davon eine Erweiterung der Selbstbestimmungskompetenz und Autonomie von Menschen mit Behinderung. Die bisher vorliegenden Gesetzesentwürfe werden von Funktionären der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege mit großer Skepsis betrachtet (vgl. MAAS 2003: 4).

Es bleibt abzuwarten, ob die etwaige Einführung eines persönlichen Budgets [...] zu reinen Sparmaßnahmen verkommt oder ob es wirklich gelingt, Gleichsetzung durchzusetzen, Selbstbestimmung zu ermöglichen und Teilhabe zu verwirklichen (MAAS 2003: 5)

Dem Sozialhilfeträger wird durch das SGB XII eine höhere Steuerungs- und Kontrollkompetenzen z.B. bezüglich der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung eingeräumt. Dies muss nicht zwangsläufig nachteilig sein. Kritisch zu bewerten ist jedoch, dass gleichzeitig sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch die Wahlfreiheit der Leistungsempfänger, d.h. der Menschen mit Behinderung, nachhaltig beschnitten werden. Diesbezüglich ist ein umfassender Diskurs sowohl innerhalb der Verbände und ihrer Mitgliedsorganisationen als auch zwischen den Wohlfahrtsverbänden, den Kostenträgern und der Politik notwendig. Dabei sind konstruktive Lösungen zu finden, die auch in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen zu einer Verbesserung und Sicherung der Lebensqualität von Menschen mit Behinderung beitragen.

1.3 Sozialrehabilitative Organisationen zwischen Markt und Staat

Die Träger der freien Wohlfahrtspflege sind als dritter Sozialpartner zu einem wichtigen Dienstleistungsanbieter geworden. Vor allem im Bereich der sozialrehabilitativen Arbeit werden ca. 80 % aller Plätze von der Freien Wohlfahrtspflege bereitgestellt. Wir wollen im nachfolgenden Kapitel eine Standortbestimmung sozialrehabilitativer Organisationen als Teilbereich der Sozialwirtschaft vornehmen.

1.3.1 Begriffsdefinition „Organisation“

ADORNO geht davon aus, dass Organisationen ein bewusst geschaffener und gesteuerter Zweckverband sind (vgl. ADORNO in MÜLLER-JENTSCH 2003: 14), während LUHMANN dies nachhaltig in Frage stellt und Organisationen als nichtkalkulierbare, unberechenbare historische Systeme beschreibt (vgl. LUHMANN 2000: 9). COLEMAN weist auf die Akteurseigenschaft von Organisationen hin, die seines Erachtens ein Ergebnis von Modernisierungsprozessen ist und sich in der Rechtskonstruktion der *juristischen Person* manifestiert. Die Wirkungs- und Handlungsfähigkeit beruhe dabei auf der synergetischen Nutzung individueller Ressourcen der beteiligten Akteure (vgl. COLEMAN in MÜLLER-JENTSCH 2003: 18). MÜLLER-JENTSCH versteht unter Organisation das planmäßige, koordinierte und zielorientierte Zusammenwirken von Menschen zur Erstellung eines gemeinsamen materiellen oder immateriellen Produktes, z.B. einer Dienstleistung, eines Artefaktes, einer kommunizierbaren Idee oder einer Darbietung (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 12), und klassifiziert Organisationen nach *Arbeitsorganisationen, Unternehmensorganisationen, Unternehmensnetzwerke und Interessenorganisationen* (MÜLLER-JENTSCH vgl. 2003: 34).

Wir orientieren uns im Kontext der vorliegenden Arbeit an einer systemtheoretischen Betrachtung von Organisationen. Demnach sind Organisationen sich selbst steuernde und organisierende, offene, soziotechnische Systeme, die über materielle, soziale und kulturelle Wechselbeziehungen mit ihrer Umwelt kommunizieren²⁰. Erfolgreiches, intraorganisationales Managementhandeln bestimmt sich dabei über den Informationszugang und die Analysierbarkeit der Umwelt im Zusammenhang mit der Informationsbeschaffung, der Informationsverarbeitung und erfolgreichem Lernen. Die Aufgabe des Managements besteht primär darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Evolutionsprozess sowie die Erweiterung der Selbststeuerungskompetenz der Akteure der Organisation konstruktiv beeinflussen.

²⁰ Die Definition des Organisationsbegriffes ist sehr kurz gehalten, da wir an anderer Stelle der vorliegenden Arbeit Organisationen ausführlicher beschreiben (vgl. Kapitel 3.4).

1.3.2 Begriffsdefinition „Sozialwirtschaft“

Leistungen zur Heilung, Unterstützung, Förderung und Bildung von Menschen werden in Deutschland von einem breiten Spektrum verschiedener Anbieter mit unterschiedlichen, teilweise divergierenden Interessen vollzogen. Als Idealtypen dieses Spektrums beschreiben OLK, RAUSCHENBACH und SACHBE die folgenden vier Sektoren

- den *Markt* im Sinne gewerblicher Unternehmen;
- den *Staat* im Sinne öffentlicher Verwaltungen;
- den *Dritten Sektor* im Sinne eines intermediären Bereiches, der keinem der drei anderen Sektoren zuzuordnen ist;
- die *Familienhaushalte* im Sinne informeller Gemeinschaften.

Während der *Markt* sich durch Wettbewerb, größtmögliche Freiheit bei der Güterproduktion und -nachfrage und eine monetäre Gewinnmaximierung kennzeichnet, ist der *Staat* von hierarchisch durchgesetzten Entscheidungen geprägt, um eine hohes Maß an sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit zu schaffen und eine flächendeckende Versorgung der gesamten Bevölkerung mit sozialen Dienstleistungen zu gewähren. *Intermediäre Organisationen* verfügen über keine eigene Handlungslogik, sondern kombinieren in jeweils spezifischer Weise Staat, Markt und informelle Gemeinschaften. *Informelle Gemeinschaften* schließlich wie z.B. familiäre Haushalte oder Nachbarschaften begründen sich durch reziproke Beziehungen zur Optimierung von Solidarität im Kontext kollektiver Werte und Normen (vgl. OLK/ RAUSCHENBACH /SACHBE 1995: 17).

Entgegen dieser Auffassung von OLK/ RAUSCHENBACH /SACHBE unterteilt die jüngere sozialwissenschaftliche Forschung die Gesamtheit der Leistungserbringer nur in *drei Sektoren* (vgl. ALEMANN 1996: 2). Während der *Staat* mit seinen hoheitlichen Aufgaben als *Erster Sektor* beschrieben wird, gilt der *Markt* mit seiner *primär* monetären Gewinnorientierung als *Zweiter Sektor*. Der Bereich *zwischen* Markt und Staat, in dem es *primär* weder um monetären Gewinn noch um hoheitliche Verwaltung geht, wird als intermediärer Bereich oder als *Dritter Sektor* bezeichnet.

Der Begriff *Sozialwirtschaft* ist auf die Umbenennung der ehemaligen „Hilfskasse Bankgesellschaft mbH“ in die „Bank für Sozialwirtschaft GmbH“ im Jahre 1970 zurückzuführen (vgl. GRUNWALD 2001: 1794). Während bis Anfang der 90er Jahre häufig die Unterschiede zwischen sozialen und marktwirtschaftlichen Organisationen mit weltanschaulich geprägten, historischen oder sozialpolitischen Argumenten postuliert wurden, lehnt der Begriff *Sozialwirtschaft* marktwirtschaftliche Zielsetzungen und Rahmenbedingungen nicht mehr grundsätzlich ab. Er versucht vielmehr, erwerbswirtschaftliche und marktwirtschaftliche Organisationen anhand gemeinsamer Merkmale als *zielgerichtete, umweltabhängige, produktive* und *soziale Systeme* zu charakterisieren (vgl. SCHWARZ/PURTSCHERT/ GIROUD in GRUNWALD 2001: 1794).

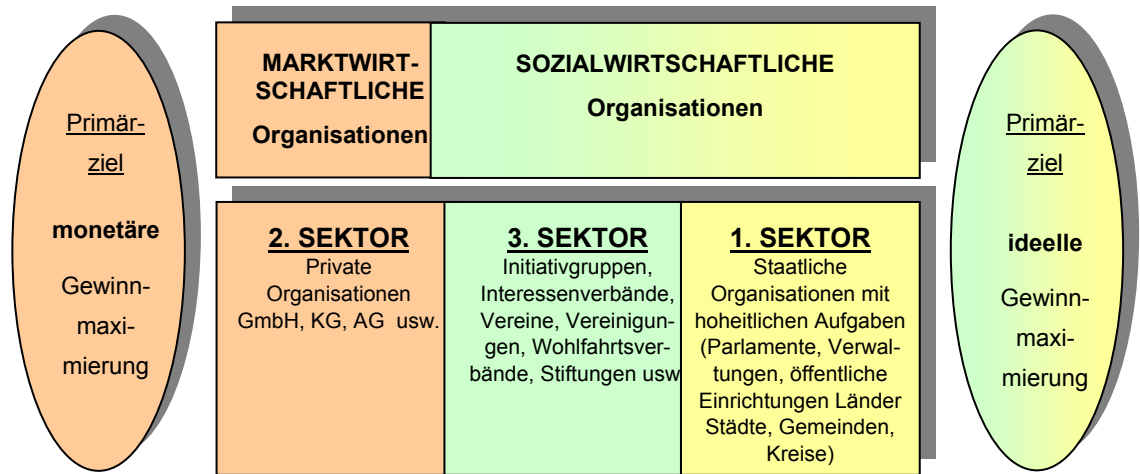


Abbildung 1: Marktwirtschaftliche und sozialwirtschaftliche Organisationen im Überblick

Unter dem Begriff *sozialwirtschaftliche Organisationen* werden sowohl staatliche als auch Organisationen des intermediären Bereiches subsumiert. Die Aufgabe sozialwirtschaftlicher Organisationen besteht darin, professionelle soziale Dienstleistungen zu erbringen²¹, die unter Effektivitäts- und Effizienzaspekten beschreibbar und evaluierbar sein müssen (vgl. MAELICKE in GRUNWALD 2001: 1794).

1.3.3 Begriffsdefinition „Dritter Sektor“

Da wir im Rahmen der vorliegenden Arbeit ausschließlich Dritt-Sektor-Organisationen fokussieren, unterziehen wir diese Organisationen zwischen Staat und Markt einer intensiveren Betrachtung²². Der Begriff „Dritter Sektor“ etablierte sich bereits in den 70er Jahren als Ergebnis der empirischen Sozialforschung in den USA für den Bereich zwischen gewinnorientierten, privaten Unternehmen und Staatsverwaltungen (vgl. STRACHWITZ 1997: 5). Obwohl in einigen europäischen Ländern wie Deutschland der Begriff „Dritter Sektor“ bereits seit Mitte der 80er Jahre Beachtung findet, führte erst das 1990 gestartete und international angelegte, vergleichende Forschungsprojekt an der Johns Hopkins University Baltimore, USA (vgl. Kapitel 1.3.5), zu einer auf internationaler Ebene nachhaltigen Auseinandersetzung mit diesem Bereich.

Es gestaltet sich schwierig, eine allgemeingültige und verbindliche Definition vorzunehmen. Während z.B. im Vereinten Königreich durch den Begriff „Voluntary Sector“ die unvergütete, freiwillige Tätigkeit als besonderes Merkmal fokussiert wird, heben deutsche Begriffe wie „Gemeinnütziger Sektor“ und „Non-Profit-Sektor“ eher auf die nicht monetäre Gewinnerzielung ab. Auf der internationalen Ebene zwischenstaatlicher

²¹ U.a. mit dem Ziel der Verselbständigung der Nutzer, d.h. der Aufhebung der Notwendigkeit subsidiär erbrachter Solidarität durch die (Re-) Aktivierung intrafamiliärer Bezugssysteme.

²² Vgl. zum Folgenden KÜHL/SCHMIDT 1996, Kapitel 1.3.3, 1.3.4.1 und 1.3.4.2 in revidierter Fassung.

Organisationen, wie der UNO, wird hingegen von „Non-Government-Organisationen“ gesprochen (vgl. STRACHWITZ 1997: 6).

Nach Ansicht von SEIBEL gestaltet sich eine verbindliche Definition schwierig, da der Dritte Sektor keinen eigenen institutionellen Typus aufweist, der nicht auch in anderen Sektoren bekannt wäre, und über keine typischen Steuerungsmechanismen verfügt (vgl. SEIBEL 1992: 24). Im Gegensatz dazu beschreibt REICHARD als prägendes Handlungsmuster von Organisationen des Dritten Sektors *Solidarität* im Sinne altruistischer und wechselseitiger Hilfsorientierung (vgl. REICHARD 1988: 364f). Da *Solidarität* als gemeinsamer Nenner zur Kennzeichnung von Dritt-Sektor-Organisationen jedoch nicht ausreicht, führt REICHARD weitere signifikante Merkmale an:

- hinreichende Autonomie vor externen Einflüssen z.B. des Staates;
- am Gemeinwohl orientierte Sachziele, die auf einem erkennbaren öffentlichen Interesse basieren;
- informale, mitgliedschaftliche Strukturen;
- Freiwilligkeit / Ehrenamtlichkeit des überwiegenden Teils der Mitglieder der Organisation;
- solidarisches Handeln gegenüber Mitgliedern und Klienten in Abgrenzung zum bürokratischen bzw. marktlichen Verhalten;
- direktes Handeln über ein reziprokes Austauschverhältnis und nicht über einen anonymen Markt (vgl. REICHARD 1988: 364).

REICHARD weist einschränkend darauf hin, dass nicht jede Organisation im Dritten Sektor durch alle der zuvor genannten Merkmale geprägt ist. Für eine Zuordnung zum Dritten Sektor reicht es seiner Ansicht nach jedoch aus, wenn die genannten Merkmale *überwiegend* erkennbar sind (vgl. REICHARD 1988: 364). Als Definition schlägt REICHARD vor:

Institutionen des Dritten Sektors sind also zusammengefasst idealtypisch (teil-)autonome Nonprofit-Organisationen mit eher informalen, mitgliedschaftlichen, voluntaristischen Strukturen, einer deutlichen Solidaritätshaltung und direkten, reziproken Tauschbeziehungen. (REICHARD 1988: 364)

SCHWARZ/PURTSCHERT/GIROUD schlagen eine noch detailliertere Definition vor. Sie bezeichnen Gebilde zwischen Staat und erwerbswirtschaftlichen Unternehmen als Nonprofit-Organisationen (NPO), die

- a) grundsätzlich **von Privaten** (Personen, Betrieben, anderen NPO) **getragen** werden, die in der juristischen Form des **Vereins oder der Stiftung** (seltener der Genossenschaft) konstituiert sind oder durch Gesetz als **Selbstverwaltungs-Körperschaften** (meist mit Pflichtmitgliedschaft) geschaffen werden;
- b) als Gebilde/Systeme selber keine erwerbswirtschaftlichen Zwecke verfolgen, sondern **als Auftrag ('Mission') die Erbringung spezifischer Leistungen zur Deckung eines bestimmten Bedarfes** abgrenzbarer Leistungsempfänger haben [...];
- c) entweder **mitgliedschaftlich strukturiert** sind und zum Zweck die 'Bearbeitung' der Interessen und Bedürfnisse der Mitglieder haben (Selbsthilfe-Organisationen);

- d) oder **Leistungen an Dritte abgeben im Sinne von Hilfe**, Unterstützung, Förderung aufgrund eines ethisch begründeten Auftrags (z.B. Wohlfahrts-/Karitativ-Organisationen). [...]
- e) die Interessen ihrer Mitglieder oder Klienten gegenüber dem Staat und anderen Organisationen vertreten (**Interessenvertretung, Lobbying**);
- f) alle durch **ehrenamtliche Mitarbeit** von Mitgliedern oder engagierten Personen in den obersten Organen (z.B. Vorstände, Stiftungsräte) gekennzeichnet sind. [...] (SCHWARZ/ PURTSCHERT/GIROUD 1995: 17; Hervorhebungen im Original).

Im Zusammenhang mit Überlegungen zum Controlling in Nonprofit-Organisationen schlägt HORAK folgende Definition von *Nonprofit-Organisation* vor:

Eine Nonprofit-Organisation ist ein zielgerichtetes, produktives, soziales, offenes, dynamisches, komplexes System, dessen Ziel die Befriedigung von Bedürfnissen verschiedener Interessengruppen ... durch die Erbringung von Sach- und, in dominierendem Ausmaß, Dienstleistungen ist, wobei eventuell erzielte Gewinne [...] nicht an Organisationsmitglieder (Eigentümer, Mitarbeiter etc.) verteilt werden dürfen. (HORAK 1993: 18; im Original kursiv)

HORAK ergänzt seine Definitionen dahingehend, dass es durchaus legitim sei, Gewinne zu erzielen, sofern diese nicht an Organisationsmitglieder ausgezahlt würden.

STRACHWITZ fasst die wesentlichen Merkmale von Organisationen des Dritten Sektors in folgenden sieben Thesen zusammen (vgl. STRACHWITZ 1997: 8-9):

These 1: Die Organisation muss eine formale Struktur haben.

Das bedeutet: Sie muss zumindest ein rudimentäres Regelwerk haben. In Deutschland ist dieses Charakteristikum im Wesentlichen dann erfüllt, wenn es sich um eine juristische Person im Sinne des Gesetzes handelt. Demgemäß bleiben informelle oder nur kurzfristige Zusammenschlüsse dem reinen Privatbereich zugeordnet.

These 2: Die Organisation muss privatrechtlich verfasst sein.

Das bedeutet: Sie darf institutionell nicht zum Staatsbereich²³ gehören.

These 3: Die Organisation darf keine Gewinne an Mitglieder, Treuhänder usw. ausschütten.

Das bedeutet nicht, dass ein Unternehmen des Dritten Sektors grundsätzlich keine Gewinne erwirtschaften darf. Diese Gewinne dürfen allerdings nur für die Verwirklichung anderer Teilziele eingesetzt werden.

These 4: Die Organisation muss durch Satzung und in der Praxis autonom sein.

Das bedeutet: Die Regelung ihrer Angelegenheiten, einschließlich der Bestellung und Tätigkeit von Führungskräften muss durch die eigene Satzung geregelt sein.

²³ Unter Staat bzw. Staatsbereich ist durchweg die öffentliche Hand auf allen Ebenen unseres Verfassungssystems, also Europäische Union, Bund, Länder und Gemeinden, einschließlich öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Anstalten und dergleichen zu verstehen.

These 5: Die Organisation muss über eine gewisses Maß an Freiwilligkeit verfügen.

Das bedeutet, dass eine Zwangsmitgliedschaft ausgeschlossen wird. Auch sonst sollte ein Grad an Freiwilligkeit erkennbar sein, jedoch nicht unbedingt eine Finanzierung ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen.

These 6: Die Organisation ist primär keine Religionsgemeinschaft.

Diese Beschränkung ist nicht ein grundsätzliches Charakteristikum, sondern bildet eine definitorische Beschränkung für die Zwecke des Projekts, die aufgrund der weit auseinander liegenden Situationen in einzelnen Vergleichsländern für notwendig erachtet wurde.

These 7: Die Organisation darf nicht politisch sein.

Dies bedeutet nicht, dass Politikbeeinflussung oder politische Arbeit im vorparlamentarischen Raum nicht zu ihren Aufgaben gehören darf. Es geht vielmehr um die Ausgrenzung von politischen Parteien.

SALAMON/ANHEIER gelangen im Kontext des Johns Hopkins Projektes zur vergleichenden Erforschung des Dritten Sektors zu einer Beschreibung ähnlicher Merkmale wie STRACHWITZ (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999: 9). Organisationen im intermediären Bereich kennzeichnen sich demnach durch:

- einen institutionellen Aufbau sowie öffentliche Präsenz
- eine institutionelle Trennung vom Staat
- Autonomie bezüglich der Kontrolle ihrer Geschäfte
- keine Gewinnerorientierung
- freiwillige Mitgliedschaft
- auf ehrenamtliches Engagement sowie auf Spenden und Sponsorenmittel bezogen.

Die Begriffe „Dritter Sektor“, „Nonprofit Sektor“ und „intermediärer Sektor“ bzw. „intermediäre Organisation“ werden in dieser Arbeit äquivalent verwendet. Im Allgemeinen wählen wir den Begriff *Dritter Sektor*. Darüber hinaus orientieren wir uns an den Begriffen der jeweils zitierten Autoren.

Die wichtigsten Merkmale einer Dritt- Sektor Organisation sind aus unserer Sicht:

- (Teil-) Autonomie vor externen Einflüssen;
- Orientierung am Gemeinwohl;
- solidarisches Handeln gegenüber Klienten, in Abgrenzung zu bürokratischem oder marktwirtschaftlichem Verhalten;

- private Trägerschaft;
- Erbringung spezifischer (Dienst-)Leistungen an Dritte zur Deckung eines Bedarfs;
- ehrenamtliche Mitarbeit, besonders in den obersten Leitungsebenen;
- Interessenvertretung der Klienten sowohl gegenüber dem Staat als auch dem Markt und anderen Organisationen.

Dritt-Sektor-Organisationen sind ein fester Bestandteil unserer Organisationskultur. Staat, Markt und informelle Systeme stellen demgegenüber die Eckpunkte dar, die den Dritten Sektor markieren.

1.3.4 Zur Entstehung des Dritten Sektors – Staats- und Marktversagen

Wir haben bisher versucht, den Dritten Sektor aus der Perspektive einer begrifflichen *Definition* zu beschreiben. Wir wollen nunmehr der Frage nachgehen, welche *Faktoren zur Entstehung* des Dritten Sektors beitragen.

1.3.4.1 Organisationsformen des Dritten Sektors

Bezogen auf die Rolle, die Staat und Kommunen bei der Entstehung von Dritt-Sektor-Organisationen einnehmen oder eingenommen haben, spricht SEIBEL von *gewachsenen* und *gewollten* Institutionen. Während verschiedene Wohlfahrtsverbände, Stiftungen, Vereine und Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Zutun des Staates entstanden sind, ja sogar teils ausdrücklich als Alternative zu staatlichen Einrichtungen geplant wurden – diese Einrichtungen werden von SEIBEL als *gewachsene* Institutionen bezeichnet – entstanden andererseits öffentliche Unternehmen, Anstalten des öffentlichen Rechts und ausgelagerte Verwaltungseinheiten durch Verselbständigung von Trägern öffentlicher Aufgaben. SEIBEL sieht diese Einrichtungen als staatlich *gewollte Dritt-Sektor-Organisationen* (vgl. SEIBEL 1992: 39f).

Auch SCHWARZ/PURTSCHERT/GIROUD typologisieren unterschiedlichen Organisationen im Dritten Sektor. Die nachfolgende Tabelle zeigt Ausschnitte einer Aufstellung im Rahmen des „Freiburger Management-Modells für Non-Profit-Organisationen“. In dieser Aufstellung wird besonders deutlich, wie breit das Spektrum des hier beschriebenen Dritten Sektors ist.

Tabelle 1: Typologie des Dritten Sektors (vgl. SCHWARZ/PURTSCHERT/GIROUD 1995: 19)

Trägerschaft		Beispiele
Staatliche NPO	Gemeinwirtschaftliche NPO	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Verwaltungen • Öffentliche Betriebe
Halbstaatliche NPO	Öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungs-Körperschaften	<ul style="list-style-type: none"> • Kammern • Sozialversicherungen
	Wirtschaftliche NPO	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsverbände • Arbeitnehmerorganisationen • Berufsverbände • Konsumentenorganisationen
	Soziokulturelle NPO	<ul style="list-style-type: none"> • Sportvereine • Freizeitvereine • Kirchen, Sekten
Private NPO	Politische NPO	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Parteien • Natur-, Heimat-, Umweltschutzorganisationen • Politisch orientierte Vereine • Organisierte Bürgerinitiativen
	Soziale NPO	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfsorganisationen und Dienstleistungsbetriebe für Kranke, Betagte, Behinderte • Wohlfahrtsinstitutionen • Selbsthilfegruppen mit sozialen Zwecken

Bereits die Bandbreite der Hintergründe für das Vorhandensein von Dritte Sektor Organisationen macht deutlich, dass der Versuch einer eindimensionalen Typologisierung des Dritten Sektors z.B. allein nach Rechtsformen unergiebig ist. Eine mehrdimensionale Sichtweise, die auch die genannten Aspekte der Dynamik in Bezug zu den anderen Sektoren (z.B. Autonomie, Übernahme öffentlicher Aufgaben, spezifische Handlungsmuster) abdeckt, zeigt erst die Besonderheiten des Dritten Sektors, die wir hier als *Rollenvielfalt* bezeichnen (vgl. KÜHL/SCHMIDT 1996: 57-70).

1.3.4.2 *Partielles Markt- und Staatsversagen*

Das Unvermögen des Staates sowie des Marktes, bestimmten gesellschaftlichen Bedarfssituationen gegenüber gerecht zu werden, wird in der Literatur als wesentlicher Aspekt für die Entstehung eines Dritten Sektors beschrieben. REICHARD geht z.B. davon aus, dass verschiedene gesundheitliche oder soziale Betreuungsleistungen beim *Staat* an *Bürokratisierung* sowie beim *Markt* an *Gewinnorientierung*, *Konkurrenzhaltung* und *Tauschrationalität* scheitern.

Ein wichtiger Grund für die Bedeutungszunahme des Dritten Sektors liegt zunächst im partiellen Staats- und Marktversagen, d.h. darin, daß die traditionellen Sektoren Markt und Staat bestimmte gesellschaftliche Bedarfe nicht angemessen befriedigen können. (REICHARD 1988: 367)

REICHARD beschreibt weiterhin, dass staatliche und marktorientierte Organisationen aufgrund der häufig erreichten Komplexität den Menschen entfremdet hätten. Auch hieraus erwachse der Wunsch nach neuen, überschaubaren Formen der Kommunikation und Handlung. REICHARD beschreibt dies als *Ausfranzungsprozesse* der einzelnen Sektoren hin zu einem Dritten Sektor (vgl. REICHARD 1988: 367):

- Auf der Seite des *Staates erstens* in Form der Verselbständigung einzelner Ämter und Behörden hin zu (teil-)autonomen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten bzw. privatrechtlichen Organisationen in Staatseigentum. *Zweitens* in Form von Inanspruchnahme privater Träger.
- Auf der Seite des *Marktes* in Form von Berufsgenossenschaften, Wirtschaftsverbänden, Verbraucherorganisationen.
- Auf der Seite der *Familie* in Form von Wohngemeinschaften, Selbsthilfegruppen und Vereinen.

SEIBEL setzt sich ausführlich mit der Literatur zum Thema Staats- bzw. Marktversagen auseinander und fasst dazu die Meinungen verschiedener Autoren zusammen. Die folgende Auflistung gibt einige der Vorteile des Dritten Sektors bzw. der Dritt-Sektor-Organisationen gegenüber staatlichen Organisationen stichwortartig wieder (vgl. SEIBEL 1992: 48-51)²⁴:

Vorteile gegenüber dem Staat:

- Öffentliche Angelegenheiten können in einer kontrollärmeren, halböffentlichen Sphäre behandelt werden;
- Ermöglichung eines institutionellen Rahmens für kulturellen und politischen Pluralismus;
- Grundlage für außerparlamentarische politische Meinungs- und Entscheidungsbildung;
- größere Ressourcen zur Problembewältigung;
- Expertenwissen kann an den engen öffentlichen Besoldungsgrenzen vorbei "eingekauft" werden;
- bessere Anpassung staatlicher Interessen an lokale Gegebenheiten;
- Neutralisierung (partei-) politischer Einflüsse bei der Umsetzung öffentlicher Aufgaben;
- pluralistische Verteilung von Macht;
- einfachere Errichtung und Auflösung privater Träger gegenüber öffentlichen Anstalten und Körperschaften;
- keine weitere Aufblähung der staatlichen Verwaltung;

²⁴ SEIBEL nimmt bei seiner sehr ausführlichen Diskussion der Literatur nicht nur verschiedene Blickwinkel ein (Nutzerseite / Anbieterseite von Leistungen im Dritten Sektor; angloamerikanische und bundesdeutsche Sicht), sondern berücksichtigt auch geschichtliche Aspekte (vgl. SEIBEL 1992: 45f). Diese Details werden wir im Folgenden nicht gesondert kennzeichnen, da sie uns für unsere Argumentation nicht erheblich erscheinen.

- höhere Flexibilität (der internen Aufbau- und Ablauforganisation);
- höhere Rentabilität privater Träger (in bestimmten Aufgabenbereichen);
- Umgehung des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechts;
- Ausführung von Tätigkeiten für Gruppen, die keine Mehrheit gefunden haben.

Theorien, die das Vorhandensein von Dritt-Sektor-Organisationen mit Vorteilen gegenüber „For-Profit-Organisationen“ (SEIBEL 1992: 52) erklären, nehmen bei SEIBEL einen wesentlich geringeren Raum ein. Auch zur Marktversagens-Hypothese werden im Folgenden einige Stichpunkte zusammengefasst (vgl. SEIBEL 1992: 52f):

Vorteile gegenüber dem Markt:

- Gewinne können kaschiert werden;
- Es ist möglich, als Leistungsmotivation auf religiösen Altruismus zurückzugreifen;
- höhere Vertrauenswürdigkeit im Non-Profit Bereich in Bezug auf die Qualität einer Dienstleistung als im For-Profit Bereich. Dies gelte besonders in Monopolbereichen und/oder wenn der Käufer einer Dienstleistung nicht gleichzeitig der Konsument der Dienstleistung ist (z.B. Altersheim, Kindergarten);
- Bessere Reklamationsmöglichkeiten.

Unter dem Stichwort *Entstaatlichung* weisen auch NOKIELSKI/PANKOKE darauf hin,

[...] daß der Staat zunehmend dazu übergeht, die Produktion gesundheitlicher und sozialer Dienstleistungen der privaten Initiative und damit privaten Akteuren zu überlassen, wobei er nicht nur auf die Regulierungsmechanismen marktwirtschaftlicher Konkurrenz setzt, sondern auch auf neue Formen der Selbst- und solidarischen Fremdhilfe. (NOKIELSKI/PANKOKE 1995: 149)

Als Gründe führen NOKIELSKI/PANKOKE die Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates, ordnungspolitische Erwägungen sowie die Hoffnung auf bessere Qualität sowie gerechtere Verteilung von Dienstleistungen an (vgl. NOKIELSKI/PANKOKE 1995: 149).

Die Kritik am Staatsversagen greifen auch SALAMON/ANHEIER auf. Nach ihrer Ansicht ist das zunehmende Interesse an Organisationen des Dritten Sektors nachhaltig durch den wachsenden Zweifel der Bürger an der Fähigkeit des Staates, die anstehenden Probleme im Sozialwesen, in der Wirtschaftsentwicklung und der Umwelt allein zu meistern, begründet (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:10). Allerdings bietet auch eine Vermarktlichung staatlicher Aufgaben ihrer Ansicht nach keine Lösung. Der als „neoliberale Konsens“ (SALAMON/ANHEIER 1999: 10) beschriebene Weg zur Lösung gesellschaftlicher Probleme durch eine Privatisierung gesellschaftsbezogener Dienstleistungen im Sinne einer marktwirtschaftlichen Orientierung wird zunehmend in vielen Weltregionen, sogar von JOSEPH STIEGLITZ, dem ehemaligen Befürworter und Chefökonom der Weltbank, deutlich kritisiert:

Die vom Washingtoner Konsens inspirierten Strategien [...] sind nicht perfekt und manchmal fehlerhaft [...] Wirtschaftlicher Erfolg wird nicht nur über Wirtschaftspolitik und Humankapital bestimmt, sondern auch über die Qualität der Institutionen eines Landes. (JOSEPH STIEGLITZ in SALAMON/ANHEIER 1999: 10f).

Da weder rein staatliche noch rein marktwirtschaftliche Organisationen in der Lage sind, gesamtgesellschaftliche Bedarfe im Bereich sozialer Dienstleistungen zufrieden stellend zu decken, hat dies zu einer Fokussierung und zu einem Wachstum zivilgesellschaftlicher Organisationen in allen Ländern der Welt geführt. SALAMON/ANHEIER sprechen in diesem Zusammenhang von einer „globalen Revolution der Vereine und Organisationen“ (SALAMON/ANHEIER 1999:10).

Mit ihrer Stellung außerhalb des Staates und des Marktes, mit ihrer [...] großen Flexibilität, mit ihrer Bürgernähe [...] und ihrem wieder entdecktem Beitrag zum „Sozialen Kapital“ sind zivilgesellschaftliche Organisationen [als Organisationen des Dritten Sektors] zu strategisch wichtigen Partnern auf der [...] Suche nach einem „Mittelweg“ zwischen der Dominanz des Marktes und der Dominanz des Staates geworden. (SALAMON/ANHEIER 1999: 11)

Inzwischen suchen Politiker vieler Länder nach Möglichkeiten, die Vorteile des Marktes mit den Vorteilen einer weitergehenden, sozialen Sicherung zu verbinden. Dies findet z.B. in Großbritannien seinen Ausdruck in TONY BLAIRS Konzept des *Dritten Weges*, in Deutschland durch GERHARD SCHRÖDERS *Neue Mitte* und in Frankreich durch die Erklärung von LIONEL JOSPIN, der sich für eine *Marktwirtschaft* und gegen eine *Marktgesellschaft* ausspricht (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:11).

1.3.5 Der Dritte Sektor im Kontext internationaler und nationaler Forschung

Ebenso vielfältig wie die begriffliche Beschreibung des Dritten Sektors ist die Landschaft der Einrichtungen, die auf internationaler Ebene zu diesem Bereich gehören: Krankenhäuser, Universitäten, Vereine, Genossenschaften, Standesorganisationen, Kindertageseinrichtungen, Umweltgruppen, Sportclubs und Menschenrechtsorganisationen. Bürger suchen in den demokratischen Industrienationen nach neuen Formen der Partizipation und Gestaltung des Zusammenlebens. Organisationen im intermediären Bereich zwischen Staat und Markt gewinnen dabei an Bedeutung. Sie sind Hoffnungsträger vieler Akteure, die eine Dienstleistungskultur jenseits staatlicher Bürokratisierung und marktwirtschaftlicher Monetarisierung erwarten. Ihre Profilierung als professionelle Anbieter sozialer Dienstleistungen wird durch ein „gewaltiges Informationsdefizit über den Sektor und seine Arbeit“ (SALAMON/ANHEIER 1999:11) erschwert.

Um dieses Informationsdefizit zu kompensieren wurde, das *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* initiiert. Im Rahmen dieses von 1990-1999 auf internationaler Ebene durchgeführten Projektes der *Johns Hopkins University Baltimore* zur vergleichenden Erforschung des Dritten Sektors sollten

- Kenntnisse bezüglich der Struktur, der Einkünfte, der Zusammensetzung sowie gesellschaftliche Auswirkungen des Dritten Sektors dokumentiert werden,
- Möglichkeiten der Weiterentwicklung dargelegt werden sowie
- der Blick der Öffentlichkeit für den Dritten Sektor geschärft werden (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999: 11).

Das Projekt umfasste zwei Phasen. Während in der ersten Phase von 1990 bis 1994 nur acht Länder (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden, Ungarn und Japan) fokussiert wurden, erweiterte sich das Forschungsinteresse in der zweiten Phase von 1995 bis 1999 erheblich und erstreckt sich auf insgesamt 22 Länder (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999: 11-12; BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999: 1):

- auf neun Länder aus *Westeuropa* (u.a. Niederlande, Finnland, Deutschland und Österreich),
- auf vier Länder aus *Mittel- und Osteuropa* (u.a. Tschechische Republik und Rumänien),
- auf fünf Länder aus *Lateinamerika* (u.a. Argentinien, Brasilien und Mexiko) sowie
- auf vier *weitere Industrieländer* (Australien, USA, Japan und Israel).

1.3.5.1 *Aufbau, Profile und Wirtschaftskraft des Dritten Sektors*

Die Aktionsfelder gemeinnütziger Tätigkeiten im Dritten Sektor wurden im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project folgendermaßen kategorisiert:

Tabelle 2: Aktionsfelder gemeinnütziger Tätigkeit nach dem Johns Hopkins Project, Phase 2

Gruppe 1: Kultur und Freizeit	Kultur und Künste; Sport; Andere Freizeitgestaltung
Gruppe 2: Bildung und Forschung	Grund- und Sekundarstufe; Hochschulen; Andere Bildung; Forschung
Gruppe 3: Gesundheit	Krankenhäuser und Reha-Kliniken; Seniorenheime; Sanatorien, Frauenhäuser und andere Kriseneinrichtungen; Sonstige Gesundheitsdienste
Gruppe 4: Soziale Dienste	Soziale Dienste; Not- und Rettungsdienste; Lohnhilfen und Unterstützung
Gruppe 5: Umwelt- und Naturschutz	Umwelt- und Naturschutz; Tierschutz
Gruppe 6: Entwicklungsförderung	Wirtschaftliche, gesellschaftliche, lokale Entwicklung ; Wohnungsgenossenschaften; Beschäftigung und Fortbildung
Gruppe 7: Rechts- und Interessenvertretung, Politik	Bürger- und Verbraucherinteressen; Rechtliche Dienste; Politische Organisationen
Gruppe 8: Stiftungen und Förderungen des Ehrenamts	
Gruppe 9: Internationale Entwicklungshilfe	
Gruppe 10: Religion	
Gruppe 11: Berufs- und Wirtschaftsverbände	
Gruppe 12: Sonstiges	

Bezüglich des Profils des Dritten Sektors gab es zum Zeitpunkt des Projektes international sowohl Parallelen als auch Unterschiede. Zunächst fällt auf, dass zwei Drittel aller Beschäftigten in den drei traditionellen Wohlfahrtsbereichen, Bildung und Forschung (29 %), Gesundheitswesen (20 %) und soziale Dienste (18 %) tätig waren. Dieses Bild ändert sich bei näherer Betrachtung einzelner Länder. Während in *Westeuropa* 75 % aller Beschäftigten in den Bereichen Bildung und Forschung, Gesundheitswesen und soziale Dienste arbeiteten, dominierten in *Mittel und Osteuropa* die Bereiche der Kulturpflege, Freizeitbeschäftigung und Umweltschutz. Dies kann unter anderem dadurch begründet sein, dass zum einen der Staat in diesen Ländern nach wie vor klassische Wohlfahrtsaufgaben wie Gesundheit, Bildung, Soziales selbst übernimmt, zum anderen die westeuropäische Tradition des Subsidiaritätsprinzips nur geringe Resonanz gefunden hat. In *Lateinamerika* kennzeichnete sich der Bildungsbereich als Domäne des Dritten Sektors. (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999: 18-20).

Zusammenfassend lassen sich bei den 22 untersuchten Ländern fünf profilierende Grundmuster des Dritten Sektors erkennen:

Tabelle 3: Profil des Dritten Sektors im internationalen Vergleich (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:21)

Primat des Bildungswesens	Primat des Gesundheitswesens	Primat der sozialen Dienste	Primat des Kultur- und Freizeitbereichs	Gleichgewicht
Argentinien, Peru, Brasilien, Mexiko, Belgien, Irland, Israel, Großbritannien	USA, Japan, Niederlande	Österreich, Frankreich, Deutschland, Spanien	Tschechische Republik, Ungarn, Rumänien, Slowakei	Australien, Kolumbien, Finnland

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Dritte Sektor international eine große wirtschaftliche Bedeutung hat. Ohne Berücksichtigung religiöser Gemeinschaften betrug die Wirtschaftskraft des Dritten Sektors 1995 ca. US \$ 1,1 Billionen. Die Ausgaben des Dritten Sektors beliefen sich im selben Jahr durchschnittlich auf 4,7 % des Bruttoinlandsproduktes. Insgesamt wurden fast 19 Millionen hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt, was durchschnittlich einem Teil von 5 % der Gesamterwerbstätigen zum damaligen Zeitpunkt entsprach. Hierbei gab es jedoch deutliche länderspezifische Unterschiede. Während die Beschäftigungsquote im Dritten Sektor beispielsweise in den Niederlanden 12,9 % und in den USA 7,8 % betrug, lag sie in den osteuropäischen Ländern zwischen 0,6 und 1,7 % (vgl. BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999: 1). Der Anteil der ehrenamtlich Tätigen bewegte sich zwischen 6,9 % in Westeuropa und den übrigen Industrieländern und 1,3 bis 2,1 % in Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa.

1.3.5.2 Finanzierung des Dritten Sektors

Die Johns Hopkins Studie zeigte deutlich, dass Organisationen des Dritten Sektors sich primär aus Gebühren (47 %) und Zuwendungen der öffentlichen Hand (42 %) finanzierten. Der Anteil philanthroper Mittel, also Spenden und Stiftungsmittel, spielt offensichtlich nur eine untergeordnete Rolle (11 %):

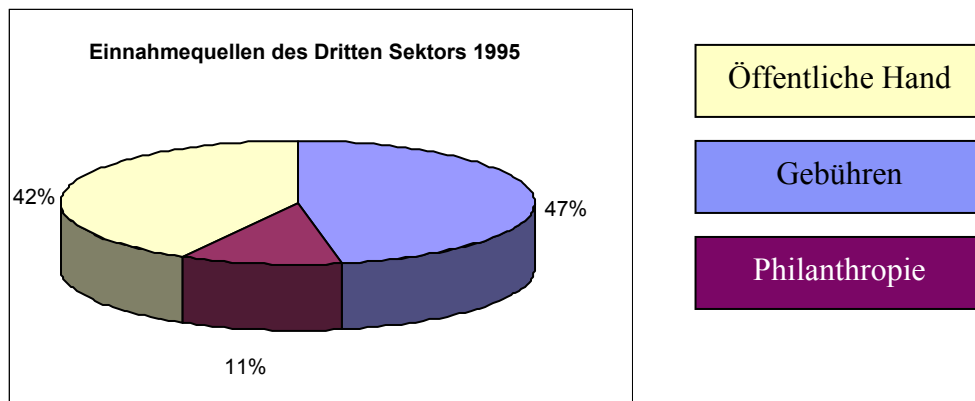


Abbildung 2: Einnahmequellen des Dritten Sektors 1995 (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:24)

Wobei es auch hier wieder deutliche regionale Unterschiede gab. Während z.B. in Mexiko der Anteil der Gebühren bei 85 % und in den USA von 57 % betrug, wurden in Deutschland nur 32 % und in Irland nur 15 % der Kosten über Gebühren finanziert. Unter Berücksichtigung der Ehramtlichen veränderte sich die Einkommensstruktur nochmals dahingehend, dass der Anteil der Philanthropie von 11 auf 27 % stieg, während der Gebührenanteil (auf 39 %) und der Staatsanteil (auf 34 %) sank.

1.3.5.3 Zwischen Bürokratie und Kommerz: Der Dritte Sektor in den Industrieländern sowie in Westeuropa

Während in Mittel- und Osteuropa sowie in Lateinamerika der Aufbau der Leistungsfähigkeit und die Erschließung neuer Ressourcen die primären Herausforderungen des Dritten Sektors sind, besteht in den Industrieländern und in Westeuropa ein nachhaltiger Bedarf, sich auf veränderte Rahmenbedingungen und neue Anforderungen einzustellen.

In den 90er Jahren hat der Dritte Sektor in den Industrieländern und in Westeuropa ein beträchtliches Wachstum erfahren. Sowohl die erhöhte Nachfrage im Bereich sozialer Dienstleistungen als auch ein Rückgang staatlicher Leistungen haben dazu beigetragen. Das schnelle Wachstum des Dritten Sektors hat diesen auch vor neue Herausforderungen gestellt. Dies hat dazu geführt, dass einerseits viele dieser Organisationen zu großen bürokratischen Apparaten geworden sind, die sich kaum noch von Ämtern und Ministerien unterscheiden, und andererseits eine Assimilation mit konkurrierenden Wirtschaftsunternehmen eingetreten ist (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999: 35). Die große Herausforderung für Manager gemeinnütziger Organisationen sowie für politische Ent-

scheidungsträger besteht seither darin, den beiden Gefahren der *Bürokratisierung* und *Kommerzialisierung* konstruktiv entgegenzuwirken.

ANHEIER hat in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Thesen die Rolle des Dritten Sektors für Europa und die Funktion Europas für den Dritten Sektor fokussiert²⁵. Er geht davon aus, dass Europa für den Dritten Sektor sowie der Dritte Sektor für Europa erst in den letzten Jahren zu einem wichtigen Thema geworden seien und auf politischer Ebene diskutiert werden.

Die wachsende Bedeutung des Dritten Sektors ist Teil einer allgemeinen gesellschaftlichen Umschichtung, die verschiedene Ursachen hat, die eng miteinander verknüpft sind. (ANHEIER in BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999:2)

ANHEIER sieht die Gründe des Wachstums im Zusammenhang einerseits mit einer *grundsätzlichen Ausweitung des Dienstleistungssektors* u.a. bedingt durch eine erhöhte Nachfrage im Kontext demographischer Entwicklungen, andererseits mit einer *Veränderung politischer Rahmenbedingungen*, wo die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen Staat und Bürger neu geordnet worden sind. Der Dritte Sektor ist seiner Ansicht nach ein sich im hohen Maße *selbst organisierendes Experimentierfeld* für neue Ideen und Vorhaben, die sich nicht direkt im Markt realisieren lassen (vgl. ANHEIER in BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999:2). Die Attraktivität des Dritten Sektors für moderne Gesellschaften liegt darin begründet, dass dieser Bereich einen Raum für Problemlösungen und Innovation bietet, über den monolithische Systeme nicht verfügen.

ANHEIER weist schließlich auf eine fehlende Theorie des Dritten Sektors hin²⁶.

Wir haben noch nicht die geeigneten Begrifflichkeiten, die es uns erlauben würden, das, was sich im Dritten Sektor tut, adäquat, griffig und analytisch sinnvoll zu beschreiben. (ANHEIER in BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999: 2).

Der *Kommerzialisierungsdruck* sowie die zunehmende *Konkurrenz* im Dritten Sektor führen nach Ansicht von ANHEIER zu Abwanderungen in die Erwerbswirtschaft. Dies bedeutet, dass traditionell intermediäre Organisationen zukünftig nicht unbedingt Teil des Dritten Sektors bleiben müssen. „Der Dritte Sektor steht langfristig vor tief greifenden Veränderungen in seiner Zusammensetzung und Finanzierungsstruktur.“ (ANHEIER in BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999: 2). Es stellt sich die Frage, ob es gelingt traditionelle Werte des Dritten Sektors zu erhalten, und ob sich diese im Zuge der Ökonomisierung abschleifen werden.

SALAMON/ANHEIER beschreiben vier wesentliche Aufgaben, um dieser Herausforderung zu begegnen (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:35-37):

²⁵ Die folgenden Ausführungen von HELMUT K. ANHEIER, dem stellvertretenden Projektleiter des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects sowie Mitglied der London School of Economics, beruhen auf einem Vortrag im Rahmen der Tagung zum Thema „Der Dritte Sektor im gesellschaftlichen Wandel – Ergebnisse, Probleme und Perspektiven“ im Wissenschaftszentrum Berlin vom 29. bis zum 30. April 1999, in dessen Mittelpunkt die Ergebnisse der 2. Phase des Projektes standen (vgl. BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999).

²⁶ Ebenso wie STRACHWITZ 1997.

Entwicklung einer Erneuerungsstrategie

Zur Identitätsbewahrung und Reaktivierung bereichsspezifischer Grundwerte ist es notwendig, den Dritten Sektor mit neuem Leben anzureichern. Eine permanente strategische Planungen, ein verbessertes Fortbildungssystem und ein Management, das die Grundwerte des Dritten Sektors nachhaltig berücksichtigt, bieten dazu gute Voraussetzungen. Weiterhin ist eine kritische Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Akteuren bezüglich einer adäquaten Rolle des Sektors in der Öffentlichkeit notwendig.

Transparenz und Erfolg

Die Anerkennung und Wertschätzung des Dritten Sektors in der Öffentlichkeit hängt nachhaltig von seinen Möglichkeiten der Darstellung der Effektivität und Effizienz des eigenen Handelns ab. Dies erfordert mehr als eine traditionelle betriebswirtschaftliche Ausbildung oder unreflektierte Adaption privatwirtschaftlicher Managementmodelle bzw. von Steuerungsmodellen staatlicher Organisationen. Es ist vielmehr eine spezielle Ausbildungsform für gemeinnütziges Management zu entwickeln, die es ermöglicht, einen konstruktiven Dialog zwischen den besonderen Werten und dem Ethos des Dritten Sektors und wirtschaftlichem Handeln zu führen. In Westeuropa besteht diesbezüglich noch ein erheblicher Handlungsbedarf²⁷.

Mehr Philanthropie

Die Johns Hopkins Studie hat aufgezeigt, dass der Anteil philanthroper Mittel in den Industrieländern sowie in Westeuropa im Verhältnis zu öffentlichen Mittel und Gebühren eher eine untergeordnete Rolle spielt. Dies bedeutet, dass Organisationen im Dritten Sektor sich in einer deutlichen Abhängigkeit von Staat und vom Markt befinden. Um diese Abhängigkeit zu verringern und die Handlungsautonomie zu erhöhen, sind langfristig nachhaltige Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils philanthroper Mittel notwendig, zumal die wachsende Zahl von Förderstiftungen in vielen Ländern sowie demographische Entwicklungen in der Arbeitswelt auf ein noch nicht adäquat genutztes Potenzial philanthroper Zuwendungen und ehrenamtlichen Engagements hinweisen. Auch hier sind die Führungskräfte in besonderer Weise angesprochen, um die Öffentlichkeit zu informieren und innovative Modelle zu entwickeln, um bezahlte und ehrenamtliche Arbeit in Ländern und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu kombinieren.

Internationale Integration und Globalisierung

Der Globalisierungstrend in Europa wird dazu führen, dass supranationale Behörden für die Arbeit von Organisationen im Dritten Sektor an Bedeutung gewinnen werden. Institutionen wie die Europäische Union befassen sich nur zögerlich mit dem Dritten Sektor und den Fragen der Zivilgesellschaft. Die Untersuchung der *Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen* zur „Qualität in den öffentlichen

²⁷ Nach Einschätzung der Autoren der vorliegenden Arbeit, die sich auf ihre langjährige Erfahrung als Qualitätsmanager in Organisationen des Dritten Sektors stützen, ist gerade in Deutschland eine teilweise naive Begeisterung für privatwirtschaftliche Steuerungsmodelle feststellbar.

sozialen Diensten“ aus dem Jahr 2001 sowie die Tagung des *Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa* zur „Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext“ in 2003 waren dazu erste Schritte. Sowohl die Europäische Union als auch die Führungskräfte der Organisationen im Dritten Sektor in Europa stehen vor der großen Aufgabe, die Organisationen zu befähigen, ihr Potenzial im Sinne der europäischen Idee auszuschöpfen.

In einer weiteren These nimmt ANHEIER auf das Verhältnis zwischen *Europa und dem Dritten Sektor* Bezug. Sowohl die Weiterentwicklung Europas als auch die Profilierung des Dritten Sektors können sich demnach konstruktiv beeinflussen.

Der Dritte Sektor bietet Europa die Chance, über den gemeinsamen Markt und über gemeinsame politische Institutionen hinausgehend, der Idee einer europäischen Gesellschaft Sinn, Struktur und Leben zugeben [... und] Europa bietet dem Dritten Sektor die Chance, aus nationalstaatlichen Strukturen herauszuwachsen, sich gleichsam zu regenerieren, um somit das zivilgesellschaftliche Fundament einer zukünftigen europäischen Gesellschaft zu bieten. (ANHEIER in BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999: 3)

Der weltweite Globalisierungstrend hat längst privatwirtschaftliche Organisationen erfasst und wird auch vor Organisationen im Dritten Sektor nicht halt machen. Die Führungskräfte sind daher ebenso wie die Politiker aufgefordert, sich dieser Entwicklung und den damit verbundenen Herausforderungen zu stellen, indem sie den notwendigen rechtlichen Rahmen für länderübergreifende gemeinnützige Aktivitäten entwickeln und analog legitime nationale Interessen sichern.

1.3.5.4 Der Dritte Sektor in Deutschland

Da wir in der vorliegenden Arbeit ausschließlich Dritt-Sektor-Organisationen in Deutschland evaluiert haben, stellen wir nachfolgend einige für Deutschland relevante Ergebnisse des Johns Hopkins Projektes vor²⁸.

Als Primärorganisationsformen im Bereich des Dritten Sektors lassen sich in Deutschland *Vereine, Stiftungen* und *gemeinnützige GmbHs* unterscheiden (vgl. STRACHWITZ 1997: 16), wobei Vereine die bedeutendste Form darstellen. Erstaunlicherweise liegen keine verlässlichen Zahlen bezüglich der Gesamtzahl von Vereinen vor. Schätzungen gehen von etwa einer Million Vereinen aus, was etwa der Summe aller Wirtschaftsunternehmen, einschließlich der kleinsten, entsprechen würde (vgl. STRACHWITZ 1997: 16).

Der Dritte Sektor in Deutschland ist in den 90er Jahren nachhaltig gewachsen. Sowohl die Zahl der Vollzeitbeschäftigten – 1990: 1.017.945; 1995: 1.440.850; in % der Gesamtwirtschaft: 1990: 3,74 %; 1995: 4,93 % – als auch die Gesamtausgaben – 1990:

²⁸ Die nachfolgend beschriebenen Ergebnisse beruhen auf Ausführungen, die von ECKART PRILLER, der für Deutschland im Rahmen des Johns Hopkins Projektes mitverantwortlich war, bei der o.g. Tagung zum Thema „Der Dritte Sektor im gesellschaftlichen Wandel – Ergebnisse, Probleme und Perspektiven“ im Wissenschaftszentrum Berlin vom 29. bis zum 30. April 1999 vorgetragen wurden. (vgl. BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999)

39.417 Mio. DM; 1995: 135.400 Mio. DM²⁹ – haben sich erhöht (vgl. BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT 1999: 3). In Deutschland werden in den Bereichen Gesundheit und Soziales die meisten Dienstleistungen von Einrichtungen der gemeinnützigen Wohlfahrtspflege erbracht. Dies ist u.a. dadurch begründet, dass bislang vom Gesetzgeber durch die §§ 10, 93, 95 BSHG sowie § 17 Abs. 3 SGB I festgeschrieben war, dass Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie die freien Wohlfahrtsverbände bei der Durchführung der gesetzlichen Aufgaben der öffentlichen Träger der Sozialhilfe subsidiär und privilegiert zu beteiligen sind, speziell im § 93 Abs. 1. Die Privilegierung der freien Träger gegenüber privat-gewerblichen Anbietern kommt in der Novellierung des § 93 BSHG in dieser Deutlichkeit nicht mehr vor. Dies wird unserer Ansicht langfristig nach dazu führen, dass der Anteil der Freien Wohlfahrtspflege zu Gunsten marktwirtschaftlich-privatwirtschaftlich orientierter Organisationen abnehmen wird.

Nach Ansicht von GRAF VON STRACHWITZ leidet der Dritten Sektor in Deutschland in eklatanter Weise an einem *Mangel an spezifischer Theorie* (vgl. STRACHWITZ 1997: 21). Während wirtschaftliches und hoheitliches Handeln von jeher auch Gegenstände breiter interdisziplinärer Forschung waren, schien der Dritter Sektor lange vom Fokus wissenschaftlicher Betrachtung „verschont“. Dies ist nach Ansicht von STRACHWITZ einerseits auf die mangelnde Bereitschaft des Staates als entscheidenden Forschungsbetreiber zurückzuführen, da der Staat natürlich wenig Interesse hatte, die Freie Wohlfahrtspflege zu professionalisieren und ihr damit zu ermöglichen, staatliche Macht- und Ordnungsstrukturen kritisch und selbstbewusst zu hinterfragen. Andererseits liegt dies nach STRACHWITZ auch zweifellos im Wesen des Dritten Sektors selbst begründet, der einer Theoretisierung weitgehend skeptisch gegenüberstehe, da diese die spontane Kreativität und emotionale Bindung untergraben könne (vgl. STRACHWITZ 1997; 21).

Viele, selbst bedeutende Organisationen versinken in eitler Selbstbespiegelung oder unproduktiver permanenter Nabelschau. Sie nehmen am fachlichen, politischen oder gar internationalen Diskurs nur zögerlich, oft überhaupt nicht teil. [...] Viele lehnen aus sachfremden Erwägungen Reformansätze ab. Die weit überwiegende Mehrheit ist nicht bereit, gegenüber der Öffentlichkeit in Form eines veröffentlichten Jahresabschlusses Rechenschaft über ihre Tätigkeit und über ihr Finanzgebaren abzulegen. (vgl. STRACHWITZ 1997: 23).

SEIBEL spricht in diesem Zusammenhang sogar vom *funktionalen Dilletantismus als Überlebensparadox* (vgl. SEIBEL 1992:16), der es Organisationen im Dritten Sektor ermögliche, erfolgreich zu scheitern:

Hier wird die These vertreten, dass halbstaatlich-gemeinnützige Organisationen [im Dritten Sektor] „überleben“ nicht obwohl, sondern weil sie gemessen an den Maßstäben der Rechtmäßigkeit und Effizienz versagen, nicht obwohl, sondern weil sie nur begrenzte Lernfähigkeit und Responsivität aufweisen, dass ihr Erfolg darin liegt, dass sie notorisch scheitern. (SEIBEL 1992: 17; Hervorhebungen im Original)

Ein weiteres Problem stellen die *Führungskräfte* dar. Nach Ansicht von STRACHWITZ muss Führungskräften des Dritten Sektors die Relevanz der Grundlagenarbeit noch vielfach verdeutlicht werden. Durch ihren Mangel an spezifischer Ausbildung und an Re-

²⁹ Dies entspricht jeweils 3,9 % des Bruttosozialproduktes

flexion über Wesenselemente ihrer Arbeit tragen sie nicht unwesentlich zu dem diffusen Bild des Dritten Sektors bei (vgl. STRACHWITZ 1997: S. 22). SEIBEL sieht die Problematik ebenfalls zu einem großen Teil in der Qualifikation und Professionalität der obersten Leitung begründet, da „der abgehalfterte Industriemanager, der einem öffentlichen Unternehmen als ‚Mann der Wirtschaft‘, der frühpensionierte Bundeswehrhauptmann, der [...] als besonders qualifizierter Geschäftsführer angedient wird“ (SEIBEL 1992: 290) als Führungskräfte mit der Komplexität der Steuerung einer Organisation im Dritten Sektor überfordert sind.

Organisationen im Dritten Sektor in Deutschland kennzeichnen sich teilweise durch eine institutionalisierte, intraorganisationale *Lernresistenz*, die ihnen ermöglicht ihre extrafunktionalen Freiräume gegen eine Institutionalisierung zu verteidigen. Entgegen den Annahmen der kybernetischen Systemtheorie und der Organisationstheorie, wird „Lernfähigkeit ‚bestraft‘, Lernunfähigkeit aber ‚belohnt““ (SEIBEL 1992: 205). Dennoch darf dies nicht der Entwicklung einer Theorie des Dritten Sektors im Wege stehen. Die zunehmende wirtschaftliche Potenz des Dritten Sektors, die Stärkung der Rolle der Nutzer, die Qualitätserwartungen der Nutzer und Kostenträger, der wachsende Wettbewerb sowie die Diskussionen zur Qualität sozialer Dienste auf europäischer Ebene, all dies erfordert die Entwicklung einer speziellen Theorie dieses Bereiches. Darüber hinaus sind es grundlegende gesellschaftliche Veränderungen, die eine Diskussion um das Profil und die Aufgaben von Organisation im Dritten unabdingbar machen. Die Umgestaltung der Arbeitswelt, die Überalterung der Gesellschaft, nachhaltige Einsparungen im Gesundheitswesen, die Veränderung des Bildungswesens, Übertragung ehemals staatlicher Aufgaben an private Anbieter, Verknappung finanzieller Ressourcen sind nur einige Themen, zu denen ein konstruktiver Beitrag von Organisationen im Dritten Sektor gefragt ist.

1.3.6 Kritische Würdigung des Dritten Sektors

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Organisationen im Dritten Sektor freiwillige Zusammenschlüsse von natürlichen, im Falle von Dachverbänden auch von juristischen Personen zwischen Staat und Markt sind (vgl. GRUNDWALD 2001:1798). Organisationen im Dritten Sektor können auf Grund ihrer intermediären Position die spezifischen Vorteile des ersten und zweiten Sektors in sich vereinen und so „professionelle Qualität, sachliche Innovationsfähigkeit, zeitliche Flexibilität und soziale Gerechtigkeit produktiv miteinander verbinden.“ (OLK/RAUSCHENBACH/SACHBE 1995:17f). Allerdings können auch Nachteile des ersten und zweiten Sektors „wie etwa soziale Ungleichheit, bürokratische Rigidität, Partikularismus und ökonomische Ineffizienz“ (OLK/RAUSCHENBACH/SACHBE 1995:17f) Elemente des Dritten Sektors werden, da dieser Bereich ein institutionelles Arrangement repräsentiert, das eine Relativierung von Zweck- und Normrationalität leicht ermöglicht.

So gesehen hält der Dritte Sektor ein Entmodernisierungsrepertoire für die Ebenen der interorganisatorischen, intraorganisatorischen, interpersonalen und auch intrapersonalen Koordination bereit, das die Chance der Entlastung von den Risiken des dominierenden Codesystems der modernen Organisationskultur bietet. (SEIBEL 1992: 217)

Dies bedeutet, dass die Möglichkeiten extrafunktionaler Freiheit zum einen *konstruktiv genutzt* werden können, zum anderen aber auch im Sinne von SEIBEL zum Phänomen des *funktionalen Dilletantismus* mutieren können. Der Dritte Sektor bedarf daher dringend einer Theorie, die in der Lage ist, die Komplexität intermediärer Organisationen zwischen Markt und Staat zu erfassen und entsprechende Steuerungsansätze zur Verfügung stellt. Die Möglichkeiten der Relativierung von Norm- und Zweckrationalität und die dadurch vorhandenen Potenziale extrafunktionaler Freiheit müssen in *strukturierte, dynamische und entwicklungsorientierte Prozesse* überführt werden.

Sowohl die modere Physik als auch neue Informationstechnologien und aktuelle Managementsysteme haben inzwischen pyramidale, technokratische und hierarchische Modelle überwunden und die Vorteile kybernetischer und chaostheoretischer Ansätze bezüglich der Freisetzung von Kreativität und Innovationspotenzial erkannt³⁰. Organisationen im Dritten Sektor verfügen bereits traditionell über ein hohes Maß an chaotischer Kreativität. Um an fachlicher Professionalität und gesellschaftlicher Akzeptanz zu gewinnen, ist es jedoch notwendig, diese Kreativität in ein *deterministisches* Chaos zu transformieren. Darüber hinaus muss die Bereitschaft wachsen, sich in weltweite Globalisierungstrends aktiv einzubinden.

Schließlich muss eine Professionalisierung der Führungskräfte sowie der Mitarbeiter dahingehend stattfinden, traditionelle Werte gemeinnütziger Tätigkeit und ökonomisches Bewusstsein in einen konstruktiven Dialog einzubinden. Obwohl solche Übergänge und Kombinationen von Handlungslogiken der verschiedenen Sektoren bereits vorhanden sind, stellen sie die sozialwirtschaftliche Wohlfahrtsproduktion im Kontext knapper finanzieller Ressourcen vor große Herausforderungen (vgl. GRUNDWALD 2001:1799). Diesen Herausforderungen kann nur über die Schaffung von synergetischen Effekten zwischen Markt, Staat, informellen Systemen und intermediären Bereichen begegnet werden.

International wird der Dritte Sektor inzwischen als notwendiger Bereich zwischen marktwirtschaftlichen, staatlichen und informellen Systemen wahrgenommen, um die Bedarfe und Bedürfnisse von Bürgern zu vertreten, vom Staat Rechenschaft zu verlangen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern, in der Not zu helfen und allgemein Lebensqualität zu verbessern (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:38). Es gilt, den Dritten Sektor weiterzuentwickeln und ihn als festen Bestandteil einer modernen Gesellschaft zu etablieren.

³⁰ Vgl. FLÄMING 1998: 120-157, 198-219; STRACHWITZ 1997: 21; Kapitel 2.1.2.1 der vorliegenden Arbeit.

1.3.7 Sozialrehabilitative Organisationen und Einrichtungen

Im Sinne der *Heil- und Sonderpädagogik* gelten Personen als behindert, die infolge einer Schädigung ihrer körperlichen, seelischen oder geistigen Funktionen soweit beeinträchtigt sind, dass ihre unmittelbaren Lebensverrichtungen oder ihre Teilnahme am Leben der Gesellschaft erschwert werden (vgl. BLEIDICK 1994: 12). Das Sozialgesetzbuch nimmt im § 10 SGB I Bezug auf die Eingliederung von Menschen mit Behinderung. Es stellt körperlich, geistig oder seelisch behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen Hilfen in Aussicht, die notwendig sind, um die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu bessern, eine Verschlimmerung zu verhüten oder die Folgen zu mildern (vgl. § 10, 1 SGB I). Speziell im 3. Abschnitt, Unterabschnitt 7 des BSHG (§§ 39-47) nimmt der Gesetzgeber Bezug auf die Unterstützung, Förderung und soziale Eingliederung behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen. Gem. § 39 Abs. 1 BSHG haben alle Personen, die nicht nur vorübergehend, körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind bzw. gem. Abs. 2 von einer Behinderung bedroht sind, einen Anspruch auf Eingliederungshilfe. Die Rechtsverordnung nach § 47 BSHG (Eingliederungshilfeverordnung) bestimmt u.a. den Personenkreis der Behinderten (§§ 1-5) und definiert Maßnahmen der Eingliederungshilfe (§§ 6-24).

Die Träger der Sozialhilfe sollen als Bereiche des Dritten Sektors bei der Durchführung der Hilfen nach § 10 Abs. 2, § 93 Abs. 1 BSHG mit den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben achten.

Wir fokussieren im Kontext der vorliegenden Untersuchung Organisationen im Dritten Sektor, die für den zuvor beschriebenen Personenkreis Maßnahmen der Betreuung und Rehabilitation anbieten. Dazu gehören z.B.

- *Einrichtungen der Betreuung und Rehabilitation von Menschen mit geistiger Behinderung*: Frühförderstellen, Heilpädagogische Kindertagesstätten sowie Wohnstätten und Werkstätten für Behinderte;
- *Sozialpsychiatrische Zentren zur Betreuung und Rehabilitation psychisch kranker Menschen*: Kontakt- und Beratungsstellen, Wohnstätten für psychisch kranke sowie Einrichtungen zum betreuten Wohnen psychisch Kranker.

Wir bezeichnen diese Einrichtungen in der vorliegenden Arbeit als *sozialrehabilitative Einrichtungen* bzw. *Organisationen*, die primär Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen anbieten, als *sozialrehabilitative Organisationen*. Die in diesen Organisationen und Einrichtungen geleistete Arbeit definieren wir als *sozialrehabilitative Arbeit*.

Die ca. zweihundertjährige Historie sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen in Deutschland ist von vielen Veränderungen bezüglich ihres Auftrags, ihrer Struktur und ihres Selbstbildes gekennzeichnet. Während zunächst *Anstalten und Großeinrichtungen* geschaffen wurden, in denen Menschen mit Behinderung eher verwahrt

als betreut und gefördert wurden, entstanden in den letzten Jahren vermehrt *kleinere Einrichtungen*. Maßgeblich war daran die *Bundesvereinigung der Lebenshilfe* beteiligt, die nachhaltig Aspekte der Dezentralisierung und Normalisierung postulierte und sich für ein Selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderung einsetzte.

Sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor können heute als das Ergebnis eines gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses definiert werden, in dessen Folge soziale Aufgaben aus einem umfassenden Lebens- und Arbeitszusammenhang ausgegliedert und in speziellen institutionellen Zusammenhängen durch entsprechende Fachkräfte ausgeführt werden (vgl. PUCH /WESTERMAYER in GREVING 2000:25-26). Sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor unterscheiden sich dabei in vielfältiger Weise von privatwirtschaftlichen Unternehmen. Ihr primärer Zweck *besteht nicht in der Erarbeitung pekuniärer Werte*, sondern in der *Verbesserung der Lebensqualität von Menschen mit Behinderung*. Weiterhin finanzieren sich sozialrehabilitative Einrichtungen und Organisationen überwiegend über *öffentliche Mittel*, da die Zielgruppe auf Grund ihres Handicaps in der Regel nicht über ausreichend eigene finanzielle Mittel verfügt. Der Gesetzgeber hat u.a. im § 39 BSHG diesbezüglich die Grundlagen der Finanzierung sozialrehabilitativer Dienstleistungen festgeschrieben³¹.

Sozialrehabilitative Organisationen müssen als formalisierte Hilfe und Unterstützung, die auf *wissenschaftlichen Erkenntnissen* und *überprüfbaren Qualitätskriterien* aufbaut, *von der Laienhilfe abgrenzbar* sein (vgl. GREVING 2000:26). Dies begründet sich primär dadurch, dass Menschen mit Behinderung auf Grund ihres Handicaps häufig nur bedingt in der Lage sind, ihre Bedarfe und Bedürfnisse zu postulieren. Sie sind auf eine große Fachlichkeit der sie unterstützenden und fördernden Menschen angewiesen. Diese Fachlichkeit kann sich nicht nur im Akt der solidarischer und mitmenschlicher Hilfe erschöpfen, sondern verlangt von den Akteuren eine professionelle Handlungs- und Reflexionskompetenz, um u.a. *advokatorisch* die Rechte der Menschen mit Behinderung repräsentieren zu können – sowohl gegenüber anderen beteiligten Akteuren als auch gegenüber der Politik und der Gesellschaft.

Die Kernaufgaben sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen liegen in der Begleitung, Beratung, Unterstützung, Förderung und advokatorischen Vertretung von Menschen mit Behinderung oder von Menschen die durch eine Behinderung bedroht sind. Sie lassen sich wie folgt darstellen:

³¹ Vgl. Kapitel 1.1.3 der vorliegenden Arbeit.

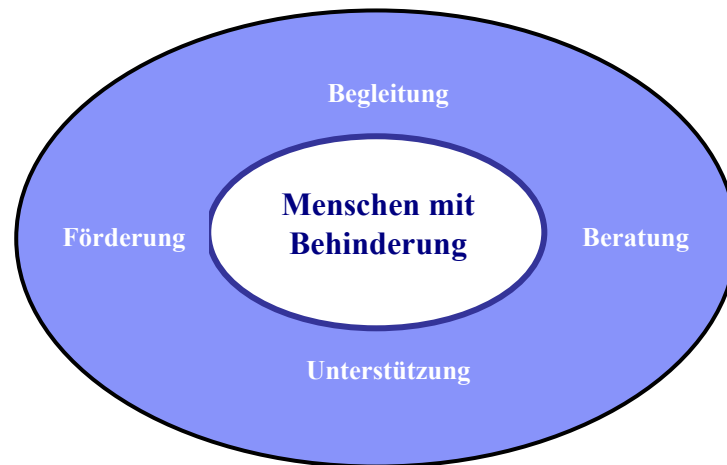


Abbildung 3: Kernaufgaben sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen

Um diese Aufgaben bewältigen zu können, sind sozialrehabilitative Organisationen und Einrichtungen in besondere Weise auf Räume extrafunktionaler Freiheit im intermediären Feld zwischen Markt und Staat angewiesen und somit klassische Dritt-Sektor-Bereiche. Es mangelt ihnen, wie dem Dritten Sektor generell, an einer eigenen Theorie.

Heute spannen Frühförderstellen, heilpädagogische- und integrative Kindertagesstätten, Kontakt- und Beratungsstellen, Wohnstätten, Einrichtungen des betreuten Wohnens sowie Werkstätten und Arbeitsassistentendienste ein vielschichtiges und vielfältiges Netz, in dem sich Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen *aufgehoben fühlen*, sich aber auch *verfangen* können (vgl. GREVING 2000:11). Analog zur Entwicklung der Fachlichkeit im Bereich der Beratung, Betreuung und Förderung von Menschen mit Behinderung wurden keine professionellen Managementansätze zur Steuerung sozialrehabilitativer, heilpädagogischer Organisationen und Einrichtungen geschaffen.

Das Handwerkszeug der heilpädagogisch Tätigen wurde immer geschliffener, das Klientel (via Förder- und Beratungsdiagnostik) immer exakter bestimmbarer, der Arbeitsplatz jedoch seltsam unbestimmt. (GREVING 2000:11).

Durch die Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen versuchen sowohl die Kostenträger als auch die Organisationen und Einrichtungen nunmehr *Standards* zu entwickeln und festzulegen. Dies entbindet jedoch die beteiligten Akteure nicht davon, eine *Theorie sozialrehabilitativer Organisationen* zu entwickeln. GREVING hat einen Schritt in diese Richtung übernommen.

Damit die heilpädagogisch Tätigen nun nicht wie das viel zitierte individualpädagogische Kaninchen vor der bürokratischen Schlange des Managements erstarren, ist es notwendig, hierzu eine Kompetenzerweiterung anzubahnen. Diese kann nun nicht in einem unhinterfragten und ungeprüften Übernehmen fachfremder Konzepte realisiert werden. Vielmehr muss die Heilpädagogik aus ihrem eigenen Verständnis heraus alternative Formen zu den Prozessen des Managements, der Beratung und Analyse heilpädagogischer Organisationen entwickeln. (GREVING 2000: 12)

GREVING skizziert hierzu Ansätze, die zu einem erweiterten Verständnis der Prozesse und Tätigkeiten in sozialrehabilitativen Organisationen und Einrichtungen beitragen können. Hierbei ist für ihn handlungsbestimmend,

- welche Geschichte die Organisation geprägt hat und wie sich diese auf ihr aktuelles Selbstverständnis und Handeln auswirkt,
- wie Beratungsprozesse mit Betroffenen in Organisationen geplant und durchgeführt werden können,
- wie sich der Aufbau und die Gestaltung der Organisation als solche auf Beratungsprozesse auswirkt sowie
- welche Prämissen, Methoden und Aktivitäten des Qualitätsmanagements sozialrehabilitative Organisationen ausprägen können (vgl. GREVING 2000: 12).

GREVING zielt darauf ab, Potenziale aufzuzeigen, durch welche und in welchen sich sozialrehabilitative Organisationen und Einrichtungen als lernende Organisationen erfahren können (vgl. GREVING 2000: 26), und unterscheidet dazu vier methodische Orientierungen: *Organisationsanalyse*, um die Entwicklungsprozesse in sozial- und heilpädagogischen Organisationen zu erkennen, *Subjektberatung*, um die einzelnen Akteure individuell zu beraten, *Organisationsberatung*, um Einrichtungen zu begleiten, und *Qualitätsmanagement*, um Professionalität zu entwickeln.

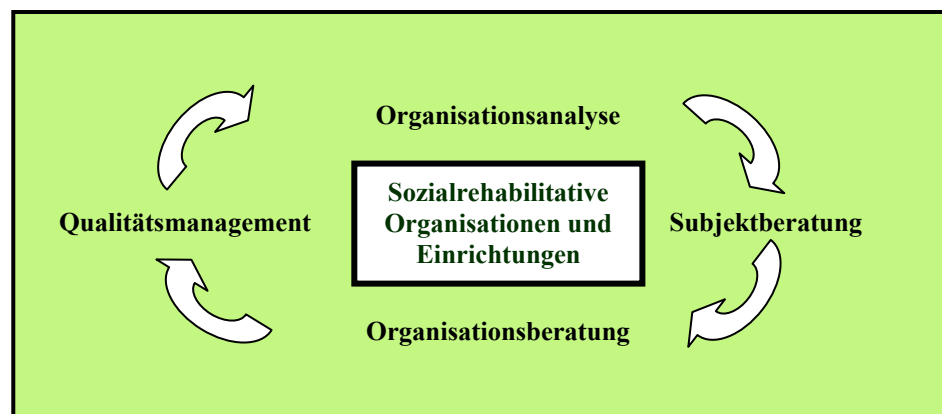


Abbildung 4: Methodik sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen

GREVING weist nachhaltig darauf hin, dass die *Organisationsanalyse* sowie das *Qualitätsmanagement* wesentliche Elemente zur Entwicklung einer Theorie sozialrehabilitativer Organisationen sind.

Für ein zu entwickelndes Modell einer heilpädagogischen Professionalität in Organisationsanalyse, Beratung und Qualitätsmanagement bedeutet dieses, dass die methodische Konstruktion einer Organisationsanalyse [...] die Basis, eine noch näher und aktuell zu präzisierende Form des Qualitätsmanagements das [...] Ziel, dieses Modells darstellen. (GREVING 2000: 203).

Durch die *Subjektberatung* wird das *Bewusstsein für den operativen Bereich*, also die Arbeit mit Betroffenen und Angehörigen verbessert und im Rahmen der *Organisationsberatung* werden schließlich alle Prozesse und Handlungen einer regelmäßigen, interdisziplinären Reflexion unterzogen.

2 Grundlagen des Qualitätsmanagements

Im folgenden Kapitel beschreiben wir den aktuellen fachlichen Diskurs zum Thema *Qualitätsmanagement* und stellen *Modelle*³² der Implementation vor, die für sozialrehabilitative Dienstleistungsorganisationen im Dritten Sektor von Bedeutung sind. Unser Fokus gilt dabei einer näheren Betrachtung der Interessen der beteiligten Akteure sowie einer Analyse von Möglichkeiten der einzelnen Modelle zur Transformation einseitiger *Teil-Rationalitäten* in eine *komplexere Reflexivität* (vgl. PANKOKE 2003: 77).

2.1 Qualitätsmanagement: Soziologische Aspekte

Obwohl sich die Entwicklung des Qualitätsmanagements bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen lässt³³, fällt zunächst auf, dass der Begriff *Qualitätsmanagement* im Bereich der Organisationssoziologie bisher kaum Berücksichtigung gefunden hat³⁴. Erst in jüngster Zeit hat die Thematik u.a. durch WILLKE, NOKIELSKI, MÜLLER-JENTSCH, ORTMANN und PANKOKE Berücksichtigung in der soziologischen Diskussion gefunden.

Obwohl *Qualitätsmanagement* in der deutschen Soziologie als Komplexbegriff nicht definiert ist, wollen wir im Folgenden den Versuch unternehmen, die Begriffe „Qualität“ und „Management“ einer kurzen organisationssoziologischen Betrachtung zu unterziehen und eine Definition zum Begriff *Qualitätsmanagement* vorschlagen.

2.1.1 Definition des Qualitätsbegriffs

Der Begriff "Qualität" lässt sich aus den lateinischen Wörtern "qualitas" / Beschaffenheit) bzw. "qualis" („wie etwas beschaffen“) ableiten und beschreibt allgemein die Gesamtheit der typischen Eigenschaften, die Beschaffenheit und Güte einer Person oder einer Sache (vgl. BROCKHAUS 1998b: 657).

³² Im Bereich des Qualitätsmanagements besteht keine Einigkeit über die Begriffe „Modell“, „System“ und „Ansatz“. Während das Total-Quality-Management sowie die European Foundation for Quality Management (EFQM) von einem „Modell“ ausgehen (vgl. Kapitel 2.3.7.2 und 2.3.9), werden die Begriffe „System“, „Modell“ und „Ansatz“ vom Deutschen Institut für Normung bei der Beschreibung der DIN EN ISO 9000 analog und ohne eindeutige Abgrenzung verwendet (vgl. Kapitel 2.3.8.1.1). Wir nutzen in der vorliegenden Arbeit den Begriff „Modell“ im Sinne von „Vorbild, Muster und Entwurf von gedanklichen Konstruktionen“.

³³ Vgl. Kapitel 2.1.2.1 der vorliegenden Arbeit.

³⁴ Weder im *Soziologie-Lexikon* (REINHOLD 1997) noch in der *Speziellen Soziologie* (KERBER 1994), weder in der *Einführung in die Soziologie* (ABELS 2001), in den *Grundbegriffen der Soziologie* (SCHÄFERS 2001), dem *Wörterbuch der Soziologie* (ENDRUWEIT 2002), dem *Lexikon zur Soziologie* (FUCHS-HEINRITZ et al. 1994), im *Management aus soziologischer Sicht* (GANTER/SCHIENSTOCK 1993) noch in der *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (SMELSER/BALTES 2001) und in der *Bibliographie zur deutschen Soziologie* (HERFURTH/HRADIL/SCHÖNFELD 1998) wird Qualitätsmanagement begrifflich definiert.

Primär sind zwei Definitionsansätze zu unterscheiden:

1. Aus *philosophischer* Sicht ist Qualität eine erkenntnistheoretische Bezeichnung für eine der formallogischen Grundformen des Denkens, die nach ARISTOTELES auch die Grundstrukturen des Seins bestimmen und ontologisch ein System der Eigenschaften darstellen, die ein Ding zu dem machen, was es ist, und es von anderen Dingen unterscheidet (vgl. BROCKHAUS 1998b: 657). Qualität ist in diesem Sinne als Resultat des dialektischen Prozesses der Veränderung von einem quantitativen hin zu einem qualitativ neuen Geschehen zu begreifen³⁵ und strebt eine *Maximierung ideeller Aspekte* unter Berücksichtigung erweiterter *Reflexivität* an.
2. Im Kontext *technokratischer und ökonomischer Betrachtung* ist unter Qualität die Beschaffenheit eines Produktes (vgl. PECHMANN 1924: 18) oder einer Dienstleistung zu verstehen (vgl. BROCKHAUS 1998b: 657). Der Qualitätsbegriff dient in diesem Zusammenhang der Erfassung messbarer stofflich-technischer Eigenschaften, der subjektiven Beschreibung erlebter Abstufung des Eignungswertes gleichartiger Güter für die Befriedigung individueller Bedürfnisse unter Berücksichtigung der individuellen Interpretation der Wertigkeit durch die verschiedenen Nutzer sowie der Einschätzung des Preis-Leistungs-Verhältnisses der Produkte unterschiedlicher und konkurrierender Anbieter. Qualität wird im Sinne technokratischen und ökonomischen Handelns als Maßstab der Rentabilität eines Produktes interpretiert und strebt eine *Maximierung monetärer Aspekte* unter Berücksichtigung erweiterter *Rationalität* an.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit spielen die beiden unterschiedlichen Definitionen des Qualitätsbegriffes eine bedeutende Rolle, da sozialrehabilitative Organisationen in komplexe Relationen zwischen Politik, Kostenträgern und Nutzer eingebunden sind.³⁶ Der Gesetzgeber strebt – wie in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführt ist – durch die Novellierung des BSHG eine Erweiterung *kostendämpfender Rationalität* an. Die Einrichtungsträger müssen hingegen im Sinne ihrer Selbsterhaltung sowohl ihrem eigenen Anspruch gerecht werden als auch ihrem organisationsbegründenden Interesse genügen, das in der Regel eine strukturelle und operative Verbesserung der primärnutzerorientierten Hilfsangebote auf der Grundlage *sinnstiftender Reflexivität* einfordert.

Qualität im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit ist daher keine objektiv definierbare Größe, sondern das *Ergebnis eines Aushandlungsprozesses* der beteiligten Systeme. Qualität stellt in diesem Zusammenhang auch *keine statische*, sondern eine *dynamische Größe* dar, die sich permanent verändert.

³⁵ HEGEL bezeichnet diese Veränderung als "qualitativen Sprung" (vgl. BROCKHAUS 1998b: 657).

³⁶ Vgl. Tabelle 2: Aktionsfelder gemeinnütziger Tätigkeit nach dem Johns Hopkins Project, Phase 2.

2.1.2 Definition und historische Entwicklung des Managementbegriffs

Der angloamerikanische Begriff „management“ sowie das Verb „to manage“ lassen sich sprachhistorisch aus dem italienischen "maneggiare" („handhaben“) sowie dem lateinischen "manus" („Hand“) ableiten. Im Italienischen bedeutete „maneggiare“ z.B. ursprünglich, ein Pferd zu veranlassen, Übungen auf einer Reitbahn – in einer „Manege“ – auszuführen (vgl. BADER 1999: 30).

ZINGARELLI beschreibt darüber hinaus drei weitere Begriffsdefinitionen: Einerseits bedeutet Management im Sinne von „trattare con le mani“ und „tenere tra le mani per scopi vari“ etwas mit den Händen zu entwickeln bzw. etwas in den Händen zu halten. Weiterhin umschreibt Management im Sinne von „saper usare q.c. con particolare capacità o abilità“ etwas mit Geschicklichkeit und Fähigkeit zu gebrauchen sowie als „amministrare“ die Verwaltung großer Summen Geld (vgl. ZINGARELLI in BADER 1999: 30).

2.1.2.1 *Historische Entwicklung des Managementbegriffs*

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff Management lässt sich bis in die ersten Jahre des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen. Sie stand zunächst stark im Kontext der Arbeiten von F. W. TAYLOR (1856–1915)³⁷ zur ingenieurmäßig-ökonomischen Optimierung industrieller Arbeitsabläufe sowie der Untersuchungen MAX WEBERS (1864-1920) zur Funktionsweise staatlicher und wirtschaftlicher Großorganisationen. Dieses sehr technokratisch ausgerichtete Managementverständnis wurde bereits in den 30er Jahren durch verhaltensorientierte Ansätze ergänzt, die personale und soziale Elemente der Unternehmensführung berücksichtigten und wesentlich durch sozial- und organisationspsychologische Erkenntnisse u.a. der Human-Relations-Bewegung³⁸ beeinflusst wurden (vgl. BROCKHAUS 1998a: 136).

In den 50er Jahren setzen sich verstärkt quantitative Ansätze durch, die über die Entwicklung von mathematischen Modellen die Lösung von Entscheidungsproblemen (z.B. Decision Theory School) anstrebten und manageriales Handeln als mathematische Gleichung modellierten (z.B. Mathematical School). Obwohl mathematisch-quantitative Ansätze eine hohe Strukturierungs- und Ordnungsleistung erbrachten, stieß dieser Ansatz im tagtäglichen Einsatz wegen der nur unzureichend modellierbaren Komplexität realer Planungsprobleme häufig an seine Grenzen (vgl. BROCKHAUS 1998a: 136).

Als Weiterentwicklung des Human Relations-Ansatzes entstanden Ende der 50er Jahre mehrere Konzepte, die unter der Bezeichnung Human Resources zusammengefasst werden können. Diese Konzepte strebten eine Veränderung der Motivationsstruktur von

³⁷ Vgl. Kapitel 2.3.1 der vorliegenden Arbeit.

³⁸ In diesem Zusammenhang ist vor allem der Human Relations-Ansatz zu erwähnen, der in den 30er Jahren in den USA entwickelt wurde. Der Human Relations-Ansatz geht davon aus, dass Arbeitszufriedenheit und Arbeitsleistung überwiegend durch nicht-finanzielle Anreize, wie z.B. Anerkennung, Zugehörigkeitsgefühl und Identifikation der Mitarbeiter positiv beeinflusst werden (vgl. GOMEZ/ZIMMERMANN 1993: 52).

reinen Existenz- und Sicherheitsbedürfnissen zu höheren sozialen Bedürfnissen und Selbstverwirklichung an³⁹.

Mitte der 60er Jahre wurden im Zuge einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Bürokratieansatz MAX WEBERS und der klassischen Managementlehre situative Ansätze entwickelt. Die Zielsetzung situativer Ansätze besteht nicht in einer Festlegung allgemeingültiger Organisationsprinzipien, sondern in einer Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen der Organisationsstruktur, dem Verhalten der Organisationsmitglieder, der Effizienz der Organisation und der jeweils spezifischen Situation (vgl. SCHULTE-ZURHAUSEN 1995: 19). Situative Ansätze lassen sich nach KIESER und KUBICEK in analytische und in pragmatische Varianten unterscheiden (vgl. SCHULTE-ZURHAUSEN 1995: 19). Bei den analytischen Varianten geht es primär um die Verfolgung eines theoretischen Wissenszieles mit der Fragestellung, warum sich etwas verändert, wogegen es bei den pragmatischen Varianten eher um die Formulierung von Gestaltungsmöglichkeiten geht, z.B. wie sich etwas verändern lässt.

Während in der wissenschaftlichen Diskussion handlungsorientierte und personenorientierte Managementkonzepte im Vordergrund stehen, findet im operativen Bereich ein eher handhabungsorientierter, technokratischer Managementbegriff Anwendung, z.B. Innovationsmanagement, Qualitätsmanagement, Umweltmanagement, Zeitmanagement.

Der *handlungsorientierte* Ansatz definiert Management - im Kontext der klassisch betriebswirtschaftlichen Funktionendifferenzierung - als Gesamtheit aller Handlungen, die auf die bestmögliche Erreichung der Ziele einer Organisation und der an ihr beteiligten Interessengruppen ausgerichtet sind, um die internen Strukturen und Prozesse zu gestalten und mit der inter- und intraorganisationalen Umwelt zu koordinieren. Als Ansätze des handhabungsorientierten Managements werden die überwiegend von der Praxis für die Praxis entwickelten quantitativen und qualitativen Verfahren und Techniken bezeichnet wie z.B. Management by Objectives, Management by Delegation, Management by Exception, Management by Participation, Management by System.

Der *personenorientierte* Ansatz begreift das Management als eine Gruppe von Personen, die als Träger von Management-Handlungen per Gesetz, Satzung bzw. Auftrag mit Weisungsbefugnis ausgestattet sind. Entsprechend der hierarchischen Einstufung wird zwischen Top-Management, Middle-Management und Lower-Management unterschieden (vgl. BROCKHAUS 1998a: 134 ff).

Obwohl Management zunächst als Disziplin betriebswirtschaftlicher Betrachtung organisationaler Zusammenhänge definiert wurde, ist inzwischen die enge und ökonomische Ausrichtung überwunden worden, und es hat sich durch die Einbeziehung anderer Fachgebiete wie z.B. der Soziologie, Rechtswissenschaft, Psychologie, Erziehungswis-

³⁹ Hauptkonzepte des Human-Resources-Ansatzes sind die Bedürfnishierarchie-Theorie von MASLOW (1954), die Zwei-Faktoren-Theorie als Weiterentwicklung der Bedürfnishierarchie-Theorie durch HERZBERG (1959) sowie die X-Y-Theorie von MCGREGOR (1960).

senschaft, Philosophie und der Kommunikationswissenschaft ein interdisziplinäres Verständnis managerialen Handelns entwickelt (vgl. BROCKHAUS 1998a: 134 ff).

Speziell in den 90er Jahren wurden neue Führungskonzepte entwickelt, die das Managementverständnis sowohl im Bereich der handlungs- und personenorientierten als auch handhabungsorientierten Dimension nachhaltig verändert haben. Als wesentliche Ansätze können sowohl die verschiedenen, teilweise aus japanischen Unternehmensführungskonzepten abgeleiteten Qualitätsmanagementkonzepte beschrieben werden (z.B. Kaizen, Total Quality Management) als auch die bereits erwähnten systemtheoretischen Ansätze, die eine weitgehende Dezentralisation von Entscheidungsbefugnissen und Selbstbestimmung der einzelnen Mitarbeiter anstreben (vgl. BROCKHAUS 1998a: 136).

2.1.3 Aktuelle Management-Ansätze

In der modernen Managementwissenschaft haben inzwischen *systemtheoretische Ansätze* erhebliche Bedeutung erlangt. Sie versuchen, das von TAYLOR im Rahmen der wissenschaftlichen Betriebsführung begründete, deterministische Managementverständnis zu überwinden. Der systemtheoretische Denkansatz lässt sich ursprünglich auf den „new approach to the unity of science“ des österreichischen Biologen LUDWIG VAN BERTALANFFY (1901-1972) zurückführen und wurde zunächst in den Naturwissenschaften zur Erklärung von Prozessen des Wachstums, der Anpassung und Selbstregulation weiterentwickelt. Der Grundgedanke systemtheoretisch-kybernetischer Ansätze besteht darin,

daß soziale Systeme über die Fähigkeit zur Selbstorganisation verfügen und hierbei ihre Verhaltensregeln weiterentwickeln. Während in der klassischen Organisationslehre die Strukturen das Ergebnis planmäßigen, rationalen Handelns sind, entstehen nach den Erkenntnissen der Systemtheorie und Kybernetik die Strukturen von selbst. (SCHULTE-ZURHAUSEN 1995: 25)

Im Vordergrund eines systemtheoretisch orientierten Managements stehen nicht die durch Pläne und Vorschriften festgelegten Unternehmensstrukturen, sondern die durch das Verhalten der Organisationsmitglieder sich ständig neu bildenden, veränderten Muster. Auf planmäßiges Organisieren wird dabei nicht völlig verzichtet. Es geht vielmehr um den Entwurf sinnvoller Strukturen, die eine Selbsterhaltung der Organisation unter Berücksichtigung der sich verändernden Umweltbedingungen sowie einer effizienten Leistungserstellung gewährleisten (vgl. ULRICH in SCHULTE-ZURHAUSEN 1995: 25). OSSIMITZ weist unter Berücksichtigung der Untersuchungen von FORRESTER⁴⁰ darauf hin,

dass komplexe soziale Systeme zu einer *low performance* tendieren: sie verhalten sich anders, als man es intuitiv erwarten würde; erweisen sich als immun gegen eine Vielzahl von steuernden Maßnahmen oder reagieren nur kurzfristig in der gewünschten Weise, während sich langfristig die Probleme durch die getroffenen Massnahmen [sic!] noch verschärft werden. (OSSIMITZ 1999: 24; Hervorhebung im Original)

⁴⁰ Der Engineering-Professor Jay W. Forrester hat bereits 1969 und 1972 Untersuchungen zur Steuerung komplexer Systeme veröffentlicht.

Aus systemtheoretischer Sicht sind Organisation sich selbst steuernde und organisierende, offene, soziotechnische Systeme, die über materielle, soziale und kulturelle Wechselbeziehungen mit ihrer Umwelt kommunizieren. Erfolgreiches, intraorganisationales Managementhandeln bestimmt sich dabei über den Informationszugang und die Analyzierbarkeit der Umwelt im Zusammenhang mit der Informationsbeschaffung, der Informationsverarbeitung und erfolgreichem Lernen. Die Aufgabe des Managements besteht primär darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Evolutionsprozess sowie die Erweiterung der Selbststeuerungskompetenz der Organisation konstruktiv beeinflussen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang der Ansatz der *Fraktalen Fabrik* sowie das *St. Galler Modell*.

2.1.3.1 *Der Ansatz der Fraktalen Fabrik*

Mit dem Modell der *Fraktalen Fabrik* unternimmt WARNECKE den Versuch, chaostheoretische Ansätze aus der Forschung über *Fraktale* für die Praxis der Unternehmensführung zu nutzen und einem technokratisch-deterministisch bestimmten Unternehmensverständnis ein nichtlineares Konzept entgegenzusetzen. Unter *Fraktal* versteht WARNECKE eine selbständig agierende Unternehmenseinheit, deren Ziele und Leistung eindeutig beschrieben werden können (vgl. WARNECKE 1993: 152-224). Fraktale sind selbstähnlich, selbstorganisierend und dynamisch (vgl. WARNECKE 1992: 143). Ein deterministisches, tayloristisches Unternehmensverständnis⁴¹ entspricht nach Ansicht von WARNECKE nicht mehr der Realität, da Unternehmen auf Grund der *Extrapolationsfalle* nur ein sehr eingeschränktes Zukunftsszenario entwickeln können. Die Extrapolationsfalle kennzeichnet sich dadurch, dass kleine Ursachen in der Realität – entgegen eines deterministischen Ansatzes – nicht zwangsläufig kleine Wirkungen, sondern komplexe Auswirkungen provozieren können (vgl. WARNECKE 1993: 142; FLÄMIG 1998: 213). Dies bedeutet, dass der zentrale Prozess der dynamischen Strukturbildung in seiner Komplexität nicht algorithmisierbar und linear abbildbar ist (vgl. WARNECKE 1993: 167).

Die Struktur der Fraktale kennzeichnet sich durch nichtlineares Vorgehen. Es werden lediglich die Ein- und Ausgangsgrößen vorgegeben. Die Aufgabe selbst wird durch das Fraktal ganzheitlich erbracht (vgl. WARNECKE 1992: 156f). Auf Grund der nur begrenzt erfassbaren intra- und interorganisationalen Produktionsbedingungen fokussiert das Modell der fraktalen Fabrik nachhaltig den einzelnen Mitarbeiter, um die Produktionsabläufe zu kontrollieren⁴².

⁴¹ Vgl. Kapitel 2.3.1 der vorliegenden Arbeit.

⁴² Vgl. hierzu auch FLÄMIG 1998: 215.

2.1.3.2 *Das St. Galler Management-Modell*

Das von ULRICH 1968 entwickelte und Anfang der 70er Jahre programmatisch festgeschriebene *St. Galler Modell* versteht sich als systemorientierte Managementlehre und Alternative zu einer mechanistischen und technomorphen Betriebswirtschaftslehre (vgl. FLÄMIG 1998: 219, 220). Die alte Form der Betriebswirtschaftslehre betrachtet nach Ansicht von ULRICH ein Unternehmen als einen hocharbeitsteiligen Produktionsapparat, der, als triviales System, exakt kontrolliert werden kann⁴³ (vgl. ULRICH in FLÄMIG 1998: 222). Das St. Galler Modell stellt ein Ordnungsgerüst zur ganzheitlichen Erfassung und Integration der Komplexität intra- und interorganisationaler Wirklichkeit dar. Insbesondere die Erkenntnisse der Systemtheorie und Kybernetik sind nach Ansicht von ULRICH in besonderem Maße geeignet, die Managementlehre als Gestaltungswissenschaft zu unterstützen, da sich Kybernetik und Managementlehre mit derselben Kategorie von Problemen, nämlich der Lenkung von Systemen auseinandersetzen. Die Managementlehre hat als angewandte Wissenschaft die Aufgabe einer Konkretisierung und Weiterentwicklung kybernetischen Gedankenguts durch die Anwendung auf das reale Gebilde Unternehmung (vgl. ULRICH in FLÄMIG 1998: 224).

Das Modell hat seit den 70er Jahren verschiedene Entwicklungsphasen durchlaufen. Während in der ersten Phase der *Systemansatz* als theoretischer Bezugsrahmen fokussiert wurde und das Modell sich als *praxisnahe Gestaltungslehre* definierte, gewannen in der zweiten Phase Aspekte der *Dynamik, Interdisziplinarität und Evolution*⁴⁴ an Bedeutung. Diese zweite Phase wurde neben ULRICH deutlich durch MALIK beeinflusst.

In der dritten Entwicklungsphase, die u.a. von KLIMECKI/PROBST/EBERL und MALIK repräsentiert wird, werden die teilweise prägenden kybernetisch-steuernden Vorstellungen zu Gunsten *selbststeuernder und selbstorganisierender Prozesse* aufgegeben. Das Modell stellt Führungskräften einen umfassenden, mehrdimensionalen Bezugsrahmen zur Verfügung, der bei der Komplexitätsbewältigung als Kern der Managementaufgaben behilflich ist und die Manager vor eindimensionalen, reduktionistischem und kurzfristigem Handeln bewahren soll (vgl. MZSG 2002:1). Die primären Aufgaben des Managements bestehen im Gestalten, Lenken und Entwickeln. Wobei Lenkung nicht im Sinne technokratischer Steuerung zu verstehen ist, sondern im Sinne einer Gestaltung von Lenkungssystemen in sich selbst lenkenden Systemen. Damit Selbstlenkung entstehen kann, ist eine Verteilung von Wissen auf alle Systemelemente und somit ein *aktives Wissensmanagement* erforderlich. PROBST/BÜCHEL sowie KLIMECKI/PROBST/EBERL betonen daher nachhaltig die Aspekte des *Organisationalen Lernens* und des *Wissensmanagements* als wesentliche Elemente eines entwicklungsorientierten Managements (vgl. PROBST/BÜCHEL 1994; KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994). Durch die deutliche Beto-

⁴³ Vgl. Kapitel 2.3.1 der vorliegenden Arbeit.

⁴⁴ Verschiedene Fachdisziplinen werden interdisziplinär vernetzt. Z.B. werden Erkenntnisse der Biologie zur Selbststeuerung komplexer organischer Systeme in Bezug zur Selbststeuerung komplexer sozialer Systeme gesetzt. Ein evolutionäres Management geht davon aus, dass komplexe soziale Systeme sich nicht planen lassen, sondern über längere Zeit hinweg zielgerichtet entwickelt werden müssen.

nung der Eigendynamik und Selbststeuerung grenzt sich das St. Galler Modell klar gegen die von TAYLOR postulierten „technokratischen Kontrollillusionen“ (FLÄMIG 1998: 233) ab.

2.1.3.3 Zur Relativierung systemischer Betrachtung organisationaler Wirklichkeit

SCHREIBER weist darauf hin, dass sowohl die unberechenbare und vielschichtige Dynamik komplexer Systeme im Allgemeinen, wie sie von der Chaostheorie und neuen aktuellen Ansätzen der Systemanalyse beschrieben werden, als auch der spezifische, kommunikative und konstruktive Charakter sozialer Systeme Aspekte beinhalten, die Organisationen in ihren Veränderungsprozessen berücksichtigen müssen, und bezweifelt, dass eine ausschließlich systemische Analyse alle managerial bedeutsamen Aspekte erfasst (vgl. SCHREIBER 2001: 82,85). Der von der konstruktivistischen Sicht bemühte Relativismus genießt nach seiner Ansicht nur begrenzt Gültigkeit, da Organisationen in vielfältige Arrangements von Macht, Autonomie, materiellen Ressourcen und gesetzlichen Normierungen sowie individuelle Handlungsmotivationen der einzelnen Akteure eingebunden sind, die in ihrer Komplexität nur bedingt relativierbar sind (vgl. SCHREIBER 2001: 88-89). Dies bedeutet, dass Organisationen als institutionalisierte Muster sozialer Kommunikationen zwar eigenständig beschreibbar sind, aber selbst nicht handeln (vgl. SCHREIBER 2001: 90). Gerade auf der Ebene mikropolitischer Entscheidungsprozesse gewinnt die Betrachtung akteursbezogener Handlungsmotive wie Macht, Autonomie, materieller und ideeller Erfolg besonderes Interesse.

2.1.3.4 Zur Relativierung der dispositiven Wirkung von Managementstrategien

In der Organisationssoziologie wird momentan sehr kontrovers diskutiert, ob Unternehmensorganisationen durch manageriale Interventionen überhaupt steuerbar sind. LUHMANN begegnet dieser Frage mit großer Skepsis:

Die klassische Theorie rationaler Organisation hatte in ihren empirischen Annahmen quasi automatisch zu einer Überschätzung von Reformmöglichkeiten geführt. [...] Auf Grund der klassischen Annahmen konnte man sich Reformen als lineare Prozesse vorstellen, die von der Planung und Entscheidung bis zur Durchführung verlaufen. Die Wirklichkeit sieht anders aus. Es kommt zu Stellungnahmen dafür und dagegen, zu Modifikationen, zu Festlegungen und Vorwagnahmen der verschiedensten Art. Es kommt zu Verzögerungen (LUHMANN 2000: 332f).

LUHMANN versteht Organisationen als nicht nur lose gekoppelte, sondern selbstreferenzielle Systeme, die ausschließlich auf dem Wege einer ungesteuerten Evolution veränderbar sind (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 79). Evolution ist im Sinne LUHMANNscher Provenienz kein linearer Prozess, der zwangsläufig zu einem positiven Ergebnis führt, sondern auch evolutionär zum dem Niedergang einer Organisation beitragen kann (vgl. LUHMANN 2000: 347). MÜLLER-JENTSCH weist auf CYERT und MARCH hin, die bereits 1963 durch die Einsichten der Koalitionstheorie die Grenzen der linearen und plandeterminierten Steuerbarkeit von Organisationen beschrieben hätten (vgl. MÜLLER-

JENTSCH 2003: 79). Dies hat zur Folge, dass sich letztlich die Wirkung managerialen Handelns in Kompromissen erschöpf. „Wenn verschiedene Fraktionen oder Gruppen ihre divergierenden Interessen zur Geltung bringen, können die faktischen Ziele nur Kompromissprodukte sein“ (MÜLLER-JENTSCH 2003: 79).

Weiterhin sprechen die von uns im Rahmen der vorliegenden Arbeit beschriebenen macht- und mikropolitischen Ansätze gegen eine Steuerungsomnipotenz managerialer Interventionen. Im Unterschied zu der eher konsensorientierten und auf Aushandlungsprozessen der beteiligten Akteure beruhenden Betrachtung der Steuerung organisationaler Komplexität, wirkt nach Auffassung von MEYER/ROWAN, unter dem Fokus der neo-institutionalistischen Organisationstheorie, die institutionelle Umwelt intraorganisational auf ein Unternehmen und führt zu einer Isomorphie durch Imitation und Konformität mit den normativen Erwartungen des interorganisationalen Feldes. MEYER/ROWAN beschreiben nach Ansicht von MÜLLER-JENTSCH die Rationalität der Entscheidungen als legitimierende Fassade, denn die Handlungsmaxime des Managements wird nicht von der Optimierung des Input/Outputverhältnisses bestimmt, sondern von den Normen und Leitbildern der institutionellen Umwelt bezüglich einer effizienten und erfolgreichen Organisation (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 80).

Moderne Organisationstheorien betrachten zwar die dispositive Macht des Managements kritisch, teilen jedoch die radikale Skepsis des soziologischen Neo-Institutionalismus und der Systemtheorie nicht (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 80). Obwohl auch hier ein plandeterminiertes Steuerungsmodell in Frage gestellt wird, werden die Möglichkeiten intervenierenden Handelns zur gerichteten Beeinflussung von Organisationsprozessen nicht ausgeschlossen. Der Markt stellt alle Wirtschaftsorganisationen unter den *Imperativ effizienzrelevanter Entscheidungen*, was als spezifischer Korrekturmechanismus die *strategischen Entscheidungen* des Managements nachhaltig beeinflusst und bewertet (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 80). Unter Bezug auf WALGENBACH und KÜHL/STRODTOLZ weist MÜLLER-JENTSCH darauf hin, dass gemäß der von MEYER/ROWAN beschriebenen Entkoppelungsthese Unternehmensorganisationen vordergründig ein Rationalitätsprofil aufweisen, im Hintergrund jedoch andere Praktiken entwickelt und eingesetzt werden, um den technischen und aufgabenbedingten Anforderungen zu entsprechen (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 80). Dies bedeutet jedoch, dass letztlich dennoch akteursbezogene Interessen in handlungsrelevante Relationen überführt werden.

Das *strategische Management* verfügt als Meta-Akteur auf Grund seiner Herrschaftsressourcen über die größte Handlungs- und Interpretationsmacht in Organisationen. Dies bedeutet, dass sowohl die Gestaltung intraorganisationaler Struktur, Kultur und Kommunikation als auch Initiativen zur interorganisationalen Assimilation der Handlungsmaxime des Managements unterliegen. Dieses Doppelmandat des Top-Managements wird z.B. von PRIES, MINNSEN und BRAUN als *Transformation* beschrieben (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 81). Transformation stellt nach PRIES einen konstruktiven Prozess der „stofflichen und sozialen Transformation von Wirklichkeit“ (PRIES in MÜLLER-

JENTSCH 2003: 81), einen „Vermittlungsprozess zwischen ‚außen‘ und ‚innen‘“ (PRIES in MÜLLER-JENTSCH 2003: 81) dar.

Die Transformationsaufgaben ergeben sich aus den strategischen Zielen des Managements. Diese beziehen sich einerseits auf *differenzierende Maßnahmen* z.B. im Sinne einer Arbeitsteilung und andererseits auf *integrierende Maßnahmen* z.B. im Sinne eine Arbeitsvereinigung.

Tabelle 4: Transformationsaufgaben des Top-Managements

horizontale Differenzierung	<i>Aufgabenverteilung</i> durch Stellen- und Abteilungsbildung
horizontale und vertikale Vernetzung	<i>Gestaltung</i> der zugehörigen Kommunikationswege
vertikale Differenzierung	<i>Festlegung</i> der Kompetenzen und Hierarchiestufen
Integration	<i>Gesamtkoordination</i> der Bereiche und Abteilungen

Unter Berücksichtigung der Konsistenzforderung von MINTZBERG müssen dabei die konstitutiven Elemente und Subsysteme der Organisation in eine möglichst harmonische Konfiguration gebracht werden (vgl. MINTZBERG 1991). MÜLLER-JENTSCH weist auf die politische Dimension von Transformationsprozessen hin und gibt zu Bedenken, das diese folglich durch Machtspiele, Konflikte und Kompromisse begleitet werden (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 82). Dies bedeutet schließlich, dass Interventions- und Transformationsaktivitäten des Managements bezüglich ihrer dispositiven Wirkung relativiert werden müssen.

2.1.4 Definition von Qualitätsmanagement

Während die Auseinandersetzung mit Qualitätsmanagement in der wissenschaftlichen Diskussion eine eher untergeordnete Rolle spielt, dominiert diese Thematik zurzeit sämtliche Bereiche des *handhabungsorientierten* Managements.

Qualitätsmanagement lässt sich zunächst über all jene Maßnahmen beschreiben, die der Planung, Steuerung und Überwachung des Herstellungsprozess eines Produktes oder einer Dienstleistung dienen, eine permanente Weiterentwicklung und Verbesserung des Produktes oder der Dienstleistung ermöglichen und schließlich eine Organisation in die Lage versetzen, die Qualität ihrer Produkte oder Dienstleistungen unter Berücksichtigung eines effektiven und effizienten Einsatzes der zur Verfügung stehenden finanziellen, sächlichen und personellen Ressourcen zu verbessern und längerfristig zu sichern.

Die Entwicklung des Qualitätsmanagements lässt sich bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen und hat, ebenso wie die Entwicklung des Managementverständnisses generell, unterschiedliche Phasen durchlaufen. Während in der frühen Phase um 1905 Verfahren der *Qualitätskontrolle* z.B. von F. W. TAYLOR diskutiert wurden, gewannen ab 1930 die statistischen Methoden von A. SHEWHART (1891-1967) im Sinne einer *Qualitätssicherung* an Bedeutung. Nach dem zweiten Weltkrieg setzten sich zunächst in Japan Ansätze der *Qualitätsverbesserung* unter Einfluss von W. EDWARDS DEMING (1900-1993) und JOSEPH M. MURAN (geb. 1904) durch, deren Grundgedanken zum *Total-Quality-Management* (TQM) sich bis heute in nahezu allen aktuellen Ansätzen des Qualitätsmanagements wiederfinden.

Obwohl der Qualitätsbegriff in Deutschland bereits im späten 19. Jahrhundert mit der zunehmenden Industrialisierung Eingang in die Fabriken fand⁴⁵, führte dies nicht zum Aufbau eines umfassenden Qualitätsmanagements. Erst im Kontext der Qualitätsmanagementdiskussion auf internationaler Ebene befasste sich die deutsche Wirtschaft nachhaltig mit dieser Thematik.

Im deutschen Sprachraum setzte sich zunächst der Begriff *Qualitätssicherung* als Primärbezeichnung für alle qualitätsbezogenen Tätigkeiten durch. Entsprechend der Norm DIN 55 350 Teil 18 (Ausgabe 07.87) wurden unter Qualitätssicherung sämtliche Tätigkeiten des Qualitätsmanagements, der Qualitätsplanung, der Qualitätslenkung sowie der Qualitätsprüfung zusammengefasst (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996:10). In diesem Zusammenhang galt Qualitätsmanagement als Teilbereich der Qualitätssicherung und hatte die Aufgabe, die Qualitätspolitik einer Organisation festzulegen und umzusetzen.

Entgegen der hierarchischen Unterscheidung der beiden Begriffe im deutschen Sprachgebrauch wurden im amerikanischen Wirtschaftsraum die Begriffe *quality assurance*, *quality management* und *quality control* gleichwertig genutzt.

Im Zuge der Entwicklung einer internationalen Norm haben die Internationale Organisation für Normung (ISO⁴⁶) und das Deutsche Institut für Normung (DIN) inzwischen vereinbart, gemäß der DIN EN ISO 8402 *Qualitätsmanagement* als Primärbegriff für alle qualitätsrelevanten Tätigkeiten zu favorisieren, die die Qualitätspolitik, Ziele und Verantwortungen festlegen und diese durch adäquate Mittel wie z.B. Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung im Rahmen des Qualitätsmanagements verwirklichen. *Qualitätssicherung* umfasst als Sekundärbegriff die Beschreibung aller geplanten und systematischen Tätigkeiten, die dazu dienen die innerhalb eines Qualitätsmanagementsystems entwickelten Qualitätsstandards zu verwirk-

⁴⁵ Im späten 19. Jahrhundert wurde z.B. den deutschen Exporteuren von britischen Handelsbehörden die Produktbezeichnung „Made in Germany“ auferlegt. Die ursprüngliche Absicht, auf diese Weise fremde Produkte vom heimischen Markt abzuwehren, verkehrte sich bald ins Gegenteil und „Made in Germany“ wurde zum Qualitätsbegriff (vgl. KALTENBACH 1993: 59).

⁴⁶ Die International Organization for Standardization ist ein internationaler Zusammenschluss von 96 gewählten Repräsentanten nationaler Normungsorganisationen (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996:15).

lichen und langfristig zu sichern (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996: 10-11; ARNOLD/MAELICKE 1998: 284; PEPELS 1998: 136).

Die erfolgreiche Implementation eines *Qualitätsmanagement-Systems* soll zu einer kontinuierlichen Reduzierung von Fehlern und damit zu einer Reduzierung von Fehlleistungskosten und einem Imagegewinn führen, die Motivation des Managements und der Mitarbeiter stärken sowie schließlich zu einer positiven Entwicklung der gesamten Organisation beitragen (vgl. HORVATH/REICHMANN 1993: 540 f.). Dies ist nur möglich, wenn es gelingt, die teilweise divergierenden Interessen der beteiligten Akteure in Synergien zu transformieren und mikropolitische Sperren konstruktiv in konsensfähige Relationen zu überführen.

2.2 Qualitätsmanagement: Modernisierung und Neuorientierung als Ausgangslage

Sozialrehabilitative Organisationen befinden sich seit Anfang der 90er Jahre in einer deutlichen Veränderung. Wettbewerb, Ökonomisierung, Deregulierung und Outputorientierung sind Elemente eines auch als *Modernisierung* beschriebenen Prozesses, der u.a. durch die Einführung der Pflegeversicherung, die Novellierung der §§ 93 ff. BSHG, der §§ 77 ff. KJHG⁴⁷ sowie die Einführung der Selbstverwaltungsmodelle in der Krankenversicherung eingeleitet wurde.

Der Prozess der *Modernisierung* hat nach Ansicht von BRÜCKERS eingesetzt, ohne dass es jemals eine klare Zielsetzung sozialstaatlicher Neuorientierung gegeben hat. Folgerichtig stehen daher auch keine nachvollziehbaren Methodenbestimmungen oder Erfolgskriterien des Modernisierungsprozesses zur Verfügung (vgl. BRÜCKERS 2003: 7). Dennoch gibt es einige Faktoren, die nach Ansicht von BRÜCKERS auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen deutlichen Einfluss nehmen: Z.B. führen der demographische Wandel, gesellschaftliche Trends sowie wirtschaftliche Umbrüche und Strukturveränderungen zu einem erhöhten Bedarf an sozialen Dienstleistungen, der im Kontext einer zeitgleichen Verringerung öffentlich-gesellschaftlicher Finanzierungsmöglichkeiten an die Grenzen der Bedarfsdeckung gelangt (vgl. BRÜCKERS 2003:8).

Es stellt sich die Frage, ob diese Grenzen akzeptiert werden, oder ob es durch eine Erhöhung staatlichen Einsatzes zu einer Bedarfsdeckung kommt. Von der Beantwortung dieser Frage hängt es nach Ansicht von BRÜCKERS ab, ob der als *Modernisierung* beschriebene Prozess eine deutliche Richtung bekommt oder weiterhin ungesteuert verläuft (vgl. BRÜCKERS 2003: 8). In jedem Falle haben die Trägerverbände der Freien Wohlfahrtspflege den Auftrag, die als *Modernität* bezeichneten Strukturveränderungen des Sozialstaatsgefüges als Herausforderung für einen Modernisierungsprozess ihres Handlungs- und Aufgabenbereiches zu begreifen (vgl. BRÜCKERS 2003:9). PANKOKE weist darauf hin, dass sich traditionale Ehren und Wertbindungen mit reflexiven Sinnkonstruktionen freien Engagements ebenso auseinandersetzen müssen, wie tradierte Rationalität professionellen Wissens bezogen auf Lernprozesse der Entwicklung neuer Perspektiven und Methoden an Reflexivität gewinnen muss (vgl. PANKOKE 2003: 79). Es muss dabei eine Vernetzung und wechselseitige Verstärkung der Strategien struktureller und kultureller Modernisierung stattfinden, die sich nicht nach den etablierten Mustern einer „linearen Zweck-Mittel-Rationalität“ (PANKOKE 2003: 79) steuern lässt.

Die Veränderung der Relationen zwischen Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsempfängern, die Lockerung oder tendenzielle Auflösung des bedingten Vorrangs der Freien Wohlfahrtspflege, die Abschwächung der korporativen Verflechtung zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden sowie die Sicherung traditioneller Ehren und

⁴⁷ Das Akronym „KJHG“ wird in dieser Arbeit als Abkürzung für das Kinder- und Jugendhilfegesetz verwendet.

Wertbindungen erfordern einer Neuorientierung und Positionierung sozialrehabilitativer Organisationen und der beteiligten Akteure. PANKOKE sieht in dieser mehrdimensionalen und multiperspektivischen Komplexität nicht nur eine besondere Problematik, sondern auch eine besondere Chance der Qualitätsentwicklung (vgl. PANKOKE 2003: 79).

2.2.1 Qualitätsmanagement – ein Diskurs auf verschiedenen Ebenen

Im Kontext der Modernisierung werden Methoden und Ansätze des *strategischen Qualitätsmanagements* als Antwort auf die „durch Ökonomisierung ausgelöste organisatorische Diversifizierung im Sozialsektor“ (WOHLFAHRT 2003: 16) nachhaltig diskutiert. Die Qualitätsdebatte findet dabei auf verschiedenen Ebenen statt:

- Sie fügt sich z.B. in die aktuelle Diskussion zum *Managerialismus sozialer Arbeit* ein. Der Grundgedanke dieses Managerialismus besteht in der Neuordnung, Standardisierung und effizienteren Gestaltung von Arbeitsprozessen (vgl. WOHLFAHRT 2003:16). In diesem Zusammenhang wird auch die Forderung nach einem ökonomischen Umgang mit den Humanressourcen einer Organisation postuliert. Moderner Managerialismus konstituiert eine Technik zeitgemäßer Menschenführung (vgl. BRÖCKING in WOHLFAHRT 2003: 16) und Kommunikation, die sich im Unterschied zu klassischen Ansätzen des Qualitätsmanagements nicht auf produktbezogene, technokratische Kontroll- und Prüfstrategien reduziert⁴⁸, sondern alle beteiligten Akteure (z.B. Kunden, Zulieferer, Mitarbeiter, Gesellschaft) mit ihren Bedarfen zu erfassen und zu vernetzen sucht. Qualität hat in diesem Zusammenhang einen Prozesscharakter, sie „ist kein Ziel, sondern ein Prozess, der nie zu Ende ist“⁴⁹.“ (OESS in WOHLFAHRT 2003: 17).
- Weiterhin wird in der Qualitätsdebatte die *Fachlichkeit sozialer Arbeit* fokussiert. Der Maßstab zur Bewertung qualitativ hochwertiger Arbeit ist in diesem Falle nicht ausschließlich die Effizienz einer erbrachten Dienstleistung, sondern der Grad der inhaltlich-fachlichen Zielerreichung (vgl. WOHLFAHRT 2003: 17).
- Qualitätsmanagement erfordert *neue Ausrichtung bzw. eine modifizierte Steuerung des Handelns der Wohlfahrtsverbände*. Da Wohlfahrtsverbände primär im Rahmen ihrer Selbsterhaltung auf dem Sozialmarkt stabile Marktsegmente sichern wollen (vgl. WOHLFAHRT 2003: 17), unterliegen sie der Gefahr einer Assimilation an die Bedarfe der Kostenträger. Dies ist nach Ansicht von WOHLFAHRT gleichzeitig mit der Gefahr verbunden, dass sich klassische Leitideen, die im Korporatismus konstitutiv für das verbandliche Handeln waren (z.B. Klienten anwaltlich zu repräsentieren), auflösen (vgl. WOHLFAHRT 2003: 17). Die Wohlfahrtsverbände sind daher aufgefordert, den Diskurs um die Qualität sozialer Arbeit nicht nur im Trend der Ökonomisierung zu führen, sondern auch im Kontext ihrer Leitbilder und ethischen

⁴⁸ Siehe hierzu Kapitel 2.3.1 der vorliegenden Arbeit.

⁴⁹ Vgl. die Kapitel 2.3.9 und 2.3.7 der vorliegenden Arbeit.

Zielsetzungen. Der sich daraus ergebende Konflikt um die Finanzierung wenig effizienter Dienstleistungsangebote erfordert eine Diskussion um die Aufgaben eines Sozialstaates, in der sich die Wohlfahrtsverbände sowohl im Sinne ihrer Klienten als auch zu ihrer Selbstlegitimation profiliert positionieren müssen.

- In Deutschland hat sich die Tendenz zur Implementation formaler Qualitätssysteme entwickelt, die dann Mitarbeitenden und Nutzern von sozialen Dienstleistungsorganisationen „mehr oder weniger übergestülpt“ (HANSEN in WOHLFAHRT 2003: 17) werden. Diese Herangehensweise birgt die Gefahr, dass Qualitätsmanagement von Leistungserbringern missbraucht wird, um kostengünstige, aber unzureichende Leistung als Qualität zu *standardisieren*. In diesem Zusammenhang gewinnt eine *nutzerorientierte* Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung, in besonderer Weise für Menschen mit Behinderungen, die nur über eine begrenzte Nutzersouveränität verfügen, an nachhaltiger Bedeutung. Die Aufgabe der Wohlfahrtsverbände und Leistungserbringer besteht darin, diskursiv individuelle Schutzrechte der Nutzer zu stärken, einklagbare Mindestnormen festzulegen und formelle Beschwerdemöglichkeiten einzuführen (vgl. WOHLFAHRT 2003:18).
- *Privatwirtschaftliche und Sozialwirtschaftliche Organisationen* verfolgen unterschiedliche Ziele und unterliegen *verschiedenen Steuerungslogiken*. Während privatwirtschaftliche Organisationen primär eine monetäre Gewinnmaximierung anstreben, besteht das primäre Ziel Sozialwirtschaftlicher Organisationen, wie wir bereits ausgeführt haben, in der Steigerung ideeller Aspekte im Kontext subsidiärer Solidarität. Nach Ansicht von WOHLFAHRT ist eine unter Marktaspekten gesteuerte Soziale Arbeit bezüglich ihrer Makroqualität elementar bedroht, weil damit ihre ethische Grundlage, z.B. die Idee der Solidarität grundsätzlich gleichwertiger Subjekte, negiert werden kann (vgl. WOHLFAHRT 2003: 18). Daher muss die Diskussion um Qualitätsmanagement immer auch eine Diskussion um ethische Aspekte sein (vgl. WOHLFAHRT 2003:18).

BOEBENECKER et al. haben festgestellt, dass der Qualitätsdiskurs seit der Einführung des § 80 SGB XI (Qualitätssicherung), der Novellierung des § 93 BSHG (Leistungsvereinbarungen) sowie der Einführung der §§ 78a ff. SGB VIII (Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualität) einen zentralen Stellenwert im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege eingenommen hat (vgl. BOEBENECKER et al. in WOHLFAHRT 2003:19). Dies hat sowohl zu Interessenkonflikten und Konkurrenzen der beteiligten Akteure geführt, als auch eine nachhaltige Diskussion um geeignete Qualitätskonzepte entfacht. Während im Bereich der Privatwirtschaft zwei ursprünglich konkurrierende Ansätze – DIN EN ISO 9000 und EFQM⁵⁰ – inzwischen Synergieeffekte nutzen, versucht im Be-

⁵⁰ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit benutzen wir das Kürzel „EFQM“ als Akronym für die European Foundation for Quality Management. Siehe hierzu Kapitel 2.3.8 und Kapitel 2.3.9 der vorliegenden Arbeit.

reich der Freien Wohlfahrtspflege jeder Verband individuelle Qualitätsansätze zu entwickeln und für die Mitgliedsorganisationen verbindlich zu machen⁵¹.

Die zur Zeit kontrovers und wenig produktiv geführte Debatte zur Implementation von Qualitätsmanagement in sozialen Organisationen und Einrichtungen des Dritten Sektors wird nur dann zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Fachlichkeit sozialer Arbeit beitragen, wenn es gelingt, Indikatoren basaler Qualitätsstandards zu definieren und zu vereinbaren, die in der Lage sind, die Interessen und Interventionen der beteiligten Akteure abzubilden. Vom 16. bis zum 17. Oktober 2002 nahmen diesbezüglich über 80 Experten aus Praxis, Wissenschaft und Politik an einer Fachtagung des *Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa* zum Thema „Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext“ in Berlin teil⁵². Diese Fachtagung war ein erster Versuch, die Diskussion um Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung aus europäischer Perspektive aufzuarbeiten sowie einheitliche Standards und Empfehlungen für die Akteure der Sozialen Arbeit zu beschreiben.

2.2.2 Qualitätsmanagement – ein Diskurs im Spannungsfeld verschiedener Akteure

Organisationen können nach Ansicht von MÜLLER-JENTSCH aus der *Perspektive von korporativen oder kollektiven Akteuren* sowie als *soziales System* betrachtet werden (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 18). Die *Akteure* kennzeichnen sich dabei einerseits durch plurale, teilweise divergierende Interessen und andererseits durch eine wechselseitige Abhängigkeit von den Ressourcen der anderen Akteure. Sie gehören zu einer Organisation, die als charakteristische Eigenart Ungewissheitszonen aufweist, die u.a. aus Expertenwissen, Umweltbeziehungen und der Kontrolle über Informationskanäle resultieren. Die Kontrolle über diese Ungewissheitszonen ist gleichbedeutend mit einem Machtzuwachs gegenüber den anderen Akteuren (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 57-58). Aus mikropolitisch-er Perspektive sind Organisationen als *Arenen* konzipiert, in denen die Akteure *Machtspiele* austragen (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 57; vgl. PANKOKE 2003: 83), um ihre Interessen und Bedarfe zu regeln.

MÜLLER-JENTSCH beschreibt diese *Akteurseigenschaft* von Organisationen, unter Bezug auf die Untersuchungen von COLEMAN als ein Ergebnis von Modernisierungsprozessen, deren Wirkungs- und Handlungsfähigkeit auf der Zusammenlegung von Ressourcen individueller Akteure beruht. Ressourcen sind demnach übertragbare Mittel und Fähigkeiten, die zur Beeinflussung der Umwelt eingesetzt werden können und aus finanziel-

⁵¹ Z.B. das Integrierte Managementkonzept der Arbeiterwohlfahrt, das Bundesrahmen-Qualitätshandbuch der Caritas, das Paritätische Qualitätssystem des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, das LEWO-Konzept ‚Lebensqualität für Wohnstätten‘ der Bundesvereinigung der Lebenshilfe, das Pflege-Qualitätsmanagement-Handbuch des Diakonischen Werkes der EKD, das SYLQUE ‚System zur Leistungs- und Qualitätsbeschreibung, Qualitätsprüfung und Entgeltberechnung des Verbands katholischer Einrichtungen und Dienste für lern- und geistig behinderte Menschen‘.

⁵² Siehe hierzu Kapitel 2.2.3.2 der vorliegenden Arbeit.

len Mitteln, Rechtspositionen oder individuellem Akteursengagement wie z.B. Ehrenamtlichkeit bestehen (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 18). Organisationen können unter dem *Akteursaspekt* als eine überindividuelle, handlungsfähige Einheit betrachtet werden, der Handlungen und Entscheidungen sowie Erwartungen und Ziele zugerechnet werden können (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 18). Qualitätsentwicklung ist in Organisationen nur unter Berücksichtigung der Akteure und ihren normativen Orientierungen und Interessen möglich. Sie ist daher immer *relativ* und bezüglich der Interessen der Beteiligten *relational* (vgl. SCHAARSCHUCH 2003: 1).

Im Bereich sozialrehabilitativer Organisationen im Dritten Sektor treten vier zentrale Akteure mit entsprechenden Subakteuren auf, deren teilweise divergierenden Interessen und Perspektiven durch eine konstruktive Qualitätsdebatte und durch die Entwicklung von *Allianzen* (vgl. PANKOKE 2003: 84) aus den einseitigen *Teil-Rationalitäten* der Akteure in eine *komplexere Reflexivität* (vgl. PANKOKE 2003: 77) überführt werden müssen, um eine kollektive Handlungskompetenz zu erlangen.

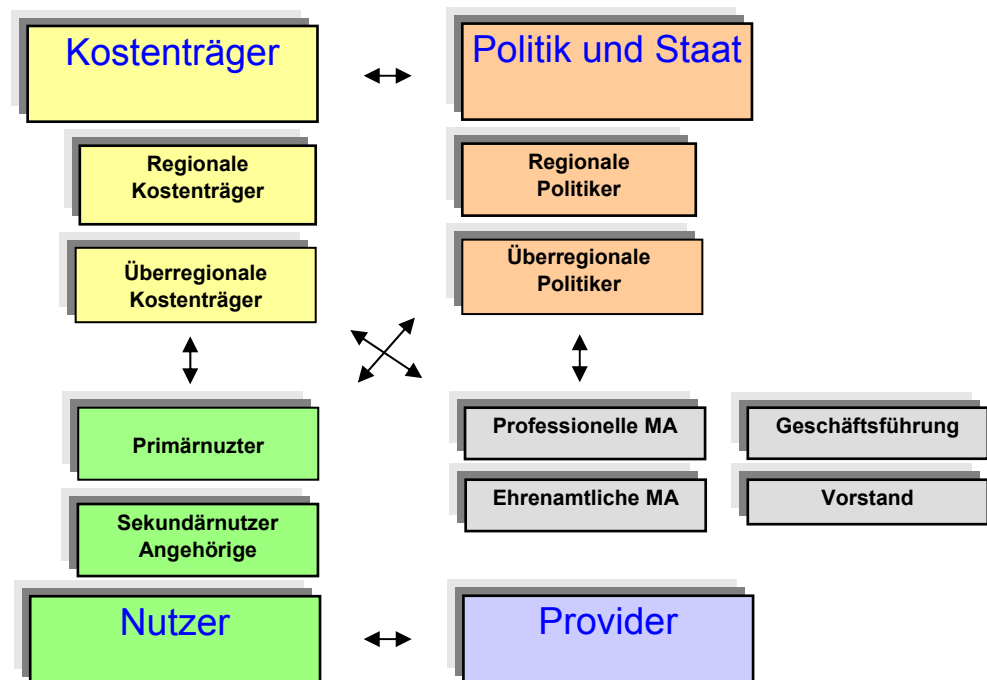


Abbildung 5: Akteure sozialrehabilitativer Einrichtungen im Dritten Sektor

2.2.2.1 Politik und Staat

Politische Entscheider sind nach Ansicht von PANKOKE primär an einer Qualitätskontrolle der administrativen Regulierung und zugleich an deren Legitimierung durch öffentliche Akzeptanz interessiert (vgl. PANKOKE 2003: 77). SCHAARSCHUCH spricht in diesem Zusammenhang vom *lokalen Staat* (vgl. SCHAARSCHUCH 2003: 1), und weist auf das Staatsinteresse an der Regulierung und Normierung der Lebensweisen der Adressa-

ten im Rahmen von als legitim anerkannten, staatlichen Zielen hin, die sparsam und wirtschaftlich realisierbar sind. Dabei trifft das Interesse der Nutzer an der Befriedigung von Bedürfnissen auf das staatliche Regulierungsinteresse bezüglich ihrer Lebensweisen und preiswerter Dienstleistungsangebote.

Der Konflikt lässt sich noch erweitern auf die Interessen der Parteien, die Wählerpotenziale über sozialpolitische Entscheidungen erschließen wollen. Im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit bedeutet dies z.B., dass die Auflösung von heilpädagogischen Kindertagesstätten und Sonderschulen sowie die Integration von Kindern und Schülern in Regelinrichtungen im Kontext von Kosteneinsparungen und gegen die Meinung der Fachkräfte und vieler Behindertenverbände vorangetrieben wird. Von weiten Teilen der Gesellschaft sowie von betroffenen Angehörigen wird eine Behinderung noch immer als Stigmatisierung erlebt. „Integrative Einrichtungen“ signalisieren hingegen „Normalität“ und „gesellschaftliche Akzeptanz“. Politiker votieren daher teilweise unreflektiert und mit einer strategischen Naivität für eine institutionelle Integration behinderter Menschen zur Aktivierung eines entsprechenden Wählerpotenzials. Einer gesellschaftlichen Stigmatisierung wird durch eine Institutionalisierung integrativer Maßnahmen nicht entgegengewirkt. Dazu bedarf es weitreichender sozialphilosophischer und bildungspolitischer Prozesse.

Weiterhin stehen sich Politiker auf Orts-, Kreis-, Landes- und Bundesebene häufig im Wege, sofern sie unterschiedlichen Parteien angehören und daher divergierende Ziele verfolgen. Es geht hierbei häufig weniger um die Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen, sondern vielmehr um die Erhaltung und Weiterentwicklung individueller Machtpotenziale.

2.2.2.2 Provider

Freie Träger sozialer Dienste verbinden als *Provider* (vgl. PANKOKE 2003: 77), unabhängig von ihrer wohlfahrtsverbandlichen Ausrichtung, mit Qualitätssicherung eine kostentragende und risikofreie Effizienz der Realisierung organisierter Dienstleistungen. Provider haben ein nachhaltiges Interesse an Selbsterhaltung. Sowohl die großen Wohlfahrtsverbände als auch die Träger einzelner Sozialrehabilitativer Einrichtungen stehen sich als Provider konkurrierend gegenüber. Die Verfasser der vorliegenden Arbeit wissen aus langjähriger Arbeit in Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege auf Landes- und Bundesebene um die mikropolitischen Interessen der Akteure und die Formen funktional-dilettantischer Entscheidungsfindung und Steuerung im Bereich sozialwirtschaftlicher Organisationen (vgl. SEIBEL 1992).

Auf der Ebene der *Provider* ist nochmals zu unterscheiden zwischen *professionellen Mitarbeitern*, *ehrenamtlichen Mitarbeitern* sowie zwischen *Vorständen* und *Geschäftsführungen*. Auch hier stehen sich die Akteure mit teilweise unterschiedlichen Interessen gegenüber. Während Vorstände und Geschäftsführung häufig ein primäres Interesse an der monetär-effizienten Erbringung von Dienstleistungen haben, orientieren sich Mitar-

beiter mehr an fachlich fundierten und effektiven Aspekten. Ein weiterer Konflikt zeigt sich bei näherer Betrachtung der professionellen und ehrenamtlichen Mitarbeiter: Professionelle Dienstleister verbinden nach Ansicht von PANKOKE mit dem Qualitätsdiskurs das Interesse an Anerkennung und Absicherung ihrer professionellen Definitionsmacht sowie die Realisierung arbeits- und berufspolitischer Erwartungen. Ehrenamtler verbinden mit Qualitätsmanagement hingegen die Realisierung von Sinnperspektiven ihres wertorientierten Engagements (vgl. PANKOKE 2003: 77). „Dienstleister“ und „Dienende“ konkurrieren um Einfluss und Akzeptanz. Während sich einerseits professionelle Helfer als Dienstleister verstehen, die eine gute Leistung gegen Geld tauschen, dienen Ehrenamtler kostenlos, z.B. im Bereich der Kirche im Kontext ihrer christlichen Verpflichtung zur Nächstenliebe. SCHAARSCHUCH greift nochmals die Relation Staat - Professionelle auf und weist darauf hin, dass das professionelle Interesse an fachlicher Autonomie und beruflicher Kontinuität mit dem staatlichen Interesse der Instrumentalisierung professioneller Tätigkeiten für Staatszwecke konfliktiere. Auch gehe es primär um die Relation von Effektivität und Effizienz professioneller Arbeit im Auftrag des Sozialstaates (vgl. SCHAARSCHUCH 2003:1).

2.2.2.3 Nutzer

Die *Nutzer* sozialrehabilitativer Organisationen lassen sich zunächst in *Primärnutzer*, z.B. Menschen mit geistiger Behinderung, Psychisch kranke Menschen, Menschen mit einer körperlichen Behinderung oder einer Sinnesbehinderung, und in *Sekundärnutzer*, d.h. betroffene Angehörige wie Eltern und Geschwister untergliedern. Während die Gruppe der Sekundärnutzer bezüglich ihrer Interessen und Handlungsmöglichkeiten relativ homogen zu erfassen ist, kennzeichnet sich die Gruppe der Primärnutzer bezüglich ihrer Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie ihrer Selbststeuerungskompetenz durch große Heterogenität. Übereinstimmend lässt sich feststellen, dass beide Nutzergruppen grundsätzlich ein großes Interesse an einer Verbesserung der individuellen Lebensqualität, einer sicheren Versorgung ihrer Bedarfe sowie einer Erweiterung ihrer Handlungsautonomie haben. Dies erfordert nach Ansicht von PANKOKE einen gesellschaftlichen Führungswechsel von „Gewährleistung (providing) zur Ermöglichung (enabling)“ (PANKOKE 2003:77).

Qualität kennzeichnet sich für Nutzer grundsätzlich durch die Spannung zwischen *Sekurität* im Sinne einer durch soziale Fürsorge und sozialpolitische Daseinsvorsorge gesicherte Entlastung und *Aktivität* im Sinne einer Erweiterung der Handlungsautonomie in Bereiche sozialer Solidar- und Selbsthilfe (vgl. PANKOKE 2003: 77). Zwischen Nutzern und Professionellen konstituiert sich dabei nach Ansicht von SCHAARSCHUCH eine Diskussion um den Gebrauchswert und die Angemessenheit professioneller Dienstleistungen zur Problemlösung sowie um die professionelle Definition von Problem und Lösungsansätzen (vgl. SCHAARSCHUCH 2003: 1).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit haben wir primär sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor für Menschen mit geistiger Behinderung und psychischen Erkrankungen untersucht. Diese Gruppe von Menschen verfügt auf Grund ihrer Handicaps häufig nur über geringe Möglichkeiten der Selbststeuerung⁵³ und hat einen hohen Bedarf an beschützenden Maßnahmen⁵⁴. Die Qualität sozialrehabilitativer Dienstleistungen muss sich u.a. daran messen lassen, in wieweit sie diesen Bedarf aufgreift nachhaltig berücksichtigt.

2.2.2.4 Kostenträger

Der Auftrag der *Kostenträger* besteht darin, die gesetzlich vorgesehenen Hilfen zur Förderung, Unterstützung und Betreuung von behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen durch die Übernahme entstehender Kosten zu sichern. Gleichzeitig sind die Kostenträger aufgefordert, möglichst effizient mit den finanziellen Ressourcen umzugehen. Dabei entstehen häufig Divergenzen zwischen regionalen und überregionalen Kostenträgern. Dies lässt sich z.B. im Bereich der Förderung von behinderten Kindern im Elementarbereich beschreiben.

Der Betreuungsplatz eines behinderten Kindes in einer heilpädagogischen Kindertagesstätte ist – wegen des spezifischen Personalsettings von zwei Mitarbeitern für acht Kinder – erheblich kostenintensiver als der Platz eines nicht behinderten Kindes in einer Regeleinrichtung, wo zwei Mitarbeiter für 25 Kinder vorgesehen sind. Für die Refinanzierung heilpädagogischer Kindertagesstätten und die Leistungen der Eingliederungshilfe sind in Nordrhein-Westfalen die Landschaftsverbände als überregionale Kostenträger zuständig, während Integrative Kindertagesstätten primär über regionale Kostenträger (Städte und Gemeinden) finanziert werden. Seit Jahren strebt z.B. der Landschaftsverband Rheinland (LVR) eine Auflösung heilpädagogischer Kindertagesstätten an und begründet dies mit der Sinnhaftigkeit einer gemeinsamen Förderung aller Kinder in einer integrativ geführten Kindertagesstätte (Kita). In einer integrativ geführten Kita werden 15 Kinder (zehn nicht behinderte und fünf behinderte Kinder) gemeinsam betreut. Da die gesamten Kosten auf 15 statt auf 8 Kinder umgerechnet werden, reduzieren sich die anteiligen Kosten pro Kind. Von dieser Kostensenkung profitiert der LVR als überregionaler Kostenträger. Andererseits steigen die anteiligen Kosten regionaler Kostenträger, da sich die Größe einer Regelgruppe von durchschnittlich 25 Kindern auf 15 Kinder in der integrative Gruppe reduziert. Dass die Städte und Gemeinden als regionale Kostenträger daran nur ein bedingtes Interesse haben, ist aus monetären Gründen nachvollziehbar.

⁵³ Die Verfasser der vorliegenden Arbeit beziehen sich hierbei auf langjährige Berufserfahrungen im Bereich der Behindertenhilfe und Arbeit mit Menschen mit geistiger Behinderung und psychisch kranken Menschen.

⁵⁴ Diesem Bedarf wird z.B. durch die Schaffung von „beschützenden Werkstätten“ oder „Werkstätten für Behinderte“ entsprochen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit haben wir u.a. eine Werkstatt für Behinderte evaluiert. Die Wirkung des Qualitätsmanagements in dieser Werkstatt muss sich dabei auch am Grad der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit geistiger Behinderung messen lassen.

Obwohl eine gemeinsame integrative Förderung aus vielen Gründen zeitgemäß und auch sinnvoll ist, benötigen Kinder z.B. mit Autismus, Mutismus und Schwerstmehrfachbehinderungen „beschützende“ Inseln. Eine kleine heilpädagogische Gruppe mit 8 Kindern und 2 heilpädagogisch qualifizierten Mitarbeitern bietet diesen Kindern individuellere und professionellere Förderbedingungen als eine integrative Gruppe mit 15 Kindern und 2 Mitarbeitern, die zudem auf Grund ihrer Qualifikation als Erzieherinnen nur über sehr begrenzte heilpädagogische Kompetenzen verfügen.

Die Diskussion um eine sinnvolle Betreuung und Förderung behinderter Kinder wird von den Kostenträgern teilweise genutzt, um Kosten ‚abzuwälzen‘. Die Kinder mit ihren Bedürfnissen und Bedarfen finden dabei zu wenig Berücksichtigung.

2.2.3 Zum Stand der Qualitätsentwicklung im Bereich sozialer Dienste in der EU

Die Qualitätsdebatte im Bereich sozialer Dienste auf europäischer Ebene ist eng mit der von den OECD-Ländern eingeleiteten Reformierung der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Managements verbunden. Im Zuge dieser Reformierung sollten die Bereitstellung und Effizienz der Dienstleistungen sowie die erbrachte Qualität im Sinne einer deutlicheren Nutzerorientierung der Dienste verbessert werden (vgl. PILLINGER 2001: 68). Die EUROPÄISCHE STIFTUNG ZUR VERBESSERUNG DER LEBENS- UND ARBEITSBEDINGUNGEN mit Sitz in Dublin hat eine Untersuchung in Auftrag gegeben, die Auswirkungen von Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung der sozialen Dienste sowohl auf die Leistungserbringung bzw. auf die Klienten als auch auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter aufzeigen sollte. In zehn EU-Mitgliedsstaaten wurden Fallstudien sowie themenbezogene Feldforschung durchgeführt. Darüber hinaus wurden durch Expertengespräche und Sekundäranalysen in fünf weiteren Mitgliedsstaaten relevante Daten erhoben. In der Studie wurde sowohl die Bedeutung koordinierter und integrativer Leistungen sozialer Dienste als auch die Beteiligung und Stärkung der Nutzer untersucht. Weiterhin wurde evaluiert, welche Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung in den einzelnen Mitgliedsstaaten eingeleitet worden sind.

Im Rahmen der Untersuchung wurde zunächst deutlich, dass innerhalb der EU die Auseinandersetzung mit der Implementation von Qualitätsmanagement deutlich zunimmt, obwohl offensichtlich sehr unterschiedliche Wege beschritten werden:

- In Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Portugal, Schweden, im Vereinigten Königreich und Irland wurden analog zur Reformierung der öffentlichen Verwaltungen Verbesserungen im Bereich sozialer Dienste eingeführt.
- In den Niederlanden und in Dänemark sind Verantwortungsbereiche dezentralisiert und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zugeordnet worden.
- In Deutschland, Dänemark, Italien, Portugal und im Vereinigten Königreich sind Qualitätsauszeichnungen für den öffentlichen Dienst eingeführt worden.

Darüber werden in allen Mitgliedsstaaten zunehmend Leistungsziele und -indikatoren zur Messung der Qualität eingesetzt, was z.B. zur Einführung eines Rankings für Schulen, Colleges und Krankenhäuser geführt hat (vgl. PILLINGER 2001: 70). Weiterhin haben sich auf europäischer Ebene Initiativen entwickelt, die sich nachhaltig mit der Entwicklung europäischer Qualitätsstandards befassen, wie z.B. das Europäische Netzwerk für Qualitätssicherung in der Pflege, das Kinderbetreuungsnetzwerk der Europäischen Kommission, die Europäische Stiftung für Qualitätsmanagement (vgl. PILLINGER 2001: 70).

Die Qualitätspolitik der EU-Kommission bedeutet nicht nur, dass öffentliche Dienstleistungen zunehmend einem Benchmarking unter Berücksichtigung internationaler Standards unterzogen werden, sondern auch eine Relativierung des Subsidiaritätsprinzips durch Schaffung einer Wettbewerbssituation zwischen privaten und öffentlichen Trägern⁵⁵.

Im Mittelpunkt der europäischen Politik zur Qualitätsverbesserung steht im Wesentlichen die Qualität im privaten Sektor mit dem Ziel, im Interesse einer größeren Kundenzufriedenheit einen fairen Wettbewerb, die Produktion von Qualität und das Qualitätsmanagement zu fördern. Die EU-Kommission fördert eine europäische Qualitätspolitik sowie die Kooperationen bei Qualitätsverbesserungen durch ein europäisches Qualitätsnetzwerk, den Europäischen Qualitätspreis (EQA)⁵⁶, Werkzeuge für die Bewertung, Benchmarking (einschließlich Benchmarking-Netze für öffentliche Organisationen), die Europäische Qualitätswoche zur Stärkung des Qualitätsbewusstseins sowie Kompetenzprogramme. (PILLINGER 2001: 71).

Derzeit wird die soziale Qualität in der EU vor dem Hintergrund gefördert, dass sie einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen leisten kann. Parallel dazu gewinnt die Vorstellung Raum, für gewisse Aspekte der EU-Politik ein Benchmarking einzuführen, das vorbildliche Verfahren fördern und für höhere Standards sorgen könnte [...] was auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Lissabon im März 2000 seinen Niederschlag findet. (PILLINGER 2001: 72)

Dies begründet die Gefahr, dass zukünftig zunehmend monetäre Aspekte im Sinne eines günstigeren Preises zur Handlungsmaxime werden. PILLINGER hat in ihrer Studie festgestellt, dass in einigen Mitgliedsstaaten der EU Maßnahmen der Kosteneindämmung der Entwicklung von Qualitätssicherungsmechanismen entgegengewirkt haben. Sie beschreibt diese Fokussierung auf Kostensenkung als Qualitätskriterium statt auf eine Verbesserung der Qualität des Dienstes als problematisch (vgl. PILLINGER 2001: 71). OPPEN hat bereits 1997 darauf hingewiesen, dass die Qualität sozialer Dienste in Europa im Kontext dramatischer Haushaltsrestriktionen zu einem kontrovers und stark politisierten Merkmal sowohl der sozialen Dienste als auch des Wohlfahrtsstaates insgesamt geworden sei (vgl. PILLINGER 2001: 69). Die Bandbreite reicht von einfachen Qualitätsaussagen bis hin zu komplexen Ansätzen der Qualitätssicherung. Während die Auseinandersetzung mit Qualität in einigen Ländern teilweise noch immer ein umstrittenes Thema ist, verkommt in anderen Ländern das Qualitätsvokabular bereits zum „bloßen Klischee“ (PILLINGER 2001: 65-66).

⁵⁵ Siehe hierzu unsere Ausführungen zum Thema Subsidiäre Solidarität im Kapitel 1.2 der vorliegenden Arbeit.

⁵⁶ Siehe hierzu Kapitel 2.3.9 der vorliegenden Arbeit.

2.2.3.1 Mitgliedsstaaten im Vergleich

Obwohl sich nahezu alle Mitgliedsstaaten der EU mit der Verbesserung der Qualität sozialer Dienste auseinandersetzen, sind bisher kaum formalisierte, einheitliche und verbindliche Maßnahmen vorhanden. Dies wird in der folgenden Übersicht zur Qualitätsentwicklung in den einzelnen Mitgliedsstaaten am Beispiel von jeweils zwei exemplarisch untersuchten Organisationen deutlich:

Tabelle 5: Qualitätsentwicklung in ausgewählten Organisationen von EU-Mitgliedsstaaten (vgl. PILLINGER 2001: 73)

	Untersuchte Organisation	Nationales Regelwerk vorhanden	Priorität der Entwicklung von QM	Nutzerbeteiligung an der Qualitätsentwicklung	Mitarbeiterbeteiligung an der Qualitätsentwicklung
Belgien	1	Nein	Hoch	Ja	Ja
	2	Nein	Hoch	Ja	Ja
Dänemark	1	Nein	Niedrig	Ja	Ja
	2	Nein	Mittel	Ja	Ja
Deutschland	1	Nein	Hoch	nein	Ja
	2	Nein	Hoch	nein	Ja
Griechenland	1	Nein	Niedrig	nein	Ja
	2	Nein	Niedrig	nein	Ja
Spanien	1	Nein	Mittel	Ja	Nein
	2	Nein	Mittel	Ja	Ja
Frankreich	1	Nein	Hoch	Ja	Ja
	2	Nein	Hoch	Ja	Ja
Italien	1	Nein	Mittel	Ja	Ja
	2	Nein	Mittel	Ja	Ja
Österreich	1	Nein	Hoch	Ja	Ja
	2	Nein	Hoch	Ja	Ja
Finnland	1	Nein	Hoch	Ja	Ja
	2	Nein	Hoch	Ja	Ja
Vereintes Königreich	1	Ja	Mittel	Ja	Ja
	2	Nein	Hoch	Ja	Ja

Ergänzend zu den in der Tabelle aufgeführten Ergebnissen, lässt sich im Kontext der Studie die Landschaft der Qualitätsentwicklung der EU-Mitgliedsstaaten folgendermaßen beschreiben (vgl. PILLINGER 2001: 74-77):

- In **Belgien** kommen verschiedene Qualitätskontrollsysteme zum Einsatz. Die Qualität der Maßnahmen steht im Vordergrund und wird gemeinsam mit den Nutzern und Mitarbeitern erarbeitet.
- In **Dänemark** ist ein landesweiter Trend zur Entwicklung verbindlicher und messbarer Qualitätsstandards feststellbar. Sowohl ein nationales Pilotprojekt, das einen partizipativen Bottom-up-Ansatz favorisiert, als auch Beispiele aus der Praxis lassen auf eine erfolgreiche Beteiligung von Mitarbeitern schließen. In einer Fallstudie zur

Arbeit mit geistig behinderten Menschen wurde deutlich, dass sowohl die Nutzer als auch die Mitarbeiter deutlich bei der Qualitätsentwicklung beteiligt werden.

- Obwohl in **Deutschland** Nutzerorientierung in der aktuellen Sozialgesetzgebung festgeschrieben ist, werden die Nutzer nur unzureichend berücksichtigt. Bisher fehlt ein systematischer und koordinierter rechtlicher Rahmen zur Qualitätsentwicklung.
- In **Spanien** fehlen, auf Grund eingeschränkter Wettbewerbsbedingungen im Dienstleistungsbereich, praxistaugliche Standards. Im Kontext einer zunehmenden Zahl privater Anbieter ist der öffentliche Dienst aufgefordert, umgehend Qualitätsstandards einzuführen.
- Obwohl in **Frankreich** auf Grund einer Initiative der Regierung im Jahre 1995 Qualitätsentwicklung in das Zentrum sämtlicher Aktivitäten gestellt wurde, scheint die Regierung bei der Bewertung der Ergebnisse der verschiedenen Qualitätsprojekte eher quantitative als qualitative Aspekte zu fokussieren.
- In **Italien** sind die Mechanismen der Qualitätskontrolle weitgehend unterentwickelt. Obwohl Nutzerbefragungen durchgeführt werden, ermöglichen diese keine Rückschlüsse auf die Qualität der Dienste. Dies lässt sich u.a. durch mangelnde Alternativen im Bereich sozialer Dienstleistungsangebote begründen.
- In den **Niederlanden** sind Qualitätskontrollsysteme seit Mitte der 80er Jahre Gegenstand von Vereinbarungen der Anbieter von Diensten, Klienten, Versicherungen und Behörden. Dies hat u.a. dazu beigetragen, dass Klienten nachhaltig in die Entwicklung von Qualitätsmaßnahmen einbezogen werden, was in einem jährlichen Bericht dokumentiert werden muss. Insbesondere im Bereich der Betreuung schwer geistig Behinderter hat eine nachhaltige Auseinandersetzung mit der Entwicklung qualitativer Standards stattgefunden.
- Obwohl die Qualitätsentwicklung in **Österreich** im Bereich sozialer Dienste eine hohe politische Priorität genießt und die Dienstleistungsanbieter zunehmend Qualitätsentwicklung betreiben, findet nur ein geringer Austausch der beteiligten Akteure (Anbieter, Kostenträger, Klienten) bezüglich qualitativer Standards statt. Ebenso sind die verwendeten Qualitätssysteme häufig nicht kompatibel.
- In **Finnland** kennzeichnet sich Qualitätssicherung durch Effizienzorientierung und Transparenz der Dienste für Entscheidungsträger, Bürger, Klienten und Mitarbeiter. Obwohl die Entwicklung qualitativ hochwertiger sozialer Dienstleistungen als nationales Ziel erklärt wurde, fehlen verbindliche Qualitätsindikatoren und Bewertungsverfahren.
- Obwohl es kein nationales Regelwerk in **Schweden** gibt, gewinnt die Qualitätsdiskussion zunehmend an Bedeutung. Dies wird z.B. durch einzelne Initiativen zur Qualitätsentwicklung auf lokaler Ebene deutlich. Weiterhin wird in Vereinbarungen mit Trägern der freien Wohlfahrtspflege oder privaten Trägern zunehmend die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards gefordert.

- Im **Vereinigten Königreich** wurde im Rahmen von gemeinsamen Überprüfungen der lokalen Gebietskörperschaften in England und Wales von der Aufsichtsbehörde für soziale Dienste eine breite Qualitätsinitiative initiiert. Im Rahmen dieser Initiative wurde ein Rahmenwerk zur Leistungsbewertung eingeführt, die ein 50 Punkte umfassendes permanentes Qualitätsaudit der von lokalen Behörden getragenen Dienste vorsieht. Weiterhin wurde ein TQM-System⁵⁷ auf Grundlage des EFQM-Modells für Business Excellence eingeführt⁵⁸, das zunehmend von Organisationen im Vereinigten Königreich sowie von anderen europäischen Ländern eingesetzt wird, mit anderen Organisationen in ein Benchmarking bezüglich der Unternehmenspolitik, des Umgangs mit Ressourcen, der Kunden- und Mitarbeiterorientierung sowie der erbrachten Leistung zu treten.

Die Fallstudien haben belegt, dass Innovationen und Versuche wesentlich zur Qualitätsverbesserung der Dienstleitungen beitragen. Dies erfordert jedoch, dass den Mitarbeitern ein *Raum extrafunktionaler Freiheit* zugestanden wird und in einem ausreichenden Maße *finanzielle Ressourcen* zur Verfügung gestellt werden, um Pilotprojekte und Versuche zu finanzieren (vgl. PILLINGER 2001: 77). Weiterhin weisen die Fallstudien auf die Sinnhaftigkeit von *Partnerschaften und Kooperationen* als sinnvolle Elemente zur Sicherung und Verbesserung von Dienstleistungen hin (vgl. PILLINGER 2001: 78). Die betrifft z.B. Partnerschaften auf lokaler Ebene bezogen auf Dienstleistungsverträge als auch Partnerschaften, die Bürger und Sozialpartner an der Entwicklung neuer Dienstleistungen im Kontext einer Nutzerorientierung beteiligen. Die Kooperation der beteiligten Akteure und Dienste wird jedoch durch einige Hindernisse erschwert, beispielsweise konkurrierende Interessen, berufliches Selbstverständnis, verschiedene Arbeitskulturen, Abgrenzung gegenüber Dienststellen, unklare Zuständigkeitsbereiche von Dienststellen, verschiedene Trägerschaften und Finanzierungssysteme sowie organisatorische Komplexität und eine Erbringung von Dienstleistungen durch eine Zunahme verschiedener volkswirtschaftlicher Sektoren, die analog zu der fortschreitenden Fragmentierung der Dienste verläuft (vgl. PILLINGER 2001: 80f). In einigen untersuchten Fällen, z.B. im Bereich der Jugendhilfe und Behindertenhilfe konnte die Koordination der beteiligten Akteure und Dienste mit Hilfe der Methoden des „Case-Management“ bezüglich der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Dienstleistungen verbessert werden (vgl. PILLINGER 2001: 90).

Die Fallstudien haben weiterhin verdeutlicht, dass bei der Verbesserung der Qualität sozialer Dienste der *Nutzerbeteiligung* eine erhebliche Bedeutung beigemessen wird – auch wenn dies in der Praxis noch nicht überall in vollem Umfang realisiert ist. Die Beteiligung und Befähigung von Nutzern ist für die Qualitätssicherung und Verbesserung der Zugänglichkeit von Diensten von wesentlicher Bedeutung, z.B. im Falle der Dezentralisierung der Dienste in Österreich, Dänemark und Schweden. Weiterhin werden teil-

⁵⁷ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit benutzen wir das Kürzel „TQM“ als Akronym für Total-Quality-Management. Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.7.

⁵⁸ Siehe hierzu auch Kapitel 2.3.9 der vorliegenden Arbeit.

weise Qualitätsgruppen eingeführt, um die durch Befragung und Rückmeldung ermittelten Erfahrungen der Nutzer mit Qualitätsmanagement einzusetzen, um die Klientenorientierung und Selbstbewertung der Mitarbeiter zu fördern (vgl. PILLINGER 2001: 92). Vorreiter im Bereich der Nutzorientierung sind gemäß der Fallstudie Dienste, die von Elternvereinigungen gegründet wurden, Leistungen für behinderte und psychisch erkrankte Menschen zu erbringen (vgl. PILLINGER 2001: 94). In Deutschland gehört zu diesen Organisationen z.B. die Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung⁵⁹.

2.2.3.2 Indikatorenentwicklung für die Qualität sozialer Dienste in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Von 16. bis 17. Oktober 2003 veranstaltete das OBSERVATORIUM FÜR DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN DIENSTE IN EUROPA in Zusammenarbeit mit dem BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND, der ARBEITERWOHLFAHRT BUNDESVERBAND und dem PARITÄTISCHEN WOHLFAHRTSVERBAND-GESAMTVERBAND eine Fachtagung zum Thema „Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext“. Im Rahmen dieser Tagung unternahmen 80 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Praxis und Politik den Versuch die Fachdiskussion zur Implementation von Qualitätsmanagement aus europäischer Perspektive aufzuarbeiten und Empfehlungen bzw. Aufträge an die Akteure in sozialwirtschaftlichen Organisationen zu formulieren. Dabei wurden drei Fragenkomplexe fokussiert (vgl. HOLZER/MAUCHER 2003: 4):

- Welche Kennziffern bezüglich Zugang oder Anspruchsvoraussetzungen, Leistungsspektrum, Qualität, Finanzierung und Anbietern sozialer Dienste sind vorhanden? Gibt es im Ländervergleich geeignete Indikatoren zur Beschreibung sozialer Dienste und in wieweit können diese Informationen mit individuellen, gruppenbezogenen oder gesamtgesellschaftlichen Bedarfen verknüpft werden?
- Welcher politische und institutionelle Rahmen steht für die Diskussion, Entwicklung und Festlegung von Indikatoren in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Gesundheit, auf europäischer Ebene zur Verfügung und wie kann dieser genutzt werden?
- Welche aktuellen Anforderungen sind daraus für die Anbieter sozialer Dienste und staatlicher Stellen insbesondere für die nationalen Fachministerien, im Kontext moderner Politiksteuerungsinstrumente auf europäischer Ebene zu formulieren? In welchem Rahmen können die verbandlich organisierten, freigemeinnützigen und kommunalen Anbieter sozialer Diensten hierbei beteiligt werden?

Die beteiligten Akteure diskutierten – auf Grundlage nationaler und bereichsbezogener Datensammlungen – Ansätze und Systeme der Sozialberichtserstattung aus verschiedenen Bereichen sozialer Arbeit sowie Möglichkeiten zur Weiterentwicklung von auch im

⁵⁹ Die Lebenshilfe ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein, der sich in ganz Deutschland für das Wohl geistig behinderter Menschen und ihrer Familien einsetzt.

Ländervergleich geeigneten Indikatoren und Berichtssystemen. Dabei wurde deutlich, dass Wissenschaft und Politik als Akteure unterschiedliche, jedoch teilweise auch komplementäre Anforderungen an die inhaltliche Gestaltung dieses Prozesses formulierten (vgl. HOLZER/MAUCHER 2003: 4-5):

- Während für die Zwecke politischer Entscheidungsfindung die Indikatoren politische Ziele und den Grad der Zielerreichung abbilden können und idealerweise auch von politischen Zielen hergeleitet sind, befinden sich Kostenträger, Anbieter und Nutzer oft in einem Interessenskonflikt und in permanenten Aushandlungsprozessen bezüglich einheitlicher Indikatoren.
- Die vereinbarten Kennziffern müssen einen Bezug zu gesellschaftlichen Bedarfslagen ermöglichen.
- Indikatoren für soziale Dienste müssen die Aspekte Zugang/Zugänglichkeit, Leistungsumfang, Qualität und Finanzierung unter Berücksichtigung der Aktivitäten in der EU abbilden.
- Bei der Entwicklung von Indikatoren müssen nach Ansicht von Wissenschaft und Politik im Ländervergleich die rechtlichen und institutionellen Kontexte sowie die soziodemographischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.
- Um komparativ aussagekräftige Indikatoren z.B. zur Betreuung von Kindern im Primarbereich entwickeln zu können, sind funktionale Äquivalente wie Kindergarten und Vorschule notwendig.
- Um Leistung und Wirkung sozialer Arbeit bewerten zu können, müssen Indikatoren entwickelt werden, die die Interventionen der Anbieter von sozialen Dienstleistungen abbilden können.

Aus europäischer Sicht sollten die im Bereich der Qualitätsentwicklung beteiligten Akteure – Provider, User, Staat und Kostenträger – um die Perspektiven der Wissenschaftler der in der EG zusammengeschlossenen Länder erweitert werden. Im Rahmen der Tagung wurde deutlich, dass eine Entwicklung sinnvoller Indikatoren zu Aufgabe, Rolle und Leistungsfähigkeit sozialer Dienste eine effektive Kooperation und Abstimmung aller beteiligten Akteure, unter besonderer Berücksichtigung der Nutzer, erfordert.

2.2.3.3 *Zusammenfassung*

Sowohl die *Untersuchung* der EUROPÄISCHEN STIFTUNG ZUR VERBESSERUNG DER LEBENS- UND ARBEITSBEDINGUNGEN sowie die *Fachtagung* des OBSERVATORIUM FÜR DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN DIENSTE IN EUROPA haben verdeutlicht, dass es kein einzelnes, für soziale Dienste spezifisches und anwendbares Modell der Qualitätsentwicklung gibt. Die Vielfalt der Hilfebedarfsempfänger, die Unterschiedlichkeit ihrer Bedürfnisse und die verschiedenen Fähigkeiten der Beteiligung sowie die unterschiedlichen

Interessen der beteiligten Akteure erfordern, dass *Indikatoren* erarbeitet werden, die geeignet sind, die Komplexität der Qualität sozialer Dienste zu erfassen und zu bewerten. Weiterhin müssen *Rahmenbedingungen* erstellt werden, die den Organisationen ein flexibles Handeln bezüglich der Bedürfnisse der Nutzer ermöglichen. Die Ressourcenknappheit führt teilweise dazu, dass die Qualität sozialer Dienstleistungen monetären Kriterien untergeordnet wird und Qualität auf die Ebene einer primär quantitativen Größe reduziert wird.

Die Untersuchung in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten hat verdeutlicht, dass folgende Indikatoren für eine gute Qualität im Bereich sozialer Dienste von Bedeutung sind (vgl. PILLINGER 2001: 102):

- *nutzerorientierte Dienste*, die Einbeziehung und Befähigung der Nutzer fördern
- die *Beteiligung von Nutzern und Personal* an Qualitätssystemen und Organisationsentwicklung
- Qualitätssysteme, die sich durch *Flexibilität*, Anpassungsfähigkeit und Relevanz für die lokalen Bedürfnisse auszeichnen
- *koordinierte und integrierte Mechanismen* zur Dienstleistungserbringung, die den vielfältigen Bedürfnissen Rechnung tragen
- eine *Kontinuität* von Diensten und Finanzierung
- *Partnerschaften* von Dienst Anbietern, Finanzierungsgebern, Interessengruppen und Sozialpartnern
- eine Kultur der *Innovation* in Dienstleistungsorganisationen, die flexibel auf Bedürfnisse und Anforderungen reagiert
- *effektive Bewertungssysteme* mit Feedback-Mechanismen
- hoch *qualifiziertes Personal*, das auf die Bedürfnisse der Nutzer eingehen und entsprechende organisatorische Änderungen herbeiführen kann
- die *Chancengleichheit für Frauen und Männer*, damit die Rolle der Frau als Pflegende bzw. die pflege- oder beschäftigungsbezogene Bedürfnisse von Frauen nicht vernachlässigt werden.

Qualitativ hochwertige Programme auf europäischer Ebene kennzeichnen sich dadurch, dass Nutzer und Mitarbeiter unmittelbar bei der Planung und Festlegung sowie bei der Entwicklung vorbildlicher Verfahren einbezogen werden (vgl. PILLINGER 2001: 103). Gleichzeitig sind Initiativen zur Qualitätsverbesserung im Bereich sozialer Dienste allerdings „relational und kontextuell“ (PILLINGER 2001: 103) und werden nach Ansicht von PILLINGER von den verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Organisationsebenen nicht einheitlich definiert, was zu divergierenden Erwartungen bei Trägern, Leistungserbringern, Nutzern und Mitarbeitern führen kann (vgl. PILLINGER 2001: 103). Die unterschiedlichen Macht- und Steuerungsressourcen der Akteure können einer gleichberechtigten Nutzerbeteiligung im Wege stehen – und lassen sich auch durch

komplexe Qualitätssysteme nicht kompensieren. Dies gilt in besonderer Weise für schwer lernbehinderte und geistig behinderte Menschen. Alle beteiligten Akteure sind in diesem Fall in aufgefördert advokatorisch die Interessen dieser Nutzer zu vertreten, die u.U. ihren eigenen Interessen entgegenstehen. Ob dies immer gelingt, muss bezweifelt werden.

Die Qualitätsentwicklung im Bereich der Europäischen Union steht unter einem deutlichen Ökonomisierungsdruck. Die weitere Entwicklung von Qualitätsstandards im Bereich sozialer Dienste wird davon abhängen, ob es gelingt, einen *konstruktiven Dialog zwischen Fachlichkeit, Nutzer- und Mitarbeiterbeteiligung und ökonomischen Handeln* zu installieren. Die Untersuchung der Europäischen Stiftung hat verdeutlicht, dass die Verbesserung der Qualität sozialer Dienste zu diesem Zweck sowohl qualitativer als auch quantitativer Methoden der Evaluation benötigt. Nur unter Beteiligung aller Akteure können gültige und verbindliche Standards und Methoden entwickelt werden (vgl. PILLINGER 2001: 3).

2.2.4 Qualitätsmanagement im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit

2.2.4.1 Qualitätsmanagement – Grundlagen für den Bereich sozialrehabilitativer Arbeit

Qualitätsmanagement muss im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit allgemeine anthropologisch-ethische Grundrechte sowie allgemeine Leit- und Zielvorstellungen der Behindertenhilfe im Sinne einer Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen und ihrer Angehörigen fokussieren. Auf mikrostruktureller Ebene bedeutet dies, dass der Maßstab aller Aktivitäten der Mensch mit Behinderung und seiner individuellen Persönlichkeit ist (vgl. TIETZ 2000: 199). SPECK spricht in diesem Zusammenhang von *sozialer Qualität* als einem *Wertkomplex*, der sich auf das Individuum als Person, begabt mit unverlierbarer Menschenwürde, und zugleich auf seine Zugehörigkeit zu anderen in einer ihm und dem Gemeinwohl förderlichen Weise bezieht (vgl. SPECK 1999: 129).

Im Zusammenhang mit einer drohenden sozialen Exklusion auf Grund einer funktionellen Beeinträchtigung wie z.B. einer Behinderung erlangt soziale Qualität eine *spezifische* Ausprägung. Sie basiert dann auf den Wechselwirkungen der beteiligten Akteure und drückt sich zum einen durch entsprechende Einstellungen und Handlungsweisen der Einzelnen, zum anderen in sozialen Ordnungen und Konventionen aus. Sie konstituiert sich dabei in unmittelbaren Lebensgemeinschaften, z.B. Familien, oder in sozialen Gruppen wie in gesellschaftlichen Makrosystemen. Nach LUHMANN stellt sich die Frage nach der sozialen Qualität im Besonderen durch konkrete unterschiedliche Lebensbedingungen, die Exklusionsfolgen nach sich ziehen (vgl. LUHMANN in SPECK 1999: 129).

SPECK weist in besonderer Weise auf *moralische Implikationen* und *Ethik* als Indikatoren der Güte sozialer Qualität hin:

- Die organisierte Entwicklung sozialer Qualität ist aus fachlicher und ethischer Sicht eine notwendige Aufgabe jeder sozialen Einrichtung. Sie beinhaltet einen Komplex von Strukturen, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten, die darauf gerichtet sind, sich zu vergewissern und organisational zu lernen, dass in einer Einrichtung diejenigen Werte umgesetzt werden, die dem Sinn und Zweck der Einrichtung entsprechen und Lebensqualität für die Menschen ermöglichen. (SPECK 2000)
- Der Eigenwert guten Wirtschaftens ist zwar unbestritten, aber in sozialen Einrichtungen nur soweit akzeptabel, als er nicht priorisiert wird und die Fachlichkeit und ethischen Qualitätsbelange verdrängt. (SPECK 2000)
- Die fachlich und ethisch orientierte Qualitätsentwicklung wird gefährdet, wenn sie unter dem aktuell vorherrschenden Ökonomisierungsdruck für Zwecke der Kostenreduzierung benutzt [...] wird. Eine professionell zu verantwortende Qualitätsentwicklung muss primär von facheigenen und ethischen Werten und Normen bestimmt sein. (SPECK 2000)
- Soziale Qualität [...] löst sich auf, wenn menschlich-soziale Emotionalität und Nächstenliebe ihren Wert verliert (SPECK 2000)
- Die normative Frage nach der Wahrung der Menschlichkeit und der Menschenwürde - für Hilfebedürftige wie für Helfende - ist für die Verwirklichung sozialer Qualität substantiell. Sie darf daher keine bloße Alibi-Funktion gegenüber dominanten Qualitätssicherungsmethoden erhalten. (SPECK 2000)
- Die praktische Umsetzung von Qualitätsentwicklung muss primär Sache jeder einzelnen Einrichtung sein [...] Staatliche Kontrollelemente sind – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – erst dann sinnvoll und notwendig, wenn die Primärverantwortlichen nachweislich versagen. (SPECK 2000)
- Vertragliche Qualitätssicherungen garantieren [...] noch keine interaktionale [...] Qualität. Es ist zwischen quantitativ bestimmbareren Qualitätsstandards und Qualitätsindikatoren einerseits und interaktionaler In-vivo-Qualität andererseits zu unterscheiden, wobei letztere die entscheidende Orientierungsgröße sein muss. (SPECK 2000)

Soziale Qualität im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit bezieht sich dabei primär auf Organisationen und Einrichtungen, deren Auftrag darin besteht, die Menschenwürde und Zugehörigkeit derer zu wahren oder zu fördern, die soziale Hilfe benötigen und auf Grund ihrer Behinderung oder einer drohenden Behinderung einen rechtsverbindlichen Anspruch auf *Eingliederungshilfe* haben. Die Entwicklung und Sicherung sozialer Qualität ist dabei ein *reflexiver und evaluativer Kommunikations- und Gestaltungsprozess* (vgl. SPECK 1999: 130), an dem alle Akteure aktiv beteiligt werden müssen.

TIETZ verweist auf das *Normalisierungsprinzip* als geeignete Ausgangsbasis zur Konkretisierung von Instrumenten und Kriterien zur Qualitätssicherung in der Behindertenhilfe, auf Grund seiner auf eine größtmögliche personale, soziale und gesellschaftliche Integration bezogenen Ausrichtung (vgl. TIETZ 2000: 183). Dem Normalisierungsprinzip liegt ein entwicklungsorientiertes, ganzheitliches Menschenbild zu Grunde, das jeden Menschen in seiner Individualität, seiner psychosozialen Entwicklung, seinen Potenzialen und Handicaps sowie seinen Bedürfnissen akzeptiert (vgl. TIETZ 2000: 184). Die grundsätzliche Bildbarkeit sowie die Fähigkeit zur weitgehenden Selbststeuerung

und sozialen Integration sind wesentliche Aspekte des Normalisierungsprinzips, die letztlich die *Lebensqualität* eines Menschen mit oder ohne Behinderung ausmachen.

Dies erfordert, dass dazu sowohl die politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, als auch entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden. BECK fordert, dass alle Akteure überprüft werden müssen, wie sie die Realisierung der Bedürfnisbefriedigung im Allgemeinen und des spezifischen Hilfebedarfs im Besonderen fördern oder verhindern (vgl. BECK in TIETZ 2000: 189). Damit weist BECK auf die Kontrollfunktion von Qualitätsmanagement hin. Im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit ist es in besonderer Weise wichtig, dass alle beteiligten Akteure verantwortungsbewusst und sorgsam mit den ihnen anvertrauten Menschen umgehen, da z.B. Menschen mit einer geistigen Behinderung häufig nur bedingt in der Lage sind, ihre Rechte zu postulieren und sich zu schützen.

2.2.4.2 Qualitätsmanagement – Teilwerte und Indikatoren von Qualität im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit

Entscheidend für die Bewertung sozialer Qualität im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit ist das subjektive Wohlbefinden der beteiligten Akteure, die Orientierung an ihren Bedürfnissen und an den objektivierbaren Anforderungen eines menschenwürdigen Lebens sowie die Verantwortung des sozialen und sächlichen Aufwands (vgl. SPECK 1999: 130). Soziale Qualität definiert sich als komplexer Begriff, der sowohl die Verbesserung von Lebensqualität umfasst, als auch Rahmenbedingungen beschreibt, die zur Erbringung qualitativ wertvoller Betreuung, Unterstützung und Förderung erforderlich sind. SPECK spricht in diesem Zusammenhang von *Teilwerten*, die als Indikatoren die Qualität in sozialen und damit auch in sozialrehabilitativen Organisationen kennzeichnen. Er benennt sechs solcher Teilwerte, die im Folgenden vorgestellt werden.

Menschlichkeit

Mit dem Teilwert *Menschlichkeit* oder *Humanität* beschreibt SPECK den übergreifenden Orientierungskomplex, der für alle sozialen Dienste einschließlich der Behindertenhilfe als Ziel- oder Leitbegriff dienen soll. Das der Menschlichkeit zugrunde liegende ethische Prinzip der *unbedingten Achtung der Menschenwürde* stellt für SPECK die Grundlage jeglichen Handelns dar, das erst dann sinnvoll und zweckmäßig, und in diesem Sinne menschengerecht, wird, wenn es den tatsächlichen Bedürfnissen des behinderten Menschen entspricht (vgl. SPECK 1999: 131). Wenn das Prinzip der Bedürfnisorientierung wiederum als Prinzip der Individualisierung begriffen wird, ist es problematisch, den Bedarf behinderter oder hilfebedürftiger Menschen aus Gründen der Kostenerstattung und Vereinheitlichung der Abrechnung zu klassifizieren, wie dies Kostenträger zur Zeit fordern. Das Prinzip der individuellen Bedürfnisorientierung als Aspekt der Menschlichkeit kann nach Ansicht von SPECK dadurch nachhaltig Schaden nehmen (vgl. SPECK 1999: 133).

Menschlichkeit ist ein geistiger und vom eigenen Selbst nicht abtrennbarer Wert und als solcher eine nur bedingt ‚bezahlbare‘ Qualität. Liebe oder Humanität sind nicht vermerkbar, bleiben aber zentraler Gehalt menschlicher und damit sozialer Qualität. (SPECK 1999: 133).

Autonomie

Obwohl der Mensch primordial ein autonomes Wesen ist, das an seiner Entwicklung entscheidend mitwirkt, kann er nur als soziales Wesen existieren und sich mit anderen gemeinsam verwirklichen (vgl. SPECK 1999: 133-134). Autonomie ist daher relativ oder interdependent. Dies gilt für behinderte und nicht behinderte Menschen gleichsam. Der Bedeutung des Autonomiebestrebens wird im Leitsatz aller sozialen Hilfen durch den Anspruch einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ nachhaltig Ausdruck verliehen. Autonomie ist also nicht mit Selbstisolierung und Abweisung des Sozialen gleichzusetzen, sondern ist vielmehr ein konstruktiver Bindungsbegriff, der das Selbst an eine gemeinsame Verpflichtung oder an Kollektivität bindet. Nach Ansicht von SPECK wäre es bedrohlich, wenn das auf Selbstbestimmung und Verantwortung angelegte Selbst unter dem Druck ökonomischer Bedingungen an Funktionen und an Bedeutung verlöre und anonym und nicht persönlich verantwortlichen externen Mächtigkeitsgruppen unterworfen würde (vgl. SPECK 1999: 134). SPECK spielt dabei auf die Macht wirtschaftlich neuer Korporationen zur Finanzierung sozialrehabilitativer Dienstleistungsangebote an, die zu komplexen und paradoxen Abhängigkeiten führen können.

Autonomie wird von SPECK in einem weiteren Zusammenhang diskutiert. Soziale Qualität ist nachhaltig von der Autonomie der Mitarbeiter, ihrem individuellen Engagement und ihrer Persönlichkeit abhängig. Mitarbeiter wollen wahrnehmen, dass ihre professionelle Autonomie und ihre persönliche Engagement wahrgenommen, gewahrt und ebenso wertgeschätzt werden, wie ihre Sorge um den eigenen Lebensstil und ihr Bemühen um eine Integration von Privatleben und Arbeit (vgl. SPECK 1999: 136). THEUNISSEN/ PLAUTE und WEIß weisen darüber hinaus darauf hin, dass es auch darum gehe, Eigenmacht im Sinne von Empowerment gegenüber entwürdigender Macht zu entwickeln. Sie begreifen dies als wichtige Ressource für die Organisation von Qualität innerhalb eines Teams (vgl. THEUNISSEN/PLAUTE und WEIß in SPECK 1999: 136).

Dirigistische Führungsmuster untergraben dieses Wirksamwerden von wirklicher Qualität. Der Einzelne muß als Person zählen. Auch sein kritischer Beitrag ist konstruktiver Beitrag zur Verbesserung von Qualität. Es ist häufig genug in sozialen Einrichtungen Qualität zerstört worden weil niemand den Mut hatte, berechtigte Kritik anzumelden. (SPECK 1999: 136; Hervorhebungen im Original)

Akteure können die ihnen übertragene Macht in zweierlei Hinsicht nutzen. Sie können Macht einerseits zu ihrer individuellen Ermächtigung nutzen oder andererseits zur Ermöglichung und Erweiterung der Selbststeuerungskompetenz weiterer Akteure einsetzen. Sowohl zwischen Führungskräften und Mitarbeitern als auch zwischen Therapeuten und Klienten bzw. zwischen Betreuern und zu Betreuenden finden häufig „Machtspiele“ statt, die Reibungsverluste provozieren und demotivieren. „Menschlichkeit kommt erst dann zur vollen Wirkung, wenn sie auch von der Eigenverantwortung der Einzelnen und ihrem Engagement getragen ist“ (SPECK 1999: 136).

Professionalität

Gute Qualität im Bereich rehabilitativer Arbeit hängt sowohl von fachlicher Professionalität im Sinne von Wissen und Können der Mitarbeiter als auch von einer professionellen räumlichen und sächlichen Ausstattung ab. Um professionelle Arbeit in sozialrehabilitativen Organisationen leisten zu können, müssen qualifizierte Mitarbeiter in ausreichender Zahl sowie entsprechende Instrumente und sonstige Ausstattungen (z.B. Geräte, Therapieräume) zur Verfügung stehen. Während sächliche Ausstattungsmerkmale verhältnismäßig einfach bezüglich ihrer Professionalität zu bewerten sind, gestaltet sich die Einschätzung fachlicher Professionalität im Bereich psychosozialer und rehabilitativer Dienstleistungen erheblich problematischer. Es kommt häufig zu Konflikten, wenn die fachliche Professionalität von vermeintlich fachfremden Akteuren eingeschätzt wird, z.B. wenn Verwaltungsfachleute oder Kaufleute entscheiden, ob eine Therapie im Kontext effizienter Aspekte sinnvoll ist. Speziell im Bereich psychosozialer und rehabilitativer Arbeit lehnten die Fachkräfte lange Zeit eine qualitative Einschätzung ihrer Arbeit ab. Dies hat dazu geführt, dass berufsfremde Akteure Indikatoren zur Bewertung der Arbeit entwickelt haben. Z.B. haben die Kostenträger begonnen Qualitätsstandards zur Bewertung Betreuungs- und Förderqualität behinderter Kinder in Tageseinrichtungen und Erwachsener in Wohnstätten zu entwickeln. Diese Qualitätsstandards wurden von den Akteuren in den Einrichtungen deutlich kritisiert und als ungerechtfertigte Fremdbestimmung deklassiert. Obwohl einerseits diese Abwehr nachvollziehbar ist, muss andererseits den „Fachkräften“ der Vorwurf unterbreitet werden, nicht rechtzeitig „eigene“ Indikatoren entwickelt zu haben. Nach Ansicht von SPECK ist soziale Qualität im übergreifenden Sinn gefährdet, wenn die eigene Professionalität auf Misstrauen der Klienten oder anderer beteiligter Akteure stößt (vgl. SPECK 1999: 137). Dies bedeutet, dass sozialrehabilitative Organisationen, Einrichtungen und Fachkräfte aufgefordert sind, Qualitätskriterien zur Überprüfung ihrer Professionalität zu definieren und selbst-reflexiv regelmäßig zu überprüfen, ob das eigene fachliche Handeln den Standards professionellen Handelns entspricht.

Kooperativität

Kooperativität ist nach Ansicht von SPECK in mehrfacher Hinsicht bedeutend für soziale Qualität. Es geht dabei sowohl um die Qualität des sozialen Austauschs und der Entwicklung von Synergieeffekten zwischen Fachkräften und hilfebedürftigen Personen und deren Angehörigen, als auch um die Qualität der sozialen Bezüge innerhalb eines Arbeitsteams sowie um die Zusammenarbeit mit den Angehörigen (vgl. SPECK 1999: 138). Eine gute Teamarbeit hängt nach ROSENSTIEL von mehreren Indikatoren ab (vgl. ROSENSTIEL in SPECK 1999: 137-138). Diese Indikatoren beziehen sich

- auf die Quantität und Qualität der erbrachten Leistungen, Innovationen und Verbesserungsvorschläge im Sinne von *Leistungszielen*,

- auf die Zufriedenheit der Teammitglieder, den Möglichkeiten sich zu qualifizieren und sich persönlich weiterzuentwickeln sowie auf das Gruppenklima im Sinne von *Humanzielen* sowie
- auf den offenen Umgang mit Konflikten, die Rücksichtnahme auf persönliche Probleme einzelner Mitarbeiter und auf Möglichkeiten der Selbstreflexion im Sinne von *Prozessqualität*.

Damit Kooperativität stattfinden kann, müssen entsprechende Rahmenbedingungen und Arrangements initiiert werden. Da Kooperativität im Sinne sozialer Qualität in der Beziehung von Menschen zueinander im Sinne einer doppelten Kontingenz nicht planbar und determinierbar ist, lässt sich die Qualität gelingender Zusammenarbeit im Einzelnen nicht normieren (vgl. SPECK 1999: 139).

Organisationale Funktionalität

Sozialrehabilitative Organisationen und Einrichtungen sind komplexe, hoch differenzierte Systeme mit vielen Akteuren, die eine gute Verteilung und Koordination der Aufgaben benötigen. Nach SPECK kennzeichnet eine gut organisierte soziale Organisation durch eine humane Strukturierung, flache Hierarchien und einen kooperativen Führungsstil (vgl. SPECK 1999: 139). Verrechtlichung und Bürokratisierung verhindern eine Erweiterung des Selbststeuerungspotenzials der Mitarbeiter und gefährden somit die Funktionalität einer Organisation. Eine moderne Organisation kennzeichnet sich durch Flexibilität, relativ lose Koppelungen und informelle Regelungen (vgl. SEIBEL 1992: 207, 217). Die Leitungskräfte sind mit ihrer organisatorischen und kommunikativen Kompetenz, mit ihrer Durchsetzungsfähigkeit sowie mit ihren menschlichen und integrierenden Fähigkeiten in besonderer Weise gefordert, um Rahmenbedingungen dieser modernen Organisationskultur zu schaffen und zu sichern. PETERANDER und SPECK haben 1993 in Untersuchungen zu strukturellen und inhaltlichen Bedingungen der Frühförderung die zentrale Bedeutung des Steuerungsansatzes der Leitung für das Arbeitsklima sowie für die Selbstmotivation und die Teamkultur nachgewiesen. „Besonders hochgeschätzt (> 75 %) werden seine/ihre Fähigkeiten, die Arbeit sinnvoll zu koordinieren, seine/ihre Verlässlichkeit und das Gefühl, von der Leitung anerkannt zu sein.“ (SPECK 1999: 140).

Konflikte und Reibungsverluste können nach SPECK unter Umständen dann entstehen (vgl. SPECK 1999: 140),

- wenn die autonome Gestaltung der Arbeit auf Grund einer zu starken Forderung nach einer routinemäßigen Erledigung der Aufgaben eingeschränkt wird,
- wenn professionelle oder humane Anforderungen auf Grund dominanter zweckrationaler und fachfremder Organisationsziele vernachlässigt werden,
- wenn die Möglichkeiten der Selbstkontrolle oder der kollegialen Überprüfung auf Grund einer dominanten Fremdkontrolle verhindert werden und
- wenn Fachautoritäten durch Amtsauctoritäten dominiert werden.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass sich das Gesamtorganisationsprofil sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen eher durch eine soziokratische als durch eine technokratische Ausrichtung, eher durch Selbst- als durch Fremdsteuerung und eher durch Netzwerke als durch Hierarchien kennzeichnen muss⁶⁰.

Wirtschaftlichkeit

Sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor müssen sich im Kontext knapper werdender finanzieller Ressourcen sowie der Novellierung gesetzlicher Grundlagen zunehmend auch mit der Wirtschaftlichkeit ihres Handelns auseinandersetzen. Der Vorwurf der Kostenträger, dass im Dritten Sektor teilweise ein geringes Kostenbewusstsein vorherrsche, ist sicher begründet. Im Bereich der Behindertenhilfe war die Refinanzierung z.B. in Wohneinrichtungen für Erwachsene sowie in heilpädagogischen Kindertageseinrichtungen verhältnismäßig gut, so dass die Organisationen nur ein geringes Kostenbewusstsein entwickeln mussten. Die Buchführung wurde in kleinen Organisationen häufig von ehrenamtlichen Vorständen übernommen, die Bilanzsummen in zweistelliger Millionenhöhe (DM) ‚am heimischen Küchentisch‘ verwalteten. Dies führte dazu, dass keine externe, qualifizierte Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse stattfand und einige Organisationen nur durch viel Glück dem finanziellen Ruin entkamen⁶¹. Soziale Organisationen im Dritten Sektor überleben durch Ineffizienz, weil sie eher als Organisationen im privatwirtschaftlichen Sektor in der Lage sind, die Maßstäbe norm- und zweckrationaler Steuerung und Kontrolle verlässlich zu unterlaufen, wenn diese als Problemlösungsmodus zu versagen drohen (vgl. SEIBEL 1992: 237). Obwohl Qualitätsmanagement wirtschaftliche Aspekte im Bereich der Steuerung sozialrehabilitativer Organisationen notwendigerweise berücksichtigt, bedeutet soziale Qualität mehr als wirtschaftliche Effizienz und darf nicht durch monetäre Dimensionen dominiert werden (vgl. SPECK 1999: 141). Führungskräfte sozialwirtschaftlicher Organisationen wissen um die ‚geringe fachliche Wertschätzung‘ ihrer ‚Kollegen‘ aus der Privatwirtschaft⁶² und entwickeln zur Steigerung ihrer Anerkennung teilweise deutliche Assimilationstendenzen bezüglich wirtschaftlicher Steuerungsansätze. Dies lässt sich nach Ansicht von SPECK z.B. durch die prompte Übernahme von Qualitätssicherungssystemen, wie z.B. der ISO 9000, belegen (vgl. SPECK 1999: 141).

Der Ökonomisierungsdruck im Dritten Sektor muss unbestritten von sozialrehabilitativen Organisationen berücksichtigt werden. Die Organisationen sind daher aufgefordert, sich auf einen konstruktiven Dialog zwischen sozialem Bewusstsein, fachlicher Professionalität und unternehmerischem Handeln einzulassen. Monetarisierung darf jedoch nicht zu einer dominanten Größe werden, da sich der individuelle Hilfe- und

⁶⁰ Vgl. hierzu auch GOMEZ/ZIMMERMANN 1992: 230-236.

⁶¹ Die Verfasser der vorliegenden Arbeit beziehen sich hierbei auf ihre langjährige Berufserfahrung im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit.

⁶² Nach Ansicht von SEIBEL hat der ‚abgehalfterte Industriemanager‘ (SEIBEL 1992: 290) noch immer eine Chance, sich als Akteur, dem man eine wirtschaftliche Kompetenz unterstellt, in öffentlichen Unternehmen als Manager zu etablieren.

Unterstützungsbedarf von Menschen mit Behinderungen nicht an den vorhandenen finanziellen Ressourcen ausrichtet, sondern durch die individuelle Situation des jeweiligen Menschen definiert wird.

Die sechs Teilaspekte sind nicht für sich allein bestimmbar, sondern müssen im Sinne eines „integrativen Qualitätsmodells“ (SPECK 1999: 143) interaktional vernetzt werden. Denn Qualität im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit kennzeichnet sich durch hohe Komplexität und ist nicht normierbar. Sie bildet sich als Prozess ab, dessen Gestaltung durch eine Berücksichtigung und Vernetzung der zuvor beschriebenen Teilaspekte sozialer Qualität konstruktiv beeinflusst werden kann. Diese Vernetzung lässt sie wie folgt darstellen:

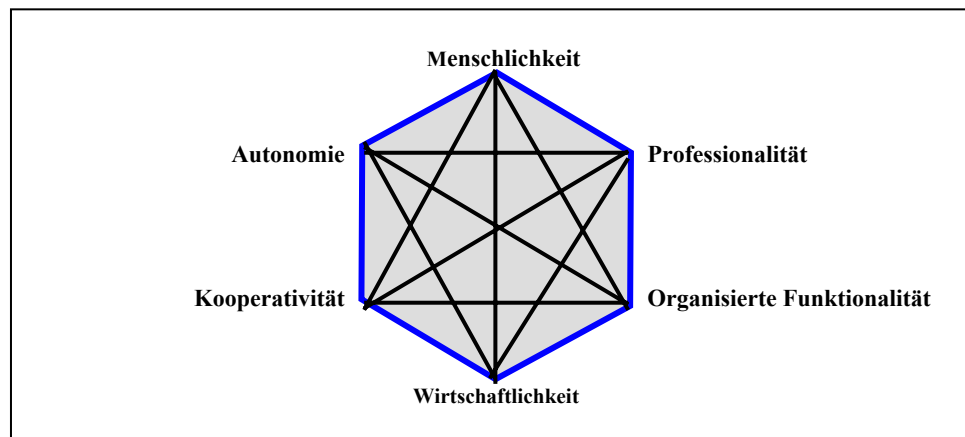


Abbildung 6: Interaktionalität der Teilwerte sozialer Qualität (vgl. SPECK 1999: 143)

Menschlichkeit als Teilwert sozialer Qualität erfordert z.B., dass den beteiligten Menschen im Sinne von Autonomie, Selbststeuerung und Mitbestimmung ermöglicht wird, dass die Organisation sowohl über entsprechende finanzielle, personelle und sächliche Ressourcen verfügt und eine verlässliche, organisierte Funktionalität bietet (vgl. SPECK 1999:143).

Professionalität kann sich z.B. dann optimal entwickeln, wenn menschliche Beziehungen berücksichtigt werden, die Akteure sich in ihrer fachlichen Kompetenz anerkannt fühlen und die Organisation Kooperativität und wirtschaftliche Ressourcen sachgerecht zur Verfügung stellt (vgl. SPECK 1999: 143).

Wirtschaftlichkeit wiederum kann nicht ohne Berücksichtigung des Menschen und seines individuellen Hilfebedarfes, ohne Berücksichtigung professioneller Standards zur dominierenden Größe werden.

So stehen alle Teilwerte in einem integrativen Netzwerk, das Synergieeffekte ermöglicht und einseitige Dominanzen kontrolliert. Ergänzend zu den im Kapitel 2.2.2 beschriebenen Akteursinteressen stellen die von SPECK zusammengetragenen Teilwerte speziell für die Qualitätsentwicklung in sozialrehabilitativen Organisationen wichtige Indikatoren dar, die über Kommunikation in Synergien transformiert werden müssen.

2.2.4.3 Zusammenfassende Betrachtung

Aus Perspektive der vier Primärakteure im Bereich sozialrehabilitativer Dienstleistungen lassen sich folgende Indikatoren sozialer Qualität ableiten. Denn eine personenbezogene soziale Dienstleistung in sozialrehabilitativen Organisationen ist dann qualitativ hochwertig, wenn es,

- aus Sicht des lokalen Staates gelingt, die *Lebensweisen der Nutzer effektiv* zu regulieren.
- aus Sicht der Provider gelingt, problemadäquat eine *fachlich professionelle* Dienstleistung im Kontext des gesellschaftlichen Auftrags unter Berücksichtigung sozialetischer Dimensionen zu erfüllen.
- aus Sicht der Nutzer gelingt, *individuelle Lebensqualität* unter Berücksichtigung sozialetischer Aspekte zu verbessern sowie *Handlungsautonomie* und *soziale Akzeptanz* zu erhöhen.
- aus Sicht der Kostenträger gelingt, die im Gesetz vorgesehen Hilfen für behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen *effektiv und effizient* umzusetzen.

Es stellt sich die Frage, wie Akteursinteressen, soziales Engagement, sozialetisches Bewusstsein und professionelles fachliches Handeln in einen konstruktiven Dialog mit unternehmerischem Bewusstsein treten können, um die Lebensqualität der Menschen mit Behinderung nachhaltig zu verbessern und langfristig zu sichern.

Da sozialrehabilitative Organisationen in komplexe Relationen verschiedener Akteure eingebunden sind, muss Qualitätsmanagement im Sinne eines homöostatischen Systems

- ein Gleichgewicht der Interessen der verschiedenen Akteure herstellen,
- transparente Strukturen als Voraussetzung sinnvoller Entscheidungsalternativen entwickeln sowie
- intra- und interorganisational verbindliche und nachvollziehbare Qualitätsstandards dokumentieren.

Gerade Menschen mit Behinderung sind in besonderer Weise auf die Advokatur der beteiligten Akteure angewiesen, die diesen Auftrag mit humanistischer und sozialetischer Kompetenz, mit fachlicher Professionalität und ökonomischem Bewusstsein ausführen müssen.

Nur der seine Menschlichkeit selbst hervorbringende Mensch ist menschlich. Wenn Menschlichkeit nicht frei aus sich selbst kommt, ist sie nicht menschlich. Darin liegt das radikale Problem. Menschlichkeit wird nicht gegeben – sie kann nicht gemacht werden, weder durch Genetik noch durch Lernprozesse, noch durch Revolution [...] Der Mensch muß durch die Faszination der Machbarkeit hindurch, muß in der Einschränkung des Machens von der *äußeren* [monetären, M.S.] Machbarkeit befreit werden, um sie als *innere* Notwendigkeit, das heißt aber als Möglichkeit im höheren Sinne, neu zu erlernen. (ROMBACH in SPECK 1999: 143; Hervorhebungen im Original)

2.2.5 Qualitätsmanagement – Chancen zur Entwicklung und Sicherung sozialer Qualität

Trotz des Ökonomisierungsdrucks im Bereich sozialer Dienste und der im Kontext des Novellierung der gesetzlichen Grundlagen zu Recht kritisch geführten Diskussion um soziale Qualität werden die positiven Effekte der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung teilweise vernachlässigt. Im Folgenden werden neun solcher möglichen Effekte beschrieben:

- Die von den Kostenträgern z.B. im Bereich der über Eingliederungshilfe finanzierten Arbeit geforderten Qualitätsstandards zur Beschreibung der erbrachten Leistung ermöglichen nicht nur einen Nachweis über die Verwendung finanzieller Ressourcen, sondern können argumentativ eingesetzt werden, um eine bessere finanzielle Ausstattung der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu begründen. Die Entwicklung und Sicherung von Qualitätsstandards kann – im Kontext der aktuellen gesellschaftlichen und sozialpolitischen Diskussion zu Einsparungen im Bereich sozialer Dienste – zudem einen Schutzwall für hilfebedürftige Menschen gegen die ungebremste Welle der Ökonomisierung sein.
- Die im Rahmen der Qualitätsentwicklung geforderte Prozesstransparenz bietet sowohl den Nutzern als auch den Kostenträgern die Möglichkeit, Leistung besser nachzuvollziehen, was ein Klima des Vertrauens zwischen Kostenträger, Nutzern und Dienstleistungsanbietern fördert.
- Aus Sicht der Organisationsentwicklung trägt Qualitätsentwicklung z.B. durch die Analyse und Reorganisation von Prozessen dazu bei, Potentiale zu erkennen, Ressourcen effektiver einzusetzen, Leistungsreserven zu aktivieren und letztlich die Effektivität und Effizienz der geleisteten Arbeit zu erhöhen.
- Personal- und Organisationsentwicklung tragen als Elemente der Qualitätsentwicklung und -sicherung zu einer akzentuierten Beschreibung von Aufgaben, zur Dezentralisierung von Verantwortung und zur Erweiterung der Selbststeuerungskompetenz der Mitarbeiter bei. Die Erweiterung der Möglichkeiten zur aktiven Gestaltung von Arbeitsprozessen wirkt sich positiv auf das fachliche Selbstbewusstsein der Mitarbeiter aus und kann zu einer höheren Arbeitsplatzzufriedenheit und Motivation der Mitarbeiter beitragen (vgl. TIETZ 2000:201).
- Durch den Qualitätsnachweis bezüglich der erbrachten Leistung können soziale Organisationen extern verordneter Qualität selbstbestimmt und offensiver entgegenzutreten (vgl. MEINHOLD 1996:17).
- Qualitätsmanagement verlangt eine ständige Reflexion des Handelns und eine kontinuierliche Verbesserung der Prozesse. Dies wirkt sich sowohl auf die fachliche Weiterentwicklung der Mitarbeiter als auch auf die Qualität der erbrachten Leistung für die Nutzer aus.

- Qualitätsentwicklung kann durch die Entwicklung und Überprüfung des Leitbildes einer sozialen Organisation nachhaltig zu einer Rückbesinnung auf sozial-ethische, humanistische und christliche Normen beitragen⁶³.
- Im Kontext des Rückzugs des Staates aus seiner Verpflichtung zu *sozialstaatlicher Solidarität*, was z.B. im Entwurf zum SGB XII deutlich wird, und im Kontext des zunehmenden *Ökonomisierungsdrucks* gewinnt die Reaktivierung bürgerlichen Engagements – im Sinne gesellschaftlicher Solidarität – zunehmend an Bedeutung. Die Einbindung ehrenamtlicher Mitarbeiter und freiwilliger Helfer wird im Rahmen der Qualitätsentwicklung jedoch nicht als „preiswerter“ Ersatz für hauptamtliche Fachkräfte verstanden, sondern als Ressource, die mit extrafunktionaler Freiheit ausgestattet ist. Da ehrenamtliche Mitarbeiter nur bedingt den norm- und zweckrationalen Forderungen der Organisation und der Kostenträger unterstehen, betrachten und bewerten sie Prozesse aus einer anderen Perspektive als hauptamtliche Mitarbeiter. Sie können im Kontext ihrer extrafunktionalen Freiheit unabhängig von Qualitätsvorgaben und Ökonomisierungszwängen innovative Projekte generieren. Darüber hinaus ist die Einbindung ehrenamtlicher und freiwilliger Mitarbeiter eine Aufforderung zur „sozialen Aktivierung der Gesellschaft“ (SPECK 1999: 222) im Sinne *praktischer Solidarität*.
- Der Diskurs zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung trägt zu einer größeren Reflexivität der beteiligten Akteure und der Schaffung von Synergien bei.

Soziale Organisationen haben die Möglichkeit, durch eine sinnvolle Analyse und Reorganisation sämtlicher intraorganisationaler Funktionen und Abläufe ihre Professionalität nachhaltig zu verbessern und dem von SEIBEL beschriebenen funktionalen Dilettantismus im Dritten Sektor erfolgreich entgegenzuwirken (vgl. SEIBEL 1992). Der im Kontext der Modernisierung entstandene Kosten- und Leistungsdruck⁶⁴ kann – konstruktiv betrachtet – auch dazu führen, Qualitätsentwicklung bewusster zu steuern, was wiederum über eine Verrechnung von Kosten und Leistungen hinaus zu einer Verantwortung bezüglich der sozialen Bedingungen und Wirkungen führen kann (vgl. PANKOKE 2004: 1). Leistungskontrolle und Lernprozesse können sich auf diesem Wege wechselseitig konstruktiv beeinflussen, was letztlich den Hilfebedürftigen und einer Verbesserung ihrer Lebensqualität zu Gute kommt.

⁶³ Die Verfasser der vorliegenden Arbeit stellen im Rahmen ihrer Tätigkeit als Qualitätsbeauftragte beispielsweise fest, dass in konfessionell geprägten Organisationen Begriffe wie „Christlichkeit“, „Humanismus“ und „Ethik“ nachhaltig diskutiert und teilweise dialektisch der Monetarisierung entgegengehalten werden.

⁶⁴ siehe hierzu Kapitel 2.2 der vorliegenden Arbeit

2.3 Qualitätsmanagement: Beschreibung und Systematisierung ausgewählter Ansätze

In den vergangenen 100 Jahren wurden recht unterschiedliche und vielfältige Ansätze zur Qualitätssicherung und zum Qualitätsmanagement entwickelt. Von besonderer Bedeutung sind die von F.W. TAYLOR, W. EDWARDS DEMING, JOSEPH M. JURAN, ARMAND V. FEIGENBAUM, KAORU ISHIKAWA, PHILIP B. CROSBY und AVENDIS DONABEDIAN entwickelten Theorien, die wir nachfolgend darstellen. Im Kontext unseres Forschungsinteresses fokussieren wir in der vorliegenden Arbeit des Weiteren die Qualitätsmanagement-Modelle TQM, EFQM und besonders DIN EN ISO 9000:2000, da letzteres in sozialrehabilitativen Organisationen und Einrichtungen des Dritten Sektors eine große Verbreitung gefunden hat.

2.3.1 Der Ansatz des „Wissenschaftlichen Managements“ nach TAYLOR

Die grundlegenden Ansätze einer kapitalistischen Produktionsorganisation sowie des Qualitätsmanagements sind auf den Ingenieur und Unternehmensberater F. W. TAYLOR (1856-1915) zurückzuführen. Vor allem mit seinem Grundsatzwerk *The Principles of Scientific Management* von 1911 hat er wichtige Bezugspunkte für die Industriesoziologie gesetzt (vgl. FLÄMIG 1998:94).

TAYLORS grundsätzliches Ziel bestand in der Produktivitätssteigerung eines Unternehmens, die seiner Ansicht nach sowohl Unternehmern, durch höhere Gewinne, als auch Arbeitern, durch bessere Löhne, zugute kommt. Er orientierte sich dabei an einem mechanistischen, rationalistischen Menschenbild, wonach materieller Wohlstand das Ziel des Menschen darstellt (vgl. FLÄMIG 1998:99). Da ein Arbeiter nach TAYLORS Überzeugung als *homo oeconomicus* (vgl. SIMON 1996: 97) ein großes Interesse an besserem Lohn hat, jedoch wenig Kompetenz und Interesse bezüglich der Gestaltung idealtypischer Produktionsprozesse besitzt, müssen alle Arbeitsabläufe differenziert erfasst, geplant und überprüft werden. TAYLOR war der Ansicht, dass eine Übertragung der Methoden der experimentellen Wissenschaft auf die Organisation von Abläufen in der industriellen Produktion dazu hilfreich sein könnte (vgl. TAYLOR 1977:8; vgl. FLÄMIG 1998:99).

2.3.1.1 TAYLORS Prämissen zur Qualitätsverbesserung

Die wichtigste Aufgabe des Managements besteht nach Ansicht von TAYLOR darin, gleichzeitig die größte *Prosperität des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers* herbeizuführen und die jeweils individuellen Interessen zu vereinen (vgl. TAYLOR 1977: 7). Um eine Prosperitätsoptimierung zu erreichen, analysierte TAYLOR sämtliche Arbeitsvor-

gänge, isolierte Schwachstellen und organisierte die Abläufe neu⁶⁵. TAYLORS Prämissen waren (vgl. SIMON 1996: 94-95):

- durch eine *systematische Personalselektion* für jede Tätigkeit die qualifiziertesten Mitarbeiter zu ermitteln;
- durch die *Einführung kurzer Pausen* die Arbeitsleistung quantitativ und fachlich zu verbessern;
- durch die Einführung einer *leistungsbezogenen Entlohnung* die Leistungsbereitschaft auf hohem Niveau zu manifestieren;
- durch eine *arbeitswissenschaftliche Gestaltung des Arbeitsplatzes* mittels Licht, Temperatur oder Farbe die Leistung der Arbeiter zu optimieren;
- durch *weitgehende Arbeitsteilung* – z.B. durch Einführung der Fließbandarbeit – die Anforderungen an den einzelnen Arbeitsplatz so zu reduzieren, dass bei Neueinstellungen kurze Anlernzeiten ausreichen;
- durch eine *Trennung von Arbeitsvorbereitung und -ausführung* eine spezialisierte Leistungs- und Kontrollfunktion zu schaffen.

2.3.1.2 *Determinismus als Aspekt der Qualitätssicherung*

TAYLOR strebte mit seinem Ansatz die genaue Planbarkeit und Überprüfbarkeit von Produktionsprozessen an. FLÄMIG spricht in diesem Zusammenhang von Determinismus als dem zentralen Baustein der taylorischen Organisationstheorie (vgl. FLÄMIG 1998: 102). Im Sinne des lateinischen Begriffes ‚Determinismus‘ als die Lehre von der kausalen Vorbestimmtheit des Geschehens sind deterministische Abläufe dann gewährleistet, wenn die Anfangsgrößen eines Systems mit beliebiger Genauigkeit erfasst werden können, ontologisch gültige Gesetze der Kausalität existieren und äußere Einflüsse auf das System ausgeschlossen werden können. Über den Einfluss der Arbeiter, die Entwicklung spezieller Arbeitsgeräte und Arbeitsbedingungen versuchte TAYLOR die Anfangsgrößen zu sichern. Er entwickelte für jeden Arbeitsvorgang Kausalitätsbeziehungen, und versuchte, dadurch die Einwirkung störender, externer Faktoren zu minimieren.

Als erste Größe einer wissenschaftlichen Betriebsführung beschreibt TAYLOR neben der Gestaltung der Arbeitsgeräte die Normierung aller Arbeitsbedingungen. Darunter verstand TAYLOR die Normierung aller Werkzeuge und Geräte ebenso wie die Standardisierung aller notwendigen Handgriffe oder Bewegungen der Arbeiter für jede Arbeitsform. Jeder Arbeitsprozess wurde zu diesem Zweck in einzelne Schritte zerlegt, analy-

⁶⁵ TAYLOR entwickelte z.B. eine Formel zur Berechnung der optimalen ‚Auslastung‘ eines Arbeiters. Demnach können Arbeitsphasen ohne Pausen umso länger sein, je kleiner das zu tragende Gewicht ist. Z.B. kann ein Arbeiter 43 % eines Tages arbeiten, wenn er 40 kg trägt – jedoch 58 Prozent, wenn er nur 20 kg tragen muss (vgl. FLÄMIG 1998:99).

siert und wieder neu zusammengesetzt. Um die Arbeitskraft der Arbeiter möglichst optimal nutzen zu können, entwickelte TAYLOR darüber hinaus Vorgaben für effiziente und kraftsparende Bewegungen am Arbeitsplatz. Jeder Arbeiter erhielt üblicherweise eine ausführliche schriftliche Anleitung⁶⁶, die ihm bis ins Detail seine Aufgabe, seine Werkzeuge sowie sämtliche Arbeitabläufe erklärte (vgl. FLÄMIG 1998:104-110)⁶⁷.

Ein weiteres Kernstück der deterministischen Organisation von Arbeitsabläufen stellen die *Zeitstudien* dar, deren Ziel darin besteht, repräsentative *Einheitszeiten* eines Prozessschrittes zu ermitteln, um die Leistung der Arbeiter vergleichbar zu machen. TAYLOR zerlegte dazu die handwerklich geprägte Arbeitsorganisation in Teilschritte, um sie in linearen Prozessen neu zu rekonstruieren⁶⁸. TAYLOR selbst wies darauf hin, dass das Verfahren zuweilen an Albernheit zu grenzen scheine, insbesondere wenn als kleinste Einheiten Bewegungen gewählt würden, die nur Sekundenbruchteile beanspruchten (vgl. FLÄMIG 1998: 112f). Die Sinnhaftigkeit sah TAYLOR jedoch dadurch begründet, Arbeitsprozesse, die bisher komplexes handwerkliches Wissen erforderten, durch eine linearisierte Organisation von Abläufen in ihrem Umfang zu reduzieren und dann durch ungelernete Arbeiter ausführen lassen zu können (vgl. FLÄMIG 1998: 15).

TAYLOR erwartete von additiv verknüpften, linear hintereinander gehängten Arbeitshandlungen eine optimale Nutzung des individuellen Potenzials der Arbeiter, eine Optimierung von Arbeitsprozessen, die Reduzierung von Fehlleistungen, den Ausschluss bzw. die Minimierung störender externer Faktoren – kurzum ein besseres Gesamtergebnis des Unternehmens. Das sah in der Praxis beispielsweise so aus, dass in einem Stahlwerk in Philadelphia nach Einführung des *tayloristischen Systems* 77 % der Hilfsarbeiter entlassen wurden. Gleichzeitig konnte die Produktion, nachdem der Lohn für die verbliebenen Kräfte um 40 % erhöht worden war, täglich um fast 268 % gesteigert werden. Dieser Effekt bewirkte, dass fast 90% der US-Industrieunternehmen, u.a. die Ford-Werke, das von TAYLOR entwickelte Rationalisierungs- und Anreizsystem einführten (vgl. TAYLOR 1977: 74 ff; vgl. SIMON 1996: 96).

⁶⁶ An dieser Stelle wird die Nähe zur späteren DIN EN ISO 9000 deutlich, da die Regelung der einzelnen Prozessschritte ein wesentliches Element der ISO Norm darstellt.

⁶⁷ TAYLOR beschreibt mit seinen Anweisungen nicht nur relativ komplexe Funktionen wie z.B. die Bedienung von Maschinen, sondern auch simple Vorgänge wie z.B. das Schaufeln von Sand. Den Schaufelern in den Bethlehem-Stahlwerken wurden für unterschiedliche Materialien methodisch richtige Schaufeln zugewiesen. Damit ein Arbeiter eine optimale Tagesleistung erbringen konnte, sollten nach TAYLORS Berechnungen max. 9 ½ kg pro Schaufel gehoben werden. Auf Grund der unterschiedlichen Dichte der Materialien konnte dieser Wert nur erreicht werden, wenn für verschiedene Materialien unterschiedliche Schaufeln zur Verfügung standen (vgl. FLÄMIG 1998: 104).

⁶⁸ Im Falle des Aushebens von Erde wurde der Arbeitsprozess z.B. in folgende Sekundärprozesse unterteilt: „Füllen der Schubkarre mit Sand“, „Fertigmachen zum Fahren“, „Fahren der vollen Karre auf 15,3 Meter“, Stürzen und Wiederaufrichten“, „Zurückfahren der leeren Karre“, „Zurechtrücken der Karre zum Wiederaufladen“, „Füllen der Karre mit Lehm“ (FLÄMIG 1998: 112).

2.3.1.3 *Kritische Würdigung*

TAYLORS technokratischer Ansatz besteht darin, sämtliche arbeitsprozessrelevanten Dimensionen zu erfassen, neu zu ordnen und überprüfbar zumachen. Trotz der wirtschaftlichen Erfolge tayloristisch geführter Organisationen ist das Gesamtkonzept, sowohl aus wissenschaftlicher und organisationssoziologischer Sicht, aber vor allem aus humanistischen Gründen, kritisch zu hinterfragen.

FRIEDMANN weist darauf hin, dass ein System, das lediglich eine Steigerung der Leistung der Arbeitskraft fokussiere, nicht als Wissenschaft bezeichnet werden könne (vgl. FRIEDMANN in FLÄMIG 1998: 117). MARCH und SIMON bewerten die wissenschaftliche Relevanz der Theorie TAYLORS ebenfalls kritisch. Nach ihrer Auffassung war TAYLOR ein Techniker, der Verfahren für eine effiziente Organisation und Ausführung von Routinearbeiten entwickelte und dessen Thesen eher technische Prinzipien darstellten als zur reinen Wissenschaft gehörende Verallgemeinerungen (vgl. MARCH/SIMON in FLÄMIG 1998:117f). Eine ähnliche Meinung vertritt FLÄMIG. Nach seiner Ansicht sind TAYLORS Beobachtungen kaum wissenschaftliche Studien, da etwa sein ‚Gesetz zur Ermüdung bei der Arbeit‘ dem Anspruch wissenschaftlicher Studien nicht gerecht werde. TAYLOR habe in unzulässiger Weise zum einen sein Untersuchungsziel auf körperliche Ermüdung vereinfacht, ohne andere Ermüdungsarten zu berücksichtigen, zum anderen das Untersuchungsergebnis ohne eine Erörterung der Verteilung der Pausen pauschaliert (vgl. FLÄMIG 1998: 117).

TAYLORS Vorstellung von der deterministischen Steuerung eines Unternehmens ist auch aus Sicht eines systemischen Managementverständnisses kritisch zu bewerten. FLÄMIG beispielsweise begreift ein Unternehmen als nicht-deterministische Einheit, die keine linearen Eigenschaften aufweist und in der keine ontologisch gültigen Gesetze der Kausalität existieren. Da permanent neue Verfahren eingeführt werden müssen und eine Vielzahl von Prozessen in einem Unternehmen ein gewisses Maß an Neuem aufweisen, ist eine ausreichende Festlegung von Anfangsgrößen nicht möglich (vgl. FLÄMIG 1998: 235, 237, 238).

Eine ähnliche Auffassung wird im St. Galler Management-Modell vertreten, nach dem eine eindeutige Erfassung der Anfangsgrößen des Systems Unternehmen nicht möglich ist, da äußere Einflüsse auf das System nicht ausgeschlossen und daher auch nicht in planbarer Art und Weise berücksichtigt werden können. MALIK spricht in diesem Zusammenhang von einer „naiven Machbarkeits-Ideologie“, die die Eigengesetzlichkeit dynamischer und komplexer Systeme unzureichend berücksichtigt (vgl. MALIK in SCHREIBER 2001: 71).

Nach TAYLORS Maxime „Ersatz des persönlichen Arbeiterurteils durch eine Wissenschaft“ (TAYLOR 1977: 121) führt das Modell zu einer systematischen und nachhaltigen Trennung zwischen Hand- und Kopfarbeit. Während TAYLOR die intellektuelle Arbeit dem Management und seinem Wissen um wissenschaftliche Grundsätze der Unternehmensführung zuordnete, degradierte er den einfachen Arbeiter zum „homo economi-

cus“ (SIMON 1996: 97), der weder über Reflexionskompetenz noch über Selbststeuerungsfähigkeit verfügen sollte, und den es im Prinzip optimal auszunutzen galt:

[...] die größte Prosperität [eines Fabrikunternehmens, M.S.] ist das Resultat einer möglichst ökonomischen Ausnutzung des Arbeiters und der Maschinen, d.h. Arbeiter und Maschine müssen ihre höchste Ergiebigkeit, ihren höchsten Nutzeffekt erreicht haben. (TAYLOR 1977: 10)

Die Arbeitsgestaltung im System der tayloristischen Fabrik führt nach Ansicht von BLANKE/SCHUHMANN nicht selten zu einer seelischen Verkrüppelung, die letztlich Arbeitszurückhaltung und Arbeitsverweigerung provoziert (vgl. BLANKE/SCHUHMANN 2000: 15). FLÄMIG bewertet die Zerlegung komplexer, handwerklich geprägter Arbeitsorganisation in Teilschritte als eine Trivialisierung, die zu einer Entfremdung von der Arbeit führt (vgl. FLÄMIG 1998: 112).

2.3.2 Das Prinzip der ständigen Verbesserung von DEMING

Der amerikanische Mathematiker, Physiker und Qualitätsexperte W. EDWARDS DEMING veröffentlichte 1939 gemeinsam mit WALTER A. SHEWHARD erste Überlegungen zu statistischen Methoden der Qualitätssicherung und war während des Zweiten Weltkrieges im US-amerikanischen Statistischen Bundesamt wesentlich an der Einführung mathematischer Ansätze zur Qualitätssicherung in der Rüstungsindustrie beteiligt. Auf Einladung der JAPANESE UNION OF SCIENTISTS AND ENGINEERS (JUSE) führte DEMING zu Beginn der 50er Jahre in Japan mit großem Erfolg Seminare zum Thema Qualitätssicherung durch. Mit seinen Ansätzen revolutionierte er die Produktion japanischer Produkte und hatte bedeutenden Anteil am erfolgreichen Aufbau der japanischen Wirtschaft (vgl. KAMISKE 1995: 37f).

DEMINGS Managementkonzept ist auf Qualität und ständige Verbesserung der Produktionsprozesse unter Einbeziehung *aller Mitarbeiter* einer Organisation ausgerichtet. Von besonderer Bedeutung sind dabei das eindeutige Qualitätsbekenntnis und der deutlich formulierte Wille des Top-Managements zur Qualitätsverbesserung (vgl. KAMISKE 1995: 30). DEMING setzt zur erfolgreichen Implementation seines Management-Konzeptes drei wesentliche Grundhaltungen im Sinne einer Qualitätsphilosophie voraus:

- Jede Aktivität kann als Prozess aufgefasst und entsprechend verbessert werden.
- Problemlösungen allein genügen nicht, fundamentale Veränderungen sind erforderlich.
- Die oberste Unternehmensleitung muss handeln, die Übernahme von Verantwortung ist nicht ausreichend.

2.3.2.1 Das 14-Punkte-Programm zur Qualitätsverbesserung nach DEMING

DEMING beschreibt Kernthesen zur Verbesserung von Qualität und Produktivität in seinem 14-Punkte-Programm. Adressat des Programms ist die Unternehmensleitung, die

für die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen und die adäquate Umsetzung verantwortlich zeichnet. Die Punkte lauten im Einzelnen:

1. Create constancy of purpose for improvement of product and service.
2. Adopt the new philosophy of refusing to allow defects.
3. Cease dependence on mass inspection and rely only on statistical control.
4. Require suppliers to provide statistical evidence of quality.
5. Constantly and forever improve production and service.
6. Train all employees.
7. Give all employees the proper tools to do the job right.
8. Encourage communication and productivity.
9. Encourage different departments to work together on problem solving.
10. Eliminate posters and slogans that do not teach specific improvement methods.
11. Use statistical methods to continuously improve quality and productivity.
12. Eliminate all barriers to pride in workmanship.
13. Provide ongoing retraining to keep apace with changing products, methods, etc.
14. Put everybody in the organization to work to accomplish the transformation. The transformation is everybody's job. (DEMING 1982: 16 ff)

2.3.2.2 Ständige Verbesserung durch die Demingsche Reaktionskette

Auf Basis der zuvor beschriebenen 14-Punkte-Programms hat DEMING eine *Reaktionskette* zur langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze, der Qualitätsstandards sowie des Unternehmensgewinnes entwickelt.

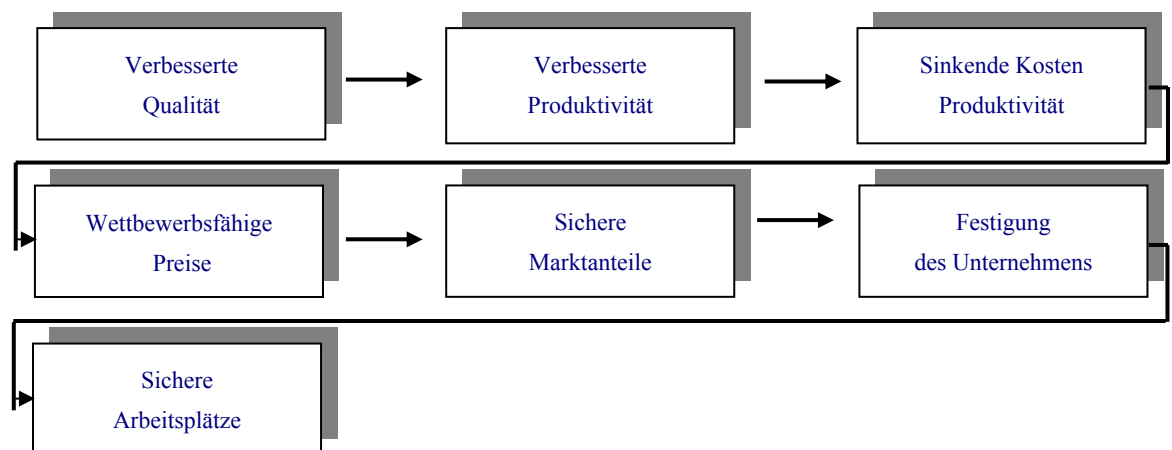
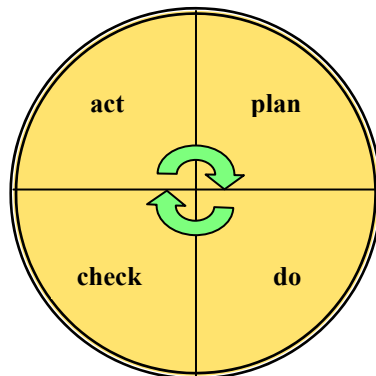


Abbildung 7: Demingsche Reaktionskette (vgl. KIRSTEIN 2000:3)

DEMING verpflichtet in einem 14-Punkte-Programm das Top-Management, eine permanente Überprüfung der vorhanden Qualität und ständigen Verbesserung der Prozesse sicherzustellen. Diese Forderung wurde von ihm in einem *Plan-Do-Check-Act-Zyklus* (PDCA-Zyklus) nochmals visualisiert.



Im Rahmen der **Planung (plan)** geht es primär um eine Analyse und Verbesserung der Prozesse (z.B. mittels Qualitätsdaten, interner Audits, Kundenevaluation usw..).

Im Rahmen **Durchführung (do)** werden in einem Projektteam Maßnahmen der Prozessverbesserung erarbeitet und festgelegt.

Die nachfolgende **Prüfung (check)** sieht auf dem Weg des internen Audits eine Überprüfung der Implementierung der Verbesserungsmaßnahme vor.

Im Rahmen einer abschließenden Bewertung wird auf Grund von IST-SOLL Vergleichen festgestellt, ob einer Verbesserung stattgefunden hat und ob weitere **Aktionen (act)** zur Verbesserung geplant werden müssen.

Abbildung 8: PDCA-Zyklus nach DEMING (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996: 42)

Der Zyklus wird permanent durchlaufen und führt zu einer schrittweisen und nachhaltigen Verbesserung der Produktion. In der japanischen Wirtschaft wird dieses Prinzip auch als Kai-Zen – Kai steht für ‚ändern‘, Zen für ‚gut‘ – beschrieben (vgl. TIMISCHEL 1995: 3).

2.3.2.3 Die sieben tödlichen Krankheiten eines Management-Programms

Die erfolgreiche Implementation des zuvor beschriebenen 14-Punkte-Programms unterliegt gewissen Handicaps. DEMING weist auf sieben kapitale Verstöße hin, die zu einer nachhaltigen Störung des Implementationsprozesses sowie zu einem Scheitern des kompletten Management-Programms führen können:

Tabelle 6: Die sieben "tödlichen Krankheiten" eines Management-Programms nach DEMING (vgl. KAMISKE 1995: 33)

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Fehlen eines feststehenden Unternehmenszweckes 2. Betonung von kurzfristigen Gewinnen 3. Jährliche Bewertung, Leistungsbeurteilung, persönliches Beurteilungssystem 4. Hohe Fluktuation in der Unternehmensleitung, Springen von Firma zu Firma 5. Verwendung von Kenngrößen durch das Management, ohne Berücksichtigung von solchen Größen, die unbekannt oder nicht quantifizierbar sind 6. Überhöhte soziale Kosten 7. Überhöhte Kosten aus Produkthaftpflichturteilen |
|--|

Darüber hinaus stehen eine unrealistische Erwartung bezüglich kurzfristiger Ergebnisse sowie die Absicht durch Mechanisierung, Automatisierung und Computerisierung den wirtschaftlichen Erfolg zu erzwingen einer erfolgreichen Umsetzung des Management-Programms ebenso im Wege wie die Unterschätzung des notwendigen Aufwandes bzw. die Sorgfalt bei der Einführung des 14-Punkte Systems (vgl. KAMISKE 1995: 33).

2.3.2.4 *Der Deming-Application-Prize*

DEMING gilt in Japan als der Begründer der Qualitätsentwicklung und hat nachhaltig zum Erfolg der japanischen Wirtschaft beigetragen. In Anerkennung seiner Verdienste verleiht die JUSE⁶⁹ seit 1951 jährlich den *Deming-Application-Prize* an erfolgreiche Unternehmen und Einzelpersonen für die erfolgreiche Anwendung und Umsetzung qualitätsorientierter Unternehmenskonzepte.

Der Deming-Prize stellt neben dem amerikanischen *Malcom-Baldrige-Award* und dem europäischen *European-Quality-Award* die bedeutendste Auszeichnung für Unternehmen dar, die das Modell des umfassenden Qualitätsmanagements nachweislich mit überragendem Erfolg eingeführt haben.

2.3.2.5 *Kritische Würdigung*

Auf Grund der Erkenntnis, dass Qualität nicht ergebnisbezogen überprüfbar sei, nimmt DEMING den *Entwicklungsprozess* sowie *statistische Verfahren* der Prozesssteuerung und Prozessregelung in den Blick, um die Produktionsqualität intraorganisational nachhaltig zu verbessern. Zur professionellen Umsetzung bzw. Anwendung statistischer Verfahren innerhalb des Unternehmens sind entsprechende Ausbildungsprogramme für Führungs- und Fachkräfte sowie die Unterstützung jedes Unternehmensbereiches durch Statistiker notwendig (vgl. ZINK 1994: 82f).

Trotz seiner technokratisch-mathematischen Grundorientierung hat DEMING ein reflexives Qualitätsverständnis und lehnt eine Primärorientierung an quantitativen Zielvorgaben ab (vgl. ZINK 1994: 82). Im Unterschied zu TAYLOR kritisiert DEMING deutlich arbeitsteilige Organisationsformen, da diese nicht zu einer Stärkung der Eigenverantwortung, des individuellen Qualitätsbewusstseins sowie der Identifikation mit der Arbeit und der Organisation beitragen. Die besonderen Aufgaben des Managements liegen für ihn in der Unterstützung und Beratung der Mitarbeiter sowie in der Beseitigung arbeitshemmender Faktoren (vgl. ZINK 1994: 82f).

DEMING gilt als Vordenker eines modernen Managementverständnisses und hat wesentlich zur Entwicklung des *Total-Quality-Managements* beigetragen.

2.3.3 **Fitness for use – das Nutzerorientierte Qualitätskonzept von JURAN**

Dem Managementkonzept des amerikanischen Ingenieurs, Juristen und Unternehmensberaters JOSEPH M. JURAN liegt – analog zu DEMING – ein *kundenorientierter Qualitätsbegriff* zugrunde. JURAN hat jedoch ein differenzierteres Kundenverständnis als DEMING. Er unterscheidet z.B. zwischen internen Kunden wie z.B. Arbeitnehmern und externen Kunden wie z.B. Öffentlichkeit, Käufer (vgl. JURAN 1990: 18).

⁶⁹ JAPANESE UNION OF SCIENTISTS AND ENGINEERS

Als Qualitätsmaßstab für Produkte und Dienstleistungen definiert JURAN – in seinem bereits 1951 veröffentlichten „Quality Control Handbook“ – den Grad ihrer *Gebrauchstüchtigkeit* (*fitness for use*) aus Sicht der eigentlichen Nutzer (vgl. JURAN 1990: 14; ZINK 1994: 83). Die Beurteilung der Qualität eines Produktes leitet sich dabei aus der individuellen, subjektiven Wertinterpretation der Nutzer ab und ist nicht objektiv konstruierbar. Da es sowohl vielfältige Gebrauchsarten (*uses*) als auch sehr unterschiedliche Nutzer (*user*) gib, müssen bereits im *Vorfeld der Produktion* die sich verändernden Bedürfnisse der Kunden und Gebrauchsarten erfasst werden und bei der Veränderung bzw. Weiterentwicklung des Produktes Berücksichtigung finden.

2.3.3.1 *The Juran Trilogy als Grundlage der Qualitätsverbesserung*

Das Konzept von JURAN zielt auf eine kontinuierliche und dauerhafte Qualitätsverbesserung. Um diese Ziel zu erreichen beschreibt JURAN drei wesentliche Phasen, die als „*The Juran Trilogy*“ bezeichnet werden:

- Qualitätsplanung
- Qualitätsregelung
- Qualitätsverbesserung

Von besonderer Bedeutung ist eine vorausschauende, Fehler vermeidende *Qualitätsplanung*. In dieser Phase werden sämtliche Voraussetzungen für eine möglichst kundenorientierte und fehlerfreie Produktion geschaffen (vgl. JURAN 1990: 21). JURAN verdeutlicht den Prozess der Qualitätsplanung eines Produktes unter Berücksichtigung der Kundeninteressen am Beispiel einer *Qualitätsspirale*.

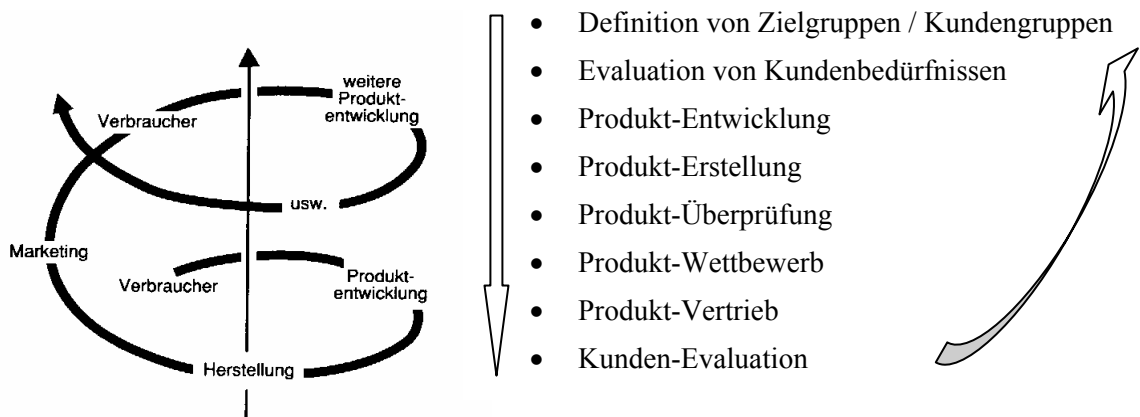


Abbildung 9: *Qualitätsspirale nach JURAN (vgl. JURAN 1990: 15)*

JURAN prägte den Ausdruck „vital few – useful many“ und übertrug damit das *Pareto-Prinzip* auf den Bereich der *Qualitätsverbesserung*. Nach dem Pareto-Prinzip lassen sich die meisten Auswirkungen auf eine relativ kleine Zahl von Ursachen zurückführen. Quantitativ betrachtet resultieren 80% der Wirkungen aus 20% der möglichen Ursachen. Während *sporadische Fehler* von Mitarbeitern im Rahmen der Qualitätsverbesserung

rung korrigiert werden können, sind die *chronischen Mängel* dem Management zuzuordnen (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996: 38-38; KAMISKE 1995: 41f; ZINK 1994: 85). Eine nachhaltige Qualitätsverbesserung ist daher primär nur durch eine Verbesserung der Steuerungskompetenz des Managements möglich.

Als Möglichkeit einer kontinuierlichen Qualitätsverbesserung schlägt JURAN folgende Systematik vor (vgl. ZINK 1994: 85):

1. Nachweis der Relevanz der Qualitätsthematik
2. Projektidentifizierung
3. Organisation und Steuerung der Projekte
4. Diagnose
5. Therapeutische Maßnahmen
6. Überwindung von Widerständen gegenüber Veränderungen
7. Überwachung des neuen Niveaus

JURAN bedient sich therapeutischer Termini. Im Zusammenhang mit einer systematischen Problemlösung sind die Phasen der *Diagnose* und der *therapeutischen Maßnahmen* von besonderer Bedeutung. Während die Diagnostik der *Problemanalyse* z.B. durch Datenerhebung dient, findet mit dem Ziel einer Optimierung der Gesamtkosten und der Maximierung des Kundennutzens in der therapeutischen Phase eine *Ursachenbeseitigung* statt.

2.3.3.2 *Kritische Würdigung*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass JURAN die Ansätze von DEMING weiterentwickelt hat. Von besonderer Bedeutung sind dabei vier Faktoren:

1. Der Produktbegriff wird um den Bereich der nichtmateriellen Güter im Sinne von Dienstleistungen erweitert.
2. Die Gebrauchstüchtigkeit eines Produktes (fitness for use) wird zum Maßstab für Qualität
3. Der Kundenbegriff wird differenziert in interne und externe Kunden, was auf eine deutliche Emanzipation der Mitarbeiter hinweist.
4. Die primäre Verantwortung für Qualitätsmängel wird dem Management zugewiesen, das zugleich den Ausgangspunkt einer langfristigen Qualitätsverbesserung bildet.

JURAN ist seit 1954 vor allem in Japan als erfolgreicher Unternehmensberater tätig. Er hat ebenso wie DEMING großen Anteil an der Entwicklung eines modernen Managementverständnisses.

2.3.4 Total-Quality-Control – Umfassende Qualitätssicherung nach FEIGENBAUM

ARMAND V. FEIGENBAUM, US-amerikanischer Unternehmer und zweimalige Präsident der AMERICAN SOCIETY FOR QUALITY CONTROL (ASQC), gilt als der Begründer der Qualitätssicherung nach dem Prinzip der umfassenden Qualitätskontrolle, der *Total Quality Control*. Im Jahre 1961 hat FEIGENBAUM seine Überlegungen erstmals publiziert. Er orientiert sich mit seinem Qualitätsverständnis – ähnlich wie DEMING und JURAN – primär an den Bedürfnissen der Kunden.

2.3.4.1 *Total-Quality-Control als Konzept der Qualitätsverbesserung*

FEIGENBAUMS Konzept lässt sich, im Vergleich zu traditionellen Qualitätssicherungssystemen durch folgende Elemente charakterisieren (vgl. ZINK 1994: 89):

1. Verständlich definierte und klar aufgebaute Qualitätspolitik und -ziele;
2. Absolute Orientierung an den Kundenbedürfnissen;
3. Geplante Aktivitäten zur Umsetzung der Qualitätspolitik und -ziele;
4. Unternehmensweite Integration der qualitätsrelevanten Aktivitäten;
5. Klare Übertragung von Aufgaben und Verantwortung ;
6. Spezielle Qualitätsabsicherungsmaßnahmen der Lieferanten;
7. Festlegung der erforderlichen Ausstattung (z.B. Mess- und Prüfmittel);
8. Definierte und wirkungsvolle Qualitätsinformationen, Prozesse und Überwachungsmethoden;
9. Hohes Qualitätsbewusstsein sowie Motivation und Qualifikation der Mitarbeiter;
10. Erfassung der Qualitätskosten und weiterer Messgrößen als Qualitätsstandards;
11. Konstruktive Korrekturmaßnahmen;
12. regelmäßige Überprüfungen des Systems mit Rückkopplungsschleifen, Ergebnisanalysen und Soll-Ist-Vergleichen;
13. Regelmäßige System-Audits.

Die primären Aufgaben eines TQC-Konzeptes bestehen in der absoluten Erfüllung der Kundenanforderungen und der Analyse potentieller Fehler bei der Konstruktion neuer Produkte, der Überwachung der Qualität zugelieferter Teilprodukte, der Steuerung von Produktion und Überwachung der Produkte – einschließlich Kundendienst und Wartung – analog der Qualitätsanforderung sowie spezieller Studien zur Erfassung von Fehlerursachen zur Verbesserung der Prozess- und Produktqualität (vgl. ZINK 1994: 90; HANNEN/LINDEMANN 1996: 26-33). Die Einführung und Umsetzung des TQC-Konzeptes erfordert in allen Unternehmensbereichen ein ganzheitliches, gleichartiges und paralleles Handeln.

2.3.4.2 Kritische Würdigung

Qualität ist nach FEIGENBAUMS Auffassung keine statische Größe, sondern verändert sich im Kontext der Kundenbedürfnisse dynamisch.

Als wesentlichste Ergänzung zu DEMING und JURAN spielt für FEIGENBAUM - neben der Berücksichtigung des Gebrauchsnutzens eines Produktes (fitness for use) - das Preis-Leistungs-Verhältnis eine entscheidende wichtige Rolle, um langfristig den wirtschaftlichen Erfolg und das Wachstum eines Unternehmens zu sichern. Für eine Kaufentscheidung und Bewertung der Qualität eines Produktes ist sowohl der *Grad der Nutzbarkeit* als auch der *Preis* entscheidend.

2.3.5 Der Ansatz des Company-Wide Quality-Control von ISHIKAWA

Der japanische Chemiker KAORU ISHIKAWA analysierte Qualitätsdefizite und versuchte eine Korrelationen menschlicher, methodischer oder materialbedingter Ursachen nachzuweisen. Er entwickelte zu diesem Zweck bereits 1943 ein erstes – als *Ishikawa-* oder *Fishbone-Diagramm* bezeichnetes – Ursache-Wirkungsdiagramm.

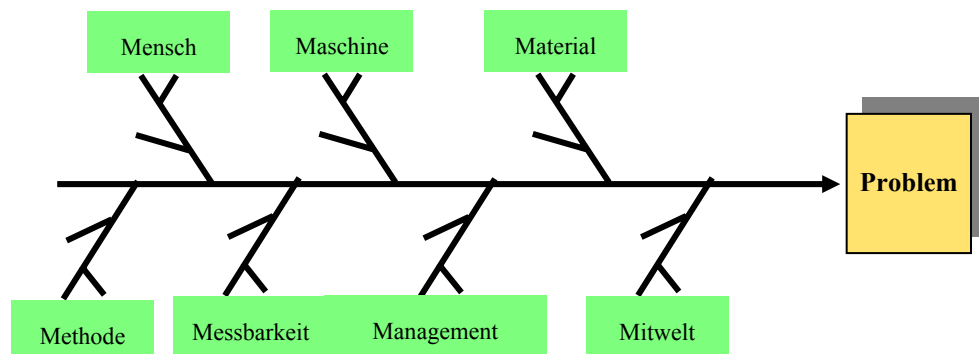


Abbildung 10: Fishbone-Diagramm nach ISHIKAWA

Das *Fishbone-Diagramm* ermöglicht die Erfassung und Analyse komplexer Problemstrukturen durch eine Aufteilung in *Ursache* und *Wirkung* sowie in *Haupt-* und *Nebenursachen*. Es lässt sich als einfaches Instrument zur Situationserfassung einsetzen: Nachdem ein Problem identifiziert worden ist, werden durch ein Expertenteam mögliche Ursachen isoliert und den entsprechenden Kategorien des Diagramms zugeordnet. Nach einem Ranking der Ursachen werden adäquate Problemlösungsstrategien entwickelt. Das Fishbone-Diagramm dient in der Regel als *Vorstufe* der Implementierung komplexer Methoden des Qualitätsmanagements.

In Fortsetzung des Fishbone-Konzeptes entwickelte ISHIKAWA⁷⁰ Anfang der 50er Jahre ein gruppenarbeitsorientiertes Modell, das 1962 unter der Bezeichnung *Quality Control Circle* bzw. *Qualitätszirkel* internationale Verbreitung fand. Dies sind kleine, interdiszi-

⁷⁰ Im Jahre 1949 wurde ISHIKAWA Mitglied der JAPANESE UNION OF SCIENTISTS AND ENGINEERS für den Bereich Qualitätssicherung.

plinäre Gruppen von fünf bis zwölf Mitarbeitern, die freiwillig und regelmäßig zusammentreffen, um arbeitsbereichsspezifische Probleme zu diskutieren, selbständig Lösungsstrategien zu erarbeiten und nach Rücksprache mit den Entscheidungsträgern eigenverantwortlich umsetzen. Die Sitzungen finden unter der Moderation eines Kollegen oder Vorgesetzten alle vier bis sechs Wochen, während der Arbeitszeit, statt und dauern etwa ein bis zwei Stunden. Wesentliche Ziele von Qualitätszirkeln bestehen in der Verbesserung der Selbststeuerungsfähigkeit von Mitarbeitern, der Erhöhung der Identifikation mit dem Unternehmen sowie die Bereitschaft, sich konstruktiv an Problemlösungsprozessen zu beteiligen.

Basierend auf den Ansätzen von DEMING, JURAN und besonders FEIGENBAUM entwickelte ISHIKAWA schließlich die *Company-Wide-Quality-Control* (CWQC), ein mitarbeiterorientiertes Konzept zur organisationsweiten Qualitätssicherung (vgl. KAMISKE 1995: 40). Kernstück dieses Konzeptes sind *institutionalisierte*, intraorganisationale *Qualitätszirkel*.

2.3.5.1 *Schwerpunkte der Qualitätsphilosophie von ISHIKAWA*

Die Kernpunkte der Qualitätsphilosophie von ISHIKAWA lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (vgl. ZINK 1994: 95; HANNEN/LINDEMANN 1996: 39):

- Die langfristige Sicherung von Qualität ist wichtiger als eine kurzfristige Gewinnmaximierung.
- Durchgängige Kunden-Lieferanten-Beziehungen müssen auf- und Abteilungsschranken abgebaut werden.
- Daten und Fakten werden unter Zuhilfenahme statistischer Methoden verwendet.
- Humanitäre Gesichtspunkte müssen beachtet werden.
- Alle Abteilungen und Mitarbeiter werden im Rahmen eines partizipativen Managements an der Entwicklung Sicherung von Qualitätsstandards beteiligt.
- Es findet eine regelmäßige und abteilungsübergreifende Zusammenarbeit bei allen qualitätsrelevanten Prozessen statt.
- Qualitätszirkel sind wesentlicher Bestandteil des Qualitätsmanagements.

2.3.5.2 *Kritische Würdigung*

ISHIKAWA gilt in Japan als einer der Pioniere qualitätsbezogener Aktivitäten und hat mit seinen Ideen wesentlich zur Entwicklung eines umfassenden Qualitätsmanagements beigetragen. Von besonderer Bedeutung sind seine humanistischen und ethischen Forderungen an ein modernes Management. ISHIKAWA hat z.B. – in deutlicher Abgrenzung zu TAYLOR – die Mitarbeiter aus der sozial diskriminierenden Rolle des „homo oeconomicus“ befreit. In Anerkennung seiner Verdienste wurde ISHIKAWA sowohl national als auch international mehrfach ausgezeichnet und ist u.a. Träger des *Deming Prize*.

2.3.6 Das Null-Fehler-Prinzip als Qualitätsstandard nach CROSBY

Der amerikanische Unternehmensberater PHILIP B. CROSBY gilt seit den 60er Jahren als einer der bedeuteten Qualitätsexperten für den Bereich des *Total Quality Managements*. CROSBYS Grundprinzip der Qualität besteht in der *präventiven Vermeidung von Fehlern* anstelle einer nachträglichen Prüfung (vgl. CROSBY 1990: 81). Nicht feste Indexziffern, sondern die Kosten für die Abweichung von den gestellten Anforderungen werden zum Maßstab für Qualität (vgl. CROSBY 1990: 93).

2.3.6.1 Problemauslösende Faktoren

CROSBY identifiziert fünf Faktoren als wesentliche Gründe für das Auftreten von Problemen in Unternehmen (vgl. CROSBY 1990: 14-18):

- Die ausgelieferten Produkte oder Dienstleistungen weisen in der Regel Abweichungen von den angekündigten, versprochenen oder vereinbarten Anforderungen auf.
- Das Unternehmen unterhält ein komplexes Außendienst- und Händlernetz mit erfahrenen Fachleuten, die die Kunden mit Nachbesserungs- und Instandsetzungsarbeiten zufrieden stellen. Dies führt längerfristig nicht zu einem System der präventiven Fehlervermeidung.
- Die Unternehmensleitung formuliert weder eindeutige Leistungsstandards noch einen deutlichen Qualitätsbegriff. Dies führt dazu, dass es jedem Mitarbeiter überlassen bleibt, seinen eigenen Standard zu entwickeln.
- Die Unternehmensleitung ist sich nicht darüber im Klaren, was Abweichungen von Anforderungen kosten.
- Die Unternehmensleitung übernimmt keine Verantwortung für Qualitätsprobleme und ist nur bedingt lernbereit.

Die wesentliche Verantwortung für das Aufkommen eines problematischen Unternehmensprofils weist CROSBY dem Management zu. Vor allem mangelnde Bereitschaft zur Selbstkritik und unzureichende Lernfähigkeit der Führungskräfte führen zur Manifestierung motivationsfeindlicher und qualitätshemmender Tendenzen (vgl. CROSBY 1990: 18).

Um einen notwendigen kulturellen Umschwung in Unternehmen zu erreichen hält Crosby vier Grundsatzgebote für erforderlich:

Qualität definiert sich als Übereinstimmung mit Anforderungen

Qualitätsverbesserung setzt voraus, dass jeder Mitarbeiter von vornherein ein großes Interesse an der Herstellung eines guten Produktes hat. Um dieses Ziel zu erreichen ist es notwendig, die betrieblichen Anforderungen klar und deutlich darzulegen und Mitarbeiter nicht zu demotivieren bzw. an der Ausübung ihrer Arbeit zu hindern. Das Management hat in diesem Zusammenhang drei Hauptaufgaben: 1. Festlegung der von den Mitarbeitern zu erfüllenden Anforderungen, 2. die Bereitstellung der Rahmenbedingun-

gen, damit Mitarbeiter die gestellten Anforderungen erfüllen können, und 3. Mitarbeiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben moralisch und materiell zu unterstützen (vgl. CROSBY 1990: 68).

Vorbeugung als Grundprinzip der Qualität

Die augenfälligsten Kosten konventioneller Qualitätspolitik fallen im Bereich der nachträglichen Qualitätsprüfung an. CROSBY fordert daher, Qualität nicht hineinzukontrollieren sondern hineinzuproduzieren. Dies bedeutet, dass sämtliche Aktivitäten sich auf die Herstellung selbst bzw. auf die der Produktion vorgelagerte Prozesse konzentrieren müssen. Das Grundprinzip von Qualität besteht in der Vorbeugung, nicht in einer nachträglichen Prüfung (vgl. CROSBY 1990: 96).

Das Null-Fehler-Prinzip muss zum Standard werden

Fehler werden in Unternehmen in der Regel durch fehlende Kenntnisse und ungenügende Aufmerksamkeit verursacht. Ein verstärkter Kundendienst zur Nachbesserung und Instandsetzung ausgelieferter Produkte ist ein Zeichen einer akzeptierten Fehlertoleranz was letztlich zu einem degressiven Qualitätslevel führt. Während Kenntnisse messbar sind und Wissensdefizite z.B. Fortbildungen behoben werden können, ist mangelnde Aufmerksamkeit ein Problem der inneren Einstellung. Nur wer intrinsisch motiviert ist jedes Detail zu beachten und Fehler zu vermeiden, wird den Ansatz des Null-Fehler-Konzeptes realisieren (vgl. CROSBY 1990: 90).

Der Maßstab für Qualität sind die durch eine Nichterfüllung der Anforderung entstehenden Kosten

CROSBY verwendet als Maßstab zur Bewertung des Qualitätsniveaus eines Unternehmens keine technokratische Orientierung an Indexziffern, sondern eine betriebswirtschaftliche Orientierung an den Kosten für die Abweichung von den Anforderungen. Wenn ein Produkt den gestellten Anforderungen nicht entspricht, fallen in der Regel erhebliche Nachbesserungskosten an. CROSBY beziffert diese Kosten in Höhe von etwa 20 % der des Umsatzes in Fabrikationsbetrieben und 35 % der Betriebskosten in Dienstleistungsunternehmen (vgl. CROSBY 1990: 92).

2.3.6.2 *Unternehmensimmunisierung als Vorbeugung gegen Qualitätsprobleme*

CROSBY geht des Weiteren davon aus, dass Unternehmen gegen Abweichungen von Qualitätsanforderungen immunisiert werden können. Er spricht in diesem Zusammenhang vom Impfstoff ‚Qualität‘ (vgl. CROSBY 1990: 19).

Man kann ihm [dem Unternehmen] Antikörper verabreichen, die Störungen verhüten. Einige dieser Antikörper sind Maßnahmen auf Managementebene; einige bestehen schlicht aus der Anwendung praktischer Vernunft. (CROSBY 1990:19).

CROSBYS Impfstoff ‚Qualität‘ setzt sich aus den folgenden fünf umfangreichen Substanzen zusammen (vgl. CROSBY 1990: 20-21):

1. Glaubwürdigkeit

- Der Hauptgeschäftsführer setzt sich bedingungslos dafür ein, dass sowohl die Kunden als auch die Mitarbeiter das Versprochene erhalten und zufrieden sind.
- Der Hauptbetriebsleiter betrachtet die Umsetzung der Qualitätsstandards als die primäre Aufgabe des Managements.
- Die Hauptabteilungsleiter sind dafür verantwortlich, dass die Qualitätsanforderungen ernsthaft umgesetzt werden und keine Abweichungen auftreten.
- Die Abteilungsleiter sind sich bewusst, dass die Zukunft des Unternehmens von ihrer Fähigkeit abhängt, Aufgaben von Menschen ausführen zu lassen - und zwar von vornherein richtig.
- Die Sachbearbeiter wissen, dass Präzision und Vollständigkeit ihrer Arbeit die Leistungsfähigkeit der gesamten Belegschaft bestimmen.
- Die Mitarbeiter insgesamt sind sich bewusst, dass die Entwicklung des Unternehmens mit der Bereitschaft und der Verpflichtung jedes einzelnen steht und fällt, die Qualitätsanforderungen uneingeschränkt zu erfüllen.

2. Systeme

- Das Qualitätsmanagement hat die Aufgabe, die Erfüllung von Anforderungen zu überprüfen und jede Abweichung festzuhalten.
- Das Qualitätsschulungssystem gewährleistet, dass alle Mitarbeiter einen gemeinsamen Qualitätsbegriff entwickeln und Verantwortungsbewusstsein für ihr individuelles Handeln zur Sicherung der Qualitätsstandards entwickeln.
- Zur Bewertung von Arbeitsprozessen werden die Kosten für die Abweichung von den Anforderungen und die Erfüllung von Anforderungen mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Methoden kalkuliert.
- Es wird überprüft, wie sich Dienstleistungen oder Erzeugnisse in der Praxis bewähren. Die gewonnenen Daten dienen der Entwicklung von Maßnahmen zur Fehlerbeseitigung.
- Der hohe Stellenwert von Fehlervorbeugung ermöglicht kontinuierliche Prüf- und Planungsverfahren, die gegenwärtige und vergangene Erfahrungen berücksichtigen, so dass Fehler sich nicht wiederholen.

3. Kommunikation

- Sämtliche Mitarbeiter werden regelmäßig über Fortschritte im Bereich der Qualitätsentwicklung und Qualitätsverbesserung informiert.
- Anerkennungsprogramme für alle Ebenen sind permanenter Bestandteil der Unternehmensphilosophie.
- Die Unternehmensspitze kann unbürokratisch von jedem Mitarbeiter auf Fehler, unrationelle Arbeitsgänge, Verbesserungsideen oder sonstige Dinge angesprochen werden.

- Eine faktische und betriebswirtschaftliche Bestandaufnahme ist fester Bestandteil jeder Lagebesprechung der Unternehmensleitung.
4. Operative Maßnahmen
 - Zulieferern werden alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt, um termingerecht einwandfreie Leistungen und Produkte liefern.
 - Produktionsverfahren, Systeme und Produkte werden vor ihrer praktischen Anwendung bzw. vor ihrer Fertigung genau beschrieben und erprobt, anschließend fortlaufend überprüft und offiziell abgeändert, sobald sich Verbesserungsmöglichkeiten abzeichnen.
 - Fortbildungen sind fester Bestandteil sämtlicher Aufgabenbereiche, insbesondere dort, wo es um neue Arbeitsmethoden und Verfahren geht.
 5. Richtlinien
 - Die Qualitätsrichtlinien sind klar und unmissverständlich dokumentiert.
 - Die für Qualität zuständigen Mitarbeiter sind der gleichen Managementebene unterstellt wie die zu messenden Arbeitsbereiche und haben Handlungsfreiheit.
 - Werbung und sämtliche Mitteilungen an die Öffentlichkeit (Kunden, Presse usw.) stimmen exakt mit den Anforderungen überein, die für die Erzeugnisse und Dienstleistungen gelten.

2.3.6.3 Kritische Würdigung

CROSBYS Grundprinzip von Qualität basiert auf der Prävention und nicht auf der nachträglichen Prüfung und Nachbesserung. Sein Leistungsstandard heißt daher „Null-Fehler“ und orientiert sich nicht an technischen Messgrößen, sondern an den Kosten der Nachbesserung. Je geringer diese ausfallen, umso qualitativ hochwertiger ist das Produkt. Um jedoch fehlerfrei produzieren können, müssen gewisse Voraussetzungen vorhanden sein. Dazu gehört u.a. eine hohe Identifikation und Motivation der Mitarbeiter. Nur wer einen intrinsisch motivierten Qualitätsanspruch hat, wird wirklich fehlerfreie Arbeit leisten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist das Management in besonderem Maße gefordert, eine „qualitätsfreundliche“ Unternehmenskultur zu schaffen und zu erhalten. Der Mangel an Einsicht und Selbstkritik der obersten Geschäftsführung steht dieser Entwicklung häufig im Wege.

2.3.7 Total-Quality-Management – Geisteshaltung und Technik als Grundlagen für Qualitätsentwicklung

Das Konzept des TOTAL QUALITY MANagements wurde in den 80er Jahren in Modifizierung der Ansätze von FEIGENBAUM und ISHIKAWA entwickelt. Während FEIGENBAUM noch deutlich statistische Methoden einforderte, wies ISHIKAWA bereits auf die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung und Einbindung der Kunden und Mit-

arbeiter auf allen Ebenen des Unternehmens hin. Der Ansatz des TQM erweitert die Forderungen von ISHIKAWA indem auch die übergeordnete Unternehmensphilosophie auf das Gesamtziel ausgerichtet sein muss und das gesamte inter- und intraorganisatorische Feld einbezogen berücksichtigt wird (vgl. KAMISKE/BRAUER 1996: 94).

Nach der deutschen Fassung der DIN EN ISO 8402 (Stand 1995) wird TQM definiert als eine

auf der Mitwirkung aller ihrer Mitglieder basierende Managementmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenstellung der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt. (HANNEN/LINDEMANN 1996: 27)

TQM ist eine Managementphilosophie (vgl. KNORR/HALFAR 2000: 158), die sich durch die Einbeziehung aller Mitarbeiter in eine gesamtheitlich kundenorientierte Perspektive kennzeichnet. Die oberste Leitung bekennt sich zu einem umfassenden Qualitätsanspruch und lebt diesen in der Organisation vor.

TQM wird bereits seit vielen Jahren vor in der japanischen Automobilindustrie, vor allem vom Hersteller TOYOTA, erfolgreich eingesetzt. TOYOTA gilt als das erfolgreichste Automobilunternehmen, das mit seinen Fahrzeugen sowohl beim TÜV-Report als auch in der ADAC-Pannenstatistik Spitzenpositionen einnimmt (vgl. BLUME/LAMPARTER 2002: 1).

2.3.7.1 *Grundbegriffe des Total Quality Managements*

Die Grundbegriffe des TQM entstammen dem angloamerikanischen Sprachraum (vgl. SIMON 1996: 28). TOTAL weist darauf hin, dass alle an der Produktion beteiligten Akteure – Mitarbeiter, Zulieferer, Kunden usw. – im Sinne einer partnerschaftlichen Kommunikation über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg bereichs- und funktionsübergreifend über alle Hierarchieebenen mittels Öffentlichkeitsarbeit, Gruppenarbeit und Netzwerk beteiligt werden müssen (vgl. PEPELS 1998: 155; KAMISKE/BRAUER 1996; SIMON 1996: 28).

Quality bedeutet, dass die Erfüllung von Kundenerwartungen bezüglich fehlerfreier und kontinuierlich verbesserter Produkte bzw. Dienstleistungen nachhaltig berücksichtigt wird (vgl. SIMON 1996: 28). Hierbei kommen Verfahren der statistischen Erfassung von Kundenwünschen und Fehlern ebenso zum Einsatz wie Ansätze der vorbeugenden Fehlervermeidung (vgl. PEPELS 1998: 155).

Management weist darauf hin, dass es sich bei Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung um eine Führungsaufgabe handelt. Die Führungskräfte einer Organisation müssen - unter Berücksichtigung von Teamorientierung, Qualifizierung der Mitarbeiter, Anerkennung guter Leistungen und allgemeiner Berücksichtigung von Humanität - beharrlich Qualitätsziele definieren und Strategien zur Umsetzung entwickeln (vgl. PEPELS 1998: 155; SIMON 1996: 28).

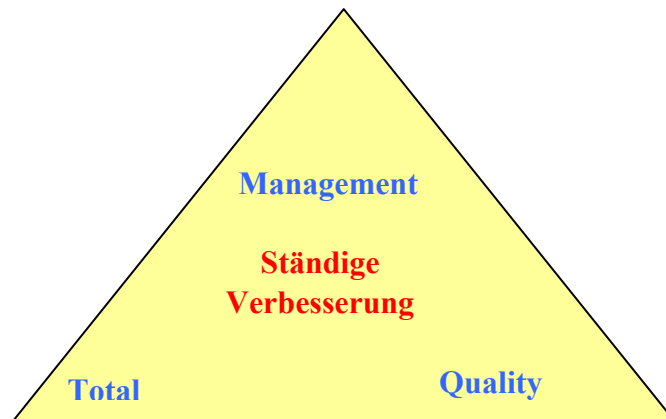


Abbildung 11: Qualitätspyramide des TQM

2.3.7.2 Zur Geisteshaltung des Total-Quality-Management

Im Fokus des TQM-Modells steht die ständige Verbesserung der Dienstleistungen und Produkte einer Organisation. Im Fokus steht somit der Mensch, dessen mentale Einstellung den Unternehmenserfolg entscheidend beeinflusst. RADTKE weist in diesem Zusammenhang auf die Geisteshaltung der Mitarbeiter einer Organisation als wesentliches Element des TQM hin, da sie grundlegend für die Vernetzung von Einzelmaßnahmen zu einem zielgerichteten Vorgehen ist.

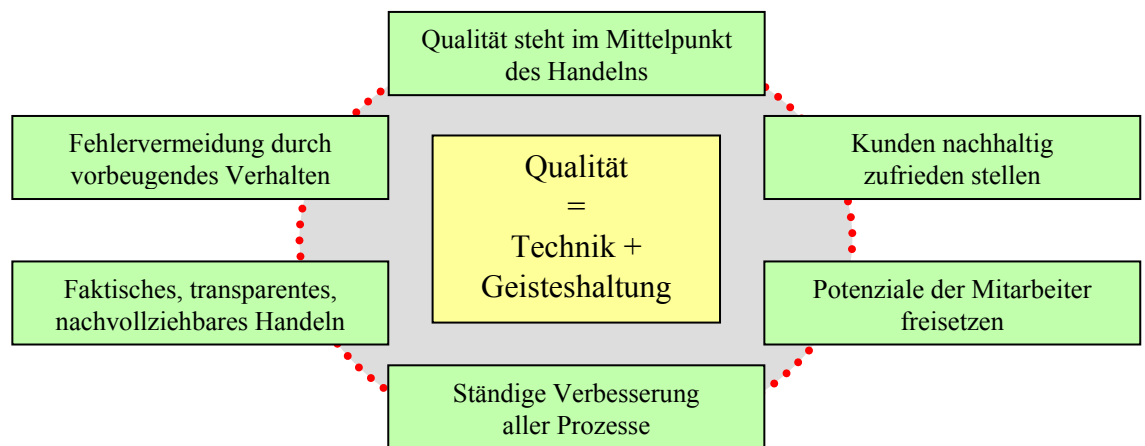


Abbildung 12: Geisteshaltung im TQM (vgl. RADTKE 2000: 50)

Die Implementation des TQM-Modells ist langfristig nur dann erfolgreich, wenn alle Akteure der Organisation nachhaltig auf diese Geisteshaltung ausgerichtet sind (vgl. RADTKE 2000: 51). *Qualität steht im Mittelpunkt des organisationalen Handelns*. Der häufig auftretende Konflikt zwischen Qualität, Kosten und Zeit wird zugunsten eines Qualitätsbegriffs aufgelöst, der neben der Produktqualität auch die Prozess- und Organisationsqualität berücksichtigt. Der Stellenwert der Qualität soll im Leitbild der Organisation dokumentiert sein (vgl. RADTKE 2000: 51).

Die Wertschöpfung einer Organisation hängt wesentlich von der *Zufriedenstellung der Kunden* ab. Dies erfordert, dass alle Prozesse zur Herstellung von Dienstleistungen oder die Bedürfnisse der Kunden nachhaltig berücksichtigen müssen (vgl. RADTKE 2000: 51).

Die *Mitarbeiterorientierung und -förderung* nimmt in einer TQM-geführten Organisation einen besonderen Stellenwert ein. Durch die nachhaltig Nutzung der Mitarbeiterpotenziale und Unterstützung der Selbststeuerungskompetenz gewinnt die Organisation an innerer Stärke (vgl. RADTKE 2000: 52). Zufriedene, motivierte und mündige Mitarbeiter sind eine wichtige Voraussetzung für Kundenzufriedenheit und langfristigen Erfolg einer Organisation.

Alle Prozesse und Tätigkeiten der Organisation müssen einer *ständigen Überprüfung und Verbesserung* unterzogen werden⁷¹.

Faktisches und systematisches Handeln soll dazu beitragen, dass Entscheidungen rational erfolgen und nachvollziehbar sind (vgl. RADTKE 2000: 53). Die notwendigen Informationen und Daten, um Entscheidungen treffen zu können, müssen von der obersten Führung zur Verfügung gestellt werden.

TQM strebt eine *Fehlervermeidung durch vorbeugendes Verhalten* statt einer Fehlerkorrektur an. Die nachträgliche Lösung von Problemen ist erheblich zeit- und kostenaufwendiger als Präventivmaßnahmen. Darüber hinaus steigt die Kundenzufriedenheit durch möglichst fehlerfreie Dienstleistungen und Produkte.

2.3.7.3 *Zur Implementation des TQM-Modells*

Die Implementation des TQM-Modells baut wesentlich auf dem *Policy Deployment* auf. Unter *Policy Deployment* ist die Durchdringung der gesamten Organisation mit den Grundgedanken des Modells zu verstehen. Zu diesem Zweck werden strategische Ziele der Gesamtorganisation allen hierarchischen Einheiten und Akteuren kommuniziert. Weiterhin wird ein *Steuerungskomitee* eingerichtet sowie eine *TQM-Projektleitung* benannt, die bei größeren Organisationen auf Stabebene unmittelbar der Geschäftsführung zugeordnet ist. Weiterhin werden aus verschiedenen Arbeitsbereichen repräsentativ Mitarbeiter in ein *Qualitätsverbesserungsteam* berufen (vgl. KNORR/HALFAR 2000: 165).

Das *Steuerungskomitee*, das sich aus repräsentativen Entscheidungsträgern aller Funktionseinheiten zusammensetzt, koordiniert, unterstützt und überprüft sämtliche TQM-Aktivitäten auf allen hierarchischen Ebenen und in allen nachgeordneten Teams (vgl. KNORR/HALFAR 2000: 165). Die *TQM-Projektleitung* führt Trainingsmaßnahmen durch, unterstützt die Qualitätsverbesserungsteams und steuert alle TQM-Projekte (vgl. KNORR/HALFAR 2000: 165). Zu jedem qualitätsrelevanten Element werden *Qualitäts-*

⁷¹ Vgl. hierzu die Demingsche Reaktionskette und den PDCA-Zyklus im Kapitel 2.3.2.2 der vorliegenden Arbeit.

verbesserungsteams eingerichtet, die durch verschiedene Instrumente (z.B. Qualitätszirkel, Benchmarking, Werkstattzirkel) Verbesserungs- und Sicherungsprozesse sowie Prüfanweisungen erarbeiten. Die Arbeitsergebnisse werden dann zur Durchsicht, Prüfung und ggf. zur Freigabe dem Steuerungskomitee vorgelegt (vgl. PEPELS 1998: 156).

2.3.7.4 *Kritische Würdigung des TQM-Modells*

TQM strebt durch eine Analyse und zielgerichtete Gestaltung der sozialen und technischen Systeme einer Organisation die konstruktive Nutzung von Synergieeffekten zur langfristigen Verbesserung der Produktqualität an. Die Philosophie des TQM kennzeichnet sich durch die Einbeziehung aller Mitarbeiter in eine gesamtheitlich kundenorientierte Organisation, die durch das Management vorgelebt wird. Qualität entsteht nach Ansicht von KIRSTEIN und RADTKE aus einer Kombination von Technik und Geisteshaltung (vgl. KIRSTEIN 1998: 28; RADTKE 1998: 43).

Trotz dieser positiven Grundausrichtung des TQM-Modells scheitern 80 bis 90 % der Implementationsprojekte in der Industrie. Die Gründe liegen u.a. in einem zu geringen Engagement der Geschäftsführung und unklarer Zielformulierung (vgl. KNORR/HALFAR 2000:165f). Auch PEPELS weist auf Probleme bei der Einführung von TQM hin, die seiner Ansicht nach daraus resultieren, dass die Inhalte nicht richtig begriffen und die Prinzipien von TQM nicht erkannt werden. PEPELS führt weiter aus, dass oftmals TQM als bloßes Projekt statt als kontinuierliche Verpflichtung zum Abbruch führe (vgl. PEPELS 2000: 156).

TQM stellt nach Ansicht von STAUSS

keine spezielle Führungstechnik oder besonderes Werkzeug dar, sondern eine umfassende Managementphilosophie. Diese führt jedoch bekanntlicherweise nur dann zum Erfolg, wenn sie modellhaft vorgelebt wird. Aus diesem Grund sagen die Misserfolge im Zusammenhang mit der Einführung weniger etwas über die Qualität der Philosophie als über den Führungsstil der entsprechenden Führungskräfte. (STAUSS in KNORR/HALFAR 2000: 166).

Obwohl STAUSS und PEPELS die Probleme bei der Implementation des TQM-Modells primär durch die beteiligten Akteure begründet sehen, muss der Ansatz selbst einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Es handelt sich um ein philosophisches Denkmodell, das zwar plausible Anregungen zur Mitarbeiter- und Kundenbeteiligung sowie zur Unternehmensführung postuliert, aber dennoch auf der Ebene strategischer Visionen verweilt. Im Unterschied zu anderen Ansätzen⁷² werden keine Qualitätselemente, Implementationsstrategien und valide Evaluationsverfahren beschrieben. Ebenso ist es nicht möglich, Organisationen in einem Benchmarking-Prozess zu vergleichen oder über ein Zertifikat oder einen Qualitätspreis zu prämiieren. Es bleibt beim TQM-Modell bei einem sicher gut gemeinten, aber nicht unbedingt wirkungsvollen Wir-Gefühl im Sinne einer Corporate Identity.

⁷² Z.B. zum EFQM-Modell für Excellence (vgl. Kapitel 2.3.9) oder zur DIN EN ISO 9000:2000 (vgl. Kapitel 2.3.8).

2.3.8 DIN EN ISO 9000 – Normierung als Grundlage eines international gültigen Qualitätsmanagements

Nahezu zeitgleich zur Entwicklung unterschiedlicher Ansätze einer kontinuierlichen Verbesserung von Produkten und Dienstleistungen in Japan befasste man sich im US-amerikanischen Militärwesen – speziell im Bereich der Luft- und Raumfahrt sowie in der Nuklearindustrie – zunehmend mit der Entwicklung normierender Qualitätsstandards. Da im Bereich des Militärwesens trotz umfassender Eingangskontrollen hohe Fehlerquoten bei den gelieferten Produkten aufgetreten waren, wurden die Zulieferer verpflichtet, ihre Produkte nicht nur in einem auftragsgemäßen Zustand abzuliefern, sondern nachhaltige Qualitätskontrollen in allen produktionsrelevanten Phasen durchzuführen und zu dokumentieren (vgl. KALTENBACH 1993: 63). Am 09. April 1959 wurde zu diesem Zweck die MIL-Q-9858 mit dem Titel „Quality program requirements“ als erstes Regelwerk vorgelegt. In den folgenden Jahren wurden sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in anderen Ländern für sämtliche Bereiche der Industrie weitere Normen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung entwickelt.

Der Aufbau nationaler Normensysteme führte zwar zu einer Produktverbesserung, erschwerte jedoch auf Grund der Inkompatibilität der verschiedenen landespezifischen Normen den internationalen Handel. Zur Vereinheitlichung unterschiedlicher branchenbezogener, nationaler Normen wurden daher vom Technischen Komitee TC 176 der INTERNATIONAL ORGANISATION FOR STANDARDISATION, kurz ISO⁷³, zunächst im Jahre 1980 die Begriffsnorm ISO 8402 entwickelt und 1987 – auf Grundlage der im Jahre 1963 modifizierten US-amerikanischen Norm MIL-Q-9858A – die Normenreihe ISO 9000 – 9004 geschaffen (vgl. TIMISCHL 1995: 15; KNORR/HALFAR 2000: 108). In Europa wurde diese Normenreihe vom EUROPÄISCHEN KOMITEE FÜR NORMUNG (CEN) unter der Bezeichnung *EN 29000-29004* als Regelwerk übernommen, und in Deutschland vom DEUTSCHEN INSTITUT FÜR NORMUNG (DIN) als *DIN EN ISO 9000-9004* eingeführt.

Die ISO will mit diesen internationalen Normen ein übergeordnetes Qualitätsmanagement-System zur Verfügung stellen, das auf einen großen Bereich von Organisationen der Industrie und Wirtschaft anwendbar ist (vgl. DIN 1994a: 5). Eine Organisation ist nach dem Verständnis der ISO Lieferant eines Produktes oder einer Dienstleistung und muss bestrebt sein,

- die Qualitätsanforderungen der internen und externen Interessenpartner zu erfüllen,
- die Qualität der Produkte aufrecht erhalten und ständig zu verbessern sowie
- ein nachhaltiges Vertrauen in die Qualitätsphilosophie des Unternehmens zu entwickeln.

⁷³ Bei der ISO handelt es sich um einen weltweiten Zusammenschluss von 96 nationalen Normungsorganisationen, unter anderem dem Deutschen Institut für Normung e.V. Berlin. Die ISO mit Sitz in Genf setzt sich mit ihren 182 Technischen Komitees und 633 Subkomitees für die Entwicklung internationaler Normungen und deren Veröffentlichung ein.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Gesellschaft mit ihren Forderungen nach Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, umweltbewusstem Handeln und der Erhaltung von Energiereserven und Naturschätzen.

Die Begriffe und Tätigkeitsgruppen eines Qualitätsmanagement-Systems auf Grundlage des Ansatzes der DIN EN ISO 9000-Familie in der Version von 1994 sind folgendermaßen definiert:

Tabelle 7: Begriffe und Tätigkeitsgruppen der DIN EN ISO 9000:1994 Familie (vgl. DIN 1994a: 32-37; EVERS-HEIM/JASCHINSKI/REDDEMANN 1997: 152)

Qualitätsmanagement (QM)	Alle Tätigkeiten des Gesamtmanagements, die im Rahmen des QM-Systems die Qualitätspolitik, die Ziele und Verantwortungen festlegen sowie diese durch Mittel wie Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung/QM-Darlegung und Qualitätsverbesserung verwirklichen.
Qualität	Gesamtheit von Merkmalen einer Einheit bzw. ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen.
Qualitätspolitik	Umfassende Absichten und Zielsetzungen einer Organisation zur Qualität, wie sie durch die oberste Leitung formell ausgedrückt werden.
Qualitätsplanung	Tätigkeiten, durch welche die Ziele und Qualitätsanforderungen sowie die Forderungen für die Anwendung der Elemente des QM-Systems festgelegt werden.
Qualitätslenkung	Die Arbeitstechniken und Tätigkeiten, die zur Erfüllung von Qualitätsanforderungen angewendet werden.
Qualitätssicherung / QM-Darlegung	Alle geplanten und systematischen Tätigkeiten, die innerhalb des QM-Systems verwirklicht sind und die wie erforderlich dargelegt werden, um angemessenes Vertrauen zu schaffen, dass eine Einheit die Qualitätsanforderung erfüllen wird.
Qualitätsverbesserung	Überall in der Organisation ergriffene Maßnahmen zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz von Tätigkeiten und Prozessen zur Erzielung von zusätzlichem Nutzen sowohl für die Organisation als auch für ihre Kunden.
Qualitätsmanagement-System (QM-System)	Zur Verwirklichung des Qualitätsmanagements erforderliche Organisationsstruktur, Verfahren, Prozesse und Mittel.

Inzwischen liegt eine umfangreiche Überarbeitung der ursprünglichen Norm der DIN EN ISO 9000:1994 zur DIN EN ISO 9000:2000 vor. Wir beschreiben zunächst jedoch die ursprüngliche Norm, da sie wesentlich zur Entwicklung international gültiger Qualitätsstandards beigetragen hat, und stellen anschließend die überarbeitete Version vor.

2.3.8.1 Konzeptionelle und begriffliche Grundlagen der DIN EN ISO 9000:1994

Das Ziel der DIN EN ISO 9000:1994 war

die Sicherstellung der Erfüllung von Qualitätsanforderungen und die Schaffung einer gemeinsamen Basis für ein unabhängiges, transparentes, transferierbares Anbieterqualifikationssystem durch Abgleich betriebsindividueller Prozesse mit genau festgelegten Abläufen und deren sorgfältiger Dokumentation. (PEPELS 1998: 91)

Es ging dabei primär nicht um die Vorgabe verbindlicher Standards zur Umsetzung der Elemente oder um Vereinheitlichung von Qualitätsmanagementsystemen, sondern um eine inhaltliche Beschreibung der notwendigen Elemente eines Qualitätsmanagementsystems.

2.3.8.1.1 Die Grundelemente der DIN EN ISO 9000:1994

Die *DIN EN ISO 9000:1994* war ein komplexes Regelwerk, das sich in *Leitfäden* zum Aufbau und zur Sicherung eines Qualitätsmanagementsystems sowie in *Modellen* zur externen Darlegung untergliederte. Während in den Leitfäden – Norm 9000 und 9004 – Hinweise zur Anwendung der Normenfamilie gegeben wurden, befassten sich die Modelle – Norm 9001 bis 9003 – mit konkreten Nachweisforderungen erbrachter Qualität.

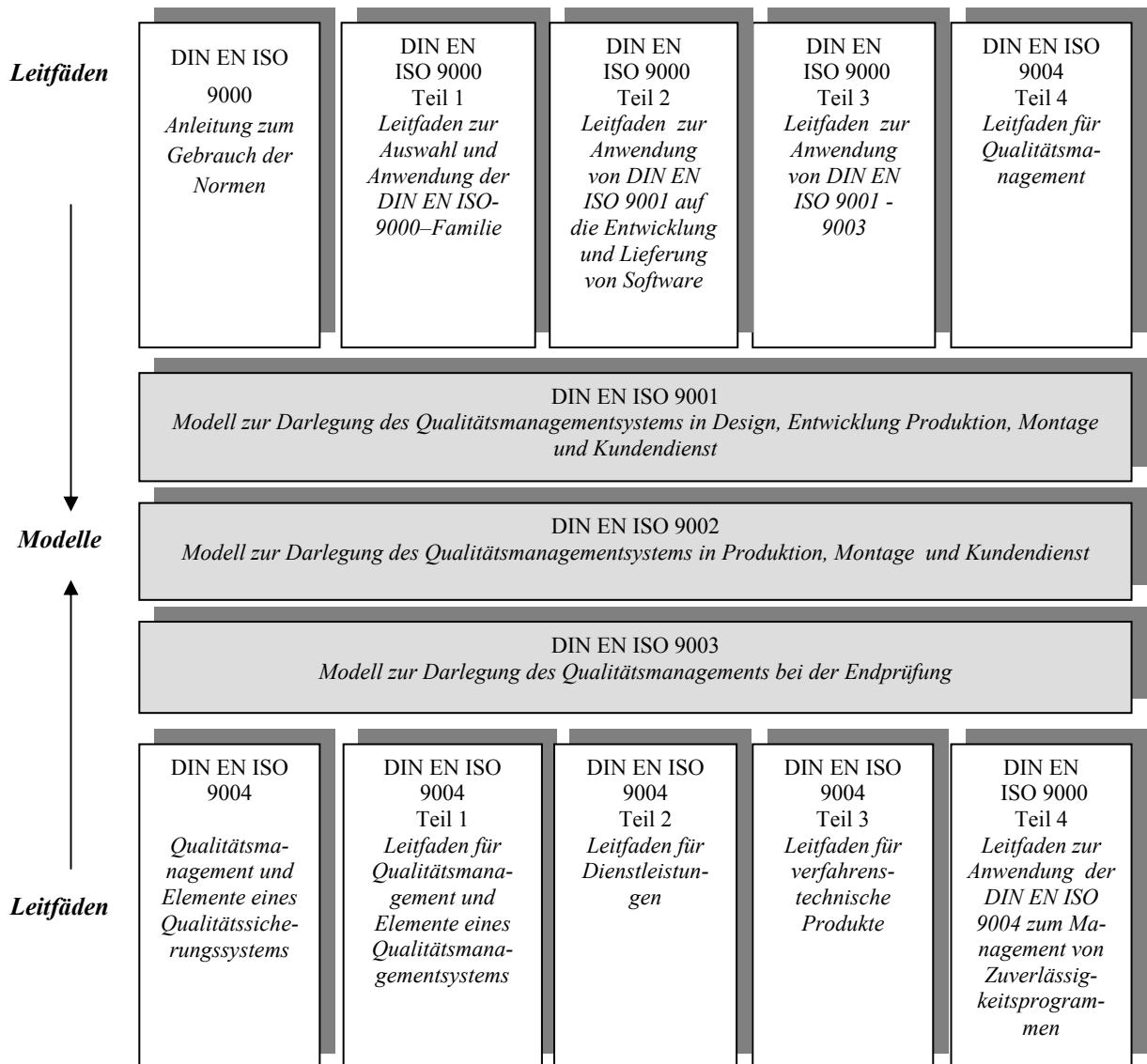


Abbildung 13: Grundelemente der DIN EN ISO 9000:1994

Da Qualität nur durch zielorientiertes Prozessmanagement entstehen kann, sollte nachgewiesen werden, dass alle Prozesse festgelegt und angemessen dokumentiert sind sowie zu effektiven Ergebnissen geführt haben (vgl. TIMISCHL 1995: 18). Die **Norm 9001** beschrieb universell anwendbare Kategorien zum Nachweis von Qualität in den Bereichen Entwicklung und Design, Produktion, Montage, Endprüfung und Kundendienst. Sie war die umfangreichste Norm und fand Anwendung, wenn durch die Organisation die Erfüllung festgelegter Forderungen bzgl. mehrerer Phasen zu sichern war (z.B. bei hohem Sicherheitsrisiko, hoher Komplexität des Produktes oder der Dienstleistung sowie bei vollständigem Nachweis der Qualitätsmanagementmaßnahmen (vgl. PEPELS 1998: 93). Wenn ein Nachweis ausreichender, qualitätsbezogener Maßnahmen in den Bereichen Fertigung, Montage und Kundendienst gefordert wurde – ohne Berücksichtigung von Anforderungen in den Bereichen Design und Entwicklung –, fand die **Norm 9002** Anwendung (vgl. TIMISCHL 1995: 19). Die **Norm 9003** schließlich stellte die geringsten Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem. Sie wurde angewendet, wenn über eine Endprüfung die Erfüllung von Qualitätsforderungen festgestellt werden sollten (vgl. TIMISCHL 1995: 19).

Die *DIN EN ISO 9000:1994* unterschied bei der Einführung und Aufrechterhaltung eines Qualitätsmanagementsystems zwischen *Führungselementen*, *phasenspezifischen* und *phasenübergreifenden Elementen*.

- Die primäre Verantwortung oblag dabei dem Management. Die *Führungselemente* sollten in diesem Zusammenhang die Entwicklung notwendiger Rahmenbedingungen eines wirksamen Qualitätsmanagements sowie eine permanente Überprüfung der Wirksamkeit eingeleiteter Maßnahmen sicherstellen.
- Unter *phasenspezifischen Elementen* wurden sämtliche Maßnahmen der Qualitätssicherung zusammengefasst, die einzelnen Phasen der Produktion des Produktes bzw. der Dienstleistung und der Nutzung zugeordnet werden konnten.
- *Phasenübergreifende Elemente* beschrieben sämtliche Funktionen und Aufgaben, die weder dem Management noch einer speziellen Phase des Produktionsprozesses zugeordnet werden konnten. Phasenübergreifende Elemente hatten zwar keinen unmittelbaren Bezug zu einem fest definierten Abschnitt der Leistungserbringung, waren jedoch im Kontext des gesamten Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsprozesses von Bedeutung (vgl. KRAEMER-FIEGER/ROERKOHLE/KÖLSCH 1996: 41-44).

Die einzelnen Elemente der *DIN EN ISO 9000:1994* dienten der Entwicklung qualitativer Standards sowie der ständigen Verbesserung der Produkte.

Tabelle 8: Elemente der DIN EN ISO 9000-9004:1994 (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996:18; EVERSHEIM/JASCHINSKI/ REDDEMANN 1997: 154)

Elemente	Norm	9001	9002	9003	9004
Führungselemente <ul style="list-style-type: none"> • Verantwortung der Leitung • Qualitätsmanagementsystem • Interne Audits • Finanzielle Überlegungen 		ja ja ja nein	ja ja ja nein	teilweise teilweise teilweise nein	ja ja ja ja
Phasenspezifische Elemente <ul style="list-style-type: none"> • Marketingqualität • Vertragsprüfung • Designlenkung • Beschaffungsqualität • Lenkung der vom Kunden beigestellten Produkte • Qualität von Prozessen • Prozesslenkung 		nein ja ja ja ja Ja ja	nein ja nein ja ja ja ja	nein ja nein nein ja nein nein	ja nein ja Ja nein Ja ja
Phasenübergreifende Elemente <ul style="list-style-type: none"> • Produktprüfung • Prüfmittelüberwachung • Lenkung der Daten und Dokumente • Dokumentation • Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von Produkten • Prüfstatus • Korrekturmaßnahmen • Lenkung fehlerhafter Produkte • Aufgaben nach der Produktion • Statistische Methoden • Produktsicherheit • Schulung 		ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja nein ja	ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja nein ja	teilweise ja ja teilweise teilweise ja teilweise nein ja teilweise nein nein teilweise	ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja ja

Von besonderer Bedeutung war, dass alle Phasen und Prozesse im Lebenszyklus eines Produktes – vom Marketing über die Produktentwicklung und den Verkauf bis hin zum Kundendienst und der Entsorgung am Ende der Nutzungsdauer – berücksichtigt werden sollten.

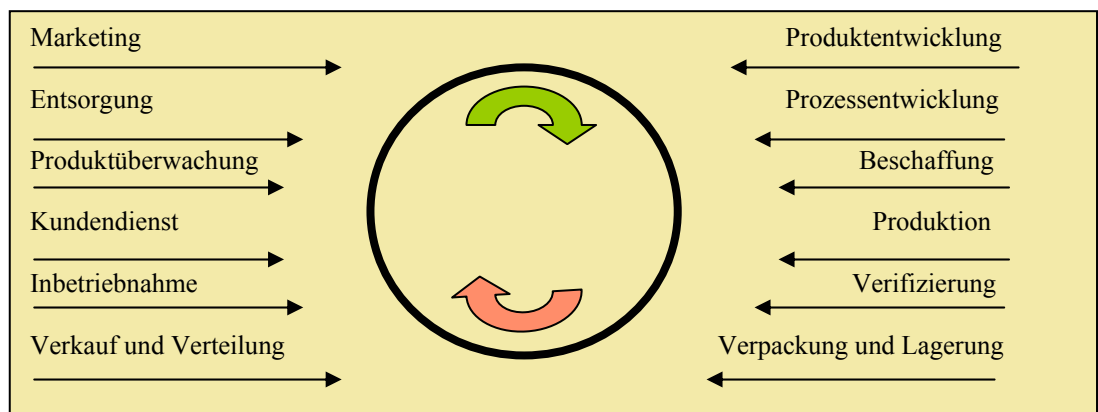


Abbildung 14: Phasen im Lebenszyklus eines Produktes (vgl. DIN 1994a: 12-13)

2.3.8.1.2 Dokumentation des Qualitätsmanagementsystem

Sämtliche von einer Organisation im Rahmen des Qualitätsmanagements übernommene Elemente, Forderungen und Vorkehrungen mussten der Norm 9004-1 entsprechend in einer systematischen, geordneten und verständlichen Weise in Form von Grundsätzen und Verfahrensweisungen dokumentiert werden. Die DGQ⁷⁴ unterschied drei pyramidenförmig aufgebaute Dokumentationsebenen:

Tabelle 9: Dokumentationsebenen (vgl. DGQ 1997: QMS/R6-3; TIMISCHL 1995: 26)

Umfasst	Verteiler	Bezeichnung	Beschreibung
gesamtes Unternehmen	Management, Unternehmensleitung	QM - Handbuch	Qualitätspolitik, Aufbau- u. Ablauforganigramme, Zuständigkeiten und Kompetenzen, Verweis auf mitgeltende Unterlagen
Teilbereiche, Abteilungen	Abteilungen	QM - Verfahrensweisungen	Teilbereiche des QM-Systems detailliert beschrieben
Sachgebiete, einzelne Tätigkeiten	Arbeitsplätze	QM - Arbeits- und Prüfanweisungen	Regelungen von Einzelheiten. Detailanweisungen wie Prüfspezifikationen usw.

Dem *Qualitätshandbuch* wurde dabei als Form der Darlegung und Beschreibung eines Qualitätsmanagement-Systems besondere Bedeutung beigemessen, um die Grobstruktur des QM-Systems festzulegen und gleichzeitig als permanente Referenz bei der Umsetzung des Systems zu Verfügung zu stehen (vgl. DIN 1994a: 16). Es enthielt die Darlegung der Qualitätspolitik sowie die Beschreibung des QM-Systems und gab in diesem Zusammenhang u.a. Auskunft über die strukturorganisatorischen und ablauforganisatorischen Regelungen⁷⁵, über die Zuordnung von Verantwortlichkeiten und über alle Maßnahmen der Überwachung des QM-Systems (vgl. DGQ 1997: QMS/R6-3).

2.3.8.1.3 Kritische Würdigung der DIN EN ISO 9000:1994

Die DIN EN ISO 9000:1994-Familie war mit dem Ziel der Schaffung international vergleichbarer Qualitätsstandards industriell gefertigter Produkte entwickelt worden. Die Grundidee beruhte dabei auf der Annahme, dass standardisierte Arbeitsprozesse zu gleichen Arbeitsergebnissen führen. Durch die Entwicklung eines komplexen Regelwerks

⁷⁴ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit benutzen wir das Kürzel „DGQ“ als Akronym für die DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR QUALITÄT E.V.

⁷⁵ Z.B. Aufbau- und Ablauforganigramme, Stellenbeschreibungen usw.

zur Standardisierung von Prozessen und Abläufen sowie durch eine umfangreiche Dokumentation der Verfahren sollten Organisationen in die Lage versetzt werden, im Kontext international gültiger Qualitätsanforderungen ihre Produkte herzustellen und die Qualität der Produktionsprozesse durch ein entsprechendes Zertifikat nach außen zu dokumentieren.

Im Unterschied zu den bisher beschriebenen Ansätzen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung bot die DIN EN ISO 9000:1994 ein umfassendes, in sich geschlossenes Qualitätsmanagementsystem. Sämtliche Aspekte der Qualitätsentwicklung – von der Definition der Qualitätsbegriffe über die Entwicklung eines komplexen Regelwerks bis hin zur Dokumentation und der externen Auditierung – wurden berücksichtigt. Die DIN EN ISO 9000:1994 entwickelte sich in wenigen Jahren zu einem bedeutenden Ansatz des Qualitätsmanagements in der Privatwirtschaft.

Trotz der positiven Effekte dieses Ansatzes gibt es jedoch auch deutliche Kritikpunkte an der Norm in ihrer ursprünglichen Form, vor allem im Kontext einer Implementation in Organisationen des Dritten Sektors:

Die DIN EN ISO 9000 Familie fokussierte primär die *Produktionsprozesse* und nicht die Qualität der Produkte und Dienstleistungen. Nach Ansicht von MÜNCHRATH wäre es sogar möglich gewesen, einen Hersteller von Rettungsringen für Schwimmer selbst dann zu zertifizieren, wenn er die Rettungsreifen aus Beton hergestellt hätte - vorausgesetzt, die Produktion sowie die Zuständigkeiten in der Organisation wären nach den Regeln der Norm dokumentiert worden (vgl. MÜNCHRATH in MEINHOLD 1996: 57f).

Eine Standardisierung von Produktionsabläufen birgt die Gefahr der Bürokratisierung und technokratischen Steuerung. Im Kontext der Erkenntnisse systemtheoretisch-kybernetischer Ansätze war die starke Orientierung der ISO 9000:1994 an tayloristischen Denkansätzen nicht zeitgemäß. Der Unternehmensberater und Fachautor SPRENGER beschreibt die ISO-Norm in der ursprünglichen Form als ein Rückschritt in „stumpfsinnige Bürokratie“ (SPRENGER 1995: 1), da sie sich an den Bedürfnissen autoritärer und schwacher Führungskräfte nach Pünktlichkeit; Korrektheit, Wiederholbarkeit, Unterwürfigkeit, Anpassung und Normdenken orientiere und - im Sinne einer Grammatik der Frühindustrialisierung - Mitarbeiter über Normenzwänge diszipliniere und infantilisiere (vgl. SPRENGER 1995: 2).

Im Kontext der Novellierung des BSHG sowie unter dem Druck des zunehmenden Wettbewerbs versuchten Träger gemeinnütziger sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen die Ansätze der aus der DIN ISO 9000:1994 mit einer teilweise unreflektierten Euphorie zu adaptieren. Es ist unbestritten, dass die Transparenz pädagogischer Prozesse und eine demokratische Kontrolle als Schutzfunktionen gerade z.B. für Menschen mit Behinderung von besonderem Interesse sind, da die eigene Lebensqualität dieses Personenkreises auf Grund des umfänglichen Hilfebedarfs ganz entscheidend von der Qualität des Hilfsangebots selbst abhängig ist. Dennoch muss kritisch hinter-

fragt werden, ob es sinnvoll war, ein Qualitätsmanagementsystem auf Grundlage der DIN EN ISO 9000:1994 zu implementieren.

Bezüglich der Übertragbarkeit auf die Situation in Werkstätten für Menschen mit Behinderung stellt ZINK die kritische Frage, ob die durch eine Zertifizierung nach DIN EN ISO 9000:1994 bestätigte Erfüllung von Mindestanforderungen für bestimmte Teilaspekte eines QM-Systems auf lange Sicht der richtige Weg gewesen wäre (vgl. ZINK 1997: 96). Nach Ansicht von BÖFFEL/BEISEL wurden wichtige Aspekte – insbesondere die Orientierung an behinderten Mitarbeitern und Kunden – in der Normenreihe DIN-ISO 9000:1994 nur in geringem Umfang angesprochen. Sie raten, dass Werkstätten sich zukünftig an umfassenderen Qualitätskonzepten auf der Basis internationaler Qualitätsauszeichnungen (z.B. European Quality Award) orientieren sollten (vgl. BÖFFEL/BEISEL 1997: 112).

SCHÄDLER betrachtet die DIN ISO 9001:1994 vor dem Hintergrund neuer Managementkonzepte und stellt fest, dass wesentliche Aspekte des „normativen Managements“ (JÄGER in SCHÄDLER 1999: 21) hinsichtlich der Organisationskultur, der Beteiligung, Motivation, Identifikation und Erfolgsverantwortung der Mitarbeiter ebenso wenig angesprochen wurden wie der über eine Dienstleistungsethik hinausreichende ethische Anspruch rehabilitativer Einrichtungen (vgl. SCHÄDLER 1999: 21,31).

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat 1996 durch den zuständigen Staatssekretär erklären lassen, dass es sich als Zuwendungsgeber nicht in das für Außenstehende sehr lukrative Zertifizierungsgeschäft einbinden lassen werde:

Das System nach ISO 9000 und folgende erscheint mir für die Jugendhilfe nicht geeignet, da es weder für Geldgeber noch für Bürger sichere Auskünfte über die wirkliche Qualität der Wirkungen der Jugendhilfetätigkeit des Trägers gibt. Andererseits sehe ich aber auch die Notwendigkeit, daß die Trägergruppen eigene Qualitätskonzepte entwickeln.“ (BMFSFJ in MEINHOLD 1996: 59)

Die Aufzählung kritischer Stellungnahmen ließe sich weiter fortsetzen. Obwohl die DIN EN ISO 9000:1994 als Qualitätsmanagementsystem von der Industrie zunehmend kritisch betrachtet wurde (vgl. BURMEISTER 1998: 28) und auch Wissenschaftler und Fachkräfte nachhaltige Bedenken bezüglich der Sinnhaftigkeit einer Übertragung des Ansatzes auf gemeinnützige Dienstleistungseinrichtungen und sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor äußerten (vgl. u.a. PETERANDER/SPECK 1999; SCHUBERT/ZINK 1997; SPECK 1999), entschieden sich viele Träger gemeinnütziger Dienstleistungsorganisationen für die Implementation der DIN EN ISO 9000:1994.

2.3.8.2 Die Überarbeitung der DIN EN ISO 9000:1994 zur DIN EN ISO 9000:2000

Die nachhaltige Kritik vieler Organisationen – sowohl aus dem Bereich Privat- als auch Sozialwirtschaft – an der technokratischen und wenig kundenorientierten Ausrichtung der DIN EN ISO 9000:1994 erforderte eine deutliche Überarbeitung. Das Technische

Komitee TC 176 der ISO versuchte zu diesem Zweck im Rahmen der Revision für das Jahr 2000 durch eine weltweite Befragung zu ermitteln, was den Nutzern der Normen wesentlich und wichtig gewesen war. Die Auswertung der Ergebnisse führte zur Ableitung folgender Grundsätze:

Tabelle 10: Grundsätze des Qualitätsmanagements nach DIN EN ISO 9000:2000 (vgl. DGQ 2001a: 9-21; CLOODT 2001: 3)

Qualitätsmanagement-Grundsätze	
Kundenorientierung:	Die Erfordernisse der Kunden sollen erfasst, erfüllt und zukünftig übertroufen werden.
Führungsgrundsätze:	Führungskräfte sind für die Zielsetzung der Organisation, für die Unternehmenspolitik und die Unternehmenskultur verantwortlich. Sie schaffen Rahmenbedingungen, die die Entwicklung der Organisation fördern und langfristig sichern.
Personenorientierung:	Mitarbeiter sind eine wertvolle Ressource einer Organisation. Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine optimale Einbeziehung, Nutzung und Entwicklung ihrer Fähigkeiten ermöglichen. Dies ist eine Aufgabe der obersten Leitung, eine Führungsaufgabe.
Sachliches Herangehen an Entscheidungen:	Entscheidungen werden auf Grundlage einer sachlichen Analyse von Daten, Zahlen und Fakten getroffen. Dazu gehören z.B. Kundenzufriedenheit, Einhaltung der Spezifikation, Einhaltung der Prozessparameter sowie die Lieferantenhistorie.
Systemorientierter Ansatz:	Die Prozesse einer Organisation stehen in Wechselwirkung miteinander. Nur systematisches Überwachen, Messen und Bewerten der Prozesse und geplanten Maßnahmen führen zu einer ständigen Verbesserung.
Prozessorientierung:	Ein Prozess stellt ein System von Tätigkeiten dar, durch welches Eingaben mit Hilfe von Mitteln in Ergebnisse umgewandelt werden. Die systematische Erkennung und Gestaltung sämtlicher Prozesse in Organisationen ist Gegenstand des prozessorientierten Managements.
Gestaltung der Lieferantenbeziehungen:	Gute Kommunikation und partnerschaftliche Beziehungen zu den Lieferanten, beteiligten Akteuren und Organisationen sollen zur gegenseitigen Verbesserung der Wertschöpfungsfähigkeit aufgebaut werden.
Ständige Verbesserung:	Durch Audits, Datenanalyse, Bewertung des Managementsystems und andere Mittel soll die ständige Verbesserung der Produkt- und/oder Dienstleistungsqualität sichergestellt werden.

Weiterhin wurden die bisherigen Normen ISO 9001 – 9003 und die darin beschriebenen Elemente zu einer einzigen ISO 9001 zusammenfasst. Die im Zusammenhang mit der ISO 9000:1994 gültige ISO 8402, in der die Begriffe definiert wurden, wurde relativiert und ist in die neue Norm ISO 9000 aufgenommen. Die revidierte ISO 9004 bildet mit der ISO 9001 ein konsistentes Normenpaar und formuliert Hilfestellungen zur Implementation eines umfassenden Managementsystems. Die Gegenüberstellung auf einen Blick (vgl. DGQ 2001a: 79):

Tabelle 11: Gegenüberstellung der DIN EN ISO 9000:1994 und der DIN EN ISO 9000:2000

DIN EN ISO 9000:1994 Familie		DIN EN ISO 9000:2000 Familie	
ISO 8402	Begriffe	ISO 9000	Grundlagen und Begriffe
ISO 9000	Anleitung		
ISO 9001	Elemente / Forderungen ⁷⁶	ISO 9001	Anforderungen
ISO 9002	Elemente / Forderungen		
ISO 9003	Elemente / Forderungen		
ISO 9004	Elemente / Leitfaden	ISO 9004	Leitfaden
ISO 10011	Audit	ISO 19011	Audit

Die vier Normen 9000, 9001, 9004 und 19011 bilden seit dem 15.12.2000 verbindlich die neue Reihe der DIN EN ISO 9000 Familie: Bei der neuen Norm 9001 handelt es sich um die eigentliche Zertifizierungsnorm, die durch die Normen 9000, 9004 und 19011 ergänzt wird.

2.3.8.3 Die Elemente der DIN EN ISO 9001:2000

Innerhalb der ISO 9000:2000 Familie ist die Norm 9001 von besonderer Bedeutung, da sie grundlegende Forderungen zur Zertifizierung beschreibt. Während die ursprüngliche Norm ISO 9001:1994 eine *Nachweisnorm* mit dem Zweck der Darlegung eines Qualitätsmanagementsystems war, stellt die überarbeitete Norm 9001 eine *Fertigungsnorm* dar. Sie kennzeichnet sich durch drei Punkte:

- eine *besondere Berücksichtigung der Kunden*,
- das Interesse an einer *kontinuierlichen Verbesserung* der Produkte sowie
- die Hervorhebung der *Prozessorientierung*.

Sämtliche Tätigkeiten oder Operationen im Zusammenhang mit Produkten oder Dienstleistungen werden nach dem Verständnis der DIN EN ISO 9001:2000 als Prozesse definiert (vgl. TÜV CERT 1999: 9). Die systematische Erkennung und Steuerung der unterschiedlichen und miteinander verknüpften Prozesse gilt als wesentliche Voraussetzung eines permanenten Verbesserungsprozesses. Die oberste Leitung hat die Aufgaben sicherzustellen, dass geeignete Prozesse zur Erfüllung der Kundenforderungen installiert werden und ein wirksames Qualitätsmanagementsystems implementiert wird.

Während die ursprüngliche Version der Norm ISO 9001 20 Elemente vorgab, ist die überarbeitete Norm nur noch in vier Prozess-Elemente (Element 5-8) mit verschiedenen Unterpunkten gegliedert, die durch vier Zusatzelemente (Element 1-4) ergänzt werden. Im Folgenden soll anhand zweier Tabellen Übersicht gegeben werden über den Aufbau der zentralen Norm ISO 9001.

⁷⁶ Vgl. Tabelle 8: Elemente der DIN EN ISO 9000-9004:1994.

Tabelle 12: Zusatzelemente der DIN EN ISO 9001:2000 (vgl. KALNY/PUSTERHOFER 2000: 220-221)

Elm.	Thema
1	Anwendungsbereich
2	Verweis auf andere Normen
3	Begriffe und Definitionen
4	Forderung an das Qualitätsmanagement-System

Tabelle 13: Prozess-Elemente der DIN EN ISO 9001:2000 (vgl. KALNY/PUSTERHOFER 2000: 220-221)

Elm.	Thema		
5	Verantwortung der Leitung		
5.1	Allgemeines		
5.2	Erwartungen und Forderungen des Kunden		
5.3	Qualitätspolitik		
5.4	Zielsetzung und Planung der Qualität	5.4.1	Qualitätsziele
		5.4.2	Qualitätsplanung
5.5	Qualitätsmanagement-System	5.5.1	Allgemeines
		5.5.2	Verantwortung und Befugnis
		5.5.3	Qualitätsmanagement-Handbuch
		5.5.4	Systemverfahren
		5.5.6	Dokumentenüberprüfung
	5.5.7	Lenkung von Qualitätsaufzeichnungen	
5.6	Management-Review		
6	Ressourcen-Management		
6.1	Allgemeines		
6.2	Personalressourcen	6.2.1	Ernennung von Personal
		6.2.2	Schulung, Qualifizierung und Kompetenz
6.3	Andere Ressourcen	6.3.1	Informationen
		6.3.2	Infrastruktur
		6.3.3	Arbeitsumgebung
7	Prozess-Management		
7.1	Allgemeines		
7.2	Kundenbeziehungsprozesse	7.2.1	Feststellung der Forderungen des Kunden
		7.2.2	Prüfung und Forderung des Kunden
		7.2.3	Prüfung der Fähigkeit, die festgelegten Forderungen zu erfüllen
		7.2.4	Kundenkommunikation
		7.2.5	Kundeneigentum

7.3	Design und Entwicklung	7.3.1	Allgemeines
		7.3.2	Design- und Entwicklungsvorgaben
		7.3.3	Design- und Entwicklungsergebnisse
		7.3.4	Design- und Entwicklungsprüfung
		7.3.5	Design- und Entwicklungsverifizierung
		7.3.6	Design- und Entwicklungsvalidierung
		7.3.7	Design- und Entwicklungsänderungen
7.4	Beschaffung	7.4.1	Allgemeines
		7.4.2	Beschaffungsinformation
		7.4.3	Prüfung von beschafften Produkten und/oder Dienstleistungen
7.5	Produktions- und Dienstleistungsvorgänge	7.5.1	Allgemeines
		7.5.2	Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit
		7.5.3	Handhabung, Verpackung, Lagerung, Konservierung und Lieferung
		7.5.4	Validierung von Prozessen
7.6	Lenkung der Fehlerhaftigkeit	7.6.1	Allgemeines
		7.6.1	Prüfung und Behandlung der Fehlerhaftigkeit
7.7	Kundendienst		
8	Messung, Analyse und Verbesserung		
8.1	Allgemeines		
8.2	Messung	8.2.1	Messung der Systemleistung
		8.2.1.1	Messung der Kundenzufriedenheit
		8.2.1.2	Internes Qualitätsaudit
		8.2.2	Prozessmessung
		8.2.3	Messung von Produkten und/oder Dienstleistungen
		8.2.4	Prüfmittelüberwachung
8.3	Datenanalyse		
8.4	Verbesserung	8.4.1	Korrekturmaßnahmen
		8.4.2	Vorbeugungsmaßnahmen
		8.4.3	Verbesserungsprozesse

Das nachfolgende Prozessmodell visualisiert die allgemeinen Forderungen an ein Qualitätsmanagement-System sowie die vier wesentlichen Prozesselemente der überarbeiteten Norm.

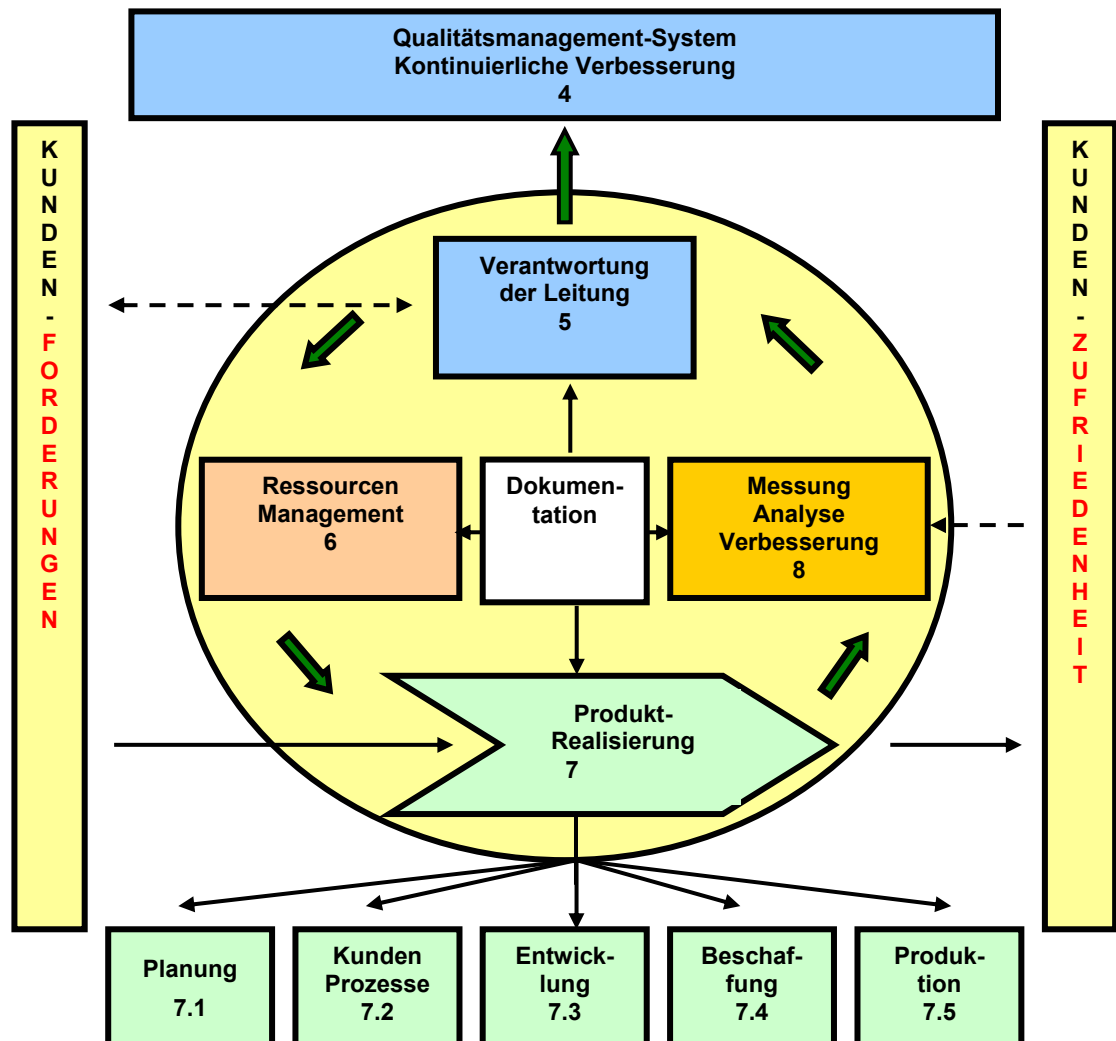


Abbildung 15: Qualitätsmanagement-Prozessmodell (vgl. TÜV-CERT 1999: 9)

Am Beispiel der Realisierung eines Produktes lässt sich verdeutlichen, dass die **Kunden** im Prozess der **Festlegung von Forderungen** eine wesentliche Rolle spielen. Die **oberste Leitung** (Element 5) muss sicherstellen, dass die Bedürfnisse der Kunden in verwertbare Anforderungen umgesetzt werden. Sie muss nachhaltig ihr Engagement bei der Erfüllung von Kundenanforderungen an Produkte und/oder Dienstleistungen, z.B. durch die Schaffung und Erhaltung von Bewusstsein bezüglich der Erfüllung von Kundenforderungen, die Einführung von Qualitätspolitik und -zielen, die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Mitteln, die Einführung und Überwachung eines Qualitätsmanagement-Systems aufzeigen. Zu diesem Zweck muss ein den Anforderungen entsprechendes **Qualitätsmanagement-System** (Element 4) implementiert, aufrechterhalten und ständig verbessert werden (vgl. TÜV CERT 1999: 11-12).

Weiterhin muss die Organisation die zu Aufbau, Erhalt und Verbesserung des Qualitätsmanagement-Systems notwendigen **Ressourcen** (Element 6) bestimmen und zur

Verfügung stellen. Dies erfordert, dass Personen, deren Tätigkeiten sich auf die Qualität der Produkte und/oder Dienstleistungen auswirken, über entsprechende Qualifikationen verfügen. Weiterhin müssen die festgelegte Infrastruktur sowie die psychischen und physischen Bedingungen der Arbeitsumgebung geeignet sein, die Qualität der Produkte und/oder Dienstleistungen sicherzustellen (vgl. TÜV CERT 1999: 17).

Eine qualitativ hochwertige **Realisierung von Produkten und/oder Dienstleistungen** (Element 7) erfordert die systematische Erkennung und Steuerung der unterschiedlichen und miteinander verknüpften Prozesse. Die überarbeitete Norm fokussiert daher die Beschreibung der Wertschöpfungskette zur Realisierung eines Produktes auf die Prozesse

- der **Planung** eines Produktes oder/oder einer Dienstleistung,
- der **Kundenorientierung**,
- der **Entwicklung** eines Produktes und/oder einer Dienstleistung,
- der **Beschaffung von Ressourcen** zur Herstellung des Produktes und/oder einer Dienstleistung sowie
- der **Herstellung** des Produktes bzw. die Erbringung einer Dienstleistung (vgl. DGQ 2001a: 17).

Um dieser Forderung zu entsprechen, muss eine Organisation Verfahren und Methoden festlegen, die es ermöglichen, sämtliche Prozesse, deren Abläufe und Zusammenhänge zu planen, zu lenken und zu dokumentieren (vgl. TÜV CERT 1999: 19). Sämtliche Schritte des Design-, Entwicklungs- und Herstellungsprozesses, alle notwendigen Maßnahmen zur Überprüfung, Verifizierung und Validierung sowie Verantwortlichkeiten und Befugnisse der beteiligten Akteure, müssen festgelegt und z.B. durch Verfahrensanweisungen und Flussdiagramme dokumentiert werden (vgl. TÜV CERT 1999: 21, 26; vgl. DGQ 2001a: 23).

Die neue Norm fordert verbindlich, alle relevanten Prozesse zu ermitteln, zu definieren, festzulegen und als elektronische Daten oder gedruckt zu dokumentieren (vgl. DGQ 2001a: 23, 29-30). Welche Form der **Dokumentation** gewählt wird und in welchem Umfang dokumentiert wird, steht im eigenverantwortlichen Ermessen der Organisation (vgl. DGQ 2001a: 23). Die Norm verlangt verpflichtend wenigstens *Vorgabedokumente* wie z.B. Verfahrensanweisungen oder Prozessbeschreibungen und *Nachweisdokumente* wie z.B. Produktbewertungen und Auditprotokolle (vgl. DGQ 2001a: 26). Es wird empfohlen, sämtliche Dokumente in einem Qualitätsmanagementhandbuch zusammenzufassen (vgl. DGQ 2001a: 22-23)⁷⁷.

⁷⁷ Auf dem *Weg zur Exzellenz* ist eine ‚referenzierbare‘ Dokumentation notwendig, d.h. eine Dokumentation, die eine Messung der Weiterentwicklung einer Organisation auf Grund der Dokumentation der systematischen Planung von Prozessen sowie der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und den daraus folgenden Maßnahmen ermöglicht (vgl. DGQ 2001a: 30). Exzellenz Modelle wie z.B. das Modell der **EFQM** mit dem European Quality Award oder der Malcom Baldrige National Quality Award zeichnen Organisationen für besonders herausragende Leitungen durch einen speziellen Preis aus. Die *International Organisation for Standardisation* (ISO) orientiert sich beim Exzellenz Modell der ISO u.a. an den Exzellenz Modellen der EFQM und des MBNQA (vgl. DGQ 2001a: 73).

Durch die Festlegung und Implementation eines entsprechenden **Mess-, Analyse und Verbesserungssystem**s (Element 8), sollen die Anforderungen an die Produkte und/oder Dienstleistungen permanent erfasst und in den Produktionsprozess zur Fehlerreduktion und kontinuierlichen Verbesserung implementiert werden (vgl. TÜV CERT 1999: 29).

Eine Verifizierung sämtlicher Ergebnisse und Messungen der **Kundenzufriedenheit** soll Rückschlüsse auf Erfüllung der Kundenforderungen ermöglichen (vgl. CLOODT 2001: 5), um sämtliche Kundenforderungen nachhaltig zu erfüllen. Wenn die Ergebnisse eines Prozesses nicht verifiziert werden können, muss dieser Prozess validiert werden. Dies bedeutet, dass das Produkt auf seine Verwendbarkeit geprüft werden muss (vgl. DGQ 2001a: 58).

2.3.8.4 *Kontinuierliche Verbesserung als Ziel der DIN EN ISO 9000:2000*

Die Ansätze des TQM und des Exzellenz-Modells der EFQM nach ständiger Verbesserung sind bei der Überarbeitung der Norm nachhaltig berücksichtigt worden (Element 8.4) und beziehen sich auf alle Qualitätsprozesse:

Der Prozess des Festlegens von Zielen und des Findens von Verbesserungsmöglichkeiten ist ein ständiger Prozess durch den Gebrauch von Auditfeststellungen und Auditschlussfolgerungen, Datenanalyse, Bewertungen des Managementsystems und anderen Mitteln und führt üblicherweise zu Korrekturmaßnahmen oder Vorbeugemaßnahmen. (DGQ 2001a: 20).

Dieser Prozess wird durch wiederholt ausgeführte Tätigkeiten zur Erhöhung der Fähigkeit zur Erfüllung von Forderungen erreicht (vgl. DGQ 2001a: 20). Die DIN EN ISO 9000:2000 strebt die fortschreitende Verbesserung einer Organisation, gemessen an der Zufriedenheit der Kunden und anderer interessierter Parteien an. Grundlegend für eine fortschreitende Verbesserung sind z.B. (vgl. DGQ 2001a: 20):

- eine Qualitätspolitik, die den Prozess der ständigen Verbesserung aktiv formuliert;
- messbare Ziele wie z.B. Verringerung von Ausschuss und Streuung, Verbesserung der Liefertreue;
- regelmäßige Audits zur Überprüfung, Aufrechterhaltung und Verbesserung des Management-Systems;
- Vorbeugungs- und Korrekturmaßnahmen, die ein Auftreten potentieller Fehler und das erneute Auftreten eines bereits eingetretenen Fehlers vermeiden sollen sowie
- eine regelmäßige Überprüfung, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden und nach Evaluation der Ergebnisse neue Ziele formuliert, Entscheidungen getroffen und Maßnahmen zur Umsetzung beschlossen wurden.

In sämtlichen Prozessen zur Verbesserung der Qualität ist die *aktive Beteiligung der Mitarbeiter* von besonderer Bedeutung. Ihr individuelles Potenzial muss als wertvolle

Ressource optimal genutzt werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn Mitarbeiter motiviert, gefördert, sinnvoll eingesetzt sowie mit notwendigen Befugnissen und Verantwortlichkeiten ausgestattet werden (vgl. DGQ 2001a: 37). Der Aufbau eines betrieblichen Vorschlagswesens sowie die Arbeit in Teams und in teilautonomen Gruppen wirken sich dabei nach Ansicht der DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR QUALITÄT positiv aus und begünstigen den Prozess einer kontinuierlichen Verbesserung (vgl. DGQ 2001a: 21).

Weiterhin muss eine Organisation regelmäßig sowohl die eingesetzten Herstellungsverfahren als auch die fertigen Produkte bezüglich *gesundheitsschädigender, umweltschädigender oder gesellschaftlich bedenklicher Risiken und Auswirkungen* überprüfen und entsprechend berücksichtigen (vgl. DGQ 2001a: 37-38).

In der überarbeiteten Norm werden Relationen zwischen der Wirksamkeit des Management-Systems und der Optimierung der Prozesse im operativen Geschäft der Organisation hergestellt. Eine Verbesserung der Leistung der Organisation korreliert demnach in hohem Maße mit der Verbesserung des Management-Systems. Die Lenkung und Steuerung sämtlicher Prozesse zur *kontinuierlichen Verbesserung* der Qualität ist *eine Kernaufgabe der Leitung*.

2.3.8.5 Zertifizierung und Selbstbewertung des Qualitätsmanagement-Systems

Zunehmend fordern Auftraggeber von ihren Lieferanten den Nachweis eines funktionierenden Qualitätsmanagement-Systems. Dies gilt im Bereich der Privatwirtschaft ebenso wie in Organisationen des Dritten Sektors. Die Kostenträger verlangen von sozialrehabilitativen Einrichtungen z.B. gem. § 93 BSHG Vereinbarungen bezüglich der Art, des Umfangs und der Qualität der angebotenen Leistung. Ebenso fordern privatwirtschaftliche Auftraggeber z.B. aus dem Bereich der Automobilindustrie von Werkstätten für Behinderte einen entsprechenden Nachweis der gelieferten Produkte.

Da eine gute Dokumentation eines Qualitätsmanagement-Systems aus sich selbst heraus noch keine verlässlichen Rückschlüsse auf die tatsächliche Qualität des Produktes erlaubt, sind die Auftraggeber und Kostenträger dazu übergegangen, das Qualitätsmanagementsystem der Lieferanten einer *Bewertung durch ein externes Audit* zu unterziehen (vgl. DGQ 1997: QMS/R8-2). Durch ein entsprechendes Zertifikat soll die Übereinstimmung eines Qualitätsmanagement-Systems mit den Forderungen der DIN EN ISO 9000-Familie dokumentiert werden. Die Konformitätsbescheinigung wird nach einer erfolgreichen Auditierung gem. DIN EN 45011 sowie EN 45012 und EN 45013 von einer akkreditierten Zertifizierungsgesellschaft – TÜV-Cert, DQS, SQS, DGQ, Det Norske Veritas u. A. – vergeben (vgl. DGQ 1997: QMS/R8-1; TIMISCHL 1995: 27-28). Das Zertifikat behält drei Jahre seine Gültigkeit, sofern jährlich ein Überwachungsaudit stattfindet. Nach drei Jahren muss der Zertifizierungsprozess wiederholt werden.

Die DIN EN ISO 9004 beschreibt in Anhang A die *Selbstbewertung* als eine Möglichkeit der Qualitätserfassung. Dabei ist die Orientierung am Exzellenz Modell nach dem European Quality Award oder auch nach dem Malcom Baldrige Quality Award deutlich erkennbar (vgl. DGQ 2001a: 73). Die Organisation muss dazu ein Verfahren erarbeiten, das in regelmäßigen Zeitabständen ermöglicht, die fortdauernde Eignung, die Angemessenheit und Wirksamkeit des Qualitätsmanagement-Systems zu bestimmen (vgl. CLOODT 2001: 6). Die überarbeitete Norm gibt dazu vier Grundfragen vor, die für jeden Einzelprozess bewertet werden sollen (vgl. CLOODT 2001: 6):

- Sind alle Prozesse festgestellt und eingeführt?
- Liefern die Prozesse wirksam die geforderten Ereignisse?
- Sind alle Prozesse hinreichend mittels Verfahren beschrieben?
- Werden diese Verfahren durchgesetzt und entsprechend der Dokumentation durchgeführt?

Weiterhin muss eine normgemäße Selbstbewertung folgende Punkte beinhalten (vgl. Cloodt 2001: 6):

- Auditergebnisse
- Kundenrückmeldung
- Analysen der Prozessleistungen
- Status von vorbeugender und korrigierender Maßnahmen
- Eingeleitete Maßnahmen auf Grund vorangegangener Bewertungen
- sich verändernde Umstände

Ablaufplan einer Selbstbewertung

Nach einem *Einführungsgespräch* mit der obersten Leitung wird ein *Planungsbeschluss* herbeigeführt und die *Vorbereitungsphase* mit der Zielsetzung der Teamauswahl sowie mit der Schulung des Teams eingeleitet. Das Bewertungsteam kann folgendermaßen zusammengesetzt sein (vgl. DGQ 2001a: 75-76):

- Coach: Leitung der zu bewertenden Einheit
- Team: Mitarbeiter der Produktion
Mitarbeiter des Vertriebs/Marketings
Qualitätsbeauftragte / Mitarbeiter des Qualitätsmanagements
- Moderation: ausgebildete Exzellenz Assessoren
- Fallweise: Experten unterschiedlicher Funktionsbereiche

In der anschließenden *Planungsphase* werden alle notwendigen Unterlagen z.B. entsprechend der in der ISO 9004:2000 vorgeschlagenen Checkliste erarbeitet, eventuelle notwendige Spezialisten gesucht und Termine für die Bewertungsaktivitäten festgelegt (vgl. DGQ 2001a: 76).

Die eigentliche *Durchführung* der Selbstbewertung beginnt mit einer Analyse der abgegebenen Antworten. Im Anschluss daran werden *Verbesserungsprojekte* erarbeitet, die in der *Managementbewertung* vorgestellt, geprüft und ggf. nochmals einer Selbstbewertung unterzogen werden, bevor sie zur Umsetzung gelangen (vgl. DGQ 2001a: 76). Alle Ergebnisse der Selbstbewertung müssen dokumentiert werden.

Die neue Norm empfiehlt im Anhang 2 der ISO 9004 die Einstufung von Organisationen nach fünf Reifegraden.

Tabelle 14: Abgestufte Reifegrade einer Organisation (vgl. CLOODT 2001: 6; DGQ 2001a:14)

Reifegrad	Leistungsniveau	Erläuterungen
1 (0-19%)	Kein formaler Ansatz	Es wird nicht geplant und systematisch gearbeitet, die Ergebnisse sind schlecht oder beruhen nicht auf einer geplanten Vorgehensweise.
2 (20-39%)	Reaktiver Ansatz	Die Vorgehensweise ist zwar systematisch, die Aktivitäten werden jedoch in den meisten Fällen als Reaktion auf Probleme angestoßen – oft auch als Korrekturmaßnahmen. Nur die wenigsten Ergebnisse sind auf Verbesserungsmaßnahmen zurückzuführen.
3 (40-59%)	Stabiler formaler Systemansatz	Die Organisation kennt ihre Prozesse und arbeitet systematisch auf Basis dieser Prozesse. Es sind Daten zur Einhaltung von Qualitätszielen vorhanden. Das Ziel der kontinuierlichen Verbesserung ist einer frühen Phase eingeführt und Verbesserungstrends sind zu erkennen.
4 (60-79%)	Schwerpunkt auf ständiger Verbesserung	Ein permanenter Verbesserungsprozess ist in sämtliche Prozessabläufe implementiert. Es werden gute Ergebnisse als Effekt einer systematischen und geplanten Vorgehensweise nachgewiesen.
5 (80-100%)	Bestleistung	Der kontinuierliche Verbesserungsprozess ist in sämtliche Prozessabläufe integriert und nachweisbar wirksam. Durch Benchmarkergebnisse können Bestleistungen nachgewiesen werden.

Die DGQ beschreibt exemplarisch einige Ergebnisse „gut“ bis „sehr gut“ bewerteter Organisationen (vgl. DGQ 2001a: 77):

- Die *oberste Leitung* ist sichtbar in den Prozess einbezogen. Ihre Selbstverpflichtung zu aktivem Mitwirken ist die Voraussetzung für eine sinnvolle und effektive Selbstbewertung.
- Die Organisation sichert ihren mittel- und langfristigen Erfolg durch eine systematische und nachweisbare *Berücksichtigung der Interessen möglichst aller beteiligten Akteure*.
- Eine *klare und eindeutige Qualitätspolitik* stellt konzeptionelle und strukturelle Rahmenbedingungen zur Sicherung des größtmöglichen Geschäftserfolgs zur Verfügung.
- Eine *sinnvolle und systematische Planung* aller relevanten Bereiche ermöglicht es, festgelegte Forderungen zu erfüllen.

- Eine *Bewertung des Qualitätsmanagement-Systems in der Management-Bewertung* sichert die Einbeziehung der obersten Leitung in die Qualitätsmanagementaufgaben und wird als bedeutendes Instrument zur Überwachung, Steuerung und Verbesserung des Systems erkannt und genutzt.
- Die *Mitarbeiter sind als eine der wichtigsten Ressourcen* einer Organisation erkannt worden. Sie werden gefördert und gefordert um die Ziele und Pläne der Organisation wirksam zu realisieren.
- Es werden *ausreichend Ressourcen* zur Verfügung gestellt, um Ziele und Pläne zu erfüllen.
- Die *Kosten sowie der Nutzen von Aktivitäten werden analysiert*, um notwendige Maßnahmen priorisieren zu können.
- *Sämtliche Prozesse der Organisation sind bekannt und angemessen dokumentiert*. Sie werden ständig verbessert.
- Durch eine *Messung und Überwachung der Zufriedenheit der interessierten Akteure und Parteien*, vor allem der Kunden wird die Erfüllung der Forderungen, Erfordernisse und Erwartungen überprüft.

Ein großer Vorteil der Selbstbewertung besteht in der aktiven Beteiligung der Mitarbeiter im Sinne einer internen Unternehmensberatung. Die individuellen Erfahrungen der Mitarbeiter sowie ihre Fachkenntnisse werden sinnvoll und konstruktiv genutzt. Dies führt zu einer Verbesserung der Qualität der Produkte und/oder Dienstleistungen der Organisation, erhöht die Motivation der Mitarbeiter, spart externe Beratungskosten und trägt letztlich zu einer Erweiterung der Selbststeuerungskompetenz des gesamten Systems bei.

In der Norm wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Selbstbewertung auf Grundlage der DIN EN ISO 9004 Anhang A kein Ersatz für interne Audits sei und auch nicht die Exzellenz Modelle der EFQM oder des EQA ersetzen wolle (vgl. DGQ 2001a: 74).

2.3.8.6 Kritische Würdigung

Durch den Aufbau einer Prozessstruktur ist die neue DIN EN ISO 9000 anwendungsfreundlicher geworden und entspricht dem aktuellen Ansatz des Prozessmanagements. Die überarbeitete Norm fokussiert deutlicher als die ursprüngliche Norm die Kundenerwartungen und das Mitarbeiterpotential. Speziell im Rahmen der Verpflichtung zur kontinuierlichen Verbesserung der Produkte und/oder Dienstleistungen werden Kunden und Mitarbeiter aktiv beteiligt. Durch die Annäherung an Exzellenz Modelle wie z.B. EQA⁷⁸ oder MBNQA⁷⁹ wird die deterministisch-technokratische Ausrichtung der alten Norm zugunsten einer systemisch-prozesshaften Betrachtung und Bewertung relativiert.

⁷⁸ European Quality Award

⁷⁹ Malcolm Baldrige National Quality Award

Die DIN EN ISO 9000:2000 beabsichtigt nicht, Organisationen zu einer Änderung ihres bereits bestehenden Qualitätsmanagement-Systems zu verpflichten. Dies bedeutet, dass Organisationen durchaus die Möglichkeit haben, auf Grundlage ihres bereits bestehenden Qualitätsmanagement-Systems den Nachweis der Einhaltung der internationalen Norm zu erbringen. Ist dies nicht oder nur bedingt möglich, stellt DIN EN ISO 9000 ein Instrumentarium zur Verfügung, das den Organisationen Möglichkeiten einer Optimierung einzelner Prozesse, der Dokumentation oder des bestehenden Qualitätsmanagement-Systems unter Berücksichtigung der Forderungen der neuen Norm bietet (vgl. TÜV CERT 1999:8).

Das technische Komitee TC 176 der ISO hat im Rahmen der Überarbeitung gefordert, dass die überarbeiteten Normen dazu geeignet sein müssen, Vertrauen in die Qualität von Produkten zu schaffen sowie einen Beitrag für das wirtschaftliche und persönliche Wohlergehen der Menschen zu leisten (vgl. DGQ 2001a: 79). Dies erfordert, dass die Erwartungen der Anwender verstanden, anerkannt und erfüllt werden, die Anwendung durch eine klare Sprache gefördert wird, Kriterien für die Bewertungen der Ergebnisse definiert und festgelegt werden, die Normen von allen Organisationen auf Grund ihrer grundsätzlichen Ausrichtung angewendet werden können und somit einer weiteren ausufernden Entwicklung neuer Normen Einhalt geboten wird (vgl. DGQ 2001a: 79).

Die gesamten Veränderungen der DIN EN ISO 9000 stellen eine besondere Herausforderung für die oberste Leitung einer Organisation dar (vgl. DGQ 2001a: 8). Sie ist maßgeblich dafür verantwortlich, den Paradigmenwechsel von einer technokratisch-deterministischen Ausrichtung hin zu einer systemisch-prozesshaften Betrachtung organisationaler Wirklichkeit einzuleiten.

Bei einer genauen Analyse der überarbeiteten Norm wird eine deutliche Adaption der Ansätze des Modells der EFQM sichtbar. Es stellt sich daher trotz aller positiven Modifizierungen der DIN EN ISO 9000 die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, unmittelbar das Qualitätsmanagement-Modell der EFQM zu implementieren.

WALGENBACH⁸⁰ weist darauf hin, dass die Normen der ISO 9000:2000 nur in Unternehmen oder Unternehmensbereichen mit standardisierbaren Abläufen ihr Potenzial entfalten können (vgl. WALGENBACH 2003: 12). In Unternehmen, die ein hohes Maß an Flexibilität erfordern, kann sich die ISO 9000 seiner Ansicht nach schnell zu einem Hemmschuh entwickeln. Der deutschen Industrie sei bereits sehr früh bewusst gewesen, dass sich die ISO 9000 zu einem Selbstläufer mit teilweise unerwünschten Folgen entwickeln könnte. Vor allem die Beschränkung notwendiger Flexibilität im Bereich von Einzelanfertigungen bei Dienstleistungen oder bei Softwareherstellung sei befürchtet worden (vgl. WALGENBACH 2003: 15).

⁸⁰ Prof. PETER WALGENBACH lehrt Organisationstheorie und Organisationspraxis an der Universität Erfurt.

Viele Organisationen im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit, z.B. Werkstätten für Behinderte, haben ein Qualitätsmanagement-System nach der ISO 9000 eingeführt und sind entsprechend zertifiziert. Ob diese Zertifizierung auch für die Förderung der behinderten Menschen von Vorteil ist, muss überprüft werden. Innovation und Anpassung an den Markt ist in Organisationen unbestritten wichtig. Dennoch kritisiert WALGENBACH den teilweise unreflektierten Modernisierungsdrang von Führungskräften:

[...] andererseits ist es schon wünschenswert, dass Führungskräfte nicht jeder Modewelle folgen und gelegentlich auch einmal Nein sagen, vor allem dann, wenn sich unerwünschte Folgewirkungen so frühzeitig absehen lassen, wie das bei der ISO 9000 der Fall war. (WALGENBACH 2003: 15).

Abschließend sei unter Bezug auf WALGENBACH darauf hingewiesen, dass nicht zuletzt Unternehmensberatungen und Zertifizierungsgesellschaften aus monetären Gründen ein nachhaltiges Interesse an der Implementation der DIN EN ISO 9000 haben (vgl. WALGENBACH 2003: 14).

2.3.9 Das EFQM-Modell für Excellence

Im Jahre 1988 gründeten vierzehn führende europäische Unternehmen die *EFQM* als gemeinnützige Organisation auf Mitgliederbasis, um sich für nachhaltige „Excellence“ europäischen Unternehmen einzusetzen (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999a: 2). Exzellente Unternehmen werden nach Ansicht der *EFQM* an ihrer Fähigkeit gemessen, überragende Ergebnisse für ihre Interessengruppen sowohl zu erwirtschaften als auch – im Kontext zunehmenden globalen Wettbewerbs, technologischer Innovation, sich ständig ändernder Arbeitsprozesse und des häufigen Wechsels im wirtschaftlichen, sozialen und kundenbezogenen Umfeld – aufrechtzuerhalten. Die *EFQM* hat ein Modell entwickelt, das privatwirtschaftlichen und europäischen sozialwirtschaftlichen Organisationen zu einer weltweit führenden Rolle verhelfen soll (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999a: 4; 2000: 40).

2.3.9.1 Grundkonzepte des EFQM-Modells für Excellence

Beim Nachweis von Excellence konzentriert sich das EFQM-Modell nicht ausschließlich auf monetäre Ergebnisse, sondern berücksichtigt bewusst andere Ergebnisse, die als Frühindikatoren Auswirkung auf den langfristigen Erfolg einer Organisation haben. Solche Frühindikatoren ergeben sich aus der evaluierten Excellence im Bereich der Kundenzufriedenheit und -loyalität, der Motivation und Fähigkeit der Mitarbeiter sowie durch die Berücksichtigung gesellschaftsrelevanter Aspekte wie z.B. Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Umweltbewusstsein. Die *EFQM* hat folgende acht Grundkonzepte entwickelt, auf denen das Gesamtmodell aufbaut:

Tabelle 15: Grundkonzepte des EFQM-Modells (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999a: 6-7)

Ergebnisorientierung	Excellence ist davon abhängig, wie die Ansprüche aller relevanten Interessengruppen in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander gebracht werden können. Dazu gehören Mitarbeiter, Kunden, Lieferanten und die Gesellschaft im Allgemeinen sowie diejenigen, die ein finanzielles Interesse an der Organisation haben.
Kundenorientierung	Über die Produkt- und Dienstleistungsqualität entscheidet letztendlich die Meinung des Kunden. Kundenloyalität, Kundenbindung und Marktanteil werden am besten durch eine klare Ausrichtung auf die Bedürfnisse gegenwärtiger und potenzieller Kunden optimiert.
Führung und Zielkonsequenz	Das Verhalten der Führungskräfte einer Organisation schafft Klarheit und Einigkeit hinsichtlich des Organisationszwecks und ein Umfeld, in dem die Organisation und ihre Mitarbeiter überragende Leistungen schaffen können.
Management mit Prozessen und Fakten	Organisationen arbeiten effektiver, wenn alle miteinander verknüpften Aktivitäten verstanden und systematisch gemanagt und Entscheidungen über gegenwärtige Aktivitäten und geplante Verbesserungen aufgrund zuverlässiger Informationen getroffen werden. Auch die Belange der Interessengruppen sind dabei berücksichtigt.
Mitarbeiterentwicklung und -beteiligung	Das volle Potenzial der Mitarbeiter kann sich am besten unter gemeinsamen Werten und einer Kultur des Vertrauens und des eigenverantwortlichen Handelns, in der alle Mitarbeiter zur Beteiligung ermutigt werden, entfalten.
Kontinuierliches Lernen, Innovation und Verbesserung	Die Leistung einer Organisation wird gesteigert, wenn sie auf Management und Wissenstransfer beruht und in eine Kultur kontinuierlichen Lernens, kontinuierlicher Innovation und Verbesserung eingebettet ist.
Aufbau von Partnerschaften	Eine Organisation arbeitet effektiver, wenn sie beiderseits vorteilhafte Beziehungen mit ihren Partnern unterhält, aufbauend auf Vertrauen, Wissenstransfer und Integration.
Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit	Den langfristigen Interessen der Organisation und ihrer Mitarbeiter dient am besten ein ethisch einwandfreies Vorgehen, das die Erwartungen und Regeln der Gesellschaft weitestgehend übertrifft.

Die *EFQM* betont, dass ein deutliches Engagement der Führungskräfte sowie eine umfassende Akzeptanz der Grundkonzepte erforderlich sind, um nachhaltige Excellence zu erreichen.

2.3.9.2 Kriterien des EFQM-Modells für Excellence

Die zuvor beschriebenen Grundkonzepte finden sich in einer aus neun Kriterien bestehende, offen gehaltenen Grundstruktur wieder, die das eigentliche EFQM-Modell darstellt. Das Modell berücksichtigt verschiedene Vorgehensweisen, um nachhaltige Excellence in allen Leistungsbereichen zu erzielen (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2002: 5). Basis des Modells ist ein systematischer und nach neun zentralen Bewertungsbereichen konzipierter Selbstbewertungs-Prozess (self assessment). Dieser Selbstbewertungsprozess ist von besonderer Bedeutung und orientiert sich am Reifegrad der Organisation.

Die EFQM geht dabei von der Grundprämisse aus, dass exzellente Ergebnisse im Hinblick auf Leistung, Kunden, Mitarbeiter und Gesellschaft werden durch eine Führung erzielt werden, die Politik und Strategie, Mitarbeiter, Partnerschaften, Ressourcen und Prozesse auf ein hohes Niveau hebt (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2002: 5).

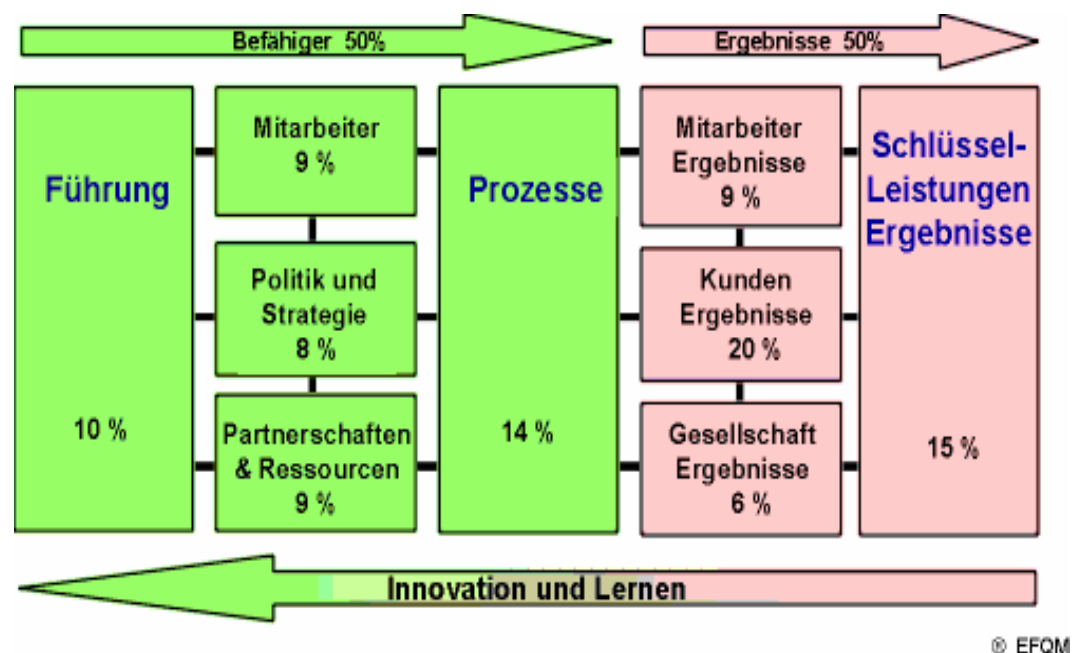


Abbildung 16: EFQM-Modell⁸¹

Das Modell ist in zwei Bereiche unterteilt. Während die Befähiger-Kriterien beschreiben, *wie* eine Verbesserung der Qualität erreicht worden ist, zeigen die Ergebnis-Kriterien, *welche* Qualität erzielt worden ist. Die Pfeile weisen auf die Dynamik des Modells hin und machen deutlich, dass Innovation und Lernen die Befähiger verbessern, was wiederum zu verbesserten Ergebnissen führt (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2002: 5). Die Prozentwerte beschreiben die Relationen der verschiedenen Kriterien zueinander und werden bei der Auswertung der Selbsteinschätzung bzw. bei der Bewerbung um einen Qualitätspreis berücksichtigt.

⁸¹ Online am 13.07.2003 unter http://www.efqm.org/model_awards/model/excellence_model.htm.

Jedes der neun Kriterien wird durch eine Definition charakterisiert:

Tabelle 16: Kriterien des EFQM-Modells (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2000: 12-29)

1. Führung	5. Prozesse
Bewertet wird, wie Führungskräfte die für langfristigen Erfolg notwendigen Werte und Normen erarbeiten, diese durch entsprechende Maßnahmen und Verhaltensmaßnahmen einführen und durch persönliche Mitwirkung sicherstellen, dass das Managementsystem der Organisation entwickelt und eingeführt wird.	Bewertet wird, wie die Organisation ihre Prozesse gestaltet, managt und verbessert, um ihre Politik und Strategie zu unterstützen sowie ihre Kunden und andere Interessengruppen umfänglich zufrieden zu stellen und die Wertschöpfung für diese zu steigern.
2. Politik und Strategie	6. Kundenbezogene Ergebnisse
Bewertet wird, wie die Organisation ihre Werte und Normen durch eine klare Strategie einführt und diese durch eine adäquate Politik, Pläne, Ziele, Teilziele und Prozesse organisationsintern umsetzt.	Bewertet wird, in welchem Rahmen die Organisation versucht, die Anforderungen der externen Kunden zu erfüllen. Es wird betrachtet, wie die Leistungen der Organisation von externen Kunden bewertet werden.
3. Mitarbeiter	7. Mitarbeiterbezogene Ergebnisse
Bewertet wird, wie die Organisation das Wissen und das gesamte Potenzial ihrer Mitarbeiter auf individueller, teamorientierter und organisationsweiter Ebene managt, entwickelt und freisetzt.	Bewertet werden die direkten und indirekten Messgrößen, um die Zufriedenheit der Mitarbeiter zu beurteilen und die Ergebnisse für den KVP ⁸² sinnvoll zu nutzen.
4. Partnerschaften und Ressourcen	8. Gesellschaftsbezogene Ergebnisse
Bewertet wird, wie die Organisation ihre externen Partnerschaften und internen Ressourcen plant und managt, um ihre Organisationspolitik und -strategie zu unterstützen.	Bewertet wird, inwieweit die Organisation im Bereich der Sozialverantwortung, der Erhaltung globaler Ressourcen sowie des Umweltschutzes die Bedürfnisse der Öffentlichkeit erfüllt.
9. Schlüsselleistungen und Ergebnisse der Organisation	
Bewertet werden effektive und effiziente Gesamtergebnisse des organisationalen Handelns.	

Zur weiteren Erläuterung ist jedem Kriterium eine bestimmte Anzahl von Teilkriterien zugeordnet, die aus einer Reihe von Aussagen bestehen, auf die im Falle einer Selbstbewertung einzugehen ist. Am Beispiel des Kriteriums 1 soll dies exemplarisch aufgezeigt werden:

⁸² Das Kürzel KVP steht für ‚Kontinuierlicher Verbesserungsprozess‘ und meint hier ein Formblatt für Beschwerden und Verbesserungsvorschläge.

Tabelle 17: Teilkriterien des EFQM-Modells (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2000:13)

Kriterium	Teilkriterien
<p>1. Führung</p> <p>Bewertet wird, wie Führungskräfte die für langfristigen Erfolg notwendigen Werte und Normen erarbeiten, diese durch entsprechende Maßnahmen und Verhaltensmaßnahmen einführen und durch persönliche Mitwirkung sicherstellen, dass das Managementsystem der Organisation entwickelt und eingeführt wird.</p>	<p>Aus der Selbstbewertung sollte hervorgehen, wie Führungskräfte</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Visionen, Missionen und Werte erarbeiten sowie durch ihr Engagement Vorbild für eine Kultur der ständigen Verbesserung sind. b. den Verbesserungsprozess und die Mitwirkung daran fördern, indem sie geeignete Ressourcen zur Verfügung stellen und Unterstützung gewähren. c. sich um Kunden und Lieferanten und um andere externe Organisationen bemühen. d. Anstrengungen und Erfolge der Mitarbeiter anerkennen und würdigen.

2.3.9.3 Die RADAR-Logik des EFQM-Modells

Im Mittelpunkt des EFQM-Modells steht ein logisches Konzept, das als *RADAR* umschrieben wird. Dieses Akronym bedeutet:

- R = Results / Ergebnisse
- A = Approach / Vorgehen
- D = Deployment / Umsetzung
- A = Assessment
- R = Reviews / Bewertung und Überprüfung

Das Konzept kann wie folgt visualisiert werden:

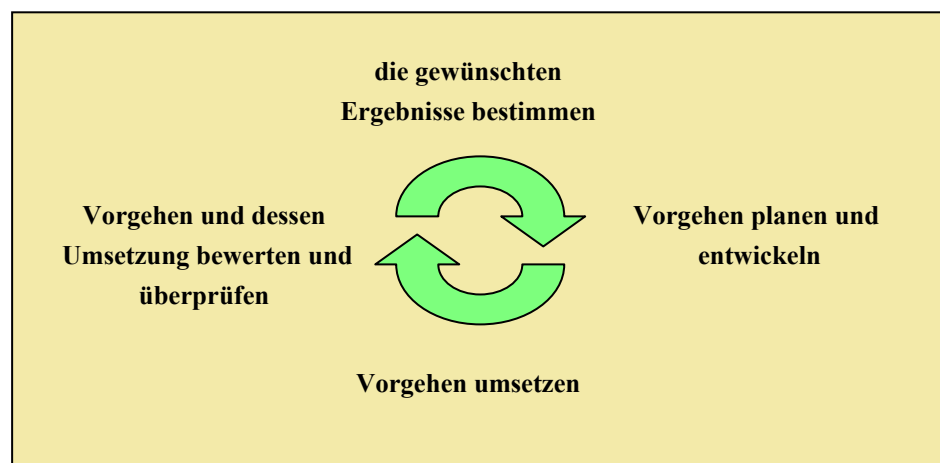


Abbildung 17: RADAR-Logik (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2000: 10)

Die *RADAR-Logik* wird eingesetzt, um jedes der neun Kriterien zu bewerten und zu gewichten. Die *EFQM* empfiehlt Organisationen zu diesem Zweck, zunächst *Ergebnisse* zu *bestimmen*, die sie mit ihrem Politik- und Strategieprozess erzielen möchten. Zu diesen Ergebnissen gehört die Leistung der Organisation in monetärer und operationaler Hinsicht sowie die angemessenen Berücksichtigung der Interessengruppen. Weiterhin sollen alle *Vorgehensweisen* systematisch *geplant* und *entwickelt* werden. Die verwendeten *Vorgehensweisen* und deren *Umsetzung* muss schließlich durch *Überwachung und Auswertung* der erzielten Ergebnisse anhand lernorientierter Maßnahmen *überprüft* werden (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2000: 10f).

Sofern das Modell im Rahmen einer Selbstbewertung einer Organisation angewendet wird, sollten die Elemente ‚Vorgehen‘, ‚Umsetzung‘, ‚Bewertung‘ und ‚Überprüfung‘ für jedes Befähiger-Teilkriterium und das Element ‚Ergebnisse‘ für jedes Ergebnis-Teilkriterium berücksichtigt werden.

Bei näherer Betrachtung der *RADAR-Logik* sind deutliche Parallelen zu dem von DEMING entwickelten PDCA-Zyklus festzustellen (vgl. Kapitel 2.3.2.2). Auf eine weiterführende Betrachtung der *RADAR-Logik* soll an dieser Stelle verzichtet werden, da eine Beschreibung des EFQM-Modells nicht primärer Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist.

2.3.9.4 *Selbstbewertung und Leistungsverbesserung*

Die *EFQM* empfiehlt allen Organisationen sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im sozialwirtschaftlichen Sektor, Selbstbewertungsprozesse als Methode der Qualitätsentwicklung zu implementieren. Durch Selbstbewertungsprozesse lernen Organisationen zum einen ihre Stärken und Verbesserungspotenziale kennen, zum anderen, welche Fortschritte sie auf dem Weg zu Excellence bereits gemacht haben, welchen Schritte sie noch vor sich haben und wie ihre Arbeit im Verhältnis zu Mitbewerbern zu bewerten ist⁸³ (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999b: 8f).

Die *EFQM* beschreibt fünf verschiedene Selbstbewertungsmethoden, die eingesetzt werden können. Diese unterscheiden sich bezüglich Aufwand und Bearbeitungszeit sowie Gründlichkeit und Genauigkeit der Ergebnisse.

⁸³ Zur Wirksamkeit der Selbstbewertung liegen zwei Untersuchungen vor. An einer 1994 durchgeführten Studie über Selbstbewertung waren Universitäten aus sechs europäischen Ländern beteiligt. Im Jahre 1995 wurde vom European Centre for Total Quality Management (ECTQM) in Bradford eine weitere Untersuchung mit dieser Fragestellung durchgeführt. Die Zusammenfassung der Ergebnisse beider Untersuchungen ist auf der Homepage der *EFQM* dokumentiert (www.efqm.org).

Tabelle 18: Methoden zur Selbstbewertung (vgl. DEUTSCHES EFQM-CENTER 1999b: 27)

Indikatoren Methoden	Stärken und Verbesserungs- bereiche	Genauigkeit der Bewer- tung	Kenntnis des Modells	Firmenbe- such not- wendig ?	Trainierte Assessoren erforderlich?	Ressourcen- einsatz
Fragebogen	nein	gering	nein	nein	nein	gering/mittel
Matrix	nein	gering	nein	nein	nein	gering/mittel
Workshop	ja	mittel	ja	nein	Veranstalter	mittel
Standard- Formular	ja	mittel/hoch	ja	optional	ja	mittel/hoch
Award- Simulation	ja	hoch	ja	optional	ja	hoch

Welche Methode bzw. welche Methodenkombination für eine Organisation geeignet ist, hängt wesentlich von ihrem Reifegrad bezüglich der Selbstbewertung, von den vorhandenen Ressourcen, dem Engagement der Beteiligten sowie vom Ziel der Selbstbewertung, z.B. einer Bewerbung um den Award ab.

Tabelle 19: Reifegrade und Selbstbewertungsmethoden (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999b: 9)

Aufwand Reifegrad	Gering	Mittel	Groß
Reife Organisation	Angemessener Fragebogen	Standardformulare und Kollegenbeurteilung	Simulation einer Award-Bewerbung
Auf dem Weg	Fragebogen und Workshop Matrix und Workshop	Standardformulare Moderierter Workshop	Pilot-Simulation Award Bewerbung Standardformulare und Workshop
Am Anfang des Weges zur Excellence	Einfacher Fragebogen Standardmatrix	Standardfragebogen	sehr detaillierter Fragebogen maßgeschneiderte Matrix

In der folgenden Grafik wird nochmals der Zusammenhang zwischen organisationalem Reifegrad und dem notwendigen zur Implementation verschiedener Methoden visualisiert.

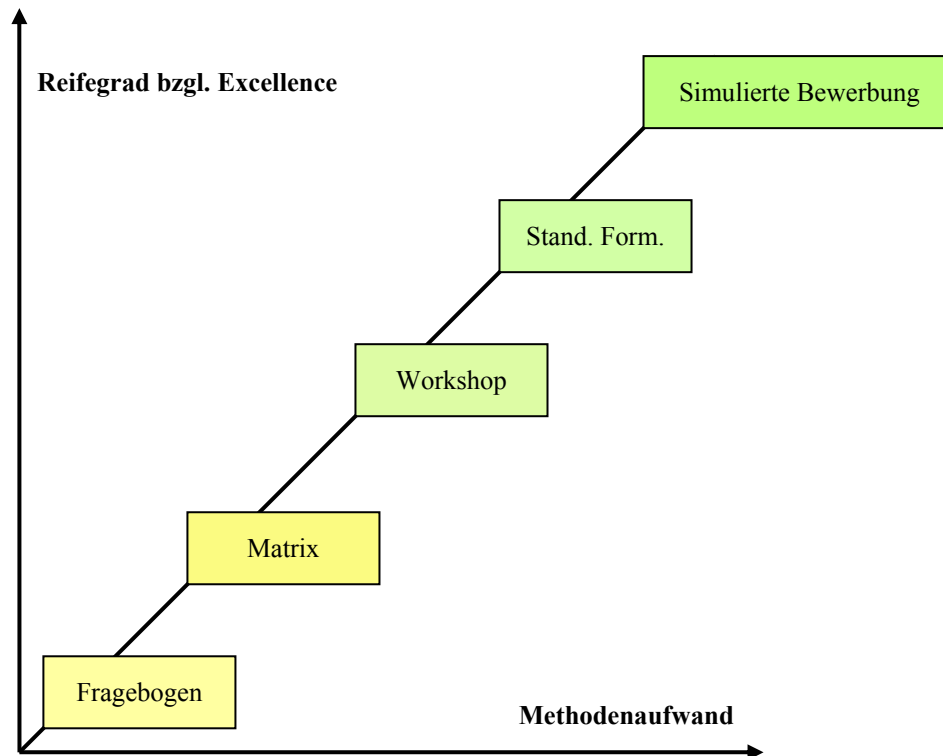


Abbildung 18: Zusammenhang zwischen Reifegrad und Methodenaufwand (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999b:28)

Das primäre Ziel der Selbstbewertung besteht – unabhängig von der gewählten Methode – in der kontinuierlichen Verbesserung der Schlüsselleistungen und Ergebnisse der Organisation.

2.3.9.5 EFQM Levels of Excellence – Stufen der Excellence

Die EFQM hat im Jahre 2001 auf Grundlage des EFQM-Modells und der acht Grundkonzepte der Excellence europäische Qualitätsauszeichnungen für Organisationen aller Größen, Branchen und Reifegrade entwickelt und sie *Levels of Excellence* genannt (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2002: 7f).

Die Primärziele der *Levels of Excellence* bestehen darin,

- die Anerkennung der Leistung von Organisationen europaweit zu gewährleisten und dabei auch diejenigen zu integrieren, die noch nicht den Reifegrad einer exzellenten Organisation erreicht haben,

- Organisationen zu ermutigen, mit Hilfe der EFQM-Modells für Excellence ihre Prozesse und Leistungen nachhaltig zu verbessern sowie
- Methoden und Instrumente zur Verfügung zu stellen, mit deren Hilfe Organisationen ihren individuellen Reifegrad verbessern können (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2002: 8).

Das Modell der *Levels of Excellence* besteht aus drei Stufen, die aufeinander aufbauen:



Abbildung 19: Levels of Excellence

Der European Quality Award und der Ludwig-Erhard-Preis

Der *European Quality Award (EQA)*⁸⁴ sowie der deutsche *Ludwig-Erhard-Preis (LEP)*⁸⁵ sind anspruchsvolle Wettbewerbe für solche Organisationen oder Organisationseinheiten, die auf nationaler bzw. europäischer Ebene einen fünfjährigen, kontinuierlichen Verbesserungsprozess durchlebt haben. Beim EQA entscheidet eine Jury der EFQM nach einem umfassenden und differenzierten und Selbst- und Fremdeinschätzungsprozess, ob eine Organisation eine Auszeichnung als *Finalist*, *Prize Winner* oder *Award Winner* erhält. Beim LEP werden die Auszeichnungen analog vergeben. Sowohl beim EQA als auch beim Ludwig-Erhard-Preis wird die höchste Auszeichnung jeweils nur einer Organisation verliehen (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2002: 8f).

Recognized for Excellence – Anerkennung für Excellence

Diese Stufe der Auszeichnung ist für Organisationen bzw. Organisationseinheiten vorgesehen, die bereits über Erfahrungen mit der Selbstbewertung gem. des EFQM-

⁸⁴ Siehe weitere Informationen unter <http://www.deutsche-efqm.de>.

⁸⁵ Siehe weitere Informationen unter <http://www.ludwig-erhard-preis.de>.

Modells verfügen. Das Bewerbungs- und Nachweisverfahren ist weniger aufwendig und zeitkritisch als das Verfahren zur Bewerbung um der EQW und den LEP. Das Verfahren setzt z.B. keinen fünfjährigen ständigen Verbesserungsprozess voraus, sondern kann in einem Zeitraum von bis zu zwölf Monaten durchlaufen werden (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2002: 9).

Committed to Excellence – Verpflichtung zu Excellence

Committed to Excellence ist für Organisationen vorgesehen, die sich am Anfang der Entwicklung zu Excellence befinden und über eine Selbstbewertung nach dem EFQM-Modell ihren Reife definieren, wesentliche Verbesserungspotenziale erkennen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einleiten möchten. Die Organisation erhält nach einer Visitation eines EFQM-Assessors – bei Nachweis einer Selbsteinschätzung und der erfolgreichen Einleitung adäquater Maßnahmen – eine Urkunde, die zwei Jahre Gültigkeit besitzt und zu Werbezwecken genutzt werden darf. Der gesamte Prozess sollte in 6-9 Monaten abgeschlossen sein.

Es ist möglich, die einzelnen Phasen schrittweise zu erreichen oder sich direkt um den European Quality Award bzw. um den Ludwig-Erhard-Preis zu bewerben.

2.3.9.6 Kritische Würdigung

Das EFQM-Modell für Excellence gilt zurzeit als der umfassendste Qualitätsmanagement-Ansatz, der auf Grund seiner offenen Grundstruktur viele Vorgehensweisen ermöglicht, um auf die besonderen Erfordernisse im Bereich privatwirtschaftlicher und sozialwirtschaftlicher Dienstleistungsorganisationen einzugehen. Es berücksichtigt verschiedene Ansätze der Qualitätserfassung und Qualitätsbewertung wie z.B. Selbstbewertung, Bewertung durch Dritte, Peer review sowie Benchmarking. Weiterhin ermöglicht das EFQM-Modell, die Ergebnisse zu implementieren, die mit anderen Modellen, Systemen und Verfahren zur Qualitätsentwicklung – z.B. Balanced Scorecard, TQM oder ISO-Zertifizierung – erarbeitet worden sind (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER: 2000: 41).

Sowohl im Bereich privatwirtschaftlicher als auch sozialwirtschaftlicher Organisationen gewinnt das EFQM-Modell zunehmend an Bedeutung und wird mit großem Erfolg eingesetzt, z.B. in der Jugendhilfe, der Behindertenhilfe, der Sozialpsychiatrischen Hilfen, der Altenhilfe und in Kliniken. Auf Grund der offenen Struktur und der flexiblen Bewertungsmöglichkeiten ist das Modell nahezu in allen Organisationen und jeder Entwicklungsphase einsetzbar.

Als besondere Unterscheidung zum Modell der DIN EN ISO 9000:2000 ist festzuhalten, dass

- das Modell der EFQM die verschiedenen Qualitätskriterien durch Prozentwerte zueinander in Relation setzt;

- das Modell nicht mit einem – von nahezu jeder Organisation erwerbba- ren – Zertifikat als höchste Auszeichnung abschließt, sondern jährlich einen branchenbezo- genen europäischen Qualitätspreis für die beste Organisation vergibt;
- das Modell auf Grund seiner offenen Grundstruktur sowohl die Bedarfe privat- wirtschaftlicher als auch sozialwirtschaftlicher Organisationen erfasst. Dies wird u.a. dadurch dokumentiert, dass die EFQM eine individuelle Ausarbeitung des Modells für den öffentlichen Dienst und soziale Einrichtungen erarbeitet hat (vgl. DEUTSCHES EFQM-CENTER 2000) und zunehmend Organisationen aus dem Bildungs- und Gesundheitssektor der EFQM beitreten⁸⁶.

Obwohl das Modell der EFQM als das fortschrittlichere und umfassendere Konzept anerkannt ist (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999b: 52), hat es noch nicht den Verbreitungsgrad der DIN EN ISO 9000:2000 erreicht. Die EFQM ist daher nachhaltig bestrebt, die Botschaft und das Wissen über die Selbstbewertung und das grundlegende Modell bei Organisationen jeder Größe und aus allen Bereichen zu verbreiten (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999b: 52).

Die Vision der EFQM ist eine Welt, in der europäische Organisationen eine überragende Stellung einnehmen; es ist ihre Mission, die treibende Kraft für nachhaltige Excellence der euro- päischen Organisationen zu sein. (DEUTSCHES EFQM CENTER 1999a: 4)

2.3.10 Qualitätsdimensionen nach DONABEDIAN zur Erfassung und Beurtei- lung der Qualität im Bereich der Gesundheitsökonomie

Der amerikanische Wissenschaftler AVEDIS DONABEDIAN stellte 1966 ein Modell zu Beurteilung der Qualität personenbezogener Dienstleistungen im Bereich der *Gesund- heitsökonomie* vor. DONABEDIAN beabsichtigte, den bis dahin relativ ungenauen Defini- tionsansätzen von Qualität ein praktisch anwendbares Konzept zu Qualitätsmessung entgegenzusetzen.

2.3.10.1 Qualitätsdimensionen als Elemente der Qualitätssicherung

DONABEDIAN unterscheidet zur Erfassung und Beurteilung qualitativer Standards drei Qualitätsdimensionen:

⁸⁶ Vgl. EFQM Member Relations, online am 24.03.2004 unter <http://web-1.efqm.org/members/repdirectory/public-MembersList.asp>.

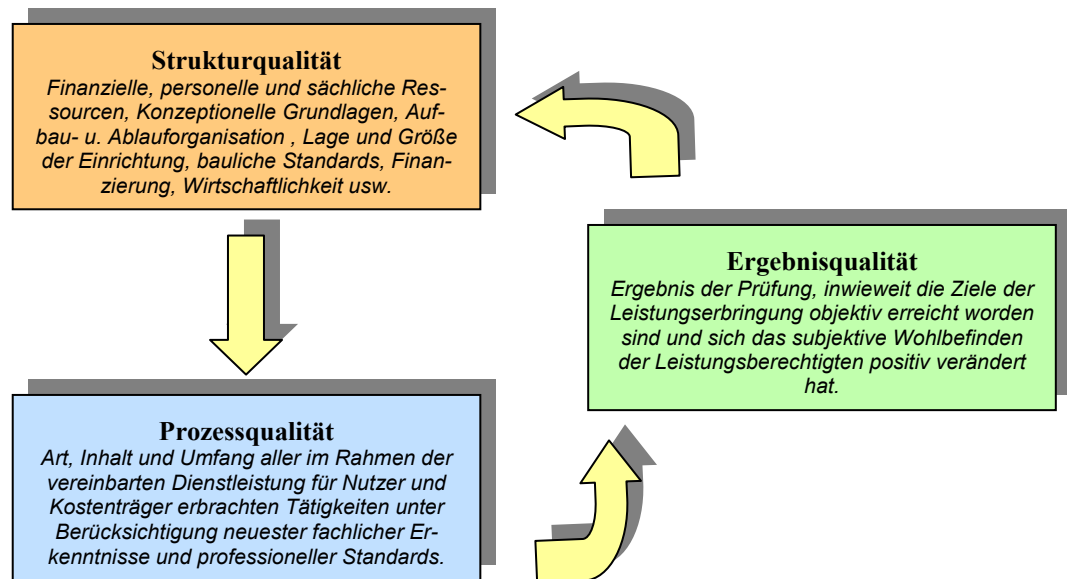


Abbildung 20: Qualitätsdimensionen nach DONABEDIAN

Die Dimension der *Strukturqualität* umfasst die zur *medizinischen Versorgung* vorhandenen, internen Rahmenbedingungen, d.h., die im Zeitablauf relativ konstanten Charakteristika des Leistungserbringers selbst, die ihm zur Verfügung stehenden finanziellen, personellen und sächlichen Ressourcen sowie das physische und organisatorische Umfeld (vgl. KALTENBACH 1993: 85). Dazu gehören z.B. Art, Anzahl, Ausbildung und fachliche Qualifikation des Personals, Art und Umfang der materiellen Ausstattung, die Entwicklung einer Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Finanzierung.

Die Dimension der *Prozessqualität* gilt als wichtigster Bereich der Qualitätserfassung und Qualitätsbewertung⁸⁷. Sie bezieht sich auf sämtliche Maßnahmen, die während der Behandlung unter Berücksichtigung der jeweils spezifischen Situation und individuellen Krankheitsmerkmale der Patienten durchgeführt oder unterlassen werden. Grundlage zur Beurteilung der Behandlungsqualität ist der Grad der Berücksichtigung neuester medizinischer Erkenntnisse sowie professionell anerkannter Behandlungsstandards (vgl. KALTENBACH 1993: 90).

Die Dimension der *Ergebnisqualität* dient der Erfassung sowohl des objektiven Behandlungserfolgs als auch des subjektiven Wohlbefindens der behandelten Patienten. Das Endergebnis einer Behandlung und der damit verbundene Ressourceneinsatz dokumentiert direkt und unmittelbar die Qualität der Behandlung. Jede Behandlungsmaßnahme wird daran gemessen, ob sie zu einer Verbesserung und Stabilisierung des Ge-

⁸⁷ Auf die besondere Bedeutung der Qualität des Herstellungsprozesses im privatwirtschaftlichen Bereich haben bereits JURAN, FEIGENBAUM, ISHIKAWA und CROSBY in ihren Modellen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung hingewiesen.

sundheitszustandes, einer Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit und letztlich zu einer Verbesserung der Lebensqualität beigetragen hat (vgl. HAMEL/WINDISCH 2000: 15).

Mit der Einführung der Pflegeversicherung haben die von DONABEDIAN zur Beschreibung personenbezogener Dienstleistungsqualität im Bereich der medizinischen Arbeit entwickelten Qualitätsdimensionen in der sozialrehabilitativen Arbeit in Deutschland nachhaltig an Bedeutung gewonnen. Dies wird in besonderer Weise durch die Novellierung des § 93 BSHG deutlich: Der Sozialhilfeträger überprüft gem. Abs. 1 Satz 3 das Verhältnis von Leistungsqualität und Vergütung. Die Leistungsqualität gilt als erfüllt, wenn die sozialhilferechtlichen und zwischen den Beteiligten vereinbarten Ziele im Bereich der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität erreicht werden (vgl. MÜNDER 1998b: 952).

2.3.10.2 *Kritische Würdigung*

Bei näherer Auseinandersetzung mit dem von DONABEDIAN entwickelten Modell der personenbezogenen Leistungen stellt sich die Frage nach dem kausalen Zusammenhang zwischen den Qualitätsdimensionen und ihrer Nutzbarkeit zur Qualitätsmessung. Während DONABEDIAN in seinem Modell einerseits eine kausale Linearität zwischen Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität unterstellt, weist er andererseits auf noch unzureichendes Wissen über die Zusammenhänge hin (vgl. HAMEL/WINDISCH 2000: 16; KALTENBACH 1993: 84).

Besonders kritisch ist die Dimension der *Strukturqualität* zu hinterfragen. Das Vorhandensein einer bestimmten Zahl von Mitarbeitern führt noch nicht zwangsläufig zu einer guten Betreuungsqualität. Ebenso ist die Prüfung vorhandenen theoretischen Wissens noch kein Indikator für eine sinnvolle Umsetzung im Bereich der praktischen Arbeit. Darüber hinaus sind die Träger sozialer Einrichtungen häufig nicht in der Lage, die strukturellen Bedingungen eigenverantwortlich zu sichern. Im Bereich der Finanzierung sind die Träger – trotz verbindlicher gesetzlicher Rahmenbedingungen – auf die Kooperationsbereitschaft der Sozialhilfeträger angewiesen⁸⁸.

Ebenso problematisch wie die Erfassung der Strukturqualität gestalten sich die Messung der *Ergebnisqualität* sowie der Nachweis kausaler Zusammenhänge zur *Prozessqualität*. Ein durchaus nach neuesten Erkenntnissen und unter Anwendung allgemeingültiger Standards durchgeführter, therapeutischer Prozess kann auf Grund der individuellen Voraussetzungen der einzelnen Klienten zu sehr unterschiedliche Effekten führen. Um

⁸⁸ Die Autoren der vorliegenden Arbeit haben im Rahmen ihrer beruflichen Zusammenarbeit mit Kostenträgern festgestellt, dass trotz einheitlicher gesetzlicher Grundlagen (gem. § 98 BSHG) z.B. beim Abschluss von Leistungsprüfungs- und Entgeltvereinbarungen für Frühfördereinrichtungen sowohl bei der Berechnung der Dauer der Fördereinheiten als auch bei der Berechnung der Fördersätze deutliche Unterschiede feststellbar sind. Eine 1998 von den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege in NRW durchgeführte Befragung zur Finanzierung der über 100 Frühförderstellen machte deutlich, dass es zum Zeitpunkt der Befragung 72 unterschiedliche Rahmenvereinbarungen mit den Kostenträgern gab.

die Wirksamkeit einer Behandlung tatsächlich zu erfassen, wären Langzeitstudien und umfangreiche Untersuchungen zu Wirkprinzipien notwendig – die durch Mangel an zeitlichen und finanziellen Ressourcen häufig nicht durchgeführt werden. Ergebnisqualität reduziert sich in der Regel auf den Nachweis der sinnvollen Verwendung der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel.

SCHAARSCHUCH weist darauf hin, dass zwar die „Dreifaltigkeit“ (SCHAARSCHUCH 2003:1) von Struktur-, Prozess und Ergebnisqualität als Deutungsmuster eine gewisse Popolarisierung erfahren habe, jedoch Qualität damit mehr schematisiert als auf den Begriff gebracht werde (vgl. SCHAARSCHUCH 2003: 1). Aspekte der Finanzierung, des Finanzmanagements, des Marketings, der Kunden- und Mitarbeiterorientierung, des Beschwerdemanagement sowie der kontinuierlichen Verbesserung bleiben unberührt. Dies ist nicht verwunderlich, da DONABEDIAN sein Modell für den öffentlichen Gesundheitsdienst entwickelt hat, der viele Jahre hindurch vor Rationalität und den Risiken marktwirtschaftlicher Wirklichkeit verschont war. Ein Qualitätsmanagementmodell für sozialrehabilitative Dienstleistungsorganisationen im Dritten Sektor muss die Interessen aller beteiligten Akteure – im Kontext einer sich zunehmend marktwirtschaftlich orientierten interorganisationalen Wirklichkeit – in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Die Interessen der Menschen mit Behinderung sowie die der Kostenträger müssen in besonderer Weise fokussiert werden.

Dies bedeutet, dass ein Qualitätsmanagementmodell in jedem Falle die Qualitätsdimensionen von DONABEDIAN berücksichtigen sollte, um den Erwartungen der Kostenträger zu entsprechen und eine Refinanzierung der Leistungen zu sichern. Da jedoch das Modell von DONABEDIAN wesentliche Aspekte des strategischen und operativen Managements sozialwirtschaftlicher Organisationen unberücksichtigt lässt und keine validen Verfahren bzw. Instrumente vorgibt, wäre es sinnvoll, eine Verknüpfung mit anderen Ansätzen der Qualitätsentwicklung – TQM, EFQM oder DIN EN ISO 9000 – herzustellen, um komplexe Managementzusammenhänge zu erfassen bewerten zu können. Im Rahmen einer Fachtagung des OBSERVATORIUMS FÜR DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN DIENSTE IN EUROPA 2002 wurde deutlich, dass die Entwicklung von Kennziffern zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität in den einzelnen Ländern kaum entwickelt ist⁸⁹ (vgl. HOLZER/MAUCHER 2003: 5). DONABEDIAN hat trotz dieser Kritikpunkte mit seinem Modell wichtige Grundlagen zur Erfassung und Bewertung personenbezogener Dienstleistungsbereiche entwickelt.

⁸⁹ Vgl. Kapitel 2.2.3.

2.3.11 Bewertung der Ansätze

Die oben beschriebenen Qualitätsmanagementansätze sind ein Spiegelbild der Komplexität organisationaler Wirklichkeit und divergierender Akteursinteressen. Während einerseits Prozesse deterministisch und machterhaltend gesteuert werden - z.B. im Taylorismus und nach DIN EN ISO 9000, streben andere Ansätze eine Qualitätsentwicklung und Qualitätsverbesserung im Kontext systemischen Handelns und einer Erweiterung der Selbststeuerung der beteiligten Akteure an - z.B. im Total Quality Management, nach dem Modell der EFQM.

Bei fast allen Qualitätsmanagementansätzen wird deutlich, dass *Kundenorientierung*, *Mitarbeiterbeteiligung* sowie das *Engagement der obersten Leitung* als grundlegende Voraussetzungen zur wirkungsvollen Implementation eines Qualitätsmanagements gefordert werden. Speziell das Modell der EFQM fordert darüber hinaus die Berücksichtigung gesellschaftsrelevanter Aspekte wie z.B. Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Umweltbewusstsein und die Berücksichtigung ethischer und humanistischer Aspekte. Es sei darauf hingewiesen, dass die von den einzelnen Qualitätsmanagementansätzen formulierten Forderungen keine Erkenntnisse *moderner* Managementforschung oder Organisationsentwicklung sind. Sie wurden z.B. bereits 1924 in ähnlicher Form von FRHR. V. PECHMANN beschrieben:

Der Unternehmer kann den *Kampf um die höhere Qualität* aufnehmen; hierzu bedarf es nicht nur einer handwerklich geschulten, nach Leistung entlohnbaren Arbeiterschaft, sondern bei den leitenden Personen in Industrie und Handwerk muß sich der Wille zur Qualitätsleistung vereinen mit klaren Vorstellungen von dem, was unter ‚Qualitätsarbeit‘ zu verstehen ist. (vgl. PECHMANN 1924:11; Hervorhebung im Original)

[...] so können wir feststellen: dieser Begriff [der Qualität, M.S.] wird immer gedacht als Fassung nicht nur materieller, sondern zugleich ideeller, und zwar ästhetischer oder, wie oft gesagt wird, künstlerischer Werte. Das Hinzutreten eines Geschmackswertes, einer ästhetisch oder künstlerisch wertvollen Formgebung zu der technischen Bewältigung der Materie ist begriffsbestimmend. (PECHMANN 1924: 53).

Wir verstehen unter Qualität nicht nur ausgezeichnete, solide Werkarbeit und die Verwendung tadelloser, echter Materialien, sondern auch die mit diesen Mitteln durchgeführte organische Idee der sachlichen, edlen oder, wenn Sie wollen, künstlerischen Gestaltung. (PECHMANN 1924: 24)

Aus heutiger Sicht war PECHMANN seiner Zeit voraus. Ob er sich in vornehmer Zurückhaltung übte oder nicht über den notwendigen Ergeiz und die Fähigkeiten einer Vermarktung seiner Ideen verfügte, bleibt Spekulation. Jedenfalls gelang es den ihm nachfolgenden Qualitätsentwicklern nachhaltiger, ihre Modelle zu popularisieren. HOERNER/VITINIUS beschreiben dieses Phänomen in ihrem kritischen „Führer durch die Managementtheorien“ denn auch als „Heiße Luft in neuen Schläuchen“ (HOERNER/VITINIUS 1997). Ob es sich dabei wirklich nur um heiße Luft handelt, versuchen wir in unserer Untersuchung am Beispiel der DIN EN ISO 9001:2000 zu überprüfen.

2.4 Qualitätsmanagement: Zusammenfassende Betrachtung

Unter Berücksichtigung des Modernisierungsdrucks sowie der Interessen der am Qualitätsdiskurs beteiligten Akteure zeigt sich, dass eine lineare, „expertokratische oder technisch-managerielle Vorabfestlegung“ (SCHAARSCHUCH 2003:2) der Qualität personenbezogener sozialer Dienstleistung der Heterogenität und Kontingenz der individuellen Interessen, Normen und Bewertungsmaßstäbe der Akteure nicht gerecht werden kann. SCHAARSCHUCH geht davon aus, dass die Beziehungen der Akteure zueinander grundsätzlich machtstrukturiert sind und damit die Chancen zur Durchsetzung akteurspezifischer Definitionen von Qualität ungleich verteilt sind. Die akteursbezogenen *Konflikte* über Qualität müssen in *temporäre Kompromisse* transformiert werden, um zu einer kollektiven Handlungsfähigkeit zu gelangen. Dies ist möglich, indem Orte, Zeiten und Verfahren etabliert werden, die eine multiperspektivische Diskussion der beteiligten Akteure über Aspekte und Inhalt von Qualität sozialer Dienstleistungen ermöglichen.

SCHAARSCHUCH hat hierzu Kriterien formuliert, die er als Qualitätskriterien zweiter Ordnung, als „Meta-Qualitäten“ bezeichnet (vgl. SCHAARSCHUCH 2003:2):

- Die Verhandlungsprozesse über Qualität müssen öffentlich sein.
- Das Aushandlungsfeld muss zeitlich, räumlich und sozial zugänglich sein.
- Die Artikulationsmöglichkeiten der Akteure müssen gewährleistet sein.
- Das Verfahren muss bezüglich des Verlaufs und der daraus resultierenden Konsequenzen transparent sein.
- Rationale und überprüfbare Argumente müssen austauschbar und verhandelbar sein.
- Das Verfahren muss Rechtsförmigkeit aufweisen und die Beteiligungsrechte müssen einklagbar sein.

Die Qualitätsdiskussion muss nach Ansicht von SCHAARSCHUCH *repolitisiert* und Gegenstand eines *demokratischen Prozesses der beteiligten Akteure* werden (vgl. SCHAARSCHUCH 2003: 2). Die *demokratischen und partizipativen* Rechte der von sozialen Diensten Abhängigen stellen nach Ansicht von PANKOKE die entscheidende Nutzerperspektive der Qualitätsbewertung dar. Dies bedeutet, dass die Interessen der von fremder Hilfe abhängigen Nutzer durch *advokatorische Mediation und Selbstorganisation* gestärkt werden müssen (vgl. PANKOKE 2003: 81). BERESFORD weist - unter Berücksichtigung von Untersuchungen im Vereinigten Königreich - ebenso darauf hin, dass die Einbindung von Nutzern eine wesentliche Voraussetzung einer sinnvollen Qualitätsentwicklung sei und nachhaltig zur Verbesserung der Qualität sozialer Arbeit beitrage (vgl. BERESFORD 2003: 3):

Das Interesse an ‚Qualität‘ ohne Bezug zur ‚Einbindung von Nutzerinnen und Nutzern‘ hat zu einer Betonung von, – manche würden sagen – zu einer vorrangigen Beschäftigung mit Normsetzung und -messung geführt. Doch wie ein anderes englisches Sprichwort sagt: ‚Du mätest

deine Schweine nicht, indem du sie wiegst', so verbessert der bloße Vorgang der Qualitätsmessung nicht notwendigerweise von selbst schon die Qualität. (BERESFORD 2003: 3).

Ohne eine nachhaltige Einbindung von Nutzern unterliegen die Bestrebungen zur Qualitätsverbesserung, nach Ansicht von BERESFORD, der Gefahr, fehlgeleitet und ineffektiv zu sein.

PANKOKE erweitert die Forderung nach Nutzerorientierung und die Transformation Akteursbezogener Konflikte in temporäre Kompromisse um die Aspekte eines *sozialen und kulturellen Klimas*:

Kritische Fragen richten sich dann allerdings an ein Qualitätsmanagement, das sich konzentriert auf die kalkulierte Produktqualität der Leistungen für individualisierte Nachfragen und Bedarfsfälle, aber das soziale und kulturelle Klima der helfenden und heilenden Felder nicht einbeziehen würde. Der Standard fachlicher Absicherung würde sich eher reaktiv und defensiv orientieren an der Vermeidung von Defiziten, ohne dass die produktiven Potenziale sozialer Aktivität im Sinne von Empowerment sich entwickeln könnten. Aus dem aktivierenden QM würde so nur ein technokratisch perfektionierter ‚Pflege-Tüv‘. (PANKOKE 2003: 80).

Der Modernisierungsdruck im Bereich sozialer Arbeit ist weder durch Monetarisierung noch durch staatliche Vorgaben zur Implementation eines Qualitätsmanagements zu bewältigen. Wirtschaftlicher Wohlstand ist nach Ansicht von SPECK nur in Interdependenz mit den sozialen Entwicklungen einer Gesellschaft möglich und kann auf die soziale Mitverantwortung der Einzelnen nicht verzichten (vgl. SPECK 1999:224). Dies ist in besonderer Weise im Bereich personenbezogener sozialrehabilitativer Dienstleistungen von Bedeutung, da die Erbringungen der Dienstleistung an einen Aushandlungsprozess aller Akteure sowie an eine direkte Beteiligung (uno-actu) der Menschen mit Behinderung gebunden ist. Es bedarf daher einer umfassenden Neuorientierung, die Menschen in ihrer sozialen Verpflichtung im Sinne einer gesellschaftlichen oder praktischen Solidarität einbindet.

Die Diskussion um Modernisierung und Ökonomisierung kann nicht in der Verpflichtung zur Implementation von Qualitätsmanagement enden, sondern muss nach Ansicht von SPECK in eine konstruktive Wechselwirkung ökonomischer und human-ökologischer Interessen und Bedürfnisse transformiert werden.

Wer sich heute Gedanken über die Zukunft des Menschen macht, kann nicht nur den wirtschaftlichen Marktwettbewerb im Auge haben. Mehr ins Blickfeld treten muß vielmehr genauso der Bereich, der eben nicht marktorientiert funktionieren kann, aber in seiner Qualität für den Menschen unverzichtbar ist. Dabei kommt sowohl der Betrachtung der ökonomischen Globalisierung als auch der sozialen Verantwortung jedes Einzelnen gleiches Gewicht zu. (SPECK 1999: 224)

Organisationen bestehen primär aus sozialen und technischen Systemen (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996:32). Während technische Systeme sich an der rationalen Erledigung von Arbeitsaufträgen orientieren, unterliegen soziale Systeme mikropolitischen und nur bedingt objektivierbaren Prozessen zwischenmenschlicher Interaktionen. Eine unzureichende Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Akteure im Sinne einer soziokratischen Organisationssteuerung und unreflektierte Technokratisierung der Arbeitsprozesse führt zu Konflikten, Demotivation und Reibungsverlusten, was wiederum

längerfristig die Produktionsqualität nachhaltig negativ beeinflusst. Daher sind die eher technokratisch orientierten Qualitätsmanagementansätze einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung erfordert als Führungspraxis eine eher „non-direktive Führung und kontextuelle Steuerung“ (PANKOKE 2004: 14), die eine Vermittlung und Verhandlung zwischen den unterschiedlichen Verantwortungsebenen ermöglicht, zu visionärem sowie innovativen Denken und Handeln motiviert und einen Paradigmenwechsel von strategischer Steuerung zu Agenden sozialer und sozialpartnerschaftlicher Selbststeuerung aktive einleitet (vgl. PANKOKE 2004: 14-15). Schließlich wird im Rahmen der Implementation eines Qualitätsmanagementsystems eine Kooperation aller beteiligten Akteure im Kontext der sozialen Umwelt notwendig sein. Nur auf diesem Wege wird es möglich sein, einen *konstruktiven Dialog zwischen Fachlichkeit, Nutzer- und Mitarbeiterbeteiligung sowie ökonomischen Handeln* nachhaltig zu installieren. In welchem Maße ein Qualitätsmanagement-System gem. der DIN EN ISO 9001:2000 diesen Anspruch erfüllt, wird u.a. in der vorliegenden Untersuchung zu überprüfen sein.

2.5 Qualitätsmanagement und Mikropolitik auf der Ebene von Akteursgruppen

Ein Teil der Fachliteratur zur Implementation von Qualitätsmanagement in sozialrehabilitativen Organisationen des Dritten Sektors setzt sich mit der Komplexität von Steuerungs- und Modernisierungsprozessen und den besonderen Anforderungen an das Management auseinander (RAUSCHENBACH/SACHBE/OLK 1995; SPECK 1999; PETERANDER/SPECK 1999; PANKOKE 1994a, 1994b, 1995a, 1995b, 1997b, 1998b; GÖBEL/PANKOKE 1998). Qualitätsmanagement muss sich demnach an der besonderen Steuerungslogik des Dritten Sektors orientieren. Es soll sichergestellt werden, dass Leistungen, die weder von Staat noch vom Markt bereitgestellt werden, dennoch in der Steuerungslogik „subsidiärer Solidarität“ (vgl. PANKOKE 1995b: 54f) erbracht werden. Rationalität spiegelt sich demnach nicht nur in der möglichst effizienten Verfolgung von Zielen, sondern in Form einer ausgeprägten Reflexivität hinsichtlich intra- und interorganisationaler Relationen wieder. Aufschluss gibt die erwähnte Literatur auch in Bezug auf die Gefahr einer Kommerzialisierung des Sozialsystems zu Lasten einzelner Randgruppen, die bislang und künftig auf einen funktionierenden Dritten Sektor angewiesen sind.

PETERANDER und SPECK weisen darauf hin, dass sich momentan die Verlagerung der Machtverhältnisse in Richtung ökonomischer Wertigkeiten in einem Masse vollziehe, die es notwendig mache, die generelle Notwendigkeit von Qualitätssicherung kritisch zu hinterfragen (vgl. PETERANDER/SPECK 1999: 18). Organisationen im Dritten Sektor werden in ihren komplexen Relationen zwischen Politik, Kostenträgern und Nutzern mit unterschiedlichen und teilweise divergierenden Partikularinteressen beschrieben. Ziel der Akteure auf Managementebene müsse die Verhinderung einer zu großen Annäherung an marktähnliche Steuerung sein, die ja letztlich dazu führen würde, nur noch die Klientel mit Dienstleistungen zu versorgen, die sich rechnet. Während SEIBEL davon ausgeht, dass jede Gesellschaft einen „Grundbedarf an erfolgreich scheinenden Organisationen“ (SEIBEL 1992: 291) hat und damit auf die Rolle der Dritt-Sektor-Organisationen anspielt, kann nach der neueren, potenzialorientierten Literatur eine partielle Loslösung der Qualitätsentwicklung von der Ökonomisierung, die nicht Unwirtschaftlichkeit bedeuten muss, auch Indiz für eine solidarische Orientierung an den Bedürfnissen von Randgruppen sein.

Die gesetzlich vorgeschriebenen qualitätssichernden Maßnahmen sollen die Produkt- und Prozessqualität der eigenen Angebote nach außen und innen transparent machen und führen dabei zu Interventionen in das etablierte System der Rationalitäts- und Qualitätskontrolle. Die Umsetzung der geforderten Maßnahmen wird teilweise euphorisch als Garant für künftig maschinenartig gleich bleibende Prozesse betrachtet (vgl. KRAEMER-FIEGER/SCHÖNHOFEN 1996: 61), häufig aber auch kritisch bewertet. Die Qualität sozialer Dienste ist nach SPECK objektiv nicht berechenbar (vgl. SPECK 1999: 28). Normierende Qualitätsstandards sind nach Ansicht von PETERANDER und SPECK unzulänglich, um die Güte eines helfenden Aktes zu bewerten (vgl. PETERANDER/SPECK 1999: 28).

Die für die vorliegende Untersuchung zentrale Frage, ob die Interventionen des Qualitätsmanagements auch zu Irritationen in bestehenden Machtkonstellationen führen, wird in der Literatur kaum bedacht. Obwohl es in der Organisationspraxis verschiedene Versuche gibt, Qualitätsmanagementmodelle wie DIN EN ISO 9000, TQM, EFQM auf den Dritten Sektor zu übertragen und an die spezifischen Belange anzupassen⁹⁰, gibt es u.E. keine empirischen Untersuchungen zur Wirksamkeit solcher Ansätze. Die marktwirtschaftlich orientierten Qualitätsmanagement-Modelle sind unserer Ansicht nach nur bedingt in der Lage, die Komplexität sozialrehabilitativer Organisationen im Dritten Sektor zu erfassen⁹¹. Dies ist u.a. dadurch begründet, dass z.B. Menschen mit geistiger Behinderung (als Kunden sozialrehabilitativer Organisationen) über eine teilweise deutlich geringere Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz verfügen als Kunden im Bereich marktwirtschaftlicher Unternehmen. Sie sind daher nachhaltig auf eine advokatorische Kompetenz der anderen beteiligten Akteure angewiesen. Weiterhin folgen marktwirtschaftliche Organisationen einer anderen Logik als sozialwirtschaftliche⁹². Während sich sozialrehabilitative Organisationen im Dritten Sektor im Spannungsfeld verschiedener und teilweise kontradiktorischer Interessen der beteiligten Akteure (Kostenträger, Staat, Provider, User) bewegen, kennzeichnet sich der Kreis der Kunden im marktwirtschaftlichen Bereich primär aus Providern und Usern mit klar zu definierenden Interessen. Weiterhin verfolgen marktwirtschaftliche Organisationen als Primärziel eine monetäre Gewinnmaximierung und *Kundenbindung*, während sozialwirtschaftliche Organisationen eine ideelle Gewinnmaximierung und eine *Verselbständigung der Kunden* durch eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft (Eingliederungshilfe gem. § 10 SGB I, § 39,1 BSHG) fokussieren.

PANKOKE weist darauf hin, dass der Versuch, die in Wirtschaftsunternehmen bewährten Rationalitätskontrollen nach der DIN ISO 9000 auf die Wohlfahrtsverbände zu übertragen, deutlich gemacht hat, dass auch kulturelle Dimensionen der verbandspolitischen Wertorientierung sowie Leitbilder bei der Gestaltung von Modernisierungsprozessen berücksichtigt werden müssen (vgl. PANKOKE 2003: 79). Die Rationalisierung von Strukturen führt im Modernisierungsprozess zu einer neuen Form struktureller Komplexität, die sich nicht mehr nach dem Muster einer deterministischen, linearen Zweck-Mittel-Rationalität steuern lässt.

⁹⁰ Vgl. KAUDER 1997, KRAEMER-FIEGER/ROERKOHL/KÖLSCH 1996, KRONBERGER KREIS FÜR QUALITÄTSENTWICKLUNG IN KINDERTAGESEINRICHTUNGEN 1998, MEINHOLD 1996, SCHÄDLER 1999, TIETZE/SCHUSTER/ROBBACH 1997, KNORR/HALFAR 2000, EVERSHEIM/JASCHINSKI/REDDMANN 1997.

⁹¹ Obwohl die Autoren der vorliegenden Arbeit in hohem Maße das Recht auf Selbstbestimmung von Menschen mit geistiger Behinderung und psychischen Erkrankungen vertreten, sehen sie im Kontext ihrer langjährigen beruflichen Erfahrungen auch Grenzen der Selbstbestimmung zum Schutz dieser Gruppe von Menschen, die ein besonderes Schutzbedürfnis haben und manchmal nur bedingt in der Lage sind, die Konsequenzen ihres Handelns abzuschätzen.

⁹² Kritische Anmerkungen zum Qualitätsmanagement in Dritte Sektor Organisationen finden sich z.B. bei: Frühauf 1997, Hamel/Windisch 2000, Jantzen/Lanwer-Koppelin/Schulz 1999, Johnson [o.J.], Schwarte/ Oberste-Ufer 1997b, Speck 1999, 2000.

Wir gehen von dem Leitgedanken aus, dass die Implementation eines Qualitätsmanagementsystems in sozialrehabilitativen Organisationen des Dritten Sektors von den Akteuren als Irritation erlebt wird. Operationalisierbare Pole sind einerseits Erhöhung der Systemrationalität durch gesteigerte Formalisierung und andererseits Innovation im Sinne erhöhter Reflexivität selbstgesteuerter Reformprozesse. Das Spektrum der Beobachtung und Bewertung bewegt sich damit zwischen Erfolgskontrolle und Prozess-Evaluation. Denkbar ist ebenfalls eine Stagnation, nämlich dann, wenn den gesetzlichen Anforderungen mit minimalem Aufwand gefolgt wird, ohne ein Qualitätsmanagementsystem tatsächlich im Organisationsalltag zu verankern.

In der Organisationspraxis bedeutet dies, dass ein gelingendes Qualitätsmanagement die Akteure in die Lage versetzen muss, bei einer jeweils einseitigen Gewichtung der Kriterien Stabilität/Rationalität oder Flexibilität/Reflexivität Korrekturen in die jeweils komplementäre Richtung durchführen zu können (vgl. GOMEZ/ZIMMERMANN 1993). PANKOKE weist darauf hin, dass ein solcher Paradigmenwechsel in der Praxis des Organisierens sowohl in der Binnenstruktur der Organisation als auch in ihren Relationen zu gesellschaftlichen Umwelten eine neue Qualität der Führung erfordere, die eher eine non-direktive Führung und kontextuelle Steuerung im Sinne einer Vermittlung und Verhandlung zwischen den verschiedenen Verantwortungsebenen und ihren Qualitätskriterien erfordere.

Eine demokratische Kultur, die gerade auch den Mut, die Kraft, das Wissen und die Werte der Schwachen in die Entwicklung und Steuerung sozialer Produktivität einbringt, wird die tradierten Programme strategischen Denkens in komplexe Figuren übersetzen müssen. (PANKOKE 2003: 83).

PANKOKE formuliert *Arenen*, *Allianzen* und *Agenden* als Begriffe der aktuellen strategischen Diskurse (vgl. PANKOKE 2003: 83). *Arenen* sind als offene Foren definiert, in denen Interessen öffentlich zwischen shareholders und stakeholders, Politikern, Providern und Professionellen im Interesse der Nutzer diskutiert werden. Die beteiligten Akteure können *Allianzen* bilden, wenn sich die Kommunikationskultur in den gesellschaftspolitischen Arenen durch Vertrauen und Offenheit kennzeichnet. *Agenden* werden von PANKOKE - in Abgrenzung zu transitiven top-down-Prozessen klassischer Strategien - als eine Form der reflexiven und partizipativen Auseinandersetzung beschrieben, die versucht, Divergenzaspekte von Arenen und die Solidargemeinschaften von Allianzen für eine Zukunft gesellschaftlicher Netzwerke und Lernprozesse zusammenzuführen, die bottom-up gestaltet wird und sich kommunikativ, kooperativ, partizipativ und reflexiv auf die Bedarfe und Bedürfnisse sowie auf die Kompetenzen und Potenziale der Nutzer bezieht. Nur auf diesem Wege

[...] kann die Selbstgenügsamkeit des traditionellen Vereinslebens und die Selbstregulierung verbandlicher Rationalisierungspolitik sich verbinden mit der Selbststeuerung einer nachhaltig zukunftswirksamen Qualitätsentwicklung. (PANKOKE 2003: 84)

Qualitätsmanagement bedeutet für die freien Träger der Wohlfahrtspflege die Herausforderung, sowohl solidarpartnerschaftliche Traditionen als auch die Erfordernisse eines sozialwirtschaftlichen Modernisierungsprozesses sinnvoll miteinander zu verknüpfen

(vgl. PANKOKE 2003: 80). Qualitätsmanagement in sozialrehabilitativen Organisationen im Dritten Sektor erfordert einen konstruktiven Dialog kontroverser und gleichzeitig komplementärer Dimensionen von *Organisationsstruktur* im Sinne einer *Rationalisierung von Macht und Geld* und *Organisationskultur* im Sinne einer *Aktivierung von Werten und Wissen* (vgl. PANKOKE 2003: 79). Dieser notwendige, konstruktive Dialog verlangt von allen beteiligten Akteuren eine hohe *kommunikative Kompetenz*.

3 Mikropolitische Aspekte für eine Untersuchung von Organisationen im Dritten Sektor

Im allgemeinen sagt man nicht, daß eine Entscheidung erscheint. Die Menschen sind so sehr bedacht auf ihre Autorität, auch wenn diese gering ist, daß sie uns lieber zu verstehen geben, sie hätten genau nachgedacht, bevor sie den letzten Schritt taten, sie hätten das Für und Wider bedacht, die Alternativen abgewägt und am Ende intensiver geistiger Arbeit schließlich eine Entscheidung getroffen. [...] Streng genommen treffen wir keine Entscheidungen, es sind die Entscheidungen, die uns treffen.
(SARAMAGO 1999: 43f)⁹³

Nachdem wir in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben haben, durch welche Rahmenbedingungen Qualitätsmanagement in sozialrehabilitativen Organisationen initiiert und gesteuert wird und welche idealtypischen Qualitätsstandards sich aus der nationalen und internationalen Diskussion ableiten lassen, werden wir in diesem Kapitel diskutieren, von welchen Chancen und Risiken die Einführung und Umsetzung der beschriebenen Qualitätsmanagement-Systeme und Qualitätsstandards auf der Ebene konkreter Akteure in jeweils konkreten Organisationen begleitet wird. Wir werden uns dazu kritisch mit dem organisationssoziologischen Paradigmenwechsel auseinandersetzen, der die Abkehr von einem one-best-way Denken postuliert. Wir werden uns umfassend mit der Perspektive befassen, die CROZIER/FRIEDBERG für die Analyse von Organisationen vorgeschlagen haben. Aus den Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG werden wir Konsequenzen für die Betrachtung von Implementationsprozessen ableiten.

Die von CROZIER/FRIEDBERG vorgeschlagene Perspektive zur Betrachtung und Analyse von Organisationen erscheint uns mit ihrer Berücksichtigung von Verhandlung, Macht und Spiel aus mehreren Gründen besonders geeignet, Implementationsprozesse in sozialrehabilitativen Organisationen zu betrachten:

- Die Erbringung von Dienstleistungen geht immer einher mit der Beteiligung des Kunden am Produktionsprozess und der unvermeidlichen Synchronität von Produktion und Absatz des Produktes (uno-actu-Prinzip), was besondere Anforderungen an Kommunikationsstrukturen stellt (vgl. LANDAU U.A.1995: 176). Damit ist nicht nur das Problem der generellen Verhandlungsbedingtheit von Qualität angesprochen. Bei der Steuerung von Organisationen des Dritten Sektors geht es immer auch darum zu berücksichtigen, dass sich die Kunden nicht in dem Maße äußern und einmischen, wie dies im Zusammenhang mit Strukturen des Marktes zu erwarten wäre. Vielmehr sind sozialrehabilitative Organisationen gefordert, die Perspektive der Nutzer stets aktiv zu evaluieren und zu berücksichtigen.

⁹³ Zitiert aus dem Roman *Alle Namen* des portugiesischen Schriftstellers JOSÉ SARAMAGO. Damit findet er ähnliche Worte für das Paradox der rationalen Entscheidung wie REINHARD SELTEN, den ORTMANN/SALZMANN folgendermaßen zitieren: „Decisions are not made, decisions emerge“ (ORTMANN/SALZMANN 2002: 206).

sichtigen. Zu untersuchen ist also auch immer, in welchem Maße diese Frage von Machtverteilung und Ermöglichung innerhalb der Organisation von den Akteuren umgesetzt wird. In der Beschreibung von Strategie als Ausdruck jeweils individueller Rationalität finden wir bei CROZIER/FRIEDBERG ein gutes Fundament für die Analyse dieser komplexen Zusammenhänge.

- Wie wir in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt haben, gibt es zudem keine naturgebene Definition dessen, was gute Qualität sozialer Arbeit ist. Vielmehr muss die Definition der Qualität stets auf *Verhandlungen* beruhen. Damit ist es auch für die Analyse solcher Prozesse erforderlich soziologische Theorien zu wählen, die Elemente von Verhandlungen und Relationen explizit berücksichtigen. In der Beschreibung von Macht als Bestandteil intransitiver Beziehung und von Organisationen als Manifestation jeweils nur temporär wirksamer Verhandlungsergebnisse in Spielen erkennen wir in den Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG ein adäquates Instrumentarium zur Untersuchung der Bedingungen und Wirkungen solcher Implementationsprozesse.
- Unsere Tätigkeit als Qualitätsmanager ist geprägt von der Erfahrung, dass Implementationsprozesse keine ausschließlich technischen Verfahren sind. Sie sind vielmehr geprägt von hohen Anforderungen an die Integration unterschiedlicher Interessen, Strategien und Perspektiven, die es zu beschreiben und verstehen gilt. Die Berücksichtigung begrenzter Rationalität und lokaler Begrenzung von Legitimität der Organisationsziele, die wir in den Ausführungen von CROZIER/FRIEDBERG finden, erscheinen uns in diesem Zusammenhang unverzichtbar.

3.1 Standortbestimmung

Im ersten und im zweiten Kapitel dieser Untersuchung werden die Anforderungen an Dritt-Sektor-Organisationen im Rahmen der sozialpolitischen Einbindung unter anderem als komplexes Zusammenspiel von Interessen beschrieben. Es zeigte sich, dass eine Analyse einzelner Ausschnitte nicht ohne Berücksichtigung der jeweiligen Wechselwirkungen möglich ist. Die Bestimmung dessen, was Dienstleistungs*qualität* ist, kann daher immer nur als Prozess verstanden werden, der zudem je nach Perspektive unterschiedlich eingeschätzt wird⁹⁴. Ein Träger sozialer Dienstleistungen muss daher über genügend Eigenkomplexität verfügen, um adäquat auf diese Form der Umweltkomplexität reagieren zu können, wenn er sich einerseits im Wettbewerb behaupten, andererseits aber seine Legitimität als Dritt-Sektor-Organisation nicht verlieren will⁹⁵.

⁹⁴ Zur Qualitätsdefinition aus der Sicht verschiedener Akteure (Heimbewohner, Angehörige, Mitarbeiter verschiedener Berufsgruppen und Funktionen, Management/Leitung, ehrenamtlicher Vorstand/Heimträger, Wohlfahrtsverbände, verschiedene Kostenträger) in der stationären Altenhilfe siehe auch KERN 2002: 28ff, der verschiedene Untersuchungsergebnisse zusammenfasst.

⁹⁵ Vgl. auch Ausführungen zum Begriff der subsidiären Solidarität in Kapitel 1.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Vermutung, dass durch die Implementierung von QM-Systemen Irritationen ausgelöst werden. Es stellt sich dann die Frage, wie sich die Irritation, die durch die Implementierung von Qualitätsmanagement-Systemen in Dritt-Sektor-Organisation ausgelöst wird, auf deren Strukturen und Relationen auswirkt. Untersucht werden kann dies einerseits in Form einer Strukturanalyse auf der Basis angeblich harter Fakten, wie sie in der klassischen Organisationstheorie Anwendung findet⁹⁶. Indikatoren wären dann die offiziellen, organisationalen Wissenspeicher, Informations- und Kommunikationskanäle, unter Zuhilfenahme von Aufbau- und Ablaufdiagrammen. Zu vermuten ist, dass hierbei vor allem die „Espoused Theories“ (ARGYRIS/SCHÖN in PROBST/BÜCHEL 1994: 23) zur Diskussion gestellt würden, und wenig über die ebenfalls handlungsrelevanten „theories-in-use“ (ARGYRIS/SCHÖN in PROBST/BÜCHEL 1994: 23) ausgesagt würde. Dabei erscheint es zunächst beliebig, ob die Untersuchung methodisch z.B. in Form einer Inhaltsanalyse durch Aktenstudium erfolgte, oder ob die Akteure zu den Strukturen ihrer Organisation befragt würden.

Viel entscheidender jedoch ist, welches *Bild* Organisationen als sozialen Systemen zugrunde gelegt wird. Die klassische Perspektive im Sinne eher deterministischer Organisationsmodelle wie Taylorismus oder situativer bzw. kontingenztheoretischer Ansätze⁹⁷ beruht auf der Sicht einer Organisation als trivialer Maschine⁹⁸:

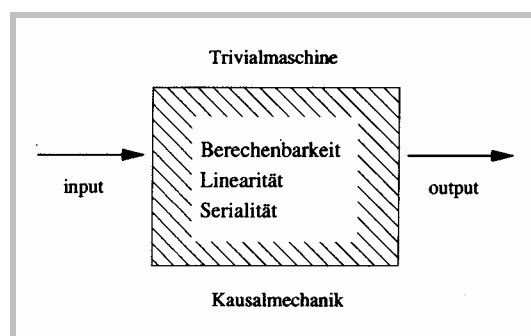


Abbildung 21: Trivialmaschine (vgl. WILLKE 1994: 33)

Nicht zuletzt auf der Grundlage unserer praktischen beruflichen Erfahrungen in Dritt-Sektor-Organisationen unterstellen wir demgegenüber in dieser Untersuchung, dass soziale Dienstleistungsorganisationen nicht in der Art einer trivialen Maschine funktio-

⁹⁶ Zu den Prämissen klassischer Organisationsmodelle vgl. FRIEDBERG 1995: 22 f; zu Kontingenztheoretischen Ansätzen in der Organisationstheorie mit ihrem statischen Verständnis von Organisation und ihrer Umwelt vgl. SCHERER 2002: 12f.

⁹⁷ Übersicht und kritische Bewertung zum Taylorismus vgl. KIESER 2002a: 65ff; zu Max Webers Analyse der Bürokratie vgl. KIESER 2002: 39ff; zum Situativen bzw. Kontingenztheoretischen Ansatz vgl. KIESER 2002b: 169ff; zur Kontingenztheoretischen Machtanalyse vgl. KÜPPER/FELSCH 2000: 137f. Kurze Übersicht zu den unterschiedlichen Modellen vgl. SCHULTE-ZURHAUSEN 1995: 5ff. Siehe auch unter dem Fokus der Arbeits-, Unternehmens-, Netzwerk- und Interessenorganisation MÜLLER-JENTSCH 2003. Unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung der Organisationsforschung STROTHOLZ/KÜHL 2002: 13ff.

⁹⁸ Zur Unterscheidung von Trivialsystemen und nicht-trivialen Systemen vgl. WILLKE 1994: 31f.

nieren, d.h. als komplexe Gebilde nicht ohne weiteres einfachen Kausalketten folgen. Wir legen ein komplexeres Bild zugrunde:

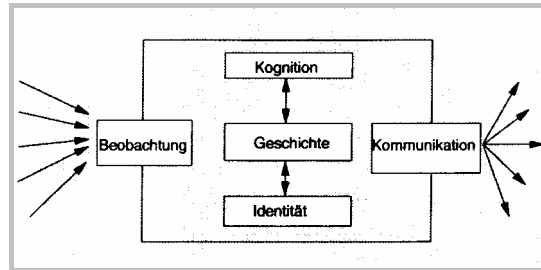


Abbildung 22: Nicht triviale Maschine (vgl. WILLKE 1994: 33)

Wenn „ein nicht-triviales System [...] den Beobachter – und vor allem denjenigen, der eine Intervention ansetzt – durch sein Verhalten sehr überraschen“ kann, weil ein solches System “in der Regel unerwartet, konter-intuitiv, nicht vorhersagbar und nicht determinierbar“ (WILLKE 1994: 31) reagiert, ergeben sich für jeden Organisationsentwickler – also auch Qualitätsmanager – Fragen nach den Konsequenzen dieser Erkenntnis. Handlungsbedarf sehen wir insbesondere dort, wo entweder implizit oder explizit in Teilen der Managementliteratur weiterhin suggeriert wird, dass Organisationsentwicklung gleich welcher Ausrichtung höchstens kompliziert, aber niemals komplex und unberechenbar sei⁹⁹, oder aber nichts geringeres als eine Revolution gefordert und versprochen wird, deren Wirksamkeit außer Frage stehe¹⁰⁰:

Im Unternehmen muß das Blut alter Organisationsstrukturen in Strömen fließen; anders entlockt man den mit Zeitschriften, Ratgebern und Büchern vollgekleisterten Managern heute kein müdes Lächeln mehr. Man muß schon wie die Re-engineering-Gurus [...] eine »Business Revolution« versprechen, in der kein Stein auf dem anderen bleibt, um noch Interesse zu wecken. (STEPHAN KÜHL 1995: 78)

Auch CROZIER/FRIEDBERG stellen kritisch fest, dass „ein Gutteil der Organisationstheorien [...] auf einer Art Naturalismus [fußt], demzufolge es allgemeine, universelle Ge-

⁹⁹ Zum Beispiel fasst NEUBERGER kritische Stimmen bezüglich einer Organisations-Entwicklungseuphorie zusammen. Im Zusammenhang mit der Analyse von Organisationsentwicklungsprozessen und -ansätzen bemerkt er: Organisationsentwicklungs-Praktiker „verheißen die gleichzeitige Erfüllung humaner und ökonomischer Ziele. Daß an dieses unwahrscheinliche Ergebnis geglaubt wird, ist vermutlich vor allem damit zu erklären, daß die Verbindung von Effizienz, Produktivität, Flexibilität, Problemlösefähigkeit einerseits mit Partizipation, Authentizität, Selbstverwirklichung und Gesundheit andererseits eine solch große Attraktivität besitzt, daß kritische Realitätsprüfung ausgeschaltet wird. Es besteht die Neigung kontrafaktisch zu glauben, was man sich wünscht.“ (NEUBERGER 1991: 258).

ORTMANN u.A. sehen eine Reduzierung der Unternehmung durch die Mikroökonomie „zur effizienten Input-Output-Maschine, die getrost als black box behandelt werden darf“ (ORTMANN u.A. 1990: 50). Deutlich wird dies u.E. z.B., wenn KRAEMER-FIEGER/SCHÖNHOFEN im Kontext der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen in Non-Profit-Organisationen davon ausgehen, dass durch die Ausarbeitung eines Qualitätsmanagement Handbuchs alle „unternehmensweiten Abläufe [...] klar geregelt und schriftlich fixiert und somit für jeden Mitarbeiter nachvollziehbar [sind, S.K.]. Durch klare Regelungen wird gesichert, daß die Prozesse immer unter den gleichen vorher festgelegten Bedingungen ablaufen“ (KRAEMER-FIEGER/SCHÖNHOFEN 1996: 61. Hervorhebung S.K.). Damit gehen sie implizit von einer trivialen Funktionsweise aus.

¹⁰⁰ Beispiele und Kritik vgl. u.a. STEFAN KÜHL 1995, 77ff.

setze gäbe, denen die Menschen gehorchen müssten, um Organisationen zu bilden und zu unterhalten“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 131). Wie wir sehen werden, widerlegen sie diesen Standpunkt nachhaltig¹⁰¹.

Für den Geschäftsführer einer sozialen Dienstleistungsorganisation jedoch kann das Versprechen schneller, effizienter und effektiver Veränderungsprozesse durch die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems sicher verlockender sein als die Aussage, dass „das Ordnungsprinzip hochkomplexer Systeme [...] nicht Ordnung, sondern die Kombination von Unordnung“ (WILLKE 1993: 16) sei. Die Frage, welche dieser Sichtweisen in der Organisationspraxis beliebter ist, kann durch diese Untersuchung nicht explizit beantwortet werden¹⁰². STEFAN KÜHL sieht diese Entwicklung durchaus nicht nur auf die Form von Bestsellern beschränkt. Auch in der Praxis gebe es viele Anhänger¹⁰³. Allerdings stehe

dem verbalen Enthusiasmus [...] ein überraschender Mangel an überzeugenden Erklärungsmodellen für die zur Zeit zu beobachtenden Entwicklungen gegenüber. Die Managementberater entwickeln zwar atemberaubende Organisationsvorschläge, leiden bei der Analyse der auftretenden Phänomene selbst jedoch unter ausgeprägter Kurzatmigkeit. (STEPHAN KÜHL 1995: 14)

Spätestens beim Versagen von Interventionsversuchen stellt sich jedoch für die Akteure die Frage nach einem Gegengewicht zur simplifizierenden „weltlichen Evangelisation“ (NEUBERGER 1991: 258) einer Organisationsentwicklungs-Euphorie. In einem Teil der neueren Managementliteratur wird inzwischen der Versuch deutlich, implizit oder explizit das Problem von Komplexität und Kontingenz nicht zu ignorieren, sondern es zu integrieren¹⁰⁴. Sichtbarer Unterschied ist die sich verlagernde Perspektive fort von einer

¹⁰¹ Sie tun das u.E. sehr differenziert, auch wenn STEFAN KÜHL feststellt, dass „selbst gestandene Sozialwissenschaftler, wie der Begründer der französischen Organisationssoziologie, Michel Crozier [...] in den Kanon der Begeisterung für die neuen Organisationsformen“ (STEPHAN KÜHL 1995: 80) einstimmen.

¹⁰² Hierzu verweisen wir beispielsweise auf die Untersuchungen von NIENHÜSER zur Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in Unternehmen (vgl. NIENHÜSER 1998) und vor allem auf KIESER, der sich unter der Fragestellung «Quo vadis Organisationstheorie» differenziert mit dem Verhältnis von Theorie und Praxis auseinandersetzt. „Theorien werden durch Kritik und Gegenkritik weiterentwickelt. Ein Wissenschaftler ist auch aufgerufen, stets seine eigenen Theorien zu kritisieren und über diese Kritik zu verbessern. Der Praktiker hingegen möchte, dass derjenige, der ihm Rat gibt, Gewissheit ausstrahlt“ (KIESER 1995: 350). Interessant in unserem Zusammenhang ist auch die folgende Einschätzung: „Für jede beliebige Lösung unter einer großen Menge möglicher Lösungen kann ein Praktiker, der diese Lösung präferiert, wissenschaftliche Unterstützung mobilisieren“ (KIESER 1995: 349). Letztlich gehe es darum, dass Organisationswissenschaft und -praxis ihre „Verschiedenheit akzeptieren und die Kommunikation untereinander pflegen!“ (KIESER 1995: 351).

ORTMANN/SALZMANN vermuten bei Managern die Tendenz zu einem „horror vacui“, welcher letztlich deshalb empfunden wird, weil die Notwendigkeit rationaler Entscheidungen mit deren Unmöglichkeit einhergeht (ORTMANN/SALZMANN 2002: 205) was u.a. durch den Wandel des Bewusstseins auf dem Weg von der Planung bis zur Umsetzung der Entscheidung bedingt ist (ORTMANN/SALZMANN 2002: 214). Dies habe zur Folge, dass “all the consultants, management gurus, strategists, and strategic management theorists have to cope with this difficulty, some of them taking the role of parasites living on the *horror vacui* of managers – on the dread of this very emptiness and the desire to get it filled, be it by precise, tailor-made concepts, be it by management fads supposedly easy to copy, or just by sexy slogans.” (ORTMANN/SALZMANN 2002: 214)

¹⁰³ Als Beispiele werden mehrere große Automobilhersteller genannt (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 14).

¹⁰⁴ Vgl. auch Kapitel 2.1.3 zum St. Galler Managementkonzept.

detaillierten Beschreibung von Linien und idealtypischen Abläufen innerhalb von Organisationen hin zu einer „Ganzheitlichkeit der Betrachtung“ (GOMEZ/ZIMMERMANN 1993: 20), die neben normativen, strategischen und operativen Dimensionen auch den permanenten Wandel von Organisationen berücksichtigt.

Entsprechend gelangen zunehmend Verfahren der strategischen Entscheidungsvorbereitung zum Einsatz, die komplexitätsbejahend sind, qualitative Aspekte mit einbeziehen und dialektische Prozesse fördern. (STEINLE/EGGERS/AHLERS 1995: 16)

Im Vordergrund der Organisationstheorie, aber auch der Managementlehre steht dann nicht mehr so sehr eine ‚management by‘-Philosophie im Sinne einer erlernbaren Technik oder eines One-best-way¹⁰⁵, sondern die Sensibilisierung für Zusammenhänge des organisationalen Lernens und eines sich ständig entwickelnden „systemischen Reifegrades“ (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 93). Nicht mehr nur *ein* klar umrissenes Ziel, sondern die ständige Bewegung in einem Spannungsfeld „zwischen Bewahrung und Wandel, zwischen stabilisierender und entwicklungsfähiger Organisation“ (GOMEZ/ZIMMERMANN 1993: 237)¹⁰⁶ ist Gegenstand von Handlung und Beobachtung.

Während der Auslöser für den beobachtbaren Wandel im Bereich des Marktes in einer gestiegenen Komplexität z.B. durch Globalisierung und Progression technischer Entwicklungen gesehen wird (vgl. u.a. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 6f), sind es im Bereich des Dritten Sektors insbesondere der Innovationsdruck durch Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen¹⁰⁷, aber auch die u.a. von PANKOKE beschriebene, zunehmende Infragestellung der alten, konsensbildenden Werte wie Ehre und die damit einhergehende Sinnfrage.

Soziale Wirklichkeit verliert ihre fraglose Objektivität des Gestandenen und Gewachsenen und wird uns bewußt als das künstliche und kunstvolle Produkt subjektiver und damit auch intersubjektiver Definitions- und Konstruktionsprozesse. (PANKOKE 1995c: 74)

Auch hier ergeben sich Konsequenzen für die Akteure in den Organisationen, indem sie lernen müssen, „daß die Bearbeitung sozialer Problemlösung als ‚Prozeß‘ zu steuern ist und der professionelle Bearbeiter sich als »Konstrukteur« künstlicher Wirklichkeit beobachten und verantworten muß“ (PANKOKE 1995c: 74). Die Richtung ist auch hier durch Reflexivität im Sinne einer „Wechselwirkung von *Systembeobachtung* und *Selbstbeobachtung*“ (PANKOKE 1995c: 75) und nicht durch einfache Handlungsanweisungen bestimmt.

¹⁰⁵ Vgl. Kapitel 3.2.

¹⁰⁶ Auch GOMEZ/ZIMMERMANN verfolgen diesen Ansatz nicht konsequent. Sie postulieren letztlich deterministische Ursache-Wirkungsketten, wenn sie in diesem Zusammenhang raten: „Die Vermeidung von Wachstumskrisen wird dann erreicht, wenn die Soll-Organisationsprofile der betreffenden Phase konsequent umgesetzt werden.“ (GOMEZ/ZIMMERMANN 1993: 237). Sie beziehen sich dabei auf ein Modell zur Bestimmung von Organisationsprofilen, das zwischen flexiblen Strukturen in einer Pionierphase und rigiderer und technokratischer werdenden Strukturen im Verlaufe der weiteren Entwicklung des Unternehmens unterscheidet.

¹⁰⁷ Vgl. Kap. 1 dieser Arbeit.

Die Steuerung innerhalb der Organisation erfordert also einerseits auf der *Ebene der Akteure* eine erhöhte Reflexivität, erfassbar an einer Kommunikation über deren je verschiedenen Wahrnehmungen. Soll diese Reflexivität nicht zum Selbstzweck werden, bedarf es andererseits einer Begrenzung durch Rationalität im Sinne gültiger Spielregeln und gemeinsamer Zieldefinitionen, womit die *Ebene der Organisationsstrukturen* angesprochen ist. Die Folge des gestiegenen Bewusstseins für die komplexen Zusammenhänge in Organisationen ist die Suche nach geeigneten Managementkonzepten, die eine angemessene Eigenkomplexität mitbringen. Auch Qualitätsmanagement-Systeme sind ein solcher Steuerungsversuch.

Für die Untersuchung eines solchen Gegenstandes ist sowohl der Blick auf die Handlungen der Akteure als auch auf die Strukturen erforderlich. Aus diesem Grund werden wir im Folgenden unseren Fokus durch die Einnahme einer mikropolitischen Perspektive eingrenzen und – wie wir meinen – auch schärfen. U.E. machen Ansätze, welche mikropolitische Prozesse berücksichtigen, Komplexität, Kontingenz und damit die Instabilität von Prozessgestaltung innerhalb der Organisation in besonderer Weise deutlich, indem sie die Vielfalt an unterschiedlichen (Macht-)Interessen hervorheben und das organisationale Geschehen als Zusammenspiel von Akteuren oder Teilsysteme beschreiben, in dem „lediglich Korridore des Handelns“ (NEUBERGER 1995:1) festgelegt sind. Gleichzeitig wird mit solchen Ansätzen die Rekursivität von Handlung und Struktur deutlich. Mit mikropolitischem Handeln wird ein Phänomen beschrieben, das vielleicht deshalb in Theorie und Praxis oft übersehen wird, weil es so alltäglich ist.

Über diesen organisationssoziologischen Perspektivenwechsel hinaus ist es die Terminologie der Spielmetapher, die eine mikropolitische Fokussierung bei der Untersuchung von Implementationsprozessen nahe legt. Dabei wollen wir uns schwerpunktmäßig mit dem Vorschlag der Fokussierung von „Zwängen kollektiven Handelns“ in sozialen Systemen von CROZIER/FRIEDBERG und der Fortschreibung durch ORTMANN auseinandersetzen. In der Betonung der Wechselwirkung von strategischer Handlung der Akteure einerseits und der Entstehung von Organisationsstrukturen andererseits sehen wir eine praxisnahe und praxisrelevante Vorgehensweise.

Im dritten Kapitel soll nun zunächst die mikropolitische Perspektive in der Vielfalt organisationstheoretischer Ansätze dargestellt werden. Anschließend nähern wir uns mit NEUBERGER dem *Begriff* ‚Mikropolitik‘ und seinen Ausprägungen. Nach einer Auseinandersetzung mit der strategischen Analyse als Theorie und Methode nach CROZIER/FRIEDBERG bzw. ORTMANN berücksichtigen wir schließlich Überschneidungen zu neuen Organisationsmodellen am Beispiel des organisationalen Lernens und bewerten abschließend die Praxisrelevanz mikropolitischer Analyse anhand von Forschungsergebnissen zu Aspekten mikropolitischen Handelns anderer Felder. Am Ende des Kapitels werden aus all diesen Überlegungen Forschungshypothesen erstellt, die als Grundlage für die Erstellung eines Interviewleitfadens dienen sollen.

Der Hinweis sei gestattet, dass die Entscheidung für die mikropolitische, also auf den Zusammenhang von Macht, Politik, Strategie und Organisation gerichtete Perspektive,

auf persönlichen Erfahrungen im organisationalen Kontext beruht. Diese Erfahrungen haben uns mit einer Skepsis gegenüber Ansätzen des One-best-way versehen, auch wenn sie im Gewand moderner, z.B. systemtheoretisch beeinflusster Erkenntnis daherkommen¹⁰⁸. Diese Skepsis ist nicht mit einer generellen Ablehnung solcher Ansätze gleichzusetzen, die die Komplexität der Steuerung aufgreifen und zu systematisieren versuchen, im Gegenteil. Im Rahmen unserer Tätigkeit als Qualitätsmanager setzen wir uns täglich mit der systemischen Perspektive – durchaus gewinnbringend – auseinander¹⁰⁹.

Unsere berufliche Tätigkeit in Organisationen des Dritten Sektors hat uns aber auch mit der Begrenztheit der Rationalität des Handelns der Akteure¹¹⁰ – uns selbst als Qualitätsmanager einbegriffen – vertraut gemacht sowie mit nebeneinander existierenden Grundtendenzen im Sinne MINTZBERGS, die auf ein unvermeidliches und auch erforderliches Nebeneinander von Regel und Ausnahme hinauslaufen und in Abbildung 3 anschaulich dargestellt werden¹¹¹.

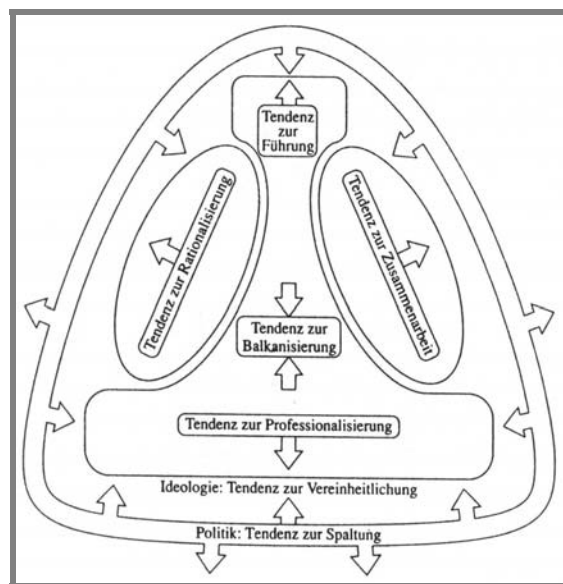


Abbildung 23: Grundtendenzen einer Organisation¹¹² (vgl. MINTZBERG 1991:121)

¹⁰⁸ Auch das erwähnte St. Galler Management Konzept beinhaltet bei aller Differenzierung Determinismen im Sinne kontingenztheoretischer Ansätze und beachtet den Akteur mit seinem Bedürfnis nach Macht und Autonomie nicht in dem Umfang, wie dies mikropolitische Ansätze tun. (vgl. GOMEZ/ZIMMERMANN 1994; vgl. auch Fußnote 106).

¹⁰⁹ Vgl. ebenso KÜHL/SCHMIDT 1996.

¹¹⁰ Im Sinne SIMONS, vgl. Kapitel 3.4.1.

¹¹¹ CROZIER/FRIEDBERG schlagen beispielsweise vor, die Leitung großer Konzerne unter der Perspektive des „Spiels der Ausnahme“ zu betrachten: „Im Gegensatz zu den klassischen Organisationstheorien und zu den Bemühungen von Rationalisatoren à la Mc Kinsey, ist nämlich zu vermuten, daß diese großen Organisationen an der Spitze in einer Weise reguliert werden, die von der Regulierungsweise der Unternehmen, aus denen sie bestehen, total verschieden ist, und daß der Erfolg auf dieser Ebene von der intuitiven, geschickten Benutzung des zweiten Spiels der Ausnahme von der Regel abhängt.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 175)

¹¹² Der Begriff „Balkanisierung“ wird verwendet im Sinne von Zersplitterung.

Eine Organisationsanalyse, die den Aspekt der Macht und des Strebens nach Autonomie außer Acht lässt, kann unseres Erachtens nur unvollständig sein. Wir werden diese Sichtweise bei der Zusammenfassung des CROZIER/FRIEDBERG'schen Ansatzes und bei der Generierung unserer Thesen weiter verdeutlichen.

3.2 Abkehr vom One-best-way-Denken?

*Keine einzige Organisation, sei sie auch noch so „utilitär“, kann es sich leisten, auf den Enthusiasmus und den Einsatz ihrer Mitglieder zu verzichten, wie es uns die Auswüchse des Taylorismus und die Wiederentdeckung der „Unternehmenskultur“ im Laufe der letzten zehn oder fünfzehn Jahre zu verstehen gegeben haben.
(FRIEDBERG 1995:6f)*

Qualitätsmanagement ist ein Steuerungsinstrument¹¹³. Eine Beurteilung, ob die intendierte Steuerungsleistung *erwartungsgemäß* wirkt, ist u.E. nur perspektivisch möglich. Je nachdem, ob das System durch einen akkreditierten Zertifizierer¹¹⁴ auditiert oder im Rahmen einer empirischen Forschung untersucht wird, wie es in der vorliegenden Arbeit geschieht, werden die Ergebnisse voneinander abweichen. Und selbst bei wissenschaftlichen Untersuchungen ergeben sich erwartungsgemäß enorme Ergebnisunterschiede aufgrund dessen, dass Forschungsarbeiten eng verbunden sind mit einem zugrunde liegenden Forschungsinteresse, mit einer ganz bestimmten Fachdisziplin und einem dort dominierenden Paradigma. Zum disziplinären Kontext der Organisationstheorie sei auf folgende Abbildung hingewiesen:



Abbildung 24: Vielschichtigkeit möglicher Perspektiven der Organisationsanalyse (vgl. WALTHER-BUSCH in BOGUMIL/SCHMID 2001: 23)

Abgesehen davon kommen die beteiligten Akteure selbst innerhalb einer Organisation nicht immer zu einem einheitlichen Bild, wie noch zu zeigen sein wird. Vor einigen

¹¹³ Vgl. Kapitel 2 der vorliegenden Untersuchung.

¹¹⁴ Beispielsweise nach den Spielregeln der DIN EN ISO 9001.

Jahren wäre die Beurteilung der Wirksamkeit eines Qualitätsmanagement-Systems insofern einfacher gewesen, als die organisationstheoretischen Parameter des Taylorismus oder des situativen Ansatzes überschaubarer schienen. Vermutlich hätte es im Sinne des vorherrschenden Zeitgeistes gereicht, ein System daran zu messen, ob es die potentiellen technisch-ökonomischen (Umwelt-)Forderungen ausreichend impliziert und damit die Effizienz der Adaption an diesen Umweltaforderungen überprüfbar macht. Jede Störung bei der Umsetzung des Qualitätsmanagement-Systems wäre dann leicht auf dysfunktionales Verhalten der Akteure zurückzuführen gewesen. So einfach scheint der Fall mittlerweile nicht mehr zu liegen. Die Paradigmen innerhalb der Organisationstheorie haben sich gewandelt.

Im Kontext einer Wandelungsthematik, die sich zunehmend mit Komplexität und Kontingenz befasst, gibt es in der Organisationstheorie – speziell der Industrie- und Organisationssoziologie – eine Reihe von Beschreibungen und Analysen, die sich mit Entwicklungstendenzen in Organisationen auseinandersetzen. Im Folgenden wird dieses Thema als ausreichend diskutiert vorausgesetzt und nur kurz zusammengefasst¹¹⁵. Im Anschluss daran sollen die Grenzen des vermeintlich neuen Denkens in der Management- und Organisationstheorie, das sich in der Forderung nach flachen Hierarchien und Selbstorganisation formuliert, aufgezeigt werden. Der Hinweis auf die „Tücken der flachen Hierarchien“ (STEPHAN KÜHL 1995) macht u.E. deutlich, wie notwendig die Untersuchung mikropolitischer Prozesse ist gegenüber einer Reflexion der bekannten Defizite einer tayloristischen Organisationsführung.

3.2.1 Paradigmenwechsel in der Organisationstheorie

Ein Überblick über die neuere Entwicklung in der Organisationssoziologie lässt sich mit den folgenden *beiden Beobachtungen* von ORTMANN und STRODTOLZ/KÜHL komprimiert darstellen¹¹⁶. ORTMANN charakterisiert den *Ausgangspunkt* der Entwicklung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre folgendermaßen:

1964, als ich nach Berlin ging, um dort Betriebswirtschaftslehre zu studieren, schien die Welt noch in Ordnung. Mein Fach übte sich in der Kunst des Optimierens, und unser Glaube daran wurde befestigt durch unwiderstehliche, durch paradigmatische Erzählungen. Adam Smith' Stecknadelbeispiel, Frederick Winston Taylors Roheisenverlader Schmidt, Henry Fords Fließband standen für die schier unbezweifelbare, universelle ökonomische Überlegenheit von Arbeitsteilung und Massenproduktion, und wenn die alten Geschichten für uns etwas Vorsintflutliches hatten, dann wurden wir doch soeben in den modernen Methoden der Optimierung unterwiesen. (Ortmann 1995: 9; Hervorhebung im Original).

¹¹⁵ Vgl. auch Kapitel 2.1.2 dieser Arbeit zur Entwicklung des Managementbegriffs.

¹¹⁶ Übersichten finden sich beispielsweise bei ORTMANN mit dem Schwerpunkt der Entwicklung in der Betriebswirtschaftslehre (vgl. ORTMANN 1995: 8ff), bei SCHULTE-ZURHAUSEN mit einer klassischen Zusammenstellung von Definitionen und Steuerungsinstrumenten (vgl. SCHULTE-ZURHAUSEN 1995), bei TÜRK mit einer Übersicht über Hauptwerke der Organisationstheorie (vgl. TÜRK 2000), bei BOGUMIL/SCHMID mit Reflexionen zur ‚Entdeckung‘ politischer Prozesse in Organisationen (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 33ff) und bei STRODTOLZ/KÜHL mit Blick auf die Entwicklung der Organisationsforschung (vgl. STRODTOLZ/KÜHL 2002). Die Entwicklung

Diesen Glauben an die Optimierbarkeit, die kaum Zweifel an der Steuerbarkeit von Prozessen aufkommen ließ, sehen STRODTOLZ/KÜHL durch die zunehmende Kritik am zweckrationalen Modell – unter anderem mit Bezug auf SIMON, MARCH, LUHMANN und CROZIER/FRIEDBERG – erschüttert. Die Diskussionen zur Human-Relations-Bewegung, zur Unternehmenskultur und zu (mikro-) politischen Prozessen in Organisationen stellten die zuvor übersichtliche Welt auf den Kopf, so dass sich der *aktuelle Stand* folgendermaßen beschreiben lässt:

Allen diesen Konzepten und Forschungsansätzen ist gemein, dass sie die strenge Fokussierung auf zweckorientierte Formaldarstellungen der Organisation (wie Organigramme, schriftlich niedergelegte Regeln, formalisierte Befehlswege) überwinden. Die Organisationswissenschaft nimmt neben dem formalisierten und regelhaften Organisationsgeschehen zunehmend auch Strukturen und Erscheinungen in den Blick, die unbeabsichtigt entstehen und dementsprechend schwer zu korrigieren bzw. zielgenau zu gestalten sind. (STRODTOLZ/ KÜHL 2002: 15f).

In sehr umfassender Weise wird dieser Wandel bei KIESER beschrieben und kritisch diskutiert (vgl. KIESER 2002¹¹⁷). Besondere Beachtung findet die Diskussion der situativen, kontingenztheoretischen Ansätze. Übereinstimmend mit der Kritik, die bereits CROZIER/FRIEDBERG an diesem Ansatz formulierten, stellt KIESER fest, dass der Situative Ansatz nicht zuletzt die Ausübung von Herrschaft in Organisationen verschleiert:

Indem der Situative Ansatz die Ausübung von Herrschaft nicht problematisiert, legitimiert er sie: Organisationsstrukturen werden ausschließlich als funktionale Erfordernisse der Situation interpretiert. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß Teile der Organisationsstruktur nicht durch die Situation bedingt, sondern auf das Bestreben des Managements nach Herrschaftssicherung zurückzuführen sind. Prinzipien der Organisationsgestaltung sind immer auch ideologisch und, [...] Ideologien der Organisationsgestaltung [bestätigen sich, S.K.] in dem Maße selbst, in dem sich Organisationsstrukturen manifestieren. (KIESER 2002b:189; Hervorhebung im Original).

Auch RIEGRAF stellt fest, dass sich das Erkenntnisinteresse der Industrie- und Organisationssoziologie gewandelt habe und zunehmend die spezifischen sozialen und politischen Spannungsfelder sowie Handlungs- und Gestaltungsspielräume in Betrieben fokussiere (vgl. RIEGRAF 1996: 21). Speziell in der Industriesoziologie habe die vorherrschende Vorstellung eines deterministischen Zusammenhangs von neuer Technologie und Wettbewerb einerseits und der Notwendigkeit von Umstrukturierungen in Organisationen andererseits nicht belegt werden können. Entscheidungen in Unternehmen könnten nicht länger als zwangsläufige Anpassungsprozesse an ökonomische und technologische Zwänge gesehen werden. Das Interesse sei daher inzwischen eher „auf das spezifische Sozialgefüge von Unternehmen und auf organisationspolitische Aushandlungs-, Kompromissbildungs- und Entscheidungsprozesse gerichtet“ (RIEGRAF 1996: 22). In der Organisationssoziologie sei insbesondere eine Abkehr von kontingenztheoretischen Theorien zu erkennen, und es steige das Interesse an der Fokussierung der sozialen und politischen Spannungsfelder in Organisationen. Die einseitig technikdeterminis-

¹¹⁷ Beginnend mit MAX WEBERS Analyse der Bürokratie und dem Scientific Management TAYLORS wird in diesem Sammelband ein Bogen geschlagen zur Human-Relations-Bewegung, zur verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie bis hin zu konstruktivistischen Ansätzen und der Theorie der Strukturierung von GIDDENS.

tische Verkürzung weiche einer differenzierteren, multikausalen Interpretation, und ihre Abhängigkeit von den jeweils spezifischen Entscheidungsprozessen werde deutlicher gesehen (vgl. RIEGRAF 1996: 22).

Mit Rückgriff auf AICHHOLZER/FLECKER/SCHIENSTOCK fasst RIEGRAF drei wichtige Punkte zusammen, die den Wandel in der Organisationssoziologie, d.h. die Loslösung von der Vorstellung, dass Organisationen zweckrationaler Logik folgen, charakterisieren, (vgl. RIEGRAF 1996: 25):

1. die zunehmende Wahrnehmung von widersprüchlichen Anforderungen, von Entscheidungsunsicherheiten und begrenzter Rationalität;
2. die Erkenntnis der Nicht-Determiniertheit von Organisationsstrukturen und Arbeitsprozessen, d.h. ihrer relativen Unabhängigkeit von ökonomisch-technischen Bedingungen;
3. die zentrale Rolle, die Machtbeziehungen und Konflikt- bzw. Konsensstrukturen inzwischen für das Verständnis organisationaler Strukturen und Dynamiken spielen.

Überzeugungsarbeit in Bezug auf die Notwendigkeit der Abkehr vom One-best-way in der Organisationssoziologie leisten zu wollen, würde inzwischen bedeuten, Eulen nach Athen zu tragen. Auch in der Management*literatur* wurde und wird dieser Wandel durchaus in ernstzunehmender Form aufgegriffen¹¹⁸. Doch trotz des Endes des tayloristischen Siegeszuges sieht STEFAN KÜHL die Notwendigkeit zu mehr Bescheidenheit in der Debatte um posttayloristische und postbürokratische Formen der Organisation: „Statt der bei vielen Managern beliebten Ausrufezeichen hinter den Rezepten für die Gestaltung neuer Organisationsformen wären nicht selten Fragezeichen angebracht“ (STEPHAN KÜHL 1995: 151).

Die Frage, ob sich die Spuren eines posttayloristischen Denkens auch in der Organisations*praxis* wiederfinden lassen, lässt sich nicht mit der gleichen Klarheit beantworten, da hier ambivalente Tendenzen zu sehen sind: Der Wunsch von Akteuren nach klaren Hinweisen für ein situativ richtiges Verhalten einerseits geht andererseits – zumindest implizit – einher mit dem Eingeständnis, dass Entscheidungen des Qualitätsmanagements komplex und kontingent sind, sowie mit einer Beunruhigung der Akteure durch drohende Verschiebungen bestehender Machtkonstellationen. Von der Entwicklung in der Organisations*theorie* auf eine Umsetzung dieses Wissens in der *Praxis* zu schließen, wäre daher fahrlässig. ORTMANN stellt fest, dass sich die Kritik am One-best-way-Denken zwar durch das ganze 20. Jahrhundert zog. „Aber die Windmühlenflügel des Ökonomismus drehen sich noch, und die moderne Ökonomie hat noch jeden, der ihr mit Einwänden kommt, zum Ritter der traurigen Gestalt geschlagen“ (ORTMANN 1995: 12).

¹¹⁸ Vgl. beispielsweise den bereits erwähnten St. Galler Management-Ansatz, SENGE 1996 und AHLEMEYER/KÖNIGSWIESER 1998.

Es ist insbesondere im Zusammenhang mit Implementationsprozessen zu vermuten, dass sich die Wahrnehmung komplexer Zusammenhänge und kontingenter Entwicklungsmöglichkeiten in einem Wunsch nach einfachen und überschaubaren Lösungen manifestiert¹¹⁹.

3.2.2 Die Tücken flacher Hierarchien: Eine Kritik der Selbststeuerungseuphorie

*Mit Konzepten wie Lean Management, Reengineering oder fraktale Fabrik wird häufig eine Schlüssigkeit und Problemlosigkeit neuer Unternehmensformen vorgespielt, die sich in der alltäglichen Praxis wirtschaftlichen Handelns nicht wiederfinden läßt.
(STEPHAN KÜHL 1995: 11)*

Während wir oben auf die klaren Wandlungstendenzen in der *Organisationstheorie* hingewiesen haben, müssen wir in Bezug auf die Eindeutigkeit der Schlussfolgerung und der Präferenzen in der *Praxis* und in der *Managementliteratur* Zweifel anmelden.

Erstens: Während in der vereinfachenden Logik eines Scientific Managements¹²⁰ sowie im Sog des Effizienzdenkens der Mensch mit seinen Bedürfnissen nach Autonomie und Wertschätzung im toten Winkel verschwunden war, scheint inzwischen die Rolle von Struktur und Strukturierung wieder ans Tageslicht geholt werden zu müssen. RIEGRAF beispielsweise sieht die Gefahr einer Überschätzung der Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Akteure in Organisationen (RIEGRAF 1996: 24), und auch ORTMANN u. A. warnen vor der Gefahr einer Interpretation des Ansatzes von CROZIER/FRIEDBERG als einer „Soziologie der Freiheit“ (ORTMANN u. A. 1990: 6).

Wohl werden wir mit Crozier und Friedberg immer wieder die hohe Kontingenz betrieblicher Entscheidungen herausstellen. Den one best way gibt es meist nicht. [...] Und tatsächlich ist sie [die Kontingenz, S.K.] der logische Ort der Freiheit der Akteure. Die Betonung aber liegt auf ‚logisch‘. Wie groß die Freiheit praktisch ist, ist wiederum eine empirische Frage. Tatsächlich demonstriert eine mikropolitische Analyse gerade, wie sehr theoretische Freiräume durch Machtstrukturen und -strategien zugestellt werden. (ORTMANN u. A. 1990: 6)

Zweitens: Wenn HENRY MINTZBERG eines seiner Bücher „für diejenigen geschrieben [hat], die ihr öffentliches Leben mit Organisationen verbringen und sich in ihrem privaten Leben davon erholen“ (MINTZBERG 1991: 5, Hervorhebungen nicht übernommen), spitzt er lediglich ironisch zu, was bereits CROZIER/FRIEDBERG feststellten: Dass Organisationen keinesfalls natürliche, einer zwingenden Logik folgende Gebilde sind. Sie sind vielmehr relativ sensible soziale Gebilde, die stets vor Zentrifugalkräften zu schützen sind, von der Politik ihrer Mitglieder geprägt werden und daher mitunter anstrengend sein können (vgl. FRIEDBERG 1992: 39ff).

¹¹⁹ Vgl. Fußnote 102 in dieser Arbeit.

¹²⁰ Vgl. Kapitel 2.3.1 in dieser Arbeit.

Wie gezeigt, hat sich diese Erkenntnis in der *Organisationstheorie* weitgehend durchgesetzt. Mitunter entsteht aber der Eindruck, dass sich durch die Hintertür ein neuer One-best-way einzuschleichen droht, nämlich dann, wenn die Entdeckung der ‚human resources‘ und ‚human relations‘ und deren *strukturelle Berücksichtigung* durch postbürokratische Organisationsformen mit der *Beseitigung* von Komplexität gleichgesetzt wird. Kurz gesagt: Wenn flache Hierarchien und Selbststeuerung in der Hoffnung eingesetzt werden, mikropolitischen Verhalten zu neutralisieren.

In den Arbeiten von STEFAN KÜHL¹²¹ sehen wir eine beachtliche Hürde auf dem Weg zur Trivialisierung der an sich wichtigen und richtigen Erkenntnis der Komplexität intra- und interorganisationaler sozialer Dynamik. Er sieht Organisationen, die mit den o.g. neuen Unternehmensformen arbeiten, einem dreifachen Dilemma ausgesetzt (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 11; 80ff):

1. *Flexibilitätsdilemma*: Die Organisation läuft Gefahr, ihren inneren Zusammenhalt durch eine angestrebte Grenzenlosigkeit nach innen und außen zu verlieren. Ein klares Bild des Unternehmens geht den Mitarbeitern verloren.
2. *Politisierungsdilemma*: Die Orientierung an Innovation und Wandel schafft Unsicherheitszonen mit der Gefahr einer „Dauerpolitisierung“ (STEPHAN KÜHL 1995: 11).
3. *Komplexitätsdilemma*: Unternehmen versuchen wachsender Komplexität durch Vereinfachungsstrategien zu begegnen, was nur zu weiter wachsender Komplexität führt.

Das *Flexibilitätsdilemma* postbürokratischer Organisationen ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit wenig überraschend¹²². Es trifft mit Kernaussagen von CROZIER/FRIEDBERG und ORTMANN zusammen, die Organisationen als künstliche Gebilde beschreiben, die durch die begrenzte Rationalität ihrer Mitglieder und die Tendenz zu lokalen Handlungslogiken ständig von Auflösung bedroht sind (vgl. FRIEDBERG 1992: 39; CROZIER/FRIEDBERG 1993: 7ff), und zwar nicht erst seit der „Entdeckung“ der postbürokratischen Organisation. STEFAN KÜHL geht daher zu Recht davon aus, dass diese „Misere“ (STEPHAN KÜHL 1995: 86) nicht nur solche Organisationen betrifft, die eine vollkommene Wandlungsfähigkeit anstreben¹²³. Allerdings macht das Dilemma postbürokratischer Organisationen diesen Umstand besonders deutlich.

¹²¹ Insbesondere STEPHAN KÜHL 1995, 2001, 2001a, 2002.

¹²² Vgl. Kapitel 3.4 in dieser Arbeit.

¹²³ STEPHAN KÜHL betont dabei, dass es in der Einschätzung von Organisationen als stets in ihrer Existenz bedrohten Gebilden durchaus Übereinstimmung zwischen einer handlungsfokussierenden Theorie à la CROZIER/FRIEDBERG und der Systemtheorie im Sinne LUHMANNs gebe (STEPHAN KÜHL 1995: 164, Fußnote 2).

Das Flexibilitätsdilemma postbürokratischer Organisationen besteht darin, daß es angesichts der technischen Umwälzungen und rasanten Marktveränderungen kein Zurück zum rein stabilitätsorientierten Unternehmen gibt, aber eine zunehmende Flexibilitätsorientierung das Unternehmen buchstäblich an den Rand seiner Existenzfähigkeit treibt. (STEPHAN KÜHL 1995: 89)

Hier treffen die jedem sozialen System immanenten Tendenzen zur Instabilität und Zentrifugalkräfte mit Umwelтанforderungen zusammen, die ein Gegensteuern durch ‚bewährte‘ Formen der Stabilisierung verhindern. Wir erinnern an dieser Stelle daran, dass auch Qualitätsmanagement-Systeme Instrumente sind, die mehr oder minder explizit solche widersprüchlichen Anforderungen stellen. Die DIN EN ISO 9001 beispielsweise versucht den Spagat zwischen Stabilität und Flexibilität zu schaffen, indem sie einerseits Forderungen nach Stabilisierung durch die Fixierung von Prozessabläufen in Verfahrensanweisungen formuliert und gleichzeitig explizit eine ständige Orientierung an wechselnden Kundenanforderungen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess verlangt. Beides wird nebeneinander gestellt und dabei implizit postuliert, dass sich das eine auf das andere positiv auswirkt (vgl. DIN 2000a)¹²⁴. Unter Rückgriff auf systemtheoretische Sichtweisen erinnert STEFAN KÜHL zudem daran, dass die Grenze zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt durch Sinn¹²⁵ als Selektionskriterium gezogen wird, wobei aber Sinn veränderbar ist und durch veränderte Umweltbedingungen auch verändert wird¹²⁶.

Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen wird das Problem des *Komplexitätsdilemmas* akut, wenn an die Beschreibung und Festlegung komplexer Abläufe die Hoffnung auf gleichzeitige Vereinfachung geknüpft wird, während aber tatsächlich ein Instrument eingeführt wird, *dessen Implementationsprozess selbst* mit komplexen Begleiterscheinungen einhergehen kann.

Komplexität wird, so STEFAN KÜHL, im Zusammenhang mit der Steuerung von Organisationen mit einem bösartigen und zu bekämpfendem Feind gleichgesetzt.

Organisationsberater unterschiedlichster Couleur empfehlen, diesem organisatorisch-strukturellen Ungeheuer möglichst schnell den Garaus zu machen. [...] Den Unternehmen wird empfohlen, sich durch Simplifizierungskampagnen wenigstens von den prominentesten ‚Komplexitätstreibern‘ – der hochgradig arbeitsteiligen Organisation, der zu großen Produktpalette und der überzogenen Automatisierung – freizumachen. (STEPHAN KÜHL 1995: 105)

Taylorismus und Bürokratie erhalten in dieser Argumentation die Rolle von Komplexitätstreibern, Produktionsformen wie Lean Management dagegen werden als sinnvolle Vereinfachungsstrategie gepriesen. Auch ORTMANN u. A. warnen in ihrer mikropolitischen Untersuchung zur Informatisierung vor der Gefahr einer neuen Form der Vereinfachung. Hinweise auf Kontingenz, fehlende Determinismen und mikropolitische Spiel-

¹²⁴ Vgl. Kapitel 2 dieser Arbeit.

¹²⁵ STEFAN KÜHL versteht Sinn mit LUHMANN als „zentrale Ordnungsform menschlichen Erlebens, die Prämissen setzt für Prozesse der Informationsverarbeitung und bewußten Erlebnisverarbeitung“ (STEPHAN KÜHL 1995: 165).

¹²⁶ Bei der Beschreibung der Entwicklung des Dritten Sektors in Kapitel 1.3 haben wir auf solche Verschiebungen hingewiesen.

räume würden teilweise als Schlagworte verwendet, „die ihr Recht in Zeiten grassierender Determinismen aller Schattierungen allemal hatten, [..., denen aber] heute schon wieder energische Korrektive an die Seite gestellt werden“ (ORTMANN u. A. 1990: 65) müssen¹²⁷. Mit dieser Einschätzung zeigen ORTMANN u. A., dass es mit einer bloßen Polarisierung zwischen Trivialisierung und Anerkennung der Komplexität von Prozessen in Organisationen nicht getan ist. Zumindest nicht in der Form, dass überall dort, wo von Strukturen oder Hierarchie die Rede ist, gleich der Verdacht einer unerlaubten Simplifizierung angebracht ist. Eine Trivialisierung kann eben auch darin liegen, die Wirkung kausaler Zusammenhänge zu übersehen.

Tatsächlich liegt die Stärke mikropolitische Betrachtungen gerade in der Verdeutlichung der Zusammenhänge zwischen dem machtorientierten Handeln der Akteure und den daraus entstehenden strukturellen Merkmalen. ORTMANN u. A. bedienen sich daher des Begriffes des ‚Entscheidungskorridors‘, mit dem insbesondere „strukturelle und situative, objektive und subjektive, interne und externe Restriktionen der Entscheidungsfreiheit“ (ORTMANN u. A. 1990: 67) gemeint sind. Auch STEFAN KÜHL weist zu Recht auf die Gefahr hin, dass Vereinfachungsstrategien letztlich in neue Komplexität münden. Anstatt der gewünschten Komplexitätsreduktion kommt es lediglich zu einer Verlagerung¹²⁸. Bezogen auf Konzepte des Lean-Managements und des Outsourcings macht STEFAN KÜHL dies an folgenden Merkmalen deutlich (vgl. STEFAN KÜHL 1995: 109ff):

- Interne Informations- und Koordinationsprobleme werden evtl. verringert, allerdings für den Preis höherer Anforderungen an das inter- und intraorganisationale Schnittstellenmanagement.
- Verringerte Lagerhaltungskosten stehen einem erhöhten Aufwand an logistischen Problemen gegenüber und machen umfangreiche Qualitätssicherungsanstrengungen erforderlich.
- Knappe Personalbesetzung wird durch erhöhte Anforderungen an die einzelnen Mitarbeiter erkauft, einschließlich eines höheren Fehlerrisikos.
- Teamarbeit schafft neue Komplexität durch interdisziplinären Koordinationsbedarf¹²⁹. Das Versagen dieser Rezepte werde dann häufig mit der Unfähigkeit der Mitarbeiter und des Managements erklärt.

Der Fehler liegt dann in der unzulässigen Gleichung, dass einfache Regeln und Strukturen geradezu zwangsläufig niedrigere Komplexität zu Folge hätten. Dass genau das Ge-

¹²⁷ Im Übrigen teilen wir diese Anfang der neunziger Jahre gemachte Aussage nur im hier genannten Sinn. Die Gefahr einer Überbewertung der ‚Freiheit der Akteure‘ sehen wir in dem von uns untersuchten Feld angesichts der immer noch erlebbaren ‚Management Euphorie‘ in Dritt-Sektor-Organisationen nur bedingt (vgl. FN 99).

¹²⁸ Vgl. hierzu auch KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 1f zur Komplexitätsfalle.

¹²⁹ Und wirkt tatsächlich aber nur dort als Rationalisierungsstrategie, wo wie in Japan rigide soziale Regeln die Gruppenarbeit definieren und strukturieren (vgl. STEFAN KÜHL 107f, 111).

genteil der Fall ist, macht STEPHAN KÜHL am Beispiel des Schachspiels deutlich, welches bekanntermaßen mit relativ einfachen Regeln auskommt und dennoch in seiner Komplexität nur ansatzweise erfasst werden könne (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 113).

Komplexität entsteht durch das Zusammenwirken einiger einfacher Regeln und nicht als Ergebnis eines umfangreichen, detaillierten Regelwerkes. Sowohl die Entwicklung des Taylorismus als auch die des Lean Management zeigen, daß angesichts einer zunehmend komplexer werdenden Umwelt alle Versuche der Komplexitätsreduzierung letztlich vergeblich sind: Jede Reduzierung der Komplexität führt wiederum zu neuer, gesteigerter Komplexität. (STEPHAN KÜHL 1995: 113f)

Das Fazit besteht in der – für manchen Berater oder Manager enttäuschenden – Erkenntnis, dass an Komplexität kein Weg vorbeiführt¹³⁰. Durchaus im Einklang mit den Schlussfolgerungen von CROZIER/FRIEDBERG¹³¹ kommt STEPHAN KÜHL zu dem Schluss: „Hilfe verspricht eine Änderung der Wahrnehmung: Unternehmen müssen Komplexität als Herausforderung und nicht als tödliche Gefahr begreifen“ (STEPHAN KÜHL 1995: 115).

In diesem Sinne kann unterstellt werden, dass Qualitätsmanagementsysteme dann zum Scheitern verurteilt sind, wenn ihre Implementation allzu sehr auf eine vermeidliche Reduktion von Komplexität ausgerichtet ist. Erfolgreich können sie erst dann sein, wenn sie in der Absicht der Abbildung von Komplexität innerhalb und außerhalb der Organisation eingesetzt werden.

Ein aus unserer Sicht herausragendes Problem ist der Umgang mit den Machtverhältnissen in Organisationen, den STEPHAN KÜHL als *Politisierungsdilemma* beschreibt. Anders als häufig unterstellt, ist das Phänomen der Politisierung und der Machtkämpfe mit einer Modifikation der Strukturen durch flache Hierarchien und dezentrale Organisationsformen keinesfalls beseitigt. Mitunter ist das Gegenteil der Fall. Auch hier scheint die Revolution mehr in den Managermagazinen als in der Organisationsrealität stattgefunden zu haben. STEPHAN KÜHL jedenfalls erwartet in postbürokratischen Unternehmen eher eine *Zunahme von Machtkämpfen* als eine grundlegende *Machtverschiebung* zwischen Mitarbeitern und Management¹³². Dazu macht er auf die Unterschiede in der Dynamik der Machtbeziehungen zwischen fordistisch-tayloristischen und postbürokratischen Unternehmen aufmerksam. In bürokratischen Unternehmen dienten die stark strukturierten Machtbeziehungen dazu, mögliche Unsicherheitszonen der Arbeiter zu kontrollieren. Im Gegenzug lag das Interesse der Gewerkschaften darin, diese Machtstrukturen „aufzuweichen, [so] daß ein ‚freierer‘ Machtkampf auf der gesamtbetriebli-

¹³⁰ Wie wir noch im weiteren Verlauf insbesondere mit CROZIER/FRIEDBERG und ORTMANN zeigen werden, gehört dies zu den alltäglichen „Eigenarten“ sozialer Systeme.

¹³¹ CROZIER/FRIEDBERG postulieren z.B., dass zum erfolgreichen Wandel eines sozialen Systems die einfache Modifikation der Regeln nicht ausreichend ist sondern dass die grundsätzliche Beschaffenheit, die Regulierungsmodelle und die Form der sozialen Kontrolle der Spiele geändert werden müssen, was u.E. der Akzeptanz einer unvermeidlichen Kontingenz und Komplexität gleichkommt (vgl. Kapitel 3.4.7).

¹³² STEPHAN KÜHL folgt bei seinen Ausführungen in großen Teilen dem Machtverständnis von CROZIER/FRIEDBERG und ORTMANN (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 91ff sowie Kapitel 3.4 in dieser Arbeit).

chen Ebene und in den Produktionsstätten möglich war“ (STEPHAN KÜHL 1995: 92). Bezogen auf die in Unternehmen relevanten Unsicherheitszonen bedeutet dies:

- Die Kontrolle der Beziehungen zur Umwelt war in fordistisch-tayloristischen Unternehmen noch geprägt von dem Versuch, diesen Trumpf als Machtquelle von den Arbeitern fernzuhalten, wenn auch mit nur eingeschränktem Erfolg, wie CROZIER/FRIEDBERG am bekannten Beispiel der Werkstätten des »Monopolek«¹³³ gezeigt haben. Notwendige und komplexe Beziehungen zwischen Arbeitern bzw. Angestellten und Lieferanten bzw. Kunden machen diese strikte Trennung in postbürokratischen Unternehmen unmöglich (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 92f). Modelle des organisationalen Lernens und des Qualitätsmanagement bauen schließlich explizit oder implizit auf diesen Beziehungen und der Verarbeitung der daraus resultierenden Informationen auf¹³⁴.
- Die Kontrolle der interorganisationalen Informations- und Kommunikationsflüsse kann nicht mehr als reine Domäne des Managements gesehen werden.
 Angesichts der zunehmenden Flexibilisierungsanforderungen setzt sich im Management [...] zunehmend die Erkenntnis durch, daß es auf vollständige Beherrschung der Organisationsprozesse verzichten muß. (STEPHAN KÜHL 1995: 93)
- Die Strategie tayloristischer Unternehmen, die Mitarbeiter durch eine „Zerteilung der Arbeit“ (STEPHAN KÜHL 1995: 94) dequalifizieren und ihnen auf diese Weise auf Wissen gestützte Unsicherheitszonen vorenthalten, stößt in postbürokratischen Organisationen an neue Grenzen. Unter den Stichworten ‚Job-enrichment‘ und ‚Job-enlargement‘ verweist STEPHAN KÜHL auf ausgeprägte Qualifizierungstendenzen als Reaktion auf Umweltturbulenzen, die ein eigenverantwortliches Handeln der Mitarbeiter erfordern. Bezug nehmend auf das erwähnte Beispiel von CROZIER/FRIEDBERG konstatiert STEPHAN KÜHL: „Gleichzeitig wird aber auch der Wartungsarbeiter in der Tabakindustrie von der vom Management geduldeten Ausnahme zum Regelfall“ (STEPHAN KÜHL 1995: 95).

¹³³ Eine Zusammenfassung einiger Aspekte des vielzitierten Fallbeispiels aus der Tabakindustrie findet sich in CROZIER/FRIEDBERG 1993: 35ff. Gerade auf der Erkenntnis, dass diese Kontrolle auch unter rigiden Bedingungen nie ganz gelingen wird und Handlungsfähigkeit immer ein Mindestmaß an Autonomie voraussetzt, beruht ja die Argumentation von CROZIER/FRIEDBERG und allen daraus folgenden mikropolitischen Überlegungen.

¹³⁴ Bezogen auf organisationales Lernen herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass kollektives Lernen *Lernen im Kollektiv* voraussetzt und dass organisationale Handlungen ein Handlungswissen der Akteure reflektieren (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 63ff). Auch WILKE weist darauf hin, dass personale und organisationales Wissen zwar nicht deckungsgleich sind, aber zusammenwirken müssen, um Veränderungen zu ermöglichen. Dabei werde insbesondere das personale Wissen immer bedeutsamer, welches sich auf relevante Informationen über Umwelten des Systems beziehen (vgl. WILKE 1995: 321f). Bezogen auf Qualitätsmanagement-Systeme wird beispielsweise in der DIN EN ISO 9001:2000 die Rolle des Wissens einzelner Akteure in der Forderung nach jährlichen internen Audits sowie dem Beschwerde- und Vorschlagswesen deutlich (vgl. DIN 2000b: 31ff). In den Grundsätzen des Qualitätsmanagement nach der DIN EN ISO 9000:2000 wird explizit die Einbeziehung der Personen gefordert: „Auf allen Ebenen machen Personen das Wesen einer Organisation aus, und ihre vollständige Einbeziehung ermöglicht, ihre Fähigkeiten zum Nutzen der Organisation einzusetzen“ (DIN 2000a: 7).

Diese zunehmende Kontrolle von Unsicherheitszonen geht allerdings nicht mit einer umfassenden ‚Entmachtung‘ des Managements einher. Dieses Erkenntnis überrascht allerdings nur auf der Basis eines festen Glaubens an die steuernde Wirkung von Managementinstrumenten, der noch einen Teil der Managementliteratur prägt. Legt man, wie im weiteren Verlauf dieser Untersuchung, einen mikropolitischen Fokus zugrunde und reflektiert die Machtbasierung des organisationalen Handelns, kann man mit STEPHAN KÜHL zu Recht skeptisch fragen:

Warum entscheidet sich der jahrzehntelange Kampf zwischen Management und Arbeitnehmern um die Kontrolle in den Firmen plötzlich zugunsten der Arbeiterschaft? Warum ist der treibende Motor für diese Entwicklung ausgerechnet das Management? Warum werden die von der Unternehmensleitung lange bekämpften und verhinderten Humanisierungs- und Demokratisierungsbemühungen plötzlich als Teil wirtschaftlicher Rationalisierungsstrategien propagiert? (STEPHAN KÜHL 1995: 90)

Die Antwort fällt nüchtern aus. Die Kontrolle der Mitarbeiter erstreckt sich eher auf einzelne, isolierte Unsicherheitszonen, während das Management weiterhin die Verknüpfung dieser Unsicherheitszonen kontrolliert¹³⁵. Von einer Übernahme der Macht in allen drei beschriebenen Unsicherheitszonen kann nicht ausgegangen werden. Letztlich bleiben die Mitglieder der Organisation in der Regel trotz der wichtigen Kundenkontakte und der gestiegenen Qualifikation austauschbar, wodurch auch ihre Macht begrenzt bleibt. Dennoch sind Veränderungen sichtbar, allerdings in anderer Weise als beispielsweise durch die Einführung flacher Hierarchien intendiert:

- Dort, wo durch Enthierarchisierung stabile Herrschaftsstrukturen fehlen, münden Machtprozesse in politischen Auseinandersetzungen. ‚Einfluss durch Positionen‘ wird ersetzt mit ‚Einfluss durch Argumentation‘. Die breitere Informationsbasis führt zu einer zunehmend „interessenoffenen Interpretation“ (STEPHAN KÜHL 1995: 100). Häufige Innovationen bringen ein entstandenes Machtgleichgewicht stets wieder durcheinander und verändern die Relevanz bestehender oder neuer Unsicherheitszonen.
- Als Folge einer Art Selbstzensur, die aus einem neu entstandenen Selbstbild herühre, demzufolge Probleme autonom gelöst und das Klima nicht durch Spannungen gefährdet werden dürfe, beobachtet STEPHAN KÜHL eine Koinzidenz dieser Entwicklung mit einer thematischen Tabuisierung von Macht (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 101). Mit der Abnahme der Sichtbarkeit gemeinsamer Unternehmensziele verstärken sich Tendenzen zur Politisierung. Individualität und Autonomie führten zudem zunehmend zur Ausbildung lokaler Handlungsrationaltäten im Sinne SIMONS (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 102).

¹³⁵ STEPHAN KÜHL auf Beobachtungen in von ihm untersuchten Organisationen (vgl. STEPHAN KÜHL 1995: 97; 2001, 2001a, 2002).

MINTZBERG zitierend kommt STEPHAN KÜHL zu dem Resümee:

Keine Struktur ist darwinistischer, keine fördert mehr den Fitten – solange er fit bleibt –, und keine ist verheerender für den Schwachen. Die verflüssigten Strukturen begünstigen die inneren Konkurrenzen und sind manchmal Nährboden für heftige Machtkämpfe. (MINTZBERG in STEPHAN KÜHL 1995: 104)

Diese Beobachtungen untermauert STEPHAN KÜHL durch die Analyse sowohl von Unternehmen, die an der Schwelle von überschaubaren „Face-to-Face-Organisationen hin zu ausdifferenzierten Organisationen stehen (vgl. STEPHAN KÜHL 2002: 201), als auch von mittelständischen Betrieben (vgl. STEPHAN KÜHL 2001), bei denen der paradoxe Effekt einer ‚Zentralisierung durch Dezentralisierung‘ sichtbar wurde. Im ersten Fall wurden junge Unternehmen der New Economy beobachtet, die zeitweise wegen ihrer gruppenförmigen, flexiblen Struktur selbst großen Unternehmen wie Daimler-Chrysler und Bertelsmann als Vorbild zu dienen schienen (vgl. STEPHAN KÜHL 2002: 186). Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass die scheinbar vorbildlichen Organisationsstrukturen deutlich an bestimmte Lebensphasen und Umweltsituationen gebunden sind, und dass flache Hierarchien und offene Kommunikation nicht einfache Instrumente sind, die problemlos und ohne Nebenwirkungen eingesetzt werden können.

Dotcom-Firmen beispielsweise, die um die Jahrtausendwende die höchst flexiblen und flüchtigen Möglichkeiten des World-Wide-Web zur kulturellen und wirtschaftlichen Grundlage ihres Unternehmens und seiner Ziele machten, wurden anfangs durch risikoreiche Investoren in Erwartung schneller Gewinne aufgrund flexibler Marktanpassung finanziell großzügig ausgestattet. Gruppenförmige, familiäre Organisationsstrukturen mit z.T. diffusen Mitgliedschaftsbeziehungen¹³⁶ entsprachen genau diesen Erwartungen. Die Unternehmen konnten ohne langwierige Entscheidungswege oder hemmende Abteilungsgrenzen viel schneller auf veränderte Märkte reagieren als die Old Economy. Hierarchien schienen nicht nur hinderlich, sie waren regelrecht verpönt. Die Schwierigkeiten wurden erst mit dem beginnenden Wachstum deutlich:

Solange die Mitarbeiter alle um einen Konferenztisch passten, konnten die Dotcoms auf tiefe Hierarchien, fixe Abteilungsgrenzen und rigide Regeln verzichten. [...] Sobald die Firmen jedoch eine Mitarbeiterzahl von mehr als zwanzig oder dreißig hatten, wurde es schwierig, dieses Management auf Zuruf noch aufrechtzuerhalten. (STEPHAN KÜHL 2002: 192)

Diese Phänomene als ein Problem allein der Organisationsgröße zu sehen, wäre aber zu kurz gegriffen. Die eigentliche Bedeutung liegt in der Erkenntnis, dass offene Strukturen bestimmte, implizite Risiken bergen:

¹³⁶ Indem beispielsweise Stellen mehr aus Gründen persönlicher Anziehung als aus Sacherwägungen heraus besetzt wurden, was teilweise auch eine Unterscheidung von formaler und informaler Organisation nur ansatzweise erkennbar macht (vgl. STEPHAN KÜHL 2002: 195).

- Die starke Personenorientierung führt zu einer Anfälligkeit gegenüber Personalfuktuation¹³⁷.
- Die schnelle Reaktionsfähigkeit hat als Kehrseite eine Verunsicherung über Organisationsziele und eine Unfähigkeit zu langfristiger Planung.
- Insbesondere aber bringen Wachstum und Expansion die gruppenförmigen Strukturen an ihre Grenzen. Sie drohen an der Komplexität der Anforderungen zu ersticken (vgl. STEPHAN KÜHL 2002: 197; 2001: 474ff¹³⁸).

Aufgrund des großen Zeitaufwands konsens- und verhandlungsbasierter Entscheidungen hat insbesondere der letzte Punkt nach STEPHAN KÜHL großen Einfluss auf die Entwicklung (vgl. STEPHAN KÜHL 2001: 474ff). Was bislang ein Vorteil war, kann sich zum Hindernis entwickeln, wenn die Entscheidungssituationen zu komplex geworden sind. Mit Bezug auf LUHMANN, HABERMAS und CROZIER/FRIEDBERG macht STEPHAN KÜHL deutlich, dass komplexe Entscheidungssituationen die Festlegung von Entscheidungsprämissen¹³⁹ erforderlich machen können. Das eigentliche Hindernis scheint an dieser Stelle aber die Überwindung der Trägheit der entstandenen Strukturen¹⁴⁰ und der Unternehmenskultur zu sein, in der das Ausleben der formellen Hierarchie tabuisiert wurde.

Konsequenz der Zurückhaltung beim ‚Ausleben‘ hierarchischer Entscheidungsstrukturen und der nur begrenzt vorgenommenen Abgrenzung der Abteilungen voneinander war eine starke Politisierung von Sachentscheidungen [...]. Konflikte wurden häufig nicht als Resultat unterschiedlicher Positionen im Unternehmen oder der unklaren Strukturierung begriffen, sondern als persönliche Missstimmungen. (STEPHAN KÜHL 2002: 200)

In den von STEPHAN KÜHL untersuchten Unternehmen zeigte sich als Folge des Politisierungsdilemmas das Paradox der Zentralisierung durch Dezentralisierung. Aufgrund der Tabuisierung hierarchischer Entscheidungen und unklarer Kompetenzzuweisungen trauten sich viele Mitarbeiter, insbesondere auf der mittleren Führungsebene, nicht mehr eigenständige Entscheidungen zu treffen, wodurch alle Entscheidungen an die oberste Ebene delegiert wurden. Auch Detailfragen seien dann häufig in wenig berechenbarer Weise auf der Vorstandsebene getroffen worden (vgl. STEPHAN KÜHL 2002: 201).

Die strukturellen Probleme von Gruppenarbeit in Form von langwierigen Entscheidungsprozessen, Machtkämpfen und Verantwortungsdiffusion können sich dann im Extremfall so lange ausdehnen, bis sie auf eine hierarchische Ebene mit Ein-Personen-Führung stoßen. (STEPHAN KÜHL 2001: 492)

¹³⁷ „Während eine Organisation wie General Electric auch dann General Electric bleibt, wenn ein Großteil des Personals inklusive des Vorstandsvorsitzenden ausgetauscht wird, droht eine Gruppe ihre Identität, ihr Wir-Gefühl zu verlieren, wenn die Mitglieder der Gruppe zu schnell ausgetauscht werden.“ (STEPHAN KÜHL 2002: 195)

¹³⁸ STEPHAN KÜHL diskutiert die Probleme der Teamarbeit unter anderem unter den Gesichtspunkten *Konsensprinzip* als Entscheidungsgrundlage, *Verantwortungsdiffusion* im Team, *Ausspielen* von Führungskräften durch Mitarbeiter bzw. *Machtkämpfe* in Führungsgruppen.

¹³⁹ Z.B. Kommunikationswege, Programme, Personalentscheidungen.

¹⁴⁰ Was zu der Situation führt, dass eine Organisation in diesem Sinne in *flexiblen* Strukturen *erstarrt* sein kann. Zur Trägheit von Strukturen und Entwicklungen vgl. auch Kapitel 3.4.6 und 3.5.2.

Die Überraschung über den beobachteten geringen Widerstand von Mitarbeitern gegen eine Rücknahme von Gruppenarbeitsstrukturen in Unternehmen im Rahmen von Rehierarchisierung und Redezentralisierung führt STEPHAN KÜHL auf ein machttheoretisches Missverständnis zurück¹⁴¹. Bezogen auf die Machttheorie von CROZIER/FRIEDBERG und ORTMANN werde deutlich, dass die Macht der Akteure in Organisationen nicht *nur* auf der Beherrschung von Unsicherheitszonen beruhe. Macht entstehe erst aus der Kombination von Beherrschung einer Unsicherheitszone und der Möglichkeit der Abweichung von den damit verbundenen, formalen Anforderungen sowie aus der Möglichkeit, freiwillige, über die Regelungen hinausgehende Leistungen als Einsatz für „Tauschgeschäfte“ (STEPHAN KÜHL 2001a: 210) einsetzen zu können.

Wie wir weiter unten sehen werden, besteht die Macht der Führungskräfte nicht zuletzt in einer stillschweigenden Akzeptanz der Regelabweichungen ihrer Mitarbeiter, die bei der Einforderung besonderer Leistungen zu gegebenem Zeitpunkt als Verhandlungskapital eingesetzt werden kann. Die bei der Entscheidungsfindung und den Prozessabläufen mit der Einführung von Gruppenarbeit, flachen Hierarchien und Dezentralisierung einhergegangene Umstellung von Konditional- auf Zweckprogrammierung¹⁴² bringt aber genau dieses Machtgefüge durcheinander. Konditionalprogramme lassen den beteiligten Akteuren zwar wenig Entscheidungsspielraum, da aber der Erfolg der Prozesse eng mit ihrer vorgesehenen Umsetzung verbunden ist, beinhaltet ihre Nichtbefolgung ein nicht zu unterschätzendes Verhandlungs- und Machtpotential. Bei Zweckprogrammen wird die Einhaltung der Regeln zur Nebensache, da das Ergebnis im Vordergrund steht. Mitarbeitern und Vorgesetzten wird mit dem fehlenden Verhandlungsgegenstand ‚Einhaltung von Regeln‘ gleichermaßen ein potentiell Machtmittel genommen¹⁴³.

STEPHAN KÜHL verweist aber zu Recht darauf, dass die Tabakindustriearbeiter aus dem erwähnten Beispiel ihre Macht dem Umstand verdanken, dass sie über Konditionalprogramme gesteuert wurden. So konnten sie sich im Rahmen ihrer ‚Machtspiele‘ auf die Probleme mit den Maschinen berufen. Wären sie nicht nur für die Wartung, sondern – im Sinne eines Zweckprogramms – auch für die Verfügbarkeit der Maschinen direkt verantwortlich gewesen, wäre aus dem Spiel mit der Unsicherheitszone evtl. ein schlichtes Versagen bei der Zielerreichung geworden (vgl. STEPHAN KÜHL 2001a: 212f).

¹⁴¹ STEPHAN KÜHL bezieht sich insbesondere auf drei im Rahmen eines Forschungsprojektes untersuchte Unternehmen (vgl. STEPHAN KÜHL 2001a: 199ff).

¹⁴² STEPHAN KÜHL bezieht sich in seiner Untersuchung auf von LUHMANN im Anschluss an SIMON verwendete Begriffe: *Konditionalprogramme* sind demnach solche Abläufe, die einem „Wenn-Dann“-Schema folgen. Ein Stimulus setzt die Erwartung einer vorbestimmten Handlungsabfolge in Gang. Sie sind auf Wiederholung angelegt und setzen keine eigene Lösungssuche, sondern Berechenbarkeit voraus. *Zweckprogramme* orientieren sich dagegen an der angestrebten Wirkung. Es wird nicht festgelegt, mit welchen Mitteln auf welche Impulse reagiert werden muss (vgl. STEPHAN KÜHL 2001a: 211; LUHMANN 1996: 432ff).

¹⁴³ Ob eine solche Unsicherheitszone tatsächlich zur Machtquelle wird, hängt dann aber von mehreren Faktoren wie beispielsweise der Relevanz der Unsicherheitszone und der Fähigkeit und Möglichkeit zur Ergreifung der ‚Chance‘ ab (vgl. Kapitel 3.4.2.4).

Was LUHMANN am Beispiel der New Economy beschreibt, kommt manchem Akteur in Dritt-Sektor-Organisationen wie ein Déjà-vu-Erlebnis vor. Organisationen des Dritten Sektors befinden sich zwar nicht unter der Prämisse, Geld in der Hoffnung auf Rendite möglichst schnell zu „verbrennen“ (LUHMANN 2002: 188), doch auch sie sind seit Jahren in einer Situation des Umbruchs und der Umstrukturierung von einer „Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen“ (RAUSCHENBACH/SACHBE/OLK 1995). Die Ähnlichkeit der Situationen liegt in der Bewältigung von Wachstums- und Modernisierungsprozessen mit durchaus anspruchsvolleren Anforderungen an die Umstrukturierung. Nüchtern betrachtet stellt man schnell fest, dass der Auslöser für Qualitätsmanagement-Strategien in der Sozialarbeit nicht „vom ‚Theoriehimmel‘ der Profession gefallen“ (WOHLFAHRT 2003: 13) sind, sondern ein Ergebnis der Ökonomisierung des Wohlfahrtsstaates und des zunehmenden Wettbewerbs zwischen sozialwirtschaftlichen Unternehmen sind.

Bei genauer Betrachtung zeigt sich, dass die von Dritt-Sektor-Organisationen zu leistende Form der Umstrukturierung weitaus komplexer ist, als es oben für Unternehmen der New Economy beschrieben wurde. Während Face-to-Face-Organisationen ihre Krise nutzen müssen, um zu neuen Wegen wirtschaftlicher, gewinnbringender Steuerung zu gelangen, geht es bei Dritt-Sektor-Unternehmen darum, zusätzlich ihre Legitimität als Anbieter zwischen Markt und Staat zu wahren. Diese „andere Modernität der Wohlfahrtsverbände“ (PANKOKE 1995c: 54) erfordert nicht nur eine Steigerung von Effizienz und Effektivität, sondern es geht auch darum, jene Dienstleistungen sicherzustellen, die unter marktwirtschaftlichen oder staatlichen Prämissen allein nicht überlebensfähig sind:

Wohlfahrtsverbände erheben den Anspruch, gewissermaßen stellvertretend bzw. ‚anwaltschaftlich‘ die Interessen derjenigen Bevölkerungsgruppen zu vertreten, die zwar im Normalfall nicht Mitglieder von Wohlfahrtsverbänden werden, die aber von diesen durch soziale Angebote und Dienste betreut werden. (OLK/RAUSCHENBACH/SACHBE 1995: 14)

Die Komplexität der Steuerungsanforderungen zeigt sich in ihrem ganzen Ausmaß erst, wenn das notwendige Zusammenspiel der Akteure sozialer Dienstleistungen in den Blick gerät¹⁴⁴. Denn im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement gilt es, die „divergierenden Interessen und Perspektiven von Politikern und Professionellen, von Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen, von Trägern (provider) und Kunden (user)“ (PANKOKE 2003: 77) zu berücksichtigen und zu koordinieren. Aus überschaubaren, team- und personenorientiert aufgebauten Einrichtungen mit einer teils bunten Mischung aus Ehrenamt und Professionalität müssen zweck- und wirtschaftlichkeitsorientierte Unternehmen werden.

¹⁴⁴ Vgl. Kapitel 2.2.2 der vorliegenden Arbeit.

3.2.3 Konsequenzen

In der Organisationstheorie besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass sowohl bei der Analyse als auch bei der Steuerung von Organisationen, wenn es um komplexe Zusammenhänge geht¹⁴⁵, einfache Lösungen im Sinne eines One-best-way mit vorhersehbaren Ergebnissen versagen. Dies verdeutlicht, dass neue Instrumente des Managements mit einfachen Formeln weder zu bewerten noch umzusetzen sind. Zu groß ist die Gefahr des Scheiterns an der Komplexitätsfalle oder an sozialdarwinistischen Auswirkungen der Tabuisierung von Macht. In Folge der Entdeckung von Komplexität im organisationalen Handeln durch die Managementtheorie geht es inzwischen aber auch darum zu vermeiden, dass unter dem Deckmäntelchen der Komplexität neue Formen des One-best-way Denkens eingeführt werden. Diese Gefahr droht, wenn die Einführung neuer Steuerungsinstrumente – flache Hierarchien oder Qualitätsmanagement – mit der Beseitigung von Komplexität gleichgesetzt werden. Mikropolitische Prozesse sind aber, wie wir in den nächsten Kapiteln zeigen werden, fester Bestandteil des menschlichen Handelns und werden durch neue Steuerungsformen nicht außer Kraft gesetzt. Es kann lediglich darum gehen, diese Prozesse bei Steuerungsprozessen bewusst zu berücksichtigen. Postbürokratische Strukturen wie beispielsweise flache Hierarchien sind in diesem Sinne nicht an sich gut oder schlecht bzw. richtig oder falsch. Sie schaffen weder die Komplexität der Organisationsumwelt noch die Kontingenz der organisationsinternen Entscheidungen aus der Welt. Ihre Wirkung beschränkt sich nicht auf das vom Entscheider Intendierte.

Für die Implementation und die Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen in Organisationen ziehen wir aus diesen Überlegungen folgende Schlüsse:

- Qualitätsmanagement-Systeme beinhalten Elemente der Formalisierung *und* Elemente der Selbstreflexion, der Partizipation und der Verhandlung.
- Bürokratische Elemente wirken wie Konditionalprogramme und stützen tendenziell eine Stabilisierung der Organisation.
- Partizipative Elemente sind eher wie Zweckprogramme: Sie ermöglichen eine Flexibilisierung von Abläufen und fordern eigenverantwortliches Verhalten.
- Eine mikropolitische Analyse zeigt, dass Konditionalprogramme nicht zwangsläufig Unsicherheitszonen verhindern und Zweckprogramme nicht automatisch in einer Machtverschiebung zugunsten der Mitarbeiter münden.
- Zu erwarten ist, dass die Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen bestehende Machtkonstellationen ‚irritiert‘ und auf Widerstände stößt. Die Aussicht auf Eigenverantwortung und Partizipation wird kein Garant für die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter sein.

¹⁴⁵ Denn diese Ergebnisse sprechen nicht dagegen, dass es auch weiterhin lokale, überschaubare Entscheidungen gibt.

Bereits an dieser Stelle wird somit deutlich, dass eine Organisationsanalyse ohne die Berücksichtigung von Machtkonstellationen einem Glasperlenspiel gleichkommt. Die Einführung von Managementinstrumenten muss unter diesen Prämissen erfolgen, wenn sie nicht im Politisierungs- und Komplexitätsdilemma stecken bleiben soll. Der Eingriff in das soziale Gefüge der Akteure und die bestehenden Unsicherheitszonen, Spiele und Machtkonstellationen sowie das Zusammentreffen von Konditional- und Zweckprogrammen in Qualitätsmanagementsystemen führt zu der hypothetischen Annahme, dass Qualitätsmanagement in der Praxis dann zum Scheitern verurteilt ist, wenn seine Implementation allzu sehr auf die vermeidliche Reduktion von Komplexität ausgerichtet ist. Erfolgreich kann es erst dann sein, wenn es mit der Absicht eingesetzt wird, Komplexität innerhalb und außerhalb der Organisation *abzubilden*¹⁴⁶. Die Erfolgsaussichten für eine Implementation eines Qualitätsmanagementsystems können schwerlich allein aufgrund seiner immanenten Eigenschaften beurteilt werden.

¹⁴⁶ Vgl. Kapitel 3.7 in dieser Arbeit.

3.3 Konzepte mikropolitischer Forschung: Struktur und Handeln

*Die Vorstellung, Organisationen funktionierten
unabhängig von den Interessen ihrer Mitglieder
auf Knopfdruck von oben
nach reinen Sachgesichtspunkten,
ist ad acta zu legen.
(BOSETZKY 1989: 193)*

Der Begriff ‚Mikropolitik‘ beschreibt weniger eine in sich geschlossene soziologische Theorie als vielmehr eine Perspektive akteursorientierter Organisationsforschung. Einerseits durch die Infragestellung der Steuerungswirkung klassischer Zweckrationalität, andererseits durch die Hervorhebung von Macht und dem Wunsch nach Autonomie als steuernde Elemente spiegelt eine mikropolitische Beobachtung die betriebliche Realität deutlicher wieder als idealtypische Maschinenmetaphern, wie sie in der aktuellen Managementliteratur noch anzutreffen sind¹⁴⁷. RIEGRAF kommt in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass mit dem ‚Begriff ‚Mikropolitik‘ [...] ein breites Spektrum von eher psychologisch ausgerichteten Erklärungsansätzen mikropolitischer Handlungen bis hin zu stärker organisationssoziologisch orientierten Sichtweisen“ (RIEGRAF 1996: 77148) abgedeckt wird.

3.3.1 Stand der Forschung

Die Forschung auf Basis mikropolitischer Ansätze kennt erstens *Elemente mikropolitischer Analyse* in folgenden Arbeiten:

Das Phänomen der bewussten Leistungszurückhaltung, das Max Weber im ‚Bremsen‘ von Akkordarbeitern als ‚Streik-Substitut‘ identifiziert hatte, entdeckten auch Elton Mayo und seine Mitarbeiter im Verlauf der berühmt gewordenen langjährigen Untersuchungen in den amerikanischen *Hawthorne*-Werken in den 1920er Jahren. (MÜLLER-JENTSCH 2003: 59)

Entdeckt wurde damals, dass das informelle System in Form informeller Gruppennormen auf Tagesleistung und Leistungsbereitschaft auswirkte (MÜLLER-JENTSCH 2003: 59). Des Weiteren können angeführt werden:

- BURAWOY mit seiner Untersuchung zu Spielen zwischen Management und Akkordarbeitern, in der nachgewiesen wurde, dass mikropolitische Spiele der Konsensfindung dienen können. Die Spiele der Arbeiter, mit denen sie sich Freiräume verschafften, wurden toleriert, um letztlich auf diese Weise die Produktionsarbeiter mit in das Boot genereller kapitalistischer Spielregeln der Produktion

¹⁴⁷ U.a. zeigt dies ORTMANN in seiner Analyse des Mikropolitik-Begriffs. ORTMANN spannt dabei einen Bogen, angefangen von HERBERT SIMONS Begriff der ‚begrenzten Rationalität menschlichen Verhaltens‘ über die Forschungsmethode von CROZIER/FRIEDBERG hin zu Aspekten einer Kontingenztheorie menschlichen Verhaltens (vgl. ORTMANN 1992b: 13f).

¹⁴⁸ RIEGRAF bezieht sich dabei u.a. auf Untersuchungen von BURNS, BOSETZKY, KÜPPER/ORTMANN und NEUBERGER aus einer Zeitspanne von 1961/62 bis Anfang der 1990er. (vgl. RIEGRAF 1996: 78)

und Mehrwerterzeugung zu holen. BURAWOY zieht daraus den Schluss: „Man kann nicht ein Spiel spielen und zur selben Zeit die Regeln infrage stellen; die Zustimmung zu den Regeln wird zur Zustimmung zur kapitalistischen Produktion“ (BURAWOY in MÜLLER-JENTSCH 2003: 59).

- DEUTSCHMANN u.A. mit einer Untersuchung zu Hierarchie übergreifenden und traditionelle Grenzlinien überschreitenden Koalitionsbildungen in Folge von Dezentralisierungen in Unternehmen. In dieser Untersuchung wurde deutlich, dass ein gemeinsames Interesse für oder gegen Umstrukturierungen zu neuen, außerhalb der formalen Regelungen liegenden Koalitionsbildungen führte (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2003: 59).

Zweitens lassen sich *grundlegende Theoriebeiträge* zu mikropolitischen Prozessen in Organisationen finden wie beispielsweise:

- CROZIER/FRIEDBERG mit grundlegenden und Determinismen konsequent in Frage stellenden Überlegungen zu den Zwängen kollektiven Handelns (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993¹⁴⁹; FRIEDBERG 1992; FRIEDBERG 1995);
- ORTMANN mit dem Verdienst der Erweiterung um die GIDDENSsche Verknüpfung von Handlung und Struktur (vgl. ORTMANN 1995; 2003)¹⁵⁰;
- KÜPPER/ORTMANN mit der Zusammenstellung unterschiedlichster Perspektiven in einem Sammelband (vgl. KÜPPER/ORTMANN 1992¹⁵¹);
- NEUBERGER mit der Zusammenfassung unterschiedlicher mikropolitischen Arbeiten (vgl. NEUBERGER 1995)¹⁵²;
- KÜPPER/FELSCH mit der systematischen Aufarbeitung unterschiedlicher mikropolitischer „Stränge“ und der Erweiterung u.a. um die Perspektive von JOAS mit dessen programmatischer Verknüpfung von Handeln und Kreativität (vgl. KÜPPER/FELSCH 2000).

Der gemeinsame Fokus dieser Arbeiten lässt sich mit folgender Aussage fassen:

Organisationen sind durchwirkt von Politik. Ihre Entscheidungsprozesse sind politische Prozesse, ihre Akteure Mikropolitiker. Ihre Vernunft kann nicht errechnet werden, nicht als ‚one best way‘ gegeben sein. Auf der Strecke bleibt sie, solange die Rationalität der Organisation wie die Effizienz einer Maschine erwartet wird; solange sie nicht als kontingentes Resultat politisch-praktischen Handelns und andauernder Kommunikation unter Mikropolitikern aufgefasst wird. (KÜPPER/ORTMANN 1992: 9)

¹⁴⁹ Die Erstauflage in deutscher Sprache erschien 1979. Siehe auch Fußnote 179.

¹⁵⁰ ORTMANN erweitert seine Überlegungen um den Aspekt des Umgangs mit Regeln und Ausnahmen in Handlungssystemen. Zum Ansatz von ORTMANN kritisch STAPEL 2001.

¹⁵¹ Ein Sammelband mit Beiträgen u.a. von HORST BOSETZKY, ERHARD FRIEDBERG und NIKLAS LUHMANN.

¹⁵² NEUBERGER selbst bezeichnet seine Arbeit als Lehrtext ohne Anspruch auf Vollständigkeit (vgl. NEUBERGER 1995: VIII). Dennoch sind uns nur wenige, vergleichbar gründliche Ausarbeitungen zu den Grundlagen des Mikropolitik-Begriffs bekannt.

Drittens liegen *Einzeluntersuchungen* aus sozialwissenschaftlich und betriebswirtschaftlich relevanten Feldern vor. Beispielfhaft seien hier in chronologischer Folge genannt:

- zur Auswirkung der Informatisierung auf die innerbetrieblichen Machtstrukturen (vgl. ORTMANN u. A. 1990);
- zu Personalentwicklung und betrieblicher Mitbestimmung (vgl. AUER 1994);
- zu Arbeitsbeziehungen und Machtstrukturen in industriellen Großbetrieben (vgl. LAUSCHKE/WELSKOPP 1994);
- zum Personalwesen aus mikropolitische Sicht (vgl. NEUBERGER 1995);
- zur sozialen Integration von Kommunikationsmedien (vgl. STEGBAUER 1995);
- zur Mikropolitik in der Schulentwicklung (vgl. ALTRICHTER/POSCH 1996);
- zu Entscheidungsprozessen in Sozialämtern (vgl. HANSBAUER 1996);
- zur betrieblichen Gleichstellung von Frauen (vgl. RIEGRAF 1996);
- zur praktischen Implementation umweltökonomischer Ansätze und Instrumente (vgl. BIRKE/BURSCHEL/SCHWARZ 1997)¹⁵³;
- zur strategischen Unternehmensplanung (vgl. BONE-WINKEL 1997);
- zur Rolle mikropolitischen Verhaltens in Wirtschaftsbeziehungen zu Unternehmen in China (vgl. MUTZ 1997);
- zu den unterschiedlichsten Aspekten von Mikropolitik (vgl. HEINRICH/SCHULZ ZUR WIESCH 1998);
- zur Organisationsreform in Behörden am Beispiel eines Landschaftsverbandes (vgl. HENNIG 1998);
- zur Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in Unternehmen (vgl. NIENHÜSER 1998);
- zur Personalentwicklung aus mikropolitische Sicht (vgl. FELSCH 1999);
- zu technischer Innovation und betrieblicher Arbeitspolitik (vgl. ZECH 2000);
- mit grundlegenden theoretischen Vergleichen und Organisationsanalysen aus den Bereichen Politik und Gewerkschaft (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001);
- zur berufsschulischen Kooperation (vgl. BÜCHTER/GRAMLINGER 2002);
- zur inneren Dynamik bewaffneter Gruppen bei kriegerischen Auseinandersetzungen (vgl. SCHLICHT 2001)¹⁵⁴;
- zur Kultur von Organisationen aus betriebswirtschaftlicher Sicht mit einer Erweiterung um psychologische Gesichtspunkte (vgl. TIETEL 2003);
- zur Hochschulpolitik (vgl. NULLMEIER/PRITZLAFF/WIESNER 2003).

¹⁵³ Mit theoretischen Beiträgen zur Organisationssoziologie und einem Beispiel für die praktische Anwendung des Giddenschen Modells zur Analyse einer ökologischen Branchenreorganisation in der Textilbranche (SCHNEIDWIND 1997: 243ff).

¹⁵⁴ Ein seit 2001 bis 2006 an der Humboldt Universität zu Berlin laufendes Projekt.

Zum Thema Qualitätsmanagement und Mikropolitik existiert ein kurzer Lexikonartikel (vgl. BÜCKER-GÄRTNER 1998), eine theoretische oder empirische Untersuchung in mikropolitischer Perspektive zur Wirkung von Qualitätsmanagement liegt allerdings u.E. bisher nicht vor. Für ein solches Unterfangen in besonderem Maße anschlussfähig sind einerseits die grundlegenden Arbeiten von CROZIER und FRIEDBERG mit ihren Vorschlägen zu einer ‚strategischen Analyse‘ (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993); FRIEDBERG 1992), und andererseits die Untersuchung von ORTMANN mit der Idee der Rekursivität von Struktur und Handlung und deren besondere Relevanz für Implementierungsprozesse (vgl. ORTMANN u.A. 1990; 1995).

Gerade weil die Implementierung von Qualitätsmanagement-Systemen häufig mit der Erwartung an gesteigerte ‚Systemrationalität‘ einhergeht, muss in Anlehnung an ORTMANN die Frage gestellt werden, wie sich in der organisationalen Praxis die Dialektik systemischer Kontrolle auswirkt, wenn gleichzeitig die Potentiale und Risiken der Prozessbeherrschung steigen.

Aus solchen Gründen halten wir es für wenig wahrscheinlich, daß die ‚Macht des Systemischen‘ – im Sinne tatsächlicher Integration und Steuerung betrieblicher Prozesse durch Systemvorgaben – linear wächst. Wir erwarten vielmehr unerwartbare Nischen, Brüche und Lücken einer systemischen Kontrolllogik, die neue Unsicherheitszonen und damit Machtressourcen und Spielräume der Systembenutzer stiften wird, an die heute noch niemand denkt. (ORTMANN u.A. 1990: 552)

In Anlehnung an CROZIER/FRIEDBERG stellt sich die Frage, wie die beteiligten Akteure auf den Versuch reagieren, durch Festschreibung von Prozessabläufen und gesteigerte Prozesstransparenz in bestehende Ungewissheitszonen und Machtressourcen der Akteure einzugreifen. Daran schließt die Frage an, inwieweit diese Irritation sich in neuen Machtstrukturen niederschlägt, ob etwa in einer Monopolisierung von Macht oder in einer Ermöglichung des Handelns für unterschiedliche Interessengruppen. FRIEDBERG nimmt beispielsweise an, dass eine Transparenz des Organisationsgeschehens und offene Kommunikation nicht vereinbar seien mit Monopoltendenzen von Machtbeziehungen. Daher sei denkbar, dass der Versuch der Einführung flexiblerer Strukturen die Distanz zwischen Formal- und Realstruktur vergrößern könne (vgl. FRIEDBERG 1992: 43). Im Zusammenhang mit der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen verdeutlicht diese These die Komplexität solcher Implementierungsprozesse.

3.3.2 Definitionsversuche

Der Begriff „Mikropolitik“ ist kein Bestandteil der Alltagssprache. In nicht fachspezifischen Lexika werden lediglich seine Bestandteile ‚Mikro‘ und ‚Politik‘ erläutert.

„mikr(o) [...] (griechisch), klein [...], gering [...], fein.“ (BROCKHAUS MULTIMEDIAL 2001)

„Politik (französisch, von griechisch *politike* (*téchne*) »Kunst der Staatsverwaltung«), auf die Durchsetzung bestimmter Ziele besonders im staatlichen Bereich und auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtetes Verhalten von Individuen, Gruppen, Organisationen, Parteien, Klassen, Parlamenten und Regierungen.“ (BROCKHAUS MULTIMEDIAL 2001).

Es wird deutlich, dass sich der Mikropolitik-Begriff aus seinen Wortbestandteilen alleine nicht erklärt. Im Folgenden werden Entwicklungen, Grundlagen und Definitionen des Begriffs „Mikropolitik“ dargestellt. Um einige in dieser Arbeit bereits verwendete Kernbegriffe im Kontext mikropolitischer Reflexion neu zu positionieren, fügen wir Stichworte zu den Begriffen „Akteur“, „Handlung“, „System“ und „Organisation“ an. Sie werden ab Kapitel 3.4 im jeweiligen Kontext ausführlicher behandelt.

3.3.2.1 *Quellen und Grundlagen*

Die Quelle des *Phänomens* „Mikropolitik“ liegt in der Praxis, und ORTMANN bringt sie auf den Punkt, wenn er feststellt: „Wenn weder die Macht des Kapitals noch die Zwänge der Umwelt absolut gesetzt werden, dann wird eben die Machtfrage prekär, Politik nötig und Konsens gefragt“ (ORTMANN 1992b: 19). Die Ursprünge des *Begriffs* „Mikropolitik“ in der sozialwissenschaftlichen Debatte¹⁵⁵ werden bei TOM BURNS¹⁵⁶ und für den deutschsprachigen Raum bei HORST BOSETZKY gesehen¹⁵⁷. NULLMEIER/PRITZLAFF/WIESNER verweisen im Zusammenhang mit der Verwendung des Begriffs in der Politikforschung zudem auf STEIN ROKKAN (NULLMEIER/PRITZLAFF/WIESNER 2003: 14f, Fußnote 1)¹⁵⁸.

NEUBERGER hat die verschiedensten Definitionen von Mikropolitik in Originalversion zusammengetragen und damit das breite Spektrum der Vorstellungen aufgezeigt. Die folgende Tabelle vermittelt einen Einblick in die Unterschiedlichkeit des Verständnisses mikropolitischer Phänomene sowie deren Gemeinsamkeiten.

¹⁵⁵ Zu den Ursprüngen mikropolitischer Ansätze vgl. RIEGRAF 1996: 77ff und insbesondere NEUBERGER 1995: 168ff.

¹⁵⁶ „Corporations are co-operative systems assembled out of the usable attributes of people. They are also social systems within which people compete for advancement; in so doing they make use of others. Behavior is identified as political when others are made use of as resources in competitive situations. Material, or extrahuman, resources are also socially organized. Additional resources, resulting from innovation or new types of personal commitment, alter the prevailing equilibrium and either instigate or release political action. Such action is a mechanism of social change.“ (BURNS in ORTMANN 1995: 32)

¹⁵⁷ Vgl. ORTMANN 1995: 32; NEUBERGER 1995: 14; LAUSCHKE/WELSKOPP 1994: 11; ORTMANN u.A. 1990: 54f.

¹⁵⁸ Sie verweisen auf ein Arbeitspapier, welches im Jahr 1960 – und damit zwei Jahre vor der einschlägigen Veröffentlichung von BURNS – im Rahmen eines Treffens der »International Political Science Association« von ROKKAN vorgestellt wurde.

Tabelle 20: Definitionen von Mikropolitik (vgl. NEUBERGER 1995: 16)

<p>BOSETZKY (1972): [Mikropolitik ist] die Bemühung, die systemeigenen materiellen und menschlichen Ressourcen zur Erreichung persönlicher Ziele, insbesondere des Aufstiegs im System selbst und in anderen Systemen zu verwenden sowie zur Sicherung und Verbesserung der eigener Existenzbedingungen</p>
<p>FORST & HAYES (1977) Politische Verhaltensweisen [sind] die Aktivitäten von Organisationsmitgliedern dann, [...] wenn sie Ressourcen nutzen, um ihren Anteil an einer Transaktion auf eine Weise zu vergrößern oder zu sichern ... die Widerstand auslösen würde oder deren Wirkung Widerstand auslösen würde, wenn sie von der oder den anderen Partei(en) der Transaktion erkannt würde.</p>
<p>PORTER, ALLEN & ANGLE (1981): [Politisches Verhalten in Organisationen kann definiert werden als]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Soziale Einflußversuche, 2. die ungeregelt sind (d.h. die außerhalb der Verhaltenszonen liegen, die durch die formale Organisation vorgeschrieben oder verboten sind), 3. die so beabsichtigt (geplant) sind, daß sie die Eigeninteressen von Individuen und Gruppen (Einheiten) fördern oder schützen und 4. die Eigeninteressen anderer (Individuen, Gruppen) bedrohen.
<p>MINTZBERG (1983) (Mikro-)Politik bezieht sich auf Personen – oder Gruppenverhalten, das informal, scheinbar auf den eigenen Bereich beschränkt, typischerweise entzweierend und vor allem im technischen Sinn illegitim ist – gedeckt weder durch formale Autorität oder akzeptierte Ideologie, noch durch nachgewiesenes Expertentum (obwohl sie all diese in Anspruch nehmen kann).</p>
<p>LITTEK (1985): Läßt sich die Analyse des Arbeitsprozesses auf die soziale Realität in der Mikroebene ein, so zeigt sich die abstrakte Kategorie Betrieb als ein soziales Handlungssystem, das eigenen Gestaltungsbedingungen mit spezifischen Macht- und Vertrauensbeziehungen unterliegt. Die Starrheit ökonomisch begründeter Handlungszwänge und die Einheitlichkeit 'betrieblicher Strategien' der Anwendung von Technik und der Nutzung von Arbeitskraft löst sich auf in ein Bild, das geprägt ist von einer Vielzahl strategischen Agierens in den Beziehungen zwischen Beschäftigten und Management.</p>
<p>FORST (1987): Organisationale Politik ist die Verkörperung der Machtausübung. Sie ist repräsentiert in den Strategien und Taktiken, die Akteure im tagtäglichen, laufenden, gegenwärtigen Organisationsgeschehen nutzen, um sich durchzusetzen - sie ist Macht in Betrieb.</p>
<p>FERRIS, RUSS & FANDT (1989): Unser Arbeitsverständnis von organisationaler Politik charakterisiert sie als sozialen Einflußprozeß, in dem Verhalten strategisch geplant wird, um kurz- oder langfristige Eigeninteressen zu maximieren, die entweder übereinstimmen mit den Interessen anderer oder auf ihre Kosten gehen (wobei sich Eigeninteressen-Maximierung auf das Erreichen positiver und das Vermeiden negativer Ergebnisse bezieht).</p>

KÜPPER und FELSCH verdeutlichen das Spektrum dessen, was unter dem Begriff „Mikropolitik“ zusammengefasst wird, durch ihre Differenzierung zwischen einem *aspektuellen* und einem *konzeptuellen* Verständnis von Mikropolitik (vgl. FELSCH 1999; KÜPPER/FELSCH 2000: 152).

- a. Bei einem *aspektualen* Verständnis von Mikropolitik steht der Akteur mit seinen mehr oder weniger ausgefeilten mikropolitischen Aktivitäten im Mittelpunkt. Dabei wird das „Ausmaß des Einsatzes und das Geschick im Umgang mit diesen ‚Techniken‘ [...] häufig mit einem bestimmten Persönlichkeitstyp, dem ‚Mikropolitiker‘ in Verbindung gebracht“ (FELSCH 1999: 18)¹⁵⁹. In dieser Sicht erhält Mikropolitik einen „statische[n] Charakter“ (FELSCH 1999: 19), der eine Einbindung in weitergehende organisationstheoretische Fragestellungen problematisch macht¹⁶⁰.
- b. Bei einem *konzeptualen* Verständnis von Mikropolitik wird dagegen „der ‚Sonderfall‘ [...] zur weitaus weniger spektakulären alltäglichen Normalität“ (FELSCH 1999: 20). Nicht der einzelne Akteur steht als Mikropolitiker im Vordergrund der Betrachtung, sondern die Organisation mit ihrer Gesamtheit an strukturbildenden ‚Spielen‘. „Mikropolitik kann in dieser Perspektive als ein um die Systemperspektive erweiterter handlungstheoretischer Ansatz gekennzeichnet werden.“ (FELSCH 1999: 25)

Erst die konzeptuale Sichtweise macht deutlich, dass es sich bei Mikropolitik nicht lediglich um ein Phänomen persönlichen Machtstrebens handelt, sondern um ein unausweichliches Phänomen kollektiven Handelns in sozialen Systemen. Diese Sichtweise

schützt vor dem in Theorie und Praxis allzu häufig anzutreffenden Vorurteil, Widerstand gegen organisatorischen Wandel speise sich aus nichts als aus der Sorge um jenes selbstsüchtige Interesse der Beteiligten – und sei es aus Bequemlichkeit, Angst vor Neuerungen und dergleichen *persönlichen Vorlieben* und Abneigungen. (ORTMANN 1998: 2)

Vielmehr gehe es in der mikropolitischen Organisationsanalyse um eine Interpretation, die das Verhalten von Akteuren als einen – wie auch immer – rationalen Rekurs auf die spezifischen Strukturen ihrer Organisation deutet. Diesem Verständnis folgen wir in dieser Untersuchung.

Dass die hier beobachteten Phänomene wesentlich mit *Politik* zu tun haben, konstatiert RIEGRAF, indem sie feststellt, dass

über verschiedene theoretische Konzeptionen und empirische Zugangsweisen hinweg [...] mikropolitische Ansätze eine dynamische, prozessorientierte Betrachtungsweise organisationsinternen Handelns [erfordern] sowie die Annahme, daß politische und soziale Prozesse in Organisationen in hohem Maße durch die Existenz unterschiedlicher machtpolitischer Interessen einer Vielzahl einzelner Beschäftigter, betrieblicher Gruppen und Koalitionen mit unterschiedlichen und oft gegensätzlichen Ausrichtungen bestimmt sind, die in Entscheidungssituationen in Konflikt geraten können. (RIEGRAF 1996: 78)

KÜPPER und ORTMANN haben den Begriff „*Mikropolitik*“ gewählt, um sich „von Politik auf der Ebene des Staates, aber auch von dem abzugrenzen, was in der Betriebswirt-

¹⁵⁹ Ein Beispiel hierfür ist der Ansatz von Bosetzky (vgl. BOSETZKY 1992: 29f, BOSETZKY /HEINRICH 1989: 192f). Auch ORTMANN sieht die mikropolitische Betrachtung von Organisationen in dem Ansatz von BOSETZKY „einer gewissen Psychologisierung überlassen“ (ORTMANN 1992b: 19).

¹⁶⁰ Zur Kritik der aspektualen Sichtweise vgl. Kapitel 3.5.1.

schaftslehre unter Rubriken wie Betriebswirtschaftspolitik, Unternehmenspolitik, Strategische Planung oder Strategische Führung behandelt wird“ (ORTMANN 1992b: 18). ORTMANN weist jedoch darauf hin, dass diese Trennung nicht zu scharf gezogen werden darf, da z.B. mikropolitische Auseinandersetzungen gerade im Zusammenhang mit großen unternehmenspolitischen Entscheidungen einhergehen (vgl. ORTMANN 1992b: 25).

Die beiden folgenden Aussagen fassen die u.E. wichtigsten Aspekte von Mikropolitik zusammen:

- „‘Mikro-Politik‘ bezeichnet nicht die absolute Größe des Phänomens, sondern die Perspektive“ (NEUBERGER 1995: 14). Durch diese Perspektive werden „Mikro-Phänomene“ sichtbar gemacht, die die Makro-Prozesse besser verständlich machen. NEUBERGER verwendet daher den Begriff Mikropolitik „im Sinne einer Betrachtungsweise, die die unterschwellige Feinstruktur in den politischen Interaktionen der Akteure aufzudecken sucht (vgl. NEUBERGER 1995: 14f).
- ORTMANN fasst zusammen, was er in der mikropolitischen Auseinandersetzung verschiedener Autoren an Gemeinsamkeiten erkennt: „Nicht zufällig haben die meisten dieser Ansätze – neben der Betonung von Macht und Politik als wesentlichem Bestandteil des Geschehens in Organisationen – eine weitere Gemeinsamkeit in einer zunehmenden Skepsis hinsichtlich der Rationalität dieses Geschehens.“ (ORTMANN 1992b: 20)

In den folgenden Kapiteln werden wir uns darauf konzentrieren, die Annahmen von CROZIER/FRIEDBERG, ergänzt um die Sicht von ORTMANN, darzustellen und unseren eigenen Überlegungen zugrunde legen.

3.3.2.2 *Konzeptualisierung von Politik in der Organisationstheorie*

Politik in Organisationen zu thematisieren, ist noch keine Selbstverständlichkeit. Aber auch dort, wo sie zum Thema wird, geschieht dies aus unterschiedlichen Perspektiven¹⁶¹. BOGUMIL/SCHMID fassen die unterschiedlichen mikropolitischen Perspektiven einiger wichtiger Vertreter zusammen und ermöglichen damit einen Vergleich mit dem Fokus von CROZIER/FRIEDBERG:

¹⁶¹ Ausführlich befassen sich mit diesem Thema u.a. BOGUMIL/SCHMID 2001, NEUBERGER 1995 und ELŠIK 1997 mit einer guten Übersicht.

Tabelle 21: Konzepte mikropolitischer Ansätze (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 101)

	SIMON/MARCH; CYERT	CROZIER/FRIEDBERG; ORTMANN	MINTZBERG
Disziplinärer Hintergrund	Ökonomie	Soziologie	Managementlehre
Gegenstandsbereich	Organisationen / Entscheidung	Organisationen / Macht	Unternehmen / Manager
Basale Funktion	Informationsverarbeitung	Unsicherheitsbewältigung	Bildung / Realisierung von Strategien
Akteur	Einzelindividuen mit Präferenzen und Kapazi- täten	Strategische Akteure mit Interessen und Ressourcen	Manager in Funktionsseg- menten der Organisation
Politik-Konzept	Brücke bei Entscheidungen	Konstitutives Element von Organisationen	Macht, Konflikt und Wider- stand in Organisationen
Verhältnis: Handlung / Struktur	Handeln dominiert	Handeln und Struktur sind wechselseitig wirksam	Struktur dominiert

Tabelle 22: Zentrale Begriffe mikropolitischer Analyse (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 101)

SIMON; MARCH; CYERT	CROZIER/FRIEDBERG; ORTMANN	MINTZBERG
Entscheidung	Spiel	Management (Führung)
Rationalität	Struktur und Handlung	Rollen und Funktionen von Ma- nagement
Präferenzen und Informationen	Macht und Interesse	Strategien (können auch emergent sein)
Individuum	Akteur	Organisatorische Elemente und Typen

Zur Charakterisierung des politischen Zugangs der Betrachtung von Organisationen nennt NEUBERGER die acht wichtigsten Elemente, die seine Auffassung des Politischen kennzeichnen¹⁶². Diese sind:

1. *Akteursperspektive und Handlungsorientierung:*

Die Leitfrage bei diesem Merkmal ist: „Wer tut was (nicht)?“ (NEUBERGER 1995: 22). Betont wird das handelnde Subjekt in Abgrenzung zu strukturdeterministischen Ansätzen. Der Einzelne wird in dieser Perspektive nicht nur aus der Anonymität einer rein systemischen Betrachtung hervorgeholt, sondern insbe-

¹⁶² NEUBERGER setzt sich intensiv mit den Grundlagen der einzelnen Begriffe auseinander und illustriert sie an einem durchgehenden Beispiel (vgl. NEUBERGER 1995: 23ff).

sondere als aktive Person identifiziert, die mit ihren Handlungen nicht nur Bedingungen schafft und/oder verändert, sondern immer auch Handlungsmöglichkeiten über das offiziell Erwartete hinaus hat (vgl. NEUBERGER 1995: 25f).

2. *Interesse:*

Die Leitfrage ist hier, warum oder wozu jemand handelt. In dieser Perspektive wird es politisch relevant, „wenn nicht ‚die Sache‘, ‚das gemeinsame Ziel‘ oder individuelle Bedürfnisse das Handeln energetisieren, sondern wenn widerstrebende Anliegen um ihre Verwirklichung konkurrieren“ (NEUBERGER 1995: 25f), was u.a. mit der differenzierenden Frage nach unterschiedlichen Handlungslogiken einhergeht. Kritisiert werden damit Organisationsmythen, die das Bild des „in einem Boot Sitzens“ (NEUBERGER 1995: 33) unterstellen¹⁶³. Dieses Element beinhaltet keine Garantie der Entdeckung der jeweils „wahren“ Interessen¹⁶⁴. „Das Wichtigste an diesem Konzept ist, daß es existiert, denn es zwingt dazu, sich nicht zufrieden zu geben mit dem Sachlichen und Bestehenden, sondern unablässig zu fragen nach dem Verheimlichten, Möglichen, Besseren“ (NEUBERGER 1995: 44).

3. *Intersubjektivität:*

Die Leitfrage richtet sich hier auf die Existenz interpersonaler Beziehungen. In Abgrenzung zu Ansätzen, die individualistische oder strukturalistische Aspekte in den Vordergrund stellen, geht es auch hier „um die Konfiguration verschiedener konkreter Subjekte, deren Vernetzung Handlungskonstellationen erzeugt oder repräsentiert, die den Fortgang des Geschehens bestimmen“ (NEUBERGER 1995: 44).

4. *Macht:*

Dieser Aspekt geht mit der Leitfrage nach Kontrolle und Beherrschung des Geschehens einher. Auch in diesem Aspekt manifestiert sich ein relevanter Unterschied zu den Ansätzen, die Sachorientierung oder herrschaftsfreien Konsens in den Vordergrund stellen. Im Gegensatz zu diesen geht es gerade um die explizite Analyse der unterschiedlichen Chancen der Interessendurchsetzung. Macht kann dabei verstanden werden als Entscheidung oder Nicht-Entscheidung sowie als Struktur- oder Bewusstseinskontrolle (vgl. NEUBERGER 1995: 44).

5. *Dialektik der Interdependenz*

bedeutet, der Leitfrage nachzugehen, wie die wechselseitige Abhängigkeit bewältigt wird. Deutlich in Frage gestellt wird dabei die Vorstellung, dass Organisationen geprägt seien von Über- und Unterordnungsverhältnissen, die wohlgeordnet, dauerhaft und unumstritten sind. Vielmehr wird in dieser Sichtweise von

¹⁶³ Auch NEUBERGER weist hier auf das Zusammenwirken von Autonomie und Zwang hin (vgl. NEUBERGER 1995: 36f), auf das wir später mit CROZIER/FRIEDBERG zurückkommen.

¹⁶⁴ Hier bezieht sich NEUBERGER auf die Unterscheidung von „wahren“ und „falschen“ Interessen, wie sie LUKES vorgenommen hat (vgl. NEUBERGER 1995: 40).

Macht als Element eines politischen Handelns ein umkämpftes Terrain unterstellt: „Wenn Macht eine Beziehung ist, dann gilt, daß diese Beziehung auf – meist asymmetrischer – Gegenseitigkeit beruht; das Tun des einen ist vom Tun des anderen bedingt und umgekehrt“ (NEUBERGER 1995: 44).

6. *Legitimation:*

Hier bezieht sich die Leitfrage auf die Rechtfertigung von Handlungen und Verhältnissen in der Organisation durch die Berufung auf geltende Werte und Normen. In diesem Verständnis kann politisches Handeln als „geregelter Machtkampf“ (NEUBERGER 1995: 44) gesehen werden, da Ziele und Handlungen sich an einem für die Akteure verbindlichen gesellschaftlichen Bezugssystem orientieren, selbst dann, wenn dies in bloßer taktischer Absicht geschieht (vgl. NEUBERGER 1995: 22).

7. *Zeitlichkeit:*

Mit diesem Begriff wird nach dem Umgang mit Instabilität, Wandel und Chancen gefragt. Auch dieser Begriff verdeutlicht die Abgrenzung von Ansätzen, die von zeitlos gültigen Gesetzmäßigkeiten und determinierter Entwicklungslogik ausgehen. „Politisches Handeln muß sich mit Erwartungsbrüchen, günstigen Momenten, Verzögerungen und Beschleunigungen, Zeitbindung und Asynchronizität (unkoordiniertem Nebeneinanderlaufen verschiedener Entwicklungslinien) auseinandersetzen“ (NEUBERGER 1995: 23).

8. *Ambiguität:*

Als Leitfrage formuliert: „Welche Mehrdeutigkeiten, Widersprüche und Intransparenzen erlauben/erfordern ‚interessiertes‘ Handeln?“ (NEUBERGER 1995: 23) Anders als bei den Ansätzen, die von der Erwartung wohlstrukturierter Entscheidungen mit vollständiger und konsistenter Information ausgehen, geht es hier gerade um die Erwartung, dass Ambiguität zur Interessendurchsetzung genutzt wird (vgl. NEUBERGER 1995: 23).

Unter anderem diese Überlegungen NEUBERGERs aufgreifend, systematisiert ELŠIK Organisationstheorien entsprechend ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Berücksichtigung von Politik. Er sieht in der Diskussion der politikorientierten Ansätze zwei grundsätzliche Richtungen: Einige Autoren orientieren sich vor allem an den *Unterschieden* der Ansätze¹⁶⁵, andere eher an den *Gegensätzen*¹⁶⁶. ELŠIK stellt fest, dass die Vielzahl von Definitionen und Begriffen kaum noch zu überschauen sei.

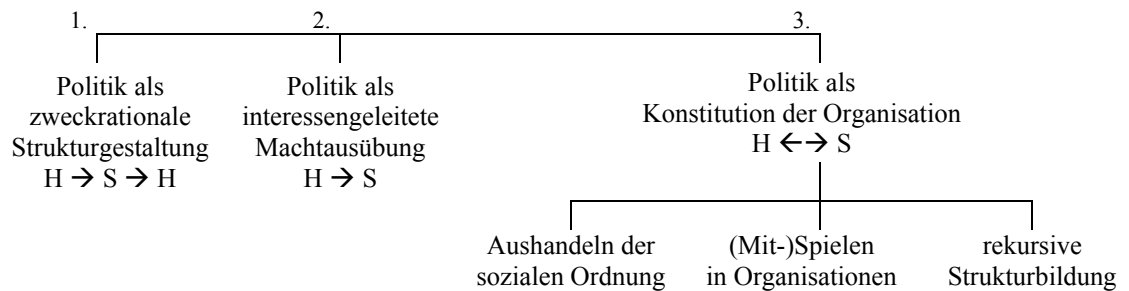
Dies hat bereits einige Autoren veranlaßt, Überblicksarbeiten zur Diskussion von Politik in Organisationen vorzulegen, die sich jedoch ihrerseits hinsichtlich der verfolgten Erkennungsziele, Selektions- und Ordnungskriterien unterscheiden und somit kein einheitliches Bild des Diskussionsstandes vermitteln. (ELŠIK 1997: 9)

¹⁶⁵ Beispielhaft nennt er DRORY/ROMM sowie NEUBERGER (vgl. ELŠIK 1997: 9).

¹⁶⁶ Beispielhaft nennt er GANDZ/MURRAY, SANDNER; TÜRK; BRADSHAW-CAMBALL/MURRAY; BRÜGGEMEIER/FELSCH (vgl. ELŠIK 1997: 9).

Die Konsequenz ist, dass ELŠIK die verschiedenen Ansätze an den sozialwissenschaftlichen Grundbegriffen „Handlung“ (H) und „Struktur“ (S) orientiert und nach drei grundlegend verschiedenen Konzepten ordnet:

Tabelle 23: Politikkonzepte in der Organisationstheorie (vgl. ELŠIK 1997: 10)



Konzept 1: Politik als rationale Strukturgestaltung

Eine erste Gemeinsamkeit sieht ELŠIK in der Abgrenzung politikorientierter Ansätze gegenüber dem Rationalmodell der Organisation mit ihren struktur-funktionalistischen Grundannahmen. Gemeint ist die Sicht von Organisationen als Trivial-Maschinen, bei der die Organisation dem Erreichen klarer, gemeinsamer und expliziter Ziele dient. Dieses Bild von Organisationen geht von einem Steuerungsmodell aus, in dem einzelne Bestandteile der Strukturen geschaffen und optimiert werden können, und in dem es durch die Ausrichtung auf ein gemeinsames Ziel keinen Zweifel an der Integration der Handlungen der Akteure gibt. An dieser Stelle setzt ELŠIKS Kritik am Rationalitätsmodell an:

Die Analyse von Organisationen als objektive, reale und klar identifizierbare Einheiten verdeckt sowohl die interorganisatorische (z.B. Netzwerke) als auch die intraorganisatorische Betrachtungsebene. Die strukturorientierte Konzeption führt zu einer unangemessenen statisch-ahistorischen Vorstellung von Organisationen. Letztlich ist das Rationalmodell einseitig Manager- bzw. Unternehmensinteressen verpflichtet. (ELŠIK 1997: 10).

Wenn hier von Politik gesprochen werden kann, dann nur in der Bedeutung von Unternehmenspolitik¹⁶⁷. Die Unternehmenspolitik betrifft grundlegende, für die gesamte Organisation geltende Weichenstellungen durch die Festlegung von Prozeduren und Richtlinien. Insbesondere dienen diese als Grundlage für weitere Entscheidungen und Handlungen und sind daher auch eher als *Strategie* zu bezeichnen (ELŠIK 1997: 11). In dieser Sichtweise ist das Handeln einerseits durch Strukturen determiniert, und andererseits folgt die Struktur der Strategie. Da vorausgesetzt wird, dass Entscheidungen nur durch autorisierte Organisationsmitglieder getroffen werden, entsteht jedoch kein Legitimitätsproblem. Ein individuelles Störfeld ist in dieser Sicht nicht vorgesehen.

¹⁶⁷ Und selbst in diesem Zusammenhang warnt ORTMANN vor einer zu deutlichen Abgrenzung (vgl. ORTMANN 1992b: 25).

Eine ganze Reihe von organisationstheoretischen Politikkonzepten definiert sich über die *Abgrenzung* vom Konzept rationaler Strukturgestaltung. Bei ihnen sieht ELŠIK folgende gemeinsame Annahmen:

- Organisationen sind keine monolithischen und homogenen Einheiten, sondern ein heterogenes Geflecht von potenziell widersprüchlichen Zielen und Handlungen.
- Die Rationalität der Akteure orientiert sich nicht an offiziellen Zielen, sondern an den eigenen, subjektiven Interessen.
- Macht und Verhandlung sorgen für Integration und Koordination, nicht hingegen die Bindung an ein übergreifendes, gemeinsames Organisationsziel.
- Nicht die Metaphern ‚Maschine‘ oder ‚Organismus‘, sondern ‚Arena‘¹⁶⁸ und ‚Spielfeld‘ verdeutlichen das organisationale Geschehen. Relative Autonomie gibt es nicht nur an der Organisationsspitze, sondern auf allen Ebenen. Konflikte treten häufig auf und führen zum Einsatz von Macht und Einfluss (vgl. ELŠIK 1997: 11).

Konzept 2: Politik als interessen geleitete Machtausübung

Modelle, die von *Politik als interessen geleitete Machtausübung* ausgehen, stellen das Rationalitätsmodell nicht grundsätzlich in Frage, sondern stellen zunächst nur fest, dass in Organisationen nicht alles so glatt läuft wie in einer Maschine. Erkannt wird, dass die Organisation beschränkt rational gestaltet ist und Grauzonen für Eigeninteressen und gegenseitige Einflußnahme der Akteure bietet. Bei diesen Ansätzen geht es nicht um Strukturgestaltung im Sinne der Formalstruktur. Der Fokus liegt eher auf

- der Identifikation von konfliktträchtigen Kontexten (PFEFFER),
- Persönlichkeitsmerkmalen (BOSETZKY; VREDENBURG/MAURER) oder
- Taktiken der Einflussnahme (TEDESCHI/MELBUR).

Eine umfangreiche Zusammenfassung solcher Strategien und Taktiken hat NEUBERGER zusammengetragen (vgl. NEUBERGER 1995: 160ff). Das hier beschriebene Verständnis von Politik in Organisationen entspricht dem im vorangegangenen Kapitel beschriebenen aspektualen Verständnis von Mikropolitik (vgl. FELSCH 1999: 18).

Konzept 3: Politik als Konstitution der Organisation

Erst die Entdeckung der Politik als Struktur konstituierendes Element in Organisationen öffnete den Blick auf das von uns geteilte konzeptuale Verständnis von Mikropolitik.

¹⁶⁸ Zu dem Begriff der Arena, insbesondere im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement und Evaluation, vgl. PAN-KOKE 2003

Schließlich steuert ELŠIK eine Chronologie bei, in der eine Verdichtung des Fokus auf Macht als strukturbildendes Element sichtbar wird. Am Anfang steht der Negotiated-Order-Ansatz von STRAUSS u. A., bei dem Organisationen bereits als ausgehandelte, soziale Ordnung verstanden werden. Verhandlungsergebnisse beziehen sich z.B. auf Grundsätze und Regeln, müssen aber nicht formalisiert sein und sind zeitlich begrenzt. Bedacht wird auch die Auswirkung des Verhandlungskontextes auf die Verhandlung selbst, also von Struktur auf das Handeln. Aber:

Der Negotiated Order Ansatz geht aus dem Symbolischen Interaktionismus hervor und teilt zumindest teilweise auch dessen Probleme. [...] Nach wie vor wird menschlichem Handeln Priorität bei der Erklärung von Organisationsstrukturen eingeräumt. (ELŠIK 1997: 15)

Macht und Politik bleiben als Bedingungen der Aushandlungsprozesse noch unberücksichtigt. Mit der Betonung von Verhandlungskontexten findet die Struktur zwar stärkere Betonung, „sie wird aber konzeptionell nicht mit dem Handeln verbunden“ (ELŠIK 1997: 15). Durch die ausdrückliche Berücksichtigung der strukturellen Auswirkungen des alltäglichen Handelns in Organisationen, sei dieser Ansatz dem Rationalitätsmodell überlegen.

Erst in der Popularisierung der Spielmetapher durch CROZIER/FRIEDBERG und deren theoretischer Erfassung des Verhältnisses von Akteur und System in der Organisations- theorie sieht ELŠIK einen Beleg für die konzeptuale Ausrichtung in der Organisationsso- zologie. In Fortführung dieses Ansatzes hat ORTMANN schließlich mit seinem Rück- griff auf GIDDENS die Rekursivität der Strukturbildung weiter herausgearbeitet¹⁶⁹.

3.3.2.3 *„Handeln“ und „Akteur“ aus mikropolitischen Sicht*

Der Begriff des ‚Akteurs‘ wird im Zusammenhang mit mikropolitischen Untersuchun- gen und Theorien häufig angewandt, ohne immer explizit definiert zu werden. Wir gebrauchen ihn im Sinne der von uns verwendeten theoretischen Grundlagen einerseits als Synonym für die in einer Organisation oder ihrer relevanten Umwelt *handelnden* Personen. Damit schließen wir uns der Ansicht von CROZIER/FRIEDBERG und ORTMANN an, dass der Ansatz einer strategischen Organisationsanalyse „Organisationen als Hand- lungssysteme begreift und analysiert, die sich durch das motivierte Handeln der ihnen zugehörigen Individuen und Gruppen konstituieren und funktionsfähig halten“ (CRO- ZIER/FRIEDBERG 1993: 66).

Andererseits wird der Begriff auch „für eine Einheit, die als Träger sozialer Rollen mit jeweils bestimmten Rollen mit jeweils bestimmten Orientierungen (Werte, Einstellun- gen, Motivationen) in einer sozialen Situation handelt“ (HILLMANN 1994: 6) verwendet. Der Begriff kann sich damit auch auf soziale Gebilde, also nicht nur auf Individuen be- ziehen.

¹⁶⁹ Die Punkte 2 und 3 werden weiter unten ausführlich betrachtet.

Der Begriff des Akteurs ist eng verknüpft mit dem des Handelns. ORTMANN sieht Organisationen als soziale Systeme, die aus sozialen Handlungen bestehen. Dabei bezieht ORTMANN sich auf die Webersche Definition sozialen Handelns, nach der „sich die Handelnden ‚am vergangenen, gegenwärtigen oder zukünftig erwarteten Handeln anderer‘ orientieren“ (ORTMANN 1995: 49) und auf das Giddenssche Verständnis von allgemeinem Handeln „to intervene in the world, or to refrain from such intervention, with the effect of influencing a specific process or state of affairs (GIDDENS in ORTMANN 1995: 49). GIDDENS setzt sich dabei mit dem Umstand auseinander, dass mit wenigen Ausnahmen¹⁷⁰ Handlungen zwar in dem Sinne intentional sind, dass sie mit einer bestimmten Erwartung verbunden sind, aber immer auch von unerkannten Handlungsbedingungen und unbeabsichtigten Handlungsfolgen begleitet werden (GIDDENS 1992: 55ff; insbes. Abbildung 1).

WALGENBACH fasst zusammen:

Handeln betrifft für GIDDENS Ereignisse, bei denen ein Individuum Akteur in dem Sinne ist, dass es in jeder Phase einer Verhaltenssequenz hätte anders handeln können. Handeln schließt Macht im Sinne eines Vermögens zur Umgestaltung mit ein. Er spricht dem Individuum Handlungsmächtigkeit ("capability") zu und wendet sich so gegen den Determinismus struktureller Ansätze. (WALGENBACH 2002: 372)

Die Erkenntnis, dass Macht in diesem Sinne keine *Form* des Handelns, sondern *Bestandteil* des Handelns ist, erkennt ORTMANN auch in den Ausführungen von CROZIER/FRIEDBERG zu organisationalen Handlungssituationen wieder. Diesen Ausführungen folgen wir im weiteren Verlauf dieser Untersuchung.

3.3.2.4 *‚System‘ und ‚Organisation‘ aus mikropolitischer Sicht*

Systeme werden von CROZIER/FRIEDBERG im Sinne eines konkreten Handlungssystems verstanden.

Wir wollen dabei von der allgemeinen Idee ausgehen, daß ein System ein Gebilde ist, bei dem alle Teile voneinander abhängen, ein Gebilde also, das ein Minimum an Strukturierung besitzt und sich dadurch vom einfachen Aggregat unterscheidet. Gleichzeitig verfügt dieses Gebilde über Mechanismen, die seine Strukturierung aufrechterhalten, und die man Regulierungsmechanismen nennen kann. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 170)

Diese Definition trifft in ihrer allgemeinen Form zunächst sowohl auf physische als auch auf soziale Systeme zu. Der Unterschied liegt im Grad der Wirksamkeit homöostatischer Regulierung und gegenseitigen Abhängigkeit.

Organisationen sind nach CROZIER/FRIEDBERG zunächst „die immer spezifischen Lösungen, die relativ autonome Akteure mit ihren jeweiligen Ressourcen und Fähigkeiten geschaffen, erfunden und eingesetzt haben, um die Probleme kollektiven Handelns zu lösen“ (1993: 7). Auch Organisationen sind in diesem Sinne konkrete Handlungssysteme mit besonderen Eigenschaften wie: stärkere Strukturierung, klare Ziele und formali-

¹⁷⁰ Beispielsweise im Falle eines Selbstmordes (vgl. GIDDENS 1992: 59).

sierte Spiele im Zusammenhang mit diesen Zielen, Bewusstsein über die Existenz der Ziele, teilweise akzeptierte Verantwortung für die dominanten Regulierungen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 172f)¹⁷¹. Organisationen sind *künstliche* Phänomene, die nicht naturwüchsig entstehen und bestehen, sondern immer in ihrem Bestand bedroht sind (vgl. FRIEDBERG 1992: 39).

Die Organisation als soziologisches Phänomen ist also ein kulturelles Konstrukt, dank dessen Menschen ihr Verhalten so ausrichten können, daß sie ein Minimum an Zusammenarbeit erreichen und dabei noch ihre Selbständigkeit als frei Handelnde bewahren. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 133)

Dieser Meinung schließen wir uns in dieser Arbeit an und konzentrieren uns in den folgenden Kapiteln auf die Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG zu den Zwängen kollektiven Handelns und das Zusammenwirken von Macht und Organisation.

¹⁷¹ Eine ausführliche Beschreibung von konkreten Handlungssystemen aus der Sicht von CROZIER/FRIEDBERG folgt in Kapitel 3.4.5 dieser Arbeit.

3.4 Zwänge kollektiven Handelns

Was zumindest mittelfristig nottut, ist meiner Ansicht nach nicht so sehr die Konstruktion einer allgemeinen Theorie organisierter und sozialer Systeme, als vielmehr die Entwicklung einer Vorgehens- und Denkweise, kurz einer ... Forschungsmethode, die es ermöglicht, die jeweils spezifischen Dynamiken des einer Organisation zugrundeliegenden menschlichen Systems induktiv zu erfassen, zu rekonstruieren und zu interpretieren.
(FRIEDBERG 1992: 40)

Zwei Gründe sprechen u.E. für den Ansatz mikropolitischer Betrachtung von CROZIER/FRIEDBERG:

1. Er enthüllt trivialisierende, auf deterministischen Grundannahmen basierende Ansätze der Organisationstheorie und Managementlehre als blind für die Komplexität machtbasierter, organisationalen Handelns.
2. Er beinhaltet explizit eine ‚Entmystifizierung‘ von Macht¹⁷² als steuerndes Element in Organisationen und ermöglicht damit einen wichtigen Zugang zu den tatsächlich angewandten Handlungsmustern in einer konkreten Organisation.

Beides ist in Bezug auf unseren Untersuchungsgegenstand gefordert und wird in der zu beschreibenden strategischen Analyse konkreter Handlungssysteme dadurch umgesetzt, dass

ein unausweichlich deterministisches Denken [in der klassischen Organisationsanalyse] durch ein Denken ersetzt wird, das aus der radikalen Unbestimmtheit sozialen Handelns und seines ‚Rahmens‘ alle notwendigen Schlußfolgerungen zieht. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 177)

Der kritische Umgang mit modernen Managementmethoden wird in Folge des „Modernisierungsschubs“ (OLK/RAUSCHENBACH/SACHBE 1995: 23), der nicht erst mit den Novellierungen gesetzlicher Rahmenbedingungen die Träger sozialer Dienste erfasst hat, unerlässlich. Hier gilt es für Dritt-Sektor-Organisationen, einer Gratwanderung zwischen „funktionalem Dilettantismus“ (SEIBEL 1992) und drohendem Identitäts- und Legitimitätsverlust gewachsen zu sein. Der Grat führt entlang ihrer Tradition von Solidarität als Steuerungsmedium, die die Diskussion über strukturelle Macht wie z.B. Hierarchien und neue Managementmethoden ausdifferenziert. Funktionalen Dilettantismus unterstellen wir denjenigen Organisationen, die die neuen Anforderungen verschlafen oder ignorieren und dadurch ihre Existenz gefährden¹⁷³. Die Gefahr eines Identitäts- und Legitimitätsverlustes als Dritt-Sektor-Organisation unterstellen wir, wenn die Marktorientierung so weit geht, dass nur noch Dienstleistungen erbracht werden, die sich auszahlen.

¹⁷² ORTMANN u.A. stellen unter Bezug auf CROZIER/FRIEDBERG, GIDDENS und FOUCAULT fest: „Macht [wird] als grundlegende und unausweichliche Dimension sozialer Beziehungen [gesehen]: nicht, weil der Mensch schlecht ist, sondern weil und soweit er ein relativ autonomer Akteur ist“ (ORTMANN u.A. 1990: 41)

¹⁷³ Wie beispielsweise der Konkurs des Sozialpsychiatrischen Zentrums „Kuckucksnest“ in Duisburg im Jahr 1999.

Einer radikalen Sicht von Kontingenz¹⁷⁴ folgend besteht der Kern des Ansatzes von CROZIER/FRIEDBERG in der Annahme, dass die Funktionsweise von Organisationen zwar durch strukturelle Konstellationen technischer oder ökonomischer Art bedingt, jedoch nicht auf diese rückführbar ist. Sie

ist die jeweils spezifische Lösung, die relativ autonome Akteure mit ihren jeweiligen Ressourcen und Fähigkeiten geschaffen, erfunden und eingesetzt haben, um ihre zur Erreichung gemeinsamer Ziele notwendige Zusammenarbeit trotz ihrer widersprüchlichen Interessenlagen und Zielsetzungen zu ermöglichen und sicherzustellen. (FRIEDBERG 1992: 39)

Diese Ordnung wird stabilisiert durch Macht- und Abhängigkeitsbeziehungen, „durch die Verhaltenszusammenhänge verdichtet und kondensiert werden“ (FRIEDBERG 1992: 40). Dass Organisationen keine natürlichen, sondern künstliche Phänomene sind, hat zur Folge, dass ihre Existenz immer bedroht ist. Aus drei Begrenztheiten:

- Das menschliche Verhalten ist *in seiner Rationalität* begrenzt. Die Akteure innerhalb einer Organisation sind nicht in der Lage, sich an einer gemeinsamen Rationalität zu orientieren, sondern bilden „lokale, ihrem Wissens- und Bewußtseinsstand angemessene Handlungslogiken“ (FRIEDBERG 1992: 39; vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 33) aus.
- Die *wechselseitige Abhängigkeit* der Akteure ist begrenzt. Jeder versucht daher die eigenen Spielräume defensiv zu erhalten bzw. zu erweitern und gleichzeitig die Handlungsräume der Gegenspieler offensiv einzuschränken. (vgl. FRIEDBERG 1992: 39, 43).
- Die *Legitimität der Organisationsziele* ist begrenzt. Die hat zur Folge, dass „deren normative Integrationskraft durch die Entwicklung von lokalen, durch die Organisationsmitglieder in der Verfolgung ihrer eigenen Interessen entwickelten Ziele und Wertsetzungen immer wieder geschwächt und in Frage gestellt wird“ (FRIEDBERG 1992: 39).

Es gilt also, die unvermeidlichen Zentrifugalkräfte in Organisationen durch menschliche Strukturierung der Handlungsfelder zu verhindern. Dass es keine optimale Organisation geben kann, zeigt sich merklich daran, dass die menschliche Strukturierung immer kontingent und politisch ist. Die Konsequenzen, die FRIEDBERG daraus zieht, sind auch für die Beurteilung der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen von Bedeutung: *Die optimale Organisation gibt es nicht. Eine dies implizierende „naturalistische Betrachtungsweise [... führt zu einem] Formalismus und Reduktionismus der Wirklichkeit“* (FRIEDBERG 1992: 40). Nicht die Frage nach subsistenten Strukturtypologien, sondern die Frage nach den spezifischen Merkmalen der Existenzsicherung innerhalb einer Organisation sei daher relevant¹⁷⁵.

¹⁷⁴ „Kontingent im radikalen Sinn des Wortes, das heißt, *zugleich* abhängig von einem Kontext, von den darin vorhandenen Gelegenheiten und den von ihm auferlegten (materiellen und menschlichen) Zwängen, *und* unbestimmt, folglich frei.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 313; Anmerkung 37; Hervorhebungen im Original)

¹⁷⁵ In Kapitel 4.2.1 werden wir auf diesen Aspekt zurückkommen.

Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Einführung und Aufrechterhaltung eines Qualitätsmanagement-Systems nicht zu einem homogenen Ergebnis führen wird. Vielmehr ist unter den beschriebenen Gesichtspunkten zu erwarten, dass es eine Reihe von akteurs- und abteilungsspezifischen Interpretationen und Umsetzungen des Systems innerhalb einer Organisation geben wird.

CROZIER/FRIEDBERG¹⁷⁶ beschreiben ihren Ansatz als Ergebnis langjähriger praktischer Erfahrungen in der Organisationsanalyse¹⁷⁷, die sie später am *Centre de Sociologie des Organisations* in Paris systematisiert und im Diskurs mit Theoretikern und Praktikern weiterentwickelt haben¹⁷⁸. In deutscher Sprache liegt ihre Untersuchung seit 1979 vor¹⁷⁹. Dass sie auch heute noch hochaktuell ist, liegt insbesondere an ihrer konsequenten Infragestellung deterministischer Weltbilder in der Organisationsforschung und bei den „Spezialisten des Managements“.

Wir haben nicht versucht, eine geschlossene Theorie über die Substanz, die Merkmale und die Entwicklungsetappen von Organisationen oder Systemen zu formulieren. Wir haben genauso wenig versucht, normative Lehrsätze auszuarbeiten, wie sie die Spezialisten des Managements so sehr lieben, die immer glauben, Modelle einer 'guten Organisation' auszuarbeiten und eine Liste der zu ihrer Verwirklichung nötigen Wege und Mittel liefern zu können. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 1)

Ihren Forschungsansatz sehen sie insbesondere als Denkansatz, der sich auf eine Reihe konsistenter Aussagen stützt, in denen sich ein starkes theoretisches Engagement auf der Ebene der Analyse widerspiegelt. Etwas bescheiden sprechen CROZIER/FRIEDBERG davon, „eine Reihe von einfachen Aussagen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 1) vorzustellen, die sich einerseits mit den Problemen befassen, die sich aus dem Vorhandensein von Organisationen ergeben, und andererseits mit den Wegen, die die beteiligten Menschen wählen, um diese Probleme zu überwinden und ihre gemeinsamen Ziele zu erreichen. Explizit handelt es sich dabei nicht um den Versuch, ein weiteres trivialisierendes Organisationsmodell etwa in Form einer geschlossenen Organisationstheorie auszuarbeiten (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 1). Ziel sei es nicht gewesen, ein Handbuch im Sinne einer unabhängigen Beschreibung der gängigen Ansätze oder eine vollständige

¹⁷⁶ MICHEL CROZIER (Jahrgang 1922) ist u.a. Gründer des „Centre de Sociologie des Organisations“ in Paris und hatte verschiedene Professuren, u.a. Harvard, Irvine (Kalifornien) inne. ERHARD FRIEDBERG (Jahrgang 1942) arbeitet ebenfalls am „Centre de Sociologie des Organisations“. (vgl. <http://www.cso.edu/site/equipe.asp>, online am 01.04.2004)

¹⁷⁷ Beispielsweise CROZIER 1971. Auch in seiner Untersuchung zur Krise der Demokratie vertritt CROZIER gegenüber deterministischen Ansätzen und dem Postulat rationaler Entscheidung eine kritische Haltung. Bei der Auseinandersetzung mit Fragen von Präferenzen und Zielen in demokratischen Prozessen fasst er zusammen: „It is all very well to say that people should choose according to their preferences. But where do these preferences come from? [...] At the same time, social sciences begin to question this preference model by showing how people do not have *a priori* wants but discover goals from their experience; that is, they learn what they want by trial and error and implementation schemes. Finally, ends develop only through means“ (CROZIER/HUNTINGTON/WATANUKI 1975: 41f).

¹⁷⁸ „Mit vielen anderen auch glauben wir nämlich, daß es nichts praktischeres gibt als eine gute Theorie“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 1).

¹⁷⁹ Die französische Originalausgabe erschien bereits 1977 unter dem Titel: *L'Acteur et le System*.

wissenschaftliche Abhandlung zu verfassen. Ihre Arbeit sehen die Autoren als wissenschaftlichen Essay, als „Reflexion über die Beziehung zwischen sozialem Akteur und System“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 3). Es handelt sich um eine *Forschungsperspektive*, bei der durch „kontrollierte [...] Analysen menschlicher Beziehungen innerhalb konkreter Organisationen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 2) Aussagen zum *organisierten Handeln* der Menschen und weniger der *Organisation* getroffen werden. Dieser Forschungsperspektive liegt explizit ein Verständnis von Organisation als künstlichem, also nicht naturwüchsigem Phänomen zugrunde.

In dem Maße nämlich, wie kollektives Handeln kein naturwüchsiges Phänomen ist, entsteht es auch nicht grundlos. Es handelt sich dabei immer um ein Bündnis von Menschen gegen die Natur mit dem Ziel, materielle Probleme zu lösen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 12)

Ebenfalls aktuell ist die Ablehnung einfacher Gegenüberstellungen handlungs- und systemtheoretischer Perspektiven im Sinne einer Polarisierung. Systeme leben durch die Akteure, Akteure handeln aber immer in Systemen und sind abhängig von deren Ressourcen und Definitionen von Freiheit und Rationalität. Strategisches und systemisches Denken müssen nicht nur in einer Forschungsperspektive zusammengehalten werden, vielmehr geht es um die „Reflexion über die Beziehung zwischen sozialem Akteur und System.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 3)

CROZIER/FRIEDBERG führen hierfür den Begriff des Spiels ein, der sich an strategischem und systemischem Denken in gleicher Weise orientiert. Während das strategische Denken von den Erfahrungen und dem Erleben der Akteure ausgeht, orientiert sich das systemische Denken an den ‚Kohärenzgesetzen‘ und Zielsetzungen des Systems und sucht nach spezifischen, im System verankerten Ursache-Wirkungsketten.

Ohne das systemische Denken bleibt der strategische Ansatz in einem Modell des Marktes und der gegenseitigen Anpassung befangen [...]. Ohne die Anregung und die Verifizierung durch das strategische Denken bleibt ein rein systemischer Ansatz spekulativ und kann kaum dem mechanistischen Modell des funktionalen Determinismus entkommen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 2f)

Die Spielmetapher drückt aus, dass Systeme nicht einfach Verhaltensregeln definieren, „sondern Spiele, deren Beschaffenheit und Regeln eine begrenzte Anzahl von Gewinnstrategien festlegen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 4), zwischen denen die Handelnden auswählen können und müssen. Indem alle Beteiligten gezwungen sind, sich den Regeln der gewählten Spiele zu unterwerfen, tragen sie indirekt zur Zielerreichung der Organisation bei. Damit ist der soziale Integrationscharakter des Spiels angesprochen. CROZIER/FRIEDBERG sehen denn auch das grundlegende Anliegen ihres Ansatzes im

Herausarbeiten und [der] Erforschung der konkreten Konfigurationen dieses grundlegenden Mechanismus und der von seinem Vorhandensein aufgeworfenen Probleme und Zwänge für den Erfolg wie auch für jede Veränderung des kollektiven Handelns der Menschen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993:3f)

Dieser Hintergrund macht die mikropolitische Forschungsperspektive für die vorliegende Fragestellung besonders geeignet.

CROZIER/FRIEDBERG bauen ihre Argumentation anhand folgender Gedankenkette auf: Zunächst beschreiben sie die *Organisation als Problem*: In dieser Sicht werden Organisationen als Konstrukte, also künstliche Gebilde gesehen, deren Bestand keinesfalls gesichert ist. Beschrieben wird der Zusammenhang zwischen dem Streben der Akteure nach Autonomie und dem Entstehen von Spielen, die den Rahmen für gewinnbringende Strategien widerspiegeln. Anschließend weiten CROZIER/FRIEDBERG die Perspektive auf die externe Sicht, nämlich auf die Beziehung der *Organisation zu ihrer Umwelt* aus. Dazu gehört die kritische Auseinandersetzung mit situationstheoretischen Ansätzen, mit Macht- und Tauschprozessen und der kulturellen Analyse. Über die Frage der *strategischen Analyse von Handlungssystemen* und das Problem von Rationalität und Entscheidung gelangen CROZIER/FRIEDBERG schließlich zu den Konsequenzen, die sich im Zusammenhang mit *Interventionen* und dem *Wandel* im Handlungssystem – und nicht zuletzt für die *Rolle des Forschers* – ergeben. In den folgenden Kapiteln fassen wir die Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG als Grundlage unserer eigenen Argumentation zusammen.

3.4.1 Organisation als Problem: Strategie

Für gewöhnlich machen wir uns ein völlig falsches Bild von organisiertem Handeln. Wir überbewerten die Rationalität der Funktionsweise von Organisationen viel zu sehr.
(CROZIER/FRIEDBERG 1993: 25)

In zweifacher Hinsicht zeigt sich nach CROZIER/FRIEDBERG ein falsches Bild der Organisation: Erstens im unreflektierten Glauben an die Selbstverständlichkeit der Effizienz in Organisationen und zweitens in der Auffassung von der Unterdrückung der Akteure als ‚Rädchen im Getriebe‘ der Organisation.

Alle ein wenig in die Tiefe gehenden Analysen des tatsächlichen Lebens einer Organisation haben gezeigt, wie sehr die menschlichen Verhaltensweisen in ihr komplex bleiben konnten, und wie wenig ein simples Modell mechanischer Koordination oder ein einfacher Determinismus ihnen gerecht werden kann. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 25)

CROZIER/FRIEDBERG belegen diese Aussage durch eine Reihe von Querverweisen auf Untersuchungen in Industrieunternehmen. Sie gehen von folgenden Grundannahmen aus:

- Unter Verweis auf GOFFMAN gehen CROZIER/FRIEDBERG davon aus, dass der Mensch selbst in den extremsten Lagen ein Minimum an Freiheit bewahrt und diesen auch nutzt (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 312, Anmerkung 32).
- Das Verhalten zwischen den Akteuren ist Akt *und* Ergebnis von Verhandlung zugleich, d.h., dass der Akteur seine Fähigkeit zur Kommunikation und zur Solidarität mit anderen nutzt, um sich Bedingungen zu schaffen, die eine für ihn vorteilhafte Wahl zwischen Alternativen ermöglichen.

- Dass es dabei nicht um grenzenlose Autonomie geht, liegt daran, dass der Rahmen für diese Verhandlung sowohl durch den Grad der Autonomie als auch durch die technischen und sozialen Traditionen des jeweiligen Berufes eng umschrieben ist¹⁸⁰.
- Dies ist *keine passive* Anpassung, sondern immer ein spielerischer Umgang, in dem Regeln und Vorschriften umfunktioniert und quasi als Schutzmechanismus dienen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 26).

Diese Grundannahmen und die Voraussetzung einer wechselseitigen Beeinflussung der einzelnen Gegenspieler führen zwangsläufig zu der Schlussfolgerung, dass „sich hinter dem ursprünglichen Schema des deterministischen Räderwerks eine weitaus komplexere und zugleich kontingentierte Realität eröffnet“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 26).

Ein Missverständnis wäre jedoch die Annahme, dass CROZIER/FRIEDBERG den Organisationsalltag mit der absoluten Autonomie der Akteure gleichsetzen. Das offizielle System bestimmt den *Kontext* und die *Mittel* der Handlung. Das bedeutet:

- Die Akteure sind einerseits niemals völlig frei und werden „in bestimmter Weise vom offiziellen System geschluckt“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 26).
- Andererseits wird das System durch den Druck und die Manipulation der Akteure beeinflusst und korrumpiert. Strukturen sind deshalb eine Antwort auf die informellen Praktiken und eine Lösung der durch sie aufgeworfenen Probleme.
- Anders als die Human-Relations-Bewegung propagiert, ist der Mensch nicht nur *Hand* und *Herz*, sondern auch *Kopf*, d.h. Freiheit.
- Eine Organisation ist damit weder eine durchsichtige Gesamtheit noch ein Unterdrückungsinstrument (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 27).

ORTMANN fasst zusammen:

Das ist die Einsicht, die, wohlverstanden, die Dinge ins Lot bringt: Freiheit wächst nicht, wenn gesellschaftliches oder organisationales Chaos wächst. Umgekehrt wird ein Schuh daraus – wenn man diesen Gedanken nicht übertreibt. (ORTMANN 2003: 43)

CROZIER/FRIEDBERG bringen landläufige Prämissen aktueller Theorie und Praxis derart pointiert zum Ausdruck, dass die folgende Aussage aus dem Jahr 1977¹⁸¹ mühelos auf Teile der gegenwärtigen Managementliteratur anwendbar ist:

Entgegen den Illusionen der Theoretiker der Herrschaft und der Konditionierung, aber auch entgegen den bei Managern, Politikern und Aktionisten ständig auftauchenden Allmachts- und Simplifizierungsphantasmen, muß also mit allem Nachdruck festgestellt werden, daß das menschliche Verhalten auf keinen Fall dem mechanischen Produkt des Gehorsams oder des Drucks struktureller Gegebenheiten gleichzusetzen ist. Es ist immer Ausdruck und Verwirklichung einer wenn auch noch so geringen Freiheit. Das Verhalten ist Ergebnis einer Wahl, mit-

¹⁸⁰ Z.B. der Grad der eigenen Ersetzbarkeit.

¹⁸¹ Erscheinungsjahr der französischen Originalausgabe.

hilfe derer der Akteur die Gelegenheiten ‚am Schopfe ergreift‘, die sich ihm im Rahmen der ihn einschränkenden Zwänge bieten. Es ist daher niemals völlig voraussehbar, denn es ist nicht determiniert, sondern im Gegenteil immer kontingent. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 27)

Für die Forschung bedeutet dies, dass die unvorhergesehenen Verhaltensweisen der Akteure in der Organisation eben nicht als Ausnahme gesehen werden sondern als Ausgangspunkt der Organisationsanalyse.

Wie bereits angedeutet, ist eine Theorie der vollkommenen Freiheit des Akteurs genauso unsinnig wie die Annahme einer absoluten Determiniertheit. Diese würde nämlich als Reduktionsmechanismen jeweils apriorische Postulate über das menschliche Verhalten voraussetzen, die einer ‚ernsthaften empirischen Analyse nicht standhalten‘ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 28). Denn schließlich stellt eine Organisation ‚den Akteuren ihre eigene Undurchlässigkeit, ihre eigene Gewichtigkeit, entgegen und zwingt sie so, Kompromisse einzugehen, im Handeln Umwege zu machen und [...] mit eigenen Zielen zu mogeln,‘ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 30) oder sich selbst über die eigenen Bedürfnisse etwas vorzumachen. Als unhaltbar sehen CROZIER/FRIEDBERG in diesem Zusammenhang Ansätze, die mithilfe nicht belegbarer, apriorischer Annahmen eine Zentrierung auf die Freiheit des Individuums postulieren¹⁸².

Auch die Entstehung von Gruppen in Organisationen ist in diesem Zusammenhang weniger eine Frage gemeinsamer Ziele bzw. Beschwerden, sondern eher eine Frage gemeinsamer Trümpfe, d.h. Handlungsgelegenheiten und Fähigkeiten zur Interaktion¹⁸³. Um sich entwickeln zu können, benötigen Gruppen von Akteuren ebenso wie Individuen sowohl *Gelegenheit* als auch *Fähigkeit*, ihre Trümpfe zu nützen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 31).

Aus zwei Gründen scheitern auch jene Erklärungsmuster, die die Freiheit der Akteure zwar in den Mittelpunkt stellen, aber dabei die Kontingenz ihrer Verhaltensweisen nicht beachten. Denn:

- Sie isolieren die Akteure und schreiben ihnen unbegrenzte Freiheit und Rationalität zu, so als ob sie die Bedingungen ihres Zusammenseins ohne Zwang aushandeln könnten.

¹⁸² Zum Beispiel die frühen Arbeiten von ARGYRIS, der unter Bezug auf MASLOW annahm, dass Individuen ihre psychologischen Bedürfnisse in der Organisation befriedigen wollen, oder vereinfachende Schlüsse zog aus ökonomischen Marktmodellen, die Aufschluss über Handlungsmotive von Akteuren oder Gruppen geben sollten (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 28f). Es sei aber erwähnt, dass immer wieder auch Übereinstimmungen mit den Überlegungen von ARGYRIS deutlich werden, insbesondere im Zusammenhang mit den Ausführungen zum kollektiven Lernen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 84, 369, Anmerkung 555).

¹⁸³ CROZIER/FRIEDBERG unterscheiden mehrere Gruppenkonstellationen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 31f):

- ‚Apathische‘ Gruppen verfügen weder über Fähigkeiten noch über Gelegenheiten.
- ‚Erratische‘ Gruppen verfügen über Gelegenheiten, sind jedoch zu groß oder zu wenig vernetzt, um sich dauerhaft zusammenzutun.
- ‚Strategische‘ oder ‚konservative‘ Gruppen dagegen sind klein genug und haben entsprechende Interventionsmöglichkeiten. Aber auch ‚erratische‘ und ‚apathische‘ Gruppen können die Gunst der Stunde entdecken und nutzen.

- Daraus ergibt sich eine Komplexität, die wiederum durch nicht belegbare, apriorisch postulierte Kategorien und Normen reduziert werden soll. Diese Reduktionen sind willkürlich und entsprechen nicht der tatsächlichen Reduktion in der organisationalen Realität (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 32)

Forschungsziel einer strategischen Organisationsanalyse ist es daher, die Organisation als eine Gesamtheit von jeweils spezifischen Reduktionsmodellen zu betrachten, mit deren Hilfe die Verhandlungsmöglichkeiten der Akteure eingeschränkt werden und damit beitragen, Probleme der Kooperation zu lösen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 32).

Argumentative Schützenhilfe holen sich CROZIER/FRIEDBERG bei MARCH und SIMON mit ihrem Konzept der ‚begrenzten Rationalität‘: Der Mensch ist demnach aufgrund seiner begrenzten Freiheit und Information unfähig zu optimieren. Der Akteur kann nicht optimieren, sondern trifft seine Entscheidung sequenziell, d.h. er wählt, wenn es um die Lösung von Problemen geht, die jeweils erste Lösung, die einer minimalen Befriedigungsschwelle entspricht. Die „Akteure – ihre Freiheit und ihre Rationalität, ihre Ziele und ihre ‚Bedürfnisse‘, [...] ihre Affektivität – sind soziale Konstrukte und keine abstrakten Größen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 33; vgl. auch FRIEDBERG 1992: 39f)¹⁸⁴.

Hier wird erneut deutlich, dass unter den beschriebenen Prämissen an ein Forschungsverfahren besondere Anforderungen gestellt werden. Denn es muss in der Lage sein, den Kontext der beobachtbaren und jeweils organisationsspezifischen Verhaltensweisen transparent zu machen und den Sinn dieser Verhaltensweisen aufzudecken. Der zentrale Begriff des von CROZIER/FRIEDBERG beschriebenen Verfahrens ist der der Strategie (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 33). Ausgangspunkt dafür sind folgende empirische Beobachtungen:

1. Ein Akteur hat selten klare Ziele und noch weniger kohärente, konsistente Pläne.
2. Sein Verhalten ist dennoch stets aktiv.
3. Das Verhalten ist immer sinnvoll. Es ist zwar nicht immer rational in Hinsicht auf Ziele, aber auf Handlungsgelegenheiten und deren Kontext und auf das Verhalten der anderen Akteure.
4. Das Verhalten der Akteure hat immer zwei Seiten: eine offensive Seite, die in der Ausnutzung der Gelegenheit zur Verbesserung der eigenen Situation deutlich wird, und eine defensive Seite, die sich in der Aufrechterhaltung und Ausdehnung des eigenen Freiraums der Handlungsfähigkeit manifestiert.
5. In dieser Betrachtungsweise gibt es kein irrationales Verhalten der Akteure, da auch Stimmungen und affektive Reaktionen Ausdruck einer sinnvollen Strategie sein können, wenn der jeweilige Kontext beachtet wird¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Auf diese Überlegungen kommen wir mit CROZIER/FRIEDBERG weiter hinten zurück.

¹⁸⁵ Diese Charakterisierung ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis der Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG, weshalb wir sie – ergänzend zu unserer kurzen Zusammenfassung – hier vollständig und wörtlich wiedergeben:

Die Besonderheit dieser Beschreibung von Strategie erschließt sich, wenn wir sie mit den Strategietypen, welche MINTZBERG formuliert hat, kontrastieren:

Tabelle 24: Strategietypen nach MINTZBERG /WATERS (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 85)

Strategie	Hauptmerkmale
geplant	Strategien beruhen auf formalen Plänen: präzise Vorhaben existieren, formuliert und artikuliert von der Führungsspitze, unterstützt von formellen Kontrollen zur Sicherung einer störungsfreien Durchführung in einer günstigen, kontrollierbaren oder vorhersagbaren Umwelt; die am stärksten durchdachte Strategie.
unternehmerisch	Strategien entstehen aus einer zentralen Vision: Pläne existieren als persönliche, unausgesprochene Vision einer einzelnen Führungsperson und sind somit anpassungsfähig an neue Möglichkeiten; Organisation steht unter der persönlichen Kontrolle der Führungsperson und hat eine sichere Nischenposition innerhalb der Umwelt; Strategien sind verhältnismäßig durchdacht, können sich aber auch erst entwickeln.
ideologisch	Strategien beruhen auf gemeinsamen Überzeugungen: Pläne existieren als kollektive Vision aller Akteure, in inspirativer Form und verhältnismäßig unveränderlich; normative Kontrolle erfolgt über Indoktrination und/oder Sozialisation; die Organisation verhält sich oft aktionsfreudig gegenüber der Umwelt; Strategien sind relativ wohlüberlegt.

„1. Ein Akteur hat nur selten klare Ziele und noch weniger kohärente und konsistente Pläne: diese sind vielfältig, mehr oder weniger vieldeutig, explizit und widersprüchlich. Er wird sie im Laufe des Handelns ändern, einige verwerfen, andere unterwegs, ja sogar nachträglich entdecken, und sei es nur deshalb weil ihn unvorhergesehene und unvorhersehbare Folgen seines Handelns zwingen ‚seine Lage zu überdenken‘ und ‚seine Schußrichtung zu ändern.‘ Was in einem Augenblick ‚Mittel‘ ist, wird also in einem anderen ‚Ziel‘ sein, und *vice versa*. Folglich wäre es illusorisch und falsch zu glauben, daß sein Verhalten ständig genau durchdacht ist, das heißt, vermittelt durch ein klar denkendes Subjekt, welches seine Bewegungen im Hinblick auf anfangs festgelegte Ziele berechnet.

2. Dennoch ist sein Verhalten *aktiv*. Auch wenn es immer eingeschränkt und begrenzt ist, ist es doch nie direkt determiniert; selbst die Passivität ist immer in gewisser Weise Ergebnis einer Entscheidung.
3. Und es ist immer ein sinnvolles Verhalten; die Unmöglichkeit es immer auf klare Ziele zu beziehen, bedeutet nicht, daß es nicht rational sein kann, ganz im Gegenteil: anstatt rational zu sein in Bezug auf Ziele ist es rational einerseits im Hinblick auf Handlungsgelegenheiten und qua dieser Gelegenheiten in Bezug auf den sie definierenden Kontext, und andererseits im Hinblick auf das Verhalten der anderen Akteure, auf deren Parteinahme und auf das Spiel, das zwischen ihnen entstanden ist.
4. Schließlich ist es ein Verhalten, das immer zwei Seiten hat: eine offensive Seite, das Ausnutzen von Gelegenheiten zur Verbesserung einer Situation, und eine defensive Seite, die Aufrechterhaltung und Ausdehnung des Freiraums, also der Handlungsfähigkeit. Dieser Gegensatz findet sich, ohne das er dort notwendig gleichwertig wäre, in einer zeitlichen Perspektive wieder (kurzfristige Gewinne gegen längere Beteiligung). Nicht die Bedeutung der offensiven und der defensiven Seite des Verhaltens zählt hier jedoch, sondern die Tatsache der Dualität selbst.
5. Letztlich gibt es in dieser Betrachtungsweise also kein irrationales Verhalten mehr. Der Nutzen des Begriffs der Strategie besteht ja eben darin, daß er sich ohne Unterschied auf die anscheinend rationalsten und auf die scheinbar völlig erratischen Verhaltensweisen gleichermaßen anwenden läßt. Hinter den Stimmungen und affektiven Reaktionen ... kann der Analytiker in der Tat *Regelmäßigkeiten* entdecken, die nur in Hinsicht auf eine *Strategie* sinnvoll sind. [...] Daraus folgt, daß eine solche ‚Strategie‘ keineswegs mit dem Willen identisch ist, und daß sie auch nicht notwendig bewußt zu sein braucht.“ (CROZIER/FRIEDBERG1993: 33f)

Strategie	Hauptmerkmale
abschirmend	Strategien entstehen aus Zwängen: Die Führungsspitze, welche eine partielle Kontrolle über den organisatorischen Handlungsspielraum besitzt, definiert strategische Grenzen oder Ziele innerhalb derer andere Akteure auf die eigene Stärke oder auf eine komplexe, möglicherweise auch unvorhersagbare Umwelt reagieren; Strategien sind teilweise wohlüberlegt, teilweise entwickeln sie sich oder werden bewusst entwickelt.
prozessual	Strategien entstehen im Prozess: Die Führungsspitze kontrolliert prozessuale Aspekte einer Strategie (Auftragsvergabe, Struktur, etc.) und überlässt inhaltliche Aspekte anderen Akteuren; Strategien sind teilweise wohlüberlegt und zum Teil entwickeln sie sich (oder werden erneut bewusst entwickelt).
abgetrennt	Strategien entstehen in Enklaven: Ein Akteur bzw. Akteure, welche(r) nur lose mit dem Rest der Organisation in Verbindung steh(t/en), erstellen eigene Handlungsmuster aufgrund eines Mangels an oder in direktem Widerspruch zu zentralen oder gemeinsamen Plänen; Strategien entwickeln sich organisatorisch, unabhängig davon, ob dies dem Akteur bzw. den Akteuren bewusst ist oder nicht.
konsensual	Strategien beruhen auf Konsens: Auf der Basis gegenseitiger Angleichung einigen sich Akteure auf Handlungsmuster, die aufgrund eines Mangels an zentralen oder gemeinsamen Plänen richtungweisend werden; Strategien entwickeln sich eher.
aufgelegt	Strategien entstehen in der Umwelt: Die Umwelt diktiert Handlungsmuster, indem sie entweder direkte Vorgaben macht oder implizit die organisatorische Auswahl vorselektiert bzw. begrenzt; Strategien entwickeln sich hier hauptsächlich, obwohl sie auch von der Organisation internalisiert und bewusst geplant sein können.

Deutlich wird, dass MINTZBERG zwar die Bandbreite möglicher Strategien – von intendierten bis hin zu ungewollten – berücksichtigt. Anders als bei CROZIER/FRIEDBERG wird jedoch die *aktive* Gestaltung der Autonomie durch die Akteure, also ihrer Handlungsfähigkeit, nicht mit der gleichen Konsequenz hervorgehoben. MINTZBERG unterscheidet vielmehr „zwischen *emergenten*, quasi hinter dem Rücken der Akteure auftauchenden, und *absichtsvollen* (deliberaten) Strategien“ (BOGUMIL/SCHMID 2001: 83)¹⁸⁶.

3.4.1.1 Konsequenzen für den eigenen Untersuchungsansatz

Wenn also kollektives Handeln in Organisationen weder ein naturwüchsiges Phänomen ist noch grundlos entsteht, muss jeweils nach den Handlungsmotiven und Zielen gefragt werden. Die begrenzte Rationalität des Handelns und die begrenzte Abhängigkeit der

¹⁸⁶ Auch MINTZBERG kommt zu dem Schluss, dass es sinnvoll erscheint, eine Vielzahl solcher Typen zuzulassen, allerdings vor dem Hintergrund mehr oder minder konkreter Handlungsempfehlungen für die Organisationsleitung (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 84). Die in Tabelle 24 zusammengestellten Strategietypen stellen aus unserer Sicht zwar verkürzt, aber dennoch praxisnah die Bandbreite möglicher Strategien von Akteuren in Organisationen dar.

Akteure sowie der Legitimität der Ziele lassen vermuten, dass ein einheitliches Bild der Motive und Ziele selten gefunden wird. Bereits ein Blick auf die Forderung der ISO an Unternehmen¹⁸⁷, sich als Lieferant eines Produktes bzw. einer Dienstleistung unterschiedlichen Anforderungen zu stellen, macht die Vielschichtigkeit der Interessen deutlich. Es geht dann darum,

- Qualitätsanforderungen der *internen und externen* Interessenpartner zu erfüllen, was eine entsprechende Kommunikation zwischen den Akteuren voraussetzt und sich u.a in der Forderung der DIN EN ISO 9001:2000 nach personeller und struktureller Festlegung von Verantwortung, Befugnis und Kommunikation niederschlägt (vgl. DIN 2000b: 21).
- die Qualität der Produkte aufrechtzuerhalten und *ständig zu verbessern*¹⁸⁸, was sich in der durchaus sinnvollen Forderung nach Prozessorientierung und einem kontinuierlichen Reflexionsprozess niederschlägt¹⁸⁹, aber in diesem Zusammenhang auch einen unvermeidlichen Konflikt unter den an Routine- und Innovationsspielen beteiligten Akteuren mit sich bringt (vgl. ORTMANN 1995: 64).
- ein nachhaltiges Vertrauen in die Qualitätsphilosophie des Unternehmens zu entwickeln, was in Konflikt steht zu der Einschätzung, dass eine Organisation „nur durch die *partiellen* Ziele und Rationalitäten der in ihrem Rahmen agierenden Individuen und Gruppen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 57) existiert.

Unter diesen Aspekten spricht u.E. wenig dafür, dass die Implementation des Steuerungsinstruments ‚Qualitätsmanagement‘ zu einem homogenen Ergebnis führen und von den Akteuren auf Antrieb im Sinne einer langfristigen Gestaltungsperspektive aufgenommen wird. Sie wird von den beteiligten Akteuren eher unter dem Gesichtspunkt der Beeinflussung ihrer Handlungsfähigkeiten und Gewinnchancen gesehen werden, wobei dieser Prozess nicht immer bewusst sein muss, aber immer ein aktiver Prozess in der Beziehung zwischen den Akteuren ist. Was eventuell nach außen als irrationaler Widerstand gegen die Einführung des Qualitätsmanagement-Systems erscheint, kann durchaus als rationaler Prozess des Widerstandes gegen die Einschränkung der eigenen Handlungsautonomie gesehen werden.

¹⁸⁷ Vgl. Kapitel 2.3.8.2f in dieser Arbeit.

¹⁸⁸ Vgl. DIN EN ISO 9001:2000 zum prozessorientierten Ansatz (vgl. DIN 2000a: 11f).

¹⁸⁹ PDCA Zyklus nach DEMING (vgl. Kapitel 2.3.2.2 in dieser Arbeit).

3.4.2 Organisation als Problem: Macht

Es gehört zum Wesen der Machtausübung, daß sie sich als solche nicht zu erkennen gibt. Sie mag sich als Freundschaft, Solidarität oder soziale Unternehmensphilosophie tarnen.
(ORTMANN u.A. 1990: 45)

Neben dem Begriff der Strategie ist CROZIER/FRIEDBERG als zweites der Begriff der Macht notwendig. „Letztlich ist Macht als fundamentaler Mechanismus der Stabilisierung menschlichen Verhaltens der Grundstein aller [...] Beziehungen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 39) in einer Organisation. CROZIER/FRIEDBERG diskutieren im Anhang ihrer Untersuchung die Verwendung des Machtbegriffs überwiegend anhand der angelsächsischen Literatur, insbesondere mit dem Fokus auf „community power“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 317f). Demnach ist der gemeinsame Nenner aller Manifestationen von Macht¹⁹⁰ auf der allgemeinsten Ebene die *verfügbare Möglichkeit bestimmter Individuen oder Gruppen, auf andere Individuen oder Gruppen einzuwirken*. Diesen Minimalkonsens entwickeln CROZIER/FRIEDBERG in zweifacher Richtung weiter: mit Blick auf die Akteure *und* mit Blick auf die Organisation¹⁹¹.

3.4.2.1 Zugänge zum Begriff der Macht

Fast jedes Managementlehrbuch bezieht sich auf MAX WEBER als einem Klassiker der Management- und Organisationstheorie (vgl. ORTMANN 1995: 43). WEBER hat seinen Machtbegriff als amorph bezeichnet, da er sich nicht auf spezifische Qualitäten eines Menschen oder auf Konstellationen bezieht:

Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichwohl worauf diese Chance beruht.“ (WEBER in ORTMANN 1995: 44; Hervorhebung im Original nicht übernommen)

Diese Beschreibung sei allerdings – so ORTMANN – manchmal begleitet von einer Fehleinschätzung. WEBERS Idealtypus sei weder als normatives Modell noch als empirische Beschreibung formuliert worden. Es sei vielmehr ein methodisches Instrument gewesen, um die empirische Wirklichkeit im Grad der Abweichung von diesem Idealtypus beschreiben zu können. Dieser Idealtypus sei konzipiert anhand des Begriffes der Herrschaft. Herrschaft wird von WEBER definiert als „die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“ (WEBER in ORTMANN 1995: 44) Der Herrschaftsbegriff sei im Vergleich zum Machtbegriff der engere, insoweit er sich ausdrücklich auf Befehle beziehe.

Entscheidend für unsere Argumentation und insbesondere die Auswahl unseres soziologischen Fokus ist die Feststellung ORTMANNs, dass trotz dieser allgemeinen Vorliebe

¹⁹⁰ „[...] was immer auch ihr ‚Typus‘, das heißt ihre Quellen, ihre Legitimation, ihre Ziele oder Methoden der Ausübung sein mögen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 39).

¹⁹¹ Vgl. zum Folgenden CROZIER/FRIEDBERG 1993: 39ff.

für den Rückgriff auf WEBER „das Thema Macht in der Weber-Rezeption und der weiteren Geschichte der Disziplin keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt hat.“ (ORTMANN 1995: 44). Dies gelte – wie ja auch CROZIER/FRIEDBERG feststellen – auch für die Kontingenztheorie, obgleich der Begriff der Mikropolitik mit TOM BURNS als einem Vertreter dieser Richtung in die Diskussion eingebracht worden sei¹⁹². Ferner hätten Vertreter der *behavioral theory* wie beispielsweise BARNARD, SIMON und MARCH zwar die Machtproblematik deutlicher erkannt, diese dann aber mit dem Hinweis auf WEBER, der zur Ausübung von Herrschaft immer auch ein „Minimum an Gehorchenwollen“ (WEBER in ORTMANN 1995: 46; Hervorhebungen im Original) voraussetzte, relativiert. Auch nach BOSETZKY gebe es in Organisationen Macht, weil einzelne Akteure in machiavellistischer Weise anstelle sachlicher Lösungen nach Macht strebten. Auch hier erschöpft sich die Rolle der Macht jedoch – wie bereits weiter oben bemerkt – in erster Linie auf die Beschreibung von Dysfunktion¹⁹³. Des Weiteren sei in der *Industriesoziologie* Macht in marxistischer Tradition selbstverständlicher Bestandteil der Argumentation gewesen. Allerdings mit einem durch die Kapitallogik bedingten deterministischen Blick.

Pikanterweise treffen sich betriebswirtschaftliche und marxistisch inspirierte industriesoziologische Arbeiten an dieser Stelle: in der ungebrochenen Unterstellung einer Zweck/Mittel-Rationalität organisationaler Prozesse. (ORTMANN 1995: 48)

Einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Rolle von Macht in der Organisationstheorie sehen ORTMANN u.A. von Seiten GIDDENS', der in der Definition WEBERS das Wörtchen „auch“ nicht übersehen habe. In der Formulierung „*auch* gegen Widerstreben“ (WEBER in ORTMANN u.A. 1990: 38; Hervorhebung durch S.K.) zeige WEBER, dass Konflikt keineswegs die Voraussetzung für die Ausübung von Macht sei. „Jenes kleine ‚auch‘ also ebnet den Weg zu einem Begriff konsensgestützter Macht“ (ORTMANN u.A. 1990: 38).

LUHMANN dagegen definiert Macht als ein *generalisiertes Kommunikationsmedium*, d.h. sie zählt für ihn zu jenen Mitteln, von deren Einsatz ein Zustandekommen der Verständigung als Ziel von Kommunikation abhängt.

Seitens der Beteiligten muß es eine Mehrheit von Handlungsmöglichkeiten geben, die wechselseitig relevant werden können (Alternativen). Voraussetzung dazu ist die Bildung von Präferenzordnungen, die wechselseitig als bekannt zu unterstellen sind. [... Macht] ist nur ein der Möglichkeit nach sanktionsbedrohtes Handeln. Mit der tatsächlichen negativen Sanktionierung durch Anwendung physischer Gewalt bräche M. zusammen. [... Macht] verdankt seine Entstehung folgender Konstellation: B.s Handeln ist Prämisse von A.s Handeln. B.s Handeln ist darauf gerichtet, ein bestimmtes Handeln von A zu bewirken. A hat grundsätzlich keine Wahl, die Kommunikation anzunehmen oder abzulehnen. (KRAUSE 1996: 129)

¹⁹² BURNS habe die Funktionalität machtpolitischer Vorgänge in Organisationen bereits erkannt, und zwar als gesunden Wettbewerb, der die fähigsten Mitglieder einer Organisation in leitende Positionen bringen könne, und als Beitrag zu Innovation und Wandel durch von politischem Handeln provozierte Regeländerungen (vgl. ORTMANN 1995: 45).

¹⁹³ Was natürlich die Leistung BOSETZKYS, den Begriff bereits früh im deutschsprachigen Raum eingeführt zu haben, nicht schmälert.

3.4.2.2 *Macht aus der Sicht des Akteurs*

Bei CROZIER/FRIEDBERG ist die wichtigste Prämisse der Definition von Macht aus der Sicht des Akteurs die Beziehungsmäßigkeit. Dies bedeutet, dass Macht immer eine *Beziehung* und nicht ein *Attribut* der Akteure ist¹⁹⁴.

Macht kann sich erstens nur im *Austausch* zwischen Akteuren im Rahmen einer bindenden Beziehung manifestieren und ist daher eine Tausch- und Verhandlungsbeziehung. Sie ist zudem eine instrumentelle Beziehung, was bedeutet, dass Macht sich nur unter der Perspektive eines Ziels begreifen lässt, welches in instrumenteller Logik die Mobilisierung von Ressourcen motiviert¹⁹⁵.

Zweitens wird Macht als eine *nicht-transitive* Beziehung gesehen, was bedeutet, dass sie nicht zu trennen ist von den beteiligten Akteuren. Sie ist aber auch nicht abzutrennen von der jeweiligen Handlung. Es bildet sich ein auf die Akteure *und* die Handlung bezogener Spielraum, um den herum sich jeweils Machtbeziehungen ansiedeln.

Macht ist drittens eine Beziehung, die zwar auf gegenseitiger Verhandlung beruht, aber dennoch unausgewogen ist. Voraussetzung für den Aufbau der Machtbeziehung ist immer, dass die Akteure über Ressourcen verfügen, die von der jeweils anderen Partei benötigt werden. Haben sie nichts mehr einzubringen, sind sie entbehrlich. In diesem Sinne lässt sich Macht

als Tauschbeziehung bestimmen, die wohl gegenseitig ist, in der aber die Tauschbedingungen einen der beteiligten Gegenspieler begünstigen. *Es ist ein Kräfteverhältnis, aus dem der eine mehr herausholen kann als der andere, bei dem aber der eine dem anderen nie völlig ausgeliefert ist.* (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 41, Hervorhebung im Original)

Vereinfachend geht es also darum, Trümpfe ausspielen zu können, und dies setzt immer eine Fähigkeit *und* eine Gelegenheit dazu voraus.

In einer Machtbeziehung geht es also weniger um den Austausch von Kräften oder Stärken als Selbstzweck. Ausgetauscht werden vielmehr *Handlungsmöglichkeiten*: Der andere soll zu einem Verhalten gebracht werden, von dem die jeweils eigene Handlungsfähigkeit abhängt. Damit ist Macht

also letztlich in dem Freiraum angesiedelt, über den jeder der Gegenspieler verfügt, das heißt, in seiner mehr oder weniger großen Möglichkeit, das zu verweigern, was der andere von ihm verlangt. Und die Kraft, der Reichtum, das Prestige, die Autorität, kurz, alle Ressourcen, die beide besitzen, spielen dabei nur in dem Maße eine Rolle, wie sie ihnen in der jeweiligen Be-

¹⁹⁴ Der Aspekt der Relationen dominiert auch die Macht-Definition Emersons: „Es will scheinen, daß die Macht, jemanden zu kontrollieren oder zu beeinflussen, in der Kontrolle über die Dinge liegt, die jener schätzt, sie können reichen von irgendwelchen Ölquellen bis zur Ich-Bestätigung, je nachdem, um welcherlei Beziehung es sich handelt. Kurz, Macht hat ihren Ursprung in der Abhängigkeit des anderen.“ (Emerson in Scott 1986: 367) Diese Ausführungen machen deutlich, in welchem Maße die Einbeziehung von Macht in das organisationstheoretische Konzept u.a. durch Crozier/Friedberg einen Fortschritt im Verständnis organisationaler Zusammenhänge darstellt.

¹⁹⁵ CROZIER/FRIEDBERG weisen darauf hin, dass das Vorhandensein affektiver Phänomene damit nicht geleugnet werden soll, und Machtbeziehungen auch nicht immer bewusst sind (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 40).

ziehung eine größere Handlungsfreiheit verleihen.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 41, Hervorhebung im Original)

Bezogen auf die strukturellen und informellen Bedingungen in Organisationen geht es also um die Besetzung, Verteidigung und Ausweitung jener „Unsicherheitszonen“, die für andere Akteure handlungsrelevant sind. Darum wird ein Akteur seinen eigenen Freiheits- und Willkürspielraum so weit wie möglich ausdehnen und die seines Gegners einengen wollen. Sein Ziel wird es sein, sein eigenes, potenzielles Verhalten möglichst offen zu lassen, dagegen das Verhalten der Gegenspieler vorhersehbar zu machen.

Denn die Macht, die Handlungsfähigkeit der Individuen und Gruppen im Rahmen einer Organisation, ist letzten Endes abhängig von der Kontrolle, die sie über eine die Leistungsfähigkeit der Organisation beeinflussende Ungewißheitszone ausüben können, sowie von der Wichtigkeit und Relevanz dieser Ungewißheitszonen im Vergleich mit all den anderen, die ebenfalls diese Leistungsfähigkeit bedingen. Je entscheidender also die von einem Individuum oder von einer Gruppe kontrollierte Ungewißheitszone für den Erfolg der Organisation ist, desto mehr Macht können diese ausüben. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 47)

Dieses Konzept von Macht werden wir in dieser Arbeit zugrunde legen, ergänzt durch die Sichtweise von GIDDENS', dass Macht nicht nur in Relationen, sondern auch in Strukturen denkbar ist. Sollen Machtbeziehungen analysiert werden, müssen jeweils folgende Fragen geklärt werden:

1. Welche Mittel erlauben es dem Akteur, als Trümpfe seinen Freiraum in einer spezifischen Situation auszuweiten?
2. Wodurch werden die Relevanz und Mobilisierbarkeit dieser Ressourcen bestimmt? Kurz, „um welchen *Einsatz* geht es in der Beziehung und in welche *strukturellen Zwänge* sind sie eingebettet?“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 44)

3.4.2.3 *Macht und Struktur*

Im Blick auf die Organisation geht es für Crozier/Friedberg um die Strukturierung der Machtbeziehungen zwischen den Mitgliedern. Als strukturelle Merkmale kommen in erster Linie sozialstrukturelle Merkmale in Frage im Unterschied zu den formalen Strukturen einer Organisation (vgl. Crozier/Friedberg 1993: 46, 319 Anmerkung 90). Strukturiert werden die Wirkungskreise von Machtbeziehungen, also die temporären Verhandlungsbedingungen. Hiermit sind die Zwänge der beteiligten Akteure im Rahmen ihrer kollektiven Handlungen benannt.

Macht und Organisation sind somit unauflöslich miteinander verbunden. Soziale Akteure können ihre eigenen Ziele nur durch die Ausübung von Machtbeziehungen erreichen; aber zugleich können sie nur übereinander Macht haben, wenn sie kollektive Ziele verfolgen, deren eigene Zwänge wiederum ihre Verhandlungen sehr direkt bedingen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 47)

Die Macht eines Individuums oder einer Gruppe wächst jedoch nur in dem Maße, wie die kontrollierte Unsicherheitszone für das Erreichen der Organisationsziele *relevant* ist. In diesem Sinne bedeutet ‚Struktur‘ eine Erhöhung der Vorhersehbarkeit des Verhal-

tens. Die *Spielfähigkeit* wird durch Festlegung der Trümpfe organisiert, und der Einsatz eigener Ressourcen wird durch die möglichen Gewinne und Verluste bedingt. (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 47). Strukturierung in diesem Sinne bedeutet also insbesondere:

- Auf den Akteur bezogen sind die Ressourcen ungleich relevant und ebenfalls ungleich mobilisierbar.
- Durch die Strukturierung von Kommunikationskanälen werden strategische wichtige Informationen ungleich gelenkt.
- Die Organisation „legt Trümpfe in die Hände einiger Akteure, die dadurch in den Verhandlungen ein größeres Gewicht bekommen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 48).
- Es genügt nicht, über Trümpfe zu verfügen. Es muss auch die Möglichkeit bestehen sie einzusetzen. Zudem müssen sie relevant und wichtig sein, um die Mobilisierung zu rechtfertigen. Die Teilnahme der Akteure an der Organisation hängt von den wahrgenommenen Einsätzen ab (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 320, Anmerkung 93).

3.4.2.4 *Quellen von Macht in Organisationen*

*Gerade diese Vielfalt [an Machtbeziehungen] ist es,
die den Forscher bei Organisationsanalysen interessieren muß
und die es zu erfassen und zu erklären gilt.
(CROZIER/FRIEDBERG 1993: 50)*

In Organisationen gibt es vier große Machtquellen, die typischen Ungewissheitszonen entsprechen¹⁹⁶. Diese sind:

1. Beherrschung eines spezifischen Sachwissens und funktionale Spezialisierung;
2. Beherrschung der Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt;
3. Kontrolle von Informationen und von Kommunikationskanälen;
4. Vorhandensein allgemeiner organisatorischer Regeln.

Bei der *ersten* Machtquelle zieht – wenig überraschend – ein Experte¹⁹⁷ seine Macht daraus, dass er durch schwer ersetzbares und für das Funktionieren der Organisation dringend benötigtes Wissen eine gute Verhandlungsposition innehat, und dass das Ersetzen seiner Person oft durch seine monopolartige Stellung verhindert wird bzw. mit

¹⁹⁶ CROZIER/FRIEDBERG gehen nicht auf die vier Machtquellen ein, ohne zuvor auf die Grenzen solcher Typologien hingewiesen zu haben. Sie sollen als Artefakte verstanden und analysiert werden. Ziel sei es, „Ideen festzulegen und eine Denkweise konkret zu illustrieren. [...] Man muß sich also hier von jedem Ableitungsdenken hüten, das quasi mechanisch die Macht einer Gruppe – und folglich ihr Verhalten – aus den ihr strukturell zur Verfügung stehenden ‚objektiven‘ Ungewissheitsquellen ableiten oder gar berechnen wollte. Es gibt in diesem Bereich keine einfachen Determinismen dieser Art“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 50).

¹⁹⁷ Beispielsweise Wartungsdienste in Betrieben (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 51).

hohen Kosten verbunden ist. Überraschender – und für unsere Fragestellung ergiebiger – ist die Beobachtung, dass prinzipiell

jede Person im Rahmen einer Organisation ein Minimum an ‚Sachverstand‘ [besitzt], den sie zum Verhandeln benutzt. Es genügt ihr schon, Vorteil aus der Schwierigkeit zu schlagen, die ihre Ersetzung bereiten würde. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 51)

Bezogen auf das Thema der vorliegenden Arbeit lässt sich festhalten, dass das Handlungssystem einer Organisation mit der obligatorischen Stelle des Beauftragten für Qualitätsmanagement um mindestens eine neue Expertenstelle erweitert wird, deren Relevanz nicht durch das Qualitätsmanagement-System selbst, sondern erst im Kontext konkret vorhandener Spiele zu beurteilen ist. Die Forderung der DIN EN ISO 9000 nach vollständiger Einbeziehung der Personen auf allen Ebenen der Organisation (vgl. DIN 2000a: 7) scheint darüber hinaus geeignet, dem alltäglichen Sachverstand der Mitarbeiter einen höheren Stellenwert zu geben. Ob dies in der Praxis zum Tragen kommt, muss für jede Organisation empirisch geklärt werden.

Die *zweite* Machtquelle ist insofern der ersten ähnlich, als es auch bei den Beziehungen zur Umwelt um spezielles Sachwissen geht. Die Organisation ist in doppelter Hinsicht von ihrer Umwelt abhängig: Einerseits um den Nachschub an materiellen und personellen Ressourcen sicherzustellen, und andererseits, um den Absatz der erbrachten Leistungen – der Güter bzw. Dienstleistungen – sicherzustellen. Für ein sozialpsychiatrisches Zentrum beispielsweise spielt die alltägliche Vernetzung mit externen stationären bzw. ambulanten Angeboten eine existentielle Rolle, die angesichts der Forderungen nach einem einrichtungsübergreifenden Case-Management¹⁹⁸ noch zunehmen wird. Den Mitarbeitern des Zentrums kommt daher die Rolle von Grenzgängern zu, die zwischen unterschiedlichen Welten advokatorisch die Rechte der ihnen anvertrauten Menschen mit Behinderung vertreten¹⁹⁹.

Dies ist die Macht des sogenannten ‚marginal-sécant‘ das heißt, eines Akteurs, der mehreren in Beziehung zueinander stehenden Handlungssystemen angehört und daher die unerläßliche Rolle eines Vermittlers und Übersetzers zwischen verschiedenen, oft sogar widersprüchlichen Handlungslogiken spielen kann. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 52)²⁰⁰

Aufgrund der Verwobenheit mit dem Alltagsgeschäft werden die Ausmaße dieser Machtquelle oft erst dann in aller Konsequenz deutlich, wenn es zu Brüchen und offenen Machtkämpfen kommt²⁰¹.

¹⁹⁸ Zu diesem Stichwort vgl. Kapitel 2.2.3.1 in dieser Arbeit.

¹⁹⁹ Vgl. Kapitel 1.3.7 in dieser Arbeit.

²⁰⁰ Zur Quelle des Begriffes ‚marginal-sécant‘ vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 320 Anmerkung 100.

²⁰¹ Ein anderes, aktuelles Beispiel sehen wir in den existenzbedrohenden Machtkämpfen um die Vorherrschaft in einem bekannten Verlag. Die Konsequenzen der Auseinandersetzungen bestätigen die wichtige Rolle, die CROZIER/FRIEDBERG der zweiten Machtquelle zuschreiben: „Es war zu erwarten, dass der Machtkampf im Suhrkamp Verlag, bei dem Ulla Berkéwicz die Verlagsleitung übernahm, nicht mit dem Ausscheiden des früheren Verlagsleiters Günter Berg enden würde. Jetzt hat auch Thorsten Ahrend, Lektor für neue deutsche Literatur bei Suhrkamp, seine Kündigung eingereicht und wird den Verlag zum 1. Juli verlassen. Damit bestätigt sich, was sich schon in den vergangenen Monaten abzeichnete: Dass ein Riss durch das ganze Haus geht, der die Berkéwicz-Anhänger

Die *dritte* Machtquelle bezieht ihre Wirksamkeit aus der Tatsache, dass die Informationsflüsse innerhalb der Organisation in spezifischer Weise geregelt sind. Akteure sind auf Informationen von anderen Akteuren angewiesen. Je nach Stellung im Kommunikationsnetz kann ein Akteur in die Position kommen, Informationen zu filtern, zu verzögern oder in anderer Weise zu manipulieren und sich damit eine Unsicherheitszone schaffen. Informationen können so zu einer wichtigen Ressource und damit zu einem Verhandlungsgegenstand werden.

Die *vierte* Machtquelle – das Vorhandensein allgemeiner organisatorischer Regeln – wird von CROZIER/FRIEDBERG als Reaktion der Organisationsleitung auf die besonderen Probleme gesehen, die sich durch die Potenziale der ersten drei Machtquellen ergeben.

Die Regeln sollen im Prinzip die Ungewissheitszonen ausschalten. Aber das Paradox liegt darin, daß ihnen dies zum einen nie vollständig gelingt, zum anderen daß sie neue Ungewissheitszonen schaffen, die sofort von denen ausgenutzt werden können, deren Spielraum sie einschränken und deren Verhaltensweisen sie bestimmen sollten. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 53)

Auch diese Machtquelle ist unter dem Gesichtspunkt der Einführung von –auf Regeln aufbauenden – Qualitätsmanagementsystemen von besonderem Interesse. Regeln besitzen zudem die doppelte Fähigkeit, einerseits die Freiheit von Untergebenen einzuzugrenzen und andererseits die Untergebenen vor der Willkür der Vorgesetzten zu schützen. Interessanter noch in unserem Zusammenhang ist der Umstand, dass Vorgesetzte für das erfolgreiche Erreichen der Ziele darauf angewiesen sind, dass die Untergebenen mehr machen als nur das durch Regeln Vorgeschriebene. Dieser Umstand schwächt ihre Position und stärkt die der Mitarbeiter. Daher ist die

Macht des Vorgesetzten [...] letzten Endes die Macht, Regeln zu schaffen, mit denen er dann ‚spielen‘ kann, um von seinen Untergebenen das von ihm als wünschenswert betrachtete Verhalten zu erreichen.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 54)

Spielen bedeutet dann beispielsweise, das Tolerieren von Regelverstößen geschickt als Verhandlungsmasse zu nutzen, und die Macht der Mitarbeiter besteht umgekehrt darin, ihre Einsatzfreudigkeit als Ressource einzusetzen.

Die Aufdeckung dieser vier Machtquellen macht neben der offiziellen eine zweite Machtstruktur erkennbar und trägt zum Verständnis vermeintlicher Anomalien und Abweichungen sehr viel bei²⁰²:

von den Berg-Anhängern trennt – und zwar sowohl bei Mitarbeitern wie bei Autoren. Während der altgediente Lektor Rainer Weiss als Berkéwicz-Vertrauter in die Geschäftsführung aufstieg, räumt Thorsten Ahrend, der seinerseits Günter Berg nahe stand, aus, wie es heißt, ‚persönlichen Gründen‘ das Feld. [...] Ein Schlag ist es aber dennoch für den Verlag. Denn Ahrend war nicht nur der Lektor von Martin Walser, Peter Handke und Hans Magnus Enzensberger, sondern hatte vor allem auch jene jüngeren Autoren an den Verlag gebunden, die Suhrkamp eine Zukunft in der deutschen Gegenwartsliteratur garantierten [...] Man muss kein Prophet sein, um vorauszusagen, dass mancher dieser Autoren seinem Lektor folgen wird. Was dann die neue Heimat sein könnte, darüber ist nichts bekannt. Vielleicht – wie bei früheren Abspaltungen von Suhrkamp – ein eigener Verlag?“ (SUEDEDEUTSCHE.DE 2004: 1)

²⁰² Siehe dazu auch die Untersuchung zu Regel und Ausnahme von ORTMANN, in der er den Kreislauf von formaler und informeller Organisation pointiert offen legt: „In Organisationen wird ein doppeltes, ja, dreifaches Spiel gespielt, in welchem die formalen Regeln durch informelle ersetzt/ergänzt, ge-/erfüllt, unterlaufen/unterminiert wer-

Diese Machtstruktur, die die formalen Vorschriften ergänzt, berichtigt, ja sogar beseitigt, stellt im Grunde das wirkliche Organigramm der Organisation dar. Die Strategien aller Akteure bilden sich letztlich in Bezug auf sie und richten sich an ihr aus. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 55)

3.4.2.5 *Konsequenzen für den eigenen Untersuchungsansatz*

Die Frage nach der Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen wird sich – dieser Sichtweise folgend – nicht beantworten lassen ohne die Frage nach der Verteilung der Trümpfe. Dies erfordert u.E., veränderte Machtkonstellationen zum Indikator für relevante Veränderungen zu machen. Um Missverständnisse zu vermeiden, heben wir nochmals hervor, dass wir die Beziehung zwischen den Akteuren als nicht symmetrisch ansehen und davon ausgehen, dass die unterschiedlichen sozialen Lagen vergleichbare strategische Fähigkeiten verhindern werden. Veränderungen sehen wir deshalb auch nicht an die Entfesselung einer *Revolution der Mitarbeiter*²⁰³ geknüpft, wohl aber an beobachtbare Verschiebungen und Modifikationen der Machtkonstellationen im Rahmen der bestehenden Spiele. Unserer Einschätzung nach bedeutet dies zweierlei:

Zum einen, wenn Macht sich im *Austausch* zwischen den Akteuren im Rahmen einer Tausch- und Verhandlungsbeziehung manifestiert und sich zudem als instrumentelle Beziehung nur unter der Perspektive eines Ziels begreifen lässt, bietet sich der Umkehrschluss an, dass jedes – im vorliegenden Falle durch das Qualitätsmanagement-System – *neu* festgelegte Ziel neben der intendierten Wirkung potentiell dazu geeignet ist, auch die vorhandenen Machtbeziehungen zur Disposition zu stellen und entsprechende Gegenreaktionen der Akteure zu provozieren. Beobachtet werden müssen daher nicht nur die zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern auch deren Mobilisierbarkeit und Relevanz für die Handlungen der jeweiligen Gegenspieler (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 46). Die bloße Einführung der Funktion z.B. eines Qualitätsmanagementbeauftragten oder eines Auditors besagt unter diesem Gesichtspunkt wenig über das tatsächliche Gewicht bei organisationalen Entscheidungen, selbst wenn Aufgaben und Kompetenzen durch die Regelungen der DIN EN ISO 9001 und innerbetriebliche Funktionsbeschreibungen festgelegt sind. Wenn beispielsweise die durch das Qualitätsmanagement-System zu erreichenden Ziele in der Organisationspraxis gering bewertet werden, fehlt der Unsicherheitszone eines Qualitätsmanagementbeauftragten die *Relevanz*, um eine Verschiebung der Machtrelationen zu bewirken. Wird die Handlungsfreiheit beispiels-

den, und mit Borges dürfen wir durchaus damit rechnen, daß die wirklich substantielle Kunst des organisationalen Handelns darin besteht, selbst diese informellen, unterlaufenen Regeln noch zu unterlaufen [...] Die offizielle Wahrheit erweist sich als Lüge, sagen wir milder, als höchst halbe Wahrheit im Lichte der informellen Organisation, die aber ihrerseits der Naivität verfällt durch allfällige Züge und Winkelzüge strategischen, mikropolitischen Handelns. Dann haben wir die Fiktion in der Fiktion in der Fiktion. [...] Einer der besonders hübschen Winkelzüge [...] ist es bekanntlich, plötzlich auf Einhaltung jener formellen Regeln zu pochen, die im Rahmen der informellen Organisation vielleicht schon seit Jahren verletzt wurden, verletzt werden durften, womöglich verletzt werden sollten oder mußten.“ (ORTMANN 2003: 104)

²⁰³ Siehe dazu die kritischen Ausführungen von STEFAN KÜHL in Kapitel 3.2.2 zur Selbststeuerungseuphorie.

weise durch bestehende asymmetrische Kräfteverhältnisse massiv eingeschränkt, fehlt seiner Unsicherheitszone die *Mobilisierbarkeit*.

Zum anderen macht die Frage nach der Wirksamkeit einer Intervention auch erforderlich, den Blick auf beobachtbare Veränderungen an den Machtquellen innerhalb der Organisation zu richten und folgende Fragen zuzulassen:

- Verändern sich die Schaltstellen der Beherrschung eines spezifischen Sachwissens und funktionaler Spezialisierung?
- Verändern sich die Schaltstellen der Beherrschung von Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt (-segmenten)?
- Verändern sich die Schaltstellen der Kontrolle von Informationen und von Kommunikationskanälen?
- Verändern sich die Schaltstellen allgemeiner organisatorischer Regeln?

3.4.3 Organisation als Problem: Spiel

Während mit den Begriffen von Strategie und Macht die Dynamik der innerhalb einer Organisation wirkenden Kräfte definiert wird, beschreiben CROZIER/FRIEDBERG mit dem Begriff des *Spiels* das „Instrument, das die Menschen entwickelt haben, um ihre Zusammenarbeit zu regeln“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 68). Der Logik der ersten beiden Begriffe folgend hat der Begriff des Spiels wenig mit der klassischen Beschreibung von Formalstrukturen beispielsweise im Sinne einer Linienorganisation gemeinsam. Ausgangspunkt ist hier vielmehr, dass Organisationen nicht auf natürlichen Gesetzmäßigkeiten beruhen, sie werden vielmehr als künstliche, menschlich geschaffene Gruppierung gesehen, deren Fortbestand keinesfalls gesichert ist (vgl. FRIEDBERG 1992: 39; CROZIER/FRIEDBERG 1993: 56f).

Organisationen werden in dieser Sicht als Problem erkennbar. Dies entspricht der oben beschriebenen Beobachtung, dass die Akteure einerseits stets im Rahmen einer im Sinne SIMONS begrenzten Rationalität handeln und andererseits über Spielräume verfügen, die laufend Gegenstand von Verhandlungsprozessen sind. Dabei üben die Akteure untereinander Zwang aus, indem sie in offensiver Strategie die eigenen Forderungen durchzusetzen und in defensiver Strategie durch systematischen Schutz des eigenen Spielraums dem Zwang der anderen zu entgehen versuchen. Die permanente Durchsetzung dieser Strategien hat

jene unzähligen Macht- und Tauschbeziehungen [zur Folge], die als notwendige gemeinsame Vermittlung der von den einzelnen Akteuren verfolgten widersprüchlichen Ziele die Grundlage und das Gerüst der Funktionsprozesse jeder Organisation darstellen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 56)

Konsequenterweise kann bei dieser Sichtweise eine tayloristische Sicht der Organisation als Maschine nicht aufrechterhalten werden. In mikropolitischer Sichtweise ist eine

Organisation [...] ein Gebilde von Konflikten und ihre Funktionsweise das Ergebnis der Auseinandersetzungen zwischen den kontingenten, vielfältigen und divergierenden Rationalitäten relativ freier Akteure, die die zu ihrer Verfügung stehenden Machtquellen nutzen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 57)

Entscheidend ist aber, dass Interessenkonflikte von CROZIER/FRIEDBERG explizit nicht als Dysfunktion, sondern – im Gegenteil – als unverzichtbarer Struktureffekt innerhalb einer Organisation gewertet werden. Mehr noch, sie sind sogar Bedingung für Fortbestand, denn nur durch Spielräume können Mitarbeiter mobilisiert werden und ihren Teil zum Gelingen der Ziele beitragen.

Im Zusammenhang der hier vorliegenden Untersuchung deuten wir dies so, dass die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems, wenn sie lediglich über Regeln und die Festlegung von Verfahren gesteuert wird, in ihrer Wirksamkeit fraglich bleiben muss, und sich die Mobilisierung der Mitarbeiter nur vermittelt einer Auseinandersetzung über die divergierenden Rationalitäten erreichen lässt. Dies gilt, obwohl es keine völlige Übereinstimmung der Ziele in einer Organisation gibt und geben kann, da im Rahmen der Arbeitsteilung jeder Akteur seine Zwischen- oder Teilziele als Hauptziel betrachtet und Akteure bzw. Gruppen von Akteuren immer in einem Wettstreit um die begrenzten Ressourcen innerhalb der Organisation stehen. Es gibt demnach keine Ziele bzw. keine Rationalität der Organisation unabhängig von den in ihr *handelnden* Akteuren. Auch ein Qualitätsmanagement-System existiert erst durch die Handlungen der Akteure, und zwar genau genommen immer nur mit lokal begrenzter Wirkung. „Eigentlich existiert die Organisation nur durch die *partiellen* Ziele und Rationalitäten der in ihrem Rahmen agierenden Individuen und Gruppen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 57).

CROZIER und FRIEDBERG grenzen sich mit ihrem Begriff des Spiels nicht nur gegenüber der tayloristischen Maschinenmetapher einer Organisation, sondern auch gegen „Verfechter der ‚systemischen‘ Analyse“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 57), die Organisationen wie selbstregulative Systeme sehen und ihren Fortbestand als natürliche Gegebenheit betrachten, ab. Denn die durch die divergenten Strategien der Akteure hervorgerufenen zentrifugalen Kräfte widersprechen der Idee einer automatischen Kohäsion der Organisation. Ausschließlich systemische Ansätze würden dem Problem der stets begrenzten Rationalität der Akteure in Organisationen als künstlichen, menschlichen Gebilden entweder ausweichen oder es implizit als gelöst betrachten. CROZIER/FRIEDBERG gehen daher akzentuiert davon aus, dass man „überspitzt [...] sagen [kann], daß eine Organisation nicht so sehr wegen, als vielmehr *trotz* des Handelns ihrer Mitglieder existiert“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 58)²⁰⁴. Es fehle bei den genannten Ansätzen die Einsicht, dass die relative Ordnung einer Organisation ständig in Frage gestellt und nicht vorgegeben sei.

²⁰⁴ „[...] so wollen wir damit natürlich nicht die Tatsache leugnen, daß die meisten Organisationen Bestand haben und funktionieren. Wir wollen damit einfach betonen, daß das Faktum Organisation Probleme aufwirft, und wollen die Natur dieser Probleme genau bestimmen, das die Menschen lösen müssen, um eine Organisation zu bilden und am Leben zu erhalten.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 58)

Den Vertretern einerseits interaktionistischer oder ethnomethodologischer, aber auch andererseits struktur-funktionaler Ansätze legen CROZIER/FRIEDBERG zur Last, dass sie das Phänomen menschlichen Handelns in seiner Komplexität erkennen, die Integration aber akteurbezogener Strategien zu organisationalem Handeln mit ihren Theorien nicht leisten und sich auf ihre richtungstypischen Erklärungsmuster beschränken. Für diese Strömungen werde eine Organisation nicht adäquat zum Problem, weil sie zu vollkommen, zu durchsichtig oder zu rational entworfen wird, und der Rollenbegriff nicht weit genug greift. Die Analysen LUHMANNs beispielsweise seien zwar

scharfsinnig und oft verführerisch. Aber sie landen, oft über sehr gewundene Umwege, doch letztlich bei einem wohlbekannten Begriffsrahmen, nämlich bei dem des klassischen rationalen Modell des Ingenieurs, ergänzt vom liberalen Modell des Vertrages. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 59f)

Letztlich werde jeweils das Wie der Integration der Strategien und Handlungen nicht ausreichend analysiert:

Wenn man uns eine überspitzte Annäherung erlaubt, so würden wir sagen, daß die Ethnomethodologen ein Werkzeug besitzen, um Interaktionen zu verstehen, während die Funktionalisten ein Problem freigelegt haben. Man sollte das Werkzeug benutzen, nicht, um das Problem im Allgemeinen, sondern um die jeweils spezifischen und kontingenten Lösungen zu verstehen, die die Menschen in und mit ihren Interaktionen herbeigeführt haben. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 62f)

Spätestens hier wird deutlich, dass es CROZIER/FRIEDBERG nicht um die Formulierung einer weiteren Organisationstheorie geht sondern um eine „Soziologie organisierten Handelns“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 66).

3.4.3.1 *Die Rolle der Formalstruktur*

*Der Mensch ist das Tier, das selbst die Linien zieht, über die es stolpert.“
(ORTMANN 1997: 29)*

Die formalen Strukturen einer Organisation, zu denen in den hier untersuchten Fällen die Elemente des Qualitätsmanagement-Systems gehören, sind für das Verständnis spezifischer Handlungszusammenhänge nicht zu vernachlässigen. Formalen Strukturen werden im Sinne der mikropolitischen Perspektive einerseits nicht – wie bei Ansätzen mit deterministischen Grundannahmen – einfache Ursache-Wirkungsketten zugeschrieben, andererseits aber auch nicht Belanglosigkeit. Es ist vor allem der Fokus von Strategie und Macht, der sowohl zu einer Neubewertung der Formalstrukturen führt, als auch besondere Anforderungen an die Analyse der Organisation stellt.

Der Vorstellung dessen, was unter Formalstruktur zu verstehen ist, nähern sich CROZIER/FRIEDBERG über den Begriff des Spiels. Wurde bislang insbesondere der Umstand fokussiert, dass jeder Akteur seine Handlungsspielräume ausweiten und die der anderen Akteure eingrenzen möchte, um seine Autonomie zu bewahren, wird unter dem Gesichtspunkt der *Formalstruktur* deutlich, dass das Ausnutzen der Macht Grenzen hat.

Die Akteure müssen sich auf das gegenseitige Spiel einlassen, um weiterhin über die eigene Macht verfügen zu können, und sie müssen weiterspielen.

Dies wird ihm [dem Akteur] nur möglich sein, wenn er die Erwartungen der anderen an ihn zumindest teilweise erfüllt, das heißt, wenn er zumindest teilweise kontrolliert, was ‚seine‘ Ungewißheitsquelle bildet. Es beruht auf Gegenseitigkeit. Ein Akteur kann nur dann Macht über andere ausüben und sie zu seinen Gunsten ‚manipulieren‘, wenn er sich auch von diesen ‚manipulieren‘ läßt und ihnen gestattet, Macht über ihn auszuüben. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 63)

Kurz gesagt: Einerseits darf der Bogen nicht überspannt werden, damit die Unsicherheitsquelle nicht versiegt. Ein Experte, der sein Wissen zu sehr verknüpft, riskiert, den Bestand der Organisation zu gefährden, und läuft Gefahr, in seiner Funktion durch jemanden ersetzt zu werden, der sich an die Spielregeln hält, bzw. bei Konkurs des Unternehmens – nicht nur – seine Machtquelle zu verlieren. Andererseits verlangt die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems von den Akteuren, eingespielte Rollenmuster zu verlassen. Ein Mitarbeiter auditiert beispielsweise ein Mitglied der Geschäftsführung und beurteilt dabei dessen Handlungen, und ein Qualitätsmanagementbeauftragter versammelt möglicherweise Mitglieder der verschiedenen Abteilungen und Ebenen an einem Tisch, um gemeinsam ein Leitbild zu entwickeln. In diesen Arenen sind die formalen Strukturen nicht außer Kraft gesetzt, die Spiele werden aber in einem „öffentlich ausgetragenen Streit“ (PANKOKE 2003: 83) evtl. neu verhandelt. Es finden also

auf der Ebene der Organisation [...] diese jeder Machtbeziehung eigenen Grenzen ihre Entsprechung in den Grenzen und Zwängen, die die Notwendigkeit des Fortbestandes der Organisation mit sich bringt. Auf diese Notwendigkeit stützt sich letztlich die Gesamtheit der – sei es nun formalen oder informellen – Regeln, die den Verlauf von Konflikten und Verhandlungen zwischen den verschiedenen Teilnehmern regulieren und strukturieren. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 64)

Damit stützen sich die Spielregeln der Organisation für alle Akteure letztlich zwingend „auf eine für alle verbindliche Ungewissheitsquelle, nämlich auf die Möglichkeit des Fortbestandes der Organisation, die wiederum ihre Spielfähigkeit insgesamt bedingt“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 64)²⁰⁵. Diese Unsicherheitsquelle ist es, die letztlich auch Führungskräften ihre Macht gibt bzw. als der kleinste gemeinsame Nenner zur Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems motiviert.

Dieselben Gründe, aus denen sich der Akteur auf die Zwänge der anderen Spieler einlassen muss, zwingen ihn dazu, sich auf die Spielregeln der Organisation einzulassen. Sie sind nicht identisch mit den formalen Regeln der Organisation, wirken im Gegensatz zu gesellschaftlichen Konventionen und anderen Rollenerwartungen indirekt, grenzen die möglichen Einsätze ein und definieren damit die Gewinnstrategien (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 324 Anmerkung 134). Diese Spielregeln strukturieren die Ver-

²⁰⁵ In diesem Zusammenhang betonen CROZIER/FRIEDBERG, dass es sich dabei niemals um ein Gleichgewicht handelt, da Machtbeziehungen immer ungleichgewichtig sind, auch wenn Gegenseitigkeit selbst stets eine Teilmenge einer Machtbeziehung ist (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 323 Anmerkung 129).

handlungen mit den anderen und schränken Willkür ein. Strukturen und Regeln haben damit zwei widersprüchliche Aspekte:

- Sie bilden Zwänge für alle Mitarbeiter und Führungskräfte der Organisation.
- Sie sind das Ergebnis vorausgegangener Kräfteverhältnisse und „Feilschbeziehungen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 64f).

In diesem Sinne sind Spielregeln

die *provisorische und immer kontingente Institutionalisierung* der Lösung, die relativ freie Akteure mit ihren Zwängen und Ressourcen, kurz, mit ihren augenblicklichen Verhandlungsfähigkeiten, für das schwierige Problem der Kooperation im Rahmen eines finalisierten Ganzen gefunden haben. Und als solche sind sie weder neutral noch unbestritten. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 65)

Schließlich werden die Regeln selbst – also auch die des Qualitätsmanagements – nur durch Machtbeziehungen aufrechterhalten. Dieser Logik folgend, gelangen CROZIER/FRIEDBERG zu folgender Einschätzung über den Stellenwert der Formalstruktur einer Organisation:

Weder führt diese [die Formalstruktur, S.K.] hier eine selbständige, von den Akteuren losgelöste Existenz, noch ist sie an und für sich rational. Sie bezieht ihren Sinn und ihre Bedeutung, sie findet ihre Geltung erst in Verbindung mit den in einer Organisation herrschenden Machtstrukturen und Spielregeln. Letzten Endes ist sie nichts anderes als eine ebenso provisorische, ebenso kontingente und vor allem immer *partielle Kodifizierung* (Formalisierung) der Spielregeln, die sich in dem der Organisation zugrundeliegenden Handlungssystem durchgesetzt haben. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 65)

Dies bedeutet, dass Formalstrukturen zwar die Existenz eines Handlungssystems aufdecken, aber keinerlei Informationen über die tatsächlich vorhandenen Spiele und Regulierungsmechanismen ihrer Verknüpfung enthalten. In diesem Sinne gehen die Akteure bei der Lösung von Problemen zwar „von fertigen Gegebenheiten aus, auf die sie nur relativ geringen Einfluss haben“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 132).

Die konkrete Formalisierung einer Organisation erscheint in diesem Zusammenhang allerdings nur als *eine* Lösungsmöglichkeit unter vielen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 351 Anmerkung 354). Dies muss konsequenterweise Auswirkungen auf die Analyse von Organisationen haben. CROZIER/FRIEDBERG ziehen daher den Schluss, dass eine Organisationsanalyse sich nicht auf der Basis apriorisch gewählter bzw. abgeleiteter Rationalität oder auf abstrakter Ebene durchführen lässt. Sie verschließen sich damit der „Ausarbeitung einer ‚Organisationstheorie‘ oder von ‚Gesetzen‘ oder allgemeinen Lehrsätzen [...], aus denen eine modellhafte Definition einer ‚guten‘ Organisation abgeleitet werden könnte.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 66) Es handele sich daher bei diesem Ansatz um eine *Soziologie organisierten Handelns* und nicht um eine Organisationssoziologie. Sie plädieren für eine Untersuchung auf der Basis von Fallstudien, die das beobachtbare Verhalten der Organisationsmitglieder mit ihren jeweils spezifischen Strategien, Rationalitäten und Sinnkonstruktionen ins Verhältnis setzten zu den jeweiligen Spielräumen, d.h. den Ressourcen und Zwängen. Die Modalitäten beispielsweise einer

erfolgreichen Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems in einer bestimmten Organisation lassen sich also nicht ohne weiteres auf andere Organisationen übertragen, da sie eng mit den spezifischen und kontextgebundenen Spielen der Organisation verbunden sind.

3.4.3.2 *Das Spiel als Instrument organisierten Handelns*

Mikropolitische Analysen vermitteln mitunter das „Bild eines Kampfes aller gegen alle“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 67). Der hier beschriebene Ansatz ist damit jedoch bei weitem nicht vollständig beschrieben²⁰⁶. Noch nicht berücksichtigt ist das Phänomen der „Macht des Status quo“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 67) als Sozialisationsphänomen der Routineperioden einer Organisation. Gemeint ist beispielsweise der Zwang, den Positionen oder Situationen in Organisationen auf das Verhalten der betroffenen Personen haben. CROZIER/FRIEDBERG schlagen deshalb vor, den Begriff der Rolle durch den des Spiels zu ersetzen, da der Rollenbegriff die Individuen als Strukturträger beschreibe und eine Abweichung von der Rolle als Anomalie begreife. „Das Spiel ist das Instrument, das die Menschen entwickelt haben, um ihre Zusammenarbeit zu regeln. [...] Es vereint Freiheit und Zwang.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 68)

Der Begriff des Spiels wird das theoretische Integrationsinstrument der Phänomene ‚Beziehung‘, ‚Verhandlung‘, ‚Macht‘ und ‚gegenseitiger Abhängigkeit‘. „Der Spieler bleibt frei, muß aber, wenn er gewinnen will, eine rationale Strategie verfolgen, die der Beschaffenheit des Spiels entspricht, und muß dessen Regeln beachten“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 68).

In dieser Sichtweise entspricht die Struktur einer Organisation einer Gesamtheit von Spielen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 68). Um es nochmals zu verdeutlichen: Mit den formalen *und* informellen Regeln werden vor allem die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten definiert. Sie bestimmen die rationalen, d.h. gewinnbringenden Strategien der Akteure. Damit

wird das eigentlich soziologische Phänomen der Integration der Verhaltensweisen der Akteure also nicht als die direkte Folge des Erlernens einer Gesamtheit voneinander abhängiger Verhaltensweisen mit den dazugehörigen Normen und Werten interpretiert. Es wird vielmehr als indirekte Folge des grundsätzlichen Zwangs analysiert, der jeden Teilnehmer – will er sein Spiel fortsetzen und zugleich gewährleisten haben, daß sich seine Teilnahme für ihn ‚auszahle‘ oder ihn zumindest nicht zuviel ‚kostet‘ – dazu verpflichtet, die Anweisungen und Regeln zu betrachten, die in den in der Organisation ablaufenden Spielen gelten, und so nolens volens zur Erfüllung ihrer Ziele beizutragen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 69)

CROZIER/FRIEDBERG setzen weder eine Ausgangsgleichheit unter den Spielern noch einen Konsens über die Spielregeln voraus²⁰⁷. Wichtig ist ihnen eine klare Vorstellung

²⁰⁶ U.E. enden an dieser Stelle die oben angeführten aspektualen Forschungsansätze, die weniger die Wechselwirkung von Handlung und Struktur ins Visier nehmen als vielmehr den typischen Mikropolitiker.

²⁰⁷ Es handelt sich dabei allerdings um ein Nullsummenspiel, d.h., „was der eine gewinnt, verliert der andere“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 69).

dessen, wie mit dem Begriff der Rolle umgegangen wird. Entweder werde damit bezeichnet, was der Akteur im Sinne der formalen Vorschriften oder normativen Forderungen tun müsste, oder sein empirisch beobachtbares Verhalten. In beiden Fällen werde er mehr oder minder ausdrücklich auf die Erwartungen reduziert, die mit der jeweiligen Position verbunden seien. Eine Organisationsanalyse unter diesem Gesichtspunkt folge damit immer der einseitigen Problemstellung der Anpassung (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 67). Wird als Analyseregeln die Konditionierung auf eine Rolle verstanden, sind Abweichungen zwangsläufig als Anomalitäten zu sehen. Eben dieser Sichtweise setzen CROZIER/FRIEDBERG den Begriff des Spiels entgegen und betonen, dass es dabei nicht um einen neuen Terminus, sondern um eine Logik gehe.

Anstatt uns an einer Reihe wohlbestimmter Begriffe wie Struktur, Rolle, Person zu halten, die die von uns als wesentlich erachteten Phänomene der Beziehungen und Verhandlungen, der Macht und der gegenseitigen Abhängigkeit, nicht zu fassen erlauben, konzentrieren wir uns auf die *Integrationsmechanismen* eben dieser Phänomene. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 68; Hervorhebung durch S.K.)

Mit dem

Spiel regeln die Akteure innerhalb der Organisation ihre Zusammenarbeit. Dadurch, dass es Zwang und Freiheit eint, ist es „das wesentliche Instrument organisierten Handelns [...] Der Spieler bleibt frei, muß aber, wenn er gewinnen will, eine rationale Strategie verfolgen, die der Beschaffenheit des Spiels entspricht, und muß dessen Regeln beachten. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 68)

Somit wird die Struktur der Organisation definiert als „Gesamtheit von Spielen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 68). Wenn also sowohl die formalen als auch die informellen Regeln vor allem die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten der Akteure abstecken, stecken sie damit auch die gewinnbringenden, d.h. individuell rationalen Strategien fest, unter denen die Akteure wählen können und müssen. So gesehen ist die Integration der Verhaltensweisen eher ein Nebenprodukt des Umstandes, dass jeder Akteur, der mit seiner Strategie gewinnen will, sich in einem gewissen Rahmen immer an die Spielregeln halten muss und damit zur Erreichung der Organisationsziele beiträgt.

CROZIER/FRIEDBERG sehen es zwar als wahrscheinlich an, dass sich die intraorganisationalen Sozialisationsprozesse um Spielstrukturen herum anlagern, die relativ stabil sind. Eine Voraussetzung für eine Fortsetzung des Spiels sehen sie darin aber nicht (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 69). Konsequenterweise verzichten CROZIER/FRIEDBERG auf eine beispielhafte Systematisierung möglicher Spiele, da deren Entstehung kontingent ist und ständig neu ausgehandelt wird. MINTZBERG hingegen ordnet bestimmten Spielen relativ klare Funktionen zu:

Tabelle 25: Gruppen politischer Spiele nach MINTZBERG. (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 83)

Gruppen und Formen von Spielen	Varianten und Beispiele
I. Spiele, in denen Widerstand gegen Autorität geleistet wird Widerstands-Spiele	a. <i>Subtile</i> Variante: Es wird hinhaltend Widerstand geleistet (Entscheidungen fehlinterpretierten, manipulieren, unterlaufen, buchstabengetreu oder übertrieben ausführen etc.), b. <i>Aggressive</i> Variante: Es kommt zu offener Meuterei und Rebellion (Streik, Obstruktion, Sabotage, offener Ungehorsam).
II. Spiele gegen die Widerstands-Spiele Konterrevolutionäre Spiele	Hier wird der Aufruhr niedergekämpft oder im Keim erstickt. Die typisch bürokratische Art ist es, Widerstand gegen Autorität mit noch mehr Autorität zu brechen, z.B. mit drakonischen Sanktionen, enger Überwachung oder vorbeugenden Kontrollen. Eine politische Reaktion wäre es, die andere Seite zu zersplittern (<i>divide et impera</i>), von Informationen abzuschneiden, Mehrdeutigkeit zu erzeugen etc.
III. Spiele zum Aufbau von Macht Sponsor-Protege-Spiel	Ein Akteur hängt sich an einen aufsteigenden „Star“ an oder an jemand, der schon oben ist und zeigt Loyalität als Gegenleistung für ein Stück Teilhabe am Geschehen. Die „Patrone“ kämpfen für ihre Schützlinge, platzieren sie günstig, versorgen sie mit vertraulichen Informationen und verschaffen ihnen den Ruf, mächtige Beschützer zu haben.
Bündnis-Spiel	Dieses Spiel wird vorwiegend unter Gleichrangigen gespielt, die ein Netz von Beziehungen mit anderen in strategisch günstigen Positionen knüpfen und sich mit solchen Verbündeten umgeben, die Ressourcen (z.B. Information, Solidarität) zur Verfügung stellen können. Ergebnisse sind Interessengruppen, Lobbies, Fraktionen, Allianzen, Koalitionen.
Reichsgründungs-Spiel	Einzelne Personen sichern sich, um ihre Einflussosphäre auszuweiten, eine möglichst breite Gefolgschaft von Vasallen oder Kampftruppen. Es kommt unter Umständen zur Bildung von Lagern.
Budget-Spiel	Hier geht es darum, die Position auszubauen, die man bereits innehat. Das Ziel des Spiels ist, mehr zu kriegen: mehr Stellen, mehr Raum, mehr Ausstattung, mehr Ressourcen jedweder Art, und vor allem: mehr Geld. Es ist hochformalisiert und allen gewieften TaktikerInnen bekannt: Man muss immer mehr fordern als man braucht (weil sowieso prozentual gekürzt werden wird), man muss alles rational begründen (können), die wahren Verhältnisse kaschieren, alle Mittel zum Periodenende verbrauchen etc.
Expertise-Spiel	Dabei wird eigenes Expertentum übertrieben oder vorgetäuscht, Unentbehrlichkeit und Unersetzlichkeit behauptet, Fachwissen ausgespielt (oder zurückgehalten) oder es werden wohlgesonnene externe Expertinnen (für Beratungen oder Gutachten etc.) aufgeboten.
Dominanz-Spiel	Im amerikanischen Original heißt dieses Spiel <i>lording</i> . Gemeint ist, dass man seine Macht voll ausspielt oder an anderen auslässt, um sie einzuschüchtern. Es wird offen gezeigt, wer der Herr im Hause ist; diejenigen werden tyrannisiert, die einem ausgeliefert sind.

Gruppen und Formen von Spielen	Varianten und Beispiele
IV. Spiele zur Bekämpfung von Rivalen	Hier stehen zwei legitime Einflussprinzipien gegeneinander: formale Autorität und Fachwissen (Expertentum, Regelwissen).
Linie-gegen-Stab-Spiel	Die Stäbe haben häufig viele Informationen, die sie gegen die Linie ausspielen können und sie können versuchen, diese zu entmachten, indem sie möglichst viel von deren intuitiver oder irrationaler Tätigkeit rationalisieren (formalisieren, standardisieren, messen, dokumentieren). Die Linie setzt dagegen ihre administrative Rationalität, d.h. ihr Wissen, wie es vor Ort zugeht, ihr Gespür, ihre Erfahrung, etc. ein.
Rivalisierende-Lager-Spiel	Häufig ist dieses Spiel das Ergebnis von Reichsgründungs und Bündnis-Spielen. Es bilden sich zwei feindliche Lager heraus, die sich gegenseitig in Nullsummen-Spielen bekämpfen (z.B. die alte Garde und die Erneuerer).
V. Spiele zur Realisierung organisationalen Wandels	Mit „strategischer Kandidat“ sind nicht nur Personen gemeint, in die Karriere-Hoffnungen gesetzt werden, sondern auch Vorschläge, Projekte, Investitionen, Programme. Es lassen sich meist drei Phasen unterscheiden: Zuerst muss ein Kandidat gefunden oder generiert werden, dann muss er als wertvoll und wichtig verkauft und schließlich durchgesetzt werden (um sich dann dranhängen zu können).
Das Strategische-Kandidaten-Spiel	
Das Verpfeifen-Spiel	Wenn in einer Organisation eine gesellschaftliche (und/oder eine organisationale) Norm verletzt wird, dies aber vertuscht oder geheim gehalten wird, können Insider ihr Wissen an Außenstehende (z.B. die Medien) weitergeben, um diese zum Eingreifen oder zur Mobilisierung von Opposition zu motivieren.
Das Jungtürken-Spiel	Im Grunde ist dies eine Extremvariante der Widerstands-Spiele: es geht um einen radikalen Wandel. Die bestehenden Machtverhältnisse und Ordnungen sollen durch eine Art Staatsstreich umgestürzt werden. Dieses Spiel wird meist von hochrangigen Organisationsmitgliedern in verschwörerischen Geheimzirkeln vorbereitet und läuft auf eine Revolution hinaus; die Spieler gehen ein hohes Risiko ein.

Die Gegenüberstellung der Ansätze von MINTZBERG und CROZIER/FRIEDBERG zeigt einerseits deutlich den Anspruch letzterer, solche – letztlich deterministischen – Verallgemeinerungen zu vermeiden, da solche Beobachtungen erst in einem jeweils spezifischen Zusammenhang geeignet sind, die Strategien und Rationalitäten der Akteure zu interpretieren. Andererseits zeigen die Beispiele MINTZBERGS nicht nur die mögliche Bandbreite mikropolitischen Handelns in Organisationen auf, sondern belegen durch die Gegenüberstellung von Handlung und Motivation implizit sogar das Postulat von CROZIER/FRIEDBERG, wonach mikropolitisch Handeln aus der Sicht der Akteure rational erscheint:

Der Zwangscharakter der Spiele beruht also nicht auf einem wie auch immer gearteten Konsens, sondern darauf, dass die Akteure keine gewinnbringende Strategie finden können, die nicht gleichzeitig zu einem Verhalten zwingen, das auch zur Erreichung der Gesamtziele beiträgt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, welche geringen Stellenwert CROZIER/FRIEDBERG dem Erwerb eines Normen- und Wertesystems beimessen. Dieser gehe dem Spiel

nämlich nicht voraus, sondern folge ihm und sei somit keine Voraussetzung für den Fortbestand des Spiels.

Mit einem Wort, die Sozialisation kann hier nicht mehr als das im vorhinein festgelegte Ergebnis einer passiven Anpassung betrachtet werden. Sie ist ein relativ offener Prozeß, der voller Überraschungen sein kann, weil er immer durch ein handelndes Subjekt vermittelt wird, das seinen Freiraum innerhalb der Grenzen des Spiels bewahrt, an dem es teilnimmt.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 70)

In diesem Sinne steht es einem Akteur durchaus zu, mit dem Kopf gegen die Wand zu rennen, um damit nicht von seiner Strategie ablassen zu müssen, wenn er vielleicht die Hoffnung hat, dass die Wand eines Tages wirklich weicht. Der Akteur hätte dann letztlich erfolgreich an der Modifikation der Spielbeschaffenheit gearbeitet. Die klassische, deterministische Sicht auf den Kopf stellend, sehen CROZIER/FRIEDBERG gerade in einer Konstellation, in der lediglich eine gewinnbringende Strategie möglich ist, die Gefahr pathologischer Folgen. Wichtig im Zusammenhang mit unserem Forschungsinteresse ist die Aussage, dass einmal gewählte Strategien, nicht die einzig möglichen sind und bleiben (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 71)²⁰⁸.

Den Rollenbegriff definieren CROZIER/FRIEDBERG unter den beschriebenen Gesichtspunkten als Gleichgewichtszustand zwischen einer „dominierenden Mehrheitsstrategie“ und mindestens einer „Minderheitsstrategie“, bei dem es immer denkbar ist, dass bei der Überschreitung eines „Schwellenwertes“ eine der „Minderheitsstrategien“ dominant wird (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 71). Hier zeigt sich, dass eine Analyse des Handelns in der Organisation auf der Basis der Konstrukte ‚Strategie‘ und ‚Spiel‘

der Zwanghaftigkeit und Vorstrukturiertheit kollektiven Handelns Rechnung trägt und dabei das menschliche Verhalten als das ansieht, was es ist: Behauptung und Aktualisierung einer *Wahl* aus einer Gesamtheit von Möglichkeiten. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 72/73)

CROZIER/FRIEDBERG heben als Grundlage jeder Struktur kollektiven Handelns die soziale Konstruiertheit hervor. Individuen werden zwar in ihren Entscheidungen durch die Regeln kollektiven Handelns gesteuert, die Entscheidungen wirken aber wiederum auf die Regeln zurück. Ausschlaggebend bei dieser Argumentation ist die Schlussfolgerung, dass sich aus der Existenz von Zwängen in Organisationen kein Determinismus ableiten lässt, da Akteure in *jeder* strukturierten Situation Freiräume nutzen können.

Bei der Organisationsanalyse ist ferner die Funktion des Spielbegriffes zur Überbrückung des scheinbaren Widerspruchs zwischen der strategischen und der systemischen Denkweise wichtig:

Der Spielbegriff, wie wir ihn benutzt haben, ist im Grunde ein Integrationsmodell menschlicher Verhaltensweisen, das eine dualistische, nicht mehr integrierte Sicht des Feldes sozialer Beziehungen voraussetzt. Die beiden widersprüchlichen Orientierungen, die der egoistischen Strategie des Akteurs und die der zweckgebundenen Kohärenz des Systems, sind hier zusammengehalten aber nicht vereint. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 138)

²⁰⁸ Vgl. auch den Vergleich mit dem Strategiebegriff bei MINTZBERG in Tabelle 24.

ORTMANN bringt diese Überlegungen zu Spielen in Organisationen auf den Punkt. Er fasst zusammen, dass aus der Erkenntnis der Unzulänglichkeit der Maschinenmetapher für Organisationen der Griff zur Spielmetapher zunächst nur mit der Absicht erfolgte, sich das Funktionieren von Organisationen bildhaft – beispielsweise als Fußball- oder Baseballspiel – vor Augen zu führen. Die eigentliche Leistung besteht jedoch darin, dass „Crozier und Friedberg [...] von einer Metapher zu einem Begriff“ (ORTMANN 1992b: 22) kommen.

3.4.3.3 *Die Macht der Führungskräfte*

Wenn die formale Struktur ein immer vorläufiger Gleichgewichtszustand zwischen konkurrierenden Machtstrukturen ist, das Vorhandensein von Zwängen aufgrund der immer vorhandenen Freiräume noch kein Hinweis auf Determinismen darstellt und die Bedeutung von Rollen eher untergeordnet bleibt, drängt sich die Frage nach der tatsächlichen Macht von Führungskräften auf. Diese spielen in der klassischen Sicht der Organisation²⁰⁹ als bewusst steuernde und wirksame Instanz eine unbestrittene Rolle. CROZIER/FRIEDBERG kommen zu einer differenzierten Sichtweise. Einerseits stellt sich ihnen die Frage nach den spezifischen Trümpfen, über die diese Gruppe von Spielern in der jeweiligen Konstellation verfügt:

Um dies zu verstehen, muß man von der Machtzone ausgehen, die sie kontrollieren und von der allein ihre Autorität und ihre formalen Vorrechte Sinn und Bedeutung erhalten. Ihre Macht leitet sich daraus her, daß eben sie das Fortbestehen des Ganzen und damit die Stabilität und die Regulierungen der Spiele, von denen wiederum – wie wir bereits gezeigt haben – die Spielfähigkeiten der anderen Mitspieler abhängen, am unmittelbarsten und stärksten kontrollieren. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 74)

CROZIER/FRIEDBERG stellen fest, dass Führungskräfte die Rolle eines „Croupiers [einnehmen], der die Einsätze verteilt und das Roulette in Schwung hält, und gegen den – aber auch mit dem – alle Teilnehmer spielen müssen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 74). Andererseits sind ihre Trümpfe nicht beliebig wiederholbar und die Spielräume nicht unbegrenzt, sondern jeweils nur im Kontext der jeweiligen Strategien und Spiele wirksam, denn:

Zunächst stehen sie unter dem Zwang der Umwelt und der Sanktionen, die diese in dem Maße gegenüber der Organisation ausüben kann, als eine Reihe von außerhalb des unmittelbaren Befugnisbereichs der Organisation stehenden Akteuren durch ihr Verhalten Fortbestand und Erfolg des Ganzen bedrohen können. Und sie stehen unter dem Zwang dieser Sanktionsmöglichkeiten umso mehr, je besser und leichter die Leistung, das heißt, die Ergebnisse ihrer Politik, sowohl innerhalb der Organisation als auch in ihrer Umwelt gemessen werden können. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 74)

Insbesondere die Erkenntnis, dass der Zwang der Sanktionsmöglichkeiten, der die Freiräume der Führungskräfte eingrenzt, mit zunehmender Transparenz der Ergebnisse in-

²⁰⁹ Der Ausdruck „klassische Sicht der Organisation“ ist hier gemeint im Sinne derjenigen Organisationsmodelle, die deterministische Kausalketten implizieren (vgl. Fußnote 97). Zur Entwicklung des Managementbegriffs siehe auch Kapitel 2.1.3.

nerhalb und außerhalb der Organisation abnimmt, wirft in Zusammenhang mit der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen Fragen auf. Diese machen ja explizit die Transparenz der Abläufe einschließlich deren Rückverfolgbarkeit zum Thema. Wir werden bei der Entwicklung unserer Thesen darauf zurückkommen.

In Bezug auf die Verhandlungstrümpfe der Führungskräfte haben wir mit ORTMANN auf die paradoxe Situation hingewiesen, dass die Macht der Führungskräfte gerade dann zunimmt, wenn sie die ihnen übertragenen Befugnisse *nicht* ständig und vor allem nicht allzu berechenbar ausschöpfen²¹⁰. Ihre Macht erwächst gerade aus dem geschickten Spiel mit Regeln. Einerseits verfügen sie über besondere Befugnisse, die sie auch einsetzen müssen, und deren Wirkung steigt, je mehr sie in der Form einer Unsicherheitszone für die anderen Akteure undeutlich gehandhabt werden. Andererseits darf der Bogen aber nicht überspannt werden, damit ihre Machtquellen – z.B. Nutzung von Informationsquellen, Personalpolitik, Schaffen von Spielräumen – nicht der Gefahr ausgesetzt werden, wertlos zu werden. Dies könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn Informationen nur noch so rudimentär weitergegeben werden, dass das Erreichen der Organisationsziele gefährdet wird und damit implizit auch die Funktion der betreffenden Führungskraft²¹¹.

Hier scheint uns der Hinweis notwendig, dass mit dem Wunsch nach Erhalt der Unsicherheitszone und dem dadurch motivierten Verzicht auf ein Überspannen des Bogens u.E. keineswegs eine *natürliche* Grenze gezogen werden kann. Es ist nicht auszuschließen, dass Führungskräfte Spiele spielen, die eine Zerstörung des Systems zumindest in Kauf nehmen. SCHREYÖGG zeigt dies am Beispiel charismatischer Sozialmanager. Diese drohen im Extremfall ein Unternehmen dem persönlichen Narzissmus, der nicht nur eine persönliche Eigenschaft, sondern in der Regel auch systemisch gestützt wird, zu opfern. „Ausgeprägtes Charisma, das sich veralltäglicht oder das sich gar zum Stigma wandelt, zieht regelmäßig eine organisatorische Krise nach sich“ (SCHREYÖGG 1996: 160). Mit NEUBERGERs These, dass Manager immer auch „Mythopoeten“ sind²¹², könnten wir diese Perspektive mit ORTMANN noch erweitern:

Ein Teil des Management-Alltags ist der Mythenarbeit gewidmet. Die (Fort-) Geltung bestimmter Grundannahmen muß symbolisch vorgelebt werden. Solche Mythen sind z.B.: Leistung lohnt sich; der Beste setzt sich durch; es geht fair zu; man muß der *Sache* dienen. (ORTMANN 1997: 149)

²¹⁰ Vgl. auch Kapitel 3.2.2 zur Selbststeuerungseuphorie.

²¹¹ „So wird zum Beispiel jede Führungskraft mit Hilfe einer geschickt dosierten Mischung von Geheimhaltung und „Öffentlichkeit“ versuchen, die Herrschaft über das Informationswesen zu benutzen, um künstliche Ungewißheitszonen für andere zu schaffen und dadurch auf die Ausrichtung ihrer Strategien Druck auszuüben.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 74)

²¹² „Manager sind Mythopoeten. Ein wichtiger Teil ihrer Arbeit ist die Erzeugung schönen Scheins (symbolisches Management). So ist z.B. ‚Überlegenheit‘ nicht einfach da, sondern wird dramaturgisch inszeniert. Beispiel für Symbol-Politik ist die Aufführung eines Vorstandsbesuchs in einem ‚seiner‘ Werke.“ (NEUBERGER 1997: 149) NEUBERGER setzt sich mit 11 Thesen sehr differenziert mit dem Thema der Moral von Managern auseinander. Die von uns ausgewählte These stellt dabei nur einen Aspekt dar.

Ein Trumpf der Führungskräfte liegt dann darin, dass sie gar nicht auf eine Gelegenheit zur Beschränkung von Informationen oder Kommunikation warten müssen, sondern – im Sinne der Signifikation nach GIDDENS – aktiv in das Geschehen der Sinnggebung eingreifen können. Das konkrete Risiko dieser Art der Machtausübung liegt dann in der Gefahr der „Ent-Zauberung“ (NEUBERGER 1997: 149) durch die anderen Akteure.

Der Machtquelle organisationaler Regeln haften einige Besonderheiten an. Zum einen binden sie nicht nur denjenigen, der die Regeln befolgen soll, sondern auch denjenigen, der sie ausgibt. Zum anderen schafft das Fehlen von Regeln zwar Macht einschränkende Verwirrung, aber auch die Vermehrung von Regeln beseitigt Einflussmöglichkeiten (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 75). Was bleibt, ist also die Möglichkeit, sich widersprüchlich zu verhalten, indem die Regeln eingefordert und gleichzeitig deren Verletzung zugelassen werden.

Aus der Differenz von Regel und Regelverletzung schlagen Vorgesetzte in Organisationen jenes Machtkapital, das sie tagtäglich brauchen, um sich dafür in einem mikropolitischen Tausch – ‚Ich dulde die Regelverletzung, wenn du dafür ...‘ – formal nicht erwart- und erzwingbare Leistungsbereitschaft einzuhandeln. (ORTMANN 2003: 104f)

Die Argumentation von CROZIER/FRIEDBERG aufgreifend kommt ORTMANN zu dem Schluss, dass hier nicht etwa eine Abweichung vom Handlungspfad vorliegt, sondern genau dieser Pfad beschritten wird (vgl. ORTMANN 2003: 104f)²¹³. Eine bedingungslose Befolgung der Regeln käme hingegen der Streikform des ‚Dienstes nach Vorschrift‘ gleich. Der Gewinn aus dem mikropolitischen Tausch von Regelauslegungen kann beispielsweise eine höhere Leistungsbereitschaft sein (vgl. ORTMANN 2003: 105f).

Um es nochmals hervorzuheben: Die hier beschriebene „Selbst-Dekonstruktion“ (ORTMANN 2003: 104) von organisationalen Regeln ist sowohl für das Erreichen der Organisationsziele als auch für den Erhalt und die Fortsetzung der mikropolitischen Spiele geradezu erforderlich. Die folgende Abbildung stellt das Verhältnis von Formalstruktur, informeller Regeln und der Verletzung informeller Regeln dar:

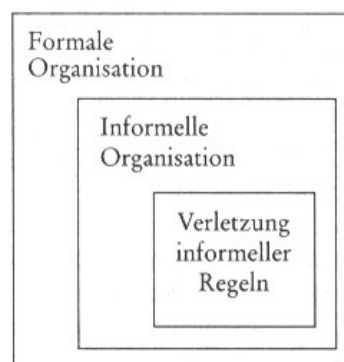


Abbildung 25: Selbst-Dekonstruktion organisationaler Regeln (vgl. ORTMANN 2003: 104)

²¹³ Wichtig in diesem Zusammenhang ist der bereits erwähnte Effekt, dass das Interesse am Erhalt der Machtbeziehungen die Organisation zusammenhält, was FRIEDBERG als „Kollusionscharakter von Machtbeziehungen“ (FRIEDBERG 1992: 44) umschrieben hat.

Zwei weitere Einschränkungen sind erforderlich, wenn es um die Einschätzung der Macht von Führungskräften geht. Ihre Interventionen sind immer

- a. partiell, d.h. sie beherrschen die Parameter der Spiele nie in vollem Umfang, da diese von zu vielen Faktoren abhängen.
- b. indirekt, d.h. sie sind immer auch durch vorhergehende Spiele beeinflusst und werden durch diese verändert, was dazu führt, dass die eingesetzten Instrumente nicht nur die gewünschten Auswirkungen haben, sondern „jedes von ihnen auch sein Maß an unerwarteten und den anvisierten Zielen zuwiderlaufenden Konsequenzen mit sich“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 75) bringt.

3.4.3.4 *Konsequenzen für den eigenen Untersuchungsansatz*

Übertragen auf die Untersuchung der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen ziehen wir insbesondere folgende Schlüsse:

- Wenn Interessenkonflikte weniger als Dysfunktion denn als unverzichtbarer Struktureffekt gesehen werden, so gilt dies auch für die Funktion eines Qualitätsmanagement-Systems. Jedenfalls dann, wenn diese nicht lediglich in der Installation einzelner Instrumente und Regeln, sondern im Ergebnis eines sozialen Lernprozesses gesehen wird. Insbesondere bei der Implementation geht es dann darum, die Interessen- und Perspektivenvielfalt beispielsweise durch die Installation von Qualitätszirkeln zu nutzen. Diese dienen der Integration der unvermeidlich partiellen Ziele und Rationalitäten der Akteure und dem Aufbau komplexer Spiele, welche mehrere Rollen und Strategien zulassen und in diesem Sinne weniger pathologisch sind als geschlossene. Dies sollte jedoch nicht in der Hoffnung auf einen Sieg über die Komplexität, sondern im Sinne einer Annahme der Herausforderung geschehen werden, um nicht in das o.g. Komplexitätsdilemma zu geraten.
- Sollen Qualitätsmanagement-Systeme Wirkung zeigen, müssen sie Teil der in Organisationen ausgeprägten Spiele werden. Das bedeutet in erster Linie, dass mit ihrer Implementation Gewinn- und Verlustchancen verbunden sein müssen. Dem Umgang mit den Elementen eines Qualitätsmanagement-Systems muss mindestens soviel Bedeutung beigemessen werden, dass sich eine Handlungslogik entwickeln kann, in der sich eine Beachtung der auf das Qualitätsmanagement-System bezogenen Spiele auszahlt. Vermittelt die Leitung ihren Mitarbeitern beispielsweise den Eindruck, dass das Qualitätsmanagement-Handbuch lediglich zur Rechtfertigung gegenüber dem Kostenträger dient, die Inhalte jedoch ohne jede Handlungsrelevanz sind, so wird eine Beipflichtung zu dieser Sichtweise gegenüber der Leitung größere Gewinnchancen beinhalten als die Befolgung der im Qualitätsmanagement-System enthaltenen Verfahrensanweisungen.
- Für die Führungskräfte wird ein erstes Dilemma sichtbar: Die allzu genaue Be-

schreibung und Befolgung der Prozesse, Verfahren und Zuständigkeiten – einschließlich der vorgesehenen Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung – beraubt sie einer wichtigen Verhandlungs- und Machtbasis: der des Spiels mit der Regelverletzung.

- Der Umstand, dass Spiele immer durch vorhergehende Spiele beeinflusst sind, lässt vermuten, dass vorhandene Machtstrukturen die Art der Implementation deutlich einfärben, selbst dann, wenn es tatsächlich den Wunsch nach Veränderung gibt.

3.4.4 Das Problem von Organisation und Umwelt

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich explizit auf Handlungssysteme innerhalb einer Organisation. Deutlich wurde bereits bei der Beschreibung von Ungewissheitszonen als Machtquellen, dass es letztlich nicht möglich ist, eine klare Grenze zwischen Intern und Extern zu ziehen. Ebenso wie es erforderlich ist, die Strategien der Akteure immer im Zusammenhang mit der Gesamtheit der Spiele zu analysieren, ist es erforderlich, in den Rahmen mikropolitischen Analyse

die vielfältigen und unvermeidbaren gegenseitigen Einwirkungen einzutragen, die sich zwischen dem ‚internen Handlungssystem‘ einer Organisation und dem technischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Kontext, in den diese eingebettet ist, her[zus]stellen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 79)

Gemeint ist damit, dass jede Organisation als Teil einer Gesellschaft existiert, die durch einen spezifischen Entwicklungsstand nicht nur auf technischer, sondern insbesondere auf kultureller Ebene geprägt ist. Der gesellschaftliche Kontext zwingt einer Organisation Bedingungen auf, die sich auf Funktionen und Strukturen beziehen. CROZIER/FRIEDBERG führen dies auf eine doppelte Abhängigkeit von der Umwelt zurück, die dadurch entsteht, dass Organisationen einerseits in der Umwelt ihren Bedarf an Ressourcen abdecken und andererseits die von ihnen hergestellten Produkte dort absetzen müssen.

Diese doppelte Abhängigkeit – die sich unendlich weiterverfolgen ließe, da weder die notwendigen Ressourcen noch die ‚Produkte‘ einfach, sondern im Gegenteil vielfältig und verschieden sind – ist gewissermaßen der Ausdruck der ‚Sanktionsmöglichkeit und -fähigkeit‘ der Umwelt gegenüber den Organisationen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 79)

Diese Erkenntnis machen sich CROZIER/FRIEDBERG zueigen, setzen sich mit der einschlägigen, zeitgenössischen Literatur detailliert auseinander²¹⁴ und grenzen sich von strukturell-kontingenztheoretischen Modellen²¹⁵ ab.

²¹⁴ Als Beispiele seien genannt: J. WOODWARD zum Einfluss von Technologie auf Organisationsstrukturen und Effizienz, C. PERROW zu Produktionstechniken und Struktur, P. BLAU zur strukturellen Wirkung der Größe von Organisationen (einschließlich der Kritik von C. ARGYRIS an dessen Ansatz) und T. BURNS zum mechanischen und organischen Organisationsmodell (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 328f). Erwähnung findet dabei auch der Titel „micro-politics: Mecanisms of institutional change“, der von einigen Autoren als ‚Urahn‘ des Mikropolitik-Begriffs gesehen wird.

3.4.4.1 *Theoretische Ausgangsposition*

Der Fortschritt der kontingenztheoretischen Ansätze mit ihrer Frage nach den strukturellen Variablen von Organisationen und deren Auswirkung auf Leistungsfähigkeit bzw. Effizienz liege in der Erweiterung des Betrachtungsrahmens um die Beziehung zwischen Organisation und Umwelt. Während in der klassischen Organisationssoziologie lediglich die Analyse interner Prozesse Beachtung fand, setzte sich mit der kontingenztheoretischen Sicht die Erkenntnis durch, dass es keine an sich, sondern immer nur in Hinsicht auf ein zu lösendes Problem guten Organisationsstrukturen gebe, was eine empirische Relativierung des Paradigmas des One-best-way bedeute (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 81). Doch auch mit diesem Ansatz werden deterministische Grundannahmen nicht überwunden.

Es sollen hier in systematischer Weise die zwischen verschiedenen kontextuellen Faktoren [...] und den Organisationsstrukturen bestehenden Beziehungen untersucht werden, um von daher Kausalgesetze zu entwickeln, die die empirisch beobachtbaren strukturellen Variablen von Organisationen erklären sollen. [...] Nun ist aber eine solche Gleichsetzung der organisatorischen Wirklichkeit mit der von der formalen Struktur (im weitesten Sinn) vorgesehenen Gliederung ganz offensichtlich übertrieben und hält nicht einmal einer oberflächlichen empirischen Überprüfung stand. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 85f)

Die empirische Prüfung zeige nämlich ein ganz anderes Bild. Gerade weil die formale Struktur nicht alles regelt, und die Akteure über Spielräume und die Fähigkeit zur Manipulation und Interpretation verfügten, kämen die informellen Prozesse zur Geltung. Damit wird der Sinn der Gegenüberstellung von unterschiedlichen Messungsergebnissen – z.B. dem Zählen schriftlicher Dokumente – als Indikatoren für Strukturelemente – z.B. als Formalisierungsmaß – in Frage gestellt. „Im schlimmsten Fall enden solche Forschungen – da sie die Korrelationen wie Kausalbeziehungen behandeln – in einer äußerst mechanistischen und deterministischen Konzeption des organisatorischen Wandels“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 87). Mit ihrer Sichtweise unterstütze die Kontingenztheorie eher den „technizistischen Drall“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 91) und suggeriere, dass bei einer Anpassung an veränderte Umweltbedingungen das Heil immer in veränderten Strukturen liege, was empirisch aber nicht zu belegen sei (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 91).

Hierin sehen wir einen Hinweis darauf, dass die formale Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems und vermutlich selbst seine Zertifizierung kein hinlänglicher Beweis für die tatsächliche Umsetzung der wichtigsten Forderungen²¹⁶ des Systems in den handlungsrelevanten Spielen der Organisation ist.

Die tatsächlich ablaufenden Prozesse entsprechen also allem anderen als einer einseitigen Anpassung der Organisation an Situationszwänge. Wie bei jedem konkreten Interaktionsprozess handelt es sich auch hier um Austauschbeziehungen und Mechanismen der gegenseitigen Be-

²¹⁵ Gemeint sind damit auch die Ansätze, die in der deutschsprachigen Literatur mit „Situationstheorie“ übersetzt werden (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 328, Anmerkung 168). Zur unterschiedlichen Verbreitung der Begriffe im deutsch- bzw. englischsprachigen Raum vgl. KIESER 2002: 171.

²¹⁶ Beispielsweise Kunden- oder Personenorientierung.

einflussung, durch die die Organisation ihre Situation (im weitesten Sinne) ebenso sehr strukturiert, wie sie von ihr strukturiert wird, oder besser, durch die eine Organisation – sich ihrer Situation anpassend – diese konstituiert und festlegt. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 93)

Die internen wie externen Problemlösungen seien immer kulturelle und politische Konstrukte, weshalb auch die Analyse hier ansetzen müsse. Die Beziehungen zur Umwelt werden daher auch als Macht- und Tauschprozess gesehen.

3.4.4.2 *Tauschbeziehungen und Relais*

Die gleiche strategische Denkweise und die gleichen Begrifflichkeiten, die CROZIER/FRIEDBERG für die Analyse der *internen* Handlungssysteme einer Organisation anwenden, lassen sich auch auf die Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt anwenden. Auch die Beziehungen zur Umwelt werden als Ergebnisse von Tauschbeziehungen, d.h. von Spielen begriffen, die sich über die formalen Grenzen der Organisation hinwegsetzen

und deren Logik und eigene Regeln die Handlungsmöglichkeiten und -fähigkeiten der verschiedenen Beteiligten umschreiben und damit zur grundlegenden Vermittlung der Umwelteinflüsse werden. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 94)

Einerseits bedeutet dies, dass ein Verständnis der Dynamik zwischen Organisation und Umwelt erst über eine Analyse dieser Spiele möglich ist. Auch hier geht es nicht um *abstrakte* Strukturen, sondern um Akteure, die mit Strategien und Machtinteressen handeln. Diesmal aber in dem Sinne, dass Akteure der Umwelt wichtige Unsicherheitszonen außerhalb der Organisation kontrollieren, und die Organisation ihnen als Antwort gezielt *Kontaktstellen* als Teil ihres Handlungssystems entgegensetzt und mit konkreten Akteuren besetzt, die für den spezifischen Umweltkontakt zuständig sind. *Alle* am Spiel beteiligten Akteure werden tendenziell versucht sein – so CROZIER/FRIEDBERG –, sich mit den jeweiligen Umweltsegmenten ihres Zuständigkeitsbereichs zu identifizieren und diese u.U. sogar internen Leistungsanforderungen vorzuziehen.

Andererseits können diese Spiele erst funktionieren, wenn an den Kontaktstellen auf beiden Seiten verlässliche Akteure mitspielen. „Das bedeutet, daß ihre Beziehungen [...] sich um bestimmte, privilegierte Mittelsmänner oder *Relais* herum strukturieren, die für ihr Handeln notwendig sind“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 95; Hervorhebung im Original). Die Bedeutung des französischen Wortes *relais* geht dabei ausdrücklich weit über die technische *Funktion* einer Schaltstelle hinaus und betont ihren *personalen* Charakter. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 337, Anmerkung 244).

Umweltrelais können beispielsweise sein (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 95):

- bei Unternehmen: Lieferanten, Zulieferer, Gewerkschaften, Vertreter, Einzelhändler.
- bei Schulen: Elternvereinigungen, Schülervereinigungen.
- bei Ministerialbürokratien: Politiker, Fachverbände.

Auf das komplexe Zusammenspiel zwischen den Akteuren des Dritten Sektors haben wir bereits mehrfach hingewiesen. Hier ergibt sich ein deutliches Bild unvermeidlicher Vernetzung unterschiedlicher Interessen. Von jedem der vier Handlungssysteme aus gesehen spielen die anderen drei die Rolle eines Relais:

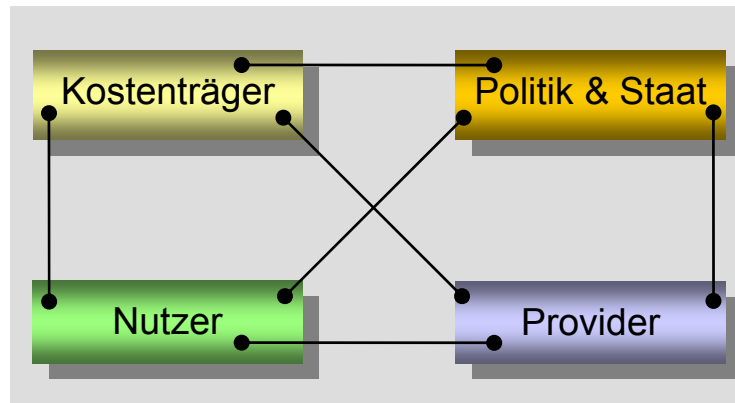


Abbildung 26: Vernetzung und Relais im Zusammenspiel der Akteure im Dritten Sektor

Akteure in Umweltrelais spielen gegenüber der Organisation immer eine doppelte Rolle:

- a) Einerseits müssen sie gegenüber der Organisation das Umweltsegment repräsentieren mit dem Ziel, dass entweder notwendige Ressourcen mobilisiert werden können, oder der Abgleich zwischen den Anforderungen und Erwartungen der Umweltsegmente und den Produkten der Organisation erleichtert wird²¹⁷. Diese Rolle wird jeweils durch eine Reihe von impliziten oder expliziten Regeln begleitet.
- b) Andererseits werden sie zu Repräsentanten der Organisation in dem von ihnen kontrollierten Umweltsegment, insbesondere dann, wenn sie die Befolgung dieser Regeln in ihrem Segment durchsetzen können.

Die Macht von Relais entsteht aus der Möglichkeit, Unsicherheit für die Organisation zu verringern. Durch die gegenseitige Abhängigkeit von Organisation und Umwelt ist diese Macht aber nicht grenzenlos. Wie bereits im Zusammenhang mit den internen Spielen beschrieben, hängt das tatsächliche Kräfteverhältnis von den faktisch einsetzbaren Trümpfen ab. Mit dem Unterschied allerdings, dass die Möglichkeit und Freiheit der Gegenspieler, die Beziehung aufzugeben, größer scheint. Aus dieser Annahme heraus stellen CROZIER/FRIEDBERG die Hypothese auf, dass trotz der Vielfalt denkbarer Konfigurationen letztlich die Logik des Monopols überwiegt,

²¹⁷ Was in der Forderung von Qualitätsmanagement-Systemen nach einer regelmäßigen Erfassung der Kundenwünsche – letztlich zum Wohle der Organisation – eine interessante Entsprechung findet.

bei dem jeder sich dem anderen als einzig möglicher Gesprächspartner aufzuzwingen sucht, während er sich zugleich Austauschlösungen und -partner vorbehält. [...] Gewinnen, den anderen manipulieren und also die Beziehung zu seinem Vorteil zu gestalten, wird immer derjenige, der über einen größeren Spielraum verfügt. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 97)

Entlang dieser Logik kann denn auch die Analyse der Beziehung zwischen Relais und Organisation ansetzen. Denkbar sind Konstellationen entlang einer Skala, an deren einem Ende die Kolonisierung der Relais durch die Organisation und an deren anderem Ende die Kolonisierung der Organisation durch die Relais steht. Als gemeinsames und damit stabilisierendes Interesse identifizieren CROZIER/FRIEDBERG den Wunsch beider Seiten nach einem Minimum an Permanenz der Beziehung.

Ähnlich wie bei den Strategien der Akteure *in* einer Organisation können auch hier die Handlungslogiken nicht auf die ursprünglich zugrunde gelegten Ziele zurückgeführt werden. Es handelt sich daher „um ein relativ *autonomes* Handlungssystem“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 100). Der Grad der Autonomie hängt direkt von der Konkurrenzsituation und der Messbarkeit der Ergebnisse ab: Je deutlicher die Monopolsituation und je geringer die Messbarkeit, desto höher wird die Stabilität der Spiele sein, wie es beispielsweise bei klassischen Verwaltungsstrukturen der Fall sein kann (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 341 Anmerkung 267). Gerade diese Autonomie der Tauschprozesse, die Ausdruck der Öffnung einer Organisation auf ihre Umwelt hin sind, macht es notwendig, im Rahmen der Analyse einer Organisation dieses umfassendere Handlungssystem einzubeziehen und die jeweils spezifischen Regulierungsmechanismen zu eruieren.

3.4.4.3 *Kulturelle Fähigkeiten*

Zur Analyse des Phänomens ‚Organisation‘, dem es offensichtlich immer wieder gelingt, die Strategien relativ autonomer Akteure zu integrieren²¹⁸, bedarf es – nach der Betrachtung des Problems der Anpassung der Organisation an die Umwelt durch Macht- und Tauschbeziehungen – folglich der Darstellung des Zusammenhangs von Autonomie und *Kultur*²¹⁹. Die menschlichen Beziehungen in einer Organisation

sind auch *Ausdruck der Bezugsfähigkeiten, das heißt, der kulturellen Fähigkeiten der Individuen*, über die diese aufgrund ihres jeweiligen Lernens in der Familie und in der Gesellschaft verfügen, und die sie in den sie einbeziehenden und betreffenden Spielen und Strukturen kollektiven Handelns erwerben, ja sogar schaffen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 111; Hervorhebung im Original)

²¹⁸ In diesem Zusammenhang weisen CROZIER/FRIEDBERG nochmals darauf hin, dass es sich hier um ein *grundsätzliches* Dilemma der Organisation menschlicher Beziehungen handelt und trotz vorhandener Zwänge eine Einschränkung auf technisch-ökonomische Logik und entsprechende mechanische Ableitungen nicht angemessen ist (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 111).

²¹⁹ Der Begriff *kulturell* wird als Gegensatz zu *natürlich* verstanden (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 345 Anmerkung 301).

Dieses kulturelle Moment erachten CROZIER/FRIEDBERG als wesentlich für die Regulierung organisierter Systeme und als Grundstein für Autonomie. Demnach entstehen aus verschiedenen, sich verstärkenden Merkmalen einer Organisation *circuli vitiosi* und bilden sich in Form einer spezifischen Logik aus.

Als Beispiel dient eine Untersuchung von MICHEL CROZIER zu Merkmalen der französischen Verwaltung. Bei dieser Untersuchung fielen zunächst vier kulturelle *Grundzüge* auf:

1. unpersönliche, detaillierte Regelungen;
2. starke Zentralisierung der Entscheidungsmacht;
3. Stratifikation der Individuen in homogene Gruppen;
4. im Organigramm nicht vorgesehene parallele Machtbeziehungen um Unsicherheitszonen herum.

Die Logik des Systems basiert auf Unpersönlichkeit und Isolierung von Gruppen und Individuen. In Folge entwickelt sich ein Spieltyp, der zum Schutz der Autonomie eine Dominanz der *formalen* Strukturen zeitigt und von schwachen informellen Strukturen geprägt ist. Anders gesagt entsteht ein impliziter Handlungsrahmen, in dem die *gewinnbringenden* Strategien fast ausschließlich darin bestehen, „daß die Individuen vollkommen ‚rational‘ versuchen, sich hinter der Schutzwand ihrer formalen und abstrakten ‚peer-group‘ jeder für sich ‚zu arrangieren‘, d.h. hinter einer Gruppe, deren – ebenfalls unpersönlicher – Druck außerdem eines der wichtigsten Integrationsmittel ist“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 113), wohingegen ein Engagement in informellen Akteursgruppen keinen Gewinn verspricht. Die Folgen dieser Handlungsstrukturen entwickeln eine eigene Dynamik, die CROZIER/FRIEDBERG folgendermaßen charakterisieren:

- Die Entscheidungsbefugten können wichtige Probleme nicht lösen, da sie diese in Folge der Distanz zur Handlungsebene nicht kennen. Stattdessen erfinden sie immer neue Regeln, um ihre Position zu sichern, was aber die o.g. Folgen nur weiter verstärkt.
- Die in Folge dieser Dynamik parallel entstehenden inoffiziellen Machtbeziehungen haben einerseits die wichtige und durchaus konstruktive Funktion, die Starrheit dieses Systems aufzuweichen, sind aber andererseits durch den Charakter der Heimlichkeit Auslöser für Frustration und Konflikte.

Hinweisen, die sich auf national-kulturelle Besonderheiten beziehen, z.B. japanische gegenüber amerikanischen Organisationen, begegnen CROZIER/FRIEDBERG nicht ohne eine gewisse Skepsis. Denn:

Es geht vor allem darum, die Aufmerksamkeit auf die Gefahren eines organisatorischen Ethnozentrismus zu lenken, in dessen bedrohlicher Nähe wir uns alle bewegen und der oft der Grundstein eines ebenso unberechtigten Universalismus ist. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 115).

Kurz gesagt: CROZIER/FRIEDBERG entlassen die mikropolitische Analyse nicht aus der individuellen Betrachtung konkreter Spielkonstellationen zugunsten einer allgemeinen

kulturellen Zuordnung. Vielmehr geht es darum zu erkennen, in welcher Form die Akteure lernen, sich aktiv der materiellen und insbesondere *kulturellen Instrumente* zu bedienen, und dies unter dem Gesichtspunkt der relativen Wahlfreiheit zu sehen:

Die Kultur ist hier nicht mehr jenes Universum fleischlos gewordener und unberührbarer Werte und Normen, die letzten Endes die beobachteten Verhaltensweisen leiten, ordnen und also erklären. [...] mit seinen affektiven, kognitiven, intellektuellen, relationalen Komponenten, ist sie *Instrument, Fähigkeit*, die die Individuen erwerben, benutzen und umformen, indem sie ihre Beziehungen und ihre Tauschverhältnisse mit den anderen ausbauen und leben. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 118)

Wichtig wird in diesem Zusammenhang, Kultur als Fähigkeit zu bewerten. Wenn ein Akteur sich für eine bestimmte Strategie entscheidet, dann tut er das aufgrund seiner Ziele, seiner Trümpfe und verschiedener Fähigkeiten. Er muss die Fähigkeit besitzen, *Handlungsgelegenheiten* zu entdecken sowie Schwierigkeiten und Risiken zu ertragen, die sich nicht zuletzt aus den immer ambivalenten, strategischen, machtorientierten Beziehungen ergeben.

Jedes in der Organisation handelnde Individuum hat im Laufe seiner Entwicklung unterschiedliche Fähigkeiten und kulturelle Werkzeuge entwickelt, um sich diesen Situationen stellen zu können. Zu diesen individuellen Fähigkeiten kommen Unterschiede der Kulturen von Berufsgruppen, Kulturen sozialer Kategorien der jeweiligen Gesellschaft oder Nationalkulturen.

Diese Unterschiede, die die Lernfelder und die Experimentiermöglichkeiten von Individuen strukturieren und durch eine solche Strukturierung fortbestehen, bedingen indirekt deren Fähigkeiten, ihre Zusammenarbeit im Rahmen zweckgerichteter Systeme zu organisieren, und damit die Modalitäten, auf die sie zur Integration ihrer widersprüchlichen Strategien zurückgreifen werden. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 120)

Es geht hier also weniger um die Betonung der individuellen Fähigkeiten, auch wenn diese eine unübersehbare Rolle spielen, sondern um die *organisationalen* Prozesse, die im Rahmen von Problemlösungsprozessen die Entwicklung individueller kultureller Fähigkeiten durch Handlungen und Erfahrung ermöglichen. Maßstab dabei sind die tatsächlich in einer Organisation vorhandenen Möglichkeiten des Zugangs zu Machtquellen und insbesondere auch die Möglichkeit, die Machtquellen der anderen Spieler zu verstehen und einordnen zu können. Dies bedeutet, dass die kulturellen Fähigkeiten, um sich im System zurechtzufinden, in der Organisation erworben werden und nicht zu trennen sind von den beobachtbaren Strukturen.

Mehr noch: da diese Strukturen einen zwingenden Rahmen für das Handeln und die Erfahrung von Individuen bilden, da sie diese an eine Art ‚Beziehungskapital‘, an bereits bestehenden Beziehungsmodellen, teilhaben lassen, kann man sie ihrerseits als eigentlich kollektive Fähigkeiten analysieren, die nicht auf die Fähigkeiten der Individuen rückführbar sind und diese vielmehr bedingen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 121)

Für CROZIER/FRIEDBERG sind die kollektiven Fähigkeiten einer Gruppe mehr als die Summe der einzelnen individuellen Fähigkeiten. Gruppen können und – in dem von uns beschriebenen Zusammenhang – müssen nicht nur die Fähigkeit entwickeln, sich zusammenzuschließen, sondern auch die z.T. divergierenden Fähigkeiten, Spannungen

und Machtphänomene zu kanalisieren. Gelingt letzteres, so verfügt eine Gruppe mitunter über größere Spielräume als eine Gruppe, der das nicht gelingt²²⁰. Wichtig in diesem Zusammenhang: Organisationen sind in der Lage, solche kulturellen Fähigkeiten von selbst hervorzubringen²²¹. Diese organisationale Fähigkeit hat zwei Auswirkungen:

- Einerseits ermöglicht sie den Akteuren zu kooperieren und Umweltprobleme zu lösen.
- Andererseits bedingt und beschränkt sie die Fähigkeit, neue, notwendig gewordene Spielregeln zu erfinden, und zeigt sich so als „eine kognitive Barriere, ein Hindernis sowohl individuellen wie auch kollektiven Lernens“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 124).

Die Integrationsmechanismen der Organisation reproduzieren sich im Sinne eines ständigen Handels zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern selbst, womit die angesprochenen *circuli vitiosi* ihre Wirkung entfalten.

Nach der Analyse der individuellen Rationalitäten anhand der beobachtbaren Strategien bringt die *kulturelle* Analyse die „Logik affektiver und kultureller Ordnung, die letztlich die Autonomie des Phänomens ‚Organisation‘ als eines Integrationsprozesses menschlichen Verhaltens begründet“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 126) zum Vorschein. Sie ist die Kehrseite der strategischen Analyse.

3.4.4.4 *Konsequenzen für den eigenen Untersuchungsansatz*

Erstens: Dass zu guter Qualität eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Umweltrelais gehört – diese Erkenntnis, hat bei sozialen Dienstleistungsunternehmen aufgrund der komplexen Einbindung in das dynamische Feld von Kostenträgern, Politik, Providern und Usern sowie der Beteiligung der Nutzer an der ‚Produktion‘ der Dienstleistung ein besonderes Gewicht²²².

²²⁰ Am Beispiel der Untersuchung einer Streiksituation beschreiben CROZIER/FRIEDBERG die beiden Phasen, die ein solcher Prozess durchlaufen kann: Erst stehen die Gegensätzlichkeiten im Vordergrund – Phase der Destrukturierung. Dann kann es zu einer größeren Transparenz der Machtstrukturen kommen, die auch die eigenen Trümpfe deutlicher macht – Phase der Restrukturierung. Dieser Ablauf hat den Charakter kollektiven Lernens (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 123).

²²¹ CROZIER/FRIEDBERG nennen dazu ein Beispiel, das für unsere Hypothesenbildung von besonderer Bedeutung ist: „Eine rigide Organisation, deren ‚Regierungssystem‘ auf Hierarchie, Distanz, Geheimhaltung, Abschottung und persönliche Regelungen beruht, und in der vor allem auf Niedrighalten von Verlusten ausgerichtete Schutzspiele [...] vorherrschen, wird – zumindest anfänglich – ganz einfach nicht fähig sein, eine dezentralisierte Struktur zu übernehmen.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 123)

²²² In der Automobilindustrie hat sich diese Einsicht spätestens seit der für alle Beteiligten schmerzhaften Affäre um den spanischen Manager LOPEZ durchgesetzt. JOSÉ IGNACIO LOPEZ DE ARRIORTUA, Chefeinkäufer, der 1992 unter spektakulären Bedingungen von General Motors zu Volkswagen gewechselt war, wurde dadurch berüchtigt, dass er um Kosten zu sparen, Zulieferer stark unter Druck setzte. Die Folge waren noch Jahre andauernde, drastische Qualitäts- und Imageverluste der beteiligten Automobilkonzerne (vgl. DIEBÄCKER 2001).

In aktuellen Qualitätsmanagement-Systemen wird diesem Anspruch durch die Betonung des gegenseitigen Nutzens bei Lieferantenbeziehungen Rechnung getragen. In der DIN EN ISO 9000:2000 wird beispielsweise postuliert: „Eine Organisation und ihre Lieferanten sind voneinander abhängig. Beziehungen zum gegenseitigen Nutzen erhöhen die Wertschöpfungsfähigkeit beider Seiten“ (DIN 2000a: 7).

Noch differenzierter wird diese Erkenntnis in Modellen der Qualitätsentwicklung umgesetzt, die sich direkt an Provider sozialer Dienstleistungen wenden. Das auf gemeindepsychiatrische Einrichtungen zielende Modell ProPsychiatrieQualität (PPQ)²²³ beispielsweise, das von Praktikern der Gemeindepsychiatrie entwickelt wurde, enthält einen speziellen Schwerpunkt zur Gestaltung von Kooperation im Verbundsystem gemeinsamer regionaler Versorgung, dem sog. Kooperationsmanagement. Die Empfehlungen gehen weit über pragmatische Lösungen hinaus. Tragfähige – vertragsfreie oder vertragliche – Vereinbarungen der Kooperation bauen hier u.a. auf folgenden Prämissen auf:

Die zentrale Aufgabe des Kooperationsmanagements besteht darin, die Unterschiede in den Strukturen und Kulturen der vernetzten Organisationen anzuerkennen, sie zum gegenseitigen Vorteil zu nutzen und prozessorientiert zu integrieren.

Die klare Artikulierung eigener Interessen erleichtert die Zusammenarbeit. (SÖHNEN/ARMBRUSTER/BAUR-MAINKA 2004: 12)

Besonders die zweite Aussage überrascht denjenigen, der mit einem Qualitätsmanagement-System eher pragmatische Anweisungen erwartet, stimmt aber mit der Erkenntnis von CROZIER/FRIEDBERG überein, dass die Entwicklung kultureller Fähigkeiten nicht zuletzt auf der Möglichkeit beruht, die Machtquellen der anderen Akteure verstehen und einordnen zu können. Begleitet werden diese Prämissen von der Einsicht, dass die zunächst nur auf dem Papier existierende Kooperation durch die Akteure gestaltet werden muss. Diese Gestaltung stellt hohe Anforderungen an die diplomatischen Qualifikationen und Kompetenzen der Akteure und erfordert eine besondere Vorbildfunktion der Leitungskräfte (vgl. SÖHNEN/ARMBRUSTER/BAUR-MAINKA 2004: 13).

Zweitens: Bezogen auf Kultur als Fähigkeit wird erkennbar, dass für den Einführungsprozess eines Qualitätsmanagement-Systems sehr unterschiedliche Startbedingungen denkbar sind, die großen Einfluss auf den weiteren Verlauf haben. Der Erfolg, so ist anzunehmen, wird zu einem großen Teil davon abhängen, in welchem Maße der Umgang mit Innovation und ein diesbezüglicher Diskurs zu den in der Organisation ausgeprägten kulturellen Fähigkeiten gehören und, ob Innovationsprozesse mit entsprechenden Gewinnchancen versehen sind. In einer Organisation mit einer Kultur von Unpersönlichkeit und Isolierung würden vermutlich zunächst die regulierenden Elemente des Qualitätsmanagement-Systems in die vorhandenen Spiele integriert werden, wogegen

²²³ Das Modell entstand aus einer gemeinsamen Projektgruppe des BUNDESVERBANDES EVANGELISCHE BEHINDERTENHILFE (BEB) und des FACHVERBANDES PSYCHIATRIE IN DER CARITAS (PIC) und richtet sich an Fachkräfte sozialpsychiatrischer Einrichtungen. Das System wurde in Modulen durch Regionalgruppen realisiert und weiterentwickelt. Es wird u.a. als Qualitätsmanagement-System mit fachlich-ethischer Basis verstanden (vgl. SÖHNEN/ARMBRUSTER/BAUR-MAINKA 2004: 10ff; BEB/PIC 2002).

für die Elemente der Reflexion und Selbstevaluation wenig Raum bliebe. Nur ein – wodurch auch immer bedingter – Wandel der kulturellen Fähigkeiten könnte diese Konstellation verändern.

Drittens: Schließlich kann im oben beschriebenen Zusammenhang davon ausgegangen werden, dass Interventionen erst dann Wirkung zeigen, wenn sie Teil der *circuli vitiosi* von Organisationen geworden sind. Dies ist wiederum u.E. keinesfalls selbstverständlich, denn:

Häufig wird das Bemühen um Qualitätsentwicklung von den MitarbeiterInnen als Zusatzbelastung empfunden [...] und nicht als Anerkennung und Ausdruck des eigenen fachlichen und ethischen Selbstverständnisses. (SÖHNEN/ARMBRUSTER/BAUR-MAINKA 2004: 12)

3.4.5 Konkrete Handlungssysteme: Mensch, System und Wandel

An dieser Stelle stellt sich die Frage, inwieweit sich die bisherigen Ergebnisse, die auf Organisationen bezogen sind, ganz allgemein auf menschliche, nicht formalisierte Systeme ausweiten lassen. In Organisationen sehen CROZIER/FRIEDBERG aufgrund der Künstlichkeit generell ein Phänomen, an dem sich gewissermaßen unter Versuchsbedingungen der Systemeffekt – die Gewährleistung von Zusammenarbeit unter Menschen trotz divergierender Interessen und Zielvorstellungen – betrachten lässt²²⁴. Die Frage der Übertragbarkeit legitimiert sich ihres Erachtens daraus, dass das Phänomen ‚Organisation‘ als ein Sonderfall menschlicher Handlungssysteme mit all ihrer Komplexität begreifbar ist. Also geht es darum,

über die Lehre nachzudenken, die man aus der Analyse eines unter ‚Versuchsbedingungen‘ eines Spezialfalls gestellten Problems ziehen kann, um zu verstehen, wie sich dasselbe Problem in allgemeineren Fällen stellen kann und lösen läßt. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 132)

Auch wenn wir mit der vorliegenden Untersuchung keine *makropolitische* Analyse anstreben, ist die Frage der Übertragbarkeit dennoch von Bedeutung. Aus zwei Gründen:

1. Im ersten Kapitel haben wir mit Blick auf die zu untersuchenden Unternehmen Überlegungen zur relevanten Umwelt und deren Akteuren angestellt. Die Frage ist, ob es legitim ist, auch für die Betrachtung der sozialpolitischen Zusammenhänge und/oder der interorganisationalen Verflechtung einen an der strategischen Analyse orientierten Fokus zu wählen.
2. Im Zusammenhang mit den von uns untersuchten Organisationen hatten wir es nicht mit einzelnen Organisationen zu tun, alle von uns befragten Einrichtungen sind Teil dezentral organisierter Unternehmen. Die sich daraus ergebende Dynamik deutet zumindest darauf hin, dass die Entscheidungsgrenzen als relativ offen empfunden werden.

²²⁴ „Seine Künstlichkeit, seine Zwänge, bilden Versuchsbedingungen: sie eliminieren die äußeren Störungen, den Lärm.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 131)

Um eine solche Ausweitung zu ermöglichen, verknüpfen CROZIER/FRIEDBERG das *strategische* mit dem *systemischen* Denken. Während das strategische Denken jeweils bei der beobachtbaren Strategie konkreter Akteure ansetzt und dabei hilft, die Spiele innerhalb der Organisation zu rekonstruieren, die die Gewinn- und Verlustchancen der Akteure beeinflussen und das Handeln der Akteure rational erscheinen lassen, unterscheidet das systemische Denken „den Inhalt der Strategie von ihrem ‚Behälter‘, nämlich von dem sie umfassenden Spiel oder System“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 134) und verbindet sie zugleich. Gleichzeitig weist die systemische Denkweise darauf hin, dass die Art der angenommenen Kausalität nicht linear ist²²⁵.

Kurz gesagt geht es also um die Fragen, welche Zusammenhänge es sind, die in der jeweils spezifischen Konstellation die hervorgebrachten Spiele für die Akteure nützlich machen, und wie Weiterentwicklungen *mit den Mitteln der Organisation* erfolgen können. Damit wird deutlich, dass zu einem umfassenden Verständnis von Organisationszusammenhängen beide Perspektiven erforderlich sind.

Ohne das systemische Denken kommt die strategische Analyse nicht über eine phänomenologische Interpretation hinaus. Ohne strategische Verifizierung bleibt die systemische Analyse spekulativ, und ohne die Anregung des strategischen Denkens wird sie deterministisch. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 137)

Die Organisationsanalyse beruht auf der Beobachtung von Spielen, die sich immer auf ein konkretes gegliedertes und reguliertes System, welches Grenzen setzt, beziehen.

Um die bisherigen Ergebnisse der Untersuchung, d.h. die Erkenntnisse zum Systemeffekt auch auf offenere soziale Situationen übertragen zu können, führen CROZIER/FRIEDBERG den Begriff des *konkreten Handlungssystems* ein. Mit diesem Begriff wird explizit hervorgehoben, dass immer ein konkreter, beobachtbarer Gegenstand gemeint ist. CROZIER/FRIEDBERG grenzen ihren Begriff von einer kybernetischen à la WIENER, aber auch von einer struktural funktionalistischen Denkweise nach PARSONS ab, in der sie apriorische Elemente erkennen²²⁶. Mit ihrem Konzept verfolgen sie vielmehr das Ziel einer „induktiven Rekonstruktion eines menschlichen Konstrukts, das zur

²²⁵ CROZIER/FRIEDBERG machen den Unterschied zwischen linearer und systemischer Kausalität folgendermaßen deutlich: „[...] anstatt nach dem oder den Schuldigen zu suchen, anstatt den Struktur- oder Funktionsfehler lokalisieren zu wollen, geht es um eine Diagnose des Systems, die zu verstehen ermöglicht, worin und warum die beanstandeten Verhaltensweisen oder Mechanismen in diesem System eigentlich rational sind.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 135)

²²⁶ Zur Kritik am kybernetischen und am struktural funktionalistischen Modell vgl. u.a. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 140f. Darin auch ihre Stellungnahme zu PARSONS. Die Kritik setzt dort an, wo sie die Gefahr sehen, dass „das von Forscher erdachte Modell auf die Wirklichkeit projizier[t]“ wird (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 141). Diese Gefahr erwache daraus, dass sozialen oder politischen Systemen jeweils Funktionen zugeordnet würden, aus denen dann anschließend Eigenschaften und Mechanismen der jeweils konkreten Gebilde abgeleitet würden (PARSONS) bzw. dass jeweils nur eine begrenzte Zahl von Regelungsparametern und Systemzuständen vorgesehen sei (WIENER). Bezogen auf PARSONS und LUHMANN: „Aber die Benutzung solcher Taxonomien oder Axiomatiken, wie zum Beispiel der Kategorien für Sozialsysteme à la PARSONS oder der Systemreferenzen à la LUHMANN zur Ableitung von für jedes System gültigen, universellen Eigenschaften ermöglicht es weder herauszufinden ob ein System nun als solches existiert oder nicht, noch auch zu verstehen, dank welcher Regulierungsweisen – mit ihren besonderen Eigenschaften und Zwängen – es zur Existenz gelangt.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 168)

Durchführung und zum Erfolg sozialer Tätigkeiten und Beziehungen unbedingt notwendig ist“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 142).

Voraussetzung für ein erkennbares, konkretes Handlungssystem ist einerseits ein Spiel, welches die Strategien der Akteure koordiniert, und andererseits ein umfassendes System, welches wiederum die Konflikte und Spiele in der Gesamtheit der Spiele ermöglicht. Beabsichtigt ist damit in erster Linie ein Forschungspostulat in dem Sinne, dass es

keine substantielle Hypothese über die ‚Natur‘ dieses Systems, seine Eigenschaften und ‚Bedürfnisse‘ enthält. Wir postulieren lediglich, daß man konkret das Vorhandensein von geregelten Spielen, also von konkreten Handlungssystemen nachweisen kann.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 142)

Kurz gesagt: CROZIER/FRIEDBERG stellen sich deutlich gegen jede Art einer *allgemeinen* Systemtheorie und sprechen sich für eine *empirische* Analyse als Forschungsverfahren aus. Der Nachweis über die Existenz eines konkreten Handlungssystems und die Art seiner Steuerung, Regulierung und Aufrechterhaltung wird bei der strategischen Analyse durch die Beobachtungen folgender Phänomene erbracht:

- Machtbeziehungen zwischen den Akteuren;
- stabile Strategien innerhalb einer Gesamtheit von Beziehungen;
- Spiele, Spielregeln und Regulierung der Spiele, die die o.g. Strategien als rational erscheinen lassen.

Ziel ist es, mit dieser Methode Eigenschaften und Merkmale des Handlungssystems zu erkennen und ihre Bedeutung zu begreifen. Diese können sich beispielsweise beziehen auf:

- Grad der Abschottung und Fragmentierung innerhalb des Handlungssystems;
- Knotenpunkte des Systems;
- vorherrschende Kommunikationsweisen innerhalb des Handlungssystems;
- Grad der bewussten Strukturierung, also Organisierung der Spiele;
- Grenzen des Systems²²⁷.

Die Präferenzen und Absichten des Ansatzes von CROZIER/FRIEDBERG werden von ihnen nachdrücklich hervorgehoben und lassen sich in folgenden Aussagen zusammenfassen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 148, 167-170):

²²⁷ Hier sehen CROZIER/FRIEDBERG aufgrund der Offenheit aller konkreten Handlungssysteme die größte Schwierigkeit im Rahmen der Analyse. Genaugenommen müssen jeweils die Überschneidungen mehrerer Handlungssysteme und deren Öffnung nach innen und nach außen analysiert werden, um zu erkennen, wo interne und externe Akteure die Möglichkeit haben und nutzen, innerhalb der Spielstrukturen ihre Strategie und damit das Spiel zu wechseln (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 145f).

1. Die Gegenüberstellung von Theorie und Analyse entspreche der Gegenüberstellung zweier grundsätzlich verschiedener Ansätze: Im ersten Fall werden aus allgemeinen Prinzipien diejenigen universellen Gesetze abgeleitet, „die alle Phänomene gleicher Art steuern“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 148). Im zweiten Fall geht es darum, ein Phänomen einschließlich seiner Logik zu erkennen und zu verstehen.
2. Die Entwicklung einer allgemeinen Theorie sozialer Systeme ist zum gegebenen Zeitpunkt nicht möglich.
3. Theorie wird nicht verworfen, dient aber nur als Grundlage zur Entwicklung einer Methode, deren Ziel die Analyse ist.
4. Universelle Gesetze zur Funktion und ein natürlicher Charakter von konkreten Handlungssystemen werden angezweifelt.
5. Strukturierung stützt sich immer auf einen *konkreten* Kontext menschlicher Fähigkeiten und Beziehungsmodelle mit ihren Zwängen. In diesem Sinne wird Kontingenz verstanden als „Folge der Nichtgebundenheit menschlicher Systeme und der Handlungsfreiheit der Akteure“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 170).

In Bezug auf den Fokus der *Einführung* von Qualitätsmanagement-Systemen ist die Schlussfolgerung aus dem oben gesagten von Bedeutung: Ein konkretes Handlungssystem lässt sich lediglich aus dem zu lösenden Problem heraus verstehen und nicht aus einem allgemeinen Verständnis der Entwicklung von Organisationen. Die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems kann also keine determinierte Wirkung quasi ‚aus sich selbst heraus‘ entfalten. Die Wirkung ergibt sich vielmehr daraus, in welcher Form die Akteure das Qualitätsmanagement-System als handlungsleitendes Problem *sehen* und *akzeptieren*. Denkbar sind mindestens zwei Möglichkeiten:

1. Das Qualitätsmanagement-System selbst wird in den Handlungen der Akteure als im Vordergrund stehendes Problem verstanden, d.h. dass es ein lästiges Hindernis auf dem Weg zum gewohnten Handeln und eine Eingrenzung der Autonomie darstellt.
2. Das Qualitätsmanagement-System wird als Instrument gesehen, welches – als Teil der relevanten Spielregeln – der Ausweitung der Autonomie und der Regulierung der Machtbeziehungen dient.

Handlungssysteme sind kontingente Gebilde. Um ein System zu bilden, sind die betreffenden Teile voneinander abhängig und bedürfen regulierender Mechanismen. Die Regulierung eines Handlungssystems bezeichnen CROZIER/FRIEDBERG als deren zentrales Existenzproblem (vgl. 1993: 171) und greifen zur Beschreibung auf zwei typische Regulierungsmechanismen menschlicher Gesellschaften zurück: Gebräuche, deren Übertretung formal oder informell bestraft wird, und automatische Mechanismen wie beispielsweise des Marktes.

Übertragen auf ein konkretes Handlungsmodell bedeutet dies: den Gebräuchen entsprechen die Spielregeln, und die Mechanismen gegenseitiger Anpassung können gesehen werden als Ergebnis des Spiels (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 171). Unter Bezug auf eigene empirische Untersuchungen²²⁸ kommen CROZIER/FRIEDBERG zu der Einschätzung, dass Zwang zwar Auswirkungen auf die Einhaltung der Spiele, aber nicht direkt auf das Verhalten der Akteure hat. Es geht also nicht um die Unterwerfung, um ein Regulierungsorgan, sondern um Spielmechanismen, die in die Strategien der Akteure integriert werden, weshalb auch nicht die Menschen, sondern deren Spiele reguliert werden. Ein konkretes Handlungssystem ist demnach

ein strukturiertes menschliches Gebilde, das die Handlungen seiner Angehörigen durch *relativ stabile Spielmechanismen koordiniert, und seine Struktur, d.h. die Stabilität seiner Spiele und der Beziehungen zwischen diesen, durch Regulierungsmechanismen aufrechterhält, die wiederum andere Spiele darstellen.*“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 172, Kursivdruck im Original)

Auch Organisationen sind in diesem Sinne konkrete Handlungssysteme mit besonderen Eigenschaften wie stärkerer Strukturierung, klaren Zielen und formalisierten Spielen im Zusammenhang mit diesen Zielen, Bewusstsein über die Existenz der Ziele und teilweise akzeptierte Verantwortung für die dominanten Regulierungen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 172f).

Stellt man sich die Pole der Bandbreite konkreter Handlungssysteme vor, so ist der eine Pol durch unbewussten Zwänge und Regulierungen, die beispielsweise bei der Entstehung von Kleidermoden wirken, gekennzeichnet, und der andere Pol durch den Extremfall einer bewussten und regulierten, perfekt rationalisierten Organisation (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 173).

Der Übergang von diffusen Handlungssystemen zur formalisierten Organisation läßt sich in dieser Perspektive also interpretieren als Übergang vom bloßen Bewußtsein des Ergebnisses hin zu seiner tatsächlichen Messung, seiner Diskussion, und seiner Umformung in Ziele sowie der Strukturierung der gesamten Spiele um derartige Ziele herum. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 173)

Diese Definition liest sich auf den ersten Blick wie die Anleitung zur Einführung der DIN EN ISO 9001:2000. Denn die Hauptforderungen an das Qualitätsmanagement sind – neben den allgemeinen Forderungen an die Dokumentenlenkung – Verantwortung der Leitung, Management von Ressourcen, Produktrealisierung sowie Messung, Analyse und Verbesserung. Von der Leitung wird erwartet, dass sie Qualitätsziele setzt, und diese im Bewusstsein der Mitarbeiter verankert werden müssen. Messung, Analyse und Verbesserungsvorschläge sollen dafür sorgen, dass der Prozess auf der Basis einer sachlichen Entscheidungsfindung ständig weiterentwickelt wird²²⁹.

²²⁸ Die erwähnten Untersuchungen von CROZIER/FRIEDBERG und anderer Autoren befassen sich beispielsweise mit den Besonderheiten politisch-administrativen Systems in Frankreich und mit Krankenhausstationen. Auf deren Darstellung wir zugunsten der Erläuterung der Ergebnisse hier verzichten (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 149ff).

²²⁹ Zur Forderung einer sachbezogenen Entscheidungsfindung vgl. DIN 2000a: 7; zum Umgang mit Messung, Analyse und Verbesserung vgl. DIN 2000b: 30ff; zur DIN EN ISO 9001: 2000 vgl. auch Kapitel 2.3.8 dieser Arbeit.

Gerade letztere macht deutlich, warum das Postulat des Spiels als strukturbildendes Element in der hier darzustellenden Theorie eine so große Rolle spielt. Der Unterschied zwischen dem Status einer Forderung – in diesem Fall der DIN EN ISO 9001:2000 – und seiner Umsetzung – erkennbar in beobachtbaren Spielen – wird erst in der Terminologie des Spiels erkennbar und zwar deutlicher als dies bei einer bloßen Unterscheidung von informellen und formellen Strukturen möglich ist.

Die oben beschriebene Sichtweise hat weitere Konsequenzen für die Prämissen einer Organisationstheorie (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 175):

- Hierarchische Autorität kann nicht vollkommen gleichgesetzt werden mit sozialer Kontrolle. Kontrolle findet auch außerhalb der offiziellen Hierarchie statt²³⁰.
- Von Bedeutung ist auch die Regulierung qua Ausnahme: Steuerung ist auch dann möglich, wenn man den beherrschenden Regeln der „Grundspiele“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 175) entkommt.
- Daraus folgt, dass eine Gegenüberstellung der formalen und der informellen Organisation nicht ausreichend ist. Genauso muss man das reguläre Spiel, welches bereits selbst eine formale und eine informelle Struktur enthält, „einem zweiten Spiel für Eingeweihte gegenüberstellen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 175).
- Dieses zweite Spiel ist das Spiel der Ausnahme und hat die wichtige Funktion der Artikulierung der unterschiedlichen beobachtbaren Spiele. „Bestimmte Systeme zumindest steuern und regulieren sich durch die Lücken in ihrer ‚regulären‘ Strukturierung, und lösen derart ihre Widersprüche“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 175).
- In diesem Sinne dient die Analyse des konkreten Handlungssystems dem Verständnis und der Messung des tatsächlichen Freiheitsgrades des „organisatorischen Kerns“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 176).
- Die Untersuchung konkreter Handlungssysteme ist schwierig und letztlich nie beendet (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 182).

Die Analyse konkreter Handlungssysteme

beruht auf dem begrifflichen Fortschritt, der darin besteht, über die Strategien der Akteure innerhalb eines erst zu entdeckenden Spiels nachzudenken, anstatt ihr Verhalten durch sogenannte soziologische Faktoren zu erklären. Ein begrifflicher Fortschritt also, durch den letztlich ein unausweichlich deterministisches Denken durch ein Denken ersetzt wird, das aus der radikalen Unbestimmtheit sozialen Handelns und seines ‚Rahmens‘ alle notwendigen Schlußfolgerungen zieht. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 177)

²³⁰ CROZIER/FRIEDBERG verweisen hier auf ihre bereits erwähnte Untersuchung der »Steuerung«französischer Departements, bei der sie auf das Phänomen kreuzweiser Kontrolle stießen. Damit ist ein Prozess gemeint, bei dem Machtprozesse und Entscheidungen nicht entlang der offiziellen politischen bzw. bürokratischen Säule sichtbar werden, sondern auf eine informelle, interessengeleitete Weise zwischen den Akteuren beider Säulen (vgl. 1993: 149ff; grafische Darstellung 155).

Zurückhaltend äußern sich CROZIER/FRIEDBERG zur Anwendung ihres Ansatzes auf das Problem der Abhängigkeit von Organisation und Gesellschaft, also des Verhältnisses von Mikro- und Makrosoziologie. Bei der Entwicklung ihres Ansatzes sahen sie die Gefahr einer unangemessenen Extrapolierung der empirischen Ergebnisse. Probleme auf der Ebene der sozialen Gesamtheit zu analysieren erfordere ein anderes Vorgehen als das vorgeschlagene, da Strukturierung und Integration auf dieser Ebene nicht ausreichend empirisch untersucht worden seien. Dennoch sehen sie in ihrem Ansatz insofern einen Wert für die makrosoziologische Perspektive, weil es auch hier sinnvoll erscheine, die Aufmerksamkeit auf Regulierung und Integration menschlichen Handelns zu legen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 181).

3.4.5.1 *Konsequenzen für den eigenen Untersuchungsansatz*

Zusammenfassend geht es bei der Einführung des Konstruktes des konkreten Handlungssystems darum, nicht nur Phänomene, sondern auch deren implizierte Logik zu erkennen. Diese kann sich beispielsweise in Abschottung, Fragmentierung, vorherrschenden Kommunikationsweisen oder im Bewusstseinsgrad der Strukturierung innerhalb des Handlungssystems zeigen. Organisationen sind solche strukturierten, menschlichen Gebilde, die gegenüber anderen Handlungssystemen über relativ stabile Spielmechanismen verfügen. Dennoch findet Kontrolle nicht nur innerhalb der offiziellen Hierarchie und der beherrschenden Regeln statt. Neben dem regulären Spiel gibt es noch Spiele für Eingeweihte, die in den Lücken der regulären Steuerung steuern und dabei die wichtige Funktion übernehmen, Widersprüche aufzulösen.

Für die Bewertung der Funktion eines Qualitätsmanagement-Systems bedeutet dies u.E. folgendes:

- Eine Implementation wird dort ins Leere laufen, wo tatsächliche Kommunikationsstrukturen und informelle Regeln nicht bemerkt und berücksichtigt werden.
- Dort, wo ein Unterlaufen des Qualitätsmanagement-Systems sichtbar wird, ist Vorsicht bei der Interpretation geboten, da es sich immer auch um ein erfolgreiches Scheitern (vgl. SEIBEL 1992)²³¹ handeln *kann*, bei dem Lücken genutzt werden, um letztlich die Funktion sicherzustellen.

²³¹ Nach Einschätzung SEIBELS besteht die Funktion solchen Scheiterns im Verdecken von im Grunde unlösbaren Aufgaben. Lösungen werden lediglich simuliert, was einem „funktionalen Dilettantismus“ (SEIBEL 1992: 291) gleichkomme. Die bei CROZIER/FRIEDBERG zugrundeliegende Sichtweise ist deutlich konstruktiver als die zum Zynismus neigende von SEIBEL.

3.4.6 Entscheidung und Rationalität

3.4.6.1 Konzept der begrenzten Rationalität

Einen wichtigen Platz im Gedankengebäude von CROZIER/FRIEDBERG nimmt das Konzept der begrenzten Rationalität des Nobelpreisträgers HERBERT SIMON²³² ein. CROZIER/FRIEDBERG grenzen sich mit diesem Konzept von solchen Ansätzen ab, die die Möglichkeit *rationaler* Entscheidungslogik im Sinne reduktionistischer Modelle akzeptieren. Sie nähern sich der Problematik der Entscheidung, indem sie die wichtigen Entwicklungsschritte – u.a. die Ansätze von LINDBLUM, HIRSCHMAN und MARCH²³³ – diskutieren, die aus der Sackgasse unterstellter, rationaler Entscheidungslogik herausgeführt haben²³⁴. Im Begriffsmodell SIMONS sehen CROZIER/FRIEDBERG ein Modell, welches viele der von ihnen kritisierten Widersprüchlichkeiten aufhebt. Als ihren Ausgangspunkt gewählt haben sie diesen Ansatz, da er auf einer Umkehrung der Modelle rationaler Entscheidungsfindung bzw. der Modelle, die lediglich die Grenzen eines solchen Modells aufzeigen, beruht. Im Mittelpunkt stehen kognitive Gesichtspunkte des Entscheidungsproblems.

Anhand der wichtigsten Aussagen wird deutlich, dass der Mensch kognitiv nicht in der Lage ist, dem Modell rationaler Entscheidung zu folgen:

- Der Mensch kann weder alle Wahlmöglichkeiten erfassen noch kann er synoptisch denken. Seine Art zu denken ist stets sequenziell (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 196; FRIEDBERG 1992: 39).
- Akteure in einem Handlungssystem können sich nicht an einer gemeinsamen Rationalität orientieren, sondern bilden „lokale, ihrem Wissens- und Bewußtseinsstand angemessene Handlungslogiken“ (FRIEDBERG 1992: 39; vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 33) aus.

²³² Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften 1978 unter Hervorhebung des Buches „Entscheidungsverhalten in Organisationen“ (vgl. SIMON 1981: 10).

²³³ Keiner der Autoren hat sich als Soziologe mit diesem soziologischen Thema befasst (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 188).

²³⁴ Mit dem Modell des ‚mutual partisan adjustment‘ weist LINDBLUM darauf hin, dass Entscheidungen stets a posteriori getroffen werden müssen, da in komplexen Entscheidungssituationen nie alle Informationen verarbeitbar sind und letztlich auch erst im Rahmen der Handlung erzeugt werden. Gleichzeitig können Übereinkünfte auf diese Weise auch dann gefunden werden, wenn die Ziele zu Beginn widersprüchlich sind, da im Laufe des Handlungsprozesses erst die Grundlagen für gemeinsame Entscheidungen (in Form „erzwungener Kompromisse“) entstehen (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 189f). HIRSCHMANN und insbesondere MARCH haben die wichtige Ergänzung um das Problem des *Entscheidungssträgers* ergänzt:

HIRSCHMANN, indem er darauf hingewiesen hat, dass der „Mensch in seinem Handeln nicht nur von einer *verborgenen Hand* geleitet wird, sondern auch eine *verbergende Hand* benötigt, ohne die er sich nicht auf große Vorhaben einlassen könnte und auch nicht lernen würde“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 194). Nur so lassen sich während und durch die Handlung neue Ziele und Mittel erkennen.

MARCH geht noch einen Schritt weiter und postuliert, dass der Akteur in der Entscheidungssituation nicht seinen rationalen Präferenzen entsprechend handeln kann. Er zieht „seinen Vorteil aus der Situation, und entdeckt seine Prioritäten und Präferenzen nachträglich“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 194).

- Ihr Handeln ist dennoch nicht irrational. Sie handelt nach *je eigenen* Rationalitätskriterien.
- Diese sehen so aus, dass der Mensch letztlich nicht Optimierung, sondern Befriedigung sucht. Befriedigung bedeutet hier, dass er die erste Lösung wählt, die *seinen* Rationalitätskriterien entspricht.

Um die Entscheidung für eine Wahlmöglichkeit zu verstehen, muß man nicht erst die beste rationale Lösung aufzustellen und dann zu verstehen versuchen, was den Entscheidungsträger daran hinderte, diese Lösung auch zu entdecken oder anzuwenden. Man muß vielmehr die Optionen definieren, die sich ihm aufgrund der Strukturierung des Feldes sequenziell darbieten, und dann analysieren, welche Kriterien er bewußt oder unbewußt benutzte, um diese Optionen anzunehmen oder zurückzuweisen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 196).

Unterschiedlichen Handlungslogiken konnten beispielsweise ORTMANN u.A. in ihrer Untersuchung zur Informatisierung am Beispiel der Einführung von EDV-Systemen erheben und haben sie übersichtlich gegeneinander gestellt. Aus der folgenden Tabelle wird deutlich, in welcher Weise derselbe Entscheidungsprozess äußerst unterschiedliche Erwartungen und Rationalitäten beinhaltet.

Tabelle 26: Unterschiedliche Handlungslogiken von Management und Benutzern (vgl. ORTMANN u.A. 1990: 422)

Management- versus Benutzerlogik für EDV-Systeme		
Entscheidungsstation	Managementlogik	Benutzerlogik
Grundsatzentscheidung	neue Systeme große Lösungen technological fix control fix Innovation strategische Lösungen	Verbesserungen bewährter Lösungen praktikable Lösungen technisch-organisatorische Lösungen Benutzerautonomie Sicherheit aktuelle Lösungen
Auswahlentscheidung I	Standardsoftware zur Nutzung von Vorteilen der Standardisierung und der Externalisierung der Wartung Eigenentwicklung zur Nutzung vorhandener Kapazitäten, zur Wahrung der Position der zentralen EDV	Standardsoftware nur bei Anpassung an unternehmensspezifische Funktionen zur Stärkung der Fachbereiche Eigenentwicklung zur besseren Berücksichtigung der Unternehmensspezifik

Management- versus Benutzerlogik für EDV-Systeme		
Entscheidungsstation	Managementlogik	Benutzerlogik
Auswahlentscheidung II	Produkte großer Softwarehäuser große, technisch avancierte Lösungen kostengünstige Lösungen Zukunftssicherheit, Kompatibilität; Produkte einer Softwarelinie Prozessbeherrschung Unterstützung dispositiver Funktionen Unterstützung von Kontrollfunktionen feste Kopplungen von Systemelementen Zentralisierung effizienter Systembetrieb (Speicherkapazität, Laufzeiten etc.) Standardisierung von Funktionen Rechenhaftigkeit im Sinne von Wirtschaftlichkeits- und Kontrollanalysen Rationalisierungseffekte	anforderungsgerechte Produkte Funktionssicherheit gegenwärtige Sicherheit „fit“ zu bestehenden organisatorischen und Gratifikationsregeln Unterstützung ausführender (z.B. administrativer) Funktionen Benutzerautonomie lose Kopplung von Systemelementen Dezentralisierung effiziente Nutzung (Wartezeiten, komfortable Werkzeuge etc.) Abdeckung bisheriger Funktionen qualitative Beurteilungskriterien Arbeitsplatzsicherheit, Qualifikation
Redesignentscheidung	Meidung wegen Konfliktrichtigkeit Forderung aus strategischen Gründen	Forderung wegen funktionaler Erfordernissen Abwehr aus mikropolitischen Motiven
Auslegungs- und Nutzungsentscheidungen	Wahrung des Standard-Charakters Unterstützung dispositiver und kontrollierender Funktionen, Zentralisierung von Zugriffsberechtigungen etc. effizienter Systembetrieb Abwälzung organisatorischer Regelungen Standard- und funktionsgerechte organisatorische Regelungen termingerechte Implementation niedrige Kosten konfliktfreie Realisation der Implementation	1 : 1 -Abbildung alter Funktionen auf das neue System Autonomie bei ausführenden Funktionen, Stärkung dezentraler Nutzung effiziente Systemnutzung, Nutzerfreundlichkeit klare organisatorische Regelungen z.T. Abwehr organisatorischer Regelungen aus mikropolitischen Sonderinteresse Implementation bei Funktionssicherheit hoher Schulungsaufwand Benutzerbeteiligung

Auf dieses Beispiel bezogen stellen Ortmann u.A. dann fest:

Beide Logiken haben [...] eine mächtige mikropolitische Lobby, die allerdings der bestehenden Herrschaftsstruktur je unterschiedliche Machtmittel entnimmt. Die Managementlogik wird besonders gestützt durch Anweisungsbefugnisse, Sanktionsmacht [...], managerielle Informationsvorsprünge, durch Kontrollrechte [...] und durch das Expertenwissen der EDV-Zentralen. Die Benutzerlogik muß sich vor allem auf das Expertenwissen der Fachabteilungen und auf ihre weitgehende Kontrolle der arbeitspolitischen Unsicherheitszone stützen (ORTMANN u.A. 1990: 421)

Die Autoren betonen dabei, dass diese Logiken nicht in sich geschlossen sind, sondern in jedem Einzelfall des Management und der Benutzer kontingent sind. Unter dem Gesichtspunkt einer mikropolitischen Betrachtung ist es wichtig zu erkennen, dass nicht automatisch vorherzusehen ist, welche Logik sich in welchem Maße in der Praxis durchsetzt. Auch wenn die letztlich zu findende Lösung kontingent ist, so sehen ORTMANN u.A. im „Zwang zum mikropolitischen Arrangement [...] eine mächtige Barriere im Entscheidungskorridor“ (ORTMANN u.A. 1990: 421)²³⁵. Mikropolitisch einmal ausgehandeltes lasse sich kaum wieder zurücknehmen. Die materiellen sowie die psychischen Kosten, die diese Auseinandersetzungen mit sich brächten, seien in der Regel zu hoch (vgl. ORTMANN u.A. 1990: 415).

SIMON selbst erläutert die Vielschichtigkeit und das Dilemma der Beurteilung rationaler Entscheidungen an folgendem Beispiel:

Sollen wir [...] ein Verhalten ‚rational‘ nennen, wenn es irrig ist, aber nur deshalb, weil die Informationen, auf denen es beruht, fehlerhaft sind? Bei subjektiver Prüfung ist die Einnahme einer Medizin gegen eine Krankheit für ein Individuum rational, wenn es glaubt, daß die Medizin die Krankheit heilen wird. Bei objektiver Prüfung ist das Verhalten nur dann rational, wenn die Medizin tatsächlich wirksam ist. (SIMON 1981: 111)

SIMON schließt daraus, dass der Begriff der Rationalität nur zusammen mit präzisierenden Adverbien – objektiv rational, subjektiv rational, organisatorisch rational usw. – verwendet werden sollte (SIMON 1981: 111f).

Wenn auch von SIMON nicht intendiert, so sehen CROZIER/FRIEDBERG in diesen Überlegungen das Potenzial zur soziologischen Erörterung des Problems der Beziehung zwischen der Rationalität des Entscheidungsträgers und der Systemrationalität. Die Entscheidungskriterien sind nämlich weder zufällig noch willkürlich. Sie sind das Ergebnis sozialer Lernprozesse und beeinflusst durch

- a) Regeln, d.h. durch die persönliche Sozialisation durch Familie, Institutionen und Gesellschaft²³⁶ und deren Einfluss auf Wahrnehmung und Problemlösungsfähigkeit;
- b) Strategie, d.h. durch die Spielstrukturen und Beziehungsmustern des Handlungssystems, in das der Akteur aktuell eingebunden ist (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 197, 198; vgl. FRIEDBERG 1992: 47f).

Aus der Sicht der hier zugrunde liegenden Perspektive und in Weiterentwicklung des Simonschen Begriffes bedeutet dies:

²³⁵ Zum Begriff des Entscheidungskorridors bei ORTMANN vgl. Kapitel 3.5.2 dieser Arbeit.

²³⁶ Die Relativität der Entscheidungskriterien bezogen auf die Eingebundenheit in Gesellschaft und Kultur machen CROZIER/FRIEDBERG folgendermaßen deutlich: „Was in Europa als rational angesehen wird, muß es im mittleren Osten noch lange nicht sein. Selbst bei einem theoretisch so universalen Problem wie dem der Verbrauchermärkte wird deutlich, daß die in amerikanischen und französischen Haushalten für Einkäufe geltenden Kriterien der Befriedigung nicht dieselben sind. Soll man da von falschen Entscheidungen, von der Zurückgebliebenheit der Käufer, oder von einem nicht-perfekten Markt sprechen?“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 197)

das Verhalten aller Mitglieder [einer Organisation] ist das Produkt einer Entscheidung, die ihren Befriedigungs- sprich Rationalitätskriterien entspricht. Diese wiederum sind Funktion der vergangenen Sozialisationsprozesse der einzelnen Mitglieder sowie der gegenwärtigen Spielregeln, die ihre Tausch-, d.h. Abhängigkeitsbeziehungen mit den anderen Strukturieren (FRIEDBERG 1992: 49).

Auch in dieser Perspektive kann das Verhalten also nie als irrational bewertet werden, sondern immer als zwar kontingent, aber innerhalb des Handlungssystems und seinen Spielstrukturen rational, da gewinnbringend angelegt. Das Handlungssystem ist – bezogen auf die in ihr stattfindenden Entscheidungen – ein kohärentes System, in dem sich die Entscheidungsträger an ihren Gewinnchancen orientieren und somit die Entscheidungsmechanismen stärken. Der soziologisch interessierende Gesichtspunkt liegt dann in der Frage nach der Art und Weise, in der Handlungssysteme und damit auch Organisationen die Rationalitätskriterien ihrer Akteure formen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 213).

Anhand verschiedener Beispiele entwickeln CROZIER/FRIEDBERG ihre Überlegungen zur Rationalität von Entscheidungen in Handlungssystemen weiter. Aus ihrer Sicht besteht das zentrale Problem bei der Verbesserung der Qualität von Entscheidungen nicht so sehr in der Generierung technischer Begriffe oder Hilfsmittel. Gleichzeitig „muß die Funktionsweise des Systems sowohl in seinen bürokratischen Aspekten [...] wie in seinen offeneren und viel leichter zu erreichenden Aspekten – der Politik“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 208) verändert werden. Dass sich die Präferenzen der Entscheidung im Verlaufe der Handlungen verändern, liegt daran, dass „der Mensch [...] ein Gefangener der organisatorischen Mittel [ist], die er zum Handeln benötigt, und diese Mittel sind von beträchtlicher Trägheit und entgleiten ihm umso eher, als er sie weder versteht noch achtet“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 217). Oft ist es eine Gruppe „aktiver Reformatoren“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 216), die ein System im Handlungssystem bildet und deren Entscheidungen nicht selten die ursprünglichen Absichten dominieren (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 216)²³⁷. Hieraus jedoch allgemeine Gesetzmäßigkeiten zu entwickeln, beispielsweise in der Art, dass ein Verhandlungsmodell generell besser sei als ein Modell des Bruchs, schein nicht nur aufgrund der erwähnten kulturellen Unterschiedlichkeiten unangemessen²³⁸. Vielmehr gehe es um die Frage, in wieweit die Regulierungsweisen des Systems im Zusammenhang mit der Entscheidung berücksichtigt wurden:

Will man daraus [aus der Interpretation der Fallbeispiele] einen normativen Schluß ziehen, so darf man also nicht nur die Folgen der Entscheidung für eine Strategie und die Verträglichkeit dieser Strategie mit dem Kontext, in dem man sie benutzt, in Betracht ziehen. Man muß auch und vor allem die grundlegende Bedeutung der Diagnose sehen, die man über eine Situation und ihre mögliche Entwicklung erstellt. Und schließlich muß man die Aufmerksamkeit auf die institutionellen und systemischen Merkmale lenken, die offene Verhandlungsstrategien er-

²³⁷ Beispielsweise von Regierungen eingesetzte Kommissionen, die selbst ein eher offenes oder aber ein geschlossenes System bilden (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 213ff).

²³⁸ Siehe dazu den Vergleich der Einführung von Krankenhausreformen zwischen Frankreich und Kalifornien (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 222).

leichtern, um von daher dann normativ auf institutionelle und systemische Neuorientierungen zu schließen, die solche Strategien öfter möglich machen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 224)²³⁹

CROZIER/FRIEDBERG wagen den Versuch, sich der Frage zu stellen, inwieweit sich die Rationalität von Entscheidungen trotz widersprüchlicher Rationalitäten verbessern lässt. Dazu lassen sich folgende Kernaussagen zusammenfassen:

- Die Entscheidungsträger sind durch das Entscheidungssystem, das sie selbst geschaffen haben eingeschränkt. Auch die Probleme haben eine eigene Struktur, die jedoch nicht sichtbar ist. Beides bedingt die Auswahl der Entscheidungsstrategie und ihre Erfolgsaussichten. Wichtig ist die Fähigkeit der Akteure, diese unsichtbaren Strukturen richtig einzuschätzen.
- Im Grunde gibt es keine objektiven Probleme und auch keine objektiven Anforderungen des Systems. „Im Grunde wählen oder besser erfinden die Entscheidungsträger das oder die Probleme, die sie behandeln werden“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 224) selbst²⁴⁰. Das bedeutet folgerichtig, dass die Art der Lösung des Problems davon abhängt, wie es zuvor definiert worden ist (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 227).
- Eine gute Diagnose zu stellen und ein im beschriebenen Sinne gutes Problem auszuwählen sind, nicht nur persönliche Eigenschaften, sondern Teil eines kulturellen Lernprozesses, dessen Handlungsrationaltäten wiederum strukturierend auf das Feld zurückwirken.
- Sowohl die Entscheidungsträger als auch die Mitglieder der Systeme, die von der Entscheidung betroffen sind, gehören den Mikrostrukturen an, denen die Handlungsrationaltäten entsprechen, und handeln immer in diesem Rahmen. Sie bedienen sich also immer der vorhandenen, immer relativen „intellektuellen und begrifflichen Werkzeuge“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 225) oder anders ausgedrückt sie definieren und lösen die meisten „Probleme mit Hilfe von bereits erstellten, in seiner Mikrostruktur vorfindlichen Programmen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 225).
- Der Kampf um die Rationalitäten findet weniger durch eine offene Diskussion der Kosten und Nutzen statt, sondern als Kampf um die richtige Definition des Problems (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 227).
- Mikrostrukturen können zwingend aber auch sehr offen sein.

²³⁹ CROZIER/FRIEDBERG weisen darauf hin, dass genau hierin der Sinn der Dezentralisierung deutlich werde. Überkomplexe Systeme könnten nämlich dadurch erst solchen Verhandlungsstrategien wieder zugänglich werden (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 363).

²⁴⁰ In diesem Zusammenhang kann auch die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems als ein solch erfundenes Problem gesehen werden – zumindest dort, wo seine Implementation nicht gesetzlich gefordert und damit – zumindest bei einer ersten Betrachtung – nicht lebenswichtig ist.

In dieser Aufzählung einiger wichtiger Schritte in der Argumentation von CROZIER/FRIEDBERG wird insbesondere die Rekursivität der Entscheidungsrationaliät im Handlungssystem deutlich. Eine kurze Geschichte von SIMON, anhand derer ORTMANN die Etablierung und Anwendung von Regeln verdeutlicht, zeigt unseres Erachtens auch die Art und Weise auf, in der die richtigen Probleme im oben beschriebenen Sinn gefunden und definiert werden:

Man erzählt, daß drei Schiedsrichter über die Frage des Pfeifens von unvorschriftsmäßig ausgeführten Schlägen uneins waren. Der erste sagte: ‚Ich pfeife sie, wie sie sind‘. Der zweite sagte: ‚Ich pfeife sie, wie ich sie sehe‘. Der dritte und cleverste Schiedsrichter sagte: ‚Es gibt sie überhaupt erst, wenn ich sie pfeife‘. (ORTMANN 2003: 53)

Um die jeweils spezifische Rationalität zu erfassen, sind demnach auf dem neuen Weg des Denkens und Forschens (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 225) drei Schritte notwendig:

- Feststellen des Grades der Öffnung und des Zwangs der Mikrokultur;
- Analyse der spezifischen Eigenschaften und Ausdrucksweisen der Rationalitätsmodelle;
- Untersuchung der Entwicklungs- und Veränderungsmöglichkeiten der Rationalitätsmodelle.

In diesen Analysemöglichkeiten sehen CROZIER/FRIEDBERG einen wichtigen Beitrag der Organisationsanalyse zum Verständnis der praktischen Entscheidungsprobleme jeweils konkreter Organisationen, wobei sie explizit nicht unterscheiden zwischen der Rationalität innerhalb öffentlicher und innerhalb privatwirtschaftlicher Unternehmen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 226).

Den Ausweg aus dem Dilemma, dass das Modell des Rationalen nicht haltbar sei, lösen sie durch eine Argumentation in der Art eines Komparativs eines nicht vorhandenen Positivs. Der Mensch

mag nicht das Rationale vom Nicht-rationalen unterscheiden können, aber, wenn er sein Problem eingegrenzt hat, kann er immer noch über das *Rationalere* nachdenken [...] Und dennoch benutzen wir in Wirklichkeit diese Methode, und sie ist relativ wirksam, denn sie hat uns, nach dem *trial-error* Schema, in unserer Fähigkeit, Probleme zu stellen und zu lösen, sehr weit vorangebracht. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 228, Hervorhebungen im Original)

Dieses relativistische Modell weist darauf hin, dass zwar nicht in dem Sinne einer allgemeingültigen Rationalität von einer kranken oder gesunden Organisation gesprochen werden könnte. Auf bestimmte Ziele oder einen konkreten Rahmen bezogen können einzelne Aspekte wie Anpassungsfähigkeit oder Effizienz aber durchaus „rationaler“ sein (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 228).

3.4.6.2 *Konsequenzen für den eigenen Untersuchungsansatz*

Spätestens jetzt wird die Konsequenz deutlich, mit der CROZIER/FRIEDBERG ihren Ansatz verfolgen, eine deterministische Organisationstheorie zu vermeiden. Bislang ging es darum zu beschreiben, wie unter dem Fokus von Strategie und Macht funktionale Spielstrukturen entstehen können und sich einer Analyse erschließen. Dies setzte bereits die konsequente Infragestellung einfacher Kausalketten und naturgegebener Strukturen und Motive voraus. Mit der Übernahme des Konzeptes der begrenzten Rationalität werden nun außerdem Annahmen über grundsätzliche Grenzen geplanten Handelns beschrieben. Wenn der Mensch weder alle Wahlmöglichkeiten erfassen noch synoptisch denken kann, Akteure in einem Handlungssystem sich nicht an einer gemeinsamen Rationalität orientieren können und keine Optimierung, sondern die erste Lösung wählen, die ihren Rationalitätskriterien entsprechen, kann das nicht ohne Folgen für die Betrachtung von Implementationsprozessen sein:

- Die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems erfordert Reformatoren, die gegen die Trägheit ausgehandelter Machtkonstellationen ansteuern müssen. Die Entscheidung für ein Qualitätsmanagement-System und die Modalitäten seiner Einführung findet weniger durch die offene Diskussion der Vor- und Nachteile statt, sondern als Kampf um die richtige Definition dessen, was die Implementation für die Organisation bedeutet.
- Qualitätsmanagement-Systeme sind umfangreiche, komplexe Instrumente, deren Absicht es ist, tief in die Strukturen und Handlungen der Organisation einzugreifen. Im Gegensatz zu einfachen Revisions- und Qualitätskontrollverfahren setzt Qualitätsmanagement ja auf Vorbeugung und ständige Verbesserung in allen Phasen z.B. einer Dienstleistungserbringung: von der Planung über die Entwicklung bis zur Umsetzung. Trotz dieser ausgefeilten Vorgehensweise ist unter den genannten Gesichtspunkten keine geradlinige und rationale Umsetzung über alle Entwicklungsstufen hinweg zu erwarten.
- Abgesehen von den bereits diskutierten unvermeidlich unterschiedlichen Interessen werden auch Sinn und Zweck des Qualitätsmanagement-Systems von den Akteuren sehr unterschiedlich bewertet und die Inhalte unterschiedlich verstanden werden. Lokale Rationalitäten werden dafür Sorge tragen, dass tendenziell der Wert einzelner Elemente an unterschiedlichen Stellen der Organisation unterschiedlich bewertet und umgesetzt wird.
- Das Engagement wird dort ein Ende finden, wo lokale Bedürfnisse befriedigt sind, und nicht dort, wo ein Gesamtziel erreicht ist, das evtl. nur für einige Akteure sichtbar ist. So kann beispielsweise das für alle Akteure gleichermaßen sichtbare Ziel der Zertifizierung des Qualitätsmanagement-Systems die Akteure eher dazu bringen, an einem Strang zu ziehen, als die Umsetzung der eigentlichen Qualitätsziele, die ja durchaus unterschiedlich wahrgenommen und bewertet sein können.

- Die Einführung wird unter den beschriebenen Voraussetzungen vor allem in Sequenzen erfolgen und nicht als homogener, in allen Details geplanter bzw. vorhersehbarer Prozess.

3.4.7 Wandel, Intervention und Zielsetzung

*Als Systemphänomen ist der Wandel ebenso kontingent wie das Konstrukt, auf das er sich bezieht.
(CROZIER/FRIEDBERG 1993: 245)*

Von besonderer Bedeutung für unser Untersuchungsinteresse sind die Schlussfolgerungen, die CROZIER/FRIEDBERG aus ihren Überlegungen zu Interventionen und Wandel in bzw. von Handlungssystemen ziehen. Auch hier betonen sie zunächst ihre kritische Haltung deterministisch geprägten Ansätzen gegenüber²⁴¹. Diese Ansätze machten vor allem den Fehler, dass sie den Wandel mehr oder minder funktionalistisch betrachten, anstatt ihn als Problem anzusehen. Sie setzten eine – empirisch widerlegbare – Kohärenz der Systeme, eine Hierarchie der Elemente sozialer Mechanismen und eine Homogenität des sozialen Feldes voraus (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 237ff). Viel entscheidender als die Frage nach den Merkmalen eines Bruches sei

die Frage, ab welchem Punkt und unter welchen Bedingungen Spannungen, die bisher das vorhandene Handlungssystem nur immer stärkten, nun plötzlich zu seinem Zusammenbruch führen können. [...] Die Analyse zeigt uns, daß zwar jede Veränderung immer einen Bruch oder eine Krise mit sich bringt [...], daß aber die Krise an sich keine Lösung und noch nicht einmal ein Schlüsselereignis ist, aus dem gleichsam magisch der Wandel hervorgeht. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 239)

3.4.7.1 *Wandel*

Von einem Wandel kann in dieser Sichtweise nur dann gesprochen werden, wenn sich das ganze Handlungssystem verändert. Die Akteure müssen dazu nicht nur neue Beziehungen und neue Formen der sozialen Kontrolle entwickeln, sie müssen diese auch *anwenden*. Das bedeutet, dass sich nicht nur die Regeln, sondern die grundsätzliche Beschaffenheit, die Regulierungsmodelle und die Form der sozialen Kontrolle der Spiele ändern müssen²⁴². CROZIER/FRIEDBERG fassen einige der Anforderungen zusammen, die ihres Erachtens Voraussetzungen für einen Wandel sind:

²⁴¹ „Unabhängig davon, ob sie nun auf marxistischen oder liberalen Prämissen aufbauen, scheinen uns die meisten, die politische und soziale Rhetorik auch heute noch bestimmenden und begründenden Theorien des Wandels von Grund auf verfälscht zu sein“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 235), da sie funktional-statistische und solche, die sich auf dynamische Notwendigkeiten beziehen unberechtigterweise vermischen.

²⁴² Als Beispiel nennen CROZIER/FRIEDBERG den Übergang vom Feudalsystem zum kapitalistischen System. Dabei kann das kapitalistische System nicht als eine einfache Verbesserung des Feudalsystems mit veränderten Regeln betrachtet werden. Es sei ein Spiel mit anderer Beschaffenheit und einem anderen Regulierungsmodell (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 241).

- Das Regulierungsmodell muss in der Lage sein, Widersprüche in den Spielen zu integrieren.
- Die Formen der sozialen Kontrolle müssen Regulierung ermöglichen.
- Kognitive Fähigkeiten, Bezugsfähigkeiten, Steuerungsfähigkeiten und Regulierungsfähigkeiten müssen zumindest potentiell vorhanden sein.

Spätestens hier wird deutlich, dass es keinerlei Erwartungen an einen *natürlichen* Mechanismus des Wandels geben kann, da ja die zugrunde liegenden Spiele künstliche Phänomene sind. Hier zeigen sich die Grenzen auch differenzierter Managementmodelle wie dem St. Galler Managementmodell²⁴³, die zumindest teilweise auf kybernetischen Annahmen beruhen. Sie implizieren, dass bei bestimmten Konstellationen und in bestimmten Entwicklungsphasen²⁴⁴ insbesondere eine Korrektur der Organisationsprofile erforderlich sei²⁴⁵. Dabei wird von Idealtypen der Organisationsstruktur und Dynamik ausgegangen und Lösung in einer gezielten Gegensteuerung gesehen.

So wird beispielsweise postuliert: „Die Vermeidung von Wachstumskrisen wird dann erreicht, wenn die Soll-Organisationsprofile der betreffenden Phase konsequent umgesetzt werden“ (GOMEZ/ZIMMERMANN 193: 237)²⁴⁶. Die tatsächliche Organisationsstruktur wird aber, wie wir mit CROZIER/FRIEDBERG annehmen, in den beobachtbaren Spielen deutlich. Da diese Spiele die Machtstrategien eingrenzen und das Handlungssystem aufrechterhalten, sind sie auch untrennbar mit der Wandlungsfähigkeit des Systems verbunden. Wandel ist systemisch und kontingent.

In Bezug auf den Wandel stellen aus der Sicht der Akteure sich zwei grundlegende Probleme, die in der Praxis voneinander abhängen und in der Beschreibung bei CROZIER/FRIEDBERG rein analytischen Charakter haben (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 365):

- a) die Ausarbeitung und Festlegung eines Änderungskonzeptes;
- b) die praktische Umsetzung des Änderungskonzeptes.

Die *Umsetzung eines Änderungskonzeptes* werde aus Sicht der Reformer landläufig als Problem des Widerstandes gegen Wandel gesehen. Die Konsequenz liege dann in dem Versuch, diesem Widerstand durch hartnäckige Überzeugungsarbeit und Kompromisse zu begegnen. Eine solche Vorstellung sei aber unangemessen, da die Akteure nicht passiv und an ihre Routine gebunden seien. Fänden sie nämlich Interesse an den angebote-

²⁴³ Vgl. Kapitel 2.1.3 in dieser Arbeit.

²⁴⁴ Pionierphase, Wachstumsphase, Reifephase, Wendephase (vgl. GOMEZ/ZIMMERMANN 1993: 221).

²⁴⁵ Zum Beispiel: Technokratie versus Soziokratie, Palast versus Zeltstrukturen (vgl. GOMEZ/ZIMMERMANN 1993: 235).

²⁴⁶ Trotz der aufgezeigten Grenzen sehen wir in dem St. Galler Managementmodell ein differenziertes Instrument zur Beschreibug und zur Analyse von Entwicklungen und Entwicklungsmöglichkeiten in und zwischen Organisationen.

nen neuen Spielen, sei auch die Bereitschaft zur zügigen Übernahme da. Die mit jedem Wandel einhergehende genaue Einschätzung der Risiken aus Sicht der Akteure dagegen sei durchaus vernünftig, denn:

Nun ist aber jegliche Veränderung gefährlich, denn diese stellt unfehlbar die Bedingungen des Spiels, seine Machtquellen und seine Handlungsfreiheit schon deshalb in Frage, weil sie die relevanten, von ihm kontrollierten Ungewissheitszonen ändert oder verschwinden lässt. Ob die einzelnen Beteiligten nun Anhänger der Reform sind oder nicht, ist dabei nicht von großem Belang. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 242)

Bezogen auf unser Untersuchungsfeld verbietet sich unter diesem Gesichtspunkt die in der Praxis gerne vorgenommene Einteilung der Akteure in Befürworter, Ablehnende und Indifferente schon deshalb, weil jede dieser Gruppen die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems – ganz unabhängig von fachlichem Interesse – unter deutlich vielschichtigeren, machtorientierten Gesichtspunkten betrachten wird. Festzuhalten bleibt, dass der Wunsch nach Erhalt der Autonomie und damit verbunden der Wunsch, die von ihnen kontrollierten Unsicherheitszonen zu behalten, im Vordergrund stehen wird bzw. wenn sie schon verändert werden müssen, sie auszudehnen²⁴⁷. Die Kontingenz der Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems wird mehr als deutlich.

Auf die *Ausarbeitung eines Änderungskonzeptes* wirken die Merkmale und Eigenschaften des systemischen Kontextes, durch den die Prozesse der Informationsverarbeitung bedingt sind, die eine Grundlage dafür sind, dass Entscheidungen getroffen werden können. Das Hauptproblem liegt hier nicht bei der Informationsfindung, sondern darin, dass es nicht möglich ist, unverfälschte Informationen zu bekommen. Informationen stellen eine wichtige Machtquelle dar und können als solche nie neutral weitergegeben werden. In dem Sinne, dass eine weitgehende Deckungsgleichheit „zwischen Informationsstruktur und Ausführungsstruktur besteht, übt das organisierte System immer beträchtlichen Druck auf die Entscheidungsrichtung aus. Es bestimmt sie nicht, aber es strukturiert sie vor, begrenzt sie und wirkt auf sie ein“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 244). In diesem Sinne wird es Auswirkungen auf die Veränderungen haben, ob die Reformen aus den eigenen Reihen kommen, oder ob es externe Experten sind.

Qualitätsmanagement-Systeme beinhalten stets eine mehr oder weniger explizite Forderung nach transparenten Strukturen²⁴⁸. CROZIER/FRIEDBERG warnen allerdings vor allzu hohen Erwartungen an die Wirkung transparenter Strukturen. Die Transparenz reiche nicht aus, um eine wirkliche Anpassung der Akteure zu implementieren, die Ungleichheiten und Dysfunktionen zu verhindern hilft. Das Interesse der Akteure ist letztlich ein anderes. Die Spielstrukturen zeigen sich in

asymmetrischen Spiegelbildern. Diese sind um Machtkerne herum strukturiert, die der Kontrolle entsprechen, welche die beteiligten Individuen über das zufriedenstellende Funktionieren oder den Fortbestand des Ganzen ausschlaggebende Ungewissheitsquellen ausüben. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 245)

²⁴⁷ Dieses Verhalten muss dabei kein bewusstes Verhalten sein, um seine Wirkung zu entfalten.

²⁴⁸ Vgl. beispielsweise die Ausführungen zum Total Quality Management in Kapitel 2.3.7 dieser Arbeit.

Hier sind die das Spiel regelnden Teufelskreise angesprochen, die ja eher dazu geeignet sind, die bestehenden Machtkonstellationen zu verstärken als sie zu verändern. Jeder, der plant, ein Qualitätsmanagement-System einzuführen, tut gut daran, sich zu vergegenwärtigen, dass jede

auf eine Veränderung nicht nur der Formalstruktur, sondern auch der grundlegenden Strukturierung solcher Systeme abzielende Initiative der Leitungsebene [...] also den Widerstand der Betroffenen hervorrufen [wird]. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 245)

Konkret sehen CROZIER/FRIEDBERG die Gefahr, dass bei fehlender Berücksichtigung dieser Dynamik der geplante Wandel entweder in eine Sackgasse oder in einen Pseudowandel führt.

Bereits jetzt ist deutlich, dass Wandel in Organisationen immer erst als kollektiver Prozess möglich ist. Seine Substanz kann nun beschrieben werden als ein *kollektiver Lernprozess*, in dem neue Formen kollektiven Handelns gefunden und umgesetzt werden.

Kollektives Lernen nennen wir den Prozeß, durch den eine Gesamtheit von einem Handlungssystem angehörig Akteuren neue Spielmodelle, mit ihren affektiven, kognitiven und relationalen Komponenten, lernen – das heißt, erfinden und festlegen. [...] diese neue soziale Praxis bringt zugleich eine neue Strukturierung des Handlungsfeldes zum Ausdruck und damit nicht nur andere Methoden, sondern auch andere Probleme und andere Ergebnisse, sowie ein anderes Handlungssystem, das sich auf andere Weise reguliert. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 248f)

Mit der Definition des Wandels als eines kollektiven Lernprozesses wird unmissverständlich ausgedrückt, dass es nicht lediglich um den Erwerb neuer Strukturen oder Techniken geht, also auch nicht darum, ein altes durch ein neues Modell zu ersetzen. Vielmehr geht es

darum, einen Wandlungsprozess einzuleiten, der Aktionen und Reaktionen, Verhandlungen und Zusammenarbeit voraussetzt und beinhaltet. [...] Er bringt] die Fähigkeiten der verschiedenen, an einem komplexen System beteiligten Gruppen, ihre für ihre gemeinsamen Tätigkeiten notwendige Zusammenarbeit anders zu gestalten [ins Spiel]. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 246)

Ein Wandel hat also immer zwei Seiten. Er erstreckt sich auf Tätigkeiten, Verfahren, Techniken zum Erreichen bestimmter Ziele. Er erstreckt sich aber auch auf die Eigenschaften und *Regulierungsweisen* des Handlungssystems und kann selbst die Mechanismen des Wandels betreffen²⁴⁹.

Die Neudefinition der Probleme eines geplanten bzw. unbewussten Wandels betont damit

das Erlernen, das heißt die Entdeckung, ja sogar die Schöpfung und [...] den] Erwerb neuer Beziehungsmodelle, neuer Denkweisen, kurz, neuer kollektiver Fähigkeiten durch die jeweils betroffenen Akteure. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 246)

²⁴⁹ CROZIER/FRIEDBERG schränken letztes als Grenzfall ein. Die beiden Seiten des Wandels sind in sehr ausgeprägter Form in den Überlegungen von ARGYRIS/SCHÖN zu Formen des organisationalen Lernens wiederzufinden. Die zuletzt genannte Form würde dem Modell des *Prozesslernens*, des Lernens zu lernen, nahe kommen (vgl. PROBST/BÜCHEL 1994: 37).

In jedem Fall werden sich bei einem tatsächlichen Wandel die Kräfteverhältnisse verändern. Die Richtung dieser Veränderung ist jedoch nicht vorgegeben. Es kann zu einer neuen Form der kollektiven Organisierung kommen oder auch zu eines bloßen Austausches der Eliten im Handlungssystem (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 247). Die Schwierigkeit liegt also nicht im Lernen einzelner Akteure, sondern darin, dass für einen erfolgreichen Wandel alle Akteure *gleichzeitig* lernen müssen. Wandel setzt voraus, dass es gelingt, mit vorhandenen Interessen und Machtverhältnissen zu brechen sowie affektive Schutzmechanismen und intellektuelle Modelle zu überwinden.

Zudem behindern die alten Spiele die Entstehung neuer Spiele, da sie ja die Fähigkeiten der Akteure vorstrukturieren und bedingen, neue Arten der Beziehung und neue Spielregeln zu erfinden und umzusetzen, was ein durchaus gesunder Prozess ist. Die Strukturierung kann als eine „Gewinn- und Verlustmatrix“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 149) gesehen werden, an der sich die Akteure orientieren. Die Fähigkeit von Menschen, sich als Handlungssystem zu konstituieren, ist „sehr tief mit der Fähigkeit zur Selbsterhaltung des einmal konstituierten Handlungssystems verbunden, das heißt, mit seiner Beschaffenheit als *circulus vitiosus*“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 250). Alle Versuche, einen Wandel – also auch die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems – an dieser Erkenntnis vorbei zu initiieren, scheinen zum Scheitern verurteilt. In dieser Sichtweise könnte der Widerstand gegen die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems zunächst als Nachweis für das Vorhandensein eines äußerst vitalen Handlungssystems gesehen werden. Auf diesen Aspekt werden wir weiter unten zurückkommen.

Der Wandel im Sinne kollektiven Lernens geht also immer einher mit einem Bruch, der von den Beteiligten als Krise erlebt wird (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 250, 252). Gebrochen wird mit den alten Spielen und ihren *circuli vitiosi* werden durch neue ersetzt. Dies bedeutet auch, dass es jeweils zu einer Verschiebung der Machtkonstellationen kommt²⁵⁰. Zu diesem Wandel als Bruch mit den bisherigen Spielen treffen CROZIER/FRIEDBERG einige, auch für unser Thema wichtige Feststellungen²⁵¹:

- Machtkämpfe alleine bewirken keinen Lernprozess. Das heißt, dass der Austausch der Machthalter zunächst keine Veränderung bedeutet. Das Machtfeld verändert sich erst durch die Umsetzung neuer Spiel- und Beziehungsmodelle.
- Entscheidend für die Wandlungsfähigkeit ist nicht der materielle, sondern der institutionelle und relationelle Reichtum und Überfluss. Ein in diesem Sinne armes System zeichnet sich durch Rigidität aus, da es von einfachen, „grob-schlächtigen Institutionen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 251) abhängt, deren Verschwinden zur Regression führt. Ein in diesem Sinne diversifiziertes System verfügt dagegen über eine Vielzahl regelnder und integrierender *circuli vitiosi*. Diese Redundanz der Regelkreise führt zu mehr Flexibilität und weniger Zwang,

²⁵⁰ Aber nicht automatisch zu einer wie auch immer gearteten *Machtverteilung*.

²⁵¹ CROZIER/FRIEDBERG argumentieren hier am Beispiel gesellschaftlicher Veränderungen im Verlaufe der Geschichte.

da der Bruch einiger Teufelskreise nicht direkt zum Zusammenbruch des Systems führt. Reiche Systeme wie beispielsweise moderne Gesellschaften verfügen über mehr Spielraum, sind schwächer integriert, verfügen über mehr Ressourcen und können sich leichter wandeln, und sind zugleich weniger zerbrechlich und fragil ist als eine in diesem Sinn arme.

- Aus diesem Umstand erklärt sich der Nutzen dezentraler Strukturen und das Risiko stark integrierter und zu rationaler Planungs- und Leitungsmodelle (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 252).

Kollektives Lernen kann also gesehen werden als Krise, die nicht in Form einer Regression, sondern durch den Erwerb neuer Fähigkeiten überwunden wird. Dies setzt individuelle Verantwortlichkeit der Akteure voraus.

Will man wirklich Wandel, dann muß man die Unvermeidbarkeit von Krisen akzeptieren. Zugleich aber muß man auch zugestehen, daß menschliche Entscheidung, menschliches Ermessen und menschliche Willkür, ohne die man diese Krisen weder beherrschen noch überwinden kann, genauso notwendig sind. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 252)

Jedes Versprechen einer reibungslosen und harmonischen Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems wird mit dieser Aussage in Frage gestellt. Noch interessanter ist dann nur noch der Umkehrschluss, wonach bei der Aussage einer unproblematischen und reibungslosen Einführung der Verdacht der Wirkungslosigkeit nahe liegt.

3.4.7.2 *Intervention*

*Wie im Krieg oder in der Liebe,
so beruht auch alle Kunst der Veränderung in der Ausführung.*
(CROZIER/FRIEDBERG 1993: 273)

Wenn bisher von Wandel die Rede gewesen ist, dann musste die Perspektive auf das kollektive Handlungssystem gerichtet werden, denn der Erwerb neuer Fähigkeiten bezieht sich auf die Gesamtheit einer Organisation und nicht auf individualisierte Akteure. Die Perspektive ändert sich jedoch erneut, wenn es um die Untersuchung von *Intervention* geht. Hier schließt sich der Kreislauf der Argumentation von CROZIER/FRIEDBERG. Am Anfang stand der Akteur mit seiner Handlungsstrategie und seinem Streben nach Aufrechterhaltung der Autonomie in Vordergrund. Der Fokus wechselte auf die Ebene des Handlungssystems, um die Frage zu klären, welcher Logik das Zusammenwirken der Akteur innerhalb einer Organisation oder eines anderen Handlungssystems folgt, und wie ein solches System überleben und sich weiterentwickeln kann. Die Betrachtung des Problems der Intervention erinnert nun daran, dass es immer nur um die Intervention konkreter, strategisch denkender Akteure gehen kann.

Die Ausgangslage jeder Intervention fassen CROZIER/FRIEDBERG folgendermaßen zusammen:

Der Akteur ist im Grunde nicht in der Lage, zuerst ein Ziel zu wählen, und dann von diesem Ziel her zu entscheiden, mit welcher Strategie es am besten zu erreichen ist. Er steht einem

Handlungssystem gegenüber, das zwar ein menschliches Konstrukt und keine Notwendigkeit ist, sich aber vor und außer ihm gebildet hat [...] Wenn er die Beschaffenheit der ihm auferlegten Zwänge versteht, sowie die Freiheit und die Ressourcen entdeckt, die ihm diese Zwänge lassen, dann kann er eine Strategie zu ihrer Überwindung entwickeln. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 254)

Es kann also durchaus sein, dass der Akteur vor dem Versuch einer Erneuerung erst einmal seinen Handlungsspielraum ausdehnen muss, was daran erinnert, dass Handlungsfähigkeit und Autonomie untrennbar sind (vgl. Kapitel 3.4.2.2).

Die *erste* wichtige Voraussetzung, die ein Reformier mitbringen muss, ist die *Kenntnis des Systems*. Diese Forderung klingt zunächst trivial, ist es aber nicht, da nicht die Kenntnis der formalen Struktur gemeint ist, sondern die der Spiele innerhalb des Handlungssystems. Es gilt zu entdecken, welche Ressourcen verfügbar sind, und diese auch zu mobilisieren. Die dafür notwendigen Kenntnisse sind in einem begrenzten Rahmen intuitiv zu erfassen. Doch je komplexer ein System ist, desto größer wird der Bedarf an *bewusst* generiertem Wissen über die Knotenpunkte der Macht und die Regulierungsmechanismen des Systems. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil der Veränderungen immer nur auf das konkrete System sinnvoll und nur zu einem Teil aus theoretischen Wissen abzuleiten sind. Solches Wissen trägt dazu bei, mit dem System und nicht gegen das System handeln zu können. Denn:

Das Veränderungsvorhaben, das nicht auf einer genügend vernünftigen und abgestützten Einschätzung der Spiele und Regulierungen beruht, die das zu beeinflussende System steuern, führt ganz natürlich zu Verteidigungsreaktionen. Das ‚System‘ paßt sich an, indem es seine Identität durch eine Reihe kompensatorischer Ausgleichungen bewahrt, die den Sinn der Reform mehr oder minder vollständig verändern. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 258)

Kurz gesagt, das System wird trotz der durchgeführten Interventionen stagnieren.

Der *zweite* wichtige Faktor ist der einer *parallelen* Veränderung von Strukturen und Handlungen. Beide Interventionen sind nicht voneinander zu trennen. Eine Einwirkung auf die Menschen ohne Bezug auf konkrete Strukturen kommt einer Manipulation gleich. Die Veränderung von Strukturen ohne gleichzeitigen Bezug zu den konkret ausgelösten Reaktionen erscheint aus den bereits diskutierten Gründen ebenfalls schädlich²⁵².

Der *dritte* Faktor ist der der besonderen Bedeutung impliziter *Verhandlungen*. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass es keine soziale Situation gibt, die symmetrisch ist. Es wird immer ein Ungleichgewicht geben, bei dem in der Regel die Führungskräfte privilegiert sind und in der die Führungskräfte ihre Privilegien auch nutzen. Dies ändert aber nichts an dem Umstand, dass der Mitwirkung einer größeren Zahl von Akteuren im Zuge der Intervention eine wichtige Rolle zukommt.

Das Modell der Verhandlung scheint dabei deshalb wirksam zu sein, weil es die Autonomie der Akteure nicht nur anerkennt, sondern auch nutzt. Denn es kommt zu folgen-

²⁵² Jedoch nach Einschätzung von CROZIER/FRIEDBERG dennoch alltägliche Praxis zu sein.

der Dynamik: Der Reformator schlägt in Rahmen der Verhandlungsbeziehung die Veränderung der Regulierung vor. Das Aufgreifen dieses Vorschlags kann von den Akteuren als Gelegenheit aufgegriffen und verändert werden. Für den Reformator ist dies wiederum die Gelegenheit seine erste Interpretation zu korrigieren und die Vorschläge zu verbessern. Im Rahmen dieser Verhandlungsbeziehung werden die Perspektiven symmetrischer, die Handlungsfreiheit wird gewahrt und genutzt. Was in dieser Kurzform idealtypisch vereinfacht daherkommt, geht in Wirklichkeit natürlich mit allen Risiken von Manipulationen einher²⁵³. CROZIER/FRIEDBERG fassen zusammen: „Eine Intervention ist so gefährlich wie jede andere menschliche Initiative. Sie läßt sich durch keinen transzendentalen Zweck heiligen und außer Frage stellen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 268).

Ein *vierter* Faktor ist eine Methodologie des Handelns, die auf den *Fähigkeiten* der Akteure aufbaut und Überforderungen vermeidet. In einem engagiert vorgetragenen Plädoyer fordern CROZIER/FRIEDBERG dazu auf, bei Interventionen anzuerkennen, dass Menschen ihre Wünsche erst erkennen, wenn sich eine entsprechende Gelegenheit ergibt, und dass sie eben nicht von einem klar definierten Zweck ausgehend eine Intervention planen. In diesem Zusammenhang kritisieren CROZIER/FRIEDBERG u.a. Ansätze des Human Relations und des Taylorismus, die nach universellen psychologischen Bedürfnissen suchten, um das Verhalten der Menschen voraussagen und lenken zu können (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 271f).

Gegen diese übertriebene Vereinfachung gilt es, das Recht des Menschen zu behaupten, nicht zu wissen, was er will, und seine Wünsche nach seinen Möglichkeiten oder nach dem, was er für sein Interesse hält, zu ändern. So sieht die Praxis jedes Individuums aus, und es gibt keinen Grund, dies zu kritisieren. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 270)

Wer bereits an der Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems beteiligt war, wird mit großer Wahrscheinlichkeit die Erfahrung gemacht haben, dass ein Großteil der Akteure in Organisationen von diesem Recht Gebrauch macht und nicht ohne weitere Bemühungen mit ins Boot zu holen ist. Geplanter Wandel ist eben nicht die Umsetzung eines fertigen Modells, sondern der Versuch einer Steuerung und Weiterentwicklung eines Systems gegen lähmende Blockierungen. Menschen dabei zu helfen ihre Fähigkeiten zu erhöhen, schließt die Möglichkeit ein, dass sie diese später gegen einen selbst richten.

²⁵³ Die Autoren der vorliegenden Arbeit können als Qualitätsmanager bestätigen, dass es sich um ein risikoreiches und komplexes Verfahren handelt. Beispielhaft sei auf die Überlegungen zu den „Tücken der Flachen Hierarchien“ hingewiesen (vgl. STEPHAN KÜHL 1995).

3.4.7.3 Zielsetzung

*Die tugendhafte Gesellschaft ist nicht möglich.
Man kann die Ziele und Zwecke des Handelns nicht ein für allemal hierarchisieren
und daraus das Modell einer idealen Gesellschaft ableiten.
(CROZIER/FRIEDBERG 1993: 286)*

Schließlich bleibt die Frage nach der Zielsetzung des Handelns der Akteure zu beantworten. Dies geht nicht ohne daran zu erinnern, dass Akteure sich nur jene Ziele setzen können, die aufgrund eigener Macht und Handlungsfähigkeit erreichbar sind, und dass kein Wandel ohne die Veränderung des vorhandenen Machtssystems möglich ist. Wie bereits oben gezeigt, ist Macht schlicht ein Teil des menschlichen Daseins und damit „eine vitale, nicht aus der Welt zu schaffende Tatsache, von der unser Denken ausgehen muss“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 276). Auch in Bezug auf Wandel stellen bestehende Machtbeziehungen die „erste und wichtigste Zielsetzung“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 276) dar. Kurz gesagt, wenn es um Wandel geht, geht es in erster Linie um Macht.

Um diesem Umstand angemessen zu begegnen, schlagen CROZIER/FRIEDBERG vor einige Dinge zu beachten (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 276-286):

- Nur Macht kann Macht bekämpfen. Das bedeutet, dass es keinen Sinn hat sie zu leugnen, sondern dass es im Gegenteil darum geht, das Spiel der Machtbeziehungen einer möglichst großen Zahl von Akteuren durch Autonomie, Entscheidungs- und Führungsmöglichkeiten zugänglich zu machen und so zu verhindern, dass Macht durch bestimmte Akteure monopolisiert wird.
- Entscheidungen an der Spitze sind notwendig. Sie erhalten ihren Sinn aber erst auf der Ebene, auf der sie erlebt werden. Entscheidungen an der Spitze bestimmen keinesfalls automatisch die Entscheidungen der Basis, und dies ist keinesfalls ein rein technisches Problem der richtigen Umsetzung.
- Einzelne Zielsetzungen können nicht einfach gegen andere vorhandene Zielsetzungen durchgesetzt werden, da es keine „Meta-Theorie“ oder Meta-Rationalität“ gibt, die dies im Sinne eines natürlichen Anspruchs leisten könnte. „Nur an der Basis, und im Bereich tatsächlich erlebter Zielsetzungen lassen sich die noch am ehesten befriedigenden Lösungen dieser Widersprüche finden“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 279).
- Reformen können und müssen häufig von der Spitze initiiert werden. Ob sich daraus ein Mehrwert entwickelt und in welcher Form dies geschieht, ist meist nicht vorauszusehen. Sie werden scheitern, wenn die Strategien und die Fähigkeiten der beteiligten Akteure nicht richtig eingeschätzt wurden²⁵⁴.

²⁵⁴ Am Beispiel der Arbeiterselbstverwaltung zeigen CROZIER/FRIEDBERG, dass sich Reformen nicht verordnen lassen (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 283f).

- Eine mögliche Lösung der Integration widersprüchlicher Ziele liegt in der Form des sozialen Experiments. Dies ist allerdings in dem gleichzeitigen Schutzbedürfnis des Menschen nur begrenzt möglich.
- Da es kein bestes Ziel und auch kein bestes Mittel gibt, landet man wieder beim Akteur, der im Rahmen seiner Freiheit durch „trial and error“ über die für ihn befriedigende Weise der Zielsetzung entscheidet.

Also muß der Mensch selbst die erste Verantwortung für den Wandel tragen. Aber nicht der abstrakte oder der universelle, sondern der konkrete, und daher begrenzte Mensch, der an seinem Platz und in seinem Kontext handelt. Da die wissenschaftliche Analyse den bequemen soziologischen Determinismus nicht bestätigt, der es dem Akteur ermöglicht, im System eine Entschuldigung für seine Fehler zu finden, lädt sie ihn ein, in diesem System seinen Freiraum und damit auch seine wahre Verantwortung zu entdecken. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 286)

3.4.7.4 *Konsequenzen für den eigenen Untersuchungsansatz*

Qualitätsmanagement-Systeme sind Interventionen, die mit dem Ziel eines kontinuierlichen Wandels – im Sinne dynamischer Orientierung an Kundenanforderungen und stetiger Verbesserung der Dienstleistung – eingeführt werden und auf die wirksame Beeinflussung der Handlungen der Akteure zielen. Die Dynamik von Zielfindung und Wandel entsteht gemäß der ISO-Norm 9000:2000 Familie, die im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung von Belang ist, jedoch nicht dadurch, dass Qualitätskriterien explizit vorgegeben werden, sondern dadurch, dass nur der Weg zur Beschreibung organisationsspezifischer Standards vorgezeichnet wird. Worin Qualität besteht, wird offen gelassen. In Grundsätzen (vgl. Tabelle 10) und ausgefeilten Forderungen (vgl. Tabelle 13) werden lediglich „Entscheidungskorridore“ (ORTMANN 1995: 62f) festgelegt. Aus der Sicht eines Zertifizierers ist der Erfolg eines Qualitätsmanagement-Systems daran zu messen, ob in der dargelegten Qualitätsdokumentation Abweichungen zu den Forderungen sichtbar sind, und ob im Rahmen eines Zertifizierungsaudits Unterschiede zwischen den dargelegten Qualitätszielen und Prozessen und deren Umsetzung sichtbar werden. Diese Überprüfung erfolgt in Stichproben nach einem festgelegten Turnus und anhand eines zuvor festgelegten Auditplans.

Entscheidend für unsere Untersuchungen ist, dass die Zertifizierung mit der *Auditsituation* eine eigene Logik ausbildet: Die Komplexität einer Auditsituation kommt derjenigen der täglichen Umsetzung des Qualitätsmanagement-Systems nur bedingt nahe. Die tatsächliche Funktion und Umsetzung des Qualitätsmanagement-Systems steht nur eingeschränkt im Vordergrund. Es geht vielmehr um ein Bestehenwollen, nicht zuletzt, damit die hohen Kosten eines Zertifizierungsverfahrens nicht in den Sand gesetzt werden. Die einseitige Favorisierung von Zertifizierungsverfahren als Maßstab für die Qualität ist u.a. deshalb kritisch zu sehen, weil dies:

zu erheblichen Kosten und Aufwendungen führen [würde], die zu Lasten der nutzerbezogenen Hilfen gehen würden und zudem ein Klima fördern, in der das Bemühen um Legitimation gegenüber der prüfenden Instanz in den Vordergrund rückt. (SÖHNEN/ARMBRUSTER/BAUR-MAINKA 2004: 11)

Für die Bemessung der Wirkung eines Qualitätsmanagement-Systems sind in dieser Sichtweise die Ergebnisse einer Zertifizierung nur bedingt aussagefähig. Vielmehr geht es darum herauszufinden, wie die Elemente des Qualitätsmanagement-Systems sich in den Handlungen der Akteure wiederfinden. Zusammenfassend ist daher zu berücksichtigen:

Erstens: Wandel zeigt sich erst in der *Anwendung* neuer sozialer Beziehungen und Formen sozialer Kontrolle.

Zweitens: Für einen erfolgreichen Wandel sind Reformer²⁵⁵ notwendig, die bei ihren Handlungen vier Kernpunkte berücksichtigen müssen:

- a) *Kenntnis des Systems:* der formalen Struktur *und* der Spiele innerhalb des Handlungssystems;
- b) *parallele* Einwirkung auf das konkrete Handeln der Akteure und der Veränderung von Strukturen;
- c) Die Mitwirkung einer größeren Zahl von Akteuren im Rahmen der Intervention im Sinne *impliziter Verhandlungen* scheint deshalb wirksam zu sein, weil sie die Autonomie der Akteure nicht nur anerkennt, sondern auch nutzt und Widersprüche im System integriert.
- d) Methodologie des Handelns muss auf den *Fähigkeiten* der Akteure aufbauen und Überforderungen vermeiden.

Drittens: Nicht zuletzt wegen des impliziten Potentials von Informationen, als Machtquelle zu dienen, wird es in Prozessen der Implementation keine unverfälschten Informationen geben.

Viertens: Die häufig im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement-Systemen geforderte und mit hohen Erwartungen versehene Forderung nach Transparenz wandelt ihr Gesicht unter dem Fokus von Spielstrukturen und Machtkonstellationen, die sich gerade im Umfeld von Unsicherheitszonen manifestieren. Soll es nicht nur um einen Pseudo-Wandel gehen, bedarf die tatsächliche Spielstruktur der Beachtung. Hier kann es also nicht um einen einfachen Prozess der Information gehen, sondern immer um einen komplexen Kommunikationsprozess im Sinne einer Auseinandersetzung in Arenen (vgl. PANKOKE 2003: 83). Gemessen wird der Wandel dann daran, ob es tatsächlich gelingt, neue kollektive Fähigkeiten der Akteure zu initiieren.

²⁵⁵ Nach der Forderung der ISO 9001:2000 muss die Lenkung des Qualitätsmanagement-Systems vor allem auf der Ebene der obersten Leitung verankert sein (vgl. DIN 2000: 21), was im Sinne der hier beschriebenen Anforderungen an Wandel alleine sicher nicht ausreichend sein kann.

Fünftens: Da die alten Spiele die Entstehung neuer Spiele zwangsläufig im beschriebenen Sinn behindern, geht kollektives Lernen immer mit einem Bruch einher. Dieser ist leichter zu bewältigen, wenn Systeme über Redundanzen bei den vorhandenen Regelkreisen verfügt. Um solche Brüche hervorrufen zu können, muss die Implementation eines Qualitätsmanagement-System die Spiele der beteiligten Akteure in Form einer *Irritation* stören.

3.5 Kritik und Weiterentwicklung

*Strukturen indes, so lehrt es moderne Theorie,
determinieren nicht, sondern orientieren nur das Handeln der Akteure.
(ORTMANN 1997: 26)*

Ziel unserer Untersuchung ist es, die Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen zu untersuchen. Eine *ausführliche* Kritik oder gar eine Weiterentwicklung der mikropolitischen Ansätze liegt außerhalb unseres Forschungsinteresses. Zur Kritik an diesen Ansätzen verweisen wir auf NEUBERGER, der verschiedene mikropolitische Aspekte und Ansätze zusammenfasst und dabei auch Grenzen und Kritikpunkte aufzeigt (vgl. NEUBERGER 1995: 204ff; insbesondere 215f)²⁵⁶. Der mikropolitische Ansatz, wie er von CROZIER/FRIEDBERG entwickelt und von ORTMANN fortgeschrieben wurde, dient uns als theoretischer Rahmen und empirisches Instrument. In den Arbeiten von KÜPPER²⁵⁷ und insbesondere ORTMANN sehen wir eine gründliche Analyse und Weiterentwicklung des Ansatzes von CROZIER/FRIEDBERG, die wir für unser Vorhaben nutzen möchten. Wir werden uns im Folgenden auf wenige Aspekte beschränken.

3.5.1 Kritische Anmerkungen zur mikropolitischen Perspektive

Die u.E. prominentesten Kritikpunkte an mikropolitischen Ansätzen sind:

1. Bezogen auf die überwiegend *aspektualen* Ansätze, für die z.B. BOSETZKY, aber auch Teile der Argumentation von MINTZBERG²⁵⁸ stehen, wird kritisiert, dass der Versuch, den typischen Mikropolitiker zu beschreiben, eher eine Psychologisierung der einzelnen Akteure bedeute, und dieser Ansatz damit in erster Linie persönliche Eigenschaften beschreibe und nicht strukturgenerierende Elemente in oder zwischen Organisationen analysiere. Tatsächlich beschreiben beispielsweise BOSETZKY und HEINRICH den „Kampf aller gegen alle“ (BOSETZKY/HEINRICH 1989: 191) und sehen mikropolitisches Handeln damit annähernd stellvertretend für dysfunktionales Verhalten innerhalb der Organisation²⁵⁹:

‘Mikropolitik’ ist damit zu verstehen als die Bemühung, die systemeigenen materiellen und menschlichen Ressourcen zur Erreichung persönlicher Ziele, insbesondere des Aufstiegs im System selbst und in anderen Systemen, zu verwenden sowie zur Sicherung und Verbesserung der eigenen Existenzbedingungen. (BOSETZKY/HEINRICH 1989: 191; Hervorhebung im Original).

²⁵⁶ Der Anlass für NEUBERGERs Auseinandersetzung mit dem Thema Mikropolitik ist die Anwendung auf Probleme des Personalwesens in Organisationen.

²⁵⁷ Insbesondere durch die Leistung der Bündelung unterschiedlicher Ansätze in KÜPPER/ORTMANN 1992 und die Anwendung auf Fragen der Ökonomie in KÜPPER/FELSCH 2000.

²⁵⁸ Vergleich dazu die Anmerkungen von KÜPPER/FELSCH 2000: 153,190ff. Zum Begriff der Strategie vgl. Kapitel 3.4.1 dieser Arbeit.

²⁵⁹ Diesem Verhalten wird quasi der Nebeneffekt zugestanden, dass es als integrierende Kraft wirkt, indem Lösungen am System vorbei gefunden werden können (vgl. BOSETZKY/HEINRICH 1989: 190f).

ELŠIK vermutet, das BOSETZKY durch die Beschreibung des Mikropolitikers als machiavellistisch handelnder Person „vermutlich einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet [hat], daß Politik in Organisationen von manchen mit Intrigen, Betrug, Verrat, Protektion, Seilschaften, Mauseheleien, Schmeicheleien, (Posten-) Schacher etc. gleichgesetzt wird“ (ELŠIK 1997: 13).

Ohne die Leistung BOSETZKYS, als einer der ersten im deutschsprachigen Raum den Blick auf mikropolitische Aspekte gerichtet zu haben²⁶⁰, schmälern zu wollen, schließen wir uns der Kritik einer zu geringen Systembezogenheit an. Womit wir nicht abstreiten möchten, dass es in Organisationen Mikropolitiker im Sinne BOSETZKYS gibt oder geben kann (vgl. Kapitel 3.4.3.2). Allerdings sehen wir in der Betrachtung der Persönlichkeitsmerkmale einzelner Akteure keine ausreichende Grundlage für eine Analyse konkreter Handlungssysteme in Bezug auf unser Forschungsinteresse²⁶¹. Mit einem *konzeptualen* Verständnis von Mikropolitik lassen sich dagegen nicht nur Persönlichkeiten beschreiben, sondern auch die Spiele mit ihren Gewinn- und Verlustchancen²⁶². Wir sehen den Wert mikropolitischer Betrachtung mit KÜPPER und FELSCH in einem mikropolitischen Begriff, der „als ein organisationstheoretisches Konzept [...] konsequent von der Perspektive interessenverfolgender Akteure ausgeht, um das Organisationsgeschehen als Gesamtheit von Struktur und Handlung verknüpfender Prozesse zu erklären“ (KÜPPER/FELSCH 2000: 152).

2. TÜRK sieht insbesondere Defizite in der historisch empirischen Untersuchung der alltäglichen Verwendung des Begriffs Organisation auch unter Ideologiegeschichtlichen, insbesondere gesamtgesellschaftlichen Aspekten (vgl. TÜRK 1995: 10f). Er warnt:

Je mehr Nicht-Rationalität, Lebenswelt, Kultur, soziale Beziehungen, permanenter Wandel, lebendiger Eigensinn, Mikropolitik usw. in den organisationsförmigen Interaktionsbereichen entdeckt und in den Mittelpunkt der Untersuchungen gerückt werden, desto mehr gerät aus dem Blick, was denn nun das »Organisationale« an den Organisationen ist, worin die *differentia specifica* zu anderen Formen der Regulation menschlicher Ko-Operation besteht. (TÜRK 1995: 10)

²⁶⁰ „Dieser Aspekt organisationalen Geschehens pfl egte in den landläufigen Organisationstheorien zu fehlen, und BOSETZKY hat ihn in zahlreichen Beiträgen unserer Aufmerksamkeit empfohlen und selbst näher beleuchtet. [...] Doch] Die begriffliche Verknüpfung mit dem Eigen- und Karriereinteresse der Mikropolitiker bezeichnet zwar einen wichtigen Fall, impliziert aber eine keineswegs zwingend erforderliche Einengung, die dem Phänomen ‚Mikropolitik‘ ohne Not einen negativen Akzent gibt.“ (ORTMANN 1998: 2)

²⁶¹ Dass bestimmte Persönlichkeitstypen Grundlage von Analysen konkreter Handlungsfelder sein können, zeigt beispielsweise SCHREYÖGG am Beispiel der Unberatbarkeit charismatischer Führungspersönlichkeiten (vgl. SCHREYÖGG 1996).

²⁶² Diese können als *circuli vitiosi* sich durchaus auch um eine neurotische Führungspersönlichkeit herum ausprägen. LENZ/MERTENS/LANG stellen fest, dass fast alle Menschen mehr oder minder ausgeprägte neurotische Persönlichkeitsstrukturen aufweisen und sich daher die Frage stellt, welche Auswirkungen solche „Neurosen des Chefs“ (LENZ/MERTENS/LANG 1991: 111) auf das Unternehmen haben. Sie beschreiben anhand grundlegender Persönlichkeitsstrukturen mögliche Auswirkungen auf das Führungsverhalten.

Dem Vorwurf, der Ansatz sei apolitisch, da er „noch keinerlei emanzipatorisches Potential“ (TÜRK 1995: 10) aufweise und ein Bezug auf konkrete historische Gesellschaftsformationen fehle, widerspricht KÜPPER zwar nicht, merkt aber an, dass diese Kritik den Ansatz insofern nicht berühre, als dieser auf die Nahsicht und nicht auf einen makropolitischen Überblick ziele.

3. NEUBERGER beanstandet, dass bei CROZIER/FRIEDBERG eine systematische Fallanalyse fehle, die geeignet sei, den gesamten Entwurf ihres Ansatzes zu verdeutlichen. Es gebe z.B. „keine umfassende Analyse einer konkreten Spielstruktur“ (NEUBERGER 1995: 216). Es bleibe bei Beispielen für Teilaspekte. Dies liege daran, dass nur die Grundzüge des Konzeptes beschrieben würden, eine Operationalisierung der zentralen Konzepte wie Macht, Strategie und Spiel hingegen fehle. Jedoch wäre es

fehlgeleitet, dem Spiele-Konzept seine Diffusität vorzuwerfen, denn gerade das (oder besser gesagt: seine Anschmiegsamkeit an verschiedene Interpretationsmöglichkeiten) macht es für die Analyse von komplexen Praxisfällen so nützlich. (NEUBERGER 1995: 216)

Die Diffusität liege letztlich in den Spielen selbst, da sich auch während des Spiels die Regeln ändern, falsch gespielt wird und die Spielgewinne nicht eindeutig bekannt sind (vgl. NEUBERGER 1995: 216). Die Komplexität der Spielmetapher fasst KÜPPER in der folgenden Aufzählung zusammen und beschreibt damit zugleich den Unterschied zur *mathematischen* Spieltheorie. In (wirtschaftlichen) Organisationen gebe es (vgl. KÜPPER 1995: 217):

- kein klares Enddatum der Spiele;
- keine klar bestimmte Zahl der Mitspieler;
- mangelnde Information z.B. über die aktuelle Spiellage und die gültigen Regeln;
- Verhaltensweisen und Ergebnisse, die auf dem starken Einfluss vorhergehender Spiele beruhen;
- keine Pflicht zum fair-play;
- nur individuelle Einschätzungen dessen, was zu gewinnen und was zu verlieren ist;
- eine ständig drohende Änderung der Spielregeln.

KÜPPER kommt zu dem Schluss:

CROZIER & FRIEDBERG's Text ist eine kluge Aufforderung, über den Nutzen der Spiel-Metapher nachzudenken. Sie begründen abstrakt die Brauchbarkeit dieses Paradigmas, geben aber keine konkrete Handlungsanleitung zur Umsetzung dieser Sichtweise.“ (KÜPPER 1995: 217)

4. Beispielhaft für eine kritische Bewertung des mikropolitischen Ansatzes in Bezug auf seine Praxistauglichkeit bei der Beurteilung konkreter Systeme steht der Aufsatz von GESSNER. Er diskutiert die Verwendbarkeit des Ansatzes zur Erforschung von Prozessen der Organisationsberatung und der Anwendung solcher Ansätze als Elemente der Beratung (vgl. GESSNER 2001: 39f).

5. Eine nicht zu unterschätzende Kritik eher impliziter Art nehmen CROZIER und FRIEDBERG selbst vorweg, nämlich den Vorwurf zu hoher Komplexität und zu geringer entscheidungsorientierter Aussagen. Angesichts jener Ansätze, die die rationale Entscheidungslogik in den Vordergrund stellen, formulieren sie:

Der Erfolg dieses entscheidungslogischen Ansatzes erklärt sich aus seinen großen psychologischen Vorteilen: da er vom Standpunkt eines außerhalb der Systemzwänge stehenden Akteurs ausgeht, schmeichelt er der Freiheitsillusion seiner Kunden, während der systemische Ansatz keinen Kunden kennt, denn er wendet sich an niemanden, weil ja niemand sich mit dem System identifizieren kann. Andererseits hat der entscheidungslogische Ansatz das Verdienst der Einfachheit und einer sehr logischen Kraft, während jede Systemanalyse an Komplexität und Nuancen gebunden ist. Folglich spricht er eine bequeme Sprache, die die Kommunikation ermöglicht, ohne die Gefühle oder Hintergedanken eines jeden ins Spiel zu bringen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 187)

CROZIER/FRIEDBERG haben hier offensichtlich befürchtet, dass die Komplexität ihres Ansatzes, der in erster Linie durch die Bemühung entsteht, einfache deterministische Aussagen zu vermeiden, gerade bei Praktikern auf Kritik stößt. Ob sie mit dieser Befürchtung Recht behalten haben, lässt sich kaum schlüssig beantworten. Wie wir bereits dargelegt haben, gibt es nach wie vor einen Spannungsbogen zwischen simplifizierenden, auf schnelle Lösungen bauenden Managementansätzen bis hin zu den Ansätzen, die die organisationale Komplexität aufgreifen (vgl. die Kapitel 2.1, 3.3). Letztlich ist dieser Vorwurf ein sehr unspezifischer, da er sich auf fast alle komplexen soziologischen Konzepte von Organisationen übertragen lässt.

6. STAPEL schätzt den mikropolitischen Ansatz wegen seiner „Realitätsnähe“ (STAPEL 2001: 129), wirft ORTMANN jedoch vor, er versuche zu Unrecht, Elemente mikropolitische Analyse auf gesellschaftliche Zusammenhänge zu übertragen, sei hier nur zur Vervollständigung erwähnt. Die These STAPELS lautet:

daß jede Grenzüberschreitung, d.h. jeder Versuch, aus ‚Mikropolitik‘ ‚Gesellschaft‘ zu erklären, zum Scheitern verurteilt ist und insofern erscheint es uns durchaus gerechtfertigt, das Bestehen auf diesem Anspruch pointiert als ‚Anmaßung‘ zu bezeichnen; nebenbei bemerkt ist eine solche Anmaßung geeignet, die unbestreitbare Dignität des mikropolitischen Ansatzes zu kompromittieren. (STAPEL 2001: 143)

Bezogen auf die Ausführungen von CROZIER/FRIEDBERG würden mit dieser Kritik offene Türen eingerannt. Wie wir bereits gezeigt haben, wagten sich CROZIER/FRIEDBERG selbst nur mit Vorsicht an den Versuch der Extrapolierung ihrer Postulate auf die Makroebene. Unser Interesse liegt vorrangig in der Betrachtung von Organisationen und weniger in der Beobachtung gesellschaftlicher Zusammenhänge, weshalb diese Kritik im Rahmen unserer Untersuchung wenig Zugkraft besitzt.

Etwas zugespitzt lässt sich feststellen, dass mikropolitische Ansätze – vor allem derjenige von CROZIER/FRIEDBERG – insbesondere dort zur Kritik reizen, wo sie bewusst auf die Klarheit und Eindeutigkeit deterministischer Ansätze verzichten und durch eine konsequente Gebundenheit der Analyse an konkrete Handlungssysteme provozieren. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass diese Provokation sich ja nur auf die

Bedingungen der Analyse beziehen. Schließlich leugnen CROZIER/FRIEDBERG an keiner Stelle die zwingende Wirkung formaler und struktureller Bedingungen. Anders ausgedrückt:

Nichts geht in Macht oder Mikropolitik auf, nichts ist darauf reduzierbar. Wohl aber hat fast alles einen mikropolitischen Aspekt: Technik, Organisation, Ökonomie, Kommunikation und Normen und Regeln. [...] Kommunikation dient nicht nur, oft genug nicht einmal überwiegend und manchmal fast gar nicht der Machtausübung, sondern der Verständigung. Technisierung und Informatisierung dienen technischer Effizienz, aber sie können zur Machtausübung genutzt werden, und das ist in Organisationen fast immer ein wichtiger Aspekt der Sache. (ORTMANN u.A. 1990: 5)

Noch etwas weiter zugespitzt lässt sich der Eindruck formulieren, dass der mikropolitische Ansatz zwar praxisnah, aber nicht unbedingt sympathisch ist. Gerade weil er deutlich macht, dass Veränderungen ohne Modifikation von Machtkonstellationen nicht möglich sind, stellt er ein Analyseinstrument dar, welches – zumindest bei der Betrachtung der eigenen Organisation – immer auch die eigene Autonomie zur Disposition zu stellen scheint²⁶³. Um es mit BURNS auszudrücken: „No one regards himself as a politician“²⁶⁴ (BURNS in ORTMANN 1995: 43).

Es entsteht auf den ersten Blick der Eindruck, dass man als Akteur bei gründlicher Analyse des Systems Gefahr läuft, den Ast absägen zu müssen, auf dem man sitzt. Auf den zweiten Blick erweist sich dies als teilweise falsch. Der Verdienst einer Analyse liegt ja gerade darin, die Zusammenhänge im Machtgefüge zu verdeutlichen und zu berücksichtigen, um den Akteuren z.B. im Rahmen der Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems Gelegenheit zu geben, sich einen neuen, vielleicht stabileren Ast zu suchen.

3.5.2 ORTMANN und GIDDENS: Zur Rekursivität von Handlung und Struktur

*Je mehr wir unsere Zukunft zu kolonisieren trachten,
desto wahrscheinlicher wird es,
daß sie uns überraschen wird.*
(GIDDENS in KRAFFT/ULRICH 1997: 118)

Eine herausragend differenzierte und konstruktive Kritik des Ansatzes von CROZIER/FRIEDBERG findet sich bei ORTMANN. Ihm kommt das Verdienst zu, teils in Zusammenarbeit mit anderen Autoren den Ansatz nicht nur kritisch aufgenommen, sondern auch weiterentwickelt zu haben²⁶⁵. Um dem Umfang dieser Kritik und Weiterent-

²⁶³ „Wir haben als Wissenschaftler das Privileg der externen Perspektive und können einander widersprechende Handlungslogiken in Organisationen bzw. Unternehmen entdecken; den involvierten Akteuren ist diese Perspektive häufig aus strukturellen Gründen verstellt.“ (ORTMANN 1995: 43)

²⁶⁴ Dies deckt sich mit der Erfahrung von PFEFFER, dass selbst befreundete Manager es geradezu als Beleidigung empfinden, mit politischem Handeln in Verbindung gebracht zu werden, und deren Selbstbild auf vollkommen anderen Prämissen beruht: „After talking to some manager friends, however, it was learned that such an appellation was taken as an insult. Managers aren't politicians, I was told. They are rational, interested in effectiveness, hard-working, and engaged in the serious business of resource allocation and strategie formulation in major enterprises that control vast sums of wealth and energy.“ (PFEFFER 1981: 369)

²⁶⁵ Als Beispiele hervorheben möchten wir insbesondere folgende Arbeiten:

wicklung gerecht zu werden, werden wir sie in diesem Kapitel ausführlich darlegen. ORTMANN hat die mikropolitische Perspektive von CROZIER/FRIEDBERG in zweierlei Hinsicht aufgegriffen und weiterentwickelt: einesteils durch die Erweiterung des Ansatzes um Elemente der Strukturationsanalyse des Soziologen und Sozialpsychologen ANTHONY GIDDENS, andernteils durch die Operationalisierung für empirische Untersuchungen von Organisationen²⁶⁶.

3.5.2.1 *Erweiterung um Elemente der Strukturationsanalyse von GIDDENS*

Die komplexen Überlegungen von GIDDENS zur Konstitution der Gesellschaft sind nicht Gegenstand dieser Arbeit. Wir beschränken uns mit ORTMANN daher auf die für mikropolitische Untersuchungen relevanten Überlegungen²⁶⁷.

ORTMANN betont, dass Management in Verbindung zu setzen mit Macht, offiziell immer noch nicht gerne thematisiert werde. Entscheidungen als politisch zu bezeichnen, komme oft eher einer Diffamierung gleich (vgl. Fußnote 264). Wie schon CROZIER/FRIEDBERG sieht ORTMANN in diesen Themen jedoch keinen Vorwand, „den moralischen Zeigefinger [zu] erheben“ (ORTMANN 1995: 43), sondern einen unvermeidlichen organisationstheoretischen Umstand. Auch in der Theorie sei auffallend, dass sich beispielsweise *kontingenztheoretische* Ansätze wenig für die Aspekte von Macht und Herrschaft interessierten²⁶⁸. Erstaunlich sei die Scheu vor der Thematisierung von Macht in Organisationen schon deshalb, weil bereits in den in der Management- und der Organisationstheorie bekannten Soziologie von MAX WEBER Macht und Herrschaft eine zentrale Rolle einnehmen.

Was uns hier zunächst interessiert, ist die Tatsache, daß trotz Weber als einem allgemein akzeptierten Urahn der Organisations- und Managementtheorie das Thema Macht in der Weber-Rezeption und der weiteren Geschichte der Disziplin keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt hat. (ORTMANN 1995: 44)

Bei WEBER werde bereits ersichtlich, dass Macht nicht allein mit Konflikten, sondern auch mit Konsens einhergehen könne. Undeutlich bleibe aber noch das Verhältnis von Machtausübung und Machtstrukturen (vgl. ORTMANN 1995: 44).

-
- zur Untersuchung von Computer und Macht in Organisationen (vgl. ORTMANN u.A. 1990),
 - zu Rationalität, Macht und Spielen in Organisationen (vgl. KÜPPER/ORTMANN 1992),
 - zu Management und Mikropolitik (vgl. ORTMANN 1995)
 - zu einigen Aspekten von Regeln und Ausnahmen (vgl. ORTMANN 2003).

²⁶⁶ Wir erwähnen in den folgenden Ausführungen jeweils ORTMANN als Autor. Tatsächlich stammt ein Großteil der Überlegungen, die ORTMANN 1995 vorgelegt hat, aus der gemeinsamen Untersuchung mit WINDELER, BECKER und SCHULZ (vgl. ORTMANN u.A. 1990). Zudem beruht das hier relevante Kapitel „Management und Mikropolitik. Ein strukturationstheoretischer Ansatz“ auf einem ursprünglich mit BECKER gemeinsam verfassten Artikel.

²⁶⁷ Eine differenzierte Betrachtung zum Ansatz von GIDDENS, auch mit Blick auf mikropolitische Analysen, findet sich außer bei ORTMANN vor allem bei NEUBERGER 1995: 285ff.

²⁶⁸ Obgleich der Begriff ‚micropolitics‘ von BURNS eingeführt worden ist (vgl. Kapitel 3.3.2.1).

Der Mangel an Machtbewusstsein macht es daher auch aus der Sicht ORTMANNs notwendig, die der Machtperspektive offener gegenüberstehenden, *industriesoziologischen* Strömungen aufzugreifen. Er tut dies zunächst insbesondere unter Rückgriff auf CROZIER/FRIEDBERG, die er gegen die unberechtigte Vereinnahmung als Handlungstheoretiker verteidigt, und weist darauf hin, dass sie sich deutlich gegen eine Trennung der Handlungs- von der systemischen Perspektive ausgesprochen haben²⁶⁹. Er kritisiert sie an drei Stellen: an der undeutlichen Beschreibung der determinierenden Kraft der Umwelt, an der fehlenden Präzision des Strukturbegriffs sowie wegen gewisser Tendenzen, „*Macht* zu einem allzu luftigen, liquiden Phänomen zu machen“ (ORTMANN 1992a: 219, Hervorhebung im Original).

Mit dieser Kritik formuliert ORTMANN keinen grundsätzlichen Widerspruch zum Ansatz von CROZIER/FRIEDBERG, vielmehr beschreibt er dessen Anschlussfähigkeit:

Diese Theorie befindet sich auf dem erforderlichen Reflexionsniveau, besonders im Hinblick auf die Frage wechselseitiger Konstitution von Handlung und System, und hat für meine Zwecke eine Reihe von Vorzügen in der Behandlung von Strukturen. (ORTMANN 1992a: 220).

Bei der Beschreibung der Machtquellen durch CROZIER/FRIEDBERG sieht ORTMANN zwar eine zutreffende Beschreibung der Machtstrukturen in Organisationen, die Perspektive sei aber zu sehr auf Information und Wissen beschränkt und das „’arbeitspolitische Transformationsproblem’ unterbelichtet“ (ORTMANN 1995: 54). Das Problem der Transformation von Arbeitsvermögen in konkrete Arbeit beinhalte sicherlich auch die vier Ungewissheitsquellen, damit sei aber der eigentliche Kern des Transformationsproblems nicht getroffen. Es werde noch nicht deutlich genug, dass die Beschäftigten ihre Macht daraus rekrutierten, dass sie den Produktionsablauf sicherstellen.

So trivial das ist, so schwierig ist es, diese in letzter Instanz so maßgebliche Machtquelle der Arbeitenden in Croziers und Friedbergs vier Machtquellen unterzubringen. Das gleiche gilt umgekehrt: Die Macht des Managements, so sehr sie im normalen Alltag mittels der vier Quellen charakterisiert werden kann, kulminiert zuletzt in seinen Möglichkeiten zur Entlassung, Beförderung, Entlohnung. (ORTMANN u.A. 1990: 18)

Der Machtbegriff von GIDDENS ergänze denjenigen von CROZIER/FRIEDBERG um zwei wichtige Aspekte²⁷⁰: Zum einen sei Macht zwar relational, jedoch auch in Strukturen

²⁶⁹ „Soziale Akteure existieren nicht im luftleeren Raum. Ihr Handeln findet immer im Systemen statt, aus denen sie ihre Ressourcen beziehen, die aber zugleich die ihnen verfügbare Freiheit und Rationalität umschreiben. Akteur und System können also nicht voneinander getrennt betrachtet werden. Sie bilden die zwar gegensätzlichen, aber untrennbar miteinander verbundenen und sich gegenseitig bedingenden Pole des sozialen Lebens“ (CROZIER/FRIEDBERG in ORTMANN 1992a: 217)

²⁷⁰ GIDDENS setzt voraus, dass „Macht [...] nicht wesensmäßig mit der Erreichung von partikularen Interessen verbunden [ist]. Nach dieser Auffassung charakterisiert der Gebrauch von Macht nicht spezifische Verhaltensweisen, sondern ist vielmehr für jegliches Handeln typisch. Macht selbst ist keine Ressource. Ressourcen sind Medien, durch die Macht als ein Routineelement der Realisierung von Verhalten in der gesellschaftlichen Reproduktion ausgeübt wird.“ (GIDDENS 1992: 67). Vgl. dazu Kapitel 3.4.2.2.

denkbar²⁷¹, und zum anderen sei Macht konsensgestützt (vgl. Kapitel 3.4.2.1). GIDDENS stellt fest:

Macht innerhalb sozialer Systeme, die sich einer gewissen Kontinuität über Raum und Zeit hinweg erfreuen, setzt geregelte Beziehungen von Autonomie und Abhängigkeit zwischen Akteuren oder Kollektiven in sozialen Interaktionskontexten voraus. Aber alle Formen von Abhängigkeit stellen gewisse Ressourcen zur Verfügung, mit denen die Unterworfenen die Aktivitäten der ihnen Überlegenen beeinflussen können. Dies nenne ich die in soziale Systeme eingelassene *Dialektik der Herrschaft*. (GIDDENS 1992: 67; Hervorhebung im Original)

ORTMANN entwickelt den mikropolitischen Ansatz weiter, indem er die Postulate von CROZIER/FRIEDBERG zu Machtkonstellationen um die Überlegungen zur Dualität von Struktur von GIDDENS erweitert und damit die Beschreibung von Macht und Machtstrukturen um weitere Dimensionen ausdehnt. NEUBERGER stellt zu der Verknüpfung beider Ansätze fest:

Für mikropolitische Phänomene, zu denen sich Giddens nicht unmittelbar geäußert hat, verspricht die Strukturierungstheorie einen neuen Zugang zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen intentionalem Handeln und scheinbar externen Zwängen und Chancen. (NEUBERGER 1995: 285)

ORTMANN geht davon aus, dass sich der Ansatz von GIDDENS zwanglos an die Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG anschließt und „zu ihrer ‚strukturierungstheoretischen Unterfütterung‘ genutzt werden kann“ (ORTMANN 1992a: 221). Demnach sind für die Analyse mikropolitischer Prozesse zunächst die vier Dimensionen von Struktur nach GIDDENS von Bedeutung (vgl. ORTMANN 1995: 55f; WALGENBACH 2002: 355ff):

- a. Regeln der Sinnkonstitution (Signifikation);
- b. Regeln der Sanktionierung sozialen Handelns (Legitimation);
- c. allokativen Ressourcen;
- d. autoritativen Ressourcen.

Zunächst sind es die Regeln, die als handlungspraktisches Wissen die Subjektivität der Akteure beeinflussen. *Regeln der Sinnkonstruktion* beziehen sich auf die kognitive Ordnung sozialer Systeme. Sie sind jene „Aspekte, die mit der Interpretation der Welt als Grundlage von Handeln zusammenhängen.“ (ORTMANN 1995: 55) Sie sind Stereotypen, die dazu dienen, in den Äußerungen und Handlungen der Akteure Sinn zu erkennen. ORTMANN bzw. WALGENBACH nennen als Beispiele für solche Deutungsschemata: Symbole, Mythen, Weltbilder, sinnlich-ästhetische Aspekte wie beispielsweise Architektur oder Attraktivität von Handlungen und Handlungsgegenständen.

²⁷¹ „Macht, im weiteren oder engeren Sinne, bezieht sich auf *Fähigkeiten*. Anders als die Kommunikation von Sinn existiert Macht nicht nur dann, wenn sie ‚ausgeübt‘ wird, auch wenn es am Ende kein anderes Kriterium gibt, durch das man zeigen kann, welche Macht Handelnde besitzen. Das ist wichtig, weil wir davon sprechen können, daß Macht für einen künftigen Gebrauch ‚aufgespeichert‘ wird“ (GIDDENS in ORTMANN 1992a: 220).

Die *Regeln der Sanktionierung sozialen Handelns* dagegen beziehen sich auf die normative Ordnung (Legitimation). Sie umschreiben Rechte und Verpflichtungen, ohne dabei im klassischen Sinne die formalen Regeln der Organisation im Blick zu haben.

Regeln sollten als mehr oder weniger lose organisierte Regelkomplexe begriffen werden. Formalisierte Regeln [...] sind gemäß der Theorie der Strukturierung keine Regeln sondern ‚codified interpretations of rules‘. (WALGENBACH 2002: 361)

Diese Interpretation von Regeln scheint uns insbesondere in Verbindung mit CROZIER/FRIEDBERG wichtig zu sein. Denn auch im Rahmen der strategischen Analyse geht es um die tatsächlich handlungsrelevanten Regeln und Strukturen. Wir erinnern in diesem Zusammenhang insbesondere an die Interpretation von Kultur als kollektiver Fähigkeit und Grundlage kollektiven Lernens, da auch GIDDENS zu dem Schluss kommt, dass kognitive und normative Ordnung gemeinsam die Organisationskultur bilden.

Die *Ressourcen* stellen die Grundlage für das Handlungsvermögen der Akteure. „Regeln sollten auch nicht ohne Bezug auf Ressourcen gefasst werden, denn erst dann drücken Strukturmomente Formen der Herrschaft und Macht aus“ (WALGENBACH 2002: 361). Mit *allokativen* Ressourcen sind die Fähigkeiten gemeint, materielle Aspekte kontrollieren zu können. „Allokative Ressourcen leiten sich aus der Herrschaft des Menschen über die Natur her“ (WALGENBACH 2002: 362). Dies sind insbesondere die Herrschaft über Objekte, Güter, Produktionsmittel und Geld. *Autoritativen* Ressourcen sind Ausdruck des Vermögens, Herrschaft über Akteure zu mobilisieren. Dies können „Mittel der Organisation von Raum und Zeit sowie der Koordination vieler Menschen und der Verteilung ihrer Lebenschancen“ (ORTMANN 1995: 56) sein. Nach GIDDENS fließen sowohl die Kontrolle allokativer als auch autoritativer Ressourcen in der Strukturdimension der Herrschaft zusammen.

ORTMANN greift dies auf, geht aber noch einen Schritt weiter. Seines Erachtens drücken sich Macht und Herrschaft keineswegs nur in der Kontrolle von Ressourcen aus, sondern auch in der kognitiven und normativen Ordnung. In der Auffassung von ORTMANN werden daher alle vier Dimensionen als Aspekte von Herrschaft und Macht zusammengefasst (vgl. Tabelle 28). Auf CROZIER/FRIEDBERG bezogen bedeutet dies eine Ergänzung der Machtquellen von Information und Wissen um die Aspekte der Machtbasierung der Ressourcenverteilung. Als Beispiel führt ORTMANN an:

Wenn es im Falle beispielsweise eines Streiks um den Bestand der Organisation geht, geht es eben letztlich sehr handfest um materielle Aspekte: um Geld, sei es in Form von Lohn oder Erträgen und Gewinnen, um die materielle Verrichtung von Arbeit, um die Produktivität von Maschinen und Arbeit etc. (ORTMANN 1995: 56)

Was im Spielbegriff von CROZIER/FRIEDBERG bereits oben diskutiert wurde (vgl. Kapitel 3.4.3), sieht ORTMANN im Konzept der Dualität von Struktur von GIDDENS präzisiert, demzufolge Struktur zugleich Medium und Produkt des Handelns ist. Struktur bedeutet einerseits, dass sich Akteure in Organisationen auf ein von allen geteiltes Organisationsvokabular, auf Handlungsprogramme sowie auf spezifische Formen der Arbeitsorganisation beziehen. Erst durch diesen Bezug können sich gemeinsame, re-

gelmäßige und stabile soziale Praktiken herausbilden. Andererseits werden – wie bei CROZIER/FRIEDBERG – diese Strukturen als das Ergebnis von Handlungen verstanden. Regeln existieren nur durch die Handlungen der Akteure. Das rekursive Verhältnis von Struktur und Handlung lässt sie wie folgt bildlich darstellen:

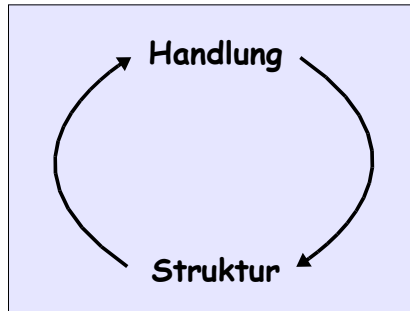


Abbildung 27: Verhältnis von Struktur und Handlung bei GIDDENS (vgl. NEUBERGER 1995: 291)

Wenn hier die Dynamik zwischen Handeln und Struktur beschrieben wird, darf allerdings u.E. der Hinweis darauf nicht fehlen, dass GIDDENS damit nicht unterstellt, Akteure würden Strukturen produzieren. Die Rolle der Akteure ist eine wichtige, aber keine allumfassende, sie sind, „wie das Problem der nicht intendierten Handlungsfolgen deutlich macht, mit der Kontrolle weit in Raum und Zeit ausgreifender Strukturen überfordert. [...] Sie] leisten ‚nur‘ einen wichtigen Beitrag zu deren Reproduktion, indem sie rekursiv ‚immer wieder neu schaffen, was in der Kontinuität von Praxis bereits existiert‘“ (KRAFFT/ULRICH 1997: 118; Hervorhebung eines GIDDENS-Zitats von S.K.). In diesem Sinne ist es zwar unmöglich, sich beim Handeln *nicht* rekursiv auf soziale Strukturen zu beziehen, was aber nicht ausschließt, dass durch diesen Rekurs Modifikationen eingeführt werden (vgl. ORTMANN 1997: 27).

Die Rekursivität des Handelns erläutert ORTMANN an einem zu unserem Thema passenden Beispiel:

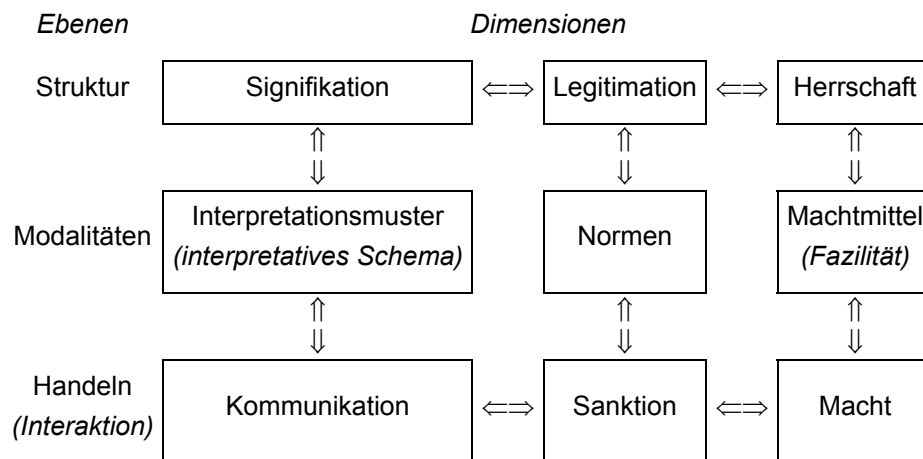
So existiert die organisationale Norm ‚Fehler werden nicht gemacht‘ in einer Personalabteilung in einer Versicherung [...] nur dadurch, daß die Handelnden sich an ihr orientieren, und sie orientieren sich an ihr, weil sie als Norm existiert. (ORTMANN 1995: 57)

In diesem Sinne ist Struktur eine „virtual order“ (GIDDENS in ORTMANN 1995: 57), die sowohl einschränkende, stabilisierende als auch ermöglichende Aspekte beinhaltet²⁷². Mit anderen Worten: „Strukturen werden nur im Handeln aktualisiert, außerhalb des Handelns kommt ihnen eine bloße virtuelle Existenz zu“ (ORTMANN 1995: 58).

²⁷² Wobei ORTMANN zu Recht darauf hinweist, dass dieser Aspekt auch von CROZIER/FRIEDBERG berücksichtigt wurde.

Die Vermittlung zwischen der Ebene der Handlung und der Ebene der Struktur findet nach GIDDENS' Modell auf der Ebene der Modalitäten statt. Die drei Ebenen im Folgenden auf einen Blick²⁷³:

Tabelle 27: Dualität von Struktur nach GIDDENS (vgl. ORTMANN 1995: 58)



Die Dimensionen der Signifikation, der Legitimation und der Herrschaft sowie die Ebenen von Handlung und Struktur sind nur analytisch zu trennen. Das Zusammenwirken der Ebenen kann am Beispiel des uns mit CROZIER/FRIEDBERG besonders interessierenden Aspektes der Macht folgendermaßen verdeutlicht werden:

Betrachtet man Handeln unter dem Aspekt der Machtausübung, so gilt, daß Herrschaftsstrukturen, verstanden als allokativen und autoritativen Ressourcen, reproduziert werden, indem sich die Handelnden auf Machtmittel beziehen, die wiederum der Herrschaftsstruktur entlehnt sind. (ORTMANN 1995: 58)

Wiederum in Ergänzung zu und Übereinstimmung mit CROZIER/FRIEDBERG setzt GIDDENS materielle Objekte nicht mit Machtmitteln gleich. Macht ist keine Eigenschaft materieller Objekte. Sie werden erst dann zu Machtmitteln, wenn sie in der Interaktion der Akteure als solches eingesetzt werden. Auch CROZIER/FRIEDBERG wiesen auf den entscheidenden Aspekt hin, dass Macht in jeweils konkreten Beziehungen, in jeweils konkreten Handlungssystemen existieren kann, aber auch davon abhängt, ob die Akteure die Gelegenheit erkennen sowie die Fähigkeit und den Willen zur Ergreifung dieser Gelegenheit haben, und ob die von ihnen beherrschte Unsicherheitszone für die übrigen Akteure von Bedeutung ist.

Ergänzungsbedarf sieht ORTMANN bei dem Ansatz von GIDDENS darin, dass nicht deutlich genug hervorgehoben wird, dass die Modalitäten nicht rigoros einer der Strukturdimensionen zugeordnet werden sollten. Dazu hat ORTMANN ein überarbeitetes und ergänztes Modell, in welchem Macht und Herrschaft als analytische Leitdimension dienen und in dem die Dimensionen mikropolitischen Handelns ergänzt wurden.

²⁷³ ORTMANN hat einige Begriffe modifiziert, weshalb wir in Klammern zum Vergleich die ursprünglich von GIDDENS verwendeten Begriffe ergänzt haben (vgl. GIDDENS 1992: 81).

Tabelle 28: Dualität von Struktur und mikropolitischen Analyse (vgl. ORTMANN 1995: 60)

ANALYTISCHE LEITDIMENSION (STRUKTUREBENE): Herrschaft				
Strukturdimension	Signifikation	Legitimation	Herrschaft	
Arten von Regeln und Ressourcen	Regeln der Konstitution von Sinn	Regeln der Sanktionierung von Handeln	Autoritativ-administrative Ressourcen	Allokative Ressourcen
	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓
Modalitäten	Interpretations-schemata	Normen	Autoritativ-administrative Machtmittel	Ökonomische u. technische Machtmittel
Beispiele für Modalitäten	Wahrnehmungsmuster Organisationsvokabular Leitbilder	rechtliche Normen organisationale Regeln	Arbeitsorganisation Verwaltungsapparat Planungsinstrumente	Geldmittel Investitionsbudgets Rohstoffe Technik
	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓
Dimension mikropolitischen Handelns	Kommunikatives Handeln	Sanktionierendes Handeln	Autoritativ-administratives Handeln	Wirtschaftliches und technisches Handeln
Alle Kombinationen möglich	↕ ↕			
Machtquellen nach CROZIER/FRIEDBERG	Expertenwissen	Beziehungen zur Umwelt	Kommunikation und Informationsflüsse	Benutzung organisatorischer Regeln
Macht/Mikropolitik (HANDLUNGSEBENE) ANALYTISCHE LEITDIMENSION				

Damit steht uns zunächst einmal ein Instrument zur Beschreibung und Analyse mikropolitischen Prozesse in Organisationen zur Verfügung. Wir können damit beschreiben, auf welche Modalitäten sich ein mikropolitisch Handeln bezieht und aus der Durchsetzung von Interessen die reale Machtstruktur einer Organisation rekonstruieren. Aus der Analyse von kognitiver und normativer Ordnung und der Ressourcenverteilung sowie dem beobachteten Bezug von Akteuren auf sie lassen sich die Logiken der Handlungen rekonstruieren. (ORTMANN 1995: 59)

Dieser Anspruch entspricht also durchaus dem von CROZIER/FRIEDBERG. Aus diesem Grund haben wir das Modell von ORTMANN unsererseits ergänzt um die Machtquellen nach CROZIER/FRIEDBERG (in Tabelle 28 durch grauen Hintergrund hervorgehoben). Diese Ergänzung soll insbesondere verdeutlichen, dass sich die Ansätze von CROZIER/FRIEDBERG und ORTMANN widerspruchsfrei zueinander verhalten und sich in den Möglichkeiten der Analyse von organisationalen Prozessen ergänzen.

3.5.2.2 *Operationalisierung für empirische Untersuchungen von Organisationen*

Neu und sinnvoll erscheint der Versuch, die bei CROZIER/FRIEDBERG etwas unklar bleibende Operationalisierung der Spiele in Organisationen zu konkretisieren. Der Gewinn für unsere Untersuchung liegt in erster Linie in der Konkretisierung der Möglichkeiten, Strukturen in Organisationen im Sinne einer mikropolitischen Perspektive zu operationalisieren. Kontingenz sei – daran erinnert ORTMANN – das Schlüsselwort für die einschränkende und gleichzeitig ermöglichende Qualität von Struktur und dem Oszillieren des organisationalen Handelns der Akteure zwischen Autonomie und Abhängigkeit²⁷⁴. ORTMANN verdeutlicht dabei die unterschiedlichen Perspektiven, aus denen Kontingenz betrachtet werden kann, und befindet sich damit in Übereinstimmung mit CROZIER/FRIEDBERG:

- Die Perspektive des nicht involvierten Beobachters verdeutlicht „die prinzipielle Offenheit organisationaler Prozesse“ (ORTMANN 1995: 61).
- Der Akteur (Ego) erkennt Kontingenz als durch andere kontrollierte Ungewissheitszonen, weshalb er danach strebt, die Ungewissheit zu verringern, und sei es durch die Verringerung der Autonomie der Gegenspieler.
- Für den Gegenspieler hat Kontingenz dann den Charakter begrenzter Autonomie und der Freiheit, anders zu handeln als von Ego erwartet.

Entscheidungen finden also im Kontext kontingenter Handlungsprozesse statt und sind ihrerseits kontingent. In diesem Sinne sind Entscheidungen dann rational, wenn sie die Irrationalität einbeziehen.

Der Zweck von Entscheidungen ist es nämlich, Handlungen zu initiieren. Mikropolitisch Agieren und die Einbeziehung mikropolitischer Konstellationen in das Entscheidungskalkül sind daher vernünftig. (ORTMANN 1995: 62)

Ziel der Entscheidungsprozesse ist es, Kontingenz zu schließen, d.h. in Eindeutigkeit umzuwandeln. Auch hier stellt ORTMANN in Übereinstimmung mit CROZIER/FRIEDBERG fest, dass dieser Prozess des Schließens auf keine determinierte Lösung eines One-best-way zurückgreifen kann, sondern dass sich gerade hier entscheidend auswirkt, wie die Akteure ihre ungleichen Chancen ausnutzen. Nach CROZIER/FRIEDBERG findet diese Entscheidung im Spannungsfeld zwischen Autonomie und strukturellem Zwang statt.

Beeinflusst durch GIDDENS' Annahme von der Dualität der Struktur und der Dialektik von Kontrolle präzisiert ORTMANN an dieser Stelle die einschränkende Wirkung der Strukturen durch den Begriff des „Entscheidungskorridors“ (ORTMANN 1995: 62f²⁷⁵).

²⁷⁴ Auf die Bedeutung dieses Schlüsselwortes im Zusammenhang mit den Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG haben wir oben hingewiesen (vgl. Kapitel 3.4).

²⁷⁵ Ausführlicher ORTMANN u.A. 1990: 65ff. Bedeutsam ist die folgende Einschätzung in Zusammenhang mit der Einführung des Begriffs des Entscheidungskorridors: „Indeterminiertheit, Kontingenz, mikropolitische Spielräume,

Dieser Begriff findet seine Bedeutung neben den Konzepten von Struktur und Hierarchie und weist auf die internen und externen Barrieren hin, von denen Entscheidungswege in Organisationen beeinflusst werden. Dies können beispielsweise sein: staatliche Politik, ökonomische, juristische oder informelle Strukturen²⁷⁶, Organisationskultur, frühere Entscheidungen oder die jeweils spezifische Dynamik mikropolitischen Prozesse insbesondere dann, wenn sie einmal ausgehandelt wurden und die Kosten eines erneuten Aushandlungsprozesses gescheut werden (vgl. ORTMANN u.A. 1990: 66f; 1995:62f).

Im Sinne der Modalitäten GIDDENS' entsteht insbesondere aus der subjektiven Wahrnehmung und der Sinngebung durch die Akteure eine nötigende Wirkung²⁷⁷. „Im Korridor wird es enger, wenn man ihn mit Tunnelblicken durchmißt“ (ORTMANN u.A. 1990: 66). Auch Entscheidungskorridore sind in diesem Sinne das Ergebnis organisationalen Handelns. Was also in der einen Organisation bei der Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems möglich erscheint, kann in einer anderen Einrichtung unter äußerlich ähnliche Bedingungen durch die unterschiedliche Sinnzuschreibung der Akteure als unmöglich empfunden werden.

Der Unterschied zu einfachen deterministischen Aussagen besteht insbesondere darin zu erkennen, dass die Barrieren, die den Entscheidungskorridor bedingen, sozial konstruiert und damit kontingent sind. Insbesondere im Zusammenhang mit der Untersuchung von Implementationsprozessen, die ja immer Entscheidungsprozesse sind, liegt ein wichtiger Hinweis in der Erkenntnis, dass der Weg, dem die Akteure in der Organisation im Verlaufe von Entscheidungsprozessen folgen können, alleine schon durch die ausgehandelten mikropolitischen Prozesse immer mehr zugestellt wird. Denn aus mikropolitischer Sicht lässt sich feststellen: „Lösungen tun sich in dem Maße schwer, wie sie bestehende Ressourcen- und Machtverteilungen tangieren“ (ORTMANN u.A. 1990: 67).

Aber diese Verengung des Horizontes wird nicht einfach durch Machtstrukturen, normative und kognitive Ordnungen determiniert, sondern die Barrieren des Korridors müssen als Präjudizierung wahrgenommen, interpretiert und als Handlungsvorgabe akzeptiert und praktiziert, d.h. sozial konstruiert werden. (ORTMANN 1995: 63; Hervorhebung im Original)

Freiheit der Akteure: solchen Schlagworten, die ihr Recht in Zeiten grassierender Determinismen aller Schattierungen allemal hatten, müssen heute schon wieder energische Korrekture an die Seite gestellt werden.“ (ORTMANN u.A.1990: 65)

Zum einen verdeutlichen die Autoren hier den von CROZIER/FRIEDBERG stets betonten Aspekt des Zusammentreffens von Autonomie *und* Zwang. Zum andere finden wir in dieser Aussage eine Diskussion wieder, die auch auf aktuelle Polarisierungen insbesondere in der Managementtheorie bezogen werden kann und sich beispielsweise in den kritischen Auseinandersetzungen STEFAN KÜHLS mit den jeweils aktuellen Dogmen der Organisations- und Managementtheorie wiederfindet (vgl. STEPHAN KÜHL 1995; 2001).

²⁷⁶ Im Sinne von „Verstetigungen und Verfestigungen, die zu Strukturen geronnen sind“ (ORTMANN 1995: 66).

²⁷⁷ „Eine Rose ist eine Rose. Zur Ressource wird sie erst gemacht von Verliebten, Bräutigamen und anderen Rosenkavalieren, von Rosenzüchtern, Parfümerien. [...] Dann zerlegt sich uns – zerlegen wir – die Rosenwelt in Mittel und Zweck, Produktion und Konsumtion, ‚input‘ und ‚output‘, Produkt und Abfall, Kosten und Leistung, private und soziale Kosten.“ (ORTMANN 1997: 30)

An dieser Stelle fügt Ortmann einen weiteren, für die Betrachtung von Implementationsprozessen wichtigen Punkt ein: den unvermeidlichen, da strukturell bedingten, Konflikt zwischen Routine und Innovation²⁷⁸. Die zu erwartenden Probleme entstehen durch die unterschiedlichen Logiken der Innovations- und der Routinespiele. Weiter oben haben wir mit CROZIER/FRIEDBERG und ORTMANN bereits die unterschiedlichen Logiken der beteiligten Akteure und Akteursgruppen angesprochen (Kapitel 3.4.6). Hier wird nun deutlich, dass auch die daraus entstehenden Spiele unterschiedlichen Logiken – oder mit CROZIER/FRIEDBERG: regelnden *circuli vitiosi* – folgen und folgen müssen: *Routinespiele* sorgen für die notwendige Stabilität, indem sie die notwendigen alltäglichen Routinetätigkeiten aufrechterhalten (Abrechnungen, Produktionssteuerung etc.). *Innovationsspiele* dagegen sind notwendig für Flexibilisierung der Organisation, sie zielen ab auf die Veränderung der Routinespiele und eignen sich damit für die Hochglanzbroschüre jedes Organisationsberaters. Erst auf den zweiten Blick wird deutlich, dass sich mit dem Eingriff in bestehende Spielstrukturen auch die Ungewissheitszonen und Gewinnchancen der Akteure verändern. Auch dies wurde ja bereits bei CROZIER/FRIEDBERG aufgegriffen. Bereichernd ist aber die folgende, modellhafte und bewusst idealtypische Übertragung dieser Erkenntnis auf die unterschiedlichen Ebenen innerhalb der Organisation.

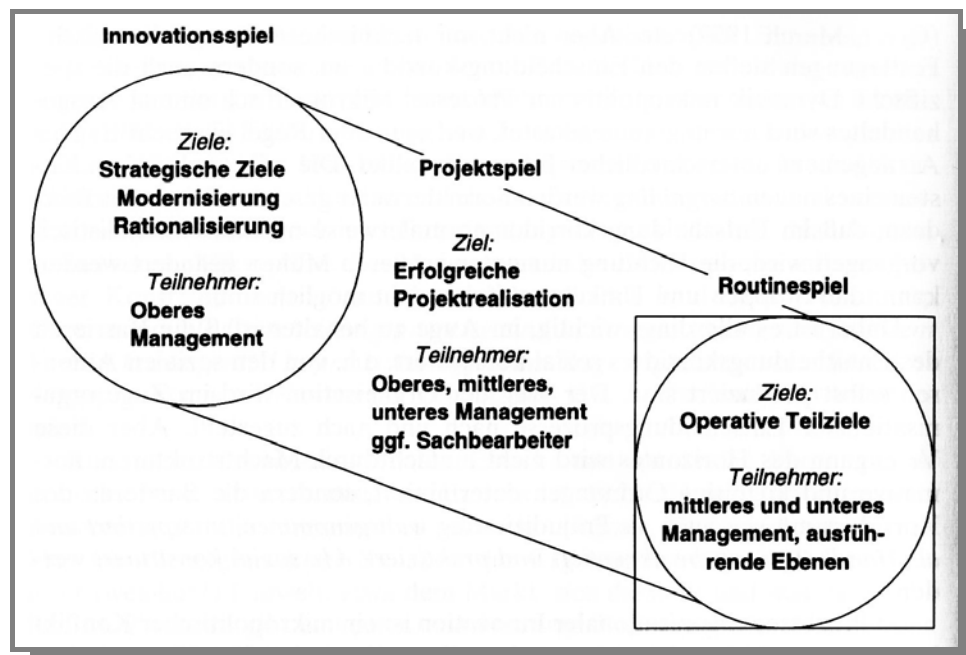


Abbildung 28: Routine-, Innovations- und Projektspiel (vgl. ORTMANN 1995: 64)

Insbesondere vor dem Hintergrund unserer eigenen Erfahrungen mit Implementationsprozessen sehen wir in diesem Modell in erster Linie eine gelungene grafische Darstellung möglicher Spiele in Organisationen. Der Logik einer Zuordnung der Spiele zu

²⁷⁸ Auch hier präzisiert ORTMANN Beobachtungen, die CROZIER/FRIEDBERG unter dem Gesichtspunkt von Intervention und Wandel beschrieben haben (vgl. die Kapitel 3.4.7; 3.4.7.2).

Hierarchieebenen können wir nur insofern folgen, als sie bestimmte Rollenzuschreibungen des von uns untersuchten Qualitätsmanagement-Systems (DIN EN ISO 9001: 2000) widerspiegeln²⁷⁹. In der Praxis lassen sich zwar diese Spiele wiederfinden, die Teilnehmer der Spiele finden sich aber durchaus hierarchieübergreifend zusammen. Nachvollziehbar erscheint uns dagegen die prinzipielle Logik der Spiele und hier insbesondere die Beobachtung, dass die Vertreter der Projektspiele – in unserem Fall also der Mitarbeiter, die die Einführung des Qualitätsmanagement-Systems durchsetzen sollen – Gefahr laufen, sich zwischen die Stühle zu setzen und in einen „*double bind*“ (ORTMANN 1995: 65) organisationaler Anforderungen geraten können.

Auf den in Kapitel 1.2.2 geschilderten Modernisierungsdruck lässt sich folgende – in Hinsicht auf die innere Logik der Routinespiele paradox anmutende – Erkenntnis anwenden:

Ein Bestand an Qualifikationen, Regeln und Verfahrensanweisungen, wie er im Routinespiel unbedingt gebraucht wird, läßt sich kaum noch aufbauen oder nur noch wenige Jahre nutzen, bis er durch das nächste Innovationsspiel schon wieder in Bewegung gerät. (ORTMANN u.A. 1990: 59)

Der Modernisierungsdruck gerät in dieser Hinsicht zur Innovationsbremse.

In dem Sinne, dass diese Spiele immer auch Machtspiele sind liegt es auf der Hand, dass die Akteure um ihre Autonomie kämpfen und versuchen, die Kontrolle über die alten und neuen Routinespiele zu erlangen. „Innovationsspiele sind daher die Arena, in der um Prozessbeherrschung gerungen wird“ (ORTMANN 1995: 66). Finden solche Prozesse im Zusammenhang mit einem ausgeprägten, z.B. ökonomischen Druck statt, wachsen der Einigungsdruck und die Bereitschaft zu mikropolitischen Aushandlungsprozessen, die dann zu akzeptablen Lösungen führen (ORTMANN 1995: 68).

Die Frage nach Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen für das Management beantwortet ORTMANN in Übereinstimmung mit CROZIER/FRIEDBERG mit der Praxisrelevanz des erhöhten Reflexionspotentials für die Akteure:

Innovationsmanagement ohne entsprechende mikropolitische Analysen, ohne Orte für die Kommunikation legitimer mikropolitischer Interessen, ohne Partizipation der Betroffenen, ohne organisatorische Fundierung und Flankierung, ohne Blick auf mögliche strukturelle *double binds* stellt sich selbst die Fallen, in die es dann stolpert. (ORTMANN 1995: 69)

Konkret kann dies bedeuten²⁸⁰:

- Bei der Planung und Umsetzung von Strategien muss z.B. auch berücksichtigt werden, welche Besitzstände und Trümpfe verändert werden. Zudem müssen die tatsächlich vorhandenen Fähigkeiten (*corporate capability*) berücksichtigt werden (ORTMANN 1995: 71).

²⁷⁹ Auch ORTMANN weist darauf hin, dass es sich bei dieser Zuordnung zu Hierarchieebenen um eine grobe Vereinfachung handelt (1995: 64).

²⁸⁰ ORTMANN erläutert die mögliche oder bereits erprobte Umsetzung dieser Ideen anhand einiger Modelle des Human Resource Management, des Lean Management und des Management von Netzwerken (1995: 73ff).

- Dies gilt auch für intra- oder interorganisationale Kommunikationsprozesse. Hier geht es in diesem Sinne ebenfalls weniger um Probleme von Information und Akzeptanz sondern um Fragen der Macht und der Trägheit von Strukturen (ORTMANN 1995: 73).

Eine weitere Konkretisierung von ORTMANN besteht – nebenbei bemerkt – darin zu verdeutlichen, dass ja nicht nur die Spiele bezogen auf die Gewinnchancen der einzelnen Akteure vernünftig sein müssen, sondern es zum Funktionieren der Organisation auch gehört, dass die Gesamtheit der Spiele passend ineinander greift. In diesem Sinne sind Organisationen ja gerade „soziale Systeme, die sich als Reihe aneinander gegliederter (Macht-) Spiele beschreiben lassen, die rekursiv stabilisiert werden (können)“ (ORTMANN 1995: 61).

3.5.3 Konsequenzen für die Untersuchung von Implementationsprozessen

Die Kritik an mikropolitischen Ansätzen macht u.E. vor allem folgendes deutlich:

- Es gilt, das Missverständnis zu vermeiden, dass die hier zugrunde liegenden mikropolitischen Überlegungen ein *umfassender* Erklärungsansatz sein könnten. Diesen Anspruch formulieren weder CROZIER/FRIEDBERG noch tut dies ORTMANN in seinen Betrachtungen zu mikropolitischen Phänomenen. Beide formulieren die Grenzen und die Unvollständigkeit einer solchen Fokussierung. Am deutlichsten tut dies ORTMANN mit der Feststellung, dass nichts auf Mikropolitik reduzierbar sei, aber alles einen mikropolitischen Aspekt hat. Wir betrachten in der hier gewählten Perspektive also immer einen Ausschnitt – allerdings einen wichtigen und oft vernachlässigten.
- Damit wird der von TÜRK vorgebrachten Kritik widersprochen, dass mittlerweile zu viel an Nicht-Rationalität und Mikropolitik in die Organisationstheorie Einzug genommen habe und das eigentlich Organisationale nicht mehr sichtbar sei. Unseres Erachtens dient die Auseinandersetzung mit mikropolitischen Aspekten ja gerade dazu, Zusammenhänge zu verstehen und dem Organisationalen zu seinem Recht zu verhelfen. Rational wird die Organisationsanalyse erst dann, wenn sie das scheinbar Irrationale einbezieht. Die Grundannahme dieser Untersuchung ist ja gerade, dass die Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen ohne die Berücksichtigung mikropolitischer Aspekte zum Scheitern verurteilt ist, jedenfalls dann, wenn das Qualitätsmanagement-System mehr bewirken soll als eine bloße Legitimation nach außen. Auch wenn es das Ziel von Entscheidungen ist, Kontingenz zu schließen, kann an diesen Prozess nicht die Erwartung von deterministischen Lösungen geknüpft werden.

- Deutlicher als bei CROZIER/FRIEDBERG wird bei ORTMANN herausgestellt, dass Macht sich auch in Strukturen manifestieren kann. Diese Feststellung ist wichtig, da Qualitätsmanagement-Systeme strukturelle Veränderungen festzuschreiben und als Handlungskorridore durch Ermöglichung und Einschränkung regulierend auf die Handlungen der Akteure einwirken sollen. Bezogen auf den Handlungskorridor gibt es zwei analytisch wichtige Erkenntnisse.

Erstens: Die Dimensionen des Tunnels werden mitbestimmt von der Sinnggebung durch die Akteure. Der Startschuss zur Einführung eines Qualitätsmanagement-System kann bei gleichen Voraussetzungen als Ermöglichung oder als Einschränkung gesehen werden, bevor der erste ‚Spatenstich‘ erfolgt. Dies wird vermutlich Folgen für den Verlauf der Implementation haben.

Zweitens: In diesem Zusammenhang relevant ist aber auch die von ORTMANN vorgeschlagene Berücksichtigung des Spannungsfeldes zwischen der Strukturebene (Herrschaft) und der mikropolitisch geprägten Handlungsebene (Macht). Erst die Einbeziehung der autoritativen-administrativen und allokativen Ressourcen als Herrschaftsstrukturen ermöglichen – über eine Betrachtung des Problems von Autonomie und Handlungsfreiheit hinaus – eine vollständige Analyse. Die in Tabelle 28 zusammengefassten Spannungsfelder der rekursiven Bedingtheit von Struktur und Handlung sind damit ein wichtiges Instrument mikropolitischer Analyse.

- Das beschriebene Verhältnis von Innovations- und Routinespielen bedarf der Berücksichtigung bei Implementationsprozessen. Innovationsspiele müssen auf Stabilität und damit auf Routinespiele zurückgreifen können. Eine Projektleitung, die mit der Einführung eines Qualitätsmanagement-System betreut ist, tut in diesem Sinne gut daran, die Basis der Implementation nicht im Ideal einer Tabula rasa zu sehen, in der alle denkbaren Möglichkeiten offen stehen, sondern eine Arena zu schaffen, die eine Vermittlung zwischen beiden Aspekten ermöglicht.

3.6 Anwendung des mikropolitischen Ansatzes in der Sozialforschung: Beispiele

Mikropolitische Ansätze als Grundlage von Sozial- und Organisationsforschung, aber auch von Managementmodellen finden sich auf breiter Ebene (vgl. Kapitel 3.3.1). Die Bandbreite reicht von grundlegenden soziologischen Überlegungen wie denen von CROZIER/FRIEDBERG bis hin zur Adaption in Modellen modernen Managements wie im Fall des Entwicklungsorientierten Management von KLIMECKI/PROBST/EBERL. Beachtung haben mikropolitische Ansätze auch in wirtschaftswissenschaftlicher Literatur gefunden, hier naturgemäß besonders im Bereich der Personalwirtschaft²⁸¹. Wir haben den Eindruck gewonnen, dass Ansätze mikropolitischer Analyse besonders dann Interesse finden, wenn es darum geht, nicht nur idealtypische Strukturen zu beschreiben, sondern sich zur Untersuchung konkreter Zusammenhänge in die ‚Höhle des Löwen‘, d.i. das alltägliche Zusammenwirken der Akteure einer Organisation zu begeben. Auch wir haben deshalb diesen Fokus gewählt.

Zum Abschluss unserer theoretischen Überlegungen und als Überleitung zu unserer Fragestellung fassen wir einige Ergebnisse zusammen, die im Rahmen mikropolitischer Untersuchungen formuliert wurden. Die Auswahl soll insbesondere die Bandbreite der Forschungsgegenstände und der Ergebnisse, zugleich aber auch die Praxisrelevanz dieser Untersuchungen aufzeigen. Unser Ziel ist daher nicht eine vollständige Übersicht der betreffenden Untersuchungen. Wir werden uns auf eine kleine Auswahl von Aspekten und Ergebnissen beschränken, die entweder die Bandbreite der mikropolitischen Analysemöglichkeiten dokumentieren oder in besonderem Maße für unsere eigene Untersuchung anschlussfähig sind.

3.6.1 Informatisierung und Macht

Eine der aus unserer Sicht relevantesten Untersuchungen ist die von ORTMANN u.A. aus dem Jahr 1990, nicht so sehr wegen ihrer Thematik, der Einführung von Computersystemen in Organisationen²⁸², sondern wegen der auch heute noch gültigen Aussagen über Interventionen und deren mikropolitischen Auswirkungen auf und in Organisationen. Die Verknüpfung des Machtverständnisses von CROZIER/FRIEDBERG mit den Überlegungen von GIDDENS zu Handlung und Struktur haben wir bereits dargelegt (vgl. Kapi-

²⁸¹ Siehe z.B. BONE-WINKEL 1997, NIENHÜSER 1998, FELSCH 1999; zum Personalwesen aus der Sicht eines Psychologen und Betriebswirtes NEUBERGER 1995.

²⁸² Aus heutiger Sicht, in der computergestützte Systeme Alltag geworden sind und auf jedem Bürotisch ein PC steht, wirken sowohl die Erwartungen an Steuerung und Kontrolle durch EDV gestützte Systeme als auch die Befürchtungen fast befremdlich. Gerade hierin zeigen sich einerseits die Kontingenz und andererseits die Gebundenheit solcher Entwicklungen an jeweils konkrete, auch zeitliche Zusammenhänge. Umso mehr wird deutlich, dass bei der Implementation von neuen Instrumenten sich weniger die Frage nach dem Instrument selbst, als vielmehr nach den Umständen seiner Einführung stellt – was ja eine unserer Grundannahmen ist. In dieser Erkenntnis liegt die Stärke der Untersuchung von ORTMANN u.A..

tel 3.5.2). Hier daher eine Reihe weiterer Aspekte, die diese Untersuchung kennzeichnen:

Gegenstand der vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten Untersuchung war die Frage, welche Auswirkungen die Einführung computergestützter Informations- und Planungssysteme auf betriebliche Machtstrukturen hat. Das erste Verdienst dieser Untersuchung liegt im Verzicht auf eine wie auch immer geartete Analyse nach Effizienz- und Effektivitätskriterien und in der Wahl einer machtpolitischen Organisationsanalyse, wenngleich die Autoren warnen: Den Stellenwert von Macht sowie Politik in Organisationen „halten wir [...] für ebenso groß wie (immer noch) unterschätzt [...] Aber wir beanspruchen damit kein Erklärungsmonopol.“ (ORTMANN u.A. 1990: 5)

Ein wichtiges Detail sehen wir in der Charakterisierung des Entscheidungsverhaltens in Organisationen als Bricolage, als Bastelei. Die Autoren greifen zunächst die Mülleimermetapher von COHEN/MARCH/OLSEN auf, nach der Probleme und Problemlösungen in Entscheidungssituationen von den beteiligten Akteuren recht wahllos in ‚Mülleimer‘ (garbage can) geworfen. Die Art und die Zahl der Mülleimer sowie die Art des ‚Mülls‘ spielt eine Rolle dafür, was letztlich im Mülleimer landet. In diesem Bild ähnelt Entscheiden einem Stochern im Müll in der Hoffnung, zusammenpassende Probleme und Problemlösungen zu finden und hat wenig zu tun mit der Vorstellung von Entscheidungsfindung nach sachlichen Gesichtspunkten. ORTMANN u.A. modifizieren die Metapher um einen wichtigen Gedanken. Denn: „Das ist natürlich eine Überzeichnung. Wir werden aber sehen, daß reale Entscheidungsprozesse mehr Ähnlichkeit damit als mit der ehrwürdigen Ordnung der Entscheidungslogik haben.“ (ORTMANN u.A. 1990: 373)

Kritisch sehen die Autoren vor allem die Beliebigkeit des Garbage-can-Modells und erweitern es um die Metapher der Bricolage von LEVI-STRAUSS, auch wenn dieser sie ursprünglich in einem anderen Zusammenhang verwendet hat.

Der Bastler ist in der Lage, eine große Anzahl verschiedenartigster Arbeiten auszuführen; doch im Unterschied zum Ingenieur macht er seine Arbeiten nicht davon abhängig, ob ihm die Rohstoffe oder Werkzeuge erreichbar sind, die je nach Projekt geplant und beschafft werden müßten: die Welt seiner Mittel ist begrenzt, und die Regel seines Spiels besteht immer darin, jederzeit mit dem, was ihm zur Hand ist, auszukommen, d.h. mit einer stets begrenzten Auswahl an Werkzeugen und Materialien, die überdies noch heterogen sind, weil ihre Zusammensetzung in keinem Zusammenhang zu dem augenblicklichen Projekt steht, wie überhaupt zu keinem besonderen Projekt, sondern das zufällige Ergebnis aller sich bietenden Gelegenheiten ist, den Vorrat zu erneuern oder zu bereichern oder ihn mit den Überbleibseln von früheren Konstruktionen oder Destruktionen zu versorgen. (LEVI-STRAUSS in ORTMANN u.A. 1990: 391)

Hier wird der Ingenieur vom Bastler abgesetzt, indem unterstellt wird, dass er in der Wahl seiner Mittel nicht im gleichen Umfang eingeschränkt sei wie der Bastler, wenn auch die Grenzen hier fließend seien. Einen wichtigen Eingriff in dieses von LEVI-STRAUSS entworfene Bild nehmen ORTMANN u.A. vor, indem sie den Manager mit in dieses Bild einschließen und dem Bastler zugesellen. Sie erinnern an das Modell der begrenzten Rationalität von SIMON und die Kontingenz der Entscheidungssituation und kommen zu dem Schluss, dass „der Unterschied [...] indes geringfügiger [ist], als man

denken könnte“ (ORTMANN u.A. 1990: 392). In den von ORTMANN u.A. untersuchten Fällen gab es in Entscheidungssituationen zwar fast immer eine systematische Analyse. Die tatsächliche Prüfung aber umfasste meist lediglich ein bis drei alternative Möglichkeiten.

Die Suche stand klar unter dem Diktat begrenzter Zeit und Suchkosten. Und mehr als einmal stand die ‚gemeinte‘ Alternative unabhängig von der Suche praktisch fest. Ausschlaggebend war nicht Optimalität, sondern daß die Alternative ‚knock-out‘-Kriterien und andere Bedingungen zufriedenstellend erfüllte [...] – und daß sie mikropolitisch Durchsetzbar war“ (ORTMANN u.A. 1990: 393; Hervorhebung durch S.K.).

Der Vorteil der Bastel-Metapher gegenüber dem Garbage-can-Modell liegt in der geringer unterstellten Beliebigkeit der Entscheidungssituation. Denn im Bild der Bricolage gelangen die Probleme weder vollkommen beliebig in den Mülleimer, noch werden die Lösungsversuche vollkommen beliebig aus ihm herausgeholt: Das Universum der Mittel und Konzepte ist durchaus begrenzt.

Zu betonen ist, dass der Begriff der Bricolage – genauso wie der Machtbegriff bei CROZIER/FRIEDBERG und der Begriff begrenzter Rationalität bei SIMON – nicht für ein Defizit steht. Vielmehr geht es um die Beschreibung durchaus funktionaler, beobachtbarer Verhaltensweisen der Akteure in Organisationen.

Die Rationalität des Bastlers kann keiner starren Abteilungslogik folgen. Sie befragt die Welt anders. Ihre Fragen lauten: ‚Na und? Was fehlt? Was könnte passen? Was ist neu? Was ist die Botschaft? Kann ich das gebrauchen? Wie kann ich es einbauen? Bricht dann nicht die ganze Konstruktion zusammen? (ORTMANN u.A. 1990: 394)

Wenn zum Basteln Geduld, Versuch und Irrtum, aber auch Pragmatismus und implizites Wissen gehört, dann sind das wichtige Faktoren von Entscheidungen, auch wenn der Mythos vom sachlich und rational entscheidenden Manager ein anderes Bild glauben machen will (vgl. ORTMANN u.A. 1990: 393f). Dieser Manager – also auch der Qualitätsmanager – ist kein einsamer Bastler, sondern in seinem Handeln eingebunden in die organisationalen Machtstrukturen. In der Organisation ist die Bricolage daher „ein Spiel mit Gegenspielern“ (ORTMANN u.A. 1990: 395).

Unter Rückgriff auf PERROW unterscheiden die Autoren des Weiteren zwischen absoluter, begrenzter und sozialer Rationalität:

- Expertenwissen entspricht insofern der *absoluten Rationalität*, als der Experte ein anstehendes Problem schneller als andere lösen kann, unbeschadet des Risikos, das Problem mitunter nicht richtig erkannt zu haben.
- *Begrenzter Rationalität* wird bescheinigt, dass sie insofern unverzichtbar ist, als sie eine Lähmung des Entscheidungsprozesses durch „endloses Kopfzerbrechen“ (ORTMANN u.A. 1990: 589) verhindert. Zudem ist sie für weitere Entscheidungen und die Interaktion mit – ebenfalls begrenzt rational – Entscheidenden in loser Kopplung anschlussfähig. „Die Welt ist so beschaffen, daß sie häufig keine exakten Lösungen *zulässt*, sondern Näherungen *erfordert*“ (ORTMANN u.A. 1990: 590). Gerade feste Koppelungen erfordern häufig zum Ausgleich „wildes

Denken“ (LEVI-STRAUSS in ORTMANN u.A 1990: 394) und insbesondere Handeln im Sinne einer sozialen Rationalität.

- *Soziale Rationalität* steht insbesondere für eine Handlungspraxis, in der „eine Rationalität der vielen statt des einzelnen“ (ORTMANN u.A. 1990: 590) zugelassen wird. Dass damit kein betriebliches Idyll gemeint sein kann, liegt schon durch den von uns beschriebenen Fokus von Machtinteressen auf der Hand. Dennoch gilt es, die Kosten einseitiger, „machtverzerrter Kommunikation“ (ORTMANN u.A. 1990: 590) zu erkennen und im Handeln zu berücksichtigen. „*Dreh- und Angelpunkt* unseres Plädoyers für soziale Rationalität *ist die Kontinenz betrieblicher Entscheidungen*“ (ORTMANN u.A. 1990: 591). Die Frage, die sich hier anschließt ist die nach dem Zusammenspiel effizienter Qualitätsmanagement-Instrumente mit einer betrieblichen Kommunikation, die auch soziale Rationalität zulässt und die Weiterentwicklung auch von Elementen fester Kopplung begünstigt.

Eines der Ergebnisse der Untersuchung schließlich, das für unsere Betrachtungen relevant ist, besteht darin, dass die Erwartung, dass mit der Einführung computergestützter Verfahren die Prozessbeherrschung steigt, nur teilweise zutrifft. Je komplexer und je unschärfer die zu steuernden Probleme sind, desto geringer ist der Vorteil dieser Art der Steuerung. Selbst dort, wo das theoretisch vorhandene Potential ausgeprägt ist, steht diesem Potential eine „gesellschaftliche und betriebliche Sensibilität“ (ORTMANN u.A. 1990: 589) gegenüber, die die Wirksamkeit solcher Steuerung zumindest abmildert. Diese Art der Kontrolle geht zudem einher mit neuen Formen der Abhängigkeit und Anfälligkeit im Sinne der Dialektik systemischer Kontrolle²⁸³.

Für unsere Untersuchung ergibt sich hier folgendes Problem: Auch Qualitätsmanagement-Systeme sind Steuerungsinstrumente, die mit der Hoffnung auf Prozessbeherrschung eingeführt werden. Auch wenn sie ein anderes, nämlich komplexeres Steuerungspotential implizieren, als dies bei Computersystemen der Fall ist, so wird die DIN EN ISO 9001 dennoch mit der expliziten Vorgabe messbarer Qualitätssteigerung eingesetzt. Die Forderungen der ISO sind in einer Form beschrieben, dass sie beispielsweise im Rahmen einer Zertifizierung überprüft und Abweichungen festgestellt werden können. Unseres Erachtens droht im Zusammenhang mit der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen die Gefahr einer Dialektik systemischer Kontrolle, d.h. dass es zu unvorhergesehenen Entwicklungen kommt, die ihrerseits wiederum der Steuerung bedürfen.

²⁸³ Vgl. Kapitel 3.3.2 in dieser Arbeit.

3.6.2 Electronic Mail und Organisation

Die Untersuchung von STEGBAUER setzt sich am Beispiel der E-Mail u.a. mit den Fragen auseinander, ob die Einführung schneller, moderner Kommunikationsmedien einerseits dem zunehmenden Bedarf an komplexer Kommunikation gerecht wird und andererseits zu Veränderungen von Organisationen führt. Im Fokus steht dabei u.a. die Frage nach neuen Formen der Partizipation. Einige wichtige Aussagen der Untersuchung sind:

- Es gibt einen großen Bedarf an neuen Managementkonzepten, um das Überleben am Markt zu ermöglichen. Bezogen auf Konzepte wie TQM oder Lean Produktion werden aber eine Reihe von Widersprüchen erkannt:

Die Inhalte dieser Konzepte werden im Organisationsalltag kaum nachhaltig umgesetzt. Die damit in Verbindung stehenden Schlagworte verbleiben auf einer symbolischen Ebene, quasi vor den Toren der Realität, dort, wo sie entweder nicht bis zu allen Menschen durchdringen oder sie werden von diesen nicht ernstgenommen. (STEGBAUER 1995: 198)

- Es sind nicht die inhärenten Eigenschaften des untersuchten Kommunikationsmediums²⁸⁴, welche über den Grad der tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten von Mitarbeitern entscheiden. Entscheidend sind die Rahmenbedingungen, die auch bei flach organisierten Unternehmen geschaffen werden müssen (vgl. STEGBAUER 1995: 200).
- Bei ähnlichem Technikstand kann es bei der Anwendung dennoch große Unterschiede zwischen konkreten Organisationen geben und in jedem Fall

zwischen dem schönen Schein der Managementmagazine und der Wirklichkeit in Unternehmen. [...] Mikropolitik, worin m.E. die Hauptursache für eine halbherzige Umsetzung von Beratungskonzepten zu suchen ist, kann als universelle Konstante angesehen werden (STEGBAUER 1995: 201).

Insbesondere auf der Ebene der Abteilungs- und Gruppenleiter erkennt STEGBAUER aktiven Widerstand gegen Innovationen.

- Ferner macht die Vorstellung einer virtuellen Organisation, bei der die Mitglieder nur noch durch Kommunikationsmedien miteinander verbunden sind, deutlich, dass das Fehlen mikropolitischer Prozesse zu einer Einschränkung kommunikativer Synergieeffekten – persönlichem Informations-, Ideenaustausch, informelle Treffen – führt (vgl. STEGBAUER 1995: 202).

Für unsere Untersuchung zeigt sich, dass der Gleichung ‚eingeführt = umgesetzt‘ in Bezug auf Implementationsprozesse mit Skepsis zu begegnen ist. Mikropolitischen Prozessen kommt immer eine Doppelrolle zu: als Motor bzw. als Hemmschuh.

²⁸⁴ Im vorliegenden Fall z.B. der prinzipiellen hierarchieübergreifenden Zugänglichkeit der elektronischen Post.

3.6.3 Mikrorationalitäten im Verwaltungsalltag

3.6.3.1 Mikropolitik und Entscheidung

Eine ebenfalls aufschlussreiche Untersuchung hat HANSBAUER durchgeführt, unter anderem durch die Auswertung von Dokumentationen, zur Verfügung stehender Statistiken und Interviews. Am Beispiel des Programms „Arbeit statt Sozialhilfe“ auf der Grundlage der §§ 18ff. BSHG untersucht HANSBAUER Fragen der Entscheidungs rationalität von Mitarbeitern der Sozialverwaltung. Dazu wird der offizielle Auftrag, eine konkrete Zielgruppe von Sozialhilfeempfängern in das genannte Programm zu vermitteln, mit den tatsächlichen Entscheidungshintergründen der Sachbearbeiter in Kontrast gesetzt. Einige der für unseren Fokus wichtigsten Ergebnisse sind:

- Die Auswertung der durchgeführten Meldevorgänge brachte keinen Hinweis auf die besondere Berücksichtigung der offiziellen Zielgruppe durch die Sachbearbeiter, sondern verdeutlichte im Gegenteil Abweichungen zwischen den offiziell formulierten Zielen und der Entscheidungspraxis der Sachbearbeiter (vgl. HANSBAUER 1996: 73f).
- Erkennbar wurden lokale Mikrorationalitäten, d.h. dass sich die Akteure mit ihrem Entscheidungsverhalten – HANSBAUER unterscheidet dazu den Garbage-can-, den routinisierten, den ökonomischen und den ideologischen Entscheidungstyp – an die Bedingungen ihres konkreten Arbeitsalltags anpassten. Aber: „Auf der Ebene der Organisation sichern solche Anpassungsprozesse, zumindest in quantitativer Hinsicht, erst den Vollzug des Programms“ (HANSBAUER 1996: 87)²⁸⁵.
- Werden die Zweckprogramme nicht kontrolliert, führen Zeitknappheit und die Komplexität der Entscheidungssituation dazu, dass diese situativ unterlaufen werden, was HANSBAUER als normale Rationalität und nicht als Ausnahme sieht.

Aus den Ergebnissen zieht HANSBAUER u.a. folgende Schlüsse:

- Die Ausbildung von Mikrorationalitäten ist weder exotisch noch rein dysfunktional, aber durchaus mit Risiken behaftet.
- „Der Versuch, Verwaltung über eine Optimierung von Aufbau- und Ablauforganisation zu steuern, dürfte also nicht zu den intendierten Effekte[n] führen, wenn Steuerung nicht zugleich in eine soziale Dimension hineinreicht.“ (HANSBAUER 1996: 88).
- Dies erfordert eine Auswahl jener Management- und Steuerungsmodelle, die im reflexiven Sinn Komplexität und die soziale Dimension von Steuerung berücksichtigen. Als Beispiel nennt HANSBAUER Arbeiten im Umfeld der St. Galler Hochschule (vgl. HANSBAUER 1996: 88).

²⁸⁵ Unseres Erachtens wird hier das deutlich, was CROZIER/FRIEDBERG mit der Orientierung der Akteure an Gewinn- und Verlustchancen und mit der Entstehung von Spielen beschrieben haben.

Dieser Forderung schließen wir uns an und verweisen auf unsere Ausführungen zum St. Galler Managementkonzept in Kapitel 2.1.3²⁸⁶.

3.6.3.2 Mikropolitik und kommunale Modernisierung

Eine andere Untersuchung im Bereich des Verwaltungsalltags stammt von BOGUMIL/SCHMID. In ihrer Darstellung der drei Phasen eines Prozesses kommunaler Modernisierung haben sie insbesondere die Ausbildung phasenspezifischer mikropolitische Spiele beschrieben sowie die unterschiedlichen Handlungsstrategien und Interessen deutlich gemacht. Nicht sichtbar werden im Folgenden aufgrund der vereinfachenden tabellarischen Darstellungen die funktionalen Aspekte, wie sie u.a. in der Untersuchung von HANSBAUER zum Vorschein kommen.

Tabelle 29: Phasen von Machtspielen am Beispiel eines kommunalen Modernisierungsprozesses (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 123)

<i>Phasen und Akteure</i>	<i>Interessen</i>	<i>Machtmittel</i>	<i>Strategien</i>
1. Regelsetzung	Wählermaximierungsspiel		
Verwaltungsspitze	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, Kostenreduzierung, persönliche Profilierung, Wiederwahl	Regelungskompetenz für die innere Organisation, Expertenwissen, Informationsvorsprung	Politische Absicherung durch enge Kooperation mit der Mehrheitsfraktion, Versprechen, Ankündigungen, Drohungen
Mehrheitsfraktion	funktionierende Verwaltung zur Durchsetzung eigener Ziele, Sicherung von Einflussmöglichkeiten, Wähler-Wirksamkeit, parteiinterne Regelung von Konflikten	Richtlinienkompetenz über die Beschlüsse des Kommunalparlamentes, Nutzung von „Parteiwegen“	Kooperation mit Stadtverwaltungsspitze, Profilierung mit bürgerfreundlicher Verwaltung
Oppositionsfraktion	mehr Transparenz und Kontrolle, Wählerwirksamkeit	Kontrollrechte nach der GO, Kommunale Öffentlichkeit	Profilierung mit dem Modernisierungsthema in der Öffentlichkeit, Kritik der Verwaltung
Externe Berater	Gelderwerb, wissenschaftliche Erkenntnisse	Kompetenz, Erfahrung, Kommunale Öffentlichkeit	Überzeugung und Einbindung der Modernisierungspromotoren, Versprechen
Bürger	gute Service- und Dienstleistungsqualität der Verwaltung	Voice-Option, Kommunale Öffentlichkeit	Spielwechsel auf „Wahlarena“ (Staatsbürgerrolle)
2. Regelinterpretation	Bargainingspiel		
Verwaltungsspitze	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, Kostenreduzierung, persönliche Profilierung, Wiederwahl	Nutzung der Organisationshoheit, personelle Besetzung wichtiger Funktionen, Sanktionierung, Gratifikation, Informationsvorsprung	Aufbau von verwaltungsinternen Bündnispartnern, Kooperation mit dem Personalrat, Ausschaltung der Politik

²⁸⁶ Vgl. dazu auch KÜHL/SCHMIDT 1996.

<i>Phasen und Akteure</i>	<i>Interessen</i>	<i>Machtmittel</i>	<i>Strategien</i>
Personalrat	Beschäftigtenschutz, Einfluss-sicherung, Wiederwahl	umfassende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte	Co-Management, Blockade-drohung, Verzögerungstaktik, Rückzug auf Bargainingprozesse
Externe Berater	Gelderwerb, Wissenschaftliche Erkenntnisse	Kompetenz, Erfahrung, Kommunale Öffentlichkeit	Überzeugung und Einbindung der Modernisierungspromotoren
3. Regelumsetzung	Hierarchiespiel		
Mittleres Management: Modernisierungsbefürworter	Machterhalt bzw. -ausbau	Nutzung von Organisationsregeln (Sanktionierung, Gratifikation), Informationskanälen und Expertenwissen	Profilierung als „Modernisierer“, Sicherung der neuen Führungsstellen, Sicherung zentraler Kontrollkompetenzen
Mittleres Management: Modernisierungsgegner	Statussicherung, Erhalt alter Zuständigkeiten und Macht-sphären	Nutzung von Organisationsregeln (Sanktionierung, Gratifikation), Informationskanälen und Expertenwissen	Blockade, Sabotage, Verzögerung, Dienst nach Vorschrift
Beschäftigte: Modernisierungsgegner	Erhalt des Arbeitsplatzes und Arbeitsbereiches, Aufstiegsmöglichkeiten	Verweigerung von Fähigkeiten, Wissen und Fertigkeiten	Blockade, Verzögerung, Dienst nach Vorschrift
Beschäftigte: Modernisierungsbefürworter	Aufstiegsmöglichkeiten, Arbeitsplatzsicherung, verbesserte Arbeitsbedingungen	Mobilisierung von Fähigkeiten, Wissen und Fertigkeiten	Beteiligung am Modernisierungsprozess, Sicherung von Karrierechancen

3.6.4 Nutzung organisationswissenschaftlicher Erkenntnisse

Mit Qualitätsmanagement-Systemen dringt Wissen auf zweifache Weise in Organisationen ein. Zum einen durch die notwendige Auseinandersetzung mit dem Thema Qualitätsmanagement selbst, also durch Wissensgenerierung im Rahmen der erforderlichen Wahl zwischen unterschiedlichen Modellen des Qualitätsmanagement. Zum anderen durch die Forderung beispielsweise der DIN EN ISO 9001:2000 nach Messung, Analyse und Verbesserung (vgl. DIN 2000b: 30) als Grundlage eines „sachbezogenen Ansatzes zur Entscheidungsfindung“ (DIN 2000a: 7)²⁸⁷.

In diesem Zusammenhang erscheint uns die Untersuchung von NIENHÜSER aus dem Jahr 1998 mit der Frage nach der Nutzung von Wissen in organisationalen Entscheidungsprozessen bedeutsam. NIENHÜSER schlägt vor, die Nutzung organisationswissenschaftlicher Erkenntnisse in Organisationen vor folgendem Hintergrund zu betrachten:

- Ziehen Unternehmen wissenschaftliches Wissen aus den Bereichen von Personal- und Organisationswissen heran, dann wird dieses weniger als Mittel zur Entsch-

²⁸⁷ Vergleichbare Forderungen gibt es bei allen komplexen Qualitätsmanagement-Systemen (vgl. Kapitel 2.3).

dungsfindung, als vielmehr zur Legitimation in konfliktären Entscheidungsprozessen herangezogen (vgl. NIENHÜSER 1998: 22).

- Eine Gegenüberstellung von Entscheidungsproblemen und Formen der Wissensnutzung führt zu den Hypothesen, dass (vgl. NIENHÜSER 1998: 30ff):
 - a. die Suche nach Wissen verknüpft ist mit der Stärke des Problemdrucks;
 - b. bei einem dominierenden Wissensproblem dennoch nicht nach wissenschaftlicher Erkenntnis gesucht wird, wenn ausreichend Praktikerwissen verfügbar ist;
 - c. die Bereitschaft zum Rückgriff auf das Wissen steigt, wenn die Gefahr kognitiver Dissonanz gering ist;
 - d. die instrumentelle Nutzung gegenüber der politischen Nutzung ins Hintertreffen gerät.
- Ob Wissen als funktional angesehen wird, hängt vom dominierenden Problem ab.

'Gutes' wissenschaftliches Wissen hat unter folgenden Bedingungen am ehesten eine Chance, genutzt zu werden: Praktikerwissen ist nicht ausreichend; es sind nur geringe Konflikte zu lösen, weil man sich über das Problem einig ist; das Wissen bewirkt keine Dissonanzen und keine weiteren Konflikte. Allerdings muß dieses Wissen auch noch instrumentelle Kraft haben. (NIENHÜSER 1998: 43)

Bezogen auf unseren Fokus ziehen wir daraus den Schluss, dass Wissen, welches aus der Umsetzung eines Qualitätsmanagement-Systems generiert werden kann oder könnte, unter ähnlichen Prämissen gesehen werden kann. Kurz gesagt: Messung und Analyse führen nicht automatisch – wie beispielsweise in der DIN EN ISO 9001:2000 gefordert – zu einer sachbezogenen Entscheidungsfindung. Dies hängt vielmehr ab von der aktuellen Konfliktsituation der Akteure und der Stärke des Problemdrucks.

3.6.5 Das Modell des Entwicklungsorientierten Managements

An mehreren Stellen dieser Arbeit haben wir auf den Bedarf an Management-Konzepten hingewiesen, welche Komplexität als Problem aufgreifen. Diesem Anspruch stellt sich das Entwicklungsorientierte Management, welches von KLIMECKI, PROBST und EBERL u.a. in der Tradition der St. Galler Hochschule 1994 entwickelt und formuliert wurde. Wir beschränken uns hier auf eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Bezüge zwischen mikropolitischen Überlegungen und deren Umsetzung in diesem auf die praktische Verwirklichung im Management zielenden Ansatz und verzichten auf eine vollständige Beschreibung und Diskussion²⁸⁸.

Es sei betont, dass es sich nicht um einen Ansatz handelt, der konsequent auf einer mikropolitischen Perspektive aufbaut. Die Motivation liegt im Versuch der Überwindung der Schwächen von mechanistischen, kontingenztheoretischen und traditionellen Evolu-

²⁸⁸ Ausführlicher vgl. KÜHL/SCHMIDT 1996: 135ff. Zur weiteren Diskussion des Ansatzes vgl. auch <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Klimecki/> (April 2004).

tionsansätzen (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 36). Wie auch bei den Modulen des St. Galler Management Konzeptes von GOMEZ und ZIMMERMANN wird dem *Balanceakt* zwischen Stabilität und Flexibilität große Bedeutung beigemessen (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 14). Der Ansatz von CROZIER/FRIEDBERG nimmt einen quantitativ kleinen, argumentativ jedoch wichtigen Platz ein. Mit ihm wird die Komplexität und Machtbasierung menschlicher Beziehungen diskutiert und die Notwendigkeit der Berücksichtigung dieser Dynamik.

Auf psychologischen und soziologischen Konzepten – Konstruktivismus²⁸⁹, organisationales Lernen²⁹⁰ und Konzepte der Selbstorganisation²⁹¹ – aufbauend wird ein systemischer Entwicklungsbegriff postuliert. „Soziale Systeme werden dabei als handlungsfähige Einheiten betrachtet, in denen individuelle zu kollektive Handlungen transformiert werden.“ (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 38). Die Grundaussagen des Management-Ansatzes können in sieben Punkten zusammengefasst werden (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 133ff):

1. Ziel des Entwicklungsorientierten Managements ist die Erhöhung der *Problemlösungsfähigkeit* sozialer Systeme: Dieses Ziel ergibt sich als Konsequenz aus hoher Umweltkomplexität in Form einer Vielfalt von Variablen sowie der Dynamik und Diskontinuität von Veränderungen und Ereignissen. Die Abgrenzung zu situativen Ansätzen²⁹² wird deutlich in der Forderung nach flexiblen Lösungspotentialen, mit denen auf wechselnde Problemkonstellationen reagiert werden kann. Dem Management kommt in dieser Sicht Verantwortung für Reflexionsprozesse nicht nur über technische Möglichkeiten, sondern auch über die Verantwortbarkeit der Lösungen zu.
2. *Toleranz und Verantwortung*: Problemlösungspotentiale werden als im System akzeptierte Wirklichkeitskonstruktionen gesehen.

Toleranz gegenüber alternativen Sichtweisen ist unabdingbare Voraussetzung, um mehr Problemaspekte zu erfassen und ‚nützlichere‘ Lösungen zu finden. Für diese haben die ‚Konstrukteure‘ allerdings die Verantwortung zu übernehmen. (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 133)
3. Organisationale *Lernprozesse* als Voraussetzung für Systementwicklung: Gefordert wird hier die systemische Transformation von individuellen Lernerfolgen. „Solche Lernprozesse erfordern eine Auseinandersetzung mit den bestehenden kulturgepräg-

²⁸⁹ Unter anderem mit Bezug auf WATZLAWIK und insbesondere BERGER/LUCKMANN.

²⁹⁰ Mit deutlichem Bezug auf ARGYRIS/SCHÖN mit ihrem Modell der Lernstufen und der Gegenüberstellung von Bekenntnis- und Gebrauchstheorien (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 62ff, insbesondere 69ff).

²⁹¹ Im systemtheoretischen Sinn von Autonomie, Selbstreferenz, Redundanz und Komplexität als Charakteristika unter Bezug auf die Adaption durch PROBST (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 72ff).

²⁹² Denen zufolge durch eine definierte Situation eine determinierte, optimale Lösung (wenn Situation X – dann Lösung Y) angestrebt würde.

ten ‚Handlungstheorien‘ und fordern kollektive Dialogfähigkeit“ (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 134).

4. Entfaltung der *Selbstentwicklungskräfte statt Sozialtechnologie*: Dieser Punkt ist von besonderem Interesse in Zusammenhang mit Implementationsprozessen. Verordnete Entwicklungsprogramme bergen die Gefahr kontraproduktiver Effekten.

Eine solche Vorgehensweise bedeutet eine ‚Pseudoentwicklung‘, die keine fundamentalen Veränderungsprozesse zuläßt. [...] Grundsätzlich bleibt aber das Spannungsverhältnis zwischen Fremd- und Selbstentwicklung bestehen, denn das Initiieren, die Rahmgestaltung sowie die Prozeßbegleitung von Entwicklungsprozessen sind immer zu einem gewissen Grad fremdbestimmt. (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994; 134)

Hier wird sowohl das Spannungsverhältnis von Handlung und Struktur als auch das Spannungsverhältnis von – um Begriffe von ARGYRIS aufzugreifen – *espoused theories* und *theories in use* aufgezeigt²⁹³.

5. *Kontextsteuerung*: In flachen Hierarchien und einem kulturbewussten Management sehen die Autoren einen Weg, starre Kopplungsmuster und deterministischen Problemlösungsstrategien zu verhindern. Die sinnhaften Beiträge der Akteure sollen für diese erkennbar werden.
6. *Reifegrad als Ausgangspunkt*: Auch hier sprechen sich die Autoren gegen eine kontingenztheoretische Vorgehensweise aus und plädieren für eine relativ am Reifegrad des Systems ausgerichtete Vorgehensweise. Der Reifegrad bezieht sich auf die Fähigkeit zwischen möglichen und verantwortbaren Lösungen zu unterscheiden, aber insbesondere auch von der Fähigkeit zum kollektiven Lernen.
7. *Prozesshilfen* werden als notwendig erkannt, weil Entwicklungsprozesse von Spannungen begleitet werden. Es gilt, die unterschiedlichen Rationalitäten der Akteure zu integrieren. Die Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG werden erkennbar in der Feststellung, dass

die Interessen der Akteure konfliktieren. Insbesondere als Folge von Veränderungsprozessen ändern sich die Möglichkeiten der individuellen Interessendurchsetzung. Ein konsensorientiertes Konfliktmanagement nutzt die ‚konstruktive Veränderungskraft‘ von Auseinandersetzungen und versucht Macht- und Interessenunterschiede sozial verträglich ‚auszubalancieren‘. (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 135)

In Übereinstimmung mit unserer Erfahrung stellen die Autoren fest, dass auch der Einsatz von Instrumenten entwicklungsorientiert erfolgen muss. Im Vordergrund steht dann der Umgang mit den Instrumenten und nicht so sehr das Instrument selbst.

Die Konsequenzen, die von KLIMECKI/PROBST/EBERL gezogen werden, orientieren sich konsequent an einer konzeptualen Sicht von Mikropolitik und führen in Bezug auf Veränderungsprozesse zu der Schlussfolgerung:

²⁹³ Vgl. auch CROZIER/FRIEDBERG 1993: 369, Anmerkung 555

Solche ‚Unsicherheitszonen‘ sind insbesondere bei fundamentalen Veränderungsprozessen gegeben. Die Akteure wissen nicht, wie sich die Machtbeziehungen und Handlungsregeln ‚verschieben‘, welche neuen Problemlösungen entstehen und welche Handlungsstrategien erfolgreich sind. Unsicherheiten stellen aber gleichzeitig *Chancen* dar. So werden die Akteure versuchen, in solchen Veränderungsprozessen ihre individuelle ‚Position‘ zu verbessern und ihre ‚process benefits‘ zu steigern. Die Entwicklung eines sozialen Systems beinhaltet somit immer individuelle Anreize, die neue Möglichkeiten der Interessendurchsetzung eröffnen. (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 41)

Die Konsequenz aus den Betrachtungen zum Konstruktivismus, zum kollektiven Lernen und zur Selbstorganisation besteht in der Annahme, dass entwicklungsorientiertes Handeln nur in einem Rahmen möglich ist, der Gestaltungsziele transparent macht, Maßnahmen an den Reifegrad des Systems anpasst und Interessengegensätze konstruktiv nutzt. Wiederum in deutlicher Übereinstimmung mit den Schlüssen, die auch von CROZIER/FRIEDBERG formuliert wurden, fordern KLIMECKI/PROBST/EBERL bei Interventionen, von den tatsächlich vorhandenen Potentialen und Konstellationen auszugehen. Was bei CROZIER/FRIEDBERG die beobachtbaren Spiele mit ihren *circuli vitiosi* sind, ist bei KLIMECKI/PROBST/EBERL der systemische Reifegrad. Diesen gilt es in dem vorgeschlagenen Modell, für das individuelle, das prozessuale und das instrumentelle Problemlösungspotential zu ermitteln.

Um den Reifegrad zu klären, muss das aktuelle Problemlösungsniveau ermittelt werden. Das Problemlösungspotential ist auch danach zu bewerten, ob neben der technisch-analytischen Dimension – Was ist möglich? – auch die ethische Dimension – Welche Lösungen sind verantwortbar? – berücksichtigt wird (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 45f). Organisationales Wissen wird demnach auch in den Dimensionen technisch-instrumentellen, sozialen und moralischen Wissens gesehen und bewertet (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 67f). Ihre Vorgehensweise verdeutlichen die Autoren beispielhaft anhand von Testfragen zu jeder der beschriebenen Dimensionen:

Tabelle 30: Testfragen zur Bestimmung des systemischen Reifegrades (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 101; 102 und 107)

Individuelle Reifegradanalyse	Prozessuale Reifegradanalyse	Instrumentelle Reifegradanalyse
<ul style="list-style-type: none"> • Wie hoch sind die Toleranz gegenüber divergierenden Auffassungen und die Fähigkeit, im Team zu arbeiten? • Werden die eigenen Handlungen reflektiert, und gibt es die Bereitschaft, auch bei eigenen Fehlern Verantwortung zu übernehmen? • Können Konflikte konstruktiv bewältigt werden? • Wie hoch sind das Analysevermögen in fachlicher und sozialer Hinsicht sowie die Fähigkeit, ganzheitlich und 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlaufen die Entscheidungsprozesse eher partizipativ oder ‚einsam‘? • Werden die Mitarbeiter demokratisch oder autoritär geführt? • Diffundiert das relevante Wissen über das ganze System oder ist es auf einzelne Akteure konzentriert? • Ist das öffentliche Wissen in Geschichten oder in Anweisungen gespeichert? • Wird die Umwelt- und Problemwahrnehmung der Gruppe 	<ul style="list-style-type: none"> • Ist erkennbar, in welchem Zusammenhang die Ziele und Verfahren eines Instruments mit den Wertvorstellungen/Leitbildern des Systems stehen? • Sind die Instrumente offen genug, auch „persönliche Sinn-Konstruktionen“ der Anwender integrieren zu können? • Fördern die Instrumente - auch über die engeren Grenzen der Aufgabenstellung hinaus - übergreifende Kommu-

<i>Individuelle Reifegradanalyse</i>	<i>Prozessuale Reifegradanalyse</i>	<i>Instrumentelle Reifegradanalyse</i>
<p>vorausschauend zu denken?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden Probleme kreativ und flexibel angegangen? • Ist die Bereitschaft, immer wieder neue Fähigkeiten zu erlernen, gegeben? • Kann Partizipation zugelassen und gestaltet werden, so daß eine faire Auseinandersetzung möglich wird? • Inwieweit ist fürsorgliches und hilfreiches Handeln gegenüber anderen Akteuren erkennbar? • Ist eine Übereinstimmung zwischen Reden und Handeln vorhanden? 	<p>durch Viele oder Wenige beeinflusst?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wechseln die informelle[n] Machtstrukturen und Koalitionsbildungen oder sind sie starr? • Ist das Wertebewußtsein eher am Kollektiv orientiert oder auf individuelle Leistung ausgerichtet? • Wie sind die Kontroll- und Sanktionsmechanismen gestaltet? Sind diese wert-, ziel- oder verfahrensorientiert? 	<p>nikations- und Kooperationsprozesse?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fordert der Umgang mit den Instrumenten eine kreative, vorausschauende und verantwortungsbewußte Auseinandersetzung mit zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der Umwelt heraus? • Ist „Lernen lernen“ möglich, d.h., besteht die Gelegenheit zur Reflexion über Inhalt, Anwendungsform und Wirksamkeit des eingesetzten Instruments? • Stärken die Instrumente die Autonomie der Anwender (-gruppen), vermitteln sie Anstöße zur Selbstentwicklung und können sie prinzipiell unabhängig von der formalen Hierarchie inhaltlich ausdifferenziert und „dynamisiert“ werden? • Ermöglichen/unterstützen die Instrumente eine problembezogene und veränderliche Zuordnung von Aufgaben, Ressourcen, Kompetenzen und Personal?

Stark verkürzt geht es darum, anhand von Bewertungskriterien eine Analyse durchzuführen. Diese Analyse kann in Querschnittsgruppen oder bestehenden Arbeitsgruppen bzw. Interaktionsgruppen erfolgen. Es kann die Perspektive des externen Beobachters, des außenstehenden internen Beobachters oder der Selbstbeobachtung der Betroffenen mit jeweils methodischen Vor- und Nachteilen gewählt werden (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 95).

Die Auswertung der Testfragen mündet in der Möglichkeit, die spezifischen Prozess- und Interaktionsstrukturen der Organisation oder ihrer Teile zu beschreiben. In Bezug auf die Beurteilung des *individuellen* Reifegrades erinnern KLIMECKI/PROBST/EBERL daran, dass Methoden der klassischen Personalbeurteilung oft nur die Führungsebene im Blick habe. Beurteilungsvorgänge seien zudem „in der Regel mikropolitisch ‚sehr stark aufgeladen‘“ (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 99). Die Voraussetzung für eine sinnvolle Personalbeurteilung liege in einer Vertrauenskultur und weniger in ausgefeilten Instrumenten.

Bei der Bestimmung des *prozessualen* Reifegrades geht es um die Frage, inwieweit individuelle Potentiale im System umgesetzt werden können. Im Sinne einer sozialen Netzwerkanalyse geht es um die Darstellung von Relationen anhand bestimmter Kriterien. Ein solches Kriterium kann u.a. die beobachtbare Entscheidungsstruktur innerhalb der Organisation sein. Eine grafische Darstellung beispielsweise der Entscheidungsstrukturen verschafft den Akteuren ein Bild (im wörtlichen Sinne) der Entscheidungsbedingungen und dient als solches als Ausgangspunkt der Interventionen.

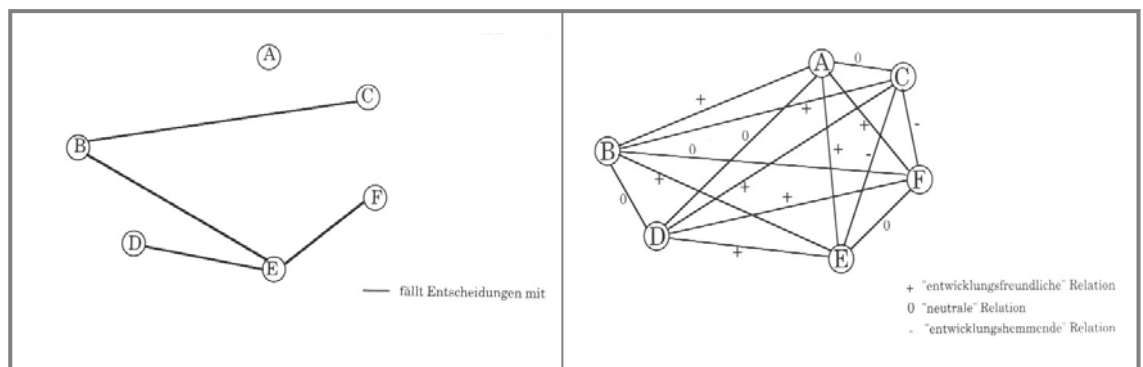


Abbildung 29: Entscheidungsstrukturen und Bewertung der Relationen (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 104f)

Diese Netzwerkdarstellungen – links die einsame Entscheidungsstruktur, rechts das integrierte Netzwerk – dienen konsequenterweise nicht dem Abgleich mit idealtypischen Vorgaben, sondern sie sind Ausgangspunkt für Interpretation der Entwicklungsfreundlichkeit des untersuchten Systems. Netzwerke lassen sich bezogen auf Personen oder Gruppierungen im sozialen System darstellen.

Auch die eingesetzten *Instrumente* schließlich werden unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf die Entwicklungsfähigkeit beurteilt.

Der entscheidende Schritt nun liegt in der Vernetzung der einzelnen Reifegrade sowie der Analyseebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene). Auf diese Weise können Gemeinsamkeiten, aber auch Widersprüchlichkeiten erkannt werden. Die Vernetzung der Analysen der Systemebenen zeigen insbesondere Brüche auf den verschiedenen Ebenen:

Z.B. ein partizipativ formuliertes Leitbild (Makroebene), welches mit einer tayloristischen Arbeitsorganisation (Mesoebene) und Zielvorgaben (Mikroebene) einhergeht. Der instrumentelle Reifegrad ist somit nicht ‚konsistent‘. (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 111)

In diesem Sinne kommt dem Konfliktmanagement als Macht- und Interessenausgleich eine besondere Rolle zu, was in den zusammenfassenden Thesen der Autoren deutlich wird (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 125):

- Machtstrukturen sind ambivalent: Sie koordinieren die individuellen Handlungen auf den Systemzweck und können gleichzeitig nachhaltig Veränderungsprozesse blockieren.

- Wenn Führungskräfte nicht mehr ausreichend zwischen Individuum und Kollektiv vermitteln können, müssen sie die ihnen zugesprochenen Machtressourcen legitimieren. Zu Konflikten kommt es, wenn einzelne Akteure diese Machtressourcen nicht mehr akzeptieren.
- Aus der Sicht der individuellen Akteure kann es notwendig sein, die Verhandlungsposition durch Koalitionsbildungen zu verbessern.
- Nur eine ‚diskursive‘ Auseinandersetzung, die als oberstes Ziel eine sozial verträgliche Lösung für alle Beteiligten anstrebt, kann zu einem konstruktiven Umgang mit Konflikten und damit auch zu organisationalen Lernprozessen führen (KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 125).

Spätestens hier wird deutlich, dass die Überlegungen zur Identifikation von systemischen Reifegraden im Entwicklungsorientierten Management nur teilweise mit ähnlichen Terminologien von Qualitätsmanagement-Systemen übereinstimmen. Dies betrifft z.B.:

- Selbstbewertung des Qualitätsmanagement-Systems nach der DIN EN ISO 9001:2000 bzw. 9004:2000 (siehe Kapitel 2.3.8).
- Selbstbewertung und Leistungsverbesserung im Rahmen des EFQM-Modells (siehe Kapitel 2.3.9).

In beiden Fällen wird der Reifegrad an deutlich definierten Bedingungen gemessen. Bei der DIN EN ISO 9004:2000²⁹⁴ bezieht sich der Reifegrad ausdrücklich auf die Umsetzung von systematischen Ansätzen zur Verbesserung des Managementsystems. Die Kriterien der Selbstbewertung orientieren sich an den Forderungen der DIN EN ISO 9001:2000/DIN EN ISO 9004:2000 (vgl. DIN 2000a: 83ff). Auch die Selbstevaluation im Rahmen des EFQM-Modells überprüft zunächst die Umsetzung der festgelegten Kriterien (vgl. Kapitel 2.3.9).

Deutlich werden aber auch die Potenziale, die im Ansatz von KLIMECKI/PROBST/EBERL für die Implementation und die Umsetzung von Qualitätsmanagement-Systemen beinhaltet sind. In der Terminologie des Entwicklungsorientierten Management müsste die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems erstens auf den tatsächlich vorhandenen Ressourcen aufbauen und zweitens könnten und müssten die instrumentellen Ressourcen der Qualitätsmanagement-Systeme nicht nur ziel- und problembezogen, sondern auch im Sinne von Redundanzen mit anderen Instrumenten verknüpft werden. Es müsste auch eine Verknüpfung mit dem individuellen und dem prozessualen Reifegrad angestrebt werden (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 110).

Ein Teil der Thesen, die mit diesem Ansatz formuliert werden, kann vor dem Hintergrund der von uns eingenommenen Perspektive nicht unwidersprochen bleiben. KLIMECKI/PROBST/EBERL gehen beispielsweise davon aus, dass soziale Systeme, die nach dem Prinzipien funktional an Problemstellungen angepasster Hierarchien, sog. fluktuierender

²⁹⁴ Deren Ziel eine Leistungsverbesserung ist, die auf der Umsetzung der DIN EN ISO 9001:2000 beruht.

Hierarchien, und flexibler Machtstrukturen aufgebaut sind, zu einer Stärkung des eigenverantwortlichen Handelns führen. Dies liege an der höheren Autonomie und Selbstkontrolle. Diese Hoffnung wird einerseits aus der Sicht von CROZIER/FRIEDBERG anfechtbar, denn die Tatsache höherer Eigenverantwortung und damit der höheren Macht über Unsicherheitszonen bedeutet nicht automatisch, dass diese auch für die Organisation nutzbringend eingesetzt wird. Andererseits melden sich zum Boom der Idee flacher Hierarchien und des organisationalen Lernens der 1990er Jahre²⁹⁵ längst kritische Stimmen und mahnen zu einem notwendigen Maß an Skepsis. Beispielhaft sei auf die Arbeiten von STEFAN KÜHL zu den Tücken flacher Hierarchien hingewiesen (STEPHAN KÜHL 1995; 2001; vgl. Kapitel 3.2.2 dieser Arbeit). Auch CROZIER/FRIEDBERG wiesen bereits auf die komplexe Doppelfunktion formaler Strukturen als Zwang *und* Schutz für die Akteure hin (vgl. Kapitel 3.4.3.1). Übereinstimmung gibt es hingegen bei der Erkenntnis, dass es kaum einen Ausweg aus diesem Dilemma gibt, es sei denn in der Erweiterung und dem bewussten Umgang mit Interaktionsspielräumen, die einen Austausch der unterschiedlichen Rationalitäten der Akteure ermöglichen (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 92).

Der Ansatz ist dennoch für unsere Argumentation in dreifacher Hinsicht von Interesse:

1. KLIMECKI/PROBST/EBERL stellen ihr Konzept nicht nur in die Tradition solcher sozialwissenschaftlicher Organisationskonzepte, die Komplexität im systemischen Sinne aufgreifen sondern sie stellen sich (auch) der konzeptualen Sicht²⁹⁶ von Politik in Organisation und damit (in den Grenzen eines Managementansatzes) auch dem Problem der Rekursivität von Handlung und Struktur.
2. In Teilen ihrer Argumentation beziehen sich die Autoren explizit auf die Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG²⁹⁷ und zwar dort, wo es um die Betrachtung kollektiven Handelns geht. Implizit übernehmen sie Teile der Argumentation in der Übereinstimmung mit der Art der Analyse von tatsächlichen (im Gegensatz zu „offiziellen“) Interaktionsmustern, die Elemente einer „strategischen,“ Organisationsanalyse aufweist. Sie zeigen damit, dass die Idee einer strategischen Organisationsanalyse nicht auf „akademische“ Fragestellungen beschränkt bleiben muss sondern (im expliziten Sinne CROZIER/FRIEDBERG s²⁹⁸) ihren Niederschlag in der Organisationspraxis finden kann.

²⁹⁵ In einem Artikel einer Managementzeitschrift hieß es beispielsweise: „Nur der Himmel setzt Grenzen für Unternehmen, die sich als Organisationen weiterzuentwickeln verstehen.“ (HAMANN 1996: 20) In dem Artikel unterstellt die Autorin, dass in Organisationen einfache Strukturen für Durchschaubarkeit sorgten und daher zum Lernen führten. Außerdem gebe es in einem lernenden Unternehmen keine Hierarchie (vgl. HAMANN 1996: 21).

²⁹⁶ Siehe Kapitel 3.3.2 in dieser Arbeit.

²⁹⁷ Bezug wird insbesondere auch auf systemtheoretische Sichtweisen (WILLKE) und solche des organisationalen Lernens (ARGYRIS) genommen. Insbesondere die Überlegungen von ARGYRIS sind in vielen Punkten kompatibel zu der Forderung von CROZIER/FRIEDBERG nach kollektiven Lernprozessen (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 39, 69).

²⁹⁸ Siehe dazu die Ausführungen zu Intervention und Wandel in den Kapitel 3.4.7 und 3.4.7.2.

3. Mit den Überlegungen zur Identifikation von Systemischen Reifegraden im entwicklungsorientierten Management stoßen wir – zunächst zumindest verbal – auf eine auch in Qualitätsmanagement-Systemen wiederzufindende Terminologie.

In erster Linie ist in unserem Zusammenhang die Übereinstimmung mit der Forderung von CROZIER/FRIEDBERG von Interesse, dass sich Veränderungsvorhaben stets auf eine gründliche Auseinandersetzung mit den tatsächlich beobachtbaren Spielen und Regulierungsmechanismen stützen müssen, um zu vermeiden, dass es lediglich zu Scheinreformen kommt (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 258).

3.6.6 Konsequenzen für die eigene Untersuchung

Zusammenfassend können an dieser Stelle folgende Schlaglichter auf die uns interessierende Problematik von Implementationsprozessen geworfen werden:

- Entscheidungsprozesse in Organisationen können als Bricolage gesehen werden. Dies bedeutet, dass die Akteure zwar einer begrenzten Rationalität folgen, Entscheidungen jedoch nicht in dem Maße beliebig sind, wie es das Garbage-can-Modell postuliert. Die Entscheidungen werden in einem Entscheidungskorridor getroffen, und die Wahlmöglichkeiten des Akteurs in seiner Rolle als Bastler in Bezug auf Werkzeuge und Rohstoffe sind (in einem weiten Sinne) begrenzt. Wichtig für die Entwicklung der Organisation ist zudem, dass in der Rationalität des Bastlers die formale Organisationslogik durchaus in Frage gestellt wird.
- Gerade Strukturen fester Kopplung machen „wildes Denken“ erforderlich, um Entwicklungen zu ermöglichen.
- Prozessbeherrschung steigt durch die Einführung von Steuerungsinstrumenten (wie Computersystemen) bei komplexen und unscharfen Problemen nicht einfach an. Es kommt zu neuen Formen der Abhängigkeit und Anfälligkeit. Absolute Rationalität führt zwar zu einer schnellen Problemlösung, läuft aber Gefahr die Probleme nicht richtig zu erkennen. Die begrenzte Rationalität schützt vor der Versuchung einer endlosen Optimierung aber erst die soziale Rationalität trägt dazu bei, der Kontingenz betrieblicher Entscheidungen gerecht zu werden.
- Die Einführung von Konzepten wie TQM und Lean Management ist von Widersprüchen gekennzeichnet. Die Umsetzung im Organisationsalltag beschränkt sich mitunter auf die symbolische Ebene „vor den Toren der Realität“ (STEGBAUER 1995: 198). Über Partizipation entscheiden nicht die Eigenschaften eines Kommunikationsmediums, sondern die organisationalen Rahmenbedingungen. Gleiche Technik bedeutet nicht identische Anwendung in verschiedenen Organisationen. Das Fehlen mikropolitischer Prozesse führt zur Einschränkung kommunikativer Synergieeffekte.

- Abweichungen zwischen offiziellen Zielen und alltäglicher Entscheidungspraxis und das Fehlen von Hinweisen auf die Berücksichtigung der offiziellen Ziele sind der Normalfall. Akteure passen ihr Entscheidungsverhalten den Bedingungen ihres konkreten Arbeitsalltags an und handeln damit nach lokalen Mikrorationalitäten. Fehlende Kontrolle führt insbesondere bei komplexen Entscheidungssituationen zum Unterlaufen von Vorgaben. Managementmodelle, die die soziale Dimension von Entscheidungen nicht berücksichtigen, scheitern an den nicht intendierten Effekten.
- Organisationswissenschaftliche Erkenntnis dient eher der (nachträglichen) Legitimation von eigenen Entscheidungen der Akteure als der sachbezogenen Entscheidung. Praktikerwissen wird wissenschaftlichem Wissen vorgezogen, was wir auch für den Umgang mit »sachbezogenen« Entscheidungen im Rahmen des Qualitätsmanagement-Systems unterstellen wollen.
- Wird Management unter dem Gesichtspunkt von Komplexität, Konstruktivismus und Mikropolitik betrachtet, so ergibt sich die Notwendigkeit, Entscheidungen auf der Basis eines zuvor analysierten und weiterentwickelten Problemlösungspotentials zu treffen. Dies setzt die Entwicklung von kollektiver Dialogfähigkeit und Selbstentwicklungskräften voraus. Dem Konfliktmanagement kommt als Macht- und Interessenausgleich eine wichtige Rolle zu.

U.E. zeigt dies, dass auch bei der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen in erster Linie der Implementationsprozess entscheidend ist für die Art der Wirkung und den Grad an nicht intendierten Begleiterscheinungen. Ein Automatismus im Sinne vorhersehbarer Wirkungen scheint eher unwahrscheinlich.

3.7 Mikropolitik und Qualitätsmanagement auf der Ebene der Organisation – Zusammenfassung

*Die ökonomisch entwickelte Welt hatte sich im Laufe dieses [zwanzigsten] Jahrhunderts in den Managementprozess verliebt.
(MINTZBERG 1991: 19)*

In den vorhergehenden Kapiteln haben wir uns mit der mikropolitisch fokussierten Analyse von Organisationen auseinandergesetzt. Diese Auseinandersetzung sollte helfen, den Blick auf die Problematik der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen zu richten und zwar nicht unter dem Gesichtspunkt, welches der auf dem Markt befindlichen Instrumente das beste ist, sondern unter dem Gesichtspunkt, welche Möglichkeiten und Tücken den möglichen Weg der Implementation kennzeichnen. Wir fassen in diesem Kapitel die wichtigsten Schlüsse zusammen, die wir aus den theoretischen Überlegungen ziehen und u.E. für eine Betrachtung der Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen erforderlich sind.

3.7.1 Grenzen der Perspektive

Mikropolitische Ansätze, wie die von uns zugrunde gelegten, beschreiben eher eine Perspektive als eine umfassende Organisationstheorie. Nicht alles kann mit Mikropolitik erklärt werden, aber es führt letztlich auch kaum ein Weg an ihrer Berücksichtigung vorbei. ORTMANN u.A. haben den Stellenwert mikropolitischer Betrachtungen treffend beschrieben:

Zwar halten wir ihn für ebenso groß wie (immer noch) unterschätzt, und das wird sich an einer manchmal womöglich enervierenden Beharrlichkeit zeigen, mit der wir den Schlüssel für das Verständnis offener Fragen immer wieder an der gleichen Stelle suchen: in Machtstrukturen und Mikropolitik. Aber wir beanspruchen damit kein Erklärungsmonopol. Nichts geht in Macht und Mikropolitik auf, nichts ist darauf reduzierbar. Wohl aber hat fast alles einen mikropolitischen Aspekt: Technik, Organisation, Ökonomie, Kommunikation und Normen und Regeln. (ORTMANN u.A. 1990: 5)

Um einen *umfassenden* Blick auf die Folgen der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen zu werfen, wären sicher weitere Perspektiven denkbar und erforderlich.

1. Eine Ergänzung um systemtheoretische Perspektiven könnte beispielsweise Aufschluss über die Entwicklung neuer Entscheidungsprämissen im Kontext der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen oder der Entwicklung einer gesteigerten Reflexivität durch Beobachtung zweiter Ordnung bringen.
2. Die unterschiedliche Komplexität, mit der Qualitätsmanagement-Systeme aufgebaut sind (vgl. Kapitel 2.3), und die unterschiedliche Intensität, mit der sie versuchen in organisatorische Handlungsabläufe einzugreifen kann die Frage aufwerfen, ob sich diese Unterschiede tatsächlich auf der Ebene der Akteure in der Wahrnehmung eines unterschiedlichen Wirkungsgrades und unterschiedlicher Sinnhaftigkeit äußern.

Nicht zuletzt aufgrund unserer eigenen praktischen Erfahrungen sehen wir aber die dringende Notwendigkeit einer Ergänzung solcher Ansätze um die Perspektive von Macht und begrenzter Rationalität. Ziel dieser Untersuchung ist es, eine solche Ergänzung vorzunehmen ohne die anderen Perspektiven damit grundsätzlich in Frage zu stellen. Der Ausgangspunkt unserer Untersuchung ist daher auch der Wunsch, die Frage nach der Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen von der bloßen Betrachtung des Instruments zu lösen und uns stattdessen dem subjektiven Erleben der Akteure zu nähern.

3.7.2 Stolpersteine aus mikropolitischer Sicht

Das Qualitätsmanagement-Systemen innewohnende Potential wird im Regelwerk der DIN EN ISO 9000 Familie mit knappen Worten folgendermaßen definiert: Unter Qualitätsmanagement wird eine „Aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation [...] bezüglich Qualität“ (DIN 2000a: 21, Hervorhebungen nicht übernommen) verstanden. Qualität wird definiert als „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale [...] Anforderungen [...] erfüllt“ (DIN 2000a: 18, Hervorhebungen nicht übernommen).

Postuliert wird also einerseits der Anspruch einer gezielten Lenkung von Handlungen der Akteure in Organisationen in Hinsicht auf ein klares Ziel und andererseits eine Definition von Qualität, die einen Aushandlungsprozess der Akteure in Bezug auf die Merkmale z.B. einer Dienstleistung impliziert. Gerade dieses offene Verständnis von Qualität, welches auf Vorgaben verzichtet, macht das beschriebene Modell offen für Ansprüche an eine Dienstleistungsqualität, wie sie in Kapitel 2.2.3 dieser Arbeit als Ergebnis einer europaweiten Debatte zusammengefasst wurden. Voraussetzung ist, dass sie von der jeweiligen Organisation adaptiert und in der Qualitätspolitik umgesetzt werden.

Das die beiden knappen Definitionen *komplizierte*²⁹⁹ Gebilde beschreiben, haben wir in Kapitel 2.3.8 bei der Beschreibung der einzelnen Elemente der Norm gezeigt. In der Regel ist eine umfangreiche Schulung erforderlich, um im Sinne der Verfasser dieses Normenwerkes mit dem System arbeiten und sich zertifizieren lassen zu können. Was uns aber insbesondere interessiert ist, die ebenfalls deutliche *Komplexität*³⁰⁰ der Umsetzung des Systems. Die zunächst wichtigsten Erkenntnisse lassen sich mit folgenden Stichworten umschreiben:

- Die Bandbreite der Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen lässt sich nicht in die einfache Dichotomie wirksam/unwirksam fassen. Das Spektrum möglicher Folgen für die Organisation ist weitaus größer und reicht von der

²⁹⁹ Im Sinne einer hohen Zahl von Einzelementen des Systems (zu dem Begriff siehe WILLKE 1993: 26).

³⁰⁰ „Komplexität bezeichnet den Grad der Vielschichtigkeit, Vernetzung und Folgelastigkeit eines Entscheidungsfeldes.“ (WILLKE 1993: 24, Hervorhebung nicht übernommen)

Pseudoentwicklung über einfache Verbesserungen der Effizienz und Effektivität bis hin zu organisationalem Wandel im Sinne kollektiver Lernprozesse.

- Unabhängig von der intendierten Wirkung scheint die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems geeignet zu sein auch tief in die Machtstrukturen bestehender Handlungssysteme einzugreifen und damit Brüche zu provozieren.

Der Schlüssel zu dieser Sichtweise liegt in dem Begriff der Macht, wie er von CROZIER/FRIEDBERG verwendet wird, und der dabei hilft, die Komplexität des Feldes zu umfassen. Mit *zwei* Aussagen von CROZIER/FRIEDBERG lassen sich zunächst die *Pole* beschreiben, zwischen denen sich die Bedeutung von Macht bei der Implementation strategischer Steuerungsinstrumente wie es Qualitätsmanagement Systeme sind, bewegen. Die Macht des Akteurs ist *einerseits* die Voraussetzung für seine Handlungsfreiheit und Handlungsfähigkeit, die ihn auf den meisten Ebenen einer Organisation erst zu einem wertvollen Mitarbeiter machen, zumindest dann, wenn von ihm nicht nur einfache Handreichungen erwartet werden.

Er kann aber nur ein (relativ) autonomer „Akteur bleiben, wenn er seine Autonomie benützt, d.h. seine Fähigkeiten, seinen ‚guten Willen‘, sein Verhalten den anderen gegenüber ungewiss zu erhalten. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 17)

Dies ist eine Aussage, die im Zusammenhang mit der Einführung eines Qualitätsmanagement Systems oder einer Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001 (vgl. Kapitel 2.3.8) paradox erscheint und manchen Qualitätsmanager aus der Fassung bringen würde. Aber diese Aussage beruht auf der Schlussfolgerung, dass „Macht zum Verschwinden [zu] bringen [...] im Grunde nichts anderes [heißt], als die Autonomie der Akteure aus der Welt zu schaffen, um sie zu bloßen Maschinen zu machen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 18). Soll die Einführung struktureller Macht z.B. durch verbindliche Prozessbeschreibungen in einem Qualitätsmanagement Handbuch letztlich die Handlungsfreiheit als freier Akteur und damit die Fähigkeit zur komplexen Handlungsweise einschränken, wäre sie kontraproduktiv.

Den Gegenpol bezeichnet andererseits die *zweite* Kernaussage, dass die Strukturen „die Schutzmechanismen, die notwendig sind, um sich Machtphänomenen auszusetzen, d.h. schließlich, um die menschliche Zusammenarbeit zu ermöglichen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 18) liefern. Dies bedeutet, dass Elemente des Qualitätsmanagement-Systems, welche als Konditionalprogramme oder Routinespiele wirksam sind, die Akteure vor allzu viel Willkür bzw. Unsicherheit bei Entscheidungen schützen.

Anhand verschiedener Aspekte mikropolitische Betrachtung wurde in den vorausgehenden Kapiteln die Notwendigkeit einer differenzierten Analyse von Implementationsprozessen deutlich. Die wichtigsten Gesichtspunkte der vorausgegangenen Übertragung von Überlegungen CROZIER/FRIEDBERG s und ORTMANNs auf die Zusammenhänge der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen fassen wir in Stichworten nochmals zusammen:

Die Komplexitätsfalle bei der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen

Theorie und Praxis in der Denkweise eines One-best-way sind in dem von uns fokussierten Feld zum Scheitern verurteilt. Dies gilt für Ansätze, die einfachen, deterministischen Vorstellungen von Zusammenhängen folgen, aber auch für Ansätze, die implizieren, dass mit der strukturellen oder instrumentellen Berücksichtigung von Komplexität auch deren Beseitigung einhergehe. Wir stellten fest, dass mit einfachen Formeln neue Instrumente des Managements weder zu bewerten noch umzusetzen sind, da die Gefahr des Scheiterns an der Komplexitätsfalle oder an sozialdarwinistischen Auswirkungen der Tabuisierung von Macht groß ist. Mikropolitische Prozesse sind fester Bestandteil des menschlichen Handelns und werden, egal durch welche Intervention, nicht außer Kraft gesetzt. Insofern führt kein Weg daran vorbei, diese Prozesse bewusst bei Steuerungsprozessen zu berücksichtigen. Für die Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen zogen wir folgende Schlüsse:

- Qualitätsmanagement-Systeme beinhalten Elemente einer Formalisierung genauso wie Elemente von Selbstreflexion, Partizipation und Verhandlung. Während die bürokratischen Elemente eher als Konditionalprogramme wirken und tendenziell eine Stabilisierung der Organisation stützen, sehen wir in partizipativen Konstellationen eher Elemente von Zweckprogrammen. Diese ermöglichen eine Flexibilisierung von Abläufen und Fordern eigenverantwortliches Verhalten. Die mikropolitische Analyse zeigt jedoch, dass Konditionalprogramme nicht zwangsläufig Unsicherheitszonen verhindern und Zweckprogramme nicht automatisch in einer Machtverschiebung zugunsten der Mitarbeiter münden.
- Die Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen sehen wir als Eingriff in das soziale Gefüge der Akteure und damit in bestehende Unsicherheitszonen, Spiele und Machtkonstellationen. Das führt zu der hypothetischen Annahme, dass Qualitätsmanagement in der Praxis dann zum Scheitern verurteilt ist, wenn seine Implementation allzu sehr auf eine vermeindliche Reduktion von Komplexität ausgerichtet ist. Erfolgreich kann es erst dann sein, wenn es mit der Absicht der Abbildung der Komplexität innerhalb und außerhalb der Organisation, zu der insbesondere auch die Machtkonstellationen gehören, eingesetzt wird. Die Erfolgsaussichten der Implementation eines Qualitätsmanagementsystems kann somit schwerlich lediglich aufgrund seiner immanenten Eigenschaften beurteilt werden.

Berücksichtigung unterschiedlicher Strategien der Akteure bei der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen

Die begrenzte Rationalität des Handelns sowie die begrenzte Abhängigkeit der Akteure und der Legitimität der Ziele deuten auf ein uneinheitliches Bild der Motive und Ziele im Zusammenhang der Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems hin. Dies steht zunächst in Kontrast zu mehreren Anforderungen der DIN EN ISO 9001: 2000. Beispielsweise wird gefordert:

- Qualitätsanforderungen der *internen und externen* Interessenpartner zu erfüllen.
- Personelle und strukturelle Festlegung von Verantwortung, Befugnis und Kommunikation einschließlich der entsprechenden Kommunikation zwischen den Akteuren.
- Die Qualität der Produkte aufrecht zu erhalten und ständig zu verbessern, was sich in der Forderung nach Prozessorientierung und einem kontinuierlichen Reflexionsprozess niederschlägt, aber auch einen unvermeidlichen Konflikt zwischen den an Routine- und Innovationsspielen beteiligten Akteure mit sich bringt.
- Ein nachhaltiges Vertrauen in die Qualitätsphilosophie des Unternehmens zu entwickeln, obwohl eine Organisation „nur durch die *partiellen* Ziele und Rationalitäten der in ihrem Rahmen agierenden Individuen und Gruppen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 57) existiert.

Die Implementation des Steuerungsinstruments Qualitätsmanagement kann (insbesondere mit zunehmender Größe und Dezentralität des Unternehmens) somit kaum zu einem homogenen Ergebnis und einer langfristigen Gestaltungsperspektive für alle Akteure werden. Den Akteuren wird sich immer auch die Frage nach dem Einfluss der Instrumente auf ihre Handlungsfähigkeit und Gewinnchancen stellen. In einem aktiven Prozess wird die Machtbeziehung zwischen den Akteuren neu gestaltet. Scheinbar irrationaler Widerstand gegen die Einführung des Qualitätsmanagement-Systems kann dann als rationaler Kampf für die eigene Handlungsautonomie gesehen werden.

Berücksichtigung von Macht als Ausdruck von Handlungsfähigkeit und das Ausbleiben von Revolutionen

Wenn einerseits Handlungen beeinflusst und verändert werden sollen und andererseits Handlungsfähigkeit mit Macht und Autonomie einhergeht, sollten u.E. veränderte Machtkonstellationen als Indikator für relevante Veränderungen dienen. Da die Machtkonstellationen in der Organisation asymmetrisch sind und von Vorteilen der Führung gegenüber den Mitarbeitern geprägt sind, werden sich Veränderungen selten in Form einer Revolution vollziehen, wohl aber an beobachtbaren Verschiebungen und Modifikationen von Machtkonstellationen im Rahmen der bestehenden Spiele und damit in einer (Neu-)Verteilung der Trümpfe sichtbar werden. Bleiben die Machtkonstellationen unverändert, spricht das eher für einen Pseudo-Wandel. Wenn Macht sich als instrumentelle Beziehung nur unter der Perspektive eines Ziels begreifen lässt, bietet sich im Umkehrschluss die Vermutung an, dass *neu* festgelegte Ziele – wie sie stets mit der Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems verbunden sind – potentiell dazu geeignet sind vorhandene Machtbeziehungen zur Disposition zu stellen. Dies bedeutet:

- Beobachtet werden müssen nicht nur die vorhandenen Ressourcen, sondern auch deren Mobilisierbarkeit und Relevanz für die Handlungen der jeweiligen Gegenspieler. Das Schaffen neuer Funktionen und Prozesse besagt unter diesem

Gesichtspunkt wenig über das tatsächliche Gewicht bei organisationalen Entscheidungen, selbst bei genauer Festlegung der Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen der DIN EN ISO 9001. Sie müssen in der Organisationspraxis auch relevant und mobilisierbar sein.

- Die Frage nach der Wirksamkeit einer Intervention erfordert die Beobachtung von erkennbaren Veränderungen im Zusammenhang mit den Machtquellen und bei den Machtkonstellationen (Expertenwissen, Beziehungen zu den Relais, Kontrolle der Kommunikationswege und der organisatorischen Regeln, sowie allokativen und autoritativ-administrativen Ressourcen).

Interessenkonflikte und Integration von Qualitätsmanagement-Systemen in vorhandene und neue Spiele

Interessenkonflikte wurden von CROZIER/FRIEDBERG weniger als Dysfunktion denn als unverzichtbarer Struktureffekt gesehen. Dies gilt dann auch für die Funktion eines Qualitätsmanagement-Systems, wenn diese nicht lediglich in der Installation einzelner Instrumente und Regeln enden soll sondern im Ergebnis eines sozialen Lernprozesses gesehen wird. Bei der Implementation geht es dann darum:

- Die Interessen- und Perspektivenvielfalt z.B. durch die Installation von Qualitätszirkeln zu nutzen.
- Qualitätszirkel dienen dann der Integration divergierender Ziele und Rationalitäten der Akteure und dem Aufbau komplexer Spiele. Voraussetzung für deren Wirksamkeit ist aber ein gewisser Reichtum der Organisation an Rollen und Strategien, um unanfälliger gegenüber pathologischen Strukturen zu sein. Instrumente wie Qualitätszirkel sollten dann aber nicht in der Hoffnung auf einen Sieg über die Komplexität, sondern im Sinne einer Annahme der Komplexität als Herausforderung eingesetzt werden.
- Besonders wichtig war uns die Feststellung, dass wirksame Qualitätsmanagement-Systeme als Teil der in der Organisation ausgeprägten Spiele erkennbar werden müssen. Mit ihrer Umsetzung müssen also Gewinn- und Verlustchancen verbunden sein. Die Umsetzung der Elemente des Qualitätsmanagement-Systems muss soviel Bedeutung haben, dass sich eine Beachtung der auf das Qualitätsmanagement-System bezogenen Spiele für die Akteure auf den verschiedenen Ebenen auszahlt.
- Deutlich wird aber auch, dass die allzu genaue Beschreibung und Befolgung der Prozesse, Verfahren und Zuständigkeiten die Akteure insgesamt, insbesondere aber die Führungskräfte einer wichtigen Verhandlungs- und Machtbasis beraubt, nämlich der mehr oder minder gezielt eingesetzten Regelverletzung.
- Da Spiele auf vorhergehenden Spielen aufbauen und durch diese geprägt sind vermuten wir, dass vorhandene Machtstrukturen stets auch die Art der Imple-

mentation einfärben und zwar auch dann, wenn mit der Einführung explizit der Wunsch nach Veränderung verbunden ist.

Integration von Organisation, Umwelt und Kultur im Qualitätsmanagement-System

Die Erkenntnis, dass eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit *Relais* zu guter Qualität gehört, ist bei sozialen Dienstleistungsunternehmen durch die komplexe Einbindung in das dynamische Feld zwischen Kostenträgern, Politik, Providern und Usern lebenswichtig und wird in Zeiten zunehmender Bedeutung eines Case-Management zum Alltag.

- Auch in der DIN EN ISO 9000 Familie wird die Abhängigkeit zwischen Organisation und Lieferant zum gegenseitigen Nutzen erkannt und die Pflege dieser Beziehung gefordert. Die Besetzung dieser klassischen Machtquelle gewinnt damit potentiell weiter an Bedeutung.
- Wenn Kultur u.a. gesehen wird als gemeinsame Fähigkeit der Akteure, kollektive Lernprozesse zu gestalten, wird deutlich, dass für den Einführungsprozess eines Qualitätsmanagement-Systems sehr unterschiedliche Startbedingungen denkbar sind, die großen Einfluss auf den weiteren Verlauf haben. Wir vermuten, dass der Erfolg einer Intervention zu einem großen Teil davon abhängt, in welchem Maße der Umgang mit Innovation und Diskurs zu den in der Organisation ausgeprägten kulturellen Fähigkeiten gehört und ob deren Verwendung mit entsprechenden Gewinnchancen versehen sind. Hier schließt sich der Argumentationskreis, der mit der Beschreibung der Spiele begann. Im oben beschriebenen Sinne zeigen Interventionen erst dann Wirkung, wenn sie Teil der *circuli vitiosi* in der Organisation geworden sind, was nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann.

Qualitätsmanagement-System als Eingriff in ein konkretes Handlungssystem

Mit der Einführung des Konstruktes des konkreten Handlungssystems von CROZIER/FRIEDBERG wurde betont, dass nicht nur Phänomene sondern auch deren implizierte Logik erkannt werden müssen. Deutlich werden kann diese am Grad der Abschottung und Fragmentierung, an Knotenpunkten, den vorherrschenden Kommunikationsweisen und dem Grad bewusster Strukturierung innerhalb des Handlungssystems. Berücksichtigung muss finden, dass:

- Kontrolle nicht nur innerhalb der offiziellen Hierarchie und der beherrschenden Regeln stattfindet, da es neben dem regulären Spiel „Spiele für Eingeweihte“ gibt. Diese können nicht als dysfunktional disqualifiziert werden, da sie die wichtige Funktion übernehmen können, Widersprüche aufzulösen. Die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems setzt daher die Wahrnehmung der tatsächlichen (Macht-) Konstellationen voraus.

- Aus dem selben Grund ist Vorsicht bei der Interpretation geboten, wenn ein Unterlaufen des Qualitätsmanagement-Systems sichtbar wird, da es sich immer auch um ein erfolgreiches Scheitern handeln *kann*, bei dem Lücken genutzt werden, um Funktionen sicherzustellen.

Qualitätsmanagement-Systeme, Entscheidung und Rationalität

Mit der Übernahme des Konzeptes der begrenzten Rationalität werden grundsätzliche, auch kognitive Grenzen geplanten Handelns beschrieben. Wenn der Mensch weder alle Wahlmöglichkeiten erfassen, noch synoptisch denken kann – so die Argumentation – können Akteure in einem Handlungssystem sich nicht an einer gemeinsamen Rationalität orientieren und werden keine Optimierung sondern die erste Lösung wählen, die ihren Rationalitätskriterien entspricht. Daraus folgte für die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems:

- Reformer müssen gegen die Trägheit ausgehandelter Machtkonstellationen ansteuern.
- Die Entscheidung für ein Qualitätsmanagement-System und die Modalitäten seiner Einführung findet weniger durch die offene Diskussion der Vor- und Nachteile statt als durch den Kampf um die richtige Definition dessen, was die Implementation für die Organisation bedeutet.
- Im Gegensatz zu einfachen Revisions- und Qualitätskontrollverfahren setzt Qualitätsmanagement auf detailliert festgelegte und tief in das System eingreifende Handlungen über alle Phasen der Dienstleistungserbringung hinweg. Trotz dieser ausgefeilten Vorgehensweise ist unter den genannten Gesichtspunkten der gegenseitigen Abhängigkeiten keine geradlinige und rationale Umsetzung über alle Entwicklungsstufen hinweg zu erwarten.
- Auch Sinn und Zweck des Qualitätsmanagement-Systems werden von den Akteuren sehr unterschiedlich bewertet und die Inhalte unterschiedlich verstanden werden. Lokale Rationalitäten werden übergreifende Rationalitäten dominieren, tendenziell wird der Wert einzelner Elemente an unterschiedlichen Stellen der Organisation unterschiedlich bewertet und umgesetzt werden. Die Frage ist, ob unter diesen Voraussetzungen ein einheitliches Verständnis von Sinn und Zweck des Qualitätsmanagement-Systems denkbar ist.
- Daraus kann auch geschlossen werden, dass das Engagement ein Ende findet, wo lokale Bedürfnisse befriedigt sind und nicht erst dort, wo ein Gesamtziel erreicht wurde. Das für alle Akteure gleichermaßen sichtbare Ziel einer Zertifizierung des Qualitätsmanagement-Systems kann mitunter aus diesem Grund die Akteure eher motivieren als die Umsetzung der eigentlichen Qualitätsziele.
- Die Einführung wird immer in Sequenzen erfolgen und nicht als homogener und in allen Details geplanter Prozess.

Wandel, Intervention und Zielsetzung bei der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen

Wir haben festgestellt, dass Qualitätsmanagement-Systeme Eingriffe in konkrete Handlungssysteme sind, die mit dem Ziel von Vereinfachungen und Standardisierungen, aber auch mit dem Ziel eines kontinuierlichen Wandels eingeführt werden und deshalb auf die wirksame Beeinflussung der Handlungen der Akteure zielen. Deutlich gekennzeichnete Handlungskorridore beschreiben die notwendigen Maßnahmen. Dies macht unter anderem die besondere Rolle von Zertifizierungen deutlich. Für einen Zertifizierer ist der Erfolg eines Qualitätsmanagement-Systems durch Abweichungen von den Forderungen der DIN EN ISO 9001:2000 definiert. Überprüfungen erfolgen stichprobenartig in einem festgelegten Turnus. Die Komplexität einer Auditsituation kann diejenige der täglichen Umsetzung des Qualitätsmanagement-Systems daher bestenfalls annähernd abbilden. Die Handlungslogik der Akteure, die für ihr System eine Zertifizierung anstreben, ist geprägt von einem Bestehenwollen³⁰¹. Zur Bemessung der Wirkung eines Qualitätsmanagement-Systems sind die Ergebnisse einer Zertifizierung daher nur bedingt aussagefähig.

Um die alltägliche Verankerung des Systems zu überprüfen, müssen vielmehr die Elemente des Qualitätsmanagement-Systems, die sich in den Handlungen der Akteure wiederfinden, identifiziert werden. Dann ist aber zu berücksichtigen:

- Tatsächlicher Wandel wird erst in der *Anwendung* neuer sozialer Beziehungen und Formen sozialer Kontrolle sichtbar. Die bereits erwähnten Reformatoren müssen nach den Überlegungen von CROZIER/FRIEDBERG Kenntnis der formalen Struktur *und* der Spiele innerhalb des Handlungssystems haben. Sie müssen gleichzeitig auf konkrete Handlungen der Akteure und auf Strukturen einwirken. Die Mitwirkung einer größeren Zahl der Akteure im Rahmen der Intervention kann als Anerkennung der Autonomie der Akteure wirksam sein und ist dann geeignet, Widersprüche im System zu integrieren (implizite Verhandlungen). Die Methodologie des Handelns muss auf den *Fähigkeiten* der Akteure aufbauen und damit Überforderungen vermeiden.
- Informationen können immer *auch* als Machtquelle dienen, weshalb es in Prozessen der Implementation nicht immer unverfälschte Informationen geben kann. Häufig geforderte und mit hohen Erwartungen versehene Forderung nach Transparenz wandelt ihr Gesicht unter dem Fokus von Spielstrukturen und Machtkonstellationen. Da diese sich gerade um Unsicherheitszonen herum manifestieren, kann Transparenz auch Bedrohung bedeuten. Dies macht einen komplexen Kommunikationsprozess im Sinne einer Auseinandersetzung in Arenen notwendig, deren Charakter sich von einfacher Transparenz unterscheidet.

³⁰¹ Vermutlich nicht zuletzt, um die hohen Kosten eines Zertifizierungsverfahrens zu rechtfertigen.

- Der Wandel kann dann daran gemessen werden, ob es tatsächlich gelingt, neue kollektive Fähigkeiten der Akteure zu initiieren, wobei alte Spiele die Entstehung neuer Spiele zwangsläufig behindern. Kollektives Lernen geht deshalb immer mit einem Bruch einher. Redundanzen bei den vorhandenen Spielen und Regelkreisen begünstigen die konstruktive Bewältigung der Krise. Um Brüche hervorrufen zu können, muss die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems die Spiele der beteiligten Akteure in Form einer *Irritation* stören.

Grenzen der Perspektive und Erweiterung um die Sicht von ORTMANN und GIDDENS

Wir wiesen mehrfach darauf hin, dass die hier zugrunde liegenden mikropolitischen Überlegungen kein *umfassender* Erklärungsansatz sind. Diesen Anspruch formulieren weder CROZIER/FRIEDBERG in ihren Überlegungen noch tut dies ORTMANN bei seiner Fortschreibung. Andererseits sind wir – nicht zuletzt als langjährige Praktiker in Organisationen des Dritten Sektors – mit den genannten Autoren davon überzeugt, dass eine Organisationsanalyse erst dann rational wird, wenn sie das vermeidlich Irrationale berücksichtigt. Deshalb gehen wir von der Grundannahme aus, dass die Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen ohne die Berücksichtigung mikropolitische Aspekte scheitert. Die Perspektive von CROZIER/FRIEDBERG haben wir um diejenige von ORTMANN ergänzt und damit hervorgehoben, dass sich Macht in bestimmtem Umfang nicht nur in Beziehungen sondern auch in Strukturen manifestieren kann. Diese Feststellung ist für unseren Fokus wichtig, da mit der Umsetzung von Qualitätsmanagement-Systemen strukturelle Veränderungen in Form von Handlungskorridoren festgeschrieben werden sollen. Mit dem Begriff des Handlungskorridors übernahmen wir zwei wichtige Faktoren, auf die ORTMANN aufmerksam machte:

1. Die Sinnggebung durch die Akteure bestimmt die Durchlässigkeit dieses „Tunnels“ mit, was sich beispielsweise auf die Startbedingungen bei der Einführung eines Qualitätsmanagement-System auswirkt.
2. Nicht nur die Beziehungen zwischen den Akteuren und die „klassischen“ Machtquellen müssen berücksichtigt werden sondern auch das Spannungsfeld zwischen Strukturebene (Herrschaft) und der mikropolitisch geprägten Handlungsebene (Macht). Dies macht beispielsweise der Blick auf die autoritativen, administrativen und allokativen Ressourcen als Herrschaftsstrukturen deutlich. Die Spannungsfelder der rekursiven Bedingtheit von Struktur und Handlung sind ein entscheidender Teil mikropolitische Analyse.

Was bereits CROZIER/FRIEDBERG zur entscheidenden Funktion stabilisierender Strukturen angemerkt haben, konkretisiert ORTMANN in dem Hinweis, dass Innovationsspiele teilweise auf der Stabilität von Routinespielen aufbauen. PANKOKE aufgreifend macht dies u.E. die Installation von Arenen erforderlich, in der eine Vermittlung zwischen beiden Aspekten möglich ist. Bezogen auf weitere, sehr unterschiedliche mikropolitische Untersuchungen kamen wir zusammenfassend zu dem Schluss, dass bei Implementationsprozessen die Modalitäten der Einführung für die Art der Wirkung und den Grad

an nicht intendierten Begleiterscheinungen mindestens ebenso entscheidend sind wie die Instrumente selbst.

3.7.3 Qualitätsmanagement aus mikropolitischen Sicht

In Kapitel 2.3.8 haben wir gezeigt, dass Qualitätsmanagement in der von uns fokussierten Form der DIN EN ISO 9001:2000 ein umfassendes Regelwerk ist, welches das vorläufige Produkt einer langen Entwicklungsgeschichte darstellt. Diese Entwicklung begann mit der Entwicklung von Standards im militärischen Bereich (MIL-Q-9858), setzte sich fort über die besondere Fokussierung der Bedürfnisse von produzierenden Industriebetrieben (DIN EN ISO 9000:1994 Familie)³⁰² und mündet beim umfassenden, prozessorientierten Instrument, welches gleichermaßen für Automobilhersteller, Banken, Verpackungsfirmer und Wohnheime für psychisch kranke Menschen geeignet sein soll (DIN EN ISO 9001:2000). Vielleicht ist es auf diese wechselvolle Geschichte zurückzuführen, dass dieses Instrument eine große Bandbreite von Forderungen zwischen Regulierung und Standardisierung von Prozessen bis hin zu Elementen der (Selbst-) Evaluation aufweist, während andere Systeme eine größere Homogenität aufweisen. Dieser Umstand soll aber hier nicht bewertet werden. Er dient lediglich der Feststellung, dass die von uns vermutete, breit gestreute irritierende Wirkung bei der Implementation dieses Systems sich auch in der mikropolitischen Perspektive in einer Vielzahl von Gesichtern zeigen kann.

Während einerseits Stabilität und Routine unterstützt werden, wird andererseits Dynamik und Weiterentwicklung gefordert. Die Frage ist, ob tatsächlich die jeweils intendierte Wirkung eintritt. Diese Frage lässt sich aus der hier gewählten Perspektive nicht in Form einfacher Determinismen beantworten. Allerdings haben wir uns mit den bisherigen theoretischen Betrachtungen der Frage genähert, welche *Potentiale und Risiken* wir aus mikropolitischen Perspektive bei Implementationsprozessen sehen.

Zum Abschluss unserer theoretischen Betrachtungen möchten wir unsere Sicht in einer Gegenüberstellung von Erwartungen der ISO 9000:2000 einerseits und mikropolitischen Risiken und Chancen andererseits zusammenfassen, die nicht vollständig sein kann und auch nicht im Sinne eines gesetzmäßigen Zusammenhanges verstanden werden soll. Es soll lediglich die Bandbreite möglicher Irritationen, Handlungsrisiken und Machtverschiebungen verdeutlicht werden. Dazu haben wir einerseits die Grundsätze des Qualitätsmanagement verwendet, wie sie in der DIN EN ISO 9000:2000 dargelegt werden, und zum anderen eine Auswahl von Forderungen an ein Qualitätsmanagement-System, wie sie in der DIN EN ISO 9001:2000 beschrieben werden, herangezogen. Bezogen auf die ISO 9000:2000 heben wir insbesondere die folgenden Aspekte hervor:

³⁰² Zwar war die Norm auch in dieser Fassung auf Dienstleistungsunternehmen anwendbar, jedoch vermittelten die in Schritte aufgeteilten Forderungen den Eindruck einer tayloristisch bürokratischen Sichtweise (vgl. Kapitel 2.3.8.1.3 in dieser Arbeit).

Tabelle 31: Mikropolitische Risiken und Chancen der ISO 9000:2000

Grundsätze ISO 9000:2000	Intendierte Wirkung ³⁰³	Mikropolitische Perspektive
a) Kundenorientierung:	... gegenwärtige und zukünftige Erfordernisse der Kunden verstehen, deren Anforderungen erfüllen und danach streben, deren Erwartungen zu übertreffen.	<ul style="list-style-type: none"> • Macht an Schaltstellen der Informations- und Kommunikationswege erhöht. • Macht der Relais wird erhöht. • Hohe Anforderung an interne und externe Information.
b) Führung:	Führungskräfte schaffen die Übereinstimmung von Zweck und Ausrichtung der Organisation. Sie sollten das interne Umfeld schaffen und erhalten, in dem sich Personen voll und ganz für die Erreichung der Ziele der Organisation einsetzen können.	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale Rationalitäten und Legitimationen der Ziele sind zu überwinden. • Die Eigeninteressen der Akteure werden auch unter „optimalen“ Bedingungen immer eine Rolle spielen. • Führungskräfte müssen als „Reformatoren“ gegen die „Trägheit“ ausgehandelter Machtkonstellationen ansteuern. • Kontrolle findet nicht nur innerhalb der offiziellen Hierarchie und der beherrschenden Regeln statt. Wirksam sind auch „Spiele für Eingeweihte“.
c) Einbeziehung der Personen:	Auf allen Ebenen machen Personen das Wesen einer Organisation aus, und ihre vollständige Einbeziehung ermöglicht, ihre Fähigkeiten zum Nutzen der Organisation einzusetzen.	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von „Wildem Denken“ durch die Einbeziehung vieler Rationalitäten möglich. • Steigerung der Reflexivität möglich. • Ermöglichung von kollektiven Lernprozessen und differenzierteren Spielen. • Interessenvielfalt kann in Arenen kommuniziert, aber nicht neutralisiert werden. • Mitwirkung vieler Akteure im Sinne einer Anerkennung deren Autonomie kann dazu beitragen, Widersprüche im System zu integrieren. • Aber: Mitarbeiterbeteiligung und Zweckprogramme münden nicht automatisch in einer Machtverschiebung zugunsten der Mitarbeiter.
d) Prozessorientierter Ansatz:	Ein erwünschtes Ergebnis lässt sich effizienter erreichen, wenn Tätigkeiten und dazugehörige Ressourcen als Prozess geleitet und gelenkt werden.	<ul style="list-style-type: none"> • Dies setzt in der Regel ein Abteilungsübergreifendes Handeln voraus. Aufgrund der begrenzten Rationalität ist aber damit zu rechnen, dass das Engagement ein Ende findet, wo lokale Bedürfnisse befriedigt sind und nicht erst dort, wo ein Gesamtziel erreicht wurde.

³⁰³ Wörtlich aus DIN EN ISO 9000:2000 (DIN 2000a: 7). Kürzung gekennzeichnet.

Grundsätze ISO 9000:2000	Intendierte Wirkung ³⁰³	Mikropolitische Perspektive
e) Systemorientierter Managementansatz:	Erkennen, Verstehen, Leiten und Lenken von miteinander in Wechselbeziehung stehenden Prozessen als System tragen zur Wirksamkeit und Effizienz der Organisation beim Erreichen ihrer Ziele bei.	<ul style="list-style-type: none"> • Verstehen der Prozesse bedeutet nicht nur ein Begreifen der Zwecke sondern auch eine Bewertung der Auswirkung dieser auf die eigene Handlungsfreiheit. Handlungsmaßstab sind dann auch die eigenen Gewinn- und Verlustchancen und nicht nur die Organisationsziele. • Die Einführung wird in Sequenzen erfolgen und nicht als homogener und in allen Details geplanter Prozess.
f) Ständige Verbesserung:	Die ständige Verbesserung der Gesamtleistung der Organisation stellt ein permanentes Ziel der Organisation dar	<ul style="list-style-type: none"> • Die Einführung wird immer in Sequenzen erfolgen und nicht als homogener und in allen Details geplanter Prozess. • Ob ständige Verbesserung als permanentes, gemeinsames Ziel erkannt wird, hängt nicht zuletzt von den Gewinnchancen der Akteure ab. • Um Brüche hervorrufen zu können, muss die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems die Spiele der beteiligten Akteure in Form einer Irritation „stören“
g) Sachbezogener Ansatz zur Entscheidungsfindung:	Wirksame Entscheidungen beruhen auf der Analyse von Daten und Informationen.	<ul style="list-style-type: none"> • „Objektive“ Zahlen bedeuten nicht, dass es Einigkeit über die „richtige Definition des Problems“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 227) unter den Akteuren gibt. • Unterschiedliche Rationalitäten und Strategien führen zu unterschiedlichen Interpretationen.
h) Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen:	Eine Organisation und ihre Lieferanten sind voneinander abhängig. Beziehungen zum gegenseitigen Nutzen erhöhen die Wertschöpfungsfähigkeit beider Seiten.	<ul style="list-style-type: none"> • Macht der Relais wird erhöht. • Entwicklung kann Kolonisierung der Relais durch die Organisation oder umgekehrt bewirken.

Bezogen auf einzelne Forderungen der DIN EN ISO 9001:2000, die ja als Grundlage für die Einführung des Qualitätsmanagement-Systems und als Maßstab bei einer Zertifizierung dient, sehen wir anhand einer Auswahl von Forderungen folgende Stolpersteine und Potentiale³⁰⁴:

³⁰⁴ Die hier vorgenommene Gegenüberstellung ist beispielhaft auch für andere Normelemente zu sehen. Zahlen in Klammern weisen auf die Kapitel der DIN EN ISO 9001:2000 hin (vgl. DIN 2000a).

Tabelle 32: Mikropolitische Risiken und Chancen der ISO 9001:2000

Elemente ISO 9001:2000	Intendierte Wirkung	Mikropolitische Perspektive
(5.3/5.4) Qualitätspolitik/ Qualitätsziele	Ziele sind erkennbar und überprüfbar. Sie sind für die Erfüllung der Anforderungen an das Produkt erforderlich und müssen mit der Qualitätspolitik übereinstimmen. ³⁰⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Sinn und Zweck des Qualitätsmanagement-Systems werden von den Akteuren unterschiedlich bewertet und die Inhalte unterschiedlich verstanden werden. Lokale Rationalitäten werden übergreifend dominieren, tendenziell wird der Wert einzelner Elemente an unterschiedlichen Stellen der Organisation unterschiedlich bewertet und umgesetzt werden. Die Entstehung eines einheitlichen Verständnisses von Sinn und Zweck des Qualitätsmanagement-Systems scheint fraglich. • Methodologie des Handelns muss auf den Fähigkeiten der Akteure aufbauen und damit Überforderungen vermeiden.
(5.5.2/ 8.2.2) Neue Funktionen (QMB, Auditoren ³⁰⁶)	QMB übernimmt als Vertreter der obersten Leitung Verantwortung für das System. ... Interne Auditoren (Mitarbeiter der Organisation) führen regelmäßige interne Überprüfungen der Wirksamkeit des Qualitätsmanagement-Systems durch.	<ul style="list-style-type: none"> • QMB nimmt Rolle als permanenter „Reformator“ ein. In begrenztem Umfang auch die Auditoren. Innovationen sind dann auch „Kampf“ gegen die Trägheit der bestehenden Machtkonstellationen. • Sie müssen gleichzeitig auf konkrete Handlungen der Akteure und auf Strukturen einwirken. • Die Stelle des Beauftragten der obersten Leitung ist eine potentielle neue Unsicherheitszone (Expertenwissen). Machtquelle jedoch nur dann, wenn Unsicherheitszone innerhalb der geltenden Spiele relevant und mobilisierbar ist.
(7) Beschreibung von Abläufen und Zuständigkeiten (Verfahrensanweisungen)	Definition der Kernprozesse, Standardisierung, Klärung der Zuständigkeiten. Validierung und Verifizierung der Produkte	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau von Routinespielen. Damit aber auch wichtige Voraussetzung für die Entstehung von Innovationsspielen. • Die genaue Beschreibung (und Befolgung) der Prozesse, Verfahren und Zuständigkeiten die Akteure beraubt potentiell insbesondere die Führungskräfte einer wichtigen Verhandlungs- und Machtbasis, nämlich der mehr oder minder gezielt eingesetzten Regelverletzung. • Es handelt sich um Schutzmechanismen im Sinne von CROZIER/FRIEDBERG, welche es erst ermöglichen, sich Machtphänomenen auszusetzen.

³⁰⁵ Siehe DIN 2000a: 20.

³⁰⁶ QMB = Qualitätsmanagementbeauftragter. Meist identisch mit dem Beauftragten der obersten Leitung. Auditoren = interne Auditoren.

Elemente ISO 9001:2000	Intendierte Wirkung	Mikropolitische Perspektive
(5.5.3) Interne Kommunikation	Interne Kommunikation muss sichergestellt werden. Auch Kommunikation über Wirksamkeit des Qualitätsmanagement-Systems.	<ul style="list-style-type: none"> • Informationen können immer auch als Machtquelle dienen, weshalb es in Prozessen der Implementation nicht immer unverfälschte Informationen geben kann. • Da Spielstrukturen und Machtkonstellationen sich gerade um Unsicherheitszonen herum manifestieren, kann Transparenz auch Bedrohung bedeuten. • Komplexe Kommunikationsprozesse im Sinne einer Auseinandersetzung in Arenen sind daher genauso notwendig wie erkennbare Kommunikationswege.
(5.6) Managementbewertung	Bewertung der Wirksamkeit des Qualitätsmanagement-Systems durch die oberste Leitung.	<ul style="list-style-type: none"> • Die Managementbewertung schafft, wenn sie konsequent durchgeführt wird, Transparenz, die eine Bedrohung bestehender Unsicherheitszonen sein kann. • Da die Bewertung ein internes Verfahren ist, wird sie ihre Grenzen in der Rationalität der Akteure des Handlungssystems finden. Eine externe (erweiternde) Rationalität würde z.B. im Rahmen einer Zertifizierung ergänzt.
(8.2.2) Durchführung interner Audits	Überprüfung der Verwirklichung von festgelegten Anforderungen durch interne Auditoren.	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrolle findet nicht nur innerhalb der offiziellen Hierarchie und der beherrschenden Regeln statt, da es neben dem regulären Spiel „Spiele für Eingeweihte“ gibt. Diese können nicht als dysfunktional disqualifiziert werden, da sie die wichtige Funktion übernehmen können, Widersprüche aufzulösen. Fraglich erscheint, ob im Rahmen der Audits auch solche Regeln wahrgenommen werden können. • Konflikte zwischen Routinespielen und Innovationsspielen, wenn interne Audits mit dem Ziel der Innovation durchgeführt werden.
(8.5.1) Kontinuierlicher Verbesserungsprozess	Qualitätspolitik, Qualitätsziele, Auditergebnisse, Datenanalyse, Korrektur- und Vorbeugemaßnahmen, Managementbewertung werden eingesetzt, um das Qualitätsmanagement-System zu verbessern.	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Innovations- und Projektspielen, die auf Routinespielen aufbauen sollen. • Tatsächlicher Wandel im Sinne kollektiven Lernens setzt nicht nur Vorgaben sondern insbesondere gemeinsame, kulturelle Fähigkeiten der Akteure voraus. • Voraussetzung für den Wandel ist insbesondere auch ein „Reichtum“ an möglichen Strategien und Spielen. • Audit- und Analyseergebnisse können als Grundlage für Lernprozesse (Fehleranalyse), aber auch als Druck- und Machtmittel dienen (der „Schuldige“ wird bestraft).

Eine knappe Definition dessen, was ein Qualitätsmanagement-System aus mikropolitisch-er Sicht ist, erscheint kaum möglich. Wir versuchen den Begriff daher mit den aus unserer Sicht wichtigsten Merkmalen zu umschreiben:

- *Qualitätsmanagement ist eine Intervention in ein konkretes Handlungssystem mit dem Ziel, den Akteuren mit dem Anstreben von Qualitätszielen und der Beschreibung von Prozessen einen Handlungskorridor vorzugeben. In diesem Sinne sind sie Schutzmechanismen, die es den Akteuren ermöglichen, sich Machtphänomenen auszusetzen. Qualitätsmanagement ist dabei aber auch eine Irritation bestehender Machtkonstellationen, Unsicherheitszonen und Spiele, die auf einen sozialen Wandel hinweist. Beide Phänomene stehen in Wechselwirkung zueinander. Der angestrebte Wandel findet im Kontext bestehender Spiele und kollektiver kultureller Fähigkeiten statt.*
- *Unter den Gesichtspunkten von Macht und begrenzter Rationalität liegen intendierte und nicht intendierte Wirkungen einer Implementation naturgemäß nahe beieinander. Daraus eine prinzipielle Wirkungslosigkeit von Qualitätsmanagement-Systemen abzuleiten, ist u.E. unzulässig. Unsere Grundannahme ist vielmehr, dass der Gestaltung von Implementationsprozessen in der Form diskursiver Auseinandersetzungen in Arenen ebensoviel Aufmerksamkeit geschenkt werden muss wie dem Instrument und den Zielen der Implementation selbst.*

3.7.4 Konsequenzen für die Forschungsmethode

Zusammenfassend hat die Auswertung mikropolitischer Ansätze folgende Auswirkungen auf das Forschungsdesign. Unser Forschungsinteresse bezieht sich in erster Linie darauf:

- a) Prozesse der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen besser zu verstehen.
- b) Mögliche Schlussfolgerungen zur Verbesserung von Implementationsprozessen ziehen zu können.

Nicht geplant ist eine detaillierte Analyse konkreter Organisationen innerhalb dieser Untersuchung. Wir möchten Aussagen zu organisationsübergreifenden Beobachtungen im Zusammenhang mit Implementationsprozessen von Qualitätsmanagement-Systemen treffen. Aus diesen Gründen ist es nicht unsere Absicht, eine vollständige strategische Organisationsanalyse im Sinne CROZIER/FRIEDBERGS durchzuführen. Wir werden einzelne Elemente der Methode anwenden und andere Elemente vernachlässigen. Folgende Elemente und Annahmen werden wir für unsere Untersuchung übernehmen:

1. Wir werden uns – anders als eine zertifizierende Stelle – nicht an der offiziellen Dokumentation der Organisationen, sondern an der subjektiven Wahrnehmung

der Akteure orientieren. Dabei folgen wir der weiter oben geschilderten Sichtweise, dass sich die Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen am deutlichsten über die subjektive Erlebniswelt der Akteure erschließen lässt.

2. Wie von CROZIER/FRIEDBERG vorgeschlagen, versuchen wir diese Erlebniswelt mit der Methode des Interviews in einer die Akteure wertschätzenden Weise zu erschließen.
3. Vergleiche zwischen den Aussagen der Akteure zu den Spielen werden wir nur dort vornehmen, wo dies für die Beschreibung typischer, organisationsübergreifender Handlungsstrategien und Implementationsprobleme erforderlich ist.
4. Uns sind die Entstehungsbedingungen neuer Spiele wichtiger als die Merkmale der in den einzelnen Organisationen vorhandenen Spiele.
5. Wir werden implizite *und* explizite Aussagen und Strategien in unsere Analyse einbeziehen.

In den folgenden Kapiteln werden wir auf der Basis unserer bisherigen Überlegungen Hypothesen entwickeln. Anschließend werden wir die Entwicklung unseres Leitfadens und die Durchführung der Interviews erläutern um dann die Ergebnisse der Interviews zusammenzufassen.

4 Implementation – Irritation – Innovation: Hypothesen, Forschungsdesign und Ergebnisse der empirischen Untersuchung

In den vorangegangenen Kapiteln haben wir uns mit zwei Schwerpunkten befasst: dem Anspruch an die Qualität sozialrehabilitativer Arbeit und den Schwierigkeiten der Umsetzung von Qualitätsmanagement-Systemen auf der Handlungsebene innerhalb der Organisation.

Bezogen auf unseren *ersten* Schwerpunkt wurde deutlich, dass *Nutzerorientierung* und *Mitarbeiterbeteiligung* grundlegend für eine wirkungsvolle Implementation eines Qualitätsmanagements sind. Wir wiesen mit PANKOKE darauf hin, dass die *demokratischen und partizipativen* Rechte der von sozialen Diensten Abhängigen die entscheidende Nutzerperspektive der Qualitätsbewertung darstellen. Dies bedeutet, dass die Interessen der von fremder Hilfe abhängigen Nutzer durch *advokatorische Mediation und Selbstorganisation* gestärkt werden müssen (vgl. PANKOKE 2003: 81). Weiterhin ist es erforderlich, akteursbezogene *Konflikte* in *temporäre Kompromisse* zu transformieren, um zu einer kollektiven Handlungsfähigkeit zu gelangen. Mit SPECK zeigten wir, dass die Diskussion um Modernisierung und Ökonomisierung nicht in der Verpflichtung zur Implementation von Qualitätsmanagement enden kann, sondern zu einer konstruktiven Wechselwirkung ökonomischer und human-ökologischer Interessen und Bedürfnisse führen muss (vgl. SPECK 1999:224). SCHAARSCHUCH aufgreifend betonten wir, dass die Qualitätsdiskussion *repolitisiert* und Gegenstand eines *demokratischen Prozesses der beteiligten Akteure* werden müsse (vgl. SCHAARSCHUCH 2003: 2).

Mit diesen Aussagen haben wir einerseits ein idealtypisches Szenario für das notwendige Zusammenwirken der Akteure beschrieben. Andererseits haben wir festgestellt, dass es zwar keine determinierte, naturgegebene Definition dessen geben kann, was genau die Qualität der Arbeit sozialer Dienste ist, dass es aber eine differenzierte und kritische Diskussion dazu gibt. Der aktuelle Stand dieser internationalen Diskussion beschreibt den zweiten idealtypischen Pfeiler, der u.E. die Grundlage eines wirksamen Qualitätsmanagement sein muss.

Im *zweiten* Teil unserer Argumentation haben wir uns mit den Schwierigkeiten auseinandergesetzt, die sich auf der Ebene konkreter Akteure bei der Umsetzung dieser Idealtypen ergeben oder ergeben können. Wir haben festgestellt, dass Qualitätsmanagement eine Intervention in ein konkretes Handlungssystem ist. Akteuren soll mit dem Anstreben von Qualitätszielen und der Beschreibung von Prozessen ein Handlungskorridor vorgegeben werden. Qualitätsmanagement-Systeme verstehen wir daher einerseits als Schutzmechanismen, die es den Akteuren ermöglichen sich Machtphänomenen aus-

zusetzen und andererseits als Irritationen bestehender Machtkonstellationen, Unsicherheitszonen und Spiele, die auf einen sozialen Wandel hinweisen. Da beide Phänomene in Wechselwirkung zueinander stehen, kann der angestrebte Wandel nur im Kontext bestehender Spiele und kollektiver kultureller Fähigkeiten stattfinden. Besonders der Gesichtspunkt von Macht und begrenzter Rationalität zeigt die Untrennbarkeit intendierter und nicht intendierter Wirkungen einer Implementation.

Daraus haben wir keine prinzipielle Wirkungslosigkeit von Qualitätsmanagement-Systemen abgeleitet. Wir sind aber von der Grundannahme ausgegangen, dass der Gestaltung von Implementationsprozessen in der Form diskursiver Auseinandersetzungen in Arenen mindestens ebensoviel Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, wie dem Instrument und den Zielen der Implementation selbst. Die Umsetzung der oben formulierten idealtypischen Qualitätsmerkmale scheitert in diesem Sinne nur zum Teil aufgrund inhaltlicher Divergenzen. Mikropolitische Prozesse bei der Implementation selbst wirken sich ebenfalls auf die Wirksamkeit aus.

4.1 Hypothesen

Aus den vorausgehenden Überlegungen haben wir unseren Betrachtungsfokus entwickelt, sie sind überdies zu folgenden 14 Arbeitshypothesen verdichtet worden, die wir als Grundlage für die Entwicklung unseres Leitfadens verwendet haben und im weiteren Verlauf der Untersuchung hinterfragt werden.

4.1.1 Zum aktuellen Stand der Qualitätsdiskussion im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit

Hypothese 1 zur Funktionalität von Interessenkonflikten auf der korporativen Ebene:

Wenn Qualitätsmanagement erfolgreich implementiert werden soll, muss es gelingen, die teilweise divergierenden Interessen der beteiligten Akteursgruppen zu erkennen und zu integrieren. Mikropolitische Sperren deuten auf Verhandlungsbedarf hin und müssen konstruktiv in konsensfähige Relationen überführt werden.

Im Bereich sozialrehabilitativer Organisationen im Dritten Sektor treten als zentrale Akteure Kostenträger, Politik und Staat, Nutzer Provider auf. Die teilweise divergierenden Interessen und Perspektiven der zentralen Akteure müssen durch eine konstruktive Qualitätsdebatte und durch die Entwicklung von Allianzen (vgl. PANKOKE 2003: 84) aus den einseitigen Teil-Rationalitäten der Akteure in eine komplexere Reflexivität (vgl. PANKOKE 2003: 77) überführt werden, um eine kollektive Handlungskompetenz zu erlangen.

Hypothese 2 zum konstruktiven Dialog zwischen fachlicher Professionalität und Ökonomisierungsdruck:

Ein gelingendes Qualitätsmanagement-System muss in der Lage sein, einen konstruktiven Dialog zwischen fachlicher Professionalität und ökonomischem Handeln zu initiieren.

Die Qualitätsentwicklung im Bereich der Europäischen Union steht unter einem nachhaltigen Ökonomisierungsdruck. Z.B. hat in Deutschland das bis ca. Mitte der 90er Jahre im BSHG gesetzlich geregelte korporatistische Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern mit den Änderungen des § 93 BSHG zum 01.08.1996 dahingehend nachhaltige Veränderungen erfahren, dass die geforderte Implementation von Qualitätsmanagement im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit u.a. zu einer deutlichen Kosteneinsparungen führen soll. Im aktuellen Entwurf zum § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB XII soll den Einrichtungswünschen des Leistungsempfängers nur noch entsprochen werden, wenn mit der Einrichtung eine Vereinbarung abgeschlossen wurde, die den Grundsätzen der

Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entspricht und die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte angemessen berücksichtigt. Sozialrehabilitative Organisationen sind daher aufgefordert, sich auf einen konstruktiven Dialog zwischen sozialem Bewusstsein, fachlicher Professionalität und unternehmerischem Handeln einzulassen.

Hypothese 3 zur Verbesserung der Lebensqualität von Menschen mit Behinderung als Primärnutzer sozialrehabilitativer Dienstleistungsangebote:

Der Erfolg eines Qualitätsmanagement-Systems muss daran gemessen werden, dass sich die Lebensqualität der Nutzer unter Berücksichtigung sozialem Aspekte nachhaltig verbessert.

Aus Sicht der Menschen mit Behinderung ist eine personenbezogene soziale Dienstleistung in sozialrehabilitativen Organisationen dann qualitativ hochwertig, wenn es gelingt, ihre individuelle Lebensqualität unter Berücksichtigung sozialem Aspekte zu verbessern sowie Handlungsautonomie und soziale Akzeptanz zu erhöhen. Autonomie ist in diesem Sinne ein konstruktiver Bindungsbegriff, der das Selbst an eine gemeinsame Verpflichtung und an Kollektivität bindet.

Hypothese 4 zur Beteiligung von Nutzern bei der Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems:

Wenn ein Qualitätsmanagement-System erfolgreich sein soll, dann müssen bei seiner Implementation die Nutzer nachhaltig beteiligt werden.

Qualitativ hochwertige Programme auf europäischer Ebene kennzeichnen sich dadurch, dass Nutzer und Mitarbeiter unmittelbar bei der Planung und Festlegung sowie bei der Entwicklung vorbildlicher Verfahren einbezogen werden (vgl. PILLINGER 2001: 102,103). Die Nutzer sozialrehabilitativer Organisationen lassen sich dabei in Primärnutzer (z.B. Menschen mit geistiger Behinderung, Psychisch kranke Menschen, Menschen mit einer körperlichen Behinderung oder einer Sinnesbehinderung) und in Sekundärnutzer (betroffene Angehörige z.B. Eltern, und Geschwister) untergliedern. Während die Gruppe der Sekundärnutzer bezüglich ihrer Interessen und Handlungsmöglichkeiten relativ homogen zu erfassen ist, kennzeichnet sich die Gruppe der Primärnutzer bezüglich ihrer Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie ihrer Selbststeuerungskompetenz durch große Heterogenität. Übereinstimmend lässt sich feststellen, dass beide Nutzergruppen ein großes Interesse an einer Verbesserung der individuellen Lebensqualität, einer sicheren Versorgung ihrer Bedarfe sowie einer Erweiterung ihrer Handlungsautonomie haben. Qualität kennzeichnet sich für Nutzer grundsätzlich durch die Spannung zwischen Sicherheit – im Sinne einer durch soziale Fürsorge und sozialpolitische Daseinsvorsorge gesicherte Entlastung – und Aktivität – im Sinne einer Erweiterung der Handlungsautonomie im Bereich sozialer Solidar- und Selbsthilfe (vgl.

PANKOKE 2003: 77). Zwischen Nutzern und Professionellen konstituiert sich dabei nach Ansicht von SCHAARSCHUCH eine Diskussion um den Gebrauchswert und die Angemessenheit professioneller Dienstleistungen zur Problemlösung sowie um die professionelle Definition von Problem und Lösungsansätzen (vgl. SCHAARSCHUCH 2003: 1).

Hypothese 5 zur Beteiligung von Mitarbeitern bei der Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems:

Wenn ein Qualitätsmanagement-System erfolgreich sein soll, dann müssen bei der Implementation das Potenzial sowie die Bedarfe und Bedürfnisse der Mitarbeiter nachhaltig berücksichtigt werden.

Sowohl im TQM-Modell (vgl. RADTKE 2000:50,51) als auch seitens der DGQ (vgl. DGQ 2001a:37; 2001:77), der EFQM (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999: 6-7) und DEMING (vgl. KAMISKE 1995: 30) werden zufriedene, motivierte und mündige Mitarbeiter als wichtige Voraussetzung für den langfristigen Erfolg einer Organisation beschrieben. Dies erfordert eine aktive Beteiligung der Mitarbeiter, eine nachhaltig Nutzung der Mitarbeiterpotenziale sowie die Unterstützung ihrer Selbststeuerungskompetenz.

Hypothese 6 zur ständigen Verbesserung der Produkte und Dienstleistung als Aspekt eines funktionierenden Qualitätsmanagement-Systems:

Wenn ein Qualitätsmanagement-System erfolgreich sein soll, muss es aktiv Prozesse des ständigen Lernens und der kontinuierlichen Verbesserung berücksichtigen.

DEMING (vgl. KIRSTEIN 2000:3), JURAN (vgl. JURAN 1990: 15), FEIGENBAUM (vgl. ZINK 1994:89), CROSBY (vgl. CROSBY 1990: 81) sowie die DGQ (vgl. DGQ 2001a: 37) und die EFQM (vgl. Deutsches EFQM Center 1999: 6-7) weisen nachhaltig darauf hin, dass die Qualität der Produkte und Dienstleistungen einer Organisation nachhaltig steigen, wenn sie in eine Kultur des kontinuierlichen Lernens, der kontinuierlichen Innovation und ständigen Verbesserung eingebettet sind.

4.1.2 Zur Berücksichtigung mikropolitische Aspekte bei der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen

Hypothese 7 zum Gewicht der immanenten Eigenschaften des Qualitätsmanagement-Systems:

Die Erfolgsaussichten bei der Implementation von Qualitätsmanagement können nicht lediglich an den immanenten Elementen und Eigenschaften des Qualitätsmanagement-

Systems beurteilt werden. Entscheidend ist der „Reichtum“ an integrierten Strategien und kollektiven kulturellen Fähigkeiten innerhalb der Organisation.

Die Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen ist auch ein Eingriff in das soziale Gefüge der Akteure und damit in bestehende Unsicherheitszonen, Spiele und Macht-konstellationen. Qualitätsmanagement scheitert in der Praxis, wenn seine Implementa-tion lediglich auf eine Reduktion von Komplexität ausgerichtet ist. Erfolgreich kann es erst dann sein, wenn es mit der Absicht der Abbildung der Komplexität innerhalb und außerhalb der Organisation eingesetzt wird. Dazu gehört ein Führungsstil des offenen Umgangs mit vorhandenen Spielen und Macht-konstellationen. Die kollektiven kulturel-len Fähigkeiten der Akteure zu Beginn des Implementationsprozesses prägen die Start-bedingungen und den Verlauf der Implementation.

Hypothese 8 zur Integration des Qualitätsmanagement-Systems:

Qualitätsmanagement-Systeme können erst dann als wirksam betrachtet werden, wenn sie als Teil der in der Organisation ausgeprägten Spiele erkennbar sind.

Wenn einerseits Handlungen beeinflusst und verändert werden sollen, und andererseits Handlungsfähigkeit mit Macht und Autonomie einhergeht, sollten veränderte Macht-konstellationen als Indikator für relevante Veränderungen dienen. Veränderungen wer-den durch beobachtbare Verschiebungen und Modifikationen von Macht-konstellationen und damit in einer (Neu-)Verteilung der Trümpfe sichtbar. Das Schaffen neuer Funktio-nen und Prozesse sagt nichts über das tatsächliche Gewicht bei organisationalen Ent-scheidungen. Sie müssen in der Organisationspraxis auch relevant und mobilisierbar sein. Die Umsetzung der Elemente des Qualitätsmanagement-Systems muss soviel Be-deutung haben, dass sich eine Beachtung der auf das Qualitätsmanagement-System bezogenen Spiele für die Akteure auf den verschiedenen Ebenen auszahlt. Bleiben die Macht-konstellationen unverändert, spricht das eher für einen Pseudo-Wandel.

Hypothese 9 Qualitätsmanagement-System als Irritation des bestehenden Hand-lungssystems:

Wenn Macht sich als instrumentelle Beziehung unter der Perspektive eines Ziels begrei-fen lässt, sind die durch das Qualitätsmanagement-System neu festgelegten Ziele potenziell dazu geeignet, vorhandene Macht-konstellationen zur Disposition zu stellen.

Die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems „stört“ durch neue Ziele und potentiell veränderte Macht-konstellationen die Spiele der beteiligten Akteure in Form einer Irritation. Wenn kollektives Lernen mit Brüchen einher geht bzw. diese voraus-setzt, ist Qualitätsmanagement in diesem Sinne eine geeignete Grundlage für kollektive Lernprozesse. Redundanzen bei den vorhandenen Spielen und Regelkreisen begünstigen die konstruktive Bewältigung der durch die Implementation ausgelösten Krise.

Hypothese 10 zur Funktionalität von Interessenkonflikten in der Organisation:

Auf die Implementation von Qualitätsmanagement bezogene Entscheidungen finden im Kontext machtbezogener Handlungsrationaltäten und Partikularinteressen der Akteure statt. Interessenkonflikte sind nicht dysfunktional, sondern ein unverzichtbarer Struktureffekt bei der Integration divergierender Ziele und Rationalitäten der Akteure und beim Aufbau komplexer Handlungsstrukturen.

Soll das Qualitätsmanagement-System nicht lediglich der Installation einzelner Instrumente und Regeln dienen³⁰⁷, sondern einen sozialen Lernprozesses zur Folge haben, gilt es, die Interessen- und Perspektivenvielfalt z.B. durch die Beteiligung der Akteure in Qualitätszirkeln zu nutzen. Ziel ist die Annahme der komplexen und widersprüchlichen Strategien und Rationalitäten der Akteure.

Hypothese 11 zur Heterogenität der Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen:

Die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems ist kein ausschließlich geplanter Wandel. Sie wird nicht zu einem homogenen Ergebnis führen und nicht zu einer dauerhaften Gestaltungsperspektive für alle Akteure werden.

Im Zuge der Implementation entwickelt sich eine Eigendynamik, die sich nur teilweise auf die tatsächlichen technisch-instrumentellen Veränderungen bezieht. Es geht immer auch um die Bewältigung der Krise, die durch die drohende Veränderung der Unsicherheitszonen und Machtkonstellationen ausgelöst wird. Widerstand gegen das Qualitätsmanagement-System kann dann auch Ausdruck eines konstruktiven Kampfes für die eigene Handlungsfähigkeit und für die lebenswichtigen Routinen der Organisation sein („erfolgreiches Scheitern“).

Hypothese 12 zur Erweiterung gemeinsamer Fähigkeiten der Akteure:

Veränderungen erfolgen nicht dadurch, dass Qualitätsmanagement ein altes durch ein neues System ersetzt. Es geht vielmehr um, „die Fähigkeiten der verschiedenen, an einem komplexen System beteiligten Gruppen, ihre für ihre gemeinsame Tätigkeiten notwendige Zusammenarbeit anders zu gestalten“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 246) und damit neue gemeinsame Fähigkeiten zu erwerben.

³⁰⁷ „Die außergewöhnliche Fähigkeit jeglichen menschlichen Systems, alle formalen Veränderungen zu absorbieren, ohne seine wesentlichen Merkmale zu verlieren, ist eine Erfahrungstatsache, die die strategische Analyse von Organisationen und Handlungssystemen ans Licht bringt und zu erklären ermöglicht. Sie ist nicht nur die unvermeidliche, sondern auch die legitime Folge der Tatsache, daß die einzelnen Beteiligten auch unbewußt den Freiraum benutzen, über den sie in den von ihnen in der Organisation gespielten Spielen verfügen.“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 243)

Die Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen kann nicht als Einführung eines Modells (im Sinne eines Instruments mit vorhersagbaren Wirkungen) verstanden werden, sondern immer als Angebot an die Umstrukturierung der Spiele und der Integrationsmechanismen. Es handelt sich um einen Prozess mit offenem Ausgang, da nicht vorherzusehen ist, welche gemeinsamen Wege die Akteure finden, aus dem neuen »Material« Regeln und regulierende Integrationsmechanismen zu entwickeln.

Hypothese 13 zum idealtypischen Ablauf der Implementation und zur Wechselwirkung von Routine und Innovation:

Idealtypisch durchläuft die Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen drei Entwicklungsstufen.

Auf einer ersten Stufe geht es um die Beschreibung von Handlungskorridoren durch Objektivierung von Kontrolle sowie die Entwicklung von Routinespielen und Konditionalprogrammen. In der Folge dieser Auseinandersetzung kann es auf der zweiten Stufe zur Steigerung von Reflexivität durch aktive Innovationsspiele und Lernprozesse kommen. Auf einer dritten Stufe kann es zur Entwicklung neuer kollektiver kultureller Fähigkeiten kommen, die sich in der Neustrukturierung von Spielen manifestieren. Dies erfordert eine wechselseitige Steigerung von Routine und Innovation.

Hypothese 14 zur Rekursivität von Ergebnissen und Entscheidungen im Kontext der Implementation:

Qualitätsmanagement droht dann zu scheitern, wenn es beginnt sein Potential als soziales Lernfeld zu entfalten

Die begrenzte Rationalität der Akteure und der damit einhergehende sequentielle Ablauf der Implementation führen dazu, dass den Akteuren erst im Laufe der Prozesse auch die nicht (oder nicht in diesem Maße) intendierten Änderungen der (Macht-)Konstellationen bewusst werden. Dies führt zu Gegenreaktionen bis hin zu dem Versuch der „Neutralisierung“ vorangegangener Prozesse.

4.2 Forschungsdesign

Mit unserer Untersuchung fokussieren wir die Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen. Dabei haben wir im ersten Teil unserer Untersuchung theoretische Überlegungen auf zwei Ebenen formuliert:

1. Auf einer ersten Ebene haben wir anhand nationaler Rahmenbedingungen und internationaler Diskussionen ein idealtypisches Bild von Qualitätsentwicklung in Organisationen des Dritten Sektors entworfen.
2. Auf einer zweiten Ebene haben wir Überlegungen zu Prozessen kollektiver Handlungen aus mikropolitischer Sicht zusammengefasst und auf die Bedingungen der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen übertragen. Mit dieser Perspektive haben wir uns der Frage genähert, mit welchen Hindernissen bei der Umsetzung der oben beschriebenen Qualitätsansprüche auf der Ebene zu rechnen ist und mit welchen Mitteln Implementationsprozesse empirisch hinterfragt werden können.

Der mikropolitischen Perspektive konsequent folgend, haben wir uns zur Durchführung von leitfadengestützten Interviews entschlossen, mit denen wir die subjektiv wahrgenommene Wirklichkeit von Akteuren verschiedener Ebenen in Organisationen anvisieren. Als Rahmen diente zufällig ausgewählter organisationaler Alltag in vier Einrichtungen des Dritten Sektors, der im Sinne einer Querschnittsuntersuchung eher eine Momentaufnahme als langfristige Entwicklungen fokussieren sollte.

Die empirische Überprüfung der Thesen erfolgte im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts, in dessen Verlauf Leitfadenentwicklung, Transkription der Interviews und Auswertung der Ergebnisse eingebunden waren.

Im Folgenden fassen wir zusammen:

1. Theoretische Überlegungen zu einer strategischen Organisationsanalyse in Anlehnung an CROZIER/FRIEDBERG und Eingrenzung dieser Überlegungen auf die Anforderungen unserer Untersuchung,
2. Auswahl der Organisationen,
3. Leitfadenentwicklung,
4. Durchführung der Interviews,
5. Auswertung der Interviews mit MAX.QDA.

4.2.1 Strategische Organisationsanalyse als Forschungsperspektive

Die Betrachtung einer Organisation unter dem Fokus von Macht und Politik schlägt sich nicht zuletzt in der empirischen Herangehensweise nieder. Dies haben CROZIER/FRIEDBERG ausführlich dargelegt und begründet (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 148ff;

FRIEDBERG 1992: 49f). Demnach macht eine Organisationsanalyse, die Macht in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt und von der Prämisse ausgeht, dass es keine optimale Organisation gibt, weniger eine allgemeine Theorie sozialer Systeme erforderlich,

als vielmehr die Entwicklung einer Vorgehens- und Denkweise, kurz einer [...] Forschungsmethode, die es ermöglicht, die jeweils spezifischen Dynamiken des einer Organisation zugrunde liegenden menschlichen Systems induktiv zu erfassen, zu rekonstruieren und zu interpretieren. (FRIEDBERG 1992: 40)

Da Macht in jeweils organisationsspezifischer Weise sowohl als Zentrifugalkraft als auch als Integrationskraft wirkt, und menschliche Strukturierung zudem stets kontingent und politisch ist, ist in erster Linie eine Analyse der Beziehungsmuster innerhalb der untersuchten Organisationseinheit erforderlich. Erst diese macht die spezifische Rationalität rekonstruierbar.

Will sie der unvermeidlichen Kontingenz des zu untersuchenden Phänomens Rechnung tragen, so muß die Organisationsforschung also den Weg eines *hypothetisch-induktiven Vorgehens* einschlagen, das die jeweils besonderen Spielstrukturen einer Organisation durch die Beobachtung, den systematischen Vergleich und die Interpretation der vielfältigen, in ihrem Rahmen ablaufenden Interaktions- und Tauschprozesse nach und nach rekonstruiert und immer genauer erfaßt. (FRIEDBERG 1992: 47)

Eine strategische Vorgehensweise muss

auf notwendig und unausweichlich kontingente Weise [...] jedesmal die Merkmale, die Beschaffenheit und die Regeln der die Beziehungen zwischen den jeweiligen Akteuren strukturierenden und deren Strategien daher auch bedingenden Spiele entdecken, sowie von da ausgehend die Regulierungsweisen aufdecken, durch die diese Spiele miteinander artikuliert und in einem Handlungssystem funktionsfähig gehalten werden. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 289)

Damit wird nochmals deutlich, dass es bei dem Ansatz von CROZIER/FRIEDBERG nicht nur um theoretische Aussagen in Bezug auf eine strategische und systemische Analyse geht, sondern um eine Forschungspraxis. Die theoretischen Aussagen bilden mit ihren Begriffen die Grundlage für eine Analyse eines Handlungssystems.

Gleichzeitig stehen CROZIER/FRIEDBERG für eine Überzeugung, die sich der Versuchung einer deterministischen Betrachtungsweise der Handlungsabläufe widersetzt und beobachtbare Machtkonstellationen in den Vordergrund stellt. Dabei kommt der Erfahrung der Forscher eine wichtige Rolle zu, da sie die Perspektive auf relevante Probleme und Konstellationen lenken kann (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 290). Beide Aspekte, der organisationstheoretische und der forschungspraktische, werden im weiteren Verlauf der Untersuchung aufgenommen und als Fokus auf das interessierende Feld der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen gerichtet.

4.2.1.1 *Forschungsmethodische Orientierung*

Um die tatsächlich vorhandenen Machtkonstellationen erkennen zu können, machen CROZIER/FRIEDBERG eine Reihe von Vorschlägen zur Vorgehensweise des Forschenden:

1. Der Forscher muss eine Position „des kritischen Abstands schaffen“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 292). Das bedeutet, dass er den Daten die Selbstverständlichkeit nimmt, die sie im Alltag der Akteure einnehmen. Auch wenn es sich hier um eine nie ganz zu erfüllende Forderung handelt, steht sie für die umfassende Forderung nach der Autonomie des Forschers im Sinne „seiner institutionellen und finanziellen, aber auch seiner persönlichen und intellektuellen, wenn nicht kulturellen, Unabhängigkeit“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 292³⁰⁸).
2. Im Vordergrund steht der Versuch, die beobachteten Handlungen der Akteure nicht aufgrund allgemeiner Urteilkriterien zu bewerten, sondern sie zu verstehen. Auch zunächst sinnlos erscheinende oder widersprüchliche Aussagen werden unter dem heuristischen Grundpostulat gesehen, „*daß alle von ihm [dem Forscher] beobachteten Phänomene von dem Augenblick an, wo sie existieren, einen Sinn haben und einer Rationalität entsprechen*“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 292; Hervorhebung im Original). Diese zweite Forderung zeigt den zweiten Pol auf, der das Verhalten des Forschers bestimmt, nämlich den Umweg über das Erleben der Akteure. Erst durch diesen Umweg eröffnet sich die subjektive Erlebniswelt der Akteure im beobachteten Feld.

Nachdem er sich in einem ersten Schritt eine Position der Distanz geschaffen hat, um seine Autonomie und seinen kritischen, von ‚Betriebsblindheit‘ so frei wie möglichen Blick auf das untersuchte Feld zu wahren, muß der Forscher in einem zweiten Schritt in dieses Feld ‚einsteigen‘, um ‚sich an die Stelle der verschiedenen dort auftretenden Situationen für sich selbst nachzuvollziehen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 293)
3. Die beobachteten Strategien und Rationalitäten müssen miteinander verglichen und konfrontiert werden. Erst dadurch entsteht ein erstes Bild von den Merkmalen und Regulierungsmechanismen der Spiele innerhalb des beobachteten Handlungssystems.
4. Im Vordergrund stehen dabei die Machtbeziehungen zwischen den Akteuren und die daraus resultierenden Regeln, welche die Interaktion steuern. Hinweise ergeben sich daraus, dass der Forscher im Verlaufe der Untersuchung immer wieder Hypothesen dazu bildet, welcher Logik die Akteure folgen müssten, wenn alles normal im Sinne der vorgesehenen Rationalität liefe. Die dann in der Praxis beobachtbaren Abweichungen geben wichtige Hinweise darauf, wo die Handlungen der Akteure dazu im Widerspruch stehen und damit eine andere Rationalität erkennbar wird. In dieser Untersuchung ergeben sich Hinweise auf die offizielle Rationalität beispielsweise aus den Vorgaben der DIN EN ISO 9001: 2000, der sich eine Organisation in gewisser Weise unterwirft, wenn sie sich für dieses System entscheidet.
5. Eine besondere Bedeutung kommt dem *Erleben* der Akteure zu. Das subjektive Erleben der Akteure zu erfassen ist dann auch das vordringliche methodische Problem, welches der Forscher zu bewältigen hat. Um dieses Problem zu lösen, schlagen

³⁰⁸ Im Text vorhandene Druckfehler wurden im Zitat korrigiert, S.K.

CROZIER/FRIEDBERG die Methode des *Interviews* vor³⁰⁹. Die Interviews sollen dem Forscher den oben beschriebenen „Umweg durch die Erlebniswelt der Akteure“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 294) möglich machen. Es gilt einerseits herauszufinden, über welche Freiräume und Ressourcen die einzelnen Akteure verfügen, andererseits aber auch, in welchen Grenzen und unter welchen Bedingungen diese im Sinne des Akteurs umgesetzt werden können. Die Interviews müssen dabei offen genug und gegenüber der Wahrnehmung des Interviewten wertschätzend sein, um Zugang zu dessen subjektiver Einschätzung der Wirklichkeit zu erhalten. Andererseits verbietet sich eine rein nicht-direktive Art der Gesprächsführung, um das Ziel, die jeweils individuelle Rationalität des Handelns zu entdecken, nicht zu verfehlen. Inhaltlich gilt es, subjektive Daten zu erhalten über:

- die Tätigkeiten der Individuen einschließlich der Zwänge, unter denen sie ausgeführt werden;
- die Beziehungen der Akteure untereinander einschließlich der Konflikte und deren Lösungsversuche;
- Zufriedenheit/Unzufriedenheiten sowie Hoffnungen und Enttäuschungen der Akteure;
- Einschätzung der eigenen Handlungsmöglichkeiten und die der anderen Akteure (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 304).

6. Das Material, das nach der Durchführung der Interviews zur Verfügung steht, gibt nicht so sehr Auskunft über die verhaltensbestimmende Vergangenheit der Akteure. Die Verhaltensweisen selbst stehen im Vordergrund als Material, aus dem sich die Regeln und die Beschaffenheit der Spiele ableiten lassen.
7. Erfasst werden in erster Linie also die *Einstellungen* der Akteure. Bei der Verwendung des Begriffs der Einstellung schließen sich CROZIER/FRIEDBERG einer sozialpsychologischen Definition an, wonach damit „*relativ dauerhafte normative Orientierungen* von Individuen in Beziehung auf bestimmte vorrangige soziale Gegenstände“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 297)³¹⁰ bezeichnet werden. Die Einstellung wird dadurch erkennbar, dass sie aus den Äußerungen der Interviewten nachträglich abgeleitet werden, und damit bereits ein Teil der Auswertung sind. Die Grundlage für dieses Verfahren liegt in der Annahme, dass sich die Meinungsäußerung zu einem sozialen Gegenstand immer auf erworbene Werte und Einstellungen zurückführen lassen.

³⁰⁹ Wobei die Art der Interpretation der Daten im Vordergrund steht und nicht so sehr die Art der Befragung. Das gleiche Verfahren gelte sowohl für gering strukturierte Interviews als auch für die Auswertung formalisierter Fragebögen (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 304).

³¹⁰ Beispielsweise Arbeitslosigkeit, Religion, usw..

Mit einem Wort, es geht darum, die die Bildung und den Erwerb von Einstellungen lenkenden Regelmäßigkeiten zu entdecken, zum einen durch die Bestimmung der wichtigen Bereiche sozialen Lernens (Familie, Schule, Unternehmen, Gewerkschaft, usw.), zum anderen durch die Untersuchung der Mechanismen, die zur Bildung und Veränderung von Einstellungen führen. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 297)

8. Aus den genannten Gründen hat die Analyse der Einstellungen keinen „*retrospektiven*, sondern einen *prospektiven* Charakter“ (CROZIER/ FRIEDBERG 1993: 301). In Einstellungen drücken sich insofern Entscheidungen aus, als sie darauf schließen lassen, in welcher Weise die Akteure die in den Spielen sich bietenden Gelegenheiten *tatsächlich* für ihre Ziele und Interessen nutzen. Es lässt sich also

erkennen, wie sich die Mitglieder eines Handlungssystems für gewöhnlich des Freiraums und also der Macht bedienen, über die sie im Rahmen der Spiele verfügen, und umgekehrt läßt sich aus ihnen auf die Handlungsressourcen und -möglichkeiten schließen, daß dieses System unter seinen Mitgliedern verteilt. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 302)

9. Die Aussagen der Interviewten müssen in ihren *impliziten* und *expliziten* Inhalten verglichen und analysiert werden. Besondere Beachtung müssen dabei auch Nebenbemerkungen und Aussagen finden, aus denen unterschiedliche Einschätzungen der jeweils selben Situation durch unterschiedliche Akteure ersichtlich werden (vgl. CROZIER/FRIEDBERG 1993: 374). Denn diese Aussagen verweisen jeweils nicht nur auf die formalen, offiziellen Gegebenheiten, sondern sie enthalten insbesondere auch Aussagen über die Machtkonstellationen und die strategischen Wahrnehmungen der Akteure von ihren Gewinn- und Verlustchancen. Der Vergleich der Aussagen untereinander führt erst zu der inneren Logik des Systems.
10. In einem letzten Schritt müssen schließlich die erkannten Strategien erklärt werden. Dazu müssen einerseits die spezifischen Zwänge und die sie umgebenden Unsicherheitszonen beschrieben und mit der wiederum spezifischen Gesamtheit der Strategien verknüpft werden. Dies sei in erster Linie durch die iterative Weiterentwicklung der Hypothesen über die Merkmale der Spiele möglich.

Die Methode der strategischen Analyse besteht also darin, daß man sich der aus Interviews entnommenen Aussagen und ‚Daten‘ bedient, um die von den Akteuren gegeneinander und miteinander verfolgten Strategien zu bestimmen und von da ausgehend die Spiele zu rekonstruieren, denen diese Strategien entsprechen und in die sie sich einschreiben. Diese Spiele [...] verweisen wiederum auf die Strukturierung der Machtbeziehungen, die die verschiedenen Akteure aneinander binden, und die es gerade herauszuarbeiten gilt, um die Regulierung des zu untersuchenden Handlungssystems in ihrer Gesamtheit zu verstehen und zu erklären. (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 307)

4.2.1.2 *Konsequenzen für die eigene Forschungsmethode*

Diese Untersuchung wird durchgeführt, um Prozesse der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen besser verstehen zu können und Schlussfolgerungen zu ihrer Weiterentwicklung ziehen zu können. Nicht geplant ist die detaillierte Auswertung der Konstellationen einzelner, konkreter Unternehmen im Sinne einer Organisationsanalyse. Die Aussagen, die wir treffen wollen, beziehen sich auf organisationsübergreifende Be-

obachtungen in Bezug auf Prozesse der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen.

Dieses Ziel hat Auswirkungen auf die Verwendung des oben beschriebenen Forschungsansatzes, indem wir uns einzelnen Elementen der Methode zuwenden und andere Elemente vernachlässigen werden. Übernehmen werden wir folgende Überlegungen und Vorgehensweisen:

1. Wir sehen die Notwendigkeit, den Daten die alltägliche Selbstverständlichkeit zu nehmen. Wir tun dies, indem wir sie – anders als ein begutachtender Zertifizierer – aus den scheinbar zwangsläufigen Zusammenhängen der Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems gemäß den Forderungen der DIN EN ISO 9001:2000 herauslösen und stattdessen unter dem Gesichtspunkt der in den ersten Teilen dieser Arbeit zusammengetragenen Überlegungen betrachten. Dabei folgen wir der Sichtweise, dass sich die Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen lediglich über die subjektive Erlebniswelt der Akteure erschließt. Wir schließen uns auch dem Vorschlag an, diese Erlebniswelt mit der Methode von Interviews in wertschätzender Weise zu erschließen.
2. Einen Vergleich zwischen den geschilderten Rationalitäten, Machtbeziehungen und Regeln sowie Freiräumen und Grenzen werden wir in dem Maße vornehmen, das für die Beurteilung typischer Handlungsstrategien und Implementationsprobleme erforderlich ist, nicht aber in dem Maße, welches für eine konkrete Organisationsanalyse erforderlich wäre. Dasselbe gilt für die Analyse von Konflikten und der Selbsteinschätzung der Handlungsmöglichkeiten der Akteure. Uns interessieren damit die Entstehungsbedingungen neuer Spiele mehr als die Ausprägungen der tatsächlich in den einzelnen Organisationen vorhandenen Spiele.

Wichtig ist uns insbesondere auch die Analyse impliziter *und* expliziter Aussagen und Strategien.

4.2.2 Feldauswahl und Stichprobe

Die Feldauswahl wurde bestimmt durch den Erfahrungshintergrund der Autoren als Akteure in Organisationen des Dritten Sektors und durch die weiter oben beschriebene praktische Relevanz im Rahmen der aktuellen sozialpolitischen Entwicklungen. Folgende Auswahlkriterien wurden angewandt:

1. Die Organisationen mussten als sozialrehabilitative Einrichtungen des Dritten Sektors in Nordrhein-Westfalen tätig sein.
2. Die Organisationen mussten ein Qualitätsmanagement-System gemäß den Anforderungen der DIN EN ISO 9001 in der Fassung von 1994 oder 2000 aufgebaut haben.

Beide Kriterien waren erforderlich, um die Vergleichbarkeit der gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. Landesrahmenvertrag Nordrhein-Westfalen) und der strukturellen

Merkmale des Qualitätsmanagement-Systems sicherzustellen. Da mit der Untersuchung bewusst das zufällige Alltagserleben der Akteure angesprochen werden sollte, wurden keine weiteren, einschränkenden Kriterien angelegt.

Wegen des sensiblen Themas konnten überwiegend Einrichtungen gewonnen werden, zu denen zuvor bereits einzelne Kontakte über die Tätigkeit der Autoren als Qualitätsmanager bestanden. Drei der vier Einrichtungen waren jeweils einem der Autoren bekannt. Zu der vierten Einrichtung (D) bestanden zuvor keine Kontakte.

4.2.3 Operationalisierung und Leitfadenentwicklung

Der aktuelle Stand der Forschung wurde auf vier Wegen ermittelt. Mit Hilfe von Schlüsselthemen (QM, Evaluation, ISO, Zertifizierung, Mikropolitik, Macht, Organisationen) wurde die neueste soziologische Literatur (Monografien, Fachzeitschriften, Forschungsdokumentation), das Internet sowie relevante Forschungsstellen und universitäre Veranstaltungen auf relevante Projekte und Berichte recherchiert (vgl. Literaturliste).

Zudem nahmen die Autoren von 16.-17. Oktober 2002 aktiv teil an der vom BMFSFJ in Verbindung mit dem OBSERVATORIUM FÜR DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALE DIENSTE IN EUROPA veranstalteten Tagung: „Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext“ in Berlin³¹¹. Die Tagung gab Gelegenheit, die eigenen Befunde im aktuellen und internationalen Forschungs- wie Praxiskontext zu positionieren.

Im Rahmen eines Workshops, der am 25.10.2002 in der Universität Essen vom Team des Forschungsprojektes durchgeführt wurde, konnten die Thesen der Autoren 15 Experten aus verschiedenen Forschungszusammenhängen vorgestellt und mit ihnen diskutiert werden. Dabei hatten die Aspekte „Interview-Form“, „Operationalisierung“ und „Leitfadenentwicklung“ ein besonderes Gewicht. Die Expertenrunde wurde auf Tonband aufgenommen und ihre zentralen Diskussionspunkte verschriftet. Die Ergebnisse wurden im Forschungsteam reflektiert sowie in der weiteren Arbeit strategisch eingesetzt.

Die Operationalisierung der Thesen wurde im diskursiven Austausch mit Expertinnen der Methodik und Praktikerinnen des Wert- und Change-Managements aus laufenden Theorie-Praxis Dialogen der Universitäten Essen und Münster zwischen November 02 und Februar 03 vorangetrieben. Der Leitfadenentwicklung legten wir organisations- und forschungstheoretische Grundannahmen von CROZIER/FRIEDBERG zugrunde, so dass die Machtkonstellationen als Indikatoren für handlungsrelevante Entwicklungen in Organisationen besondere Beachtungen fanden. Darüber hinaus flossen in den Leitfaden Fragen nach der konkreten Umsetzung der Anforderungen der DIN EN ISO 9001 sowie Fragen nach der persönlichen Einschätzung der Wirksamkeit ein.

³¹¹ Dokumentation online am 16.04.2004 unter http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage24303/Indikatoren_und_Qualitaet_im_europaeischen_Kontext.pdf.

KAUFMANN folgend haben wir uns dazu entschlossen, einen Leitfaden mit präzisen Fragen zu entwickeln, den wir in Frageblöcke aufgeteilt haben (KAUFMANN 1999: 65). Die ersten Frageblöcke dienten einerseits der Evaluation von Eckdaten, andererseits der Gewöhnung an die Interviewsituation für die beteiligten Akteure. Der verwendete Fragebogen in der Fassung vom 06.04.03 (siehe Anhang) enthielt neben unserer Einführung 14 Frageblöcke und insgesamt 67 Fragen. Davon waren fünf Fragen spezifische Fragestellungen für die Leitung und drei Fragen wurden nur den QMB gestellt. Die Frageblöcke des Leitfadens waren:

1. *Einleitung*: Die Interviewpartner wurden jeweils über die Hintergründe des Forschungsprojektes und der Befragung und die Form der Dokumentation und Auswertung (Tonbandaufnahme, Transkription) informiert. Das Einverständnis, dass die Interviews im Rahmen des vorliegenden wissenschaftlichen Zwecks auf Tonband mitgeschnitten und ausgewertet werden kann, wurde jeweils eingeholt.
2. *Persönliche Angaben (Fragen 1-4)*: Es wurden Fragen gestellt, die die jeweilige Rolle in der Einrichtung verdeutlichten.
3. *Spezifische Fragen an die Leitung (Fragen 5-9)*: Einrichtung ausschließlich an die Einrichtungsleitung gerichtet.
4. *Spezifische Fragen an den QMB (Fragen 10-12)*: Diese bezogen sich auf die Motive QMB zu werden und auf Zeiträume der Implementation.
5. *Organisationsanalyse und Formen der Mitarbeiterbeteiligung (Fragen 13-19)*: Gefragt wurde nach Motiven der Einführung, vorangegangenen Analysen und Formen der Beteiligung von Nutzern und der Mitarbeiter.
6. *Phasen der Einführung und Lenkung von Konflikten bei der Einführung (Fragen 20-27)*: Gefragt wurde nach Schritten und Modalitäten der Einführung und der Konfliktbewältigung bei Kontroversen.
7. *Persönliche Einschätzung der Wirkung (Fragen 28-33)*: Es wurde explizit nach der subjektiven Einschätzung zur Einführung und Umsetzung des Qualitätsmanagement-Systems gefragt. Die Interviewpartner sollten für sie sinnvolle und überflüssige Elemente des Qualitätsmanagement-Systems identifizieren.
8. *QM- Dokumentation (Fragen 34-35)*: Gefragt wurde nach der Zugänglichkeit der Qualitätsmanagement-Dokumentation für die Mitarbeiter.
9. *Befugnisse und Ressourcen (36-40)*: Gefragt wurde nach veränderten Kompetenzen und Handlungsspielräumen.
10. *Prozesse (Fragen 41-45)*: Gefragt wurde nach der reflexiven Weiterentwicklung der Prozesse, nach der Steigerung von Effizienz und Effektivität und nach der Zufriedenheit mit den Ergebnissen der Arbeit.

11. *Macht (Fragen 46-47)*: Gefragt wurde nach veränderten Machtkonstellationen und dem Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement-System.
12. *Messung, Analyse, Verbesserung (Fragen 48-52)*: Gefragt wurde nach der Durchführung interner Audits und der Erhebung von Daten einschließlich der Durchführung von Mitarbeiterbefragungen.
13. *Informations- und Kommunikationskanäle und Expertenwissen (Fragen 53-58)*: Gefragt wurde nach Veränderungen im Umgang mit den Machtquellen und Kommunikationsstrukturen.
14. *Kultur (Fragen 59-64)*: Im Vordergrund standen hier Fragen nach Atmosphäre und Führungsstil als Ausdruck der Organisationskultur.
15. *Schlussfragen (Fragen 65-67)*: Gefragt wurde nach den größten Problemen vor der Einführung des Qualitätsmanagement-System, den deutlichsten Effekten des Qualitätsmanagement sowie nach Ratschlägen, die die Experten Akteuren geben würden, die gerade erst mit der Implementation eines Qualitätsmanagement-System beginnen.

4.2.4 Pre-Tests

Ab Februar 2003 wurde ein erster Entwurf des Interviewleitfadens (vgl. Anhang) in Pre-Tests validiert. Die Pre-Tests wurden auf zwei Ebenen vorgenommen. Zum einen wurde der Leitfaden zwei Praktikern in Bezug auf Sprache und Verständlichkeit vorgelegt. Ihre Hinweise bezogen sich auf alltagsnahe Verständlichkeit wissenschaftlicher Begriffe und strukturelle Vereinfachung von Fragen. Zum anderen wurden vier Interviews in zwei Einrichtungen (sozialpsychiatrische Einrichtung und Frühförderstelle) durchgeführt.

Um folgenden, von KAUFMANN formulierten Fehler zu vermeiden, wurde der Leitfaden im Anschluss an die ersten Interviews im Projektteam ausführlich diskutiert und geprüft:

Interviewleitfäden haben immer dieselbe Lebensgeschichte. Zunächst dringt der Forscher als Fremdling in eine Welt abstrakter Fragen vor, die er zu Papier bringt. Doch schon wenn er sie ins Reine schreibt, beginnt er, sich an sie zu gewöhnen. Dieser Gewöhnungsprozeß geht so schnell und intensiv vonstatten, daß sich der Forscher bereits nach den ersten explorativen Interviews nicht mehr dazu durchringen kann, seine Fragen abzuändern - abgesehen vielleicht von wenigen Details, die sich ganz offensichtlich als fehl am Platz erweisen. Doch um all jene Fragen, die einfach schlecht konstruiert, zu flach, zu aufgeblasen oder zu spitzfindig sind und Gleichgültigkeit, Schweigen oder Unbehagen hervorrufen, noch einmal anzurühren, fehlt ihm bereits der Mut. Und diese Tendenz nimmt im Laufe der Untersuchung immer mehr zu: Jede Änderung des Interviewleitfadens wird langsam aber sicher zum Tabu. (KAUFMANN 1999: 68)

Aber auch bezogen auf den Hinweis von KÜHL/STRODTOLZ, dass der Leitfaden genügend Raum für freie Erzählpassagen haben muss, wurde der Fragenkatalog anschließend erheblich gekürzt (vgl. Anhang).

4.2.5 Akquise und Durchführung der Interviews

In vier Einrichtungen – Werkstatt für Behinderte, Wohnstätten für geistig behinderte Menschen und Frühförderstelle, Wohnheime für seelisch erkrankte Menschen, Jugendhilfeeinrichtungen – wurden zwischen März und Juli 2003 18 Interviews vereinbart und durchgeführt. Alle Einrichtungen sind nach DIN EN ISO 9001 in der Fassung von 1994 zertifiziert und befassen sich derzeit aktiv mit der Umstellung auf die Anforderungen der Revision der Norm vom Dezember 2000. Die Einrichtungen haben zwischen 50 und 800 Beschäftigte.

Die Interviews wurden ausschließlich durch die beiden Autoren durchgeführt. Da beide beruflich in Feld und Thematik Experten sind und zugleich am Forschungsinteresse wesentlichen Anteil haben, konnte der sonst schwierige Feldzugang gewährleistet werden. Sie befragten jeweils die Geschäftsleitung bzw. Abteilungsleitung, den/die QMB und (leitende) Mitarbeiter. Die befragten Interviewpartner wurden dabei als Experten gesehen. Den Begriff des Experten formulieren wir mit KÜHL/STRODTOLZ im Sinne von Funktions- (insbesondere Leitung und QMB) und Positionseliten (insbesondere Mitarbeiter), die Kontrolle über Problemlösungen bei Implementationsprozessen oder privilegierten Zugang zu Informationen zu Entscheidungsprozessen haben (vgl. KÜHL/STRODTOLZ 2002: 37f).

Dies bedeutet auch, dass es weder die Person des Experten noch dessen Biographie sind, die den Sozialforscher im Rahmen von Experteninterviews an einem Experten interessieren; stattdessen wird der in einem «Funktionskontext eingebundene Akteur zum Gegenstand der Betrachtung» (KÜHL/STRODTOLZ 2002: 38 MEUSER/NAGEL zitierend)

KÜHL/STRODTOLZ weisen darauf hin, dass Expertenwissen nicht als Rezeptwissen abfragbar ist. Nur ein Teil des Wissens gehört zum bewussten Handlungsrepertoire. Experten interessieren in diesem Sinne nicht als Person, sondern als Träger von Wissen: Sie stehen für Strukturzusammenhänge, verkörpern institutionelle und organisationale Entscheidungsstrukturen und Problemlösungen, repräsentieren Wissensbestände und Erfahrungsregeln oder sie haben Einblick in diese Strukturen (vgl. KÜHL/STRODTOLZ 2002: 41). In der vorliegenden Untersuchung ist insbesondere das subjektive Expertenwissen über die ‚theories in use‘ von Interesse.

4.2.6 Transkription

Die Verschriftung der Interviews wurde vom Projektteam auf eine inhaltsanalytische Transkription festgelegt, da es im Sinne des Forschungsvorhabens liegt, die Interviews inhaltlich thematisch, nicht aber strukturell zu analysieren. Wiederholungen, dialektische Einfärbungen und Satzabbrüche der gesprochenen Sprache wurden dadurch weitgehend auf Schriftsprache reduziert.

4.2.7 Codierung und Kategorisierung

Im Rahmen von zwei Klausurwochenenden im Juni und Juli 2003 wurden die verschrifteten Interviews in MAX.QDA³¹² eingelesen und codiert. Nach der Durchführung der 18 Interviews wurden diese in einem ersten Schritt offen codiert. Die Codes entsprachen im Wesentlichen den Leitfragen. Diese erste Codierung diente vor allem der besseren Auffindbarkeit der Textstellen zu einzelnen Fragenkomplexen in den verschiedenen Interviews. Im Anschluss an die Interviews wurde im Forschungsteam eine erste hermeneutische Auswertung der Interviews durchgeführt und diskutiert. Daraus ergaben sich erste Hinweise auf folgende Dimensionen:

- Keine explizite Kundenbefragung:

Die Einbeziehung der Nutzer in den Einführungsprozess fand weitgehend über den Weg komplementärer Kommunikation bzw. einer „unausgewogenen“ Beziehung im Sinne des CROZIER/FRIEDBERG'schen Machtbegriffs – und somit innerhalb eines Machtgefälles – statt. Häufig stützt sich das Qualitätsmanagement auf Auswertungen von Unterlagen zu Hilfeplangesprächen oder anderen, eher auf die Erbringung der Dienstleistung bezogene Elemente. Nach Aussage der interviewten Akteure sind explizite Kundenbefragungen auf der Ebene einer symmetrischen Kommunikation (vgl. WATZLAWIK/BEAVIN/JACKSON 1985: 68f) die Ausnahme.

- Verankerung der Mitarbeiterorientierung in Entscheidungssituationen teilweise un-
deutlich:

Bezüglich der Mitarbeiterorientierung gab es ein heterogenes Bild. Einerseits gibt es eine auffallende Übereinkunft aller Akteure über die hohe Bedeutung einer Beteiligung aller Mitarbeiter. In fast allen Fällen wurden die Qualitätsmanagement-Systeme einschließlich der Dokumentation mit ausgeprägter Beteiligung aller Akteursgruppen erarbeitet. Andererseits bleibt die Umsetzung der Mitarbeiterbeteiligung außerhalb des Implementierungsprozesses im Arbeitsalltag undeutlich. Hier scheint ein zumindest partieller Rückfall in mehr oder minder rigide hierarchische Entscheidungsmuster zu drohen. Beides zeigt sich u.a. in einer Dissonanz der Aussagen verschiedener Akteure derselben Einrichtung bezüglich der Manifestierung der Kunden- und Mitarbeiterorientierung.

- Nachhaltige strukturelle Veränderungen eher fragmentarisch:

Eine formale Änderung der Machtstrukturen innerhalb einer Organisation ergibt sich beispielsweise dort, wo Mitarbeiter an internen Audits oder Qualitätszirkeln beteiligt werden. In Einrichtungen, die über eine „visionäre“ und engagierte Leitung mit einem – bei den Mitarbeitern – positiv besetzten Führungsstil verfügen, ist eine eher übereinstimmende Einschätzung der Wirksamkeit des Qualitätsmanagement-Systems festzustellen. In der Bewertung der Einführungsschritte und deren Bedeu-

³¹² Textanalysestystem MAX.QUALITATIVE DATENANALYSE Version 2k3

tung wird ein „Roter Faden“ erkennbar. Hier scheint die Fähigkeit der Leitung, eine Infragestellung vorhandener (Macht-) Strukturen zulassen zu können, eine Bedeutung zu haben.

Hier wird deutlich, dass die Einführung einerseits mit der Erwartung deterministisch vorgegebener Abläufe und Ergebnisse verbunden sein kann oder aber im Bewusstsein der Kontingenz möglicher Entwicklungen stattfindet. In beiden Fällen werden unerwartete Entwicklungen deutlich. Dort, wo die Kontingenz der Entwicklung Teil der Erwartung war, scheint die Implementation eher durch bewusst offene und transparente Strukturen „begleitet“ zu werden. Allerdings ist eine deutliche Verschiebung der Machtstrukturen (Expertenwissen, Kommunikationskanäle, Regeln und Umweltbeziehungen) eher in Fragmenten zu erkennen. Erst eine detaillierte, strategische Analyse der sichtbar gewordenen Spiele aus mikropolitischer Sicht könnte zu einer differenzierteren Einschätzung führen.

- **Begriffsverwirrung:**

Deutlich wird die unterschiedliche Zuordnung von Begriffen und deren Bedeutung auf den verschiedenen Ebenen der Einrichtungen. Begriffe wie Qualitätszirkel, Qualitätsdokumentation, Messung, Analyse oder Verbesserung werden von den Akteuren unterschiedlich aufgefasst oder sind unbekannt. Dies entspricht u.E. der grundsätzlichen Annahme begrenzter Rationalität von Akteuren in konkreten Handlungssystemen (im Sinne Simons) und kann nicht ohne weiteres als Hinweis für die Unwirksamkeit des Systems gesehen werden.

- **Steigerung zweckrationaler Abläufe:**

Hinsichtlich der expliziten Einschätzung der Wirkungen von QM überwiegt bei den Akteuren die Meinung, dass es vor allem zu einer Steigerung zweckrationaler Abläufe kommt, weniger zu einer Steigerung reflexiver Prozesse innerhalb der Kommunikation der Akteure. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass die Veränderungen in den Bereichen von Kommunikation und Kultur sich der Wahrnehmung der Akteure nicht in demselben Maße erschließen wie die Änderungen der Strukturen. So wurde einigen Akteuren teilweise erst im Verlaufe der Interviews deutlich, dass umfassendere Reflexionsprozesse stattgefunden haben oder (Entscheidungs-) Möglichkeiten erweitert wurden.

Nach dieser ersten reduktiven hermeneutischen Auswertung der Interviews (vgl. LAMNEK 1995: 108f) wurden die Interviews in einem weiteren Durchgang selektiv codiert. Dabei wurde die Zahl der Codes reduziert und auf die Kernfragestellung hin fokussiert. Folgende Codes dienten als Grundlage für die differenzierte Auswertung³¹³:

³¹³ Zahl in Klammern verweist auf Code Nr. in Max QDA (vgl. CD im Anhang).

Tabelle 33: Schwerpunkte der Auswertung

Code (Nr. in MAX.QDA)	Coding-Anzahl
Aufgaben in der Einrichtung (01)	37
Ausbildung (02)	31
In anderen Bereichen tätig (04)	10
Grund für Einführung QMS / ISO (13)	40
Seit wann in dieser Funktion (05)	25
Eckdaten der Einrichtung (06)	23
Seit wann Qualitätsmanagement-System (10)	9
MA-Orientierung / Beteiligung (14)	255
Kunden-Orientierung (16)	99
Analyse / Entscheidung (17)	43
Einführungsschritte Qualitätsmanagement-Systems (20)	51
Einführungsmodalitäten Qualitätsmanagement-Systems (21)	73
Konflikte/Irritationen/Brüche (25)	111
Steuerungsgruppe vorhanden (24)	18
Reorganisation von Prozessen (42)	79
Steigerung von Effizienz und Effektivität (44)	56
Machtkonstellation (46)	179
Zufriedenheit mit den Ergebnissen (45)	72
Kommunikationsbarrieren (58)	45
Atmosphäre und Führung (61)	91
Probleme vor Einführung Qualitätsmanagement-Systems (65)	18
Größte Wirkung durch Einführung des Qualitätsmanagement-Systems (66)	34
Rat für Neueinsteiger (67)	43

Die Codes 1, 2, 4, 5, 6 und 10 dienten lediglich der Beschreibung grundlegender Daten der Organisation. Anhand der übrigen, in der Tabelle aufgeführten Codes wurden die Interviews analysiert und die Aussagen der Befragten systematisiert:

- Art der Nutzer- und Mitarbeiterbeteiligung,
- Implementationsmethoden,
- Irritationen und Brüchen bei der Implementation,
- Sichtbare Veränderungen der Machtkonstellationen,

- Einschätzung des Führungsstils und der Atmosphäre in der Organisation,
- Problemsituation und Ausgangslage zu Beginn der Implementation,
- Subjektive Einschätzungen der Akteure zur Wirkung des Qualitätsmanagement-Systems,
- Rat der Experten für Neueinsteiger.

4.3 Auswertung der Expertenaussagen

In unserer Untersuchung haben wir 18 Akteure aus vier Organisationen befragt, die in Nordrhein-Westfalen soziale Dienstleistungen anbieten. Alle vier Einrichtungen haben sich beim Aufbau ihres Qualitätsmanagementsystems an den Vorgaben der DIN EN ISO 9001 orientiert. Im Folgenden stellen wir die wichtigsten Eckdaten der befragten Organisationen vor. Den beteiligten Akteuren wurde eine anonyme Auswertung der Interviews zugesichert. Deshalb werden die beteiligten Organisationen im Folgenden durchgängig als Organisationen A – D gekennzeichnet und die Interviews mit den Ziffern 1–18 verschlüsselt. Die Namen der Einrichtungen und der Akteure sind der Projektleitung des DFG Projektes „Qualitätsmanagement“ bekannt und in den Projektunterlagen dokumentiert.

Wir überprüfen anschließend unsere Hypothesen anhand der Expertenaussagen. Unsere Hypothesen haben wir zuvor bei der Entwicklung des Leitfadens zugrundegelegt (s. Kapitel 4.2.3). Die Hypothesen wurden jeweils durch themenbezogene Fragen oder Fragenkomplexe im Leitfaden und somit in den Expertengesprächen operationalisiert. Bei der Auswertung wählten wir folgendes Verfahren:

Die Expertenaussagen werden Kategorien zugeordnet und in Tabellen zusammengefasst. Diese Tabellen dienen uns anschließend bei der Bewertung und dem abschließenden Resümee als Grundlage unserer Argumentation. Die Zuordnung von Hypothesen, Fragen und Tabellen haben wir in der folgenden Übersicht zusammengestellt.

Tabelle 34: Operationalisierung der Thesen

Hypothese	Fragen im Leitfaden	Auswertung
1	16, 41-43 14, 15, 23, 24	Kapitel 4.3.2.3 (Kundenorientierung), Kapitel 4.3.2.4 (Mitarbeiterorientierung)
2	44, 45, 66	Kapitel 4.3.2.5 (Eingetretene Wirkung)
3	16, 41-43	Kapitel 4.3.2.3 (Kundenorientierung)
4	16, 41-43	Kapitel 4.3.2.3 (Kundenorientierung)
5	14, 15, 23, 24	Kapitel 4.3.2.4 (Mitarbeiterorientierung)
6	13, 25, 26, 65 17, 20, 21 14, 15, 23, 24	Kapitel 4.3.2.1 (Ausgangslage), Kapitel 4.3.2.2 (Modalitäten der Implementation) Kapitel 4.3.2.4 (Mitarbeiterorientierung)
7	61 25, 26, 58 67	Kapitel 4.3.3.1 (Führung und Atmosphäre), Kapitel 4.3.3.2 (Brüche und Irritationen im Zuge der Einführung), Kapitel 4.3.3.4 (Rat der Experten)
8	46, 47	Kapitel 4.3.3.3 (Veränderte Machtkonstellationen)
9	25, 26, 58 46, 47	Kapitel 4.3.3.2 (Brüche und Irritationen im Zuge der Einführung), Kapitel 4.3.3.3 (Veränderte Machtkonstellationen)

10	17, 20, 21 14, 15, 23, 24 61	Kapitel 4.3.2.2 (Modalitäten der Implementation), Kapitel 4.3.2.4 (Mitarbeiterorientierung), Kapitel 4.3.3.1 (Führung und Atmosphäre)
11	17, 20, 21 44, 45, 66 46, 47	Kapitel 4.3.2.2 (Modalitäten der Implementation), Kapitel 4.3.2.5 (Eingetretene Wirkung), Kapitel 4.3.3.3 (Veränderte Machtkonstellationen)
12	13, 25, 26, 65 44, 45, 46 46, 47	Kapitel 4.3.2.1 (Ausgangslage), Kapitel 4.3.2.5 (Eingetretene Wirkung), Kapitel 4.3.3.3 (Veränderte Machtkonstellationen)
13	17, 20, 21 25, 26, 58 67	Kapitel 4.3.2.2 (Modalitäten der Implementation), Kapitel 4.3.3.2 (Brüche und Irritationen im Zuge der Einführung), Kapitel 4.3.3.4 (Rat der Experten)
14	25, 26, 58 46, 47	Kapitel 4.3.3.2 (Brüche und Irritationen im Zuge der Einführung), Kapitel 4.3.3.3 (Veränderte Machtkonstellationen)

4.3.1 Eckdaten der befragten Organisationen

Im Folgenden werden die vier Organisationen anhand ihrer Leistungen, hinsichtlich ihres Engagements im Qualitätsmanagement-Bereich sowie mit dem Personenkreis, der interviewt worden ist, kurz und prägnant vorgestellt.

4.3.1.1 Organisation A

Organisation A versteht sich als Zusammenschluss von Menschen mit einer Behinderung, deren Eltern, weiteren Angehörigen, Freunden, Betreuern, Förderern und Fachleuten und vertritt seit 1965 die Interessen von Menschen mit geistiger Behinderung. Hierzu betreibt die Organisation

- eine Behindertenberatungsstelle
- vier Wohnstätten (als gGmbH)
- eine pädagogische Frühförderung
- eine integrative Kindertageseinrichtung (als gGmbH) sowie
- eine Werkstatt für behinderte Menschen (als gGmbH).

Der Verein verfolgt ausschließlich gemeinnützige Zwecke und hat primär keine eigenwirtschaftlichen Interessen.

Für die Bereiche Wohnen, Verwaltung, Kindertagesstätte und Frühförderung ist eine Qualitätsmanagementbeauftragte mit voller Stundenzahl eingestellt. Es handelt sich hierbei um eine diplomierte Soziopädagogin mit einer Ausbildung im Bereich Qualitätsmanagement. Im Jahre 1996 wurde mit der Implementation eines Qualitätsmanage-

ment-Systems nach der DIN EN ISO 9001 in der Fassung von 1994 begonnen. Die Organisation wurde gem. dieser Norm zertifiziert. Inzwischen ist das Qualitätsmanagement-System gem. der DIN EN ISO 9001 in der Version 2000 überarbeitet worden. Die Zertifizierung steht kurz bevor.

Im Rahmen unserer Untersuchung haben wir sechs Akteure befragt:

- die Qualitätsmanagementbeauftragte
- die Leitung der Integrativen Kindertagesstätte
- zwei Gruppenleitungen der Integrativen Kindertagesstätte
- die Leitung einer Wohnstätte
- die Wohnbereichsleitung einer Wohnstätte.

4.3.1.2 Organisation B

Bei Organisation B handelt es sich um einen dezentralen Wohn- und Arbeitsstättenverbund in Freier Trägerschaft, der Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband ist. Der eingetragene Verein wurde 1984 als Sozialpsychiatrisches Zentrum gegründet und begann 1991 mit der Betreuung psychisch kranker Menschen in Wohnstätten als eigenständigem Geschäftsbereich. Betreut werden 66 erwachsene, chronisch erkrankte Bürger überwiegend mit dem diagnostischen Schwerpunkt der Psychose. Die Betreuung erfolgt in einem festgelegten Einzugsgebiet. Konzeptionell hat sich der Träger zu einer Versorgungsverpflichtung entschieden, was bedeutet, dass schwer erkrankte oder behinderte Menschen nicht ausgeschlossen werden. Derzeit sind ca. 120 Mitarbeiter bei dem Träger und 65 Mitarbeiter im Bereich der dezentralen Wohnstätten beschäftigt. Die Organisation besteht aus:

- fünf Wohneinrichtungen,
- zwei Außenwohngruppen,
- einer ausgelagerten Arbeitstherapie.

Das Qualitätsmanagement-System wurde vom Geschäftsführer gemeinsam mit zwei QMBs aufgebaut. Inzwischen haben beide QMB neue Aufgaben übernommen und die Funktion des QMB wurde an zwei Mitarbeiterinnen delegiert, die dafür – neben anderen Tätigkeiten wie Wohngruppeleitung – stundenweise freigestellt werden. Die von uns befragte QMB ist Krankenschwester mit sozialtherapeutischer Zusatzausbildung. Das Qualitätsmanagement-System wurde von 1995 bis 1997 aufgebaut und später nach der DIN EN ISO 9001:1994 zertifiziert. In den vergangenen Jahren wurde das System den Anforderungen der revidierten Fassung der Norm angepasst. Auf eine erneute Zertifizierung wurde bislang u.a. wegen der hohen Zertifizierungskosten verzichtet.

Im Rahmen unserer Untersuchung haben wir fünf Akteure befragt:

- Geschäftsführer,
- eine Qualitätsmanagementbeauftragte,
- zwei Mitarbeiterinnen,
- eine Hausleitung.

4.3.1.3 *Organisation C*

Organisation C versteht sich als Zusammenschluss von Menschen mit einer Behinderung, deren Eltern, weiteren Angehörigen, Freunden, Betreuern, Förderern und Fachleuten und vertritt seit 1963 die Interessen von Menschen mit geistiger Behinderung. Hierzu betreibt die Organisation

- vier Wohnstätten,
- zwei pädagogische Frühförderstellen,
- eine integrative Kindertageseinrichtung,
- vier Werkstätten für behinderte Menschen (als gGmbH) sowie
- eine Sportabteilung.

In den Werkstätten ist 1997 mit der Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems auf Grundlage der DIN EN ISO 9001 in der Version von 1994 begonnen worden. Inzwischen hat einer Überarbeitung gem. der Norm in der Version 2000 stattgefunden. Die Werkstätten sind sowohl nach der Norm in der Version von 1994 als auch nach der Norm in der Version von 2000 zertifiziert worden. Der Werkstattleiter nimmt in Personalunion die Aufgaben des Qualitätsmanagementbeauftragten wahr.

Im Rahmen unserer Untersuchung haben wir drei Akteure befragt:

- den Geschäftsführer der Werkstätten,
- den Werkstattleiter und Qualitätsmanagementbeauftragten sowie
- den Bereichsleiter eines Arbeitsbereiches einer Werkstatt

4.3.1.4 *Organisation D*

Bei Organisation D handelt es sich um einen Verbund von Einrichtungen der Jugendhilfe in kirchlicher Trägerschaft. Der Verbund besteht seit 20 Jahren und umfasst sechs Einrichtungen mit insgesamt ca. 700 Mitarbeitern. Die von uns befragte Einrichtung besteht seit 140 Jahren und wurde bis vor einigen Jahren von Ordensschwestern geführt. In ihr sind ca. 70 Mitarbeiter beschäftigt. Zielgruppe sind Jugendliche und deren Angehörige, die mit stationären und ambulanten Angeboten betreut werden.

Das Qualitätsmanagement-System wurde seit 1997 aufgebaut und später nach der DIN EN ISO 9001:1994 zertifiziert. In den vergangenen Jahren wurde das System den Anforderungen der revidierten Fassung der Norm angepasst und soll nach der revidierten Fassung der Norm erneut zertifiziert werden.

Im Rahmen unserer Untersuchung haben wir vier Akteure befragt:

- Einrichtungsleitung,
- Qualitätsleiterin,
- zwei Mitarbeiter.

4.3.2 Expertenaussagen zu Ausgangslage, Nutzerbeteiligung, Mitarbeiterbeteiligung und eingetretener Wirkung

Die Aussagen in diesem Kapitel beziehen sich überwiegend auf die Fragen 13-25, 41-45 sowie 65 und 66 im Leitfaden (vgl. Anhang). Mit diesen Fragen war angestrebt, Aufschluss über die *Ausgangslage* und die *Modalitäten der Implementation* des Qualitätsmanagements sowie über die *Beteiligung von Nutzern und Mitarbeitern* zu erhalten. Weiterhin sollten die *eingetretenen Effekte* ermittelt werden. Die wichtigsten Äußerungen aus den Interviews haben wir nach Organisationsebenen sortiert und zu jedem Untersuchungsschwerpunkt stichwortartig in Tabellen gefasst.

In den folgenden Tabellen verweisen die Zahlen hinter jeder Äußerung auf Interview und Textstelle im Transkript. Die farbigen Zahlen zeigen an, welcher Einrichtung die jeweilige Aussage zuzuordnen ist: Grün = Einrichtung A; Rot = Einrichtung B; Orange = Einrichtung C; Blau = Einrichtung D. In Kapitel 4.3.2 sind einige Stichworte fett gedruckt, um dadurch anzuzeigen, in welche Richtung die Expertenaussagen tendieren, in Kapitel 4.3.3 werden Trends durch wörtliche Zitate markiert.

4.3.2.1 *Ausgangslage*

Mit den Fragen 13 sowie 25, 26 und 65 fokussierten wir im Rahmen der Untersuchung eine nähere Betrachtung und Analyse der Ausgangslage der Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems. Von besonderem Interesse waren für uns dabei Fragen nach akuten Problemen vor und während der Implementation des Einführungsprozesses.

Wir haben die Aussagen zur Beschreibung der Ausgangslage im Rahmen der Auswertung folgenden übergeordneten Kategorien zugeordnet:

- Akute Problemsituation vor der Implementation,
- Strategische und strukturelle Probleme während der Implementation,
- Atmosphärische Probleme während der Implementation.

Tabelle 35: Expertenäußerungen zur Ausgangslage der Implementation

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Akute Problemsituation vor der Implementation		
Mitarbeiterfluktuation 18/274 Einrichtung kurz vor der Schließung 18/274 Bedarf an innovativen Mitarbeitern 18/274	Es gab keine 6/373	-
Strategische und strukturelle Probleme während der Implementation		
Fehlenden Führungsstrukturen, unklare Ablaufstrukturen und Verantwortlichkeiten 18/274; 5/302; 7/252 Reibungsverluste 18/274 Veraltete Konzepte 18/274 Strukturkrise 18/274 Problem der Beschreibung der eigenen Tätigkeit im Alltag 9/274	Verantwortung und Kompetenz nicht klar festgelegt 14/217 Festlegung von Verantwortlichkeiten 1/1390 Jedem verständlich zu machen, um was es geht (bei QM) 1/1381	Unklarheiten bei Abläufen und Kommunikation 17/326 Mangelnde Struktur 4/328 Mangelnde Selbststruktur 4/326 Unklare Abrechnungsverfahren, Planung 11/42 Alte Muster verlassen und neue Aufnehmen 11/412 Größte Probleme im Management/Führung 13/257
Atmosphärische Probleme während der Implementation		
Klima der Angst 18/274 Angst vor verbindlichen Prozessbeschreibungen 5/302 Kämpfe um Modernisierung 18/274 Fehlende Offenheit für alles 18/274 Adaption von Managementtheorien galt als unsittlich 9/274	-	Identifikation neuer Mitarbeiter (wie bekomme ich sie ins Boot) 16/299

a. Organisationsspezifische Aussagen

Akute Probleme vor der Implementation sind nur in einer Organisation (D) benannt worden (Band 18/274).

b. Ebenenspezifische Aussagen

Während auf der Ebene der Leitungskräfte akute Problemsituationen vor der Implementation beschrieben worden sind, scheint diese Problematik weder von den QM-Beauftragten noch von den Mitarbeitern wahrgenommen worden zu sein.

Ebenso wurden atmosphärische Probleme primär von den Leitungskräften skizziert.

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Sowohl von den Leitungskräften als auch von den QMBs und den Mitarbeitern wur-

den unklare Organisations- und Kommunikationsstrukturen als primäres strategisch-strukturelles Problem beschrieben.

Als Kernprobleme haben die befragten Akteure die Regelung von Kompetenzen und Zuständigkeiten sowie die klare Beschreibung von Prozessabläufen benannt. Sowohl im Modell der DIN EN ISO 9001:2000 als auch im Ansatz der European Foundation for Quality Management (EFQM) wird die klare Regelungen und Dokumentation von Strukturen und Prozessen als wesentliche Voraussetzungen zur Verbesserung und Sicherung von Qualität beschrieben. Durch die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems sollten die von den Akteuren benannten Mängel behoben werden. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird dies weiter unten (vgl. Kapitel 4.3.2.5) zu überprüfen sein.

4.3.2.2 *Phasen und Modalitäten der Implementation*

Die Fragen 17, 20 und 21 dienten der Erfassung der Phasen und Modalitäten der Einführung des Qualitätsmanagement-Systems. Hierbei galt unser Interesse in besonderer Weise Aussagen der Akteure bezüglich einer vor der Implementation durchgeführten Organisationsanalyse sowie der Beschreibung der verschiedenen Einführungsschritte.

Wir haben die Aussagen zur Beschreibung der Phasen und Modalitäten der Implementation im Rahmen der Auswertung folgenden Kategorien zugeordnet:

- Wurde eine Analyse vor der Implementation durchgeführt?
- Welche Entscheidung und Motive waren grundlegend für die Implementation des Qualitätsmanagements?
- Wie sahen die Modalitäten und Schritte der Implementation des Qualitätsmanagements aus?
- Sonstige Aussagen der Interviewten zu Phasen und Modalitäten der Implementation.

Tabelle 36: Expertenäußerungen zu Phasen und Modalitäten der Implementation

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Analyse durchgeführt		
Analyse durch externe Beratung 9/41;7/56 Ist-Stand erhoben, Umsetzung an Machbarkeit gemessen 7/54 Analyse durch Themensammlung 2/52 Meinung der MA durch Analyse transparent gemacht 2/87 Auseinandersetzung mit organisa-	Analyse durch GF und externen Unternehmensberater 14/47,21; 15/70 Analyse durch Projektgruppe mit paritätischer Besetzung 15/58 Bearbeitungsrelevante Themen durch Befragung von MA evaluiert 15/58 IST-Stand-Erhebung und Pro-	Keine Analyse auf MA-Ebene 17/36 Analyse hat nicht stattgefunden oder ist nicht bekannt 3/57; 11/34;10/29; 13/40 Analyse und Information durch externe Beratung 13/39,46

<p>tionalem Lernen und TQM vor Einführung QM 9/29</p> <p>Diskussion um geeignetes QM-Modell nicht bekannt 2/37; 5/82</p>	<p>jektplanung durch Unternehmensberatung hat stattgefunden 1/184; 14/47</p>	
Entscheidung und Motive der Implementation		
<p>Entscheidung durch GF und in QZ 7/42; 2/39</p> <p>Entscheidung unter Beteiligung von Vorstand/GF/LK 7/42; 18/30</p> <p>Entscheidung für ISO wegen Außendarstellung 7/58,64</p>	<p>Entscheidung Vorstand und GF. Dann Schulungsveranstaltungen durch QMB 1/169, dann Einrichtung von QZ 1/286</p>	<p>Entscheidung auf Leitungsebene getroffen 17/41</p>
Modalitäten und Schritte der Implementation		
<p>Einführungsschritte: Entscheidung für QM, QZ eingerichtet, Zertifizierung 9/29,49</p> <p>Offizieller Startschuss mit allen MA 2/50,77; 18/33</p> <p>Einführung multiprofessioneller und interdisziplinärer QZ 7/66,71; 18/42,70,75</p> <p>Grundsatzdebatten in Arbeitsgruppen 12/37,69</p> <p>Kernprozesse benannt 7/66; 18/42</p> <p>QMB benannt 12/69</p> <p>GF und QMB als Projektleitung und Steuerungsgruppe 7/77</p> <p>Exemplarisch mit einer Einrichtung begonnen 2/47</p> <p>Betriebsrat in Projektgruppe vertreten 2/94</p> <p>Einführungsschritte nicht bekannt 5/95</p>	<p>Startworkshop durchgeführt 14/47</p> <p>Einrichtung von QZ 14/55; 1/178</p> <p>Bearbeitung von Verbesserungsvorschlägen in QZ 15/58</p> <p>QZ offen ausgeschrieben 15/64</p> <p>Moderation der QZ durch Mitglieder der Steuerungsgruppe 15/64</p> <p>Durchführung von Schulungsveranstaltungen (durch QMB) 1/169</p> <p>Paritätische Zusammensetzung der QZ 1/298; 15/58</p> <p>Vernetzung zwischen Steuerungsgruppe / QMB und Unternehmensberater 15/70</p> <p>Themensammlung durch Brainstorming 14/57</p>	<p>Einführungsworkshop durchgeführt 13/46; 3/45; 11/24; 17/50; 13/29; 4/45</p> <p>Festlegung von Aufgaben, Festlegung von KP, Erarbeitung von Handbuch, Festlegung von Teams (Qualitätszirkel) 8/54; 13/33; 16/59</p> <p>QZ wurden paritätisch zusammengesetzt 17/54</p> <p>Startschuss durch GF 17/70</p> <p>Organisierte Kommunikation zwischen Planungsteams und MA 4/60; 10/27</p> <p>Planung in Abschnitten 4/84</p> <p>Zeitplanung für QM mit verbindlichen Terminen festgelegt 4/96,338</p> <p>QMBs beauftragt, Qualitätsmanagement im Gesamtteam vorgestellt und diskutiert 10/27</p> <p>Bestandsaufnahme diskursiv im verbundweiten Arbeitsgruppen 16/51</p> <p>Multiprofessioneller Diskurs 16/63</p> <p>Ständige Verbesserung [von Prozessbeschreibungen] durch Diskurs 16/201</p> <p>Nach Inforenanstaltung Einrichtung von themenzentrierten Arbeitsgruppen 17/52</p> <p>MA wurden in die Anwendung des QM-Handbuchs eingeführt 17/65</p>

Sonstige Aussagen (Bewertung, Folgen)		
Einrichtungsleitung stellen Kommunikation zwischen Ebenen und Teams sicher 5/137; 2/192 Geeignete Person für die Stelle des QMB finden 12/69 Meinungsführer finden, die sich engagieren 12/69 Beim zweiten Durchgang von QM aus Fehlern gelernt. Den beteiligten Gremien muss mehr Gestaltungsspielraum gelassen werden 18/58,66,79	-	Grundsätzlich richtige Entscheidung getroffen 8/52; 16/53 Einführungsschritte für MA vorgestellt, dennoch unklar 4/81; 17/70 Überzeugung durch charismatischen QMB 16/25 Bei der Einführung Freiraum für verrückte Ideen 16/205 Objektiv wurde informiert – subjektiv wurde dies als übergestülpt empfunden 17/22

a. Organisationspezifische Aussagen

Bei einer untersuchten Organisation (B) fällt auf, dass die Führungskräfte die Durchführung einer Analyse deutlich hervorgehoben haben (9/41;7/54,56), während den Mitarbeitern eine Analyse nicht durchgängig bekannt gewesen ist (z.B. 10/29).

b. Ebenenspezifische Aussagen

Die Entscheidung zur Implementation des Qualitätsmanagements ist auf Leitungsebene getroffen worden (7/42; 2/39; 1/169; 17/41).

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Eine Diskussion um ein geeignetes QM-Modell ist offensichtlich nicht bekannt.

Es hat teilweise im Vorfeld der Implementation eine Ist-Analyse unter Beteiligung externer Beratung stattgefunden.

Der überwiegende Teil der befragten Akteure hat organisations- und ebenenübergreifend berichtet, dass die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems durch Infoveranstaltungen begleitet worden ist. Ebenso sind in allen untersuchten Organisationen Arbeitsgruppen bzw. Qualitätszirkel zur Implementation eingerichtet worden. Die Arbeitsgruppen sind paritätisch besetzt worden.

Sowohl die DIN EN ISO 9001:2000 als auch das Modell der EFQM betonen in besonderer Weise sowohl die Verantwortung der obersten Leitung als auch die Beteiligung der Mitarbeiter. Die oberste Leitung hat diesem Auftrag entsprochen und verantwortlich Entscheidungen getroffen. Die Mitarbeiter sind an der Implementation im Rahmen von Arbeitsgruppen bzw. Qualitätszirkeln beteiligt worden. Die Forderungen der Norm sind in diesem Bereich in allen untersuchten Organisationen erfüllt worden.

4.3.2.3 Formen der Kundenorientierung

Mi den Fragen 16 und 41-43 fokussierten wir die Kundenorientierung und Reorganisation von Prozessen. Hierbei waren für uns in besonderer Weise die Aussagen der Akteure zur Beteiligung der Nutzer und Angehörigen während der Implementation des Qualitätsmanagement-Systems von Bedeutung.

Wir haben die Aussagen zur Beschreibung der Kundenorientierung im Rahmen der Auswertung folgenden übergeordneten Kategorien zugeordnet:

- Wurde vor bzw. während der Implementation des Qualitätsmanagements eine schriftliche Kunden- und Angehörigenbefragung durchgeführt?
- Gab es vor bzw. während der Implementation des Qualitätsmanagements andere Formen der Kunden- und Angehörigenbeteiligung?
- Sonstige Aussagen der Interviewten zu Formen der Kundenorientierung

Tabelle 37: Expertenaussagen zu Formen der Kundenorientierung

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Kunden- und Angehörigenbefragung (schriftlich)		
Kundenbefragung hat stattgefunden 5/196 Kundeneinbeziehung geplant 12/164; 2/297; 18/99 Kundenbefragung hat nicht stattgefunden 2/234 Angehörige nicht befragt 12/41; 5/77 Keine regelmäßige Nutzerbefragung 9/148	Bei der Einführung nicht einbezogen 15/37; 1/602, 613,1015	keine Kundenbeteiligung 4/47 – 57; 3/121; 16/36; 17/32 nicht bekannt 13/36; 11/180 Kundenbefragung geplant 3/155 Formular für Kundenbefragung vorhanden 11/173
Andere Formen der Beteiligung		
Bewohner über Hausbeirat beteiligt 5/77; 7/140 Angehörigenvertretung im Vorstand 9/147 Nutzerbeteiligung in Hausrunden 7/140 Themenbezogene Befragung von Nutzern und Angehörigen durchgeführt 7/50 Nutzer bei Prozessbeschreibungen beteiligt 9/37 Mensch mit Behinderung nicht einbezogen 2/296	Durch „vorhandene“ Instrumente z.B. HPV, Förderdiagnostik 14/131; 1/1009; 6/205,207,209 Bedingt beteiligt durch Behinderterbeirat/Elternbeirat 14/41, 42 Durch Reklamationserfassungsbogen 14/171	Kundenorientierung durch vorhandene Instrumente der Betreuung 16/185; 17/190 Kundenorientierung über Häufigkeit der Reklamation 13/125 Kundenbeteiligung durch Elterngespräche 3/201 Bewohner wurden gefragt – Angehörige informiert 11/28,30 über Heimbeirat 8/46

Sonstige Aussagen (Bewertung, Folgen)		
Kunden wenig einbezogen 18/46 Angehörigenbeteiligung schwierig 9/39 Möglichkeiten der Beteiligung werden von Bewohnern wenig genutzt 7/108	-	Der Behinderte bleibt auf der Strecke 11/289 Erwartungen der Befragten evtl. nicht einlösbar 16/190,199

a. Organisationsspezifische Aussagen

In einer untersuchten Organisation (A) liegen divergierende Aussagen zur Durchführung einer schriftlichen Befragung der Kunden zwischen der Leitung, dem QMB und den Mitarbeitenden vor. Während die Leitung auf eine schriftlich durchgeführte Kundenbefragung hingewiesen hat (5/196), ist dies den QMBs (1/602, 613, 1015) und Mitarbeitenden (4/47; 3/121; 11/180) dieser Organisation (A) nicht bekannt gewesen.

b. Ebenenspezifische Aussagen

Während auf der Ebene der Leitungskräfte der überwiegende Teil der Befragten auf eine geplante schriftliche Befragung der Nutzer hingewiesen hat (12/164; 2/297; 18/99), ist dies den Mitarbeitern dieser Organisationen nicht bekannt gewesen.

Die Mitarbeiter befürchteten, dass Menschen mit Behinderung auf der Strecke bleiben würden (11/289) bzw. die Erwartungen der Menschen mit Behinderung eventuell nicht einlösbar seien (16/190, 199).

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Auf Grund der divergenten Aussagen der befragten Akteure ist unklar, ob und in welchem Rahmen eine schriftliche Befragung der Kunden (Menschen mit Behinderung, Angehörige) in den untersuchten Organisationen durchgeführt worden ist. Die Menschen mit Behinderung sind allenfalls über bereits vorhandene Instrumente (z.B. Hilfeplanverfahren, Förderdiagnostik) beteiligt worden.

Alle Qualitätsmanagement-Modelle, die Fachverbände, die Europäische Kommission sowie die Kostenträger postulieren als wesentliche Voraussetzung der sinnvollen Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems eine nachhaltige Kundenorientierung. Diesem Anspruch hat keine der untersuchten Organisationen zufriedenstellend entsprochen.

4.3.2.4 Formen der Mitarbeiterorientierung

Die Fragen 14, 15, 23 und 24 dienen der Erfassung der Mitarbeiterorientierung. Hierbei waren für uns Aussagen über Formen der Mitarbeiterorientierung im Implementati-

onsprozess von besonderer Bedeutung. Wir haben folgenden übergeordneten Kategorien zugeordnet:

- Wurde vor bzw. während der Implementation des Qualitätsmanagements eine schriftliche Mitarbeiterbefragung durchgeführt?
- Gab es vor bzw. während der Implementation des Qualitätsmanagements andere Formen der Mitarbeiterorientierung?
- Sonstige Aussagen der Interviewten zu Formen der Mitarbeiterorientierung

Tabelle 38: Expertenäußerungen zu Formen der Mitarbeiterorientierung

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Schriftliche Mitarbeiterbefragung		
<p>MA-Befragung (unregelmäßig) durchgeführt 7/48; 5/237; 12/198; 9/209</p> <p>MA-Befragung durch MA-Gespräche 2/490</p>	<p>Keine Mitarbeiterbefragung durchgeführt 15/219; 14/167; 1/197</p> <p>Nicht anonyme MA-Bilanzgespräche geführt (problematisch wg. fehlender Anonymität) 1/1079; 1/1101</p> <p>Mitarbeiterbefragung geplant 15/219; 1/1058</p>	<p>MA-Befragung ohne spürbare Effekte 16/233; 17/152</p> <p>Keine MA-Befragung durchgeführt 13/181; 11/262; 10/185</p> <p>MA-Beteiligung durch Personalgespräche 4/246 ; 3/205; 11/261</p>
Andere Formen der Mitarbeiterbeteiligung		
<p>Mitarbeiter wurden beteiligt (allgemeine Aussagen) 5/35,104; 12/44; 7/48,75; 2/110; 9/33</p> <p>MA an grundlegender Themensammlung beteiligt 5/107</p> <p>VA in Arbeitsgruppen erarbeitet 2/125</p> <p>Team als Steuerungsgruppe 2/151; 12/37</p> <p>MA-Beteiligung durch Konzeptionstage 2/505</p> <p>Handbuch allen MA zugänglich 5/165</p> <p>MA-Beteiligung im Alltag integriert 7/48,140</p> <p>MA-Beteiligung durch Transparenz 7/48</p> <p>Entwicklung des Handbuchs im Diskurs 9/51</p>	<p>Mitarbeiter wurden bei der Implementation beteiligt im Rahmen von z.B. QZ, VA-Erstellung 15/32; 14/37; 1/216; 1/298</p> <p>Mitarbeitermeinung wurde berücksichtigt 14/63</p> <p>Keine MA-Beteiligung bei der Entscheidung für die Einführung eines QM-Systems 1/112; 1/197</p> <p>Qualitätskonferenz vorhanden, in der die Einrichtungen repräsentiert werden 6/75</p>	<p>Beteiligung durch Arbeitsgruppen [QZ, ...] 13/33; 11/20; 10/25; 8/58</p> <p>Durch MA-Infoveranstaltung 13/29; 4/45; 17/50</p> <p>Beschwerdemanagement vorhanden 3/196</p> <p>Direkter Kontakt MA zu GF 3/209</p> <p>MA, die nicht im QZ waren, wurden über ihre Arbeitsteams beteiligt 10/44; 8/30; 16/29</p> <p>Kommunikation als Regelkreis (Austausch mit den Teams) 8/58</p> <p>MA wurden frühzeitig beteiligt 16/23</p> <p>Durch besondere Aktionen 16/33</p> <p>Sprechstunde QMB wurde nicht genutzt 8/48</p>

Sonstige Aussagen (Bewertung, Folgen)		
<p>Beteiligung der Basis verhindert einsame Entscheidungen des QMB 2/168</p> <p>Interdisziplinarität als Vorteil 5/178; 2/156</p> <p>Mehr Verantwortung in die Bereiche bringen 5/41,43,59</p> <p>Möglichst alle MA beteiligen 7/48</p> <p>Möglichkeiten, sich einzubringen hat zugenommen 5/155</p> <p>Meinungsführer werden gebraucht zur Implementation 12/96</p> <p>Zu geringe Budgetverantwortung für Führungskräfte 5/46</p>	<p>Mitarbeiter können leichter mitreden 1/1216</p> <p>MA-Beteiligung führte zu Neustrukturierung 1/1305</p> <p>MA dürfen nicht durch zu hohes Tempo überfordert werden 6/75</p> <p>kein Lob für MA 1/1358</p> <p>Grundsatzdiskussion als Folge von MA-Beteiligung 14/207</p>	<p>Diskurs gewünscht –aber: z.B Skepsis zu äußern führt zu wenig Effekten 16/134</p> <p>Kritische Rückmeldung der MA wird in Audits wenig berücksichtigt 16/225</p> <p>Verbesserungsvorschläge verlaufen im Sand 17/86</p> <p>MA wurden reingeschubst 11/36</p> <p>QM wurde den MA übergestülpt 17/22</p> <p>MA haben negative Erfahrung mit Rückmeldung / Kritik bei Vorgesetzten gemacht 11/275; 11/366</p> <p>Mitreden gerne gesehen (hat nichts mit QM zu tun, war schon vorher so) 4/103</p> <p>MA-Meinung gefragt 3/81; 10/48; 8/41,55</p> <p>Eigene Ideen werden sichtbar 16/141</p> <p>Von der Arbeit der QZ nichts mitbekommen 17/60</p>

a. Organisationsspezifische Aussagen

In der Organisation D haben die Mitarbeitenden die Form der Mitarbeiterorientierung nachhaltig kritisiert (16/17). Es fällt auf, dass von den Führungskräften dieser Organisation keine verwertbaren Aussagen zur Mitarbeiterorientierung vorliegen.

b. Ebenenspezifische Aussagen

Während die Führungskräfte der Organisationen A, B und C auf eine teilweise unregelmäßig durchgeführte schriftliche Mitarbeiterbefragung hingewiesen haben (7/48; 5/237; 12/198; 9/209), war den entsprechenden Mitarbeitenden davon nichts bekannt (13/181; 11/262; 10/185).

Obwohl die Mitarbeitenden im Rahmen von Arbeitsgruppen und Qualitätszirkeln beteiligt worden sind, haben sie deutlich Kritik an der Form ihrer Beteiligung geäußert (16/233; 17/152, 86; 11/275, 36, 366).

Die Mitarbeitenden haben sich im Rahmen der Implementation des Qualitätsmanagements als fremdbestimmt erlebt (17/22; 16/225).

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Eine Befragung der Mitarbeitenden ist nur bedingt durchgeführt worden (7/48; 5/237; 12/198; 9/209; 15/219; 14/167; 1/197) und hat wenig positive Effekte gezeigt.

Mitarbeitende stellen die größte Ressource einer Dienstleistungsorganisation dar. Die Motivation und Erweiterung der Selbststeuerungskompetenz werden dabei von systemisch orientierten Qualitätsmanagement-Modellen (z.B. TQM, EFQM) nachhaltig gefordert. Die untersuchten Organisationen haben diesem Anspruch, entgegen der Auffassung der Führungskräfte (5/35,104; 12/44; 7/48,75; 2/110; 9/33) und der QMBs (15/32; 14/37; 1/216,298), auf Grund der kritischen Rückmeldung der befragten Mitarbeitenden nur unzureichend entsprochen (16/233, 133, 225, 134; 17/152, 86, 22; 13/181; 11/262, 275, 366, 36; 10/185).

4.3.2.5 *Eingetretene Wirkung*

Mit den Fragen 44 und 45 versuchten wir die primäre Wirkung der Implementation des Qualitätsmanagement-Systems zu erfassen. Hierbei waren für uns in besonderer Weise Aussagen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit von Bedeutung.

Wir haben die Aussagen zur Beschreibung der eingetretenen Wirkung im Rahmen der Auswertung folgenden Kategorien zugeordnet:

- Wie hat sich die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der untersuchten Organisationen durch die Implementation des Qualitätsmanagements verändert?
- Wie hat sich die fachliche Professionalität (Effektivität) der untersuchten Organisationen durch die Implementation des Qualitätsmanagements verändert?
- Sonstige Aussagen der Interviewten zur eingetretenen Wirkung durch die Implementation des Qualitätsmanagements

Tabelle 39: Expertenäußerungen zu eingetretenen Wirkungen

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Effizienz (Wirtschaftlichkeit)		
Ohne QM wären wir pleite 18/161 MA denken wirtschaftlicher 5/208,204 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit 9/159; 5/202 Transparenz der Verhältnisses von Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit 18/227 Belegsituation / Bettentage haben	Effizienzsteigerung im Zusammenhang mit QM nicht zu beurteilen 15/166; 6/187; 6/217 Effizienzsteigerung hat stattgefunden 1/948 Planbarkeit des Budgets hat sich verbessert 6/195	Keine Effizienzsteigerung (wegen feststehender Tagessätze) 11/186,189; 17/208 QM verhindert wirtschaftliches Handeln 4/208 Positive und negative Effekte neutralisieren sich 16/209 Andere Haltung gegenüber Kosten 10/140-144; 8/132 Erhöhung der Effizienz 16/307

<p>sich gut entwickelt 9/111</p> <p>Bei gleichen Voraussetzung bessere Ergebnisse 9/159</p> <p>Schwierigkeit Kriterien für erhöhte Effizienz zu finden 7/148</p>		
Effektivität (Fachlichkeit/Sinnhaftigkeit)		
<p>Transparenz der Abläufe 18/277; 5/204, 305, 9/277; 7/254</p> <p>Effektivität der Abläufe, der Arbeit hat sich verbessert 5/202,305; 9/277</p> <p>Nachvollziehbare Prozesse durch bessere Dokumentation 18/277</p> <p>Nachweisbarkeit der Ergebnisse sozialer Arbeit 18/277</p> <p>Klarere Strukturen 2/406</p> <p>Prozesse sind transparenter geworden 2/429</p> <p>Transparenz des politischen Umfeldes 18/277</p> <p>Durch Standardisierung Verbesserung der Alltagsroutine 9/233</p> <p>Aufträge sind klarer zu benennen 9/157</p> <p>Zeitgewinn für andere (z.B. externe) Aufgaben 9/111</p> <p>Zeitgewinn durch klarere Abläufe und Strukturen 5/190</p> <p>Mitarbeiter sind kreativer 5/208; 9/119</p> <p>Mehr Bewusstsein für Entwicklungsprozesse 18/277</p> <p>Teamarbeit hat sich verbessert 2/635</p> <p>Multiprofessionelle Zusammenarbeit hat sich verbessert 5/178</p> <p>Mehr Professionalität im Umgang miteinander 9/277</p> <p>Trotz partieller Veränderung ist die Bandbreite guter zu schlechter Arbeit geblieben 12/173</p> <p>Keine grundlegende Verbesserung im Bereich der fachlichen Arbeit 12/120</p>	<p>Effektivität ist gestiegen 15/172; 1/948 ; 6/217</p> <p>Bessere Strukturierung und Transparenz 1/225; 6/377</p> <p>Regelung von Verantwortlichkeiten, Mitwirkung und Informationspflicht 1/225; 6/377</p> <p>Dinge sind gut geordnet und wieder zu finden 15/287</p> <p>Prozesse deutlicher definiert 14/217</p> <p>Kommunikationsstrukturen besser definiert / klarer 14/219</p> <p>Aufzeigen von Schnittstellen 1/225</p> <p>Erkennen was wir machen 1/225</p> <p>Entwicklung von Konzeptionen 1/234</p>	<p>Steigerung der Effektivität durch Strukturierung der Arbeitsabläufe 11/185; 4/203; 17/204</p> <p>Verbesserung der Fachlichkeit 4/330; 3/283</p> <p>Verbesserung der Qualität der Arbeit 3/283</p> <p>Bessere Strukturierung der Arbeitsabläufe 11/414; 17/328</p> <p>Arbeit routiniert, strukturiert und transparent zu machen 16/307</p> <p>Mehr Klarheit und Sicherheit 10/30</p> <p>Schnittstellenkommunikation hat sich verbessert 17/30</p> <p>Verbesserung der Situation der Klienten in kleinen Schritten 10/123</p> <p>Weniger Abteilungsdenken, alle ziehen an einem Strang 8/256+258</p> <p>Kommunikation zwischen den Häusern ist besser geworden 8/260</p>
Sonstige Aussagen (Bewertung, Folgen)		
<p>Um das Gleiche zu erreichen muss mehr geschrieben werden 2/421</p>	<p>Nicht den Eindruck, dass wir uns rückwärts bewegen 14/139</p>	<p>Alles ist klarer geworden 8/236</p> <p>Bessere Übersichtlichkeit</p>

<p>Es wird mehr verhandelt als bestimmt 9/157</p> <p>Verständnis für die Notwendigkeit von Organisation 18/277</p> <p>QM als konstruktive Form der Auseinandersetzung mit Veränderung 9/49</p> <p>Breite Diskussion, die begrenzt werden muss um effektiv zu sein 12/253</p> <p>Möglichkeit Vorschläge einzubringen sind durch QM gewachsen 5/176</p>	<p>Tut Nutzern gut 15/287</p> <p>Wertschätzung von MA und Kunden hat zugenommen 1/1396</p> <p>Verbesserung der Effekte für die Nutzer 6/377</p> <p>Veränderung der Haltung gegenüber den Bewohnern 6/377</p>	<p>13/138; 17/204</p> <p>Mehr Ruhe durch äußeren Rahmen 4/202</p> <p>Große Verbesserung der Effektivität und Effizienz, wenn keine sinnlosen Erneuerungen eingeführt würden 16/207</p> <p>Man bekommt mehr mit (als MA) 10/187</p> <p>Dass man jetzt zuhört 13/259</p> <p>Dinge werden umgesetzt, ohne die Macht des andern zu nehmen 13/259</p> <p>Es bewegt sich ständig etwas 10/271</p> <p>In einem Boot sitzen 16/303</p>
--	--	--

a. Organisationsspezifische Aussagen

Während einerseits in den befragten Organisationen A und D die befragten Leitungskräfte eine bessere wirtschaftliche Ausrichtung der Mitarbeitenden sowie eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Organisation als Effekt beschrieben haben (18/161; 5/208, 204), ist nach Ansicht der Mitarbeitenden dieser Organisationen keine Effizienzsteigerung feststellbar (11/186, 189; 17/208; 16/209). Es wurde sogar von einem Mitarbeitenden der Organisation A berichtet, dass Qualitätsmanagement eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit verhindere (4/208).

b. Ebenenspezifische Aussagen

Die Verbesserung im Umgang mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen wurde von befragten Akteuren der einzelnen Ebenen unterschiedlich bewertet.

Während von der obersten Leitung von einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit gesprochen wurde (18/161; 5/208, 204), äußerten sich die QMBs (15/166; 6/187, 217) sowie die Mitarbeitenden verhalten bis kritisch (11/186, 189; 17/208; 16/209).

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Der größte Effekt der Implementation wurde von allen Befragten in einer verbesserten Transparenz und Strukturierung der Arbeitsabläufe gesehen (18/227, 277; 15/172; 6/217, 377; 1/948, 225; 11/185, 414; 4/203, 330; 17/204, 382; 3/283; 16/307; 8/236; 13/138).

Sämtliche Qualitätsmanagement-Modelle sowie die Kostenträger postulieren einen sinnvollen Umgang mit finanziellen Ressourcen sowie eine nachvollziehbare Beschreibung und Dokumentation der Abläufe. Eine Verbesserung bezüglich einer Beschreibung der Prozesse hat in allen befragten Organisationen stattgefunden und zu positiven

Effekten geführt. Der Umgang mit finanziellen Ressourcen hat sich nur bedingt verbessert.

4.3.3 Expertenaussagen zu Machtkonstellationen und Irritationen

Die Expertenaussagen, die in diesem Kapitel zusammengefasst werden, beziehen sich insbesondere auf die Fragen 25, 26, 36, 37, 46, 47, 58, 61 und 68 im Leitfaden (siehe Anhang). Diese Fragen fokussierten Veränderungen der Machtkonstellationen im Zuge der Implementation, der Einführung vorausgegangene Irritationen und Brüchen, Einschätzungen der Akteure zu Atmosphäre und Führungsstil sowie resümierende Ratschläge der Experten für Akteure in Organisationen, die gerade erst beginnen, ein Qualitätsmanagement-System aufzubauen. Die Schwerpunkte der Aussagen haben wir in Tabellen zusammengefasst.

4.3.3.1 Führung und Atmosphäre

Die Frage 61 des Leitfadens fokussierte Atmosphäre und Führungsstil in der Einrichtung. Ziel war es, mit Hilfe dieser Frage Hinweise auf die kulturellen Fähigkeiten innerhalb der Organisationen zu erhalten.

Die Expertenaussagen zu Atmosphäre, Führungsstil und Kommunikationskultur in den jeweiligen Einrichtungen zeigten jedoch insbesondere, dass die subjektive Einschätzung der Akteure über Hierarchieebenen hinweg wenig homogen war. Ein roter Faden bei der Beurteilung von Atmosphäre und Führungsstil ließ sich nur in einer von vier Organisationen erkennen. Wir haben bei der Kategorisierung daher die Heterogenität der Aussagen in den Vordergrund gestellt und die Aussagen geordnet nach:

- Atmosphäre in der Einrichtung
- Führungsverhalten

Tabelle 40: Expertenäußerungen zu Führungsstil und Atmosphäre

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Atmosphäre in der Einrichtung		
Es wird mehr kritisiert als gelobt 2/619	Keine einheitliche Atmosphäre 15/265	MA sind wenig motiviert bei der Einführung des QM-Systems 4/74
Offene kritische Stimmung in den Teams 9/229, 9/231	Atmosphäre bei 3 auf Skala von 1-6 14/200	Man ist ein Teil, man gehört dazu 10/247
Offene Atmosphäre 9/259	Hohe Akzeptanz unserer Arbeit 14/63	Gute Atmosphäre 8/234
Professioneller geworden, aber kälter durch Größe der Einrichtung 7/240	Möglichkeit der freien Entfaltung im Rahmen des eigenen Verantwortungsbereiches in den Berei-	QM als Projekt für MA = Wertschätzung von MA 16/27

<p>Atmosphäre abhängig von Persönlichkeiten und daher heterogen = weniger vom QM abhängig 7/238</p>	<p>chen 14/149 War vorher schlechter- hat sich verbessert / anderer sehen es andersherum 14/203 Verrückte Vorschläge gerne gesehen 6/350 Zu wenig Lob 1/1358</p>	<p>Man fühlt sich ernst genommen 16/141 Ambivalenz, Einzelkämpfertum, Vorsicht, Inseldasein 16/289 Identifikation hat abgenommen 16/304 MA haben wenig Vertrauen 13/235 Alter Führungsstil wirkt negativ nach 13/237 Atmosphäre wird von den Akteuren unterschiedlich wahrgenommen, hängt deutlich von der Zufriedenheit mit der Bezahlung ab 13/224</p>
Führungsverhalten		
<p>QM ersetzt keine Führung 18/247 Ein kooperativer Führungsstil verbessert die Atmosphäre aber erschwert Entscheidungen 12/241-246 Führungsstil der Leitung ist personenabhängig 12/237 Ich bin ein geliebter, berechenbarer Chef 9/259 Keine Entscheidung gegen Ideen der MA 9/266 Kollegen nicht in die Pfanne hauen 2/495</p>	<p>Es soll eine kooperativer- und verbindlicher Führungsstil vorherrschen 15/265 Führung steuert aktiv durch Grenzsetzung 14/65 Kameradschaftlich (GF) bis streng demokratisch (bei Kollegen) 14/207 Demokratischer Führungsstil in Richtung Laissez-Faire 14/205 Es ist gerne gesehen, dass MA mitreden (auch bei Entscheidungen der GF) 6/203</p>	<p>Keine negativen Sanktionen bei kritischer Rückmeldung der MA 10/165 Basisdemokratischer, familiärer Führungsstil 10/238 Konstruktive Kritik gegenüber Vorgesetzten scheint nicht angebracht auf Grund negativer Erfahrungen 11/277,366 Angst vor negativen Sanktionen bei kritischer Rückmeldung 11/239; 16/223 Langjährige MA fühlen sich in Folge des Führungsverhaltens entfremdet 16/121 MA empfanden Einführung des QMS als Entwertung der langjährigen Arbeit 17/22 Negative Sanktionen bei scheinbaren Fehlleistungen 16/121 MA werden formal gefördert aber informell gebremst 16/297 Ätzendes, nicht glaubwürdiges Harmoniegebaren der Verwaltung und der Leitung 16/281 Unausgewogene Mischung aus Feigheit und Autorität 16/291 Kooperativer Führungsstil mit Hang zum Laissez-faire 13/228</p>

Die Expertenaussagen geben ein breites Spektrum von Erfahrungen und Einschätzungen wider. Die geringe Fallzahl erschwert zwar eine typologische Zuordnung dieser Aussagen, zeigt aber deutlich die Heterogenität und Situationsbezogenheit der Erfahrungen.

Wir sehen darin eine Unterstützung der Annahme von CROZIER/FRIEDBERG, dass in konkreten Handlungssystemen Kultur, Strategie und Machtstrukturen weniger in Form einheitlich ausgeprägter und interpretierter Formalstrukturen als vielmehr im Sinne lokaler Handlungslogiken und jeweils spezifisch ausgehandelten Spielregeln sichtbar werden. Bei der Beurteilung der Atmosphäre wurde explizit auf den Einfluss gesellschaftlicher Phänomene – es wird wenig gelobt – und auf den oftmals unklaren Wirkungszusammenhang zwischen der Implementation von Qualitätsmanagement und der Beobachtbarkeit eines spezifischen Klimas in der Organisation verwiesen (vgl. 7/238 und 15/265).

a. Organisationsspezifische Aussagen

Bezogen auf die Aussagen in jeweils einer Organisation zeigt sich, dass der Führungsstil nur in einer Einrichtung über alle Ebenen hinweg übereinstimmend bewertet wird (Einrichtung B). Die Einschätzung der Leitung, dass es sich um eine offene und kritische Atmosphäre handelt, wird auf den übrigen Ebenen bestätigt und unterstützt. Auf der Ebene des QMB wird bescheinigt, dass nicht nur „verrückte“ Vorschläge, sondern auch eine Mitwirkung von Mitarbeitern bei Entscheidungen der Geschäftsführung gerne gesehen sind. In einer weiteren Einrichtung (C) sind übereinstimmende Einschätzungen mit Einschränkung (eher negativ als Laisser-faire Stil) erkennbar. In Einrichtung A kontrastiert der von der Leitung formulierte Anspruch, Kollegen nicht „in die Pfanne zu hauen“, mit der Einschätzung der Mitarbeiter, dass Kritik durch die Leitung negativ sanktioniert wird.

b. Ebenenspezifische Aussagen

Bei der Auswertung der Expertenaussagen nach Hierarchieebenen fallen bei den *Leitungskräften* und bei den *QMB* kaum ebenenspezifische Äußerungen auf. Bei den befragten *Mitarbeitern* fällt eine explizite Sensibilität in Bezug auf die Authentizität von Interventionen und den Modalitäten der Einführung auf. So wird beispielsweise darauf hingewiesen, dass Mitarbeiter in Einrichtung D formell gefördert, informell jedoch gebremst werden und das „Harmoniegebaren“ als nicht authentisch erlebt wird. Negative Erfahrungen im Zusammenhang mit der Äußerung von Kritik, dem Umgang mit Fehlern oder der Bewertung des Vertrauens werden in drei der vier Einrichtungen geäußert. Insbesondere der Hinweis darauf, dass der Führungsstil auch dann noch Wirkung zeigt, wenn die beteiligten Akteure nicht mehr der Organisation angehören (vgl. Tabelle 40: 13/237) oder wenn der Führungsstil sich auf ein übertragenes Rollenverständnis stützt, zeigt die nachhaltige Wirkung von Spielstrukturen. Diese werden scheinbar nur zögernd durch neue, für die Akteure nachvollziehbare Spiele abgelöst:

E Ich würde mir erst auch überlegen. Ich würde es erst mal mit dem Chef absprechen. Ich würde sehen, dass ich erst mal den Kontakt zu ihm suchen würde und fragen, was halten Sie davon? Und erst mal versuchen, ihn vielleicht auch vorzuschicken. Weil er ja doch in einem ganz anderen Verhältnis mit der Geschäftsführung steht, wie ich als kleines Licht von unten.

I ..., würden Sie sagen, diese Angst ist berechtigt, oder ist das mehr so eine Befürchtung, die sich aus...?

E Ich denke, das ist eine Befürchtung. Das ist keine Angst, die berechtigt ist. (11/251f)

Deutlich erkennbar sind ambivalente Reaktionen auf die Irritation durch das Qualitätsmanagement-System. Das Qualitätsmanagement wird einerseits als Wertschätzung der Mitarbeiter erlebt (vgl. Tabelle 40: 16/27; 16/141), andererseits als Entwertung der langjährigen Arbeit (17/22). Diese erste, grundlegende Einschätzung durch die Mitarbeiter beleuchtet u.E. lediglich zwei Seiten einer Medaille. Wenn die Leitung die Expertenmeinung der Mitarbeiter in Teilprojekten einholt, dient dies nicht nur der Wissensgenerierung, sondern bedeutet auch eine aufwertende Einbindung der Mitarbeiter in bislang für sie verschlossene Entscheidungswege. Andererseits kann die implizierte Notwendigkeit einer Umstrukturierung der Arbeitsprozesse als Entwertung der bisher von den Mitarbeitern als erfolgreich erlebten Arbeit gewertet werden. Es hat sich aber gezeigt, dass sich die erste Einschätzung im weiteren Verlauf der Implementation verändern kann.

Deutlicher scheint sich der Grad auszuwirken, in dem die Umsetzung des Prozesses durch die Leitung von den Mitarbeitern als authentisch erlebt wird. In einem Fall entwickelte sich aus anfänglicher Skepsis im Rahmen der persönlichen Einbeziehung in den Implementationsprozess ein Zugang zu dem Qualitätsmanagement-System (vgl. Tabelle 40: 17/106), während im zweiten Fall eine langjährige Mitarbeiterin beklagte, dass von der Leitung Beteiligung zwar formell gefordert und gefördert werde, nach anfänglich positiver Einschätzung letztlich aber negative Sanktionen und informelle Bremsen zu einer Entfremdung geführt hätten (Tabelle 40: 16/121). In Einrichtung B, in der die Leitung Wert auf eine offene und *kritische* Stimmung in den Teams legte, wurde die Atmosphäre auch von den Mitarbeitern als konstruktiv erlebt. Hier entstand bei den Mitarbeitern nicht wie in Einrichtung C der Eindruck einer Spaltung zwischen formalen und informellen Modalitäten der Implementation.

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Über Organisations- und Ebenengrenzen hinweg entsteht somit der Eindruck, dass der *formale* Einsatz partizipativer Instrumente (QZ, ...) nicht mit der *tatsächlichen* Bereitschaft zur offenen Auseinandersetzung gleichgesetzt werden kann. Die Teilnahme von Mitarbeitern z.B. an Qualitätszirkeln wird von diesen nicht immer als wirkliche Beteiligung gewertet. Atmosphäre und Führungsstil werden insbesondere auf der Mitarbeiterebene nicht an strukturellen Merkmalen des Qualitätsmanagement-Systems oder der formalen Führungsinstrumente, sondern an direkt beobachtbaren und erlebbaren Beziehungen und Situationen gemessen:

I Haben Sie das Gefühl, in der Organisation, in ihrer Gruppe, dass es gern gesehen wird, wenn Sie mitreden? [...]

E In meiner Gruppe: Ja. Aber jetzt bezogen auf die Einrichtung: Geht so.

I Geht so. Warum?

E Ich habe nicht den Eindruck, dass hier - und das finde ich, was sich sehr geändert hat im Laufe der Zeit / Ich fand früher, dass die Erfahrung von langjährigen Mitarbeitern geschätzt und gewertschätzt wurde. Heute gehöre ich zu den Mitarbeitern, die schon lange da sind, und habe das Gefühl, dass es eher eine Gefahr ist als etwas, worauf man vielleicht auch stolz sein kann.

I Für wen ist es Ihrer Meinung nach eine Gefahr?

E Für die Leitung. (16/68)

Der Grad der Offenheit gegenüber Interventionen ist damit auch eher gering, wenn er von negativen Vorerfahrungen geprägt ist. Dies gilt für Mitarbeiter selbst dann noch, wenn die beteiligten Akteure der Leitungsebene nicht mehr in der Einrichtung tätig sind:

I Ja. Haben Sie da eine Idee, woran das liegt? Warum da so wenig kommt, von unten?

E Tja, das ist halt alt eben, von den vergangenen Jahren. Das Vertrauen ist eigentlich noch nicht wieder da. Also, das ist mein Eindruck.

I Ach so. Sie meinen, durch den alten Führungsstil ist Vertrauen.

E Ja, man sieht eben immer noch viele Dinge, das darf ich nicht sagen, das ist ein Fehler, und solche Dinge. (13/237).

Die Akteure reagieren zurückhaltend oder ablehnend, wenn nur geringe Gewinnchancen in offener Auseinandersetzung (Arenen) erkennbar sind. Die Modalitäten der Umsetzung partizipativer Steuerung und die Möglichkeiten der Sanktionierung transparent gewordener Kritik werden als Unsicherheitszone in den Händen der Leitung deutlich, was sie zu einer Machtquelle werden lässt. Nur dort, wo Partizipation auch von den Mitarbeitern als risikoarm erlebt wird, wird eine homogene Einschätzung der Atmosphäre deutlich, wie in Einrichtung B erkennbar wird.

4.3.3.2 Brüche und Irritationen im Zuge der Einführung

Die hier zusammengefassten Expertenaussagen beziehen sich überwiegend auf die Leitfragen 25, 26 und 58 nach Interessenkonflikten während der Einführung sowie nach strukturellen und informellen Kommunikationsbarrieren in der Einrichtung. Ziel war es, mit Hilfe dieser Fragen Hinweise auf die *Entstehung* und *Bewältigung* von Konflikten sowie die Integration unterschiedlicher Interessen und Rationalitäten zu erhalten, um einen Einblick in den Prozess des Wandels und zu der Entwicklung neuer Spiele zu erhalten. Die Expertenaussagen lieferten Hinweise auf vier Konfliktschwerpunkte:

- Gestiegene Bürokratisierung und zunehmender Arbeitsaufwand,
- Veränderungsprozesse,
- Interessenkonflikte,
- Strategische Probleme,
- Sonstige Bewertungen.

Tabelle 41: Expertenäußerungen zu Brüchen und Irritationen

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Bürokratisierung und Arbeitsaufwand		
Bürokratischer und aufwändiger geworden, Angst vor Mehrarbeit 12/63; 5/302; 2/42; 2/190; 7/92 Streit um Grad der Formalisierung 7/92 Qualitätsmanagement nimmt viel Zeit in Anspruch 7/80	Zuviel Dokumentation 1/692	Zeitraubende Dokumentationsarbeit führte zur Abwehr (durch MA) 4/22, 38; 3/169 Zu geringe zeitliche Ressourcen / Arbeitsüberlastung 4/64,92 Keine Lösung für das Zeitproblem angestrebt worden 4/78, 80
Veränderungsprozesse		
Hatten Angst vor Veränderung und vor Flexibilitätseinschränkung 5/29,67	-	Angst vor Veränderung 10/23; 8/32; 17/76; 10/30; 11/412; 10/23 Angst (Schrecken, Skepsis) vor Unterkomplexität des Qualitätsmanagement 8/32,36 Angst vor Veränderung unabhängig von Qualitätsmanagement 10/96
Interessenkonflikte		
Eigeninteresse der Regionalfürsten 18/103 Konkurrenz der Einrichtungen 18/264 Autonomiekonflikt Holding vs. Einrichtung 18/181 Interessenkonflikte durch Zieldivergenzen 2/198; 7/82 Konflikte mit ehemaliger GF 5/112 Konflikte um finanzielle Ressourcen 5/274 Konflikte durch Vermischung von Sach- und Beziehungsebene 2/585 Machtneuverteilung wäre erforderlich (mehr Verantwortung für die Bereiche) 5/41, 122, Keine Interessenkonflikte erlebt 9/60 Viele Akteure unter einen Hut zu bekommen ist schwierig 7/82 Konflikte durch begrenzte Perspektiven (nicht über den Tellerand schauen) 9/245 Einzelne Akteursgruppen erhoff-	Es gab keine Kündigungen oder Entlassungen im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement 15/82 Widerstände gegen Einführung von Qualitätsmanagement in einzelnen Bereichen 15/82 (konnten ganz gut aufgelöst werden) Durch Konkurrenzsituation im Verbund 15/239 Animositäten durch wirtschaftlichen Ausgleich verschiedener Einrichtungen 15/271 Unzureichender Austausch der Einrichtungen untereinander weil unklar ist, was man sagen darf und was nicht) 15/237 Oberste Leitung setzt ihre Interessen gegen MA durch 14/65 Angst vor Kontrolle 6/95, 97	Erfahrene MA werden als Gefahr gesehen 16/73 MA auf Grund von Leitungskonflikten gegangen 16/119 Langjährige MA werden als Bedrohung erlebt 16/74 Leidenschaftlich geführte Argumentation führt zur Sanktion durch Leitung 16/281 Oberste Leitung legt sich bei Einführung Qualitätsmanagement quer 13/272 Anfangs konnten Interessenkonflikte nicht gelöst werden – gegeneinander statt miteinander – MA haben QZ verlassen 11/93 Konflikte konnten durch Konsens gelöst werden 3/107 Große Berührungsängste in Bezug auf KVP (Angreifbarkeit durch Transparenz) 11/237 Konflikte untereinander können geregelt werden – mit GF nicht 11/356 Angst vor zunehmender Kontrolle 8/69,71

<p>ten mehr Einfluss durch Einführung von Qualitätsmanagement 12/96, 32, 185-186</p>		
Strategische Probleme		
<p>Widerstände bei Einführung (ungeschicktes Vorgehen, nicht erkennbare Sinnhaftigkeit, fehlende Motivation) 18/54; 2/633</p> <p>Doppelrolle Leitung / QMB 7/80; 18/184</p> <p>Externer Berater keine Erfahrungen im sozialen Bereich 7/73</p> <p>Behinderung durch nicht fachgerechte Beratung 9/274</p> <p>Durch unklare Regelungen der Verantwortlichkeiten vor Einführung Qualitätsmanagement 9/63</p> <p>Kommunikationsbegrenzung durch Abteilungskultur 9/247</p> <p>Widerstände durch zu starke Lenkung und Steuerung bei der Einführung Qualitätsmanagement 18/54</p> <p>Zugeständenes Mitgestaltungsrecht muss eingehalten werden 18/60,70</p> <p>Ungelöste Führungsfragen 18/177</p> <p>Autoritäre Einführung von Qualitätsmanagement verkürzt Diskussionen 18/223</p> <p>Ungerechte Behandlung der Leitung durch die MA durch problematische Form der MA-Befragung 18/206</p> <p>Ungewohnte Sprache (z.B. bei KVP) 5/129; 2/174</p> <p>Mehr Transparenz aber auch mehr Arbeit 2/194</p> <p>Unklare Auftragserteilung 2/338</p>	<p>Etablierte Strukturen und Machtkonstellationen wurden durch Auswahl von Auditoren verändert 15/80</p> <p>Konflikte durch strategische Veränderung der Unternehmensphilosophie 15/271</p> <p>Konflikte durch fehlende Rückmeldung zu Verbesserungsvorschlägen 15/203</p> <p>Unklarheit über Kommunikationswege (kurzer Dienstweg erlaubt ?) 15/251</p> <p>Informationsdefizit durch Unkenntnis über andere Bereiche 15/251</p> <p>Kommunikation wird durch Qualitätsmanagement verbessert 15/237</p> <p>„Übliche“ Kommunikationsbarrieren zwischen MA und Vorgesetzten 15/237</p> <p>Doppelrolle Leitung und QMB 14/110,123</p> <p>Durch Teilzeitarbeit keine persönliche Übergabe möglich 6/331</p> <p>Qualitätsmanagement-Sprache versus Alltagssprache 1/153 QMB sprach eine andere Sprache und schwebte im Qualitätsmanagement-Himmel 1/270</p> <p>Qualitätsmanagement hat zur Auseinandersetzung mit der Informationspolitik geführt 1/1283</p>	<p>Irritation durch neue Begriffe 3/93</p> <p>Mangel an Durchblick führt zu Abwehr 4/44</p> <p>Zu wenig Aufklärung im Vorfeld 11/36</p> <p>Angst vor Adaption privatwirtschaftlicher Modelle 4/90</p> <p>Probleme durch Teilzeitbeschäftigte (Übergaben) 3/240</p> <p>MA zu spät einbezogen 17/24</p> <p>Verbesserungsvorschläge im Sand verlaufen 17/86</p> <p>Problematik der Weitergabe von Inhalten und Ideen an neue Mitarbeiter 16/121</p> <p>Abstimmungsschwierigkeiten durch heterogenes Team 16/271</p> <p>Kommunikation mit GF schwieriger als mit direkter Leitung 17/158</p> <p>Zugang zum Qualitätsmanagement-System erst durch aktive Mitarbeit möglich gewesen 17/106</p> <p>Stimmungstief nach Weggang des charismatischen QMB = Wechsel der Kultur 16/92,121</p> <p>Keine gute Streitkultur/Kultur der Auseinandersetzung 16/223</p> <p>Einführung schleppend. Führt zu Tiefpunkten, die durch Gespräche und Aufklärung gelöst wurden 13/72-75</p> <p>Handbuch hat anfangs verunsichert und am Schluss Sicherheit gegeben 10/57</p>

Sonstige Bewertungen		
-	Keine Kommunikationsbarrieren zu erkennen 14/195 Evaluation ist ein konfliktreiches Thema 15/82 Fehlende Wertschätzung gegenüber Führung und Mitarbeitern 15/207 Mit Konflikten wurde konstruktiv umgegangen 6/99	<i>Keine</i> Kommunikationsbarrieren innerhalb der Einrichtung 11/335; 10/226; 8/224; 17/144; 13/214 Konflikte werden negiert 16/82, 92 Qualitätsmanagement wird nicht ganz ernst genommen 8/85 Einführung war mühsam, aber Instrument erwies sich als sinnvoll 4/122 Nur kleiner Teil engagierter MA 4/62; 4/74 Problem der fehlenden Motivation wurde überstanden 4/88 Notwendigkeit zum Kompromiss 11/68

a. Organisationsspezifische Aussagen

Unterschiedliche Schwerpunkte lassen sich lediglich bei der Beurteilung einzelner, konkreter Aussagen zu Konflikten innerhalb der Organisationen erkennen. Mit dem gewählten Forschungsdesign war eine umfassende Analyse der einzelnen Organisationen nicht beabsichtigt. Folgende Schwerpunkte wurden jedoch in einzelnen Einrichtungen erkennbar:

In Einrichtung D fiel auf, dass Mitarbeiter einen Zusammenhang zwischen Kündigungen von Akteuren und Leitungskonflikten sahen, die in Zusammenhang mit Einführung von Qualitätsmanagement standen, während dies für den QMB explizit nicht erkennbar war (**16/119; 15/92**).

Die im Zusammenhang des Qualitätsmanagement-Systems verwendeten Fachbegriffe wurden auf allen Ebenen insbesondere in Einrichtung A als Barriere gesehen.

Nicht umgesetzte Versprechen der Leitung, insbesondere bei der Umsetzung des Verbesserungswesens und des Mitgestaltungsrechtes wurden in Einrichtung D als Problem formuliert, welches für Widerstände der Mitarbeiter verantwortlich gemacht wurde.

b. Ebenenspezifische Aussagen

Zwischen den Hierarchieebenen gibt es kaum grundsätzliche Widersprüche und die Bandbreite der aufgezeigten Konflikte ist insgesamt sehr groß. Deutlich wurde aber, dass Konflikte sich vertikal schlechter lösen lassen als horizontal (**17/158**) und dass Mitarbeiter insbesondere Kommunikations- und Informationsdefizite als demotivierend empfanden:

E Qualitätssicherung kannte ich nicht. Ich kannte das vielleicht gerade erst mal aus der Industrie von Freunden und Bekannten. Im Kindergarten und Sozialbereich, sollen wir jetzt da auch noch anfangen, abzuzählen? Das kann es ja wohl nicht sein. Da ist dann so eine Abwehr erst mal, bei mir und bei vielen gewesen. Dieses Fremd[bestimmte ...] wollen wir nicht. Und da denke ich, wäre ein Punkt gewesen, um viel mehr Grundlagen zu schaffen. Das wäre gut gewesen. (4/90)

Der Zugang zum Qualitätsmanagement gelang insbesondere im Rahmen aktiver Mitarbeit (vgl. Tabelle 41: 17/106). Leitung und QMB hatten eher strukturelle Elemente der Steuerung im Fokus. Es entstand aber der Eindruck, dass ebenspezifische Schwerpunkte der Aussagen eher den Informationsstand der jeweiligen Ebene widerspiegeln als tatsächliche Problemschwerpunkte. So sind strategische Probleme der Kooperation in einem Verbund von Einrichtungen für Leitung und QMB sichtbarer als für die Mitarbeiter und werden somit auch eher fokussiert:

E ... Wir haben hier ein großes Problem, das ist der Verhältnis dieser Holding und einzelnen Einrichtungen, die Regional ganz unterschiedliche Anforderungen brauchen. Das ist das Verhältnis Holding und andere Einrichtungen, immer dasselbe Problem und das lässt sich nicht lösen. Es ist wichtig, dass sie einzelnen Einrichtungsleiter, kaufmännische und pädagogische, dass sie mehr Gewicht bekommen. Aber umgekehrt muss eine kleine Direktive ausgegeben werden, was ist sein Entscheidungsbefugnis und was nicht. Und ich weiß nicht, ob die Einflussreduzierung bei der Geschäftsführung, wenn es denn eine gegeben hat, worauf die zurückgeht. Er muss darauf vertrauen, dass seine Mitarbeiter gute Lösungen entwickeln.

I Sie sagten, die Bereichsfürsten hatten das gleiche Problem, die müssen auch abgeben innerhalb ihrer Einrichtung. Wie gelingt das denn?

E Ja gut, die geben ja nicht ab. Ein Kollege im xx, der ist jetzt Einrichtungsleiter und gleichzeitig Qualitätsbeauftragter der Einrichtung. Der kann natürlich im Rahmen der einrichtungsspezifischen Dokumente im Grunde über QM schreiben was er will. Wenn er eine Dokumentvorgabe hat, es muss ein Dokument erstellt sein, kann er es ausfeilen wie er will. Das ist solange legitimiert, mehr Macht würde ich sagen, durch die Doppelrolle. (18/181f)

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Bei der Frage nach Brüchen bei der Einführung des Qualitätsmanagement-Systems liegt eine Organisations- und ebenenübergreifende Übereinstimmung in den Expertenaussagen darin, dass es mit der Einführung zu einer Zunahme der Bürokratisierung und damit auch der Arbeitsbelastung gekommen ist. Dies ist u.E. insbesondere auf eine immanente Eigenschaft der Qualitätsmanagement-Systeme zurückzuführen: der Forderung nach Rückverfolgbarkeit der Prozesse, die in der Regel mit einem erhöhten Aufwand an Dokumentation einhergeht (vgl. DIN 2000b: 29³¹⁴). Die zeitraubende Dokumentationsarbeit wird in drei der vier Einrichtungen bemängelt (A, B, C) und als demotivierend empfunden. Dieser Mehraufwand scheint zwar im Rahmen der Anforderungen des Qualitätsmanagement-Systems teilweise unvermeidlich. Einer der Experten wies aber darauf hin, dass es als besonders demotivierend empfunden wurde, wenn keine Lösung für das Problem der Arbeitsbelastung gesucht wurde:

³¹⁴ In den hier beschriebenen Fällen der DIN EN ISO 9001:2000. Erhöhter Dokumentationsbedarf geht aber auch mit anderen Modellen einher, beispielsweise der aufwändigen Selbstevaluation des EFQM-Modells.

E Auf der anderen Seite auch das Problem, wenn ich auf der Mitarbeiterseite mitziehen will, brauche ich Zeit und die haben wir nicht. Zusätzliche Zeit.

I Mhm. Ja. Wurde denn damals darüber gesprochen? Also dass Sie da mehr Zeit für benötigen, dass man dann irgendwo an anderer Stelle was umschichten kann?

E Wir waren alle ziemlich frustig so untereinander. Aber eine Lösung ist nicht in dem Sinne klar angestrebt worden.

I Hat das denn jemand angesprochen damals? So gesagt, wie sollen wir das denn machen, wir haben da gar keine Zeit für?

E Das ist schon so, dass in den Teams gesagt wurde, toll, noch was oben drauf. Wir können langsam nicht mehr. Aber eine konkrete Lösungssuche war aus meiner Sicht nicht da. (4/78-80)

Andererseits wurde das Problem des Umgangs mit der geforderten Transparenz deutlich, welches die grundsätzliche Ambivalenz verdeutlicht. Es geht eben nicht nur darum, anderen Informationen zu geben, sondern immer auch um Fragen sozialer *Kontrolle*:

E Ich denke, die Mitarbeiter haben große Berührungsängste, was diesen KVP angeht. Weil jeder denkt, wenn ich da meinen Namen drunter schreibe, und das passt dem dann vielleicht nicht, dann kommt das entsprechend schlecht zurück. Das ist wirklich, ja, mehr oder weniger in der Erprobungsphase, dass die Mitarbeiter lernen, dann doch mehr Offenheit zu haben, so das mehr einzusetzen.

I Wenn Sie sagen, die Mitarbeiter haben Angst, das zu tun. Gibt es einen Grund, weshalb die Angst haben?

E Ich denke, das ist einfach nur so eine Sache, man meint ja immer, wenn man mal den Mund aufmacht, wenn man irgendwo so in der unteren Schicht mit ist, dann spiegelt sich das bei der Geschäftsführung negativ wieder. Aber das ist ja eigentlich nicht so, weil jeder sollte ja froh sein, wenn ehrlich und offen miteinander umgegangen wird. (11/237)

In drei der vier Einrichtungen wurde von Angst vor denn bevorstehenden Veränderungen berichtet. Dies kann bezogen werden auf die nach CROZIER/FRIEDBERG unvermeidbare Angst vor Verlust der eigenen Unsicherheitszone und dem Wunsch nach Stabilität. Auch wurde eine Unterkomplexität des Qualitätsmanagement-Systems in dem Sinne befürchtet, dass die erforderliche Handlungsautonomie zu sehr eingeschränkt würde:

E Ja, auch Skepsis. Angst und Schrecken und Skepsis. Wie geht das, wie soll man das machen? Weil man anfangs auch noch nicht die Vorstellung hat, wie kann man die einzelnen Aufgaben in so eine Verfahrensanweisung/ wie soll man das da reinpacken. Das war uns ziemlich befremdlich (8/32).

Die Akteure sahen die eigene Handlungsfähigkeit in Gefahr, was im Sinne CROZIER/FRIEDBERGS durchaus als funktional anzusehen ist. Die Frage ist dann ob es gelingt auftretende Widersprüche zu integrieren.

E Die Angst, die dahinter steckt, ist die Idee gewesen, jetzt müssen wir immer nach der Verfahrensanweisung xy gehen und dürfen gar nicht mehr flexibel sein. Und das beinhaltet das QM überhaupt nicht. Bis das erstmal, denke ich, bei allen gesackt ist, das hat eine Weile gedauert. (5/71).

E Sich von den alten Gepflogenheiten zu verabschieden und die neuen anzunehmen und zuzulassen. Und vor allem sich dann damit auseinander zusetzen, weil, egal, was eingeführt wird, man muss sich damit auseinandersetzen. Und gerade so QM, ja, ob es ein Formblatt ist oder es ist eine Verfahrensanweisung, muss ich irgendwo leben. Das heißt, ich muss mich damit auseinandergesetzt haben, ich muss mich damit identifizieren können, sonst kann ich es nicht umsetzen. Und da lagen die größten Probleme. Und ich denke, das ist dadurch schon gekommen, dass die Aufklärungsarbeit im Vorfeld gar nicht so intensiv gewesen ist, wenn Mitarbeiter sich da gar nicht so darauf einstellen konnten, sondern da wurde überfahren, das heißt jetzt, das ist so (11/412).

Dass diese Angst berechtigt sein kann, zeigt sich aber auch bei der Betrachtung der Expertenaussagen zu Interessenkonflikten im Zusammenhang mit der Implementation. Hier wird ein Kampf um Ressourcen in verschiedenen Facetten sichtbar. Dabei entsteht aber der Eindruck, dass eine einmal durch den Implementationsprozess ausgelöste Irritation in ihrer Entwicklung nicht auf Qualitätsmanagement Themen oder Fragen von Kosten und Nutzen begrenzt ist, sondern sich auf die „richtige Definition der Probleme“ (CROZIER/FRIEDBERG 1993: 227) beziehen. Diese Diskussionen erstrecken sich daher auch insbesondere auf Abteilungsdenken, Handlungslogiken und -spielräume sowie auf Konflikte zwischen Leitung und Mitarbeitern. (vgl. Tabelle 41). Hinweise gab es aber auch auf die Auflösung von Konflikten durch Konsens in dem Sinne, dass eine Integration erst durch Berücksichtigung der organisationalen Vielfalt möglich wurde. (Tabelle 41: 3/107). Konfliktreiche Auswirkungen der Implementation wurden über alle Hierarchieebenen hinweg von den Experten beschrieben. Als strategische Probleme wurden außerdem formuliert:

- Widerstände wurden durch zu starke Lenkung und Steuerung der Leitung ausgelöst.
- Kommunikationsbarrieren entstanden durch unklare Regelungen, Informationsdefizite und heterogene Teamstrukturen.
- Das Einbeziehen von externen Beratern erwies sich als problematisch und wurde als Behinderung des Prozesses erlebt, wenn diese keine ausreichende Felderfahrung aufweisen konnten.
- Fehlende Konsequenz bei der Umsetzung, sowie fehlende Wertschätzung und Kultur der Auseinandersetzung wurden als Konflikte erlebt.
- Widerstand gegen Teile der Implementation über Grenzen der Hierarchieebenen hinweg wird sichtbar.

Insgesamt entstand der Eindruck, dass in der hier fokussierten Implementationsphase das Qualitätsmanagement-System eine Reihe von Irritationen ausgelöst hat, jedoch noch nicht oder nicht vollständig in die Spiele der Organisation integriert wurde, was sich bei den Beteiligten einerseits in einem Kampf um die Ressourcen und andererseits in einer Unsicherheit im Umgang mit den neuen Spielregeln zeigt.

4.3.3.3 *Veränderte Machtkonstellationen*

Die Fragen 46/47 des Leitfadens fokussierten Veränderungen der Machtkonstellationen im Zuge der Implementation. Ziel war es, mit Hilfe dieser Frage Hinweise darauf zu erhalten, ob es in der Folge der Einführung zu sichtbaren Veränderungen der Spiele oder lediglich zu einem Pseudo-Wandel gekommen ist.

Die Expertenaussagen zu veränderten Machtkonstellationen in den jeweiligen Einrichtungen zeigten, dass es in erster Linie nicht um Veränderungen der Formalstruktur ging, sondern um einen anderen Umgang mit vorhandenen Strukturen. Die Expertenaussagen ließen sich daher kategorisieren in Aussagen über:

- Strukturelle Machtveränderung
- Neuen Umgang mit Machtstrukturen

Tabelle 42: Expertenäußerungen zu Veränderungen der Machtkonstellationen

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Strukturelle Machtveränderung		
Einblick in Bilanzen 2/557 ; 9/69 Neue Machtstrukturen der Auditoren 7/182,184 Machtverschiebung von MA zu Leitung 7/197 Strukturelle Macht durch KVP 5/149 Externes Audit 5/160 Keine Veränderung der Hierarchiestufen 2/381,385 Machtzuwachs des QMB 18/183 Geschäftsführer zieht sich zugunsten einer Machtverschiebung zur Lenkungskonferenz zurück 18/227,240,245 Lenkungskonferenz als Führungsgremium 18/249	Machtkonstellationen durch die Aufgaben der Auditoren verändert 15/84 Machtkonstellationen durch die Aufgaben des QMB verändert 15/144 Machtkonstellationen bezüglich der Hierarchie sind unverändert 15/180,182 Eine Hierarchieebene mehr als vorher 14/146 Keine Weisungsbefugnis durch QMB 14/110 Teamleitungen sind eingeführt worden 1/907	Hierarchiestufen unverändert 3/178 Leistungsstrukturen wurden verändert 11/207,209 Aus Beratung wurde Leitung 17/216 Kompetenzen unverändert 13/212
Umgang mit Machtstrukturen		
Macht wird bewusst zur Ermöglichung eingesetzt 5/149 ; 7/75,176 ; 18/172 Klarere Entscheidungsbefugnisse 7/169 Die Wirkung von QM ist personengebunden 7/232 Klarere Machtkonstellation 9/187 Hierarchien sind klarer gewor-	Mehr Aufforderung sich zu beteiligen 15/180 Kompetenzen/Machtkonstellationen klarer geworden 6/228 Angenehm, Verantwortung abgeben zu können 6/228 GF verzichtet auf Machtausübung bis zu einem bestimmten Grad zu Gunsten der Akzeptanz von Entscheidungen 6/269,270	Aufgaben und Verantwortung der Leitung sind klarer geworden 8/148,149 Machtverteilung von GF an Leitung findet statt 10/154 QM unterstützt Machtverteilung 8/144 Mehr Wertschätzung 13/155 Fehlendes Vertrauen in die

den / Reifungsprozess 7/169 Klarere Delegation von Macht 7/176 Emanzipation der Leitungen gegenüber GF 9/129 Macht muss verteilt und benannt werden 9/173 Zu wenig Vertrauen in die Leitung 5/59 Aufgabenprofile sind klarer geworden 2/380 Veränderte Kommunikation 2/570, Zusammenhang mit QM aber unklar 2 / 614 Verbesserung der Kommunikation mit der Leitung 18/227 Klarere Führungsstrukturen 18/223	Informelle Macht wird eingesetzt (z.B. Überredungsstrategie, um jemanden zur Fortbildung zu prügeln) 6/201 Hierarchien werden besser akzeptiert 14/150 Möglichkeit der freien Entfaltung im Rahmen der eigenen Verantwortung hat zugenommen 14/149 Viele Freiräume bedeuten viele Grundsatzdiskussionen 14/207 Führung muss aktiv wahrgenommen werden 1/784; 1/922	Führung 13/235,237 Machtbasierte Beendigung von Konflikten 13/244 Kein Einblick in Zahlen 11/194 Mit direktem Vorgesetzten ist Auseinandersetzung möglich 11/381 Weg über die Leitung effektiver 11/255 Expertenwissen des QMB wurde nicht manipulativ eingesetzt 3/97 Starke informelle Machtstruktur zwischen Leitung und MA 3/227 Bewusste Beteiligung der Basis 3/75 Leistungsstil hat sich negativ verändert 16/215, 221
---	--	---

a. Organisationsspezifische Aussagen

In zwei von vier Einrichtungen gaben Experten aller Hierarchiestufen übereinstimmend explizite Hinweise auf veränderte Machtstrukturen. In Einrichtung D wurde einerseits auf den Machtzuwachs des QMB und der Auditoren verwiesen, andererseits auf Verschiebungen der Entscheidungsbefugnisse der Geschäftsführung hin zu einem Gremium und auf die Umwandlung beratender in leitende Tätigkeiten (vgl. Tabelle 42). In Einrichtung A wurde einerseits die Einführung externer Audits als strukturelle Machtverschiebung gesehen, andererseits gab es auch hier Hinweise auf veränderte Hierarchiestufen (Teamleitungen). Aber auch in den Einrichtungen B und C wurden Verschiebungen in dem gleichen Umfang benannt, allerdings nicht in der gleichen Konsequenz über alle Hierarchiestufen hinweg. Widersprüchliche Aussagen der Beteiligten in allen Organisationen führen wir auf einen unterschiedlichen Informationsstand der Akteure zurück.

Bezogen auf den veränderten Umgang mit Machtstrukturen fällt in Einrichtung A auf, dass die Einrichtungsleitung fehlendes Vertrauen der Geschäftsführung bemängelt, was sich in unzureichenden Budgets manifestiert und auch die Gruppenleitung bestätigt, dass kein Einblick in Bilanzen gewährt wird, was als Widerspruch zu den Ansprüchen eines Qualitätsmanagement-Systems gesehen wird:

I Und für Sie als Leitung gibt es auch kein Budget, über das Sie verfügen können?

E Doch. Aber das halte ich für so gering, dass ich das kaum erwähnen möchte.

I OK.

E Ja. Das ist einfach so. Also wenn man das in Zahlen fasst, sind das 70 Euro.

I Das heißt, 70 Euro dann für eine Anschaffung?

E Nein, nein. Das sind 70 Euro als Kleingeldkasse oder Handgeld, womit ich wirtschaften muss und dass ich letztendlich ganz normal belegen muss. Und bei Bedarf, nach schon auch einigen harten Verhandlungen schon auch mehr bekommen kann. Aber 70 Euro aufs Jahr gesehen erst mal.

I In der Tat?

E Ja, das ist das, was ich auch wirklich verändern würde.

I Ja. Also mehr Selbstverantwortung im Bereich der effizienten Faktoren?

E Ja. Ich kann das auch gleich begründen, weil ... Es ist schwierig meiner Ansicht nach, für jemanden, der wirklich nur seine wirtschaftlichen Sachen im Kopf hat, zu überblicken, was ist jetzt notwendig, für die Gruppen anzuschaffen. Dass ich natürlich den einzelnen Gruppenmitarbeitern keine wahnsinnige Summe zur Verfügung stellen würde, weil das einfach Gefahr laufen würde, dass das auch für unsinniges Zeugs ausgegeben werden würde, ist klar. Aber ich würde schon versuchen, mehr Vertrauen in die Leitung, die ich ja irgendwann mal als Leitung benannt habe, da mehr Vertrauen reinzubringen.

I Mhm. Sie haben jetzt sozusagen mal angesprochen mit Spielräumen, die auch da sein sollten. Sehen Sie denn da einen Zusammenhang zu dem QM- System?

E Das sehe ich schon, ja. Zumal das QM genau das auch beinhaltet, dass mehr Verantwortung und Kompetenzen den einzelnen Mitarbeitern, egal welcher Position auch, übertragen werden soll. Und das heißt sich meiner Ansicht nach auch mit dem wie es momentan gehandhabt wird. Ganz klar. (5/50f)

In Einrichtung D wird von der Leitung zwar eine bessere Kommunikationsstruktur erkannt und auf der Ebene des QMB werden Aufforderung und Möglichkeit, sich mehr zu beteiligen, festgestellt. Auf der Mitarbeiterebene kontrastiert dies jedoch mit der Wahrnehmung eines negativ veränderten Leitungsstils. Dies wird aber überwiegend mit einer neuen Leitungskultur begründet, die auch einen personellen Wechsel zur Folge hatte:

E Und während die frühere Leitung, Bereichsleitung oder auch Heimleitung, eher partnerschaftlicheren Stil hatte, finde ich, ist jetzt der Stil, der gefahren wird, eher so gorillamännchenmäßig: Ich bin der Chef, und es wird gemacht, was ich will. Und deswegen sind auch bestimmte Leute gegangen oder gehen auch aktuell wieder, weil sie auf das Gebaren nicht so viel Lust haben. (16/217)

b. Ebenenspezifische Aussagen

Das auf allen Ebenen breite Spektrum der genannten Veränderungen lässt hier kaum ebenenspezifische Merkmale hervortreten.

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Es wurde von den Experten deutlich hervorgehoben, dass die Wirkung sich auf zwei Weisen zeigt: *Erstens* durch Verschiebungen der formalen Machtstrukturen, was sich in der Etablierung neuer Funktionen (QMB, Auditoren), neuer Hierarchieebenen (Leitung statt Beratung) oder neuer Rechte (Beschwerde- und Verbesserungswesen) zeigt. *Zweitens* in einem neuen Umgang mit Machtstrukturen, was sich darin zeigt, dass vorhandene Machtstrukturen bewusster wahrgenommen und umgesetzt

werden, dass Macht klarer delegiert wird und dass sich Kommunikationsprozesse verändert haben, aber auch in einem bewussteren Umgang mit Macht, wenn z.B. zugunsten der Akzeptanz von Entscheidungen auf die Machtausübung verzichtet wird. Die gewonnene Klarheit führt unter anderem dazu, dass eine freiere Entfaltung im eigenen Verantwortungsbereich möglich wurde.

Auch nach der Einführung des Qualitätsmanagement-Systems wird festgestellt, dass starke informelle Machtstrukturen eine Rolle spielen und informelle Macht strategisch eingesetzt wird:

E Also ich finde, eigentlich haben wir den Freiraum. Solange im Haus das geregelt ist, haben wir den Freiraum. Auch nicht nur die Leitungen. Also wir unterstützen unsere Kollegen schon. Es gibt Überredungsstrategie, wie jemand zu einer Fortbildung oder Zusatzausbildung geprüft werden kann. Mehr in die Richtung. Ich kann aber nicht beurteilen, ob es vorher anders war. Das weiß ich nicht. Ich vermute mal, dass es vorher auch schon so war, weil es ja auch viel, weil so wie ich NN einschätze, war das einfach auch seine Sache, das vorher schon anzubringen. (6/201)

Auch hier gibt es einige Hinweise auf die Personengebundenheit der Umsetzung (7/232) und die Relevanz an Beziehungen gebundener Aspekte wie Vertrauen und Wertschätzung (13/155, 13/235; 5/59). Die größere Klarheit wird überwiegend akzeptiert und im Sinne einer Entlastung durch einen Handlungskorridor positiv bewertet. Aber auch hier wird wieder deutlich, dass eine strukturelle Machtverschiebung nicht uneingeschränkt mit deren Umsetzung und Akzeptanz gleichgesetzt werden kann.

4.3.3.4 *Rat der Experten für Neueinsteiger*

Die Frage 67 des Leitfadens bezog sich unmittelbar auf die wichtigsten Erfahrungen mit dem Implementationsprozess. Um die befragten Experten zu ermutigen, die komplexen Erfahrungen mit der Einführung eines Qualitätsmanagement-System in wenigen Worten zusammenzufassen, wurde die Frage gestellt, welchen Rat sie einer Einrichtung geben würden, die gerade erst beginnt ein Qualitätsmanagement-System einzuführen. Die Frage: „Was würden Sie auf der Basis Ihrer eigenen Erfahrungen jemandem raten, der gerade erst mit der Einführung eines QM-Systems beginnt? (Was soll er machen, was nicht?)“ wurde jeweils zum Abschluss des Interviews gestellt.

Die Expertenaussagen ließen sich strukturieren in Aussagen über:

- Grundvoraussetzungen: Grundlegende Weichenstellung
- Strategie und Führung: Anforderungen an die Leitung
- Methodische Fragen: Schritte und Modalitäten

Tabelle 43: Expertenäußerungen als Rat für Neueinsteiger

Leitung	QMB	Gruppenleitung/Mitarbeiter
Grundvoraussetzungen: Grundlegende Weichenstellung		
<p>QM-System muss aus der Basis entstehen 5/308; 2/639; 9/280; 7/256, 18/282</p> <p>Sowohl top-down als auch bottom-up Prozesse erforderlich 18/282</p> <p>Mit Ist-Zustand anfangen 5/310; 7/260</p> <p>Zertifikat kann nicht alleiniges Ziel sein, QM muss nach innen funktionieren 9/285</p>	<p>Größter Fehler wäre, MA nicht zu beteiligen 15/289; 6/387</p> <p>Erst Analyse der Realität, dann Weiterentwicklung 6/397</p>	<p>MA beteiligen 11/416; 10/279; 17/330</p> <p>Kundenorientierung 10/273</p> <p>Kein fertiges Material vorlegen 11/419; 8/263; 17/332</p>
Strategie und Führung: Anforderungen an die Leitung		
<p>Leitung muss Verantwortung delegieren (bei der Implementation von QM) 9/285</p> <p>Nicht den Knüppel einsetzen um QM zu implementieren, Behutsam anfangen 2/639, 9/285</p> <p>Leitung muss QM wollen 9/285</p> <p>Klare Visionen formulieren und klare Ziele setzen 18/280</p> <p>Keine falschen Versprechungen machen 18/280</p>	<p>Wenig vorgeben und gut begründen 1/1403; 6/397</p> <p>Keine idealtypischen Strukturen von außen vorgeben, sondern QM-Maßanzüge schneiden 15/289</p> <p>Sorgfältig mit vorhandenen Dingen umgehen 15/289</p> <p>Verständliche Sprache anwenden 1/159</p>	<p>QM nicht als Kontrollinstrument einsetzen 16/313</p> <p>Aufbruchstimmung initiieren 16/311</p> <p>(Informations-) Grundlagen schaffen, um Ablehnung von QM zu vermeiden 4/90</p> <p>Geeignetes QM-System auswählen 3/285</p> <p>Prozesse transparent gestalten 11/416</p> <p>QM nur einführen bei innerer Überzeugung 3/293</p> <p>Mitarbeitermotivation verbessern 4/72</p> <p>Eigenständigkeit sicherstellen 4/342</p> <p>Sich an den Möglichkeiten der Umsetzung orientieren 10/279</p>
Methodische Fragen: Schritte und Modalitäten		
<p>Leitung muss klare Strukturen setzen 2/285</p> <p>Führungsstrukturen vorher klar haben 18/280</p> <p>Keine EDV vorher einführen 18/280</p> <p>Keinen Bereich aussparen 18/282</p> <p>Evt. nur mit Teilbereich des Unternehmens beginnen 12/255</p> <p>An einem funktionierenden System einer anderen Organisation orientieren 12/255</p> <p>Nur beschreiben, was man wirklich umsetzen kann 12/255</p>	<p>Überflüssige Dokumentation vermeiden 14/221</p> <p>Verantwortlichkeiten und Kompetenzen klar definieren 14/221</p> <p>Kommunikationsstrukturen durch geeignete Instrumente installieren 14/221</p>	<p>Arbeitsaufwand kalkulieren, Zeiträume schaffen, Überlastung vermeiden 4/92, 4/334, 8/262</p> <p>Einzelnen MA im Vorfeld aufklären über QM 11/416</p> <p>Kompetenten Partner suchen 13/261</p>

a. Organisationsspezifische Aussagen

Insgesamt sind die Ratschläge für Neueinsteiger sehr breit gestreut. Für eine organisationsbezogene Auswertung bleiben wenige Anhaltspunkte. Es fällt jedoch auf, dass die Schwerpunkte der Ratschläge unterschiedlich ausfallen. Während in Einrichtung A Aussagen zu Strategie und Führung dominieren, nehmen in Einrichtung B Ratschläge zu Grundvoraussetzungen den breitesten Raum ein. In Einrichtung C beziehen sich die Ratschläge ausschließlich auf methodische Fragen und in Einrichtung D verteilen sich die Aussagen vorwiegend auf Grundvoraussetzungen sowie Strategie und Führung. Aufgrund der insgesamt geringen Fallzahlen lassen sich hier nur eingeschränkt Schlüsse ziehen. Da in Einrichtung B bereits vor der Einführung des Qualitätsmanagement-Systems mit hohem Engagement der Geschäftsführung eine Auseinandersetzung mit Fragen des organisationalen Lernens und der Organisationsentwicklung stattgefunden hat, ist zu vermuten, dass die Akteure für grundlegende Fragen der Implementation sensibilisiert sind. In den Einrichtungen A und D haben Auseinandersetzungen mit der Leitungsstruktur zu entsprechenden Veränderungen geführt, was dieses Thema vermutlich bei den Akteuren präsent macht. In Einrichtung C wurden lediglich drei Interviews durchgeführt, so dass schon aufgrund der geringeren Zahl der befragten Experten die Bandbreite der Aussagen geringer ausfällt.

b. Ebenenspezifische Aussagen

Am augenscheinlichsten ist die große Übereinstimmung aller Akteure in Bezug auf die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung. Auf allen Ebenen war es jeweils einer der ersten Ratschläge, die Mitarbeiter als Basis der Organisation einzubeziehen. Auch die übrigen Ratschläge verteilen sich über alle Hierarchieebenen. Kundenorientierung als grundlegendes Element der ISO 9001 wurde lediglich einmal genannt und zwar auf der Mitarbeiterebene. Ebenfalls überwiegend von Mitarbeitern geäußert wurden Forderungen nach grundlegenden Haltungen der Leitung wie: überzeugt sein vom Qualitätsmanagement-System, Aufbruchstimmung verbreiten oder zu motivieren. Leitungskräfte differenzierten die Grundforderung nach Mitarbeiterbeteiligung z.B. durch Forderungen nach der Beteiligung aller Bereiche des Unternehmens und der Orientierung an praktisch umsetzbaren Elementen.

c. Organisations- und ebenenübergreifende Aussagen

Wie oben erwähnt, haben sich fast alle befragten Experten für eine Mitarbeiterbeteiligung auf breiter Basis als ausschlaggebendem Element ausgesprochen. Aus der Sicht der *Leitung* stellt sich z.B. das Problem der *Motivation*:

E Also für mich steht und fällt ein QM im Prinzip im Ansatz damit, ob ich mich entscheide, QM aus der Basis heraus wachsen zu lassen, oder ob ich sage, ich habe meine Leitung, QMB, mit denen mache ich mal. Also wenn der Weg gewählt ist, dann ist es für mich zum Scheitern verurteilt. Ich kann keinen Mitarbeiter dahingehend motivieren, weil sie überhaupt keine Einsicht haben, in das, was da eigentlich entwickelt wird. Das wäre für mich der allerwichtigste Punkt. Dass QM wirklich aus der Basis heraus wächst. (5/308)

Aus der Sicht des Qualitätsmanagement-Beauftragten lässt sich diese Perspektive um die Sicht der Mitarbeiter als Experten ergänzen:

E Wenn der gerade anfängt, ein QM- System aufzubauen? Was er tun soll, ist: sehr gut und sorgfältig mit den Dingen umgehen, die es schon gibt. Erst mal all das aufschreiben und sichern, was schon da ist. Was er lassen sollte, ist, von außen zu kommen und zu sagen, ich weiß, wie man das am besten macht und die Strukturen setzten, weil ich glaube, dass QM-Systeme Maßanzüge sind, die maßgeschneidert sein müssen. Und dass die Leute, die den Anzug tragen, am besten wissen, was für sie gut ist. Ich glaube, der größte Fehler wäre, die Mitarbeiter nicht zu beteiligen. (15/289)

Aus der Sicht der *Mitarbeiter* stellt sich zusätzlich das Problem der *Transparenz* und der *Information*:

E Also, was ich wirklich sagen würde, wäre wirklich die Aufklärungsarbeit des einzelnen Mitarbeiters im Vorfeld. Mitarbeiter in diese ganze Arbeit auch zu involvieren und immer die Transparenz dazu zu suchen. Weil es gibt nichts schlimmeres, als wenn an irgend einem grünen Tisch irgend etwas erstellt wird, die Transparenz zu der Basis, die es umsetzen muss, mit arbeiten muss, nicht da ist. Und die dann nur so ein fertiges Blättchen hinkriegen und dann sagen, setzt mal um. (11/416)

Für alle Beteiligten scheint sich damit das Problem der Integration des Qualitätsmanagement-Systems in die Spiele der Organisation als vordringliches und unvermeidliches Problem zu stellen. Dazu gehört es auch, dass klare Ziele und Visionen formuliert werden und die Authentizität des Handelns sichtbar wird.

Eine weitere Anforderung besteht darin, die Akteure nicht zu überfordern. Der zu erwartende Mehraufwand muss einkalkuliert und Zeiträume geschaffen werden. Voraussetzung ist dann die Auswahl eines geeigneten Modells, welches für die Organisation als „Maßanzug“ geschneidert werden muss.

Ausgangspunkt muss der tatsächliche Ist-Zustand der Organisation und der Akteure sein. Dies bedeutet auf idealtypische Strukturen zu verzichten und eine Entwertung des Vorhandenen zu vermeiden.

Während der Umsetzung legen die befragten Experten Wert auf Transparenz der Implementationsprozesse und eine Übersetzen der Qualitätsmanagement-Sprache in die Sprache der Akteure. Dabei gilt es überflüssige Dokumentation vermeiden, die sich als einer der problematischsten Punkte bei der Implementation erwiesen hat.

Kundenorientierung scheint in der expliziten Einbindung in das Qualitätsmanagement-System eine besonders problematische Herausforderung zu sein. Wie weiter oben beschrieben, beschränkt sich die Kundenbefragung häufig auf die Verwendung betreuungsbezogener Instrumente. Vielleicht wird sie deshalb lediglich von einem Experten explizit als Rat für Neueinsteiger erwähnt:

E Ich habe da als Beispiel ein Altenheim vor Augen, wo ich dann rein komme und denke: Das könnte ich mir niemals so vorstellen, unsere Bewohner haben es im Vergleich zu machen Menschen, die in Altenheimen leben, unwahrscheinlich gut. Das ist allein schon / das hängt auch mit der Größe zusammen, aber es hat auch diesen familiären Charakter, und wo ich dann, wenn ich das dann so vergleiche, einfach sage: Hier wird noch genau geguckt, hier habe ich nicht den Eindruck, der Klient ist da, und da tut sich nicht viel. Ich kriege in anderen Einrichtungen zum Teil mit: Da liegt einer, und da wird nicht mehr so viel getan, so nach dem Motto: Können wir nicht mehr viel verdienen. Und hier wird einfach geguckt, was können wir noch an Hilfen anbieten. Und es wird auch keiner so schnell abgeschoben, sondern was können wir tun, damit der Mensch noch bleiben kann. Was können wir da anbieten?

I D.h. diese Kundenorientierung?

E Ja, das wird hier wirklich / das habe ich noch nicht so erlebt wie hier. (10/273)

Insgesamt wird bei den Ratschlägen eine Dominanz der sozialen Anforderungen an die Akteure gegenüber den fachlichen Anforderungen deutlich. Dies werten wir als Indikator dafür, dass Qualitätsmanagement immer auch ein Eingriff in ein konkretes Handlungssystem ist. Die Erwartungen der Akteure beziehen sich daher konsequenterweise nicht nur auf reibungslose Technik, sondern auf Transparenz und Integration der sozialen Prozesse.

4.3.4 Diskussion der Expertenaussagen anhand der Hypothesen

Im folgenden Kapitel diskutieren wir die Hypothesen aus Kapitel 4.1 im Kontext der Untersuchungsergebnisse.

In der *ersten* Hypothese gehen wir davon aus, dass ein erfolgreiches Qualitätsmanagement dazu beitragen muss, dass es gelingt, die divergierenden Interessen der beteiligten Akteure zu erkennen und zu integrieren.

Damit die divergierenden Interessen der beteiligten Akteure in tragfähige Kompromisse transformiert werden können, müssen die Interessen der Akteure bekannt sein. Während der Staat sowie die beteiligten Kostenträger als Akteure ihre Interessen relativ deutlich über Gesetze und Vorschriften kommunizieren, weisen die Untersuchungsergebnisse darauf hin, dass die Interessen der User und Mitarbeiter als Subgruppe der Provider nur unzureichend bekannt waren. Speziell die Bedürfnisse der User (Nutzer) wurden eher arbitriert als evaluiert.

In der *zweiten* Hypothese gehen wir davon aus, dass ein gelingendes Qualitätsmanagement-System in der Lage sein muss, einen konstruktiven Dialog zwischen Fachlichkeit sowie ökonomischen Handeln zu initiieren.

Gute Fachlichkeit charakterisiert sich u.a. durch eine effektive Gestaltung von Prozessabläufen und die verbindliche Regelung von Zuständigkeiten. Die Untersuchung hat hierzu ergeben, dass der größte Effekt der Implementation eines Qualitätsmanagement-

Systems von dem überwiegenden Teil der evaluierten Akteure als eine Verbesserung der Prozessabläufe beschrieben wird. In welchem Rahmen sich der Umgang mit finanziellen Ressourcen verbessert hat, ist von den Leitungskräften und den Mitarbeitenden sehr unterschiedlich bewertet worden. Es gibt keine signifikanten Ergebnisse, die auf eine nachhaltige Verbesserung im Bereich der Effizienz hinweisen. Ebenso gibt es keine signifikanten Ergebnisse, die eine Verbesserung des Dialogs zwischen Fachlichkeit und ökonomischen Handeln erkennen lassen.

In der *dritten* Hypothese gehen wir davon aus, dass der Erfolg eines Qualitätsmanagement-Systems daran gemessen werden muss, in welchem Maß sich die Lebensqualität der Nutzer unter Berücksichtigung sozialetischer Aspekte nachhaltig verbessert.

Um die Lebensqualität von z.B. Menschen mit geistiger Behinderung verbessern zu können, ist es erforderlich den Begriff ‚Lebensqualität‘ zu operationalisieren. Dies gestaltet sich sehr problematisch, da die betroffenen Angehörigen und Provider u.U. Lebensqualität anders definieren als die Menschen mit einer geistigen Behinderung. Während stereotypes Verhalten z.B. für einen Menschen mit Autismus durchaus angenehme Effekte hat und subjektiv als Verbesserung der Lebensqualität erlebt wird, kann dies von Angehörigen und Providern anders interpretiert werden. Es stellt sich die Frage, ob eine Assimilation an gesamtgesellschaftliche und als normal interpretierte Verhaltensmuster tatsächlich die Lebensqualität von Menschen, die anders sind, verbessert. Hat die Majorität der ‚Normalen‘ das Recht, die Minorität der ‚Anderen‘ mit ihren Wert- und Verhaltensmaßstäben zu überziehen? Um diesen Konflikt lösen zu können, ist eine nachhaltige Auseinandersetzung mit dem komplexen Begriff der Lebensqualität im Kontext gesamtgesellschaftlicher Betrachtung sowie individueller Interpretation der Menschen mit geistiger Behinderung notwendig. Wir haben im Rahmen unserer Untersuchung keine signifikanten Ergebnisse ermittelt, die auf eine aktive Auseinandersetzung mit dieser Thematik hinweisen. Was unter guter oder verbesserter Lebensqualität zu verstehen ist, wird von den Providern, ohne einen individuellen Bezug zu den betroffenen Menschen mit Behinderung herzustellen, im Kontext der Vorgaben der Kostenträger und eigener Vorstellungen definiert

In der *vierten* Hypothese gehen wir davon aus, dass ein erfolgreiches Qualitätsmanagement-System sich dadurch kennzeichnet, dass bei der Implementation die Nutzer (Menschen mit Behinderung) nachhaltig beteiligt werden.

Die Beteiligung von Nutzern wird von Fachverbänden, Kostenträgern sowie von den Betroffenen selbst und ihren Angehörigen als wesentliches Element einer sinnvollen Qualitätsarbeit gefordert. Es ist umso erstaunlicher, dass eine Beteiligung der Nutzer, z.B. durch eine schriftliche oder mündliche Befragung, in keiner der befragten Organisationen stattgefunden hat. Die Nutzer wurden allenfalls über konventionelle Instrumente, wie z.B. das Hilfeplanverfahren, beteiligt. Obwohl die Kundenorientierung ein wesentliches Element der DIN EN ISO 9000:2000 darstellt und alle Organisationen einer

Zertifizierung unterzogen worden sind, hat nur eine unzureichende Kundenorientierung stattgefunden.

In der *fünften* Hypothese gehen wir davon aus, dass die erfolgreiche Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems eine nachhaltige Berücksichtigung des Potenzials sowie der Bedarfe und Bedürfnisse der Mitarbeiter erfordert.

Im Unterschied zu TAYLOR, der Mitarbeiter zum „homo oeconomicus“ (SIMON 1996: 97) degradierte, stellen Mitarbeitende unserer Ansicht nach die wichtigste Ressource einer Dienstleistungsorganisation dar. Ihre Motivation und Arbeitsleistung hängt in hohem Maße von einer Berücksichtigung und Befriedigung ihrer Interessen und Bedürfnisse ab. Obwohl sämtliche Qualitätsmanagement-Systeme, eingeschlossen der DIN EN ISO 9000:2000, eine deutliche Beteiligung der Mitarbeiter postulieren, haben die befragten Mitarbeiter nahezu übereinstimmend eine unzureichende Beteiligung beschrieben.

In der *sechsten* Hypothese gehen wir davon aus, dass ein erfolgreiches Qualitätsmanagement-System aktiv Prozesse des ständigen Lernens und der kontinuierlichen Verbesserung berücksichtigen muss.

Im Rahmen unserer Untersuchung haben sich die befragten Akteure zu Aspekten des ständigen Lernens und der kontinuierlichen Verbesserung verhalten geäußert. Im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Audits sind die Prozessbeschreibungen zwar überarbeitet worden, eine regelmäßige Befragung von Mitarbeitenden und Kunden zur Verbesserung der Qualität wurde hingegen in keiner der untersuchten Organisationen durchgeführt.

In der *siebten* Hypothese gehen wir davon aus, dass die Erfolgsaussichten bei der Implementation nicht lediglich an den immanenten Eigenschaften des Qualitätsmanagement-Systems gemessen werden können, sondern als Eingriffe in ein soziales Handlungssystem vor allem von den kollektiven Fähigkeiten der Akteure abhängen.

Zur umfassenden Überprüfung dieser Hypothese müsste neben der DIN EN ISO 9001 mindestens ein weiteres Qualitätsmanagement-System in die Untersuchung einbezogen werden. Jedoch lässt sich auch anhand der vorliegenden Expertenaussagen feststellen, dass die Einführung des gleichen Systems einschließlich der Zertifizierung durch eine externe Stelle in unterschiedlichen Organisationen zu unterschiedlichen Ergebnissen und Gewichtungen führt. Die Aussagen der Akteure machen deutlich, dass die Form der Konfliktbewältigung und die Authentizität der Leitung im Umgang mit den Mitarbeitern eine entscheidende Rolle spielt. In Einrichtung B, in der vor der Einführung eine differenzierte Auseinandersetzung mit Fragen des organisationalen Lernens stattfand und in der die Leitung als besonders wertschätzend erlebt wurde, wurde auch über alle Hierarchieebenen hinweg die Atmosphäre als offen und kritisch beurteilt. Das einheitliche Verständnis des Qualitätsmanagement-Systems und seiner Ziele deutet hier auf ei-

nen diskursiven, von Sanktionen freien, kollektiven Lernprozess hin. In den Einrichtung A und D wurde dagegen ein deutliches Misstrauen der Mitarbeiter gegenüber der Leitung deutlich, welches sich auf die Implementation des Qualitätsmanagement-System übertrug und trotz formaler Einbeziehung der Mitarbeiter in Qualitätszirkeln zu dem Gefühl beitrug eher gebremst zu werden und den kollektiven Lernprozess eher behinderte.

In diesem Sinne prägt die organisationale Vielfalt die Entwicklungschancen des Qualitätsmanagement-Systems. In allen Organisationen wurden durch das Qualitätsmanagement Irritation ausgelöst, in deren Folge es zu Auseinandersetzungen mit Themen kam, die sich nicht nur unmittelbar auf das Qualitätsmanagement bezogen und die deutlich an Erfahrung mit Akteuren gebunden waren.

In der *achten* Hypothese gehen wir davon aus, dass erst dann von einer Wirksamkeit des Systems gesprochen werden kann, wenn das Qualitätsmanagement-System sich auf die vorhandenen Spiele auswirkt und in neuen Spielen wiederzufinden ist.

In allen befragten Organisationen kam es zu Verschiebungen der Machtkonstellationen. Während diese auf der Ebene der Formalstrukturen meist nur schwach ausgeprägt waren, beschrieben alle Akteure einen veränderten Umgang mit Macht. Vor allem wurde deutlich, dass die Akteure auf allen Ebenen transparentere Strukturen als Sicherheit im Sinne von Handlungskorridoren erlebten. Wichtiger als ein Zuwachs formaler Macht war den Akteuren die eigene Handlungsfähigkeit. Diese wurde auf der Ebene der Mitarbeiter vor allem in der Möglichkeit einer offenen Auseinandersetzung insbesondere auch mit Vorgesetzten gesehen. In dem beschriebenen Sinne kann die Einführung des Qualitätsmanagement-Systems in keiner der Einrichtungen als unwirksam betrachtet werden, wenn auch ein Teil der eingetretenen Folgen nicht intendiert war. Gleichzeitig wurde deutlich, dass von den Akteuren die formale Partizipation nicht mit einer tatsächlichen Einbeziehung gleichgesetzt wurde.

In Hypothese *neun* gehen wir davon aus, dass Machtkonstellationen sich auf instrumentelle, zielgebundene Relationen beziehen und die Neudefinition von Zielen damit auch vorhandene Machtkonstellationen in Frage stellt.

Das große Spektrum der Konflikte, die im Zuge der Implementation ausgelöst wurden betrifft zu einem großen Teil Fragen der Gestaltung von Relationen und der Integration von Akteursinteressen. Die direkt auf Inhalte der Implementation bezogenen Fragen machen nur einen Teil der beobachteten Brüche und Krisen aus, Konflikt bezieht sich häufig auf die richtige Definition des Problems. Dabei zeigt sich die tief greifende Intervention in das soziale Handlungssystem. Bereits in der Einführungsphase geht es bei Konflikten mehr um die Integration unterschiedlicher Rationalitäten und Handlungslogiken als um die technische Umsetzung eines Modells. Im Sinne unserer Hypothesen spricht dies aber *für* die Wirkung des Systems und *gegen* einen Pseudo-Wandel in der Implementationsphase. Hieraus kann jedoch noch keine Aussage über einen dauerhaften

Prozess abgeleitet werden da noch nicht absehbar ist, welche der angestoßenen Prozesse des Wandels sich stabilisieren. Insbesondere in Einrichtung D wird deutlich, dass die Leitung auf die anfängliche Aufbruchstimmung und Ermunterung zur Partizipation mit der Einführung rigiderer Strukturen reagierte. Mitarbeiter erhielten zwar die formale Möglichkeit der Partizipation, Sanktionen der Leitung aber signalisierten gleichzeitig, dass diese Partizipation nicht mit Gewinnchancen versehen ist.

Mit Hypothese *zehn* ergänzen wir die Annahme, dass die Initiierung eines kollektiven Lernprozesses die institutionalisierte Ausfechtung von Interessenkonflikten voraussetzt, und dass diese Konflikte damit nicht dysfunktional sind.

Auch hier war die Gefahr eines Pseudo-Wandels angesprochen, wenn es nämlich nicht gelingt, die unvermeidlich widersprüchlichen und komplexen Strategien und Rationalitäten der Akteure zu integrieren. Diese Annahme wurde dort belegt, wo vor allem Mitarbeiter darauf hinwiesen, dass sie erst mit der praktischen Einbeziehung in die Prozesse der Evaluation ‚ins Boot‘ geholt wurden. Ohne diese echte Beteiligung standen sie dem System eher distanziert gegenüber und nahmen schnell wahr, wenn z.B. in Audits kein Raum für kritische Rückmeldungen eingeräumt wurde. Auch auf Leitungsebene wurde hervorgehoben, dass Meinungsführer für eine funktionierende Implementation erforderlich sind und dass die Akzeptanz des Qualitätsmanagement auch mit der Berücksichtigung ihrer Interessen nach (Budget-) Verantwortung zusammenhängt. In Einrichtung B zeigte sich, dass das Zulassen einer kritischen und offenen Atmosphäre mit einer hohen Akzeptanz des Systems als kollektivem Prozess gewürdigt wird.

In These *elf* gehen wir davon aus, dass die Umsetzung von Qualitätsmanagement ein heterogenes Bild zur Folge haben wird und keine langfristige Perspektive entsteht. Lokale Widerstände können „erfolgreiches Scheitern“ zur Folge haben.

In keiner Einrichtung wurde von den Akteuren ein einheitliches Bild des eingeführten Qualitätsmanagement-Systems gezeichnet. Abweichungen gab es bei der Beschreibung der Einführungsschritte, bei der Zuordnung der Bedeutung einzelner Elemente bis hin zu gegensätzlichen Einschätzungen der eingetretenen Wirkung. In Einrichtung A beispielsweise ging die Leitung davon aus, dass die Mitarbeiter jetzt wirtschaftlicher denken, während auf der Mitarbeiterebene eher die Verhinderung wirtschaftlichen Handelns gesehen wurde. In dieser Einrichtung war von den Mitarbeitern ein bürokratisches und unwirtschaftliches Verfahren aufgedeckt worden, welches sich aber offensichtlich nicht kommunizieren ließ. In Einrichtung B zeigte sich dagegen, dass bei einer offenen Kommunikationsstruktur die Auseinandersetzung über Fragen des Budgets zu einer konstruktiven Haltung gegenüber den Kosten auf allen Ebenen geführt hat. Ohne eine verbindliche Verknüpfung der Wahrnehmungen auf den verschiedenen Ebenen kann sich aus solchen Konflikten kein „erfolgreiches Scheitern“, dass zu Korrekturen führt, entwickeln.

In keiner Einrichtung gab es eindeutige Pläne zur dauerhaften Verankerung des Qualitätsmanagement-Systems. Es entstand der Eindruck, dass die Planung in erster Linie von der Kostenentwicklung abhängt. Ob Qualitätsmanagement auf lange Sicht als Perspektive gesehen wird, konnte mit der Untersuchung nicht geklärt werden.

In der *zwölften* Hypothese gehen wir davon aus, dass mit der Einführung von Qualitätsmanagement nicht ein altes gegen ein neues System ausgetauscht wird. Vielmehr geht es um die Erweiterung der gemeinsamen Fähigkeiten der Akteure in einem offenen, kollektiven Lernprozess.

Ein bewusst gelenkter kollektiver Lernprozess war mit dem als Momentaufnahme angelegten Forschungsdesign nicht nachzuweisen. Lediglich in Einrichtung D wurde die Bewältigung konkreter Probleme als Motiv für die Einführung des Qualitätsmanagement-Systems benannt, die bewusst über dieses Instrument als Lernprozess gesteuert werden sollten. Auch in den übrigen Einrichtungen wurde die Einführung von den Akteuren überwiegend als Veränderung von Kommunikationsstrukturen und von Relationen gesehen. In keinem Fall wurde uns der Vorgang als reiner technischer Prozess beschrieben.

In der *dreizehnten* Hypothese gehen wir von einem idealtypischen Verlauf der Implementation aus mit den Phasen: Beschreibung von Handlungskorridoren, Steigerung von Reflexivität, aktive Innovationsspiele und Lernprozesse.

Diesen idealtypischen Verlauf haben wir in keiner der Einrichtungen vorgefunden. Die beschriebenen Stufen werden vielmehr als untrennbare Elemente desselben Prozesses erkennbar. So wurde deutlich, dass es in keiner Einrichtung möglich war, Prozesse zu beschreiben ohne sie gleichzeitig zu hinterfragen und in Zusammenhang mit den bestehenden Machtstrukturen zu bringen, was wiederum eine Auseinandersetzung über unterschiedliche Interessen zur Folge hatte. Es stellt sich in der Praxis der Implementation weniger die Frage nach idealtypischen Verläufen als die Frage des Umgangs mit der unvermeidlich entfachten Dynamik sozialer Prozesse.

In der *vierzehnten* Hypothese gehen wir davon aus, dass Qualitätsmanagement dann zu scheitern droht, wenn es beginnt, sein Potential als soziales Lernfeld zu entfalten.

Gerade weil die Wirkung von Qualitätsmanagement einerseits immer mit der Irritation von Machtstrukturen einhergeht und andererseits immer ein sequenzieller Prozess ist, kommt es zu kritischen Brüchen bei der Implementation. In Einrichtung D wurde deutlich, dass die Leitung zunächst die Implementation mit Beteiligung der Mitarbeiter plante und umsetzte. Dies führte dazu, dass Mitarbeiter sich ermutigt fühlten, ‚ins Boot‘ zu steigen und sich kritisch mit Prozessen und Strukturen auseinander zusetzten. In der Folge entstand aber bei Mitarbeitern der Eindruck, dass die Leitung mit einem rigideren Führungsstil und mit der Vernachlässigung der Mitarbeitervorschläge an dieser Stelle zurückruderte. Mitarbeiter erlebten nach anfänglicher Aufbruchstimmung eine negative

Veränderung des Leitungsstils, in der die ursprünglich geschätzte Meinung erfahrener Mitarbeiter von der Leitung nun als Bedrohung erlebt wurde. In Einrichtung A berichtete die Wohnstättenleitung, dass einerseits Macht bewusst im Sinne von Ermöglichung eingesetzt wird, andererseits selbst der Leitung einer Wohnstätte die Budgetverantwortung verweigert wird.

4.4 Resümee: Von der Schwierigkeit der Nutzerbeteiligung und der Unmöglichkeit, keine Mikropolitik zu betreiben

Demgegenüber muß mit allem Nachdruck unterstrichen werden, daß es menschliche Beziehungen ohne Macht ebensowenig gibt wie menschliche Beziehungen ohne Affektivität. Macht ist ein alltäglicher Mechanismus unserer sozialen Existenz.
(FRIEDBERG 1992: 41)

In dieser Untersuchung konnte gezeigt werden, dass die Implementation eines Qualitätsmanagement-Systems sozialpolitisch nur im Rahmen des komplexen Zusammenspiels von Akteursgruppen und – auf der Ebene der Organisation – nur als Eingriff in ein soziales Handlungssystem zu begreifen ist.

1. Es kann keine naturgegebene Definition dessen geben, was die Qualität sozialrehabilitativer Arbeit ist. Es gibt aber eine aussagekräftige, internationale Diskussion zu diesem Thema, die die Nutzer (User) klar in den Mittelpunkt stellt. An dieser Stelle treffen sich widerspruchsfrei der formulierte Qualitätsstandard der Nutzerzentrierung einerseits und das explizite Anliegen der Kundenorientierung aller Qualitätsmanagement-Systeme andererseits. Dies müsste in der Praxis sozialrehabilitativer Organisationen *erstens* darin sichtbar sein, dass es eine enge Kooperation zwischen – insbesondere organisierten – Nutzern und den Anbietern sozialer Dienstleistungen gibt, bei der den Nutzern die wichtige Rolle korrigierender Interventionen zukäme. *Zweitens* wäre es Aufgabe der Organisation, in Form advokatorischer Mediation (PANKOKE) die Interessen der Nutzer dort zu vertreten, wo dies den Nutzern selbst nicht möglich ist. Dies verlangt eine hohe Reflexivität der inter- und intraorganisationalen Kommunikation. Diese Anforderungen stehen in Kontrast zu den Expertenaussagen, die eine umfassende Einbeziehung der Nutzer immer noch eher als Ausnahmen sehen. Deutlich wurde aber auch, dass sich Politik und Kostenträger ihrer Verantwortung der Steuerung und Kontrolle der Qualitätsdiskussion und der Standards ungenügend stellen. Die Organisationen sind sich hier zu einem großen Teil selbst überlassen.
2. Qualitätsmanagement hat sich als wirksames Instrument gezeigt, dem funktionalen Dilettantismus (SEIBEL) in Organisationen des Dritten Sektors entgegenzuwirken. In den untersuchten Organisationen war eine klare Tendenz zur Professionalisierung des Handelns sichtbar, die sich in der Art der Einführung des Qualitätsmanagement-Systems und in der Weiterentwicklung formaler Strukturen zeigte. Die erste Seite der Medaille gesteigerter Transparenz zeigt sich in Form von Sicherheit vermittelnden Routinespielen und Handlungskorridoren.
3. Die Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen hat das Potential eines tiefen Eingriffs in soziale Handlungssysteme, die über die Wirkung eines einfachen Instruments weit hinausgehen. Dieses Potenzial ergibt sich aus dem Anspruch einer ständigen Weiterentwicklung, vor allem aber aus dem Setting von Qualitätszirkeln

und Arbeitskreisen, die als Formen von Arenen und Allianzen geeignet sind, die Interessen und Realitäten innerhalb der Organisation zu integrieren und das Tempo der Implementation an die kulturellen Fähigkeiten (CROZIER/FRIEDBERG) anzupassen. Dieses Potenzial wird weit weniger genutzt als die Möglichkeit der Weiterentwicklung zweckrationalen Handelns.

4. Dennoch hat das eingeführte Qualitätsmanagement in allen Organisationen Irritationen ausgelöst, die zu Innovationen führten, auch wenn diese nicht intendiert waren. Diese Innovationen fielen nicht immer positiv im Sinne der Qualitätsstandards aus. Sie bestanden teilweise darin, dass Mitarbeitern durch den Implementationsprozess deutlich wurde, dass ihr Wissen und ihre Handlungskompetenz eher als Bedrohung erlebt werden. Damit ist die zweite Seite der Medaille gesteigener Transparenz beschrieben.
5. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass der gelungene Implementationsprozess des Qualitätsmanagements gerade dann fast unweigerlich in eine Krise gerät, wenn er beginnt, sein Potential als soziales Lernfeld zu entfalten. Dann nämlich steht die Organisationsleitung vor dem Problem, dass sie mit dem in den Qualitätszirkeln erstarkten Selbstbewusstsein der Mitarbeiter und Nutzer konfrontiert wird. Sie kann dann kaum noch umhin, sich auf die selbst initiierten neuen Spiele einzulassen. Dies kann mit der Versuchung einhergehen, die alten Machtstrukturen wieder herzustellen.

Für die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems bedeutet dies, dass den Modalitäten der Einführung mindestens ebensoviel Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen wie dem Qualitätsmanagement-System selbst. Voraussetzung ist dabei, dass die Einführung als Beginn eines offenen Lernprozesses gesehen wird, bei dem – außer der Kompatibilität mit den Normanforderungen – das Ergebnis nicht bereits am Anfang feststehen kann. Dabei dürfen die Ziele nicht nur in der Organisation gesucht werden, sondern müssen sich an den Standards orientieren, die inzwischen auf internationaler Ebene diskutiert werden und sich an der Lebensqualität der Nutzer orientieren.

Für die organisationssoziologische Forschung hat sich der Bedarf an Untersuchungen, die den Implementationsprozess auf der Akteurebene deutlich ins Visier nehmen, bestätigt. Es konnte gezeigt werden, dass die Probleme insbesondere an der Schwelle zur konsequenten Umsetzung neuer Spiele zu lokalisieren sind. Aspekte, die mit der vorliegenden Untersuchung noch nicht befriedigend beantwortet werden konnten, betreffen insbesondere die Frage nach Wegen aus dem beschriebenen Dilemma. Für diesen Weg erscheint die hier angewandte Perspektive mikropolitische Betrachtung viel versprechend. Sie bedarf vor allem der Ergänzung sowohl um kontrastierende Untersuchungen über die Steuerung vergleichbarer Prozesse im Bereich von marktorientierten Profitunternehmen als auch um Längsschnittuntersuchungen von Implementationsprozessen, die Phänomene des Wandels deutlicher fokussieren als die hier angestrebte Momentaufnahme.

Literatur

- ABELS, HEINZ 2001. *Einführung in die Soziologie*. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- AHLEMEYER, HEINRICH W. / KÖNIGSWIESER, ROSWITA (Hg.) 1998. *Komplexität managen: Strategien, Konzepte und Fallbeispiele*. Wiesbaden: Gabler.
- ALEMANN, ULRICH V. 1996. Was sind Verbände? *Informationen zur politischen Bildung* 253 23/1996. Online am 26.02.04 unter http://www.bpb.de/publikationen/XUZ8YK,2,0,Was_sind_Verb%E4nde.html#art2.
- ALTRICHTER, HERBERT / POSCH, PETER (Hg.) 1996. *Mikropolitik in der Schulentwicklung: Förderliche und hemmende Bedingungen für Innovationen in der Schule*. Innsbruck: Studien-Verlag.
- ARNOLD, ULLI / MAELICKE, BERND (Hg.) 1998. *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- AUER, MANFRED 1994. *Personalentwicklung und betriebliche Mitbestimmung: Eine mikropolitische Analyse*. Wiesbaden: Gabler.
- BADER, CORNELIA 1999. *Sozialmanagement: Anspruch eines Konzepts und seine Wirklichkeit in Non-Profit-Organisationen*. Freiburg: Lambertus.
- BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT. *Internationale Entwicklungen im Dritten Sektor*. Online am 11.07.99 unter http://www.bfs-ag.de/bfsag/publikationen/fach_dritter_s.htm.
- BAURMANN, MICHAEL 1998. Solidarität als soziale Norm und als Norm der Verfassung. In: Kurt Bayertz (Hg.). *Solidarität: Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 345-388.
- BARNARD, CHESTER I. 1970. *Die Führung großer Organisationen*. Essen: Girardet.
- BAYERTZ, KURT (Hg.) 1998. *Solidarität: Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- [BEB/PIC] BUNDESVERBAND EVANGELISCHE BEHINDERTENHILFE E.V. / FACHVERBAND PSYCHIATRIE IN DER CARITAS (Hg.) 2002. *Pro Psychiatrie-Qualität, PPQ: Handbuch zur Qualitätsentwicklung in der Sozialpsychiatrie*. 1. überarb. und erw. Neuaufl. Reutlingen: Diakonie-Verlag.
- BECK, MARTIN (Hg.) 1997. *Handbuch Sozialmanagement: Soziale Unternehmen erfolgreich führen*. Düsseldorf: Raabe.
- BERESFORD, PETER 2003. Die Nutzerinnen und Nutzer von Diensten einbinden: Der beste Weg zur Verbesserung der Qualität von Dienstleistungen. *Newsletter 1/2003* (Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa). Online am 06.03.2004 unter http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage24302/Newsletter_D_1/2003.pdf, 2-4.

- BIRKE, MARTIN / BURSHEL, CARLO / SCHWARZ, MICHAEL (Hg.) 1997. *Handbuch Umweltschutz und Organisation: Ökologisierung – Organisationswandel – Mikropolitik*. München: Oldenbourg.
- BLANKE, THOMAS / SCHUMANN, MICHAEL 2000. Arbeit in der zivilen Gesellschaft. *Die Zeit* 2000/48, 15.
- BLEIDICK, ULRICH / HAGEMEISTER, URSULA (Hg.) 1994. *Einführung in die Behindertenpädagogik Band I. Allgemeine Theorie der Behindertenpädagogik*. 5. Auflage. Köln: Kohlhammer.
- BLUME, GEORG / LAMPARTER, DIETMAR H. 2002 So sehen Sieger aus. *Die Zeit* 2002/37. Online am 08.09.2002 unter http://www.zeit.de/2002/37/Wirtschaft/print_200237_toyota.html.
- BOCK, TERESA 1996. Standort der freien Wohlfahrtspflege im Sozialstaat. In: Peter Boskamp u. A. (Hg.). *Führung und Leitung in sozialen Organisationen*. Neuwied: Luchterhand, 15-34.
- BÖFFEL, STEFAN / BEISEL, MARC 1997. Zertifizierung nach DIN EN ISO 9002: Erfahrungen aus dem Umsetzungsprojekt mit rheinland-pfälzischen Werkstätten für Behinderte. In: Hans-Joachim Schubert / Klaus Zink (Hg.). *Qualitätsmanagement in sozialen Dienstleistungsunternehmen*. Neuwied: Luchterhand, 98-112.
- BOGUMIL, JÖRG / SCHMID, JOSEF 2001. *Politik in Organisationen: Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske+Budrich.
- BONE-WINKEL, MARELA 1997. *Politische Prozesse in der strategischen Unternehmensplanung*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verlag.
- BOSETZKY, HORST 1992. Mikropolitik, Machiavellismus und Machtkumulation. In: Willi Küpper / Günther Ortmann (Hg.). *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. 2. durchges. Aufl. Opladen: Westdt. Verlag, 27-37.
- BOSETZKY, HORST / HEINRICH, PETER 1989. *Mensch und Organisation: Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und die Sozialpsychologie der Verwaltung*. 4. überarb. u. erw. Aufl. Köln: Dt. Gemeindeverlag.
- [BROCKHAUS] BROCKHAUS - DIE ENZYKLOPÄDIE 1998a. *Band 14: MAE - MOB*. 20., überarb. und aktualisierte Aufl. Leipzig: Brockhaus.
- BROCKHAUS - DIE ENZYKLOPÄDIE 1998b. *Band 17: PERU - RAG*. 20., überarb. und aktualisierte Aufl. Leipzig: Brockhaus.
- BROCKHAUS - DIE ENZYKLOPÄDIE 1998c. *Band 20: SEIF - STAL*. 20., überarb. und aktualisierte Aufl. Leipzig: Brockhaus.
- BROCKHAUS - DIE ENZYKLOPÄDIE 1998d. *Band 21: STAM - THEL*. 20., überarb. und aktualisierte Aufl. Leipzig: Brockhaus.
- [BROCKHAUS MULTIMEDIAL] BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT & F. A. BROCKHAUS AG (Hg.) 2001. *Der Brockhaus Multimedial 2001 Premium*. Mannheim: Brockhaus.

- BRÜCKERS, RAINER (Hg.) 2003. *Tandem QM: Das integrierte QM-Konzept in der Sozialen Arbeit*. Bonn: Gesellschaft für Organisationsentwicklung und Sozialplanung mbH.
- BRÜHL, ALBRECHT (Hg.) 1998a. *Bundessozialhilfegesetz (BSHG); in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 ; geändert durch ... Art. 2 Erstes Gesetz zur Änderung des Medizinproduktegesetzes (1. MPG-ÄndG) vom 6.8.1998*. Textausgabe. 9., überarb. Aufl. München: Beck.
- 1998b. Eingliederungshilfe für Behinderte. In: Ulrich-Arthur Birk (Hg.). *Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden: Nomos, 478-586.
- BÜCHTER, KARIN / GRAMLINGER, FRANZ 2002. *Berufsschulische Kooperation als Analysekategorie: Beziehungen, Strukturen, Mikropolitik - und CULIK*. Online am 24.02.04 unter http://www.ibw.uni-hamburg.de/bwpat/ausgabe3/buechter_gramlinger_bwpat3.html.
- BÜCKER-GÄRTNER, HEINRICH 1998. Qualitätsmanagement. In: Peter Heinrich / Jochen Schulz zur Wiesch (Hg.). *Wörterbuch der Mikropolitik*. Opladen: Leske, 221-223.
- BURMEISTER, JÜRGEN 1998. Qualitätsmanagement für soziale Dienste konkret. *Sozialmagazin* (Weinheim) 23/2, 21-24.
- BURNS, TOM 1962. Micropolitics: Mechanism of Institutional Change. *Administrative Science Quarterly* 6, 257-281.
- CAPALDI, NICHOLAS 1998. Was stimmt nicht mit der Solidarität. In: Kurt Bayertz (Hg.). *Solidarität: Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 86-110.
- CLOODT, THOMAS 2001. *Die neue Norm ISO 9000:2000*. Online am 16.09.02 unter <http://www.cloudt.de/Dateien/PDF/1neudin.pdf>.
- CROZIER, MICHEL 1971. *The World of the Office Worker*. Chicago: The University of Chicago Press.
- CROZIER, MICHEL / FRIEDBERG, ERHARD 1993. *Die Zwänge kollektiven Handelns: Über Macht und Organisation*. Neuausgabe. Frankfurt/Main: Hain.
- CROZIER, MICHEL / HUNTINGTON, SAMUEL P. / WATANUKI, JOJI 1975. *The Crisis of Democracy*. New York: University Press.
- DEMING, W. E. 1982. *Quality, Productivity and Competitive Position*. Cambridge/Mass.: Mass. Inst. of Technology.
- DENNINGER, ERHARD 1998. Verfassungsrecht und Solidarität. In: Kurt Bayertz (Hg.). *Solidarität: Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 319-344.
- [DGQ] DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR QUALITÄT E.V. (Hg.) 1997: *Qualitätsmanagementsysteme in der sozialen und beruflichen Rehabilitation*. Lehrgang der Deutschen Gesellschaft für Qualität e.V. in Zusammenarbeit mit der Bundesvereinigung Lebenshilfe für geistig Behinderte e.V. Marburg. Frankfurt/Main: Eigenverlag.

- (Hg.) 2001a. *Exzellente Lieferanten – Zufriedene Kunden: Ihr DGQ-Kompass in der neuen ISO 9000-Familie*. Berlin: Beuth.
- (Hg.) 2001b. *Schlanke Prozesse im Unternehmen: Ihr Weg zum Integrierten Managementsystem*. Berlin: Beuth.

DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1973. *Empfehlungen der Bildungskommission zur Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher*. Bonn: Bundesrat.

DEUTSCHES EFQM CENTER 1999a. *Die acht Eckpfeiler der Excellence: Die Grundkonzepte der EFQM und ihr Nutzen*. Frankfurt/Main: DGQ.

- 1999b. *Excellence bewerten: Eine praktische Anleitung zur Selbstbewertung*. Frankfurt/Main: DGQ.
- 1999c. *Excellence einführen*. Frankfurt/Main: DGQ.
- 2000. *Das EFQM-Modell für Excellence: Öffentlicher Dienst und soziale Einrichtungen*. Frankfurt/Main: DGQ.
- (Hg.) 2002. *EFQM Levels of Excellence - Stufen der Excellence: Committed to Excellence - Verpflichtung zu Excellence*. Frankfurt/Main: DGQ.

DIEBÄCKER, JÜRGEN 2001. Lopez und die endlosen Folgen. *Neue OZ online - Osnabrücker Zeitung*. Online am 22.01.04 unter www.neue-oz.de/information/noz_print/automobiles/zz_rundumsauto/lopez.html.

[DIN] DEUTSCHES INSTITUT FÜR NORMUNG E.V. (Hg.) 1994a. *Normen zum Qualitätsmanagement und zur Qualitätssicherung / QM-Darlegung: DIN EN ISO 9000-1*. Berlin: Beuth

- 1994b *Qualitätsmanagement und Elemente eines Qualitätsmanagementsystems. Teil 1 Leitfaden. DIN EN ISO 9004-1*. Berlin: Beuth.
- 2000a *Deutsche Norm: Qualitätsmanagementsysteme: Anforderungen. (DIN EN ISO 9001:2000)* Dreisprachige Fassung EN 9001:2000. Berlin: Beuth.
- 2000b *Deutsche Norm: Qualitätsmanagementsysteme: Grundlagen und Begriffe (DIN EN ISO 9000:2000)*. Dreisprachige Fassung EN 9000:2000. Berlin: Beuth.
- 2000c *Deutsche Norm. Qualitätsmanagementsysteme: Leitfaden zur Leistungsverbesserung. (ISO 9004:2000)*. Dreisprachige Fassung EN 9004:2000. Berlin: Beuth.

ELŠIK, WOLFGANG 1997. Zwischen Handeln und Struktur: Ansätze zur Politik in Organisationen. *Kurswechsel: Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts-, und umweltpolitische Alternativen* (Wien) 1997/3, 9-22.

ENDRUWEIT, GÜNTER 2002. *Wörterbuch der Soziologie*. 2., völlig Neubearb. und erw. Aufl. Stuttgart: Lucius+Lucius.

EVERSHEIM, WALTER / JASCHINSKI, CHRISTOPH / REDDEMANN, ANDREAS 1997. *Qualitätsmanagement für Nonprofit-Dienstleister: Ein Leitfaden für Kammern, Verbände und andere Wirtschaftsorganisationen*. Berlin: Springer.

- FELSCH, ANKE 1999. *Personalentwicklung und organisationales Lernen: Mikropolitische Perspektiven zur theoretischen Grundlegung*. 2., überarb. Aufl. Berlin: Schmidt.
- FLÄMIG, MICHAEL 1998. *Naturwissenschaftliche Weltbilder in Managementtheorien: Chaostheorie, Selbstorganisation, Autopoiesis*. Frankfurt: Campus.
- FRIEDBERG, ERHARD 1992. Zur Politologie von Organisationen. In: Willi Küpper / Günther Ortmann (Hg.). *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. 2. durchges. Aufl. Opladen: Westdt. Verlag, 39-52.
- FRIEDBERG, ERHARD 1995. *Ordnung und Macht: Dynamiken organisierter Handelns*. Frankfurt/Main: Campus.
- FRÜHAUF, THEO 1997. Chancen und Risiken neuerer gesetzlicher Entwicklungen für die Qualität der Dienstleistung in Einrichtungen der Behindertenhilfe. In: Hans-Joachim Schubert / Klaus J. Zink (Hg.). *Qualitätsmanagement in sozialen Dienstleistungsunternehmen*. Neuwied: Luchterhand, 9-31.
- FUCHS-HEINRITZ, WERNER u. A. (Hg.) 1994. *Lexikon zur Soziologie*. 3., völlig neu bearb. und erw. Aufl. Opladen: Westdt. Verlag.
- GANTER, HANS DIETER; SCHIENSTOCK, GERD (Hg.) 1993. *Management aus soziologischer Sicht: Unternehmensführung, Industrie- und Organisationssoziologie*. Wiesbaden: Gabler.
- GEBNER, ANDREAS 2001. Zur Bedeutung von Macht in Beratungsprozessen: Sind mikropolitische Ansätze praxistauglich? In: Nina Degele / Tanja Münch / Hans J. Pongratz (Hg.). *Soziologische Beratungsforschung: Perspektiven für Theorie und Praxis der Organisationsberatung*. Opladen: Leske+Budrich, 39-54.
- GIDDENS, ANTHONY 1992. *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Mit e. Einf. v. Hans Joas. Frankfurt/Main: Campus.
- GÖBEL, ANDREAS / PANKOKE, ECKART 1998. Grenzen der Solidarität: Solidaritätsformeln und Solidaritätsformen im Wandel. In: Kurt Bayertz (Hg.). *Solidarität: Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 463-494.
- GOMEZ, PETER / ZIMMERMANN, TIM 1993. *Unternehmensorganisation: Profile, Dynamik, Methodik*. 2. rev. und erw. Aufl. Frankfurt/Main: Campus.
- GREVING, HEINRICH 2000. *Heilpädagogische Organisationen im Wandel: Organisationsanalyse, Beratung, Qualitätsmanagement*. Mit einem Beitr. v. Bianca Tietz. Freiburg/Breisgau: Lambertus.
- GRUNOW, DIETER 1995. Organisierte Solidarität: Organisationsprobleme von Wohlfahrtsverbänden. In: Thomas Rauschenbach u. A. (Hg.). *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 253-296.
- GRUNWALD, Klaus 2001. Sozialwirtschaft. In: Hans-Uwe Otto / Hans Thiersch (Hg.). *Handbuch der Sozialarbeit, Sozialpädagogik*. Neuwied: Luchterhand, 1794-1805.
- HAMANN, ANGELIKA 1996. Unternehmensentwicklung: Das lernende Unternehmen. *Wirtschaft und Weiterbildung* (Würzburg) 1996/1, 20-23.

- HAMEL, THOMAS / WINDISCH, MATTHIAS 2000. *QUOFHI: Qualitätssicherung offener Hilfen für Menschen mit Behinderung*. Marburg: Lebenshilfe-Verlag.
- HANNEN, CHRISTOPH / LINDEMANN, THOMAS 1996. *Qualitätsmanagement für die Praxis: Lehrbuch für Fachschulen und Fortbildung*. Berlin: Cornelsen.
- HANSBAUER, PETER 1996. "Mikrorationalitäten" im Verwaltungsalltag: Dargestellt am Beispiel der "Hilfen zur Arbeit" (§§ 18 ff. BSHG) in einer Sozialverwaltung. *Soziale Welt* 47/1, 68 - 91.
- HEINRICH, PETER / SCHULZ ZUR WIESCH, JOCHEN (Hg.) 1998. *Wörterbuch der Mikropolitik*. Opladen: Leske+Budrich.
- HENNIG, JÖRG 1998. *Organisationsreform als mikropolitische Gestaltungsprozess: Behörden zwischen Bürokratie und Partizipation*. Mering: Hampp.
- HERFURTH, MATTHIAS / HRADIL, STEFAN / SCHÖNFELD, GERHARD 1998. *Bibliographie zur deutschen Soziologie*. Opladen: Westdt. Verlag
- HERZOG, R. 1995: Subsidiaritätsprinzip. In: Joachim Ritter / Karlfried Gründer (Hg.). *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Band 10. Darmstadt: Wiss. Buchges., 482-486.
- HILLMANN, KARL-HEINZ 1994. *Wörterbuch der Soziologie*. 4. überarb. u. erg. Aufl. Stuttgart: Kröner.
- HOERNER, ROLF / VITINIUS, KATHARINA 1997. *Heiße Luft in neuen Schläuchen: Ein kritischer Führer durch Managementtheorien*. Frankfurt/Main: Eichborn.
- HOLZER, BEATRIX / MAUCHER, MATHIAS 2003. Die Indikatorenentwicklung für soziale Dienste in Europa vorantreiben. *Newsletter 1/2003* (Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa). Online am 06.03.2004 unter http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage24302/Newsletter_D_1/2003.pdf, 4-5.
- HORAK, CHRISTIAN 1993. *Controlling von Nonprofit-Organisationen: Erfolgskontrolle und Instrumente*. Wiesbaden: Dt. Univ.Verl..
- HORVATH, PETER / REICHMANN, THOMAS (Hg.) 1993. *Vahlens großes Controllinglexikon*. München: Beck.
- JANTZEN, WOLFGANG / LANWER-KOPPELIN, WILLEHAD / SCHULZ, KRISTINA (Hg.) 1999. *Qualitätssicherung und Deinstitutionalisierung: Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden*. Berlin: Edition Marhold.
- JOAS, HANS 1992. *Die Kreativität des Handelns*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- JOHNSON, Helmut [o.J.]: *Qualitätsmanagement in der Betreuung behinderter Menschen*. Online am 25.03.2004 unter <http://www.institut-johnson.de/qm-behind.htm>.
- JURAN, JOSEPH M. 1990. *Handbuch der Qualitätsplanung*. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie.
- KALNY, EDITH / PUSTERHOFER, RUDOLF 1999. *ISO-Management: Chancen und Risiken bei der Zertifizierung nach ISO 9001: 2000*. Wien: Linde.

- KALTENBACH, TOBIAS 1993. *Qualitätsmanagement im Krankenhaus: Qualitäts- und Effizienzsteigerung auf der Grundlage des Total Quality Management*. Melsungen: Bibliomed.
- KAMISKE, Gerd F. (Hg.) 1995. *Qualitätsmanagement von A–Z: Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements*. München: Hanser.
- KAUDER, VOLKER (Hg.) 1997. *Personenzentrierte Hilfen in der psychiatrischen Versorgung*. Bonn: Psychiatrie-Verlag.
- KAUFMANN, JEAN-CLAUDE 1999. *Das verstehende Interview: Theorie und Praxis*. Konstanz: UVK.
- KERBER, HARALD 1994. *Spezielle Soziologie: Problemfelder, Forschungsbereiche, Anwendungsorientierungen*. Reinbek/Hamburg: Rowohlt.
- KERBER, W. 1995. Solidaritätsprinzip. In: Joachim Ritter / Karlfried Gründer (Hg.). *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Band 9. Basel: Schwabe, 1015-1017.
- KERN, NORBERT 2002. *Qualitätsentwicklung in der stationären Altenhilfe: Ein systematischer Vergleich ausgewählter Instrumente und Verfahren*. München: Urban+Fischer.
- KHUSHF, GEORGES 1998. Solidarität als moralischer und politischer Begriff: Jenseits der Sackgasse von Liberalismus und Kommunitarismus. In: Kurt Bayertz (Hg.). *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 111-145.
- KIESER, ALFRED 1995. Quo vadis Organisationstheorie: Mit der Organisationspraxis, ihr voraus oder hinterher oder ganz woanders hin? *zfo. Zeitschrift Führung und Organisation* (Eltville) 64/6, 347-352.
- (Hg.) 2002. *Organisationstheorien*. 5. unver. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- KIRSTEIN, HENNING 1998. Von der ISO 9000 zu TQM. In: Gerd F. Kamiske / Uwe Büchner (Hg.). *Der Weg zur Spitze. Mit Total Quality Management zu Business Excellence - der Leitfaden zur Umsetzung*. München: Hanser, 28-33.
- 2000. *Deming in Deutschland? – Informationen über W. Edwards Deming in deutscher Sprache*. Online am 20.04.2004 unter <http://www.deming.de/deming/deming2.html>.
- KLIMECKI, RÜDIGER / PROBST, GILBERT / EBERL, PETER 1994. *Entwicklungsorientiertes Management*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- KNORR, FRIEDHELM / HALFAR, BERND 2000. *Qualitätsmanagement in der Sozialarbeit*. Regensburg: Walhalla.
- KORDFELDER, ANGELIKA (Hg.) 1995. *Fünf Jahre Ergänzungsstudiengang Erziehungswissenschaft "Planung und Beratung im Sozialwesen" an der Universität-Gesamthochschule-Essen*. Essen: Universitätsbibliothek.
- KRAEMER-FIEGER, SABINE / ROERKOHLE, ALFONS / KÖLSCH, ROLAND (Hg.) 1996. *Qualitätsmanagement in Non-Profit-Organisationen: Beispiele, Normen, Anforderungen, Funktionen, Formblätter*. Wiesbaden: Gabler.

- KRAEMER-FIEGER, SABINE / SCHÖNHOFEN, KERSTIN 1996. Instrumente, Rollen und Funktionen bei der Einführung von QM-Systemen. In: Sabine Kraemer-Fieger u. A. (Hg.). *Qualitätsmanagement in Non-Profit-Organisationen: Beispiele, Normen, Anforderungen, Funktionen, Formblätter*. Wiesbaden: Gabler, 61-86.
- KRAHMER, UTZ 1998. Einleitung. In: Ulrich-Arthur Birk (Hg.). *Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden: Nomos, 26-27.
- KRAFFT, ALEXANDER / ULRICH, GÜNTER 1997. Akteure im System. In: Martin Birke u. A. (Hg.). *Handbuch Umweltschutz und Organisation: Ökologisierung – Organisationswandel – Mikropolitik*. München: Oldenbourg, 92-133.
- KRAUSE, DETLEF 1996. *Luhmann – Lexikon: Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann*. Mit 25 Abb. u. über 400 Stichworten. Stuttgart: Enke.
- KRONBERGER KREIS FÜR QUALITÄTSENTWICKLUNG IN KINDERTAGESEINRICHTUNGEN 1998. *Qualität im Dialog entwickeln: Wie Kindertageseinrichtungen besser werden*. Seelze: Kallmeyersche.
- KÜHL, SEBASTIAN / SCHMIDT, MICHAEL 1996. *Steuerungs- und Lernmodelle im Dritten Sektor: Zur Entwicklung neuer Organisationskonzepte Freier Träger*. Diplomarbeit. Essen: Universität FB2 / Erziehungswissenschaft (unveröffentlicht).
- KÜHL, STEFAN 1995. *Wenn die Affen den Zoo regieren: Die Tücken der flachen Hierarchien*. 3. Aufl. Frankfurt/Main: Campus.
- 2001a. Über das erfolgreiche Scheitern von Gruppenarbeitsprojekten: Rezentralisierung und Rehierarchisierung in Vorreiterunternehmen der Dezentralisierung. *Zeitschrift für Soziologie* 30/3, 199-222.
 - 2001b. Zentralisierung durch Dezentralisierung: Paradoxe Effekte bei Führungsgruppen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53/3, 467-496.
 - 2002. Jenseits der Face-to-Face-Organisation: Wachstumsprozesse in kapitalmarktorientierten Unternehmen. *Zeitschrift für Soziologie* 31/3, 186-210.
- KÜHL, STEFAN / STRODTHOLZ, PETRA (Hg.) 2002. *Methoden der Organisationsforschung: Ein Handbuch*. Reinbek/Hamburg: Rowolt.
- KUPFERNAGEL, WOLFGANG 2004. Gefährdet Qualitätsentwicklung die Qualität psychiatrischer Versorgung? Statement zum Auftakt eines Streitgespräches auf der DGSP-Jahrestagung 2003 in Dresden. *Soziale Psychiatrie* 2/2004, 8-9.
- KÜPPER, WILLI / FELSCH, ANKE 2000. *Organisation, Macht und Ökonomie: Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme*. Opladen: Westdt. Verlag.
- KÜPPER, WILLI / ORTMANN, GÜNTHER (Hg.) 1992. *Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. 2., durchges. Aufl. Opladen: Westdt. Verlag.
- LAMNEK, SIEGFRIED 1995. *Qualitative Sozialforschung: Band 2 Methoden und Techniken*. 3. korrigierte Aufl. Weinheim: Beltz.

- LANDAU, KURT u.A. 1995. Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen aus arbeitswissenschaftlicher Sicht. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 3/1995, 175-181.
- LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND 2001: *Rahmenvertrag gemäß § 93 d Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zu den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen nach § 93 Abs. 2 BSHG*. Online am 06.03.04 unter <http://www.lwl.org/spur-download/rahmenvertrag/rahmenvertrag.pdf>.
- LAUSCHKE, KARL / WELSKOPP, THOMAS (Hg.) 1994. *Mikropolitik im Unternehmen. Arbeitsbeziehungen und Machtstrukturen in industriellen Großbetrieben des 20. Jahrhunderts*. Essen: Klartext
- LENZ, GERHARD / MERTENS, WOLFGANG / LANG, HANS-JÜRGEN (Hg.) 1991. *Die Seele im Unternehmen: Psychoanalytische Aspekte von Führung und Organisation im Unternehmen*. Berlin: Springer.
- LUHMANN, NIKLAS 1992. Organisation. In: Willi Küpper / Günther Ortman (Hg.). *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. 2. durchges. Aufl. Opladen: Westdt. Verlag, 165-185.
- 1996. *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. 6. Aufl. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- 2000. *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdt. Verlag.
- MAAS, Olaf 2003. Bleibt alles anders? Lebenswirklichkeit und Behindertenpolitik. *LebensArt: Magazin für das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Behinderung* (Diakonisches Werk Düsseldorf) 2/2003, 4-5.
- MALIK, FREDMUND / BIRCHER, BRUNO / ULRICH, HANS 1979. *Praxis des Systemorientierten Managements: Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans Ulrich*. Bern: Haupt.
- MARCH, JAMES G. (Hg.) 1990. *Entscheidung und Organisation: Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler.
- MEINHOLD, MARIANNE 1996. *Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit: Einführung und Arbeitshilfen*. Freiburg/Breisgau: Lambertus.
- METZ, KARL H. 1998. Solidarität und Geschichte. Institution und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert. In: Kurt Bayertz (Hg.): *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 172-194.
- MINTZBERG, HENRY 1983. *Power in and Around Organisations*. New York: Englewood Cliffs.
- 1991: *Mintzberg über Management: Führung und Organisation, Mythos und Realität*. Wiesbaden: Gabler.
- MOREL, JULIUS / BAUER, EVA / MELEGHY, TAMAS (Hg.) 1995. *Soziologische Theorie. Abriß der Ansätze ihrer Hauptvertreter*. 4., überarb. und erw. Aufl. München: Oldenbourg.
- MÜLLER-JENTSCH, WALTHER 2003. *Organisationssoziologie: Eine Einführung*. Frankfurt/Main: Campus.

- MÜNDER, JOHANNES 1998a. Verhältnis zur freien Wohlfahrtspflege. In: Ulrich-Arthur Birk (Hg.). *Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden: Nomos, 171-189.
- 1998b. Einrichtungen, Arbeitsgemeinschaften. In: Ulrich-Arthur Birk (Hg.). *Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden, Nomos, 943-984.
- MUNOZ-DARDÉ, VERONIQUE 1998. Brüderlichkeit und Gerechtigkeit. In: Kurt Bayertz (Hg.): *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 146-171.
- MUTZ, GERD 1997. Asiatische Mikropolitik: Die Erfindung religiöser Praktiken. *MPS-Text* (München) 6/5, 1-14.
- [MZSG] MANAGEMENT ZENTRUM ST. GALLEN 2002. *St. Galler Management Modell*. Online am 25.08.2002 unter http://www.mzsg.ch/Philosophie/sg_modell.shtml.
- NEUBERGER, OSWALD 1991. *Personalentwicklung*. Stuttgart: Enke.
- 1995. *Mikropolitik: Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen*. Stuttgart: Enke.
- 1997. Zur Verkommenheit der Manager: Pathologien der Individualisierung. In: Christian Scholz (Hg.). *Individualisierung als Paradigma. Festschrift für Hans Jürgen Drumm*. Stuttgart: Kohlhammer, 135-158.
- NIENHÜSER, WERNER 1998. Die Nutzung personal- und organisationswissenschaftlicher Erkenntnisse in Unternehmen: Eine Analyse der Bestimmungsgründe und Formen auf der Grundlage theoretischer und empirischer Befunde. *Zeitschrift für Personalforschung* 12/1, 21-49.
- NOKIELSKI, HANS 1998. Zwischen Kostendruck und moralischem Zwang: Soziale Arbeit im Spannungsfeld von Zivil-, Staats-, und Marktgesellschaft. *EE-info* (Studiengangbüro FB2 Universität Essen) 1998/5, 7-24.
- NOKIELSKI, HANS / PANKOKE, ECKART 1995. Dienstleistungs-Organisation: Analyse, Beratung, Entwicklung - Zur doppelten Professionalität von Dienstleistungsberufen. In: Angelika Kordfelder (Hg.). *Fünf Jahre Ergänzungsstudiengang Erziehungswissenschaft "Planung und Beratung im Sozialwesen" an der Universität-Gesamthochschule-Essen*. Essen: Universitätsbibliothek, 143-156.
- NULLMEIER, FRANK / PRITZLAFF, TANJA / WIESNER, ACHIM 2003. *Mikro-Policy-Analyse: Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik*. Frankfurt/Main: Campus.
- OLK, THOMAS / RAUSCHENBACH, THOMAS / SACHSE, CHRISTOPH 1995. Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Oder: über die Schwierigkeit, Solidarität zu organisieren. Eine einführende Skizze. In: Thomas Rauschenbach u. A. (Hg.). *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 11-33.
- OPP, GÜNTHER / FREYTAG, ANDREAS / BUDNIK, INES (Hg.) 1996. *Heilpädagogik in der Wendezeit: Brüche, Kontinuitäten, Perspektiven*. Luzern: Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik.

- ORTMANN, GÜNTHER 1992a. Handlung, System, Mikropolitik. In: Willi Küpper / Günther Ortmann (Hg.). *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. 2. durchges. Aufl. Opladen: Westdt. Verlag, 217-239.
- 1992b. Macht, Spiel, Konsens. In: Willi Küpper / Günther Ortmann (Hg.). *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. 2. durchges. Aufl. Opladen: Westdt. Verlag, 13-26.
- (Hg.) 1995. *Formen der Produktion: Organisation und Rekursivität*. Opladen: Westdt. Verlag.
- 1997. Das Kleist-Theorem: Über Ökologie, Organisation und Rekursivität. In: Martin Birke u. A. (Hg.). *Handbuch Umweltschutz und Organisation: Ökologisierung – Organisationswandel – Mikropolitik*. München: Oldenbourg, 23-91.
- 1998. Mikropolitik. In: Peter Heinrich / Jochen Schulz zur Wiesch (Hg.). *Wörterbuch der Mikropolitik*. Opladen: Leske+Budrich, 1-5.
- 2003. *Regel und Ausnahme: Paradoxien sozialer Ordnung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- ORTMANN, GÜNTHER / SALZMAN, HAROLD 2002. Stumbling Giants: The Emptiness, Fullness, and Recursiveness of Strategic Management. *Soziale Systeme* 8/2, 205-230.
- ORTMANN, GÜNTHER u. A. 1990. *Computer und Macht in Organisationen; Mikropolitische Analysen*. Opladen: Westdt. Verlag.
- OSSIMITZ, G. 1999. *Zur Entwicklung systemischen Denkens*. Online am 23.08.2002 unter <http://www.uni-klu.ac-at/user/gossimit/pap/habil.pdf>.
- OTTO, HANS-UWE / THIERSCH, HANS (Hg.) 2001. *Handbuch der Sozialarbeit, Sozialpädagogik*. Neuwied: Luchterhand.
- PANKOKE, ECKART 1994a. Beratung von Organisationen: Zur kommunikativen Kultur organisationalen Lernens. In: Peter Fuchs / Eckart Pankoke (Hg.). *Beratungsgesellschaft*. Schwerte: Katholische Akademie, 47-65.
- 1994b. Steuerungsmodelle und Lernprozesse aktiver Kulturpolitik und Verwaltung. In: Thomas Heinze (Hg.): *Kulturmanagement. Professionalisierung kommunaler Kulturarbeit*. Opladen: Westdt. Verlag, 71-87.
- 1995a. Macht-Geld-Sinn: Kulturelle Dynamik zwischen Markt, Staat und selbstaktivem Engagement. In: Reinhart Richter / Norbert Sievers / Hans-Jörg Siewert (Hg.). *"Unternehmen Kultur", Neue Strukturen und Steuerungsformen in der Kulturverwaltung*. Essen: Klartext, 9-22.
- 1995b. 'Strukturelle Gewalt' und 'kulturelles Kapital': Macht und Motivation im sozialen Management. In: *Gewalt - Folgerungen für die soziale Arbeit*. Dokumentation des 73. Deutschen Fürsorgetages 1993 in Mainz. Frankfurt/Main: Dt. Verlag, 487-516.
- 1995c. Subsidiäre Solidarität und freies Engagement: Zur ‚anderen‘ Modernität der Wohlfahrtsverbände. In: Thomas Rauschenbach u. A. (Hg.). *Von der Wert-*

gemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 54-83.

- 1997a. Kultur der Arbeit und Kunst des Organisierens: Profession und Management im Pflegedienst. In: Ricarda Klein / Gabriele Borsi (Hg.). *Pflegemanagement als Gestaltungsauftrag.* Frankfurt/Main: Lang, 87-109.

- 1997b. Soziales Management: 'Systemdenken' und 'strategisches Lernen' für soziale Dienste. In: Herbert Bassarak (Hg.). *Modernisierung Kommunalen Sozialverwaltungen und der Sozialen Dienste.* Düsseldorf: Hans-Böckler Stiftung, 113-131.

- 1998a. Aus lebendiger Tradition innovativ: Werte, Werke und Wege Innerer Mission. Diakonie zwischen Mission und Mandat. In: Deutsches Historisches Museum und Diakonisches Werk (Hg.). *Die Macht der Nächstenliebe. Einhundertundfünfzig Jahre Innere Mission und Diakonie 1848-1998.* Berlin: Deutsches Historisches Museum, 310-319.

- 1998b. Freies Engagement: Steuerung und Selbststeuerung selbstaktiver Felder. In: Rupert Graf Strachwitz (Hg.). *Dritter Sektor - Dritte Kraft: Versuch einer Standortbestimmung.* Düsseldorf: Raabe, 251-270.

- 1998c. Stiftung und Ehrenamt. In: Bertelsmann-Stiftung (Hg.). *Handbuch Stiftungen.* Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 637-670.

- 2001. Netzwerke und Lernprozesse: Komplexitätsmanagement als Kunst des Möglichen. In: Achim Brosziewski/Thomas Samuel Eberle/Christoph Mäder (Hg.). *Moderne Zeiten. Reflexionen zur Multioptionsgesellschaft.* Festschrift für Peter Gross. Konstanz: Konstanz Universitätsverlag, 125-140.

-(Hg.) 2002. *Wert- und Wissensmanagement: Motivationsprobleme und Evaluationsprozesse.* Lehrforschungsprojekt der Universität Essen: „Praktische Sozialwissenschaft“ in Verbindung mit den „Praxisdialogen“ der Hanns Martin Schleyer-Stiftung. Essen: Univ.-Bibliothek.

- 2003. Arenen, Allianzen, Agenden: Qualitätsdiskurse im sozialen Wert- und Wissensmanagement. In: Rainer Brücker (Hg.). *Tandem QM: Das integrierte QM-Konzept in der Sozialen Arbeit.* Bonn: Gesellschaft für Organisationsentwicklung und Sozialplanung mbH, 76-84.

- 2004 [i.E.]. Qualitätssteuerung durch Wert- und Wissensmanagement. In: Martin Bücher / Hanswalter Bohlander (Hg.). *Qualität - Verantwortung - Führung: Werte im Unternehmensalltag erkennen und gestalten.* Mering: Hampp, 1-22.

PEPELS, WERNER (Hg.) 1998. *Kompaktlexikon Qualitätsmanagement.* Köln: Fortis.

PECHMANN, GÜNTHER V. 1924. *Die Qualitätsarbeit: Ein Handbuch für Industrielle, Kaufleute, Gewerbetreibende.* Frankfurt: Societäts-Druckerei.

PETERANDER, FRANZ / SPECK, OTTO. 1993. *Abschlußbericht zum Forschungsprojekt "Strukturelle und inhaltliche Bedingungen der Frühförderung"* München: Univ., Fak. für Psychologie und Pädagogik.

- (Hg.) 1999. *Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen*. München: Reinhardt.
- PFEFFER, JEFFREY 1981. *Power in Organisations*. Boston: Pitman.
- PILLINGER, JANE 2001. *Qualität in den öffentlichen sozialen Diensten*. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- PRO FAMILIA-BUNDESVERBAND (Hg.) 1999. *Qualitätssicherung in der Fort- und Weiterbildung: Vorschläge und Empfehlungen für ein praxisnahes Verfahren*. Frankfurt/Main: 1999.
- PROBST, GILBERT J.B. / BÜCHEL, BETTINA 1994. *Organisationales Lernen*. Wiesbaden: Gabler.
- RADTKE, PHILIPP 1998. Das Berliner Modell zur Umsetzung von TQM. In: Gerd F. Kamiske / Uwe Büchner (Hg.). *Der Weg zur Spitze: Mit Total Quality Management zu Business Excellence - der Leitfaden zur Umsetzung*. München: Hanser, 36-130.
- 2000. Das Berliner Modell zur Umsetzung von TQM. In: Gerd F. Kamiske (Hg.). *Der Weg zur Spitze: Business Excellence durch Total Quality Management. Der Leitfaden*. 2., vollst. überarb. u. erw. Aufl. München: Hanser, 50-145.
- RAUSCHENBACH, THOMAS / SACHSE, CHRISTOPH / OLK, THOMAS (HG.) 1995. *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- REICHHARD, CHRISTOPH 1988. Der Dritte Sektor - Entstehung, Funktion und Problematik von „Nonprofit“-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. *Die öffentliche Verwaltung* 1988/5, 363-370.
- REINHOLD, GERD 1997. *Soziologie-Lexikon*. 3., überarb. und erw. Aufl. München: Oldenbourg
- RIEGRAF, BIRGIT 1996. *Geschlecht und Mikropolitik: Das Beispiel betrieblicher Gleichstellung*. Opladen: Leske+Budrich.
- SALAMON, LESTER M. / ANHEIER, HELMUT K. 1999. *Der Dritte Sektor: Aktuelle internationale Trends. Eine Zusammenfassung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- SARAMAGO, JOSÉ 1999. *Alle Namen*. Reinbeck/Hamburg: Rowohlt.
- SCHAARSCHUCH, ANDREAS 2003. Qualität als Konflikt und als Verfahren. *Newsletter 1/2003* (Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa). Online am 06.03.2004 unter http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage24302/Newsletter_D_1/2003.pdf, 1-2.
- SCHÄDLER, JOHANNES 1999. *Qualitätsentwicklung und Organisationsentwicklung in Einrichtungen und Diensten für Menschen mit geistiger Behinderung*. Marburg: Lebenshilfe Verlag.
- SCHÄFERS, BERNHARD (Hg.) 2001. *Grundbegriffe der Soziologie*. 7., durchges. Aufl. Opladen: Leske+Budrich.

- SCHERER, ANDREAS GEORG 2002. Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik?: Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien. In: Alfred Kieser (Hg.). *Organisationstheorien*. 5. unver. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- SCHERNUS, RENATE 1998. Sichert die Qualitätssicherung die Qualität? *Psychosoziale Umschau* 2/1998, 4-7.
- SCHLICHTE, KLAUS 2001. *Die Mikropolitik bewaffneter Gruppen: Projektskizze*. Online am 26.02.04 unter <http://www2.hu-berlin.de/mikropolitik/?area=mehrprojekt>.
- SCHLÖSSER, MARIA HELENE 2000. Subsidiarität: Tradition und neue Herausforderung. *Unterricht Wirtschaft – Heft 2. Der Sozialstaat und sein Umbau*. Seelze: Friedrich-Verlag, 11-19.
- SCHNEIDEWIND, UWE 1997. Ökologische Reorganisation von Branchen: Von der Mikropolitik in der Organisation zur Strukturpolitik der Organisation. In: Martin Birke u. A. (Hg.). *Handbuch Umweltschutz und Organisation: Ökologisierung – Organisationswandel – Mikropolitik*. München: Oldenbourg, 226-254.
- SCHOLZ, CHRISTIAN (HG.) 1997. *Individualisierung als Paradigma: Festschrift für Hans Jürgen Drumm*. Stuttgart: Kohlhammer.
- SCHREIBER, RAINER (HG.) 2001. *Innovationsmanagement für soziale Organisationen. Neue Strukturen entwickeln, Synergien nutzen, effiziente Organisationen aufbauen*. Regensburg: Walhalla.
- SCHREYÖGG, ASTRID 1996. *Zur Unberatbarkeit charismatischer Sozialmanager*. In: *Organisationsberatung-Supervision-Clinical Management (Opladen)* 1996/2, 149-166.
- SCHUBERT, HANS-JOACHIM / ZINK, KLAUS J. (HG.) 1997: *Qualitätsmanagement in sozialen Dienstleistungsunternehmen*. Neuwied: Luchterhand.
- SCHULTE-ZURHAUSEN, MANFRED 1995. *Organisation*. München: Vahlen.
- SCHWARTE, NORBERT / OBERSTE-UFER, RALF 1997a. *Lewo - Lebensqualität in Wohnstätten: Ein Instrument zur Qualitätsentwicklung*. Marburg: Lebenshilfe-Verlag.
- 1997b. Qualitätssicherung und -entwicklung in der sozialen Rehabilitation Behinderteter: Anforderungen an Prüfverfahren und Instrumente. In: Hans-Joachim Schubert / Klaus J. Zink (Hg.). *Qualitätsmanagement in sozialen Dienstleistungsunternehmen*. Neuwied Luchterhand, 56-82.
- SCHWARZ, PETER / PURTSCHERT, ROBERT / GIROUD, CHARLES 1995. *Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen (NPO)*. Bern: Haupt.
- SEIBEL, WOLFGANG 1992. *Funktionaler Dilettantismus: Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- SENGE, PETER M. 1996. *Die fünfte Disziplin: Kunst und Praxis der lernenden Organisation*. 3. Aufl. Stuttgart: Klett-Cotta.

- SIMON, HERBERT A. 1981. *Entscheidungsverhalten in Organisationen: Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung*. Übers. der 3., stark erw. und mit einer Einf. vers. englischsprachigen Aufl. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie.
- SIMON, WALTER 1996. *Die neue Qualität der Qualität: Grundlagen für den TQM- und KAIZEN-Erfolg*. Offenbach: Gabal.
- SMELSER N. / BALTES P. (HG.) 2001. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier.
- SÖHNEN, MONIKA VON / ARMBRUSTER, JÜRGEN / BAUR-MAINKA, MARTIN 2004. ProPsychiatrieQualität PPQ: Qualitätsentwicklung in gemeindepsychiatrischen Verbundsystemen. *Psychoziale Umschau* 19/1, 10-13.
- SPECK, OTTO 1999. *Die Ökonomisierung sozialer Qualität: Zur Qualitätsdiskussion in Behindertenhilfe und Sozialer Arbeit*. München: Reinhardt.
- 2000. *Professionelle Qualitätsentwicklung für den Menschen - gegen eine Ökonomisierung des Sozialen. Normative Grundthesen*. Online am 24.10.2000 unter <http://www.caritas-bamberg.de>.
- SPRENGER REINHARD 1995. *Der ISO-Wahnsinn*. Online am 15.06.2000 unter <http://www.industriemagazin.co.at/im/>.
- STAPEL, WOLFGANG 2001. *Mikropolitik als Gesellschaftstheorie? Zur Kritik einer aktuellen Variante des mikropolitischen Ansatzes*. Berlin: Duncker & Humblot.
- STAUSS, BERND (Hg.) 1994. *Qualitätsmanagement und Zertifizierung*. Wiesbaden: Gabler.
- STEINLE, CLAUDIUS / EGGERS, BERND / AHLERS, FRIEDEL 1995. Ganzheitlichkeit als Leitidee der St. Galler Problemlösungsmethodik "Vernetztes Denken". *Der Betriebswirt* 36/3, 16-22.
- STEINVORTH, ULRICH 1998. Kann Solidarität erzwingbar sein? In: Kurt Bayertz (Hg.). *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 54-85.
- STEGBAUER, CHRISTIAN 1995. *Electronic Mail und Organisation: Partizipation, Mikropolitik und soziale Integration von Kommunikationsmedien*. Göttingen: Schwarz.
- STRACHWITZ, RUPERT GRAF 1997. Der Dritte Sektor - Dritte Kraft: Versuch einer Standortbestimmung. In: Martin Beck (Hg.). *Handbuch Sozialmanagement*. Düsseldorf: Raabe, 1-26.
- STRODTHOLZ, PETRA / KÜHL, STEFAN 2002. Qualitative Methoden der Organisationsforschung - ein Überblick. In: Stefan Kühl u. A. (Hg.). *Methoden der Organisationsforschung: Ein Handbuch*. Reinbek/Hamburg: Rowohlt, 11-29.
- [SUEDDEUTSCHE.DE 2004] [OHNE AUTOR]. *Exodus: Der Lektor Thorsten Ahrend verlässt den Suhrkamp Verlag*. Online am 21.01.2004 unter <http://www.sueddeutsche.de/sz/feuilleton/red-artikel633>.

- TAYLOR, FREDERICK WINSLOW 1977. *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*. Neu hrsg. u. eingel. v. Walter Volpert u. Richard Vahrenkamp. Weinheim: Beltz.
- TIETEL, ERHARD 2003. *Emotion und Anerkennung in Organisationen: Wege zu einer triangulären Organisationskultur*. Münster: Lit.
- TIETZ, BIANCA 2000. Qualitätsmanagement in der Heilpädagogik. In: Heinrich Greving (Hg.). *Heilpädagogische Organisationen im Wandel*. Freiburg/Breisgau, Lambertus, 181-201.
- TIETZE, WOLFGANG / SCHUSTER, KÄTHER-MARIA / ROBBACH, HANS-GÜNTHER 1997. *Kindergarten-Einschätz-Skala (KES): Deutsche Fassung der Early Childhood Environment Rating Scale von Thelma Harms & Richard M. Clifford*. Neuwied: Luchterhand.
- TIMISCHL, WOLFGANG 1995. *Qualitätssicherung: Statistische Methoden*. München: Hanser.
- TÜRK, KLAUS 1995. *Die Organisation der Welt: Herrschaft durch Organisation in der modernen Gesellschaft*. Opladen: Westdt. Verlag.
- (Hg.) 2000. *Hauptwerke der Organisationstheorie*. Opladen: Westdt. Verlag.
- TÜV CERT ARBEITSKREIS ISO 9000/2000 DER ZERTIFIZIERUNGSGEMEINSCHAFT E.V. 1999. *Die neue ISO 9000/2000. Interpretation der Forderungen des Normenentwurfs E DIN EN ISO 90001: 1999-05*. Köln: TÜV-Verlag (Manuskript).
- WALGENBACH, PETER 2002. Giddens' Theorie der Strukturierung. In: Alfred Kieser (Hg.). *Organisationstheorien*. 5. unveränderte Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 355-375.
- 2003. Nicht jeder Modewelle folgen. *Harvard Business Manager* 2003/3, 12-15.
- WARNECKE, HANS-JÜRGEN 1992. *Die Fraktale Fabrik: Revolution der Unternehmenskultur*. Berlin: Springer.
- 1993. *Revolution der Unternehmenskultur: Das Fraktale Unternehmen*. Berlin: Springer.
- WATZLAWICK, PAUL / BEAVIN, JANET H. / JACKSON, DON D. 1995. *Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien*. 7. unveränderte Auflage. Bern: Huber.
- WILDT, ANDREAS 1995. Solidarität. In: Joachim Ritter / Karlfried Gründer (Hg.). *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Band 9. Basel: Schwabe, 1004-1015.
- WILLKE, HELMUT 1993. *Systemtheorie: Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme*. 4. überarbeitete Aufl. Stuttgart: UTB.
- 1994. *Systemtheorie II: Interventionstheorie: Grundzüge einer Theorie der Intervention in komplexe Systeme*. Stuttgart: UTB.
- 1995. *Systemtheorie III: Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*. Stuttgart: UTB.

- 1998: Organisierte Wissensarbeit. *Zeitschrift für Soziologie* 1998/3, 161-177.

WOHLFAHRT, NORBERT 2003. Ökonomisierung der Sozialen Arbeit als Auslöser von QM-Strategien. In: Rainer Brückers (Hg.). *Tandem QM: Das integrierte QM-Konzept in der Sozialen Arbeit*. Bonn: Gesellschaft für Organisationsentwicklung und Sozialplanung mbH, 13-20.

ZECH, WILFRIED 2000. *Technische Innovation und betriebliche Arbeitspolitik: Entscheidungen bei modernen Fabrikplanungs- und Realisierungsprozessen*. Frankfurt/Main: Lang.

ZINK, KLAUS J. (Hg.) 1992. *Qualität als Managementaufgabe: Total Quality Management*. 2., überarb. Aufl. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie.

- (Hg.) 1994. *Business Excellence durch TQM: Erfahrungen europäischer Unternehmen*. München: Hanser.

- 1997. Qualitätsmanagement - Relevanz in Werkstätten für Behinderte. In: Hans-Joachim Schubert / Klaus J. Zink (Hg.). *Qualitätsmanagement in sozialen Dienstleistungsunternehmen*. Neuwied: Luchterhand, 83-97.

Anhang

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Marktwirtschaftliche und sozialwirtschaftliche Organisationen im Überblick</i>	37
<i>Abbildung 2: Einnahmequellen des Dritten Sektors 1995 (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:24)</i>	48
<i>Abbildung 3: Kernaufgaben sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen</i>	57
<i>Abbildung 4: Methodik sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen</i>	58
<i>Abbildung 5: Akteure sozialrehabilitativer Einrichtungen im Dritten Sektor</i>	76
<i>Abbildung 6: Interaktionalität der Teilwerte sozialer Qualität (vgl. SPECK 1999: 143)</i>	95
<i>Abbildung 7: Demingsche Reaktionskette (vgl. KIRSTEIN 2000:3)</i>	104
<i>Abbildung 8: PDCA-Zyklus nach DEMING (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996: 42)</i>	105
<i>Abbildung 9: Qualitätsspirale nach JURAN (vgl. JURAN 1990: 15)</i>	107
<i>Abbildung 10: Fishbone-Diagramm nach ISHIKAWA</i>	110
<i>Abbildung 11: Qualitätspyramide des TQM</i>	117
<i>Abbildung 12: Geisteshaltung im TQM (vgl. RADTKE 2000: 50)</i>	117
<i>Abbildung 13: Grundelemente der DIN EN ISO 9000:1994</i>	122
<i>Abbildung 14: Phasen im Lebenszyklus eines Produktes (vgl. DIN 1994a: 12-13)</i>	124
<i>Abbildung 15: Qualitätsmanagement-Prozessmodell (vgl. TÜV-CERT 1999: 9)</i>	132
<i>Abbildung 16: EFQM-Modell</i>	142
<i>Abbildung 17: RADAR-Logik (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2000: 10)</i>	144
<i>Abbildung 18: Zusammenhang zwischen Reifegrad und Methodenaufwand (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999b:28)</i>	147
<i>Abbildung 19: Levels of Excellence</i>	148
<i>Abbildung 20: Qualitätsdimensionen nach DONABEDIAN</i>	151
<i>Abbildung 21: Trivialmaschine (vgl. WILLKE 1994: 33)</i>	164
<i>Abbildung 22: Nicht triviale Maschine (vgl. WILLKE 1994: 33)</i>	165
<i>Abbildung 23: Grundtendenzen einer Organisation (vgl. MINTZBERG 1991:121)</i>	169
<i>Abbildung 24: Vielschichtigkeit möglicher Perspektiven der Organisationsanalyse (vgl. WALTHER-BUSCH in BOGUMIL/SCHMID 2001: 23)</i>	171
<i>Abbildung 25: Selbst-Dekonstruktion organisationaler Regeln (vgl. ORTMANN 2003: 104)</i>	235
<i>Abbildung 26: Vernetzung und Relais im Zusammenspiel der Akteure im Dritten Sektor</i>	240
<i>Abbildung 27: Verhältnis von Struktur und Handlung bei GIDDENS (vgl. NEUBERGER 1995: 291)</i>	282
<i>Abbildung 28: Routine-, Innovations- und Projektspiel (vgl. ORTMANN 1995: 64)</i>	287
<i>Abbildung 29: Entscheidungsstrukturen und Bewertung der Relationen (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 104f)</i>	304

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Typologie des Dritten Sektors (vgl. SCHWARZ/PURTSCHERT/GIROUD 1995: 19)</i>	42
<i>Tabelle 2: Aktionsfelder gemeinnütziger Tätigkeit nach dem Johns Hopkins Project, Phase 2</i>	46
<i>Tabelle 3: Profil des Dritten Sektors im internationalen Vergleich (vgl. SALAMON/ANHEIER 1999:21)</i>	47
<i>Tabelle 4: Transformationsaufgaben des Top-Managements</i>	69
<i>Tabelle 5: Qualitätsentwicklung in ausgewählten Organisationen von EU-Mitgliedsstaaten (vgl. PILLINGER 2001: 73)</i>	82
<i>Tabelle 6: Die sieben "tödlichen Krankheiten" eines Management-Programms nach DEMING (vgl. KAMISKE 1995: 33)</i>	105
<i>Tabelle 7: Begriffe und Tätigkeitsgruppen der DIN EN ISO 9000:1994 Familie (vgl. DIN 1994a: 32-37; EVERSHEIM/JASCHINSKI/REDDEMANN 1997: 152)</i>	121
<i>Tabelle 8: Elemente der DIN EN ISO 9000-9004:1994 (vgl. HANNEN/LINDEMANN 1996:18; EVERSHEIM/JASCHINSKI/REDDEMANN 1997: 154)</i>	124
<i>Tabelle 9: Dokumentationsebenen (vgl. DGQ 1997: QMS/R6-3; TIMISCHL 1995: 26)</i>	125
<i>Tabelle 10: Grundsätze des Qualitätsmanagements nach DIN EN ISO 9000:2000 (vgl. DGQ 2001a: 9-21; CLOODT 2001: 3)</i>	128
<i>Tabelle 11: Gegenüberstellung der DIN EN ISO 9000:1994 und der DIN EN ISO 9000:2000</i>	129
<i>Tabelle 12: Zusatzelemente der DIN EN ISO 9001:2000 (vgl. KALNY/PUSTERHOFER 2000: 220-221)</i>	130
<i>Tabelle 13: Prozess-Elemente der DIN EN ISO 9001:2000 (vgl. KALNY/PUSTERHOFER 2000: 220-221)</i>	130
<i>Tabelle 14: Abgestufte Reifegrade einer Organisation (vgl. CLOODT 2001: 6; DGQ 2001a:14)</i>	137
<i>Tabelle 15: Grundkonzepte des EFQM-Modells (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999a: 6-7)</i>	141
<i>Tabelle 16: Kriterien des EFQM-Modells (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2000: 12-29)</i>	143
<i>Tabelle 17: Teilkriterien des EFQM-Modells (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 2000:13)</i>	144
<i>Tabelle 18: Methoden zur Selbstbewertung (vgl. DEUTSCHES EFQM-CENTER 1999b: 27)</i>	146
<i>Tabelle 19: Reifegrade und Selbstbewertungsmethoden (vgl. DEUTSCHES EFQM CENTER 1999b: 9)</i>	146
<i>Tabelle 20: Definitionen von Mikropolitik (vgl. NEUBERGER 1995: 16)</i>	193
<i>Tabelle 21: Konzepte mikropolitischer Ansätze (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 101)</i>	196
<i>Tabelle 22: Zentrale Begriffe mikropolitischer Analyse (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 101)</i>	196
<i>Tabelle 23: Politikkonzepte in der Organisationstheorie (vgl. ELŠIK 1997: 10)</i>	199
<i>Tabelle 24: Strategietypen nach MINTZBERG /WATERS (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 85)</i>	212
<i>Tabelle 25: Gruppen politischer Spiele nach MINTZBERG. (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 83)</i>	230
<i>Tabelle 26: Unterschiedliche Handlungslogiken von Management und Benutzern (vgl. ORTMANN u. A. 1990: 422)</i>	254
<i>Tabelle 27: Dualität von Struktur nach GIDDENS (vgl. ORTMANN 1995: 58)</i>	283
<i>Tabelle 28: Dualität von Struktur und mikropolitischer Analyse (vgl. ORTMANN 1995: 60)</i>	284
<i>Tabelle 29: Phasen von Machtspielen am Beispiel eines kommunalen Modernisierungsprozesses (vgl. BOGUMIL/SCHMID 2001: 123)</i>	297
<i>Tabelle 30: Testfragen zur Bestimmung des systemischen Reifegrades (vgl. KLIMECKI/PROBST/EBERL 1994: 101; 102 und 107)</i>	302
<i>Tabelle 31: Mikropolitische Risiken und Chancen der ISO 9000:2000</i>	320
<i>Tabelle 32: Mikropolitische Risiken und Chancen der ISO 9001:2000</i>	322
<i>Tabelle 33: Schwerpunkte der Auswertung</i>	346

<i>Tabelle 34: Operationalisierung der Thesen.....</i>	<i>348</i>
<i>Tabelle 35: Expertenäußerungen zur Ausgangslage der Implementation.....</i>	<i>353</i>
<i>Tabelle 36: Expertenäußerungen zu Phasen und Modalitäten der Implementation.....</i>	<i>354</i>
<i>Tabelle 37: Expertenaussagen zu Formen der Kundenorientierung.....</i>	<i>357</i>
<i>Tabelle 38: Expertenäußerungen zu Formen der Mitarbeiterorientierung.....</i>	<i>359</i>
<i>Tabelle 39: Expertenäußerungen zu eingetretenen Wirkungen.....</i>	<i>361</i>
<i>Tabelle 40: Expertenäußerungen zu Führungsstil und Atmosphäre.....</i>	<i>364</i>
<i>Tabelle 41: Expertenäußerungen zu Brüchen und Irritationen.....</i>	<i>369</i>
<i>Tabelle 42: Expertenäußerungen zu Veränderungen der Machtkonstellationen.....</i>	<i>375</i>
<i>Tabelle 43: Expertenäußerungen als Rat für Neueinsteiger.....</i>	<i>379</i>

Interviewleitfaden vom 06.04.2003

Kategorie	Frage
Einleitung	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uni Essen DFG-Projekt ✓ Anonymität ✓ Ziel der Befragung: Wirkung von QM ✓ Befragung im Wechsel
Persönliche Angaben	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welche Aufgaben haben Sie in Ihrer Einrichtung? 2. Was haben Sie für eine Ausbildung? 3. Wie lange sind Sie bereits in dieser Einrichtung tätig? 4. Waren Sie hier auch schon in anderen Bereichen tätig?
Spezifische Fragen: Leitung	<ol style="list-style-type: none"> 5. Seit wann Leitung? 6. Seit wann besteht Ihre Einrichtung? 7. Wie viele Mitarbeiter sind in der Einrichtung beschäftigt? 8. Was war der Anlass für die Gründung? 9. Haben sich die Schwerpunkte der Einrichtung verändert?
Spezifische Fragen: QMB	<ol style="list-style-type: none"> 10. Wann wurde das QMS eingeführt? 11. Was war für Sie der Grund, QMB zu werden? 12. Wer hält außer Ihnen das QMS „am Leben“.
Organisationsanalyse	<ol style="list-style-type: none"> 13. Aus welchen Gründen wurde ein QM-System in Ihrer Einrichtung eingeführt? 14. Wie wurden die MA über die geplante Einführung des QM-Systems informiert? 15. Wurden alle Mitarbeiter- und Berufsgruppen an der Einführung beteiligt? 16. Wurden Nutzer und Angehörige in den Einführungsprozess eingebunden? 17. Wurde zu Beginn der Einführung eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt? 18. Ergaben sich daraus Ziele für das QMS? 19. Wurden aus Ihrer heutigen Sicht die richtigen Schlüsse aus der Analyse gezogen?
Phasen der Einführung Lenkung von Konflikten	<ol style="list-style-type: none"> 20. Können Sie beschreiben, in welchen Schritten das QMS eingeführt wurde? 21. Wie wurde das QM Handbuch erarbeitet (in QZ, Teams, ...)? 22. Können Sie uns den Ablauf einer solchen „Arbeitsgruppe“ schildern? (Moderation, ...) 23. Ist es gern gesehen, wenn Sie mitreden? 24. Gibt es ein Gremium, das den Einführungsprozess lenkt? („Steuerungsgruppe“) 25. Gab es während der Einführung (Interessen-) Konflikte? 26. Konnten die Konflikte gelöst werden? 27. [außer QMB] Wer sorgt dafür, dass das QM-System „nicht einschläft“?

Kategorie	Frage
Persönliche Einschätzung der Wirkung	28. Waren Sie mit der Entscheidung ein QMS einzuführen einverstanden? 29. Was sind für Sie persönlich sinnvolle Inhalte des QM-Systems? 30. Was halten Sie persönlich für überflüssig? 31. Was fehlt Ihnen persönlich? 32. Was denken Sie über die Zertifizierung von QM Systemen? 33. Würden Sie sich noch einmal zertifizieren lassen?
QM-Dokumentation	34. Ist die QM-Dokumentation allen Mitarbeitern zugänglich? 35. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der QM Dokumentation und des QMS ein?
Befugnisse und Ressourcen	36. Haben sich Ihre Aufgaben und Kompetenzen durch die Einführung verändert? 37. Sind die Befugnisse der anderen für Sie deutlicher geworden. 38. Wie schätzen Sie Mittel und Zeit ein, die für die Arbeit zur Verfügung stehen? 39. Ist es möglich, neben der alltäglichen Routine innovativ zu arbeiten? 40. Hat sich dies durch das QM-Systems verändert?
Prozesse	41. Wie erkennen Sie, dass Ihre Dienstleistung den Anforderungen der Nutzer entspricht? 42. In welchem Maße wurden die Kernprozesse reorganisiert? 43. Wie wirken sich diese Änderungen aus? 44. Haben Sie den Eindruck, dass sich durch die Einführung Effizienz und Effektivität der Arbeit erhöht haben? 45. Hat sich die Zufriedenheit mit den Ergebnissen der Arbeit erhöht?
Macht	46. In einer unserer Thesen gehen wir davon aus, dass sich „Machtkonstellationen“ im Sinne von Machtverteilung und Machterhalt auf die Einführung auswirkt. 47. Hat sich die Machtkonstellation durch die Einführung verändert?
Messung, Analyse, Verbesserung	48. Wer führt die internen Audits durch? Wie oft? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? 49. Wie gehen Sie in Ihrer Einrichtung mit Verbesserungsvorschlägen und Beschwerden um? (Aktive – passive Steuerung) 50. Werden regelmäßig MA-Befragungen durchgeführt oder ist dies in Zukunft vorgesehen? 51. Gibt es Daten, die systematisch als Grundlage für Q-Ziele und wichtige Entscheidungen erhoben werden? 52. Hat sich hier etwas durch das QMS verändert?

Kategorie	Frage
Informations- und Kommunikationskanäle Expertenwissen	53. Haben sich die Abläufe und Zuständigkeiten bei Kontakten „nach außen“ durch die Einführung geändert? 54. Wie oft sind Kontakte vorgesehen zu: 1. Vorgesetzten, 2. QMB, 3. Kollegen? 55. Bei welchen Anlässen? 56. Ist es einfacher oder schwieriger geworden, sich im Team über die Arbeitsabläufe abzustimmen/„mitzureden“? 57. Ist es einfacher oder schwieriger geworden, sich mit der Leitung über die Arbeitsabläufe abzustimmen/„mitzureden“? 58. Gibt es Ihres Erachtens strukturelle oder informelle Barrieren, die Kommunikation hemmen oder sogar verhindern?
Kultur	59. Gibt es ein Leitbild? 60. Welche Auswirkung hat das Leitbild auf die alltägliche Arbeit. 61. Wie würden Sie die Atmosphäre in Ihrer Einrichtung beschreiben? (Führungsstil, Kommunikationskultur, Umgang mit Konflikten, ...) 62. Hat sich Ihre Identifikation mit der Einrichtung durch die Einführung des QM-Systems verändert? 63. Wie wird mit unkonventionellen / scheinbar „verrückten“ Vorschlägen und Ideen umgegangen? 64. Hat sich dies durch die Einführung verändert?
Schlussfragen	65. Wo lagen für Sie vor der Einführung die größten Probleme? 66. Was war für Sie der deutlichste Effekt im Zusammenhang mit der Einführung des QM-Systems? 67. Was würden Sie auf der Basis Ihrer eigenen Erfahrungen jemandem raten, der gerade erst mit der Einführung eines QM-Systems beginnt? (Was soll er machen, was nicht?)

Daten-CD

Eine Daten-CD mit den codierten Interviews im Format von MAX.QDA ist Teil dieser Arbeit und befindet sich an der Innenseite des Buchrückens. Zum Öffnen der Dateien dient im Bedarfsfall die begefügte MAX.QDA-Testversion (trialmaxqda.exe), deren Laufzeitbegrenzung von 21 Tagen mit dem Tag der Installation beginnt (vgl. <http://www.maxqda.de/maxqda/demo.htm>).

Erklärung

Wir versichern, dass wir bisher kein Promotionsverfahren beantragt oder abgeschlossen und dabei Teile der vorliegenden Arbeit verwendet haben. Wir versichern, dass die vorgelegte Arbeit selbstständig und arbeitsteilig gemäß der unten aufgeführten Zuordnungstabelle verfasst worden ist, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und alle Zitate kenntlich gemacht worden sind.

Essen, den 19.07.2004

Sebastian Kühl

Michael Schmidt

Kapitelzuordnung

0	Einleitung	S. 6 - 17	SEBASTIAN KÜHL / MICHAEL SCHMIDT
1	Makropolitische Aspekte sozialrehabilitativer Organisationen und Einrichtungen im Dritten Sektor	S. 18 - 59	MICHAEL SCHMIDT
2	Grundlagen des Qualitätsmanagements	S. 60 - 161	MICHAEL SCHMIDT
3	Mikropolitische Aspekte für eine Untersuchung von Organisationen im Dritten Sektor	S. 162 - 325	SEBASTIAN KÜHL
4	Implementation – Irritation - Innovation: Hypothesen, Forschungsdesign und Ergebnisse der empirischen Untersuchung	S. 326 - 327	SEBASTIAN KÜHL / MICHAEL SCHMIDT
4.1	Hypothesen		
4.1.1	Zum aktuellen Stand der Qualitätsdiskussion im Bereich sozialrehabilitativer Arbeit (Thesen 1-6)	S. 328 – 330	MICHAEL SCHMIDT

4.1.2	Zur Berücksichtigung mikropolitischer Aspekte bei der Implementation von Qualitätsmanagement-Systemen (Thesen 7-14)	S. 330 - 333	SEBASTIAN KÜHL
4.2	Forschungsdesign	S. 334 - 347	SEBASTIAN KÜHL
4.3	Auswertung der Expertenaussagen		
4.3.1	Eckdaten der befragten Organisationen	S. 348 - 352	SEBASTIAN KÜHL / MICHAEL SCHMIDT
4.3.2	Expertenaussagen zu Ausgangslage, Nutzerbeteiligung, Mitarbeiterbeteiligung und eingetretener Wirkung	S. 352 - 364	MICHAEL SCHMIDT
4.3.3	Expertenaussagen zu Machtkonstellationen und Irritationen	S. 364 - 382	SEBASTIAN KÜHL
4.3.4	Diskussion der Expertenaussagen anhand der Hypothesen	S. 382 - 388	SEBASTIAN KÜHL / MICHAEL SCHMIDT
4.4	Resümee: Von der Schwierigkeit der Nutzerbeteiligung und der Unmöglichkeit, keine Mikropolitik zu betreiben	S. 389 - 390	SEBASTIAN KÜHL / MICHAEL SCHMIDT