



Universitätsverlag Potsdam

Kai Philipp Schinck

# Erfolgsfaktor Qualitätsmanagement? Die effektive Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen in öffentlichen Organisationen



Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management



Kai Philipp Schinck

**Erfolgsfaktor Qualitätsmanagement?  
Die effektive Implementierung von  
Qualitätsmanagementsystemen in  
öffentlichen Organisationen**

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

### **Universitätsverlag Potsdam 2017**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

### **ISSN (Online) 2190-4561**

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:  
Namensnennung – Weitergabe zu gleichen Bedingungen 4.0 International  
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2017

Erstgutachter: Prof. Dr. John Siegel  
Vertreter der Professur für Public und Nonprofit Management

Zweitgutachter: Prof. Dr. Isabella Proeller  
Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam  
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus4-400520](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-400520)  
[http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-400520](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-400520)

## **Kurzfassung**

Diese Arbeit ist im Bereich des Qualitätsmanagements (QM) in öffentlichen Organisationen zu verorten. Sie fragt konkret, welche Faktoren eine effektive Implementierung des QM-Systems Common Assessment Framework (CAF) in Deutschen Bundesbehörden beeinflussen. Auf der Basis des soziologischen Neo-Institutionalismus wurden Hypothesen zu möglichen Einflussfaktoren aufgestellt. Im Rahmen einer systematischen Fallauswahl wurden folgende Organisationen untersucht: das Bundeskartellamt, das Bundeszentralamt für Steuern sowie die Staatsbibliothek zu Berlin. Für den empirischen Teil dieser Arbeit wurden halbstrukturierte Leitfadenterviews mit Experten der ausgewählten Organisationen geführt. Im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden diese dann ausgewertet und mit einer „cross case synthesis“ nach Yin (2014) anschließend theoriegeleitet analysiert.

Es lassen sich letztendlich drei entscheidende Bedingungen für eine effektive CAF-Implementierung in Bundesbehörden ableiten: Zum einen die formale Unterstützung der jeweiligen Hausleitung, die eine aktive Rolle innerhalb des CAF-Projektes einnimmt und dabei auch alle mittleren Führungsspitzen zielführend mit einbinden sollte, beispielsweise durch die Übernahme der QM-Projektleitung. Zum anderen ist es für eine zielkohärente Handlungsweise aller Organisationsmitgliedern vonnöten, die verschiedenen Steuerungsinstrumente im Rahmen einer mittelfristigen Gesamtstrategie miteinander zu verzahnen und so formal zu institutionalisieren. Außerdem ist die formale Institutionalisierung einer QM-Einheit, nahe der Hausleitung außerhalb der Fachabteilungen angesiedelt, zu empfehlen. Es hat sich im Rahmen der untersuchten Fallbeispiele gezeigt, dass diese Einheiten ein größeres Potential aufweisen, sich zu QM- und CAF-Kompetenzzentren zu entwickeln und unnötige Arbeiten, die das CAF-Engagement der Mitarbeiterschaft schmälern würden, von eben jener fernzuhalten.

Durch diese Ergebnisse konnte die Arbeit zwei entscheidende Beiträge leisten: Die Forschungslandkarte der QM- und CAF-Forschung in öffentlichen Organisationen wies, speziell auf Bundesebene, vorab verschiedenste weiße Flecken auf, die von dieser Arbeit teilweise gefüllt werden konnten. Zum anderen ist es auf Basis dieser Forschungsarbeit nun möglich, Verwaltungspraktikern konkrete Handlungsempfehlungen an die Hand zu geben, wenn diese erstmals CAF in ihrer Organisation implementieren möchten oder bei einer schon erfolgten Einführung des QM-Instruments nachsteuern möchten.

## **Abstract**

This work is rooted in the field of quality management (QM) in public organizations. It analyzes determinants for the effective implementation of the quality management system Common Assessment Framework (CAF) in these organizations at the German Federal level. On the theoretical basis of sociological Neo-Institutionalism hypotheses were systematically derived in order to explain possible influential factors. Through careful case selection the following organizations were analyzed: the Federal Cartel Office, the Federal Central Tax Office and the Berlin State Library. In the empirical part of this work semi-structured interviews were conducted with experts of the respective organizations. Within the framework of a qualitative content analysis the interview results were evaluated through „cross case synthesis“(Yin, 2014) and subsequently analyzed.

Ultimately, three critical factors for an effective CAF implementation in public organizations at the German Federal level were identified: First, formal support of the organizational leadership assuming an active role within the CAF project as well as productively engaging top and middle management. Second, constructively interlocking the numerous strategic management tools in an organization within a holistic medium-term strategy. Third, the institutionalization of a QM unit outside of the formal line organization near top management is recommended. The case studies suggest that these departments might develop into QM and CAF competence centers keeping unnecessary and discouraging work away from the ordinary staff regarding CAF implementation.

In sum, this work provides two main contributions: First, it helps better understanding influential factors of CAF implementation in public organizations at the German Federal level. Second, this paper provides concrete recommendations on how to implement CAF for the first time or even readjust an already running system.



## **Inhaltsverzeichnis**

1.	Einleitung .....	1
2.	Forschungsstand .....	2
2.1	Qualität .....	2
2.2.	Total Quality Management.....	3
2.3.	Common Assessment Framework.....	7
2.4.	Forschungsfrage und Relevanz der Arbeit .....	9
3.	Theorie .....	11
3.1	Organisationen als offene Systeme .....	11
3.2	Soziologischer Neo-Institutionalismus.....	13
3.3	Hypothesen und Kausalzusammenhänge .....	16
4.	Methodik .....	20
4.1	Forschungsdesign: Vergleichende Fallstudie und Fallauswahl.....	21
4.2	Methode der Datenerhebung .....	23
4.3	Durchführung, Transkription und Auswertung .....	25
5	Theoriegeleitete Analyse und Interpretation der Ergebnisse.....	28
5.1	Bundeskartellamt.....	28
5.2.	Bundeszentralamt für Steuern .....	30
5.3.	Staatsbibliothek zu Berlin .....	33
5.4.	Vergleichende Analyse.....	35
6.	Zusammenfassung.....	39
7.	Literaturverzeichnis.....	41
8.	Anhänge .....	50
	Anhang 1: Öffentliche Organisationen auf Bundesebene mit einem QM-System.....	50
	Anhang 2: Interview-Leitfaden .....	51
	Anhang 3: Kodierregeln .....	53

### **Tabellenverzeichnis**

<b>Tabelle 1</b>	Fallauswahl	23
<b>Tabelle 2</b>	Organisationsspezifische Ergebnisse	36

### **Abbildungsverzeichnis**

<b>Abbildung 1</b>	PDCA-Zyklus	5
<b>Abbildung 2</b>	CAF –Modell	8
<b>Abbildung 3</b>	CAF-Anwendungsbeschreibung	9
<b>Abbildung 4</b>	Organisationserfolg und Überleben	15

## Erfolgsfaktor Qualitätsmanagement?

### Die effektive Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen in öffentlichen Organisationen

#### 1. Einleitung

Von der Kommune über öffentliche Unternehmen bis hin zu Landes- und Bundesbehörden: Öffentliche Organisationen wenden vermehrt unterschiedlichste Instrumente des Qualitätsmanagements (QM) an. Als eine bestärkende Entwicklung hierfür kann die sich wie ein „Buschfeuer“ (Reichard 1996, 7) ausbreitende Diskussion um das New Public Management (NPM) bzw. das Neuen Steuerungsmodell (NSM)<sup>1</sup> gesehen werden, in der beständig höhere Qualitätserbringung von öffentlichen Organisationen gefordert wird. Letztere Konzepte streben durch „gezielten Einbezug unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente“ (Schedler und Proeller 2011, 71) an, Führung und Leistungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern sowie eine wirkungsorientierte Organisationssteuerung zu ermöglichen (Schedler und Siegel 2005, 11). Dieser wissenschaftliche Impuls führte jedoch bisher nicht zu einer flächendeckenden Neuausrichtung von öffentlichen Organisationen in Deutschland an einem Leitbild der Ergebnis-, Kosten-, Kunden- und Mitarbeiterorientierung. Tatsächlich wurde das Reformleitbild vielfach nur im Rahmen einzelner Instrumente aufgegriffen. Bogumil et al. (2008, 37) charakterisieren es daher vielmehr als „Werkzeugkasten denn ein holistisches Reformkonzept.“

Im Windschatten der neuen Verwaltungsmodernisierungsansätze und aufgrund der prominenten Platzierung im privatwirtschaftlichen Sektor wird QM auch im öffentlichen Bereich vermehrt thematisiert. Nach Schedler und Proeller (2011, 86) stehen NPM und QM in einer „symbiotischen Beziehung“, da letzteres die interinstitutionelle Sichtweise des NPM durch eine Prozesse und Maßnahmen verbessernde Sichtweise ergänzt. Generell zieht Löffler (2011, 499) jedoch eine ernüchternde Bilanz in Bezug auf die QM-Anwendungsverbreitung und fragt vielmehr „ob wirklich die zurückhaltende Marktnachfrage und nicht vielmehr das Angebot an Qualitätssicherungssystemen das Problem ist, das an den eigentlichen Bedürfnissen der Verwaltung vorbei geht.“ Bereits bei allgemeiner Betrachtung der wissenschaftlichen QM-Literatur in öffentlichen Organisationen wird deutlich, dass sich zum einen das Qualitätsverständnis und zum anderen auch die Konzeption von QM-Systemen über die Zeit weiterentwickelt haben. Diese Dynamik ist auch mit der Einführung von QM-Systemen in öffentlichen Organisationen zu beobachten, beispielsweise mit der Entwicklung des eigens auf öffentliche Einrichtungen zugeschnittene Common Assessment Framework (CAF) (Thom und Ritz 2008, 190). CAF-Anwender sind dabei auf allen horizontalen Ebenen, von der Kommune bis zum Bund, vorzufinden.

Auffällig ist dabei jedoch eine deutliche Forschungslücke theoriebasierter Arbeiten, die die CAF-Anwendung in Bundesorganisationen untersuchen. Deshalb wird in dieser Arbeit das Augenmerk speziell auf CAF gelegt und folgende Forschungsfrage behandelt: Welche Faktoren beeinflussen eine effektive Implementierung des Common Assessment Framework in deutschen Bundesbehörden? Dafür werden aus einem theoretischen Argument, das auf dem soziologischen Neo-Institutionalismus basiert, Hypothesen bezüglich des CAF-Einführungsrgrundes sowie seiner formalen und informalen Institutionalisierung abgeleitet.

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Begriffe und des Themas der Verwaltungsmodernisierung siehe Schedler und Proeller (2011) und Bogumil et al. (2008).

Diese werden anhand dreier Fälle, namentlich dem Bundeskartellamt (BKartA), dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) sowie der Staatsbibliothek zu Berlin (SBB), getestet. Im empirischen Teil dieser Arbeit wurden hierfür sechs halbstrukturierte Leitfadeninterviews mit Experten geführt, die im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse mit dem Online-Tool QCAmap ausgewertet und aufbauend auf der Struktur einer „cross case synthesis“ nach Yin (2014) anschließend theoriegeleitet analysiert wurden. Eine weitere Ambition dieses Vorhabens ist dabei die präskriptive Formulierung von Anwendungsempfehlungen für heutige und zukünftige CAF-Anwenderorganisationen.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt: Im anschließenden Teil wird der bisherige Forschungsstand kondensiert dargestellt und kritisch diskutiert. Dabei wird zum einen auf die uneinheitliche Diskussion um den Qualitätsbegriff eingegangen und zum anderen der Forschungsstand zum TQM-Ansatz sowie CAF dargestellt. Im dritten Kapitel werden auf Basis der Annahme von Organisationen als offene Systeme im Rahmen der Theorie des soziologischen Neo-Institutionalismus Hypothesen und Kausalzusammenhänge abgeleitet. Das vierte Kapitel thematisiert das generelle Forschungsdesign des empirischen Teils dieser Arbeit, die Datenerhebungsmethode sowie den Auswertungsansatz. Im vorletzten Kapitel findet eine theoriegeleitete Analyse auf Basis der abgeleiteten Hypothesen statt, der zudem interpretative Einzelfalldarstellungen vorangestellt sind. Im sechsten Kapitel werden die Analyseergebnisse zusammenfassend behandelt, die Schwachstellen dieser Arbeit thematisiert sowie darauf abzuleitende Konsequenzen für zukünftige Forschungsvorhaben in diesem Untersuchungsfeld aufgezeigt.

## 2. Forschungsstand

In den folgenden Abschnitten wird zuerst die Genese des Qualitätsbegriffes aggregiert dargestellt und dabei ein Fokus auf das sich wandelnde Qualitätsverständnis in der öffentlichen Verwaltung gelegt. Darauf folgt eine Thematisierung der Managementphilosophie des Total Quality Management (TQM), auf dessen Annahmen das moderne QM heutzutage weitestgehend fußt (Thom und Ritz 2008, 186). Daraufhin wird im Allgemeinen auf die prominentesten QM-Instrumente im öffentlichen Sektor eingegangen, wobei ein klarer Fokus aufgrund des Forschungsinteresses der Arbeit auf das CAF gelegt wird. Basierend auf dieser Darstellung des Forschungsstandes wird die darauffolgende Forschungsfrage dieser Arbeit formuliert und auf die wissenschaftliche und soziale Relevanz der Arbeit eingegangen.

### 2.1 Qualität

Das Qualitätsverständnis hat sich im Laufe der Zeit in der Literatur immer wieder verändert. Seinen semantischen Ursprung findet das Wort im Lateinischen „qualis“, was „wie beschaffen“ bedeutet und die Güte oder den Wert eines Objektes beschreibt (Brüggemann und Bremer 2012, 3). Aufgrund dieser eher wertneutralen etymologischen Auslegung ist auch bis heute in der Literatur kein homogenes Konzept eines allgemeinen Qualitätsverständnisses zu finden (Bruhn 2006, 33). Vielfach wird die – jedoch eher technische - Definition des Deutschen Instituts für Normung (2008) angeführt, die Qualität als die „[...] Beschaffenheit einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“ beschreibt. Zollondz (2011, 55 ff.) bietet in seinem Werk eine tiefgreifende historische Übersicht der Wurzeln des Qualitätsbegriffes, auf die in diesem Rahmen jedoch nicht eingegangen werden kann. Löffler (2002, 16 ff.) präsentiert zudem einen guten Überblick über die historische Entwicklung des westlichen Qualitätsbegriffs im Privatsektor nach dem Zweiten Weltkrieg: Während Qualität zunächst

als strikte Einhaltung von a priori definierten (Kunden-) Vorgaben verstanden wurde (u.a. Juran 1974; Levitt 1972), betonen spätere Autoren die Erreichung einer maximalen Kundenzufriedenheit (u.a. Grönroos 1984). Eine ähnliche Einteilung nimmt auch Bovaird (1996) vor, der den Entwicklungsprozess des Qualitätsbegriffes im Privatsektor in vier aufeinanderfolgende Schlüsselkonzepte einteilt: Technische Konformität, „Fitness for Purpose“, maximale Erfüllung von Kundenerwartungen und die emotionale Bindung von Stakeholdern durch guten Service.

Löffler (2002, 21 ff.) bietet für die verschiedenen Entwicklungsphasen des Qualitätsverständnisses im öffentlichen Sektor seit der Mitte des 20. Jahrhunderts ebenfalls eine umfassende Einsicht. Ausgangspunkt ist dabei eine rein produktbezogene Sichtweise bis in die 1960er Jahre hinein, die Qualität als rechtmäßiges Verwaltungshandeln definiert. Diese Sichtweise betont die Rolle des Ordnungsstaates, die mit der strikten Einhaltung technischer Normen vor allem in der privatwirtschaftlichen Industrie korrespondiert. Mit dem Aufkommen des „management by objectives“-Konzepts (u.a. Juran 1974) wird zunehmend auch der Zweck vom Verwaltungshandeln hinterfragt (Qualität als Effektivität) und dem Staat wird auch eine planerische Verantwortung zugeschrieben. In den 1980er Jahren kommt ein prozessbezogener Qualitätsansatz auf, der im privatwirtschaftlichen TQM-Verständnis gründet, Qualität als das Erreichen bzw. Übertreffen von Kundenerwartungen beschreibt und dem Staat eine Dienstleisterrolle zuschreibt. Darauf aufbauend unterscheidet Löffler (2011, 492 f.) als vierte Phase das Konzept der „Qualität als das Erreichen von Wirkungen“, das von öffentlichen Institutionen eine aktivierende Rolle fordert und einen Schwerpunkt auf die Einbindung des Kunden in den Leistungserstellungsprozess legt. Beltrami (1992, 770) wiederum teilt diese Entwicklung in nur drei Phasen ein: In der ersten Phase wird Qualität nur als die Respektierung von rechtsstaatlichen Normen und Verfahren verstanden. Die zweite Phase beschreibt Qualität als Effektivität, analog zu systemtheoretischen Ansätzen von Juran (1974). Die dritte Phase betont die Kundenzufriedenheit.

Das sich wandelnde Qualitätsverständnis im öffentlichen Sektor bedingt, dass diesbezüglich nicht nur eine Definition von Qualität in der Literatur zu finden ist. Hinzu kommt die Diskussion über die Anwendbarkeit des aus der Privatwirtschaft stammenden Konzeptes des QM und TQM auf öffentliche Organisationen (siehe 3.2.). Aufgrund des Fokus auf öffentliche Organisationen wird in dieser Arbeit nicht die technische Qualitätsdefinition des Deutschen Instituts für Normung (2008) angewandt. Stattdessen findet die von Øvretveit (2007, 543) vorgeschlagene Begriffsbestimmung Anwendung, die Qualität als „meeting the wants and needs of those who need the service the most, without waste and within regulations, available resources and the control of the service“ definiert. Ein Grund dafür ist, dass diese Definition einen Alternativvorschlag für den im öffentlichen Sektor nicht unproblematischen privatwirtschaftliche Kunden- bzw. Stakeholderbegriff vorschlägt und anwendet (u.a. Gaster und Squires 2003). Zudem umfasst er die meisten von Garvin (1984, 25 ff.) vorgeschlagenen Qualitätsdimensionen öffentlicher Institutionen wie kunden- („meeting users‘ wants“), wert- („meeting their needs“) sowie prozess- und produktbezogene („management quality“) Qualität (Øvretveit 2007, 543).

## 2.2. Total Quality Management

Parallel zum Qualitätsverständnis hat sich auch die Interpretation von QM und deren Anwendung in Organisationen verändert, wie Löffler (2002, 16 ff.) in einer kompakten Übersicht bezüglich der verschiedenen historischen Konzeptionsphasen des QM im westlichen Privatsektor darstellt: Die Anfänge eines QM-Ansatzes in Form

stichprobenbasierter Qualitätssicherung sind dabei nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges unter anderem in Japan. Deren Einfluss auf die Durchsetzung gemeinsamer weltweiter technischer Normierungen ist jedoch nicht zu unterschätzen (Bruhn 2006, 68). Als zweite Phase beschreibt Löffler (2002, 17) die Weiterentwicklung des ersten Ansatzes zu einer statistisch basierten Qualitätskontrolle, die die geringe Verbesserungsquote des stichprobenbasierten Ansatzes adressierte, gleichzeitig jedoch in einer technisch-statischen Betrachtungsweise verhaftet blieb. Das QM-Verständnis trat in eine neue (dritte) Phase im Laufe der 1950er Jahre, als auch US-amerikanische und einige europäische Autoren sich intensiv mit QM auseinandersetzten. Dabei verlagerte sich der Fokus vom Endprodukt auf den Herstellungsprozess und einer laufenden Anpassung an die Kundenbedürfnisse im Rahmen des von Juran (1974) vorgeschlagenen Modells des „fitness for purpose“. Als „company-wide quality control“ bezeichnet Löffler (2002, 19 f.) die vierte Phase des QM-Entwicklungsprozesses, die nach dem von Ishikawa 1968 eingeführten QM-Konzept benannt ist, das als Neuerung unter anderem eine organisationsinterne Kundenorientierung beschreibt (Ishikawa 1987, 91). Das heutige TQM-Verständnis, das als fünfte Phase gesehen werden kann, ist Anfang der 1970er Jahre entstanden und grenzt sich klar von teils einseitig auf Produkten und Produktion fokussierten Qualitätskonzepten ab (Brüggemann und Bremer 2012, 178). Mit einer steigenden (wissenschaftlichen) Popularität entstanden zunehmend verschiedene TQM-Konzepte, deren inhaltliche Schwerpunkte von Bruhn (2006, 68 ff.) kompakt zusammengefasst werden. Sie eint, dass TQM als holistischer und lernorientierter QM-Ansatz verstanden wird (Thom und Ritz 2008, 186). In diesem Zusammenhang bieten die Literaturüberblicke von Álvarez, Montes und Peña (2000) sowie Ahire, Landeros und Golhar (1995) eine umfassende Meta-Übersicht für den privatwirtschaftlichen Bereich.

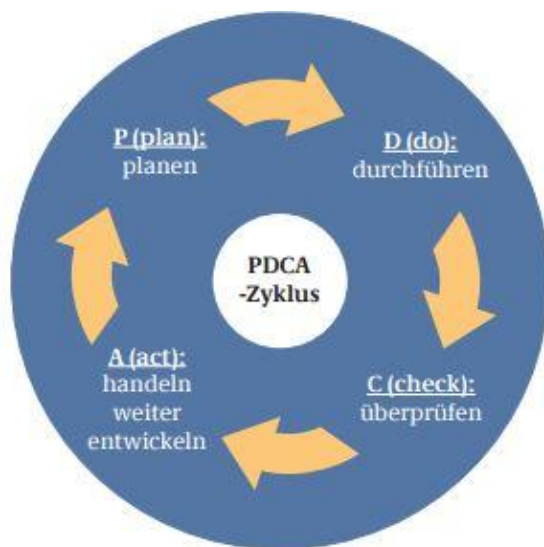
Die Ende der 1980er Jahre auch in der europäischen Privatwirtschaft integrierte ganzheitliche TQM-Philosophie hat sukzessive auch Eingang in das öffentliche QM-Verständnis gefunden, wobei es oftmals nationale Unterschiede gibt (Löffler 2002, 21). Generell wird die Möglichkeit der Anwendung von privatwirtschaftlichen TQM-Konzepten auf die öffentliche Verwaltung in der wissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert. Befürworter einer TQM-Anwendbarkeit wie Cohen und Eimicke (1994), die auch eine Übertragung des Kunden- und Dienstleistungsbegriffes bejahen, argumentieren, dass die Performanz öffentlicher Organisationen durchaus verbessert werden kann durch einen kontinuierlichen operativen QM-Prozess. In diesem Zusammenhang betonen Bowman und Hellein (1998) zudem, dass allein Mitte der 1990er-Jahre viele US-amerikanische Staats- und Bundesbehörden TQM-Elemente in der einen oder anderen Form adaptiert haben. Andere Autoren wiederum unterstreichen, dass eine Übertragung des privatwirtschaftlichen TQM-Konzepts nicht ohne weiteres möglich ist, da private und öffentliche Organisationen unter völlig unterschiedlichen Rahmenbedingungen agieren und eine Qualitätsevaluation sich als sehr komplex gestaltet (u.a. Grant, Shani und Krishnan 1994; Halachmi 1996; Rago 1996; Swiss 1992). Bigelow und Arndt (2000) weisen zudem darauf hin, dass viele größere Transformationsprogramme wie TQM oftmals sehr gemischte Ergebnisse produzieren. Zugleich sind in der Literatur auch Argumente für (punktuelle) Vorteile einer TQM-Einführung im öffentlichen Sektor zu beobachten, die von der Verbesserung her- und bereitgestellter Produkte und Dienstleistungen (Barzelay, Steven Cohen und Brand 1994), über die Verbesserung der Mitarbeiter- und Leadership-Motivation (Rago 1996) bis hin zur besseren Erfüllung von Stakeholder-Erwartungen (Carr und Littman 1993) gehen.

TQM wird in dieser Arbeit gemäß der Definition der Deutschen Gesellschaft für Qualität (1995, 35) verstanden. Sie definiert TQM als „eine auf die Mitwirkung aller ihrer Mitglieder gestützte Managementmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und

durch Zufriedenheit der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg [Organisationserfolg] sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt.“ Die zentralen Überlegungen von TQM sind dabei, dass permanente Qualitätsverbesserung von Produkten und Dienstleistungen nur dann erlangt werden kann, wenn die Organisation beachtet, dass sich „gute Qualität aus einer Vielzahl von Faktoren und nicht linear zusammensetzt“ (Thom und Ritz 2008, 186) und sie sich permanent ganzheitlich an verändernde Faktoren anpasst (Demuzere et al. 2008, 5).

Unter der Fülle von erarbeiteten TQM-Konzepten identifiziert Swiss (1992) Demings (1982) TQM-Ansatz als den in der Literatur mit Abstand einflussreichsten, da dieser mit seinem Werk eine Synthese verschiedener bereits bestehender Ansätze präsentiert (Stringham 2004, 184). Dabei entwickelte er eine organisationsweite Qualitätsphilosophie, deren Kernstück 14 normative Management-Prinzipien sind und in der Betonung von Prozess- und Verfahrenssteuerungen auf eine ständige Organisationsverbesserung setzen (Bruhn 2006, 69). Als eines der bekanntesten Produkte der Arbeit von Deming ist der sogenannte Plan-Do-Check-Act-Zyklus (PDCA) zu nennen, der die Anwendung des QM im Rahmen eines Kreislaufprozesses darstellt und oftmals mit TQM, auch im öffentlichen Sektor, gleichgesetzt wird (Brüggemann und Bremer 2012, 9; Stein 2013a, 55). Thom und Ritz (2008, 188 ff.) gliedern diesen Prozess wiederum in drei Phasen der Qualitätsplanung-, steuerung- und prüfung: In der Phase der Qualitätsplanung (Plan) kommt es auf die Festlegung von Qualitätszielen und -anforderungen an, wobei hier im Idealfall auf relevante Stakeholdergruppierungen Rücksicht genommen wird. Die Phase der Qualitätssteuerung kann dabei in mitarbeiterbezogene, kulturbezogene sowie organisationsbezogene Maßnahmenbereiche unterteilt werden. Die dritte Phase der Qualitätsprüfung umfasst dabei Aktivitäten zur Einbeziehung von Empfängers staatliche Leistung, aber auch anderen Stakeholdergruppen sowie Maßnahmen zur internen und externen Organisationsevaluation (Do & Check). Die vierte Phase umfasst die der Qualitätssicherung<sup>2</sup>, die „alle Aktivitäten [umschreibt], die eine institutionelle Qualitätssertifizierung sicherstellen“ (Thom und Ritz 2008, 189 f.).

**Abbildung 1** PDCA-Zyklus (Stein 2013a, 18)



<sup>2</sup> Die Deutsche Gesellschaft für Qualität (1995, 145) definiert diesen Begriff als „alle geplanten und systematischen Tätigkeiten, die innerhalb des Qualitätsmanagementsystems verwirklicht sind und die wie erforderlich dargelegt werden, um ausreichendes Vertrauen zu schaffen, dass eine Einheit die Qualitätsforderung erfüllen wird.“

## TQM-Ansatz: QM-Instrumente

Heutzutage ist in der Verwaltungspraxis hauptsächlich die Anwendung von drei Qualitätssicherungssystemen zu beobachten: Erstens die DIN EN ISO-9000-Reihe (ISO 9000). Sie beschreibt, nach welchen Grundsätzen die QM-Maßnahmen in Organisationen dokumentiert werden müssen. Zweitens das von der European Foundation for Quality Management (EFQM) entwickelte EFQM-Modell für Excellence. Es basiert auf Erfahrungen von Unternehmen im TQM-Bereich und gilt als Referenzmodell zur TQM-Einführung in Europa. Drittens, das Common Assessment Framework (CAF), welches branchenspezifisch auf Basis des EFQM-Modell für die öffentliche Verwaltung entwickelt wurde (Thom und Ritz 2008, 190 ff.). Die Einführung dieser QM-Modelle wird offiziell auf Ebene der Bundesverwaltung gefördert, unter anderem durch den ressortübergreifenden Qualitätskreis Bundesverwaltung. Auch in anderen horizontalen Ebenen ist eine ähnliche Tendenz zu beobachten, beispielsweise in den Bundesländern (u.a. Schiersmann, Thiel und Pfizenmaier 2001; Köhler 2008) und Kommunen (u.a. Buhmann 2007; Geyer 2002). Gleichzeitig zieht Löffler (2011, 499) bezugnehmend auf die immer noch geringe Anwendungsverbreitung von QM-Modellen im öffentlichen Sektor, speziell auch CAF, eine ernüchternde Bilanz und fragt sich „ob wirklich die zurückhaltende Marktnachfrage und nicht vielmehr das Angebot an Qualitätssicherungssystemen das Problem ist, das an den eigentlichen Bedürfnissen der Verwaltung vorbei geht.“

Die Anwendungsgebiete im öffentlichen Bereich für ISO 9000, EFQM und CAF sind sehr vielfältig, was sich auch in der wissenschaftlichen Literatur widerspiegelt. So wird die Umsetzung von QM-Systemen im Bildungsbereich (u.a. Altgeld und Stöbe-Blossey 2009), bei Vollzugsorganisationen wie der Polizei (u.a. Promberger, Hernus und Koschar 2010) oder Sozialdienstleistern untersucht (u.a. Möller 2003). Caddy und Vintar (2002) bieten zudem ein Sammelwerk mit vielfältigen internationalen Praxisbeispielen. In Deutschland behandelt die Literatur die Anwendung von QM-Systemen auf Ebene der Kommunen (u.a. Buhmann 2007; Geyer 2002; Zucht 2013), den Bundesländern (u.a. Schiersmann, Thiel und Pfizenmaier 2001) und auf Bundesebene (u.a. Kunze 2010). Diese Autoren konzentrieren sich jedoch hauptsächlich auf alleinstehende Erfahrungsberichte und Beschreibungsarbeiten. Tiefgreifende, vergleichende und theoriebasierte Untersuchungen für den deutschen Raum, insbesondere auf Bundesebene, sind dem Autor jedoch nicht bekannt, auch nicht mit Bezug auf die die Implementierung von QM-Systemen beeinflussenden Faktoren in öffentlichen Organisationen. Zwar bietet Saatweber (2004, 244 f.) in ihrer Arbeit erste Erfahrungsberichte bezüglich einer CAF-Anwendung. Diese sind jedoch nicht ausreichend methodisch fundiert und gleichen vielmehr einer subjektiven Auflistung vermeintlich einflussreicher Erfolgsfaktoren für eine CAF-Anwendung. So wurde als klarer Erfolgsfaktor für eine CAF-Einführung die bewusste Entscheidung der Leitungsebene für jene identifiziert. Eine genaue Differenzierung dieses Prozesses wird jedoch nicht vorgenommen. Generell ist zudem ein Ungleichgewicht innerhalb der behandelten QM-Systeme zugunsten der beiden Systeme ISO 9000 und EFQM (und weniger von CAF) zu konstatieren, was tendenziell mit dem vergleichsweise jungen Alter von CAF erklärt werden könnte.

Auf Basis des bisher dargestellten Forschungsstandes wird deutlich, dass die Landkarte der QM-Forschung in öffentlichen Organisationen verschiedenste weiße Flecken aufweist, beispielsweise bezüglich des Einflusses von Faktoren, die die Einführung von QM-Systemen positiv oder negativ bedingen. Zudem wird zwar in der QM-Literatur bei der Implementierung von QM-Systemen innerhalb der öffentlichen Verwaltung ein positiver organisations- und prozessbezogener Einfluss auf die Performanz von Organisationen



erwartet. Doch ergeben sich beim Transfer der aus der Privatwirtschaft stammenden QM-Konzepte diverse Herausforderungen. Dies betrifft neben den fundamentalen Unterschieden zwischen Produkten und Dienstleistungen auch die Policy-Fokussierung von Ministerien und anderen öffentlichen Institutionen, die keinem Marktdruck ausgesetzt sind (Schedler und Siegel 2005, 22). Dadurch ist unklar, welche Faktoren bei der Einführung von QM-Systemen in öffentlichen Organisationen einen positiven bzw. negativen Effekt ausüben. Diese Arbeit fokussiert sich deshalb zur Schließung der beschriebenen Forschungslücken auf CAF, das im Folgenden näher beschrieben wird, seiner bundesbehördlichen Anwendung und der Suche nach vermeintlichen Erfolgsfaktoren für seine Implementierung.

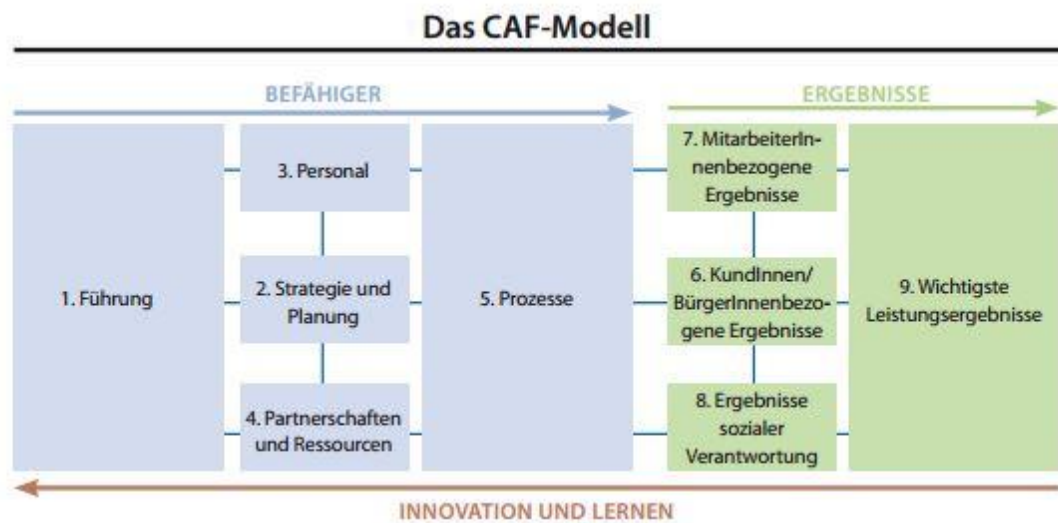
### 2.3. Common Assessment Framework

Das steigende QM-Interesse im öffentlichen Sektor fand in der im Mai 2000 stattfindenden ersten Europäischen Qualitätskonferenz in Portugal einen vorzeitigen Höhepunkt. Die zuständigen Fachminister der jeweiligen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) beschlossen die Einführung eines gemeinsamen europäischen Qualitätsbewertungssystems für öffentliche Verwaltungen. Entwickelt wurde CAF ursprünglich unter anderem vom informellen Netzwerk European Public Administration Network (EUPAN) und seiner zuständigen Untergruppe Innovative Public Service Group (IPSG). Dieses Expertennetzwerk tauscht auf verschiedenen Arbeitsebenen (Minister-, Abteilungsleiter und Arbeitsgruppenebene) bewährte Praktiken zur öffentlichen Verwaltungsmodernisierung aus. Teilnehmende sind die jeweiligen zuständigen Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten, wobei Deutschland vom Bundesministerium des Inneren (BMI) vertreten wird. Das 2001 gegründete CAF-Netzwerk, das bei der unabhängigen Organisation des European Institute of Public Administration (EIPA) angesiedelt ist und dem die europäische CAF-Förderung übertragen wurde, wird in Deutschland durch das seit 2006 beim Bundesverwaltungsamt angesiedelte CAF-Zentrum vertreten. Zuvor war diese Struktur bei der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer angesiedelt (Saatweber 2004, 227; Stein 2013a, 9).

CAF basiert auf dem TQM-Prinzip sowie dem PDCA-Zyklus des Deming-Kreislaufes und verfolgt eine ganzheitliche Einbeziehung von Prozessen, Ergebnissen und Menschen (Thom und Ritz 2008, 196). Zentrale Zielsetzung ist dabei die Einführung einer TQM-Kultur in öffentlichen Verwaltungen auf Basis eines vollständigen PDCA-Zyklus, wodurch ein Bindeglied zwischen verschiedenen in der Wirtschaft und Verwaltung vorhandenen QM-Modellen geschaffen werden soll, um gegenseitiges Lernen zu ermöglichen. Das zentrale CAF-Element der organisationsinternen Selbstbewertung soll die Diagnose von Verbesserungspotenzialen sowie die Entscheidungsfindung für Verbesserungsmaßnahmen vereinfachen (Stein 2013a, 11). Die Struktur von CAF basiert größtenteils auf den EFQM-Themenfeldern, von denen wiederum diverse an die spezifischen Anforderungen des öffentlichen Sektors angepasst wurden. Das CAF-Modell wurde seit seiner europaweiten Einführung 2000 drei Mal überarbeitet (2002, 2006, 2013) und beruht in seiner neuesten Ausführung, wie die Vorgängerversionen, auf einem Grundmodell, das in 9 Themenfelder und 28 Kriterien unterteilt ist. Diese sind jeweils wiederum in zwei Abschnitte eingeteilt, den Befähigern und Ergebnissen (siehe Abbildung 2). Die Logik hinter diese Dichotomie fasst Saatweber (2004, 230) treffend zusammen: „Es reicht nicht aus, gute Ergebnisse zu erzielen, sondern es ist erforderlich, die Vorgehensweise (die Befähiger) zu managen“. Befähiger umfassen in diesem Sinne die Management- und Steuerungspraktiken einer Organisation (u.a. Strategie und Planung, abgestimmtes Personalmanagement), die mitbestimmen in welcher Art und Weise eine Organisation ihre Aufgaben erfüllt. Die zweite Einteilung in

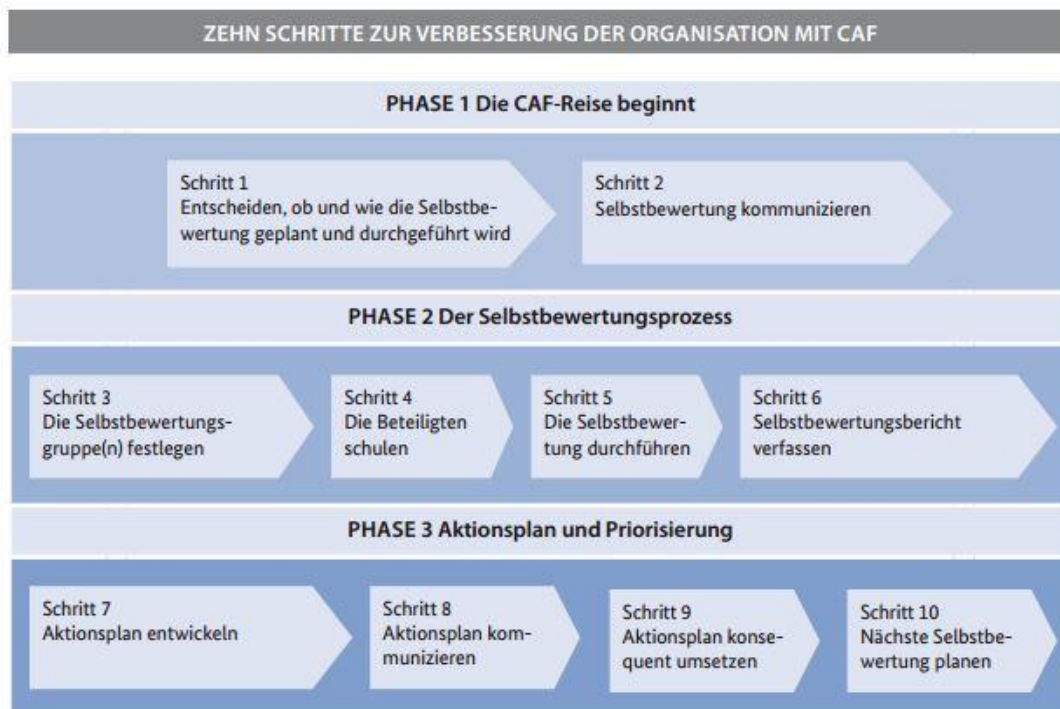
Ergebnisse schlüsselt zudem die für eine öffentliche Organisation wichtigsten Stakeholdergruppen auf sowie welche Leistungen sie für diese Kerngruppen erbringen kann (Stein 2013a, 12). Eine informative Gegenüberstellung der überarbeiteten CAF-Themenfeldern in der alten (2006) und neuen Version (2013) bietet Stein (2013b): So wurden die Themenfelder soziale Verantwortung und ethisches Verhalten im CAF-Modell ausgebaut. Eine inhaltliche Weiterentwicklung ist vor allem in drei Punkten zu beobachten: So werden relevante Stakeholder-Gruppierungen in der 2013-Version intensiver in Entscheidungsfindungs- und -umsetzungsprozesse mit einbezogen. Zudem wird die Prozessbetrachtung stärker auf Kernprozesse und deren organisationsinterne Koordinierung gelegt und bei den Ergebniskriterien wird zwischen Wahrnehmungs- und Leistungsmessung differenziert.

**Abbildung 2** CAF –Modell (Stein 2013a, 11).



Die Anwendung des CAF-Selbstbewertungswerkzeuges ist für Organisationen innerhalb eines iterativen Anwendungskonzepts konkretisiert (Stein 2013a, 15) (siehe Abbildung 3). Vor der eigentlichen Selbstbewertung (Phase 1) sollten Organisationen diesen Prozess planen. Darauf folgt der eigentliche Selbstbewertungsprozess (Phase 2), der verschiedene Aktionspunkte umfasst, wie die Festlegung der Selbstbewertungsgruppen oder das Verfassen des Selbstbewertungsberichts. In der dritten Phase kommt es darauf an, basierend auf der Selbstevaluation einen Aktionsplan zu entwickeln, zu kommunizieren, konsequent umzusetzen und, entsprechend des PDCA-Gedankens, eine darauffolgende Selbstbewertung in Angriff zu nehmen.

**Abbildung 3** CAF-Anwendungsbeschreibung (Stein 2013a, 15).



CAF als QM-Werkzeug wird innerhalb der wissenschaftlichen Literatur kritisch betrachtet. So betont Saatweber (2004, 244 f.) zwar, dass Verwaltungsbehörden mit CAF „ein einfacher, standardisierter und leicht handhabbarer Rahmen vorgegeben“ wird, mit dem eine Selbstbewertung im Sinne einer Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt werden kann. Dennoch wird unterstrichen, dass nur eine ernsthafte und regelmäßige Anwendung auch die Verbesserungspotentiale realisieren kann. Auf dieselbe Einschränkung weist auch Löffler (2011, 497) hin, nach der ein einmaliges Abarbeiten der neun Themenfelder nicht zielführend ist, vor allem „wenn schon vor Beginn einer Selbstbewertung die eigentlichen Problempunkte einer Organisation bekannt sind.“ Zudem kann betont werden, dass bei mehreren organisationsintern angewandten QM-Instrumenten die Gefahr einer von Konkurrenzdenken geprägten Anwendungsweise durchschlägt, die eine isolierte Betrachtung befördert.

#### 2.4. Forschungsfrage und Relevanz der Arbeit

In den vorangestellten Teilen dieser Arbeit wurde ein Überblick über den Forschungsstand zu QM in öffentlichen Organisationen präsentiert. Dadurch wurde deutlich, dass die Landkarte der QM-Forschung in öffentlichen Organisationen in Deutschland verschiedenste weiße Flecken aufweist. Zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes richtet die Arbeit ihren Fokus auf die Bundesebene. Diese besticht im Vergleich zur Landes- und Kommunalebene mit einer zentralen Zuständigkeitslage beim QM: Mit dem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation“ hat die Bundesregierung im Jahr 2006 das Ziel für die Bundesverwaltung formuliert, „in Zukunft mit weniger Ressourcen komplexere Aufgaben schneller und vielfach in höherer Qualität zu erbringen“ (Bundesministerium des Inneren 2006, 6). Dabei wurde explizit als Zielvorgabe die Förderung der verstärkten Nutzung des CAF-Modells in Bundesbehörden gesetzt. In einem zwei Jahre später folgenden Prüfungsbericht kritisierte der Bundesrechnungshof die in den Geschäftsbereich des Bundesministerium des Inneren (BMI) fallende Umsetzung und konstatierte, dass „die angekündigte Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements

in der Bundesverwaltung über erste Ansätze nicht hinausgekommen ist“ (Bundesrechnungshof 2008, 18). Daraufhin traf das BMI verschiedene Maßnahmen zur Revitalisierung des Umsetzungsprozesses, unter anderem durch eine bundesweite Bestandsaufnahme zu den vorhandenen QM-Methoden und Instrumenten sowie die Einrichtung des Querschnittgremiums „Qualitätskreises Bundesverwaltung“ (Referat O5 undatiert). Dessen Arbeitsergebnisse und somit mögliche Erkenntnisse zu Erfolgsfaktoren bei der Einführung von QM-Systemen sind jedoch nur über das nicht-öffentliche Intranet des Bundes zugänglich. Diese Arbeit strebt daher eine wissenschaftliche Untersuchung dieses Themenfeldes an und untersucht folgende Forschungsfrage:

*Welche Faktoren beeinflussen eine effektive Implementierung des Common Assessment Framework in deutschen Bundesbehörden?*

Diese Arbeit adressiert explizit *nicht* die Wirkung von Steuerungsinstrumenten auf das alltägliche Verwaltungshandeln, die aufgrund einer CAF-Selbstbewertung umgesetzt wurden. Effektivität wird in diesem Zusammenhang zwar nach Budäus (1997, 50) als „Verhältnis geplanter Ziele (outcome) zu dem Zielerreichungsgrad“ verstanden, wobei letzterer das Ausmaß der Effektivität angibt. Dabei wird jedoch die effektive Implementierung von CAF, als abhängige Variable, im Sinne eines normativen Soll-Wertes nach der Heuristik des TQM-Ansatzes interpretiert. Dies quantitativ zu messen ist bei dem multidimensionalen Konzept von Qualität eine große Herausforderung, weshalb vorerst in dieser Arbeit eine qualitative Interpretation durch den Autor angewandt wird (Schedler und Proeller 2011, 83). Deshalb wird basierend auf der im Forschungsstand getätigten Beschreibung von TQM eine CAF-Implementierung in einer öffentlichen Organisation dann als effektiv angesehen, wenn, entsprechend der TQM-Definition der Deutschen Gesellschaft für Qualität (1995) sowie der von Broekmate, Dahrendorf und Dunker (2001, 10), drei normative Soll-Faktoren erfüllt sind: Erstens die Sichtbarkeit eines organisationsweiten, holistischen und lernorientierten Qualitätsansatzes. Zweites die Steuerung des Qualitätsprozesses basierend auf dem beschriebenen PDCA-Zyklus des Deming-Kreislaufes. Drittens die realistische und ernsthafte Darstellung der Weiterführung von CAF über eine erste oder mehrere Selbstbewertungsrunden hinaus.

Wissenschaftliche Relevanz bietet diese Arbeit nicht nur aufgrund ihrer organisationstheoretischen Verwurzelung, sondern auch aufgrund des methodengeleiteten Vorgehens bei der Datensammlung und -auswertung, die oftmals rein subjektiven Erfahrungsberichten von Anwenderorganisationen in der QM-Literatur gegenüberstehen. Zudem ist das Verständnis darüber, welche Faktoren die Implementierung von QM-Systemen in öffentlichen Organisationen positiv oder negativ beeinflussen können aufgrund mangelnder Forschung stark beschränkt. Außerdem werden neuere QM-Systeme wie CAF immer noch vergleichsweise selten untersucht, wenn man Arbeiten mit etablierten Größen wie ISO 9000 oder EFQM vergleicht. CAF findet auf den verschiedensten horizontalen Ebenen Anwender, auch in der Bundesverwaltung. Jedoch existiert insbesondere für letztere kaum frei zugängliche Publikationen.<sup>3</sup>

Praktische Relevanz bietet der Forschungsschwerpunkt dieser Arbeit wiederum öffentlichen Bundesbehörden in Deutschland, die bereits CAF anwenden oder eine Implementierung

---

<sup>3</sup> Auf Bundesebene ist Bundesinnenministerium für das Thema QM in öffentlichen Organisationen federführend zuständig. Um eine Anwendung zu fördern wurde das Querschnittgremium „Qualitätskreis Bundesverwaltung“ gegründet. (Referat O5 undatiert). Dessen Arbeitsergebnisse zur QM-Anwendung in Bundesorganisationen sind jedoch nur über das nicht-öffentliche Intranet des Bundes zugänglich.

erwägen. So kann diese wissenschaftliche Untersuchung Praktikern wichtige strategische Anhaltspunkte liefern, welche Erfolgsfaktoren und Stolpersteine die CAF-Implementierung beeinflussen und welche Aspekte davon prioritär behandelt werden sollten. Diese Arbeit leistet somit einen Beitrag zur Komplexitätsreduktion für QM-Manager in (Bundes-) Behörden und trägt dadurch zu einer reibungsloseren und zielgerichteten CAF-Implementierung bei.

### 3. Theorie

Da QM eine zentrale Gesamtfunktion innerhalb der jeweiligen Organisation einnehmen sollte (Schedler und Proeller 2011, 86), kann eine organisationstheoretische Verortung für ein besseres Verständnis der zum QM-Erfolg beitragenden Faktoren sorgen. In der vorangestellten Übersicht zum Forschungsstand wurde jedoch deutlich, dass es in der wissenschaftlichen Literatur eine Lücke bezüglich der theoretischen Fundierung von Untersuchungen zum Thema QM, speziell auch CAF, gibt. Benson, Saraph und Schroeder (1991, 1107) kritisierten schon früh diese allgemein fehlende theoretische Verwurzelung in der QM-Forschung und fordern dabei insbesondere eine Verankerung in der Organisationstheorie. Entsprechend sind auch theoretisch verwurzelte Forschungen speziell zur Implementierung von QM-Systemen, explizit CAF, in öffentlichen Organisationen in Deutschland dem Autor bisher nicht bekannt.

Da es in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Perspektiven zu internen und externen Organisationsdynamiken sowie deren Austausch- und Abhängigkeitsverhältnissen gibt, muss zuerst das Verhältnis von Organisationen und ihrer Umwelt in dieser Arbeit bestimmt werden (Scott und Davis 2007). Auf diese Festlegung aufbauend wird ein theoretisches Argument entwickelt, das die Basis für Kausalzusammenhänge und entsprechende Hypothesen zur Fragestellung dieser Arbeit darstellt.

#### 3.1 Organisationen als offene Systeme

Wie sind Organisationen in ihre Umwelt eingebettet und wie wirkt sich dieser Zustand auf interne Prozesse und Strukturen aus? Diese Frage ist von grundlegender Bedeutung, um mögliche Kausalmechanismen bei der Implementierung von QM-Systemen in Organisationen zu identifizieren. In diesem Zusammenhang stellen sich zudem Fragen nach der Entscheidungsfindung, der Organisationsstruktur sowie organisationalen Praktiken und Routinen (Preisendörfer 2011, 150). Diese vielseitigen Ansatzpunkte bei der Organisationsbetrachtung machen deutlich, dass ein systematisierter Zugangsweg gewählt werden muss, der zu einem konzeptionellen Organisationsverständnis führt.

Dieser beginnt mit einer Definition von Organisationen. Eine Formulierung, die im Vergleich zu anderen Ansätzen durch ihre Einfachheit besticht, ist die von Aldrich (1979, 321), der Organisationen als „goal-oriented, boundary-maintaining and socially constructed systems of human activity“ beschreibt. Aldrich und Ruef (2006, 4 ff.) betonen in ihrer Arbeit den Prozesscharakter von Organisationen und gehen dabei auf die einzelnen Elemente ausführlich ein. Entgegen anderen Ansätzen, wie beispielsweise dem Organisationsverständnis von Kieser und Walgenbach (2003, 6)<sup>4</sup>, birgt die gewählte Definition für diese Arbeit den Vorteil, dass sie die Dynamik des Organisationshandelns, zusammengesetzt aus den unterschiedlichen Interessen der Mitglieder, betont und so den

---

<sup>4</sup> Nach Kieser und Walgenbach (2003, 6) sind Organisationen „soziale Gebilde, die dauerhaft ein Ziel verfolgen und eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe die Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen.“

statischen Effekt von vorgegebenen Zielen und Strukturen nicht überzeichnet (Miebach 2012, 2). Kritisiert werden kann an der Organisationsdefinition von Aldrich (1979), dass sie sich zu stark auf kognitive Handlungsdimensionen konzentriert und die Dimension von Macht und Kreativität vernachlässigt (Felsch 2010, 96).

Scott und Davis (2007) schlagen drei verschiedene Organisationskonzeptionen vor: Die erste versteht Organisationen als rationale Gebilde, deren Wesen geplant und gesteuert sind (Preisendörfer 2011, 96). Vertreter der zweiten Sichtweise von Organisationen als natürliche Systeme kritisieren diese Rationalitätsannahme, da Organisationen nur oberflächlich handlungsleitende Ziele haben. Vielmehr betonen sie den Kollektivcharakter von Organisationen und konzentrieren ihre Untersuchungen auf eine Binnensicht interner Abläufe und Struktur Aspekte (Scott und Davis 2007, 59). Auf Basis dieser Unterscheidungen hat sich zeitlich versetzt eine dritte Sichtweise herausgebildet, die wiederum die Interaktionen von Organisationen und ihrer Umwelt sowie die Komplexität der individuellen Organisationsmitglieder und zusammengehöriger Subgruppen betont (Scott und Davis 2007, 106). Generell ist der Vorteil dieser vorgeschlagenen Triade, dass sie den vielfältigen Organisationsdefinitionen, die in der wissenschaftlichen Literatur zu finden sind, eine gemeinsame konzeptionelle Basis bietet.<sup>5</sup>

Der Autor versteht im Rahmen dieser Arbeit Organisationen als offene Systeme, die in einem vielfältigen Austausch- und Abhängigkeitsverhältnis zu ihrer Umwelt stehen. Grundlegende Annahme ist dabei, dass Organisationen *von* ihrer Umwelt beeinflusst werden. Es wird angenommen, dass Organisationen in ihrer Aufgabenumwelt („task environment“) auf der Input- und Outputseite ständig Leistungen mit anderen Akteuren austauschen und auf der Branchenebene („domain“) durch bestimmte Rahmenbedingungen beschränkt sind, die auf gesamtgesellschaftliche Gegebenheiten („global environment“) zurückzuführen sind (Preisendörfer 2011, 132 ff.). Dabei sind Organisationen nur fähig zur Selbsterhaltung durch den ständigen Durchsatz von externen Ressourcen (Buckley 1967, 50). Auf dem Paradigma offener Systeme basieren vier wichtige Einzeltheorien, die unterschiedliche Varianten der offenen Sichtweise betonen: Die Kontingenztheorie, der Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz, die Organisationsökologie sowie dem soziologischen Neo-Institutionalismus (Preisendörfer 2011, 132 ff.).<sup>6</sup> Für diese Arbeit wird der soziologische Neo-Institutionalismus herangezogen, auf den im folgenden Abschnitt detaillierter eingegangen wird. Nach Auffassung des Autors formuliert er einen geeigneten theoretischen Rahmen aufgrund seiner Organisations- und Umweltperspektive, um verstehen zu können, wie gewisse Diffusionsprozesse zwischen beiden aufgrund des Strebens von Organisationen nach Legitimität ablaufen. Er bietet ebenfalls die Möglichkeit einer vertieften organisationsinternen Untersuchungsweise aufgrund der vermuteten Dynamik des Isomorphismus, einer Strukturähnlichkeit von Organisation und Umwelt, wodurch relevante organisationsinterne Strukturen und Prozesse identifiziert und eingeordnet werden können. Zudem weisen die drei weiteren Einzeltheorien im Rahmen der Sichtweise von Organisationen als offene Systeme Unzulänglichkeiten auf: So fehlt in kontingenztheoretischen Ansätzen zum Großteil ein aktorenspezifischer Bezug, wodurch Preisendörfer (2011, 94) von einer „Strukturtheorie“ spricht, die jedoch keinen Bezug zur Akteurebene herstellt. Eben jene fehlende Mikrofundierung spricht auch gegen die Anwendung organisationsökologischer Ansätze in diesem Forschungsprojekt, die ebenfalls

---

<sup>5</sup> Preisendörfer (2011, 21) beweist dies in seiner Arbeit anhand der von Aldrich und Ruef (2006, 6) vorgeschlagenen Organisationsdefinition.

<sup>6</sup> Für eine detaillierte Beschreibung der ersten drei Theorieansätze siehe u.a. Miebach (2012) und Preisendörfer (2011).

individuelle Akteure ausblendet (Windzio 2003, 102 ff.). Problematisch wiederum am Ressourcen-Abhängigkeits-Ansatz ist, dass dieser die Stabilisierung externer Unsicherheit aus Organisationssicht überbetont (Schreyögg 2008, 311 f.). Diese dominierende Handlungsmaxime hat sich nach Preisendörfer (2011, 134) zudem als empirisch nicht haltbar erwiesen.

### 3.2 Soziologischer Neo-Institutionalismus

Aufbauend auf der Organisationsbetrachtung als offene Systeme findet in dieser Arbeit das Theoriekonzept des soziologischen Neo-Institutionalismus seine Anwendung. Entsprechend der Kritik von Benson, Saraph und Schroeder (1991, 1107) kann dieser einen möglichen Mehrwehrt leisten zur Klärung des Wirkungsverständnisses von QM-Systemen in öffentlichen Organisationen, da „multikontextuelle und multikausale Einbettungen von Organisationen in der Gesellschaft“ betont werden (Senge 2005, 30).

Die intellektuellen Wurzeln des Neo-Institutionalismus sind eng verbunden mit Wissenschaftlern wie Parsons (1973a) und Selznick (1984), die heutzutage der Strömung des alten Institutionalismus zugeordnet werden (Miebach 2012, 141).<sup>7</sup> Dessen Vertreter unterschieden sich in den 1950er Jahren explizit von der damals administrativ ausgerichteten Organisationsforschung, zu deren prominentesten Vertretern unter anderem Taylor (2012) (Anfang des 20. Jahrhunderts) und Simon (1997) (1950er Jahre) gehören und denen es um ein besseres Verständnis der internen organisationalen Prozesse und Strukturen ging. Mögliche Störfaktoren einer effizienten Zielerreichung von Organisationen wurden, entsprechend eines autonomen Organisationsverständnisses, grundsätzlich innerhalb der Organisation gesucht (Senge 2005, 5). Dies kritisierten die Vertreter des alten Institutionalismus und untersuchten systematisch organisationale Strukturen und Prozesse unter Einbeziehung ihrer gesellschaftlichen Rahmen- und Umweltbedingungen, die als Quelle von Ressourcen und Werten verstanden wurden. Dadurch zeigten Autoren in vielfältigen Arbeiten in den 1950er und 1960er Jahren vor allem in den USA, dass, entgegen des Ansatzes der administrativen Organisationsforschung, Organisationen nicht als autonome korporative Akteure verstanden werden können. Stattdessen wurde zweckrationales und effizientes Handeln im Sinne des Organisationsziels betont (Senge 2011, 14).

Der soziologische Neo-Institutionalismus, aus der amerikanischen Organisationsforschung stammend, kritisierte die Prämisse der Zweck- und Effizienzrationalität stark. Zwei einflussreichen Aufsätzen von Meyer und Rowan (1977) sowie Powell und DiMaggio (1991a) ebneten ihm den Weg in der wissenschaftlichen Literatur. Zwar hatte diese Annahme bereits Simon (1997) durch das Konzept der begrenzten Rationalität relativiert, jedoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Der Beitrag von Meyer und Rowan (1977, 341) verwarf die Rationalitätsannahme als ein von Organisationen inszenierten Mythos: „formal structures of many organizations [...] dramatically reflect the myths of their institutional environment instead of the demands of their work activities“. Die Grenzen der Rationalitäts- und insbesondere der Effizienzannahme unterstreichen zudem Meyer und Zucker (1989) in ihrem Buch durch die ausführliche Fallbeschreibung von vier vermeintlich ineffizienten Organisationen und zeigen dabei auf, wie unklar sich die normativen Grenzen der Effizienz ziehen lassen. In ihrer Zurückweisung institutionenökonomischer Ansätze (z.B. Transaktionskostenansatz, Agency-Theorie) fokussieren sich die Neo-Institutionalisten

---

<sup>7</sup> Für einen grafischen Überblick der Entwicklung der Organisationstheorie siehe Miebach (2012, 195).

vielmehr auf Institutionen als unabhängige Variable und greifen dabei die von Parsons (1973b) herausgearbeitete Kernaussage der Abhängigkeit von institutionellen Rahmenbedingungen auf (Miebach 2012, 142). Zudem wenden sie sich verstärkt kulturellen und kognitiven Erklärungsmustern auf supraindividueller Ebene zu (Powell und DiMaggio 1991a, 8). Eine Wendung, die in der Literatur als „cognitive turn“ beschrieben wird (Preisendörfer 2011, 147). Dadurch ist der neo-institutionalistische Ansatz nur noch schwer vereinbar mit der Sichtweise von Organisationen als rationale Systeme.<sup>8</sup>

### Der Institutionsbegriff im soziologischen Neo-Institutionalismus

Der Neo-Institutionalismus betont als Schlüsselkategorie verstärkt den Institutionsbegriff. Senge (2011, 91) fasst den neo-institutionalistischen Institutionsbegriff als „Regeln für Handlungen, die von Dauer, maßgeblich und verbindlich sind“ zusammen.<sup>9</sup> Aufgrund dieser Offenheit eignet er sich zur Analyse von Phänomenen auf Makro-, Meso- und Mikroebene.<sup>10</sup> Die vielfältige Anwendbarkeit des Institutionenbegriffs ist in der wissenschaftlichen Literatur vielfach kritisiert worden: Whitley (2002) betont beispielsweise, dass Institutionen einer gesamtgesellschaftlichen Relevanz bedürfen. Diese Zuspitzung des Verständnis von Institutionen greift wiederum Wiener (2006) auf und schlägt eine Unterscheidung zwischen „hard institutions“ (u.a. politische Organe) und „soft institutions“ (u.a. soziale und kulturelle Regeln) vor. Dieser vertiefenden Unterteilung wird jedoch in dieser Arbeit nicht nachgegangen, da der offene und klare Anspruch der Definition von Institutionen von Senge (2011, 91) in Kombination mit Organisationsdefinition von Aldrich (1979, 321) genügend Trennschärfe bietet. So ist zwar jede Organisation auch gleichzeitig eine Institution, jedoch nicht andersrum. Nach Senge (2011, 98) kann dies nur der Fall sein, „wenn durch diese Institution auch Handlungen festgelegt werden, welche für eine Organisation“ typisch sind.

### Effizienz und Legitimität

Die Effizienzprämisse im alten Institutionalismus wird im soziologischen Neo-Institutionalismus durch den Leitgedanken ersetzt, dass, nach Meyer und Rowan (1977, 343), Organisationen die Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Legitimität verfolgen. Dies kann jedoch nur mit externer Unterstützung vollzogen werden. Dadurch können Organisationen gezwungen sein, auch Praktiken aufzugreifen, die ihrem Effizienzstreben zuwiderlaufen. Miebach (2012, 131) gliedert das Modell von Meyer und Rowan (1991) in drei Thesen: Die Rationalitätsnorm besagt erstens, dass formale Organisationsstrukturen institutionellen Rationalitätskonzepten entsprechen und damit die Legitimität und Überlebensfähigkeit der Organisation erhöhen sollen. Jedoch generieren diese Formalstrukturen auch so genannte Rationalitätsmythen, die, zweitens, mit operativen Effizienzkriterien im Widerspruch stehen, sich jedoch inter-organisational verbreiten. Um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten, müssen, drittens, Organisationen ihre operativen Prozesse von den formalen Organisationsregeln entkoppeln (Entkopplungsthese). Dadurch

---

<sup>8</sup> Scott und Davis (2007, 107) schließen zwar eine Kombination der jeweilig anderen Organisationsichtweise nicht aus, betonen jedoch ebenfalls die dadurch entstehende Erschwerung von eindeutigen Zuordnungen einzelner Theorien zu Organisationskonzepten.

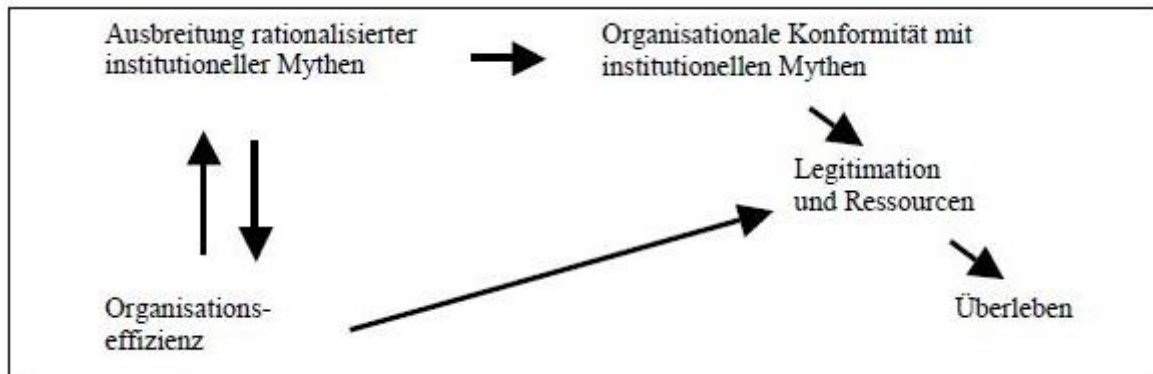
<sup>9</sup> Diese Einteilung führt die Autorin auf Luhmann (1996, 111 ff.) zurück, der davon ausgeht, dass jedes Phänomen vollständig in seinem Sinngehalt mit der angewandten Triade (zeitlich, sozial, sachlich) erfasst werden kann.

<sup>10</sup> So untersuchen beispielsweise Meyer, Bobli und Thomas (1987) die Institution der World-Polity, Tolbert und Zucker (1983) den Staatseinfluss auf Staatsdienstreformen oder Zucker (1983) formale Strukturaspekte von Organisationen.



entsteht eine Lücke zwischen formaler Struktur und den eigentlichen Arbeitsaktivitäten (Meyer und Rowan 1991, 41).

**Abbildung 4** Organisationserfolg und Überleben (Miebach 2012, 132).



Für die Entstehung der Rationalitätsmythen machen Meyer und Rowan (1991, 53) rationalisierte Elemente außerhalb der Organisation sowie wachsende, komplexe Austauschbeziehungen (Netzwerke) verantwortlich. Diese Kopplung von institutionellen Quellen und formalen Organisationsstrukturen wird als Isomorphismus bezeichnet (Preisendörfer 2011, 146 ff.), der wiederum zwei Inkonsistenzen befördert: Zum einen Konflikte zwischen (externen) Effektivitätsanforderungen und der institutionellen Regelkonformität. Zum anderen Zielkonflikte zwischen institutionalisierten Regeln. Dadurch sind gewisse organisationsbezogene Anpassungsstrategien notwendig, beispielsweise das Versprechen von Organisationsreform (Miebach 2012, 133). Ausgehend von der Entkopplungsthese formulieren Meyer und Rowan (1991, 60) weitere Unterhypothesen zur Beschreibung der institutionellen Abhängigkeit, wie die Abkopplung der operativen Aktivitäten von operativen Strukturen oder die Vermeidung von Einblicken und effektiver Bewertung.

Walgenbach (2002, 193) stellt dabei jedoch fest, dass die Entkopplung des technisch-operativen Bereichs von den institutionellen Elementen „ein bisher wenig untersuchter Bereich“ ist. In diesem thematischen Zusammenhang kritisiert Miebach (2012, 133) zudem einen „blinden Fleck“ in Meyer und Rowans (1991) Arbeit, die der technisch-operativen Ebene einer Organisation grundsätzliche Rationalität zuschreibt. In diesem Zusammenhang ist zudem auf unterschiedliche Isomorphismus-Konzeptionen bei verschiedenen Vertretern des soziologischen Neo-Institutionalismus hinzuweisen. So postulieren Powell und DiMaggio (1991b) eine faktische Strukturgleichheit von Organisationen und ihrer Umwelt. Meyer und Rowan (1977) hingegen vertreten die so genannte „Proklamationsstrategie“ (Preisendörfer 2011, 148), nach der Formal- und Aktivitätsstruktur nur lose gekoppelt sind. Die gesellschaftliche Anpassung spiegelt sich dabei nur auf Ebene der Formalstruktur wider und dringt nicht zum operativen Kern der Organisation vor. Diese Dichotomie führt Brunsson (2006) fort und unterscheidet im Rahmen einer empirischen Überprüfung zwischen „talk“ (Symbolik) und „action“ (konkretes Handeln).

Basierend auf diesen Unterscheidungen der Strukturanpassung ist zudem noch auf die Frage nach deren Mechanismen einzugehen. Powell und DiMaggio (1991b, 150) identifizieren drei Mechanismen zur Herbeiführung von Isomorphie: Zum einen Zwang („coercive isomorphism“), der beispielsweise durch staatliche Regelungen nicht-freiwillige Strukturangleichungen herbeiführen kann. Zum anderen Imitation („mimetic isomorphism“), die in Situationen der Ungewissheit eine Reduzierung der Planungsunsicherheit durch

Informationsmangel herbeiführen soll. Orientierung bieten in solchen Situationen Trendsetter-Organisationen, die überdurchschnittlich erfolgreich sind. Zuletzt ist noch der normative Druck zu nennen, der insbesondere im Rahmen der gewählten Profession sowie berufsständischen Vertretungen entfaltet werden kann. Im analytischen Teil dieser Arbeit wird von Interesse sein, inwiefern diese Mechanismen der Strukturanpassung auch im Rahmen von öffentlichen Organisationen zu beobachten sein werden.

Der soziologische Neo-Institutionalismus ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht kritiklos rezipiert worden. Generell wird darauf hingewiesen, dass Autoren des soziologischen Neo-Institutionalismus ein noch stringenteres und zusammenhängendes Forschungsprogramm formulieren müssen, das wiederum zu empirisch eindeutig überprüfbar Modellen führt (Scott 1997). Spezifischere Kritikpunkte formulierte beispielsweise Türk (2000, 160), der dem Neo-Institutionalismus vorwarf durch Organisationen vertretene Herrschaftsinteressen zu ignorieren. Walgenbach (2001, 348 ff.) wiederum kritisiert die Ausblendung der Dimensionen Interessen, Konflikte und Macht, die für ein besseres Verständnis der Organisations-Umwelt-Dynamik sorgen können. Auf dieser Kritik aufbauend hat sich der soziologische Neo-Institutionalismus in zwei Richtungen weiterentwickelt. Ein Ansatz konzentriert sich auf institutionelle Akteure, der andere widmet sich dem institutionellen Wandel (Miebach 2012, 136). Diese dichotome Unterscheidung wird im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht angewandt, da sie das Blickfeld für mögliche erklärende Faktoren zu sehr einschränkt. Preisendörfer (2011, 152 ff.) fasst zudem weitere Gegenargumente bezüglich der im soziologischen Neo-Institutionalismus postulierten Verhältnisse von Effizienz und Legitimität zusammen: So kann kritisiert werden – entgegen der empirischen Ergebnisse von Meyer und Zucker (1989) – dass Organisationen sich eine längerfristige Ineffizienz, vor allem im Kernbereich, nicht leisten können. Zudem kann generell hinterfragt werden, ob das Legitimitätskriterium generell eine echte Alternative zur Effizienz darstellt. Dabei betont Preisendörfer (2011, 153), dass auch „für Organisationen außerhalb [...] der (Markt-)Wirtschaft gelten dürfte, dass Legitimität und ein effizienter Einsatz von Ressourcen [...], wechselseitig miteinander verbunden sind.“ Auch diese Annahme wird im empirisch-analytischen Teil dieser Arbeit zu überprüfen sein durch den Fokus auf öffentliche, nicht an der Marktwirtschaft teilnehmenden, Organisationen. Letztendlich sprechen die aufgeführten kritischen Bemerkungen der wissenschaftlichen Literatur wichtige Schwachstellen des soziologischen Neo-Institutionalismus an, die bei der Entwicklung des theoretischen Arguments und der daran anschließenden Konkretisierung zu beobachten sind.

### 3.3 Hypothesen und Kausalzusammenhänge

In den vorangestellten Teilen dieser Arbeit wurde ein Überblick über den Forschungsstand zum QM in öffentlichen Organisationen geleistet. Aufgrund der aufgezeigten Forschungslücke zu empirisch-vergleichenden Untersuchungen von QM-Instrumenten, speziell CAF, im öffentlichen Sektor auf Bundesebene, geht diese Arbeit der Forschungsfrage nach, welche Faktoren eine effektive CAF-Implementierung bedingen. Basierend auf dem soziologischen Neo-Institutionalismus, speziell den Thesen von Meyer und Rowan (1977) und Powell und DiMaggio (1991a), werden im Folgenden drei Hypothesen entwickelt und deren vermutete Kausalzusammenhänge dargelegt.

Gläser und Laudel (2006, 76 ff.) verweisen bei der Hypothesenformulierung auf die Schwierigkeit, dass diese einerseits abstrakt genug sein müssen, um dem Prinzip der Offenheit gerecht zu werden. Andererseits müssen die dafür gewählten Variablen wiederum konkret genug sein, um strukturierend zu wirken. So wird in einem ersten Schritt zur

Strukturierung der Forschungsfrage die vom soziologischen Neo-Institutionalismus vorgeschlagene Dichotomie von Organisation und Umwelt gewählt, indem im weiteren Untersuchungsverlauf grob zwischen organisationsexternen sowie organisationsinternen Hypothesen unterschieden wird. Darauf basierend werden Hypothesen formuliert, die sich an der oben skizzierten effektiven Umsetzung des QM-Systems innerhalb der Organisation im Sinne des TQM als abhängige Variable orientieren.

#### Hypothese 1: Einführungsgrund

*Wenn ein QM-System aufgrund externen Legitimitätsdrucks eingeführt wurde, ist seine Implementierung innerhalb der Organisation weniger effektiv.*

Diese organisationsexterne Hypothese adressiert den erwarteten Einfluss des „Einführungsgrundes“ als eindimensionale unabhängige Variable auf die effektive Umsetzung eines QM-Systems innerhalb der Organisation. Als Ausprägung dient in diesem Zusammenhang der auf eine Organisation ausgeübte externe Legitimitätsdruck zur Einführung eines QM-Systems, wodurch sich eine generelle Ausprägungsdichotomie zwischen externen und internen Druck ergibt. Die Hypothese entspricht den theoretischen Erwartungen des soziologischen Neo-Institutionalismus nach Meyer und Rowan (1977, 343) die annehmen, dass Organisationen die Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Legitimität als lebensnotwendige Ressource verfolgen. Dies kann jedoch nur mit externer Unterstützung vollzogen werden. Dadurch können Organisationen gezwungen sein, auch Praktiken aufzugreifen, die ihrem internen Effizienzverständnis zuwiderlaufen. Dieser formulierte negative Kausalzusammenhang speist sich aus den im Rahmen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung (NPM/ NSM) gemachten Erfahrungen. Dabei wurde öffentlichen Organisationen eine mangelnde Effizienz und Effektivität bei der staatlichen Leistungserbringung vorgeworfen und daraufhin politischer Druck aufgebaut, gewisse modernisierende strukturelle Elemente zu adaptieren (Nolte und Wöhner 2012, 23). Eine Verweigerungshaltung – so die Erwartungshaltung im Rahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus – der jeweiligen öffentlichen Organisation würde auf Kosten ihrer Legitimität gehen, weshalb QM-Elemente nicht allein wegen der organisationsinternen Einsicht der Notwendigkeit einer Veränderung eingeführt werden. In der QM-Literatur wird das auf die Erlangung externer Ressourcen ausgerichtete Organisationsmanagement von Löffler (2002, 23) unterstrichen, die beschreibt, dass Impulse in öffentlichen Verwaltungen für die Einführung von QM-Systemen oftmals von oberen und mittleren Managementebenen ausgehen: „TQM is often seen as a means to improve the external image of the public agency, to solve internal problems or to promote career of change agents.“ Dabei ist kritisch zu hinterfragen, ob diese extern ausgerichtete Motivation genug interne Überzeugung generiert für eine effektive QM-Implementierung, die von allen Beschäftigten getragen wird. Basierend auf diesen konzeptionellen und theoretischen Argumenten wird in dieser Arbeit die Erwartung formuliert, dass eine hauptsächlich extern orientierte Motivation zur Sicherung von Umwelt-Legitimität für die Organisation bei der Einführung von QM-Systemen einen negativen Effekt auf dessen effektive Umsetzung im Sinne des TQM hat. Ausgehend von der theoretischen Argumentation wird davon ausgegangen, dass QM-Systeme dann nicht effektiv in die Organisation eingeführt werden, sondern vielmehr oberflächlich umgesetzt werden, um externen Erwartungshaltungen gerecht werden zu können.

## Hypothese 2: Formale Institutionalisierung

*Wenn die formale Institutionalisierung eines QM-Systems innerhalb einer Organisation hoch ist, ist seine Implementierung innerhalb der Organisation effektiver.*

Die zweite Hypothese zielt auf institutionalisierte Binnenstrukturen einer QM-implementierenden öffentlichen Organisation und ist demnach der organisationsinternen Ebene zuzuordnen. Die unabhängige Variable der formalen Institutionalisierung basiert dabei auf der vom soziologischen Neo-Institutionalismus postulierten Entstehung von Rationalitätsmythen. Nach Meyer und Rowan (1991, 53) sind institutionelle (organisationsexterne) Strukturen lose mit formalen (organisationsinterne) Strukturen gekoppelt (Isomorphismus). Nach dem von Senge (2011, 91) vorgeschlagenen neo-institutionalistischen Institutionsbegriff, sind diese „Regeln für Handlungen, die von Dauer, maßgeblich und verbindlich sind“. Besteht in öffentlichen Organisationen demnach eine mit externen Anforderungen kohärente formale Institutionalisierung, ausgedrückt durch entsprechende offizielle Strukturen und Prozesse wie beispielsweise offizielle Organisationseinheiten oder Strategien, entstehen nach der theoretischen Erwartung des Autors weniger Zielkonflikte zwischen verschiedensten institutionalisierten Regeln, wodurch wiederum die Einführung neuer Steuerungsinstrumente und neuer inhaltlicher Vorgaben effektiver vonstattengeht.

Um diese theoretischen Erwartungen zu konkretisieren, wurden zwei Analysedimensionen zur späteren Anwendung im empirisch-analytischen Teil dieser Arbeit ausgewählt. Deren Auswahl basiert dabei auf der wegweisenden Arbeit von Saraph, Benson und Schroeder (1989), die auf Basis einer umfassenden Literaturanalyse acht Faktoren vorschlagen haben, die sie als entscheidende Faktoren für eine QM-Implementierung benennen. Damit wollen die Autoren eine konzeptionelle Lücke schließen, da selbst heutzutage viele komplexitätsreduzierende Ansätze nicht auf systematisch-empirischer Forschung fußen (Saraph, Benson und Schroeder 1989, 813). Dabei ist der originäre privatwirtschaftliche Fokus der Arbeit zu beachten, was insbesondere eine gewisse Anpassung an den öffentlichen Sektor vonnöten macht. Als konzeptionelle Einschränkung muss zudem darauf hingewiesen werden, dass die Item-Validität nur von externen privatwirtschaftlichen Akteuren untersucht wurde und nicht von Vertretern des öffentlichen Sektors. Daher hat der Autor dieser Arbeit nicht das gesamte das Faktorensatz unkritisch übernommen, sondern aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Sektors das Set nur selektiv angewandt.

Die erste ausgewählte Analysedimension beschreibt die generelle Verantwortungsübernahme der Führungskräfte (Leadership Ownership) im Rahmen der Implementierung des QM-Prozesses. Diesen zentralen Faktor der Verantwortungsübernahme durch Führungskräfte konstatieren auch Schedler und Siegel (2005, 49) für die „Bewältigung und Führung eines Organisationswandels.“ Nolte und Wöhner (2012, 17 ff.) beobachten hingegen bei den deutschen Reformbemühungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eine oftmals isolierte Anwendung der verschiedenen Steuerungs- und Führungsinstrumente in öffentlichen Organisationen. In Bezug auf Leadership Ownership kritisieren sie eine eher dezentral-isolierte institutionelle Verankerung neuer strategischer Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung verschiedener Managementinstrumente (u.a. QM) in öffentlichen Organisationen, was wiederum damit diametral dem organisationsholistischen TQM-Ansatz gegenübersteht. Löffler (2011, 492) spitzt es in ihrer Arbeit zu: „Strategisches QM ist eine Führungsaufgabe, keine operative Nebentätigkeit eines Qualitätsbeauftragten.“ Die zweite Analysedimension beschreibt die Verankerung der QM-Einheit in den formalen Organisationsstrukturen und -prozessen. Spiegelbildlich zur Verantwortungsübernahme

durch Führungskräfte in einer Organisation wird der einer QM-Einheit zugeschriebene Verantwortungsbereich thematisiert. Eine geringe organisationale Einbindung kombiniert mit einer isolierten Struktur- und Prozessverankerung würde ein Zutreffen der unter anderem von Meyer und Rowan (1991, 41) formulierten Entkopplungsthese vermuten lassen, wonach operative Prozesse von den formalen Organisationsregeln (QM) getrennt werden zur externen Generierung von Legitimität sowie zur internen Effizienzerhaltung.

### Hypothese 3: Informale Institutionalisierung

*Wenn die informale Institutionalisierung eines QM-Systems innerhalb einer Organisation hoch ist, ist seine Implementierung innerhalb der Organisation effektiver.*

Die dritte Hypothese richtet ihren Fokus ebenfalls auf die organisationsinterne Ebene und ergänzt die Sichtweise der formalen Institutionalisierung der zweiten Hypothese durch die unabhängige Variable der informalen Institutionalisierung. Beide sind aus dem Institutionsbegriff von Senge (2011, 91) abgeleitet. Diese vom Autor vorgenommene Zweiteilung erhöht den theoretischen Fokus des Forschungsvorhabens, um mögliche Einflussfaktoren von institutionellen Begebenheiten innerhalb einer Organisation besser differenzieren und in ihrer Wirkung verstehen zu können.

Auch hier wurden zwei Analysedimensionen aus dem von Saraph, Benson und Schroeder (1989) vorgeschlagenen Set essentieller QM-Faktoren ausgewählt, die sich nach Auffassung des Autors auch auf den öffentlichen Bereich anwenden lassen. Zum einen der Bereich der Organisationskultur, der von Saraph, Benson und Schroeder (1989, 818) in ihrer Arbeit als „employee relations“ umschrieben wird. Dieser Bezeichnung folgt der Autor jedoch nicht, da Organisationskultur weitere Aspekte neben den allgemeinen Mitarbeiterbeziehungen umfasst und die obige Bezeichnung dem Konzept nicht gerecht wird. So definiert Schein (2010, 17) Organisationskultur „as a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.“ Dabei konzeptionalisiert Schein (1995, 30 ff.) diesen Begriff der Organisationskultur mittels eines Drei-Ebenen-Modells: Auf der nicht-beobachtbaren Ebene sind Grundprämissen wie Anschauungen, Wahrnehmungen und Gedanken verortet, die Ausgangspunkt für Werte und Handlungen sind. Auf der Ebene des höheren Bewusstseins sind bekundete (sprich sicht- oder messbare) Werte wie Strategien, Ziele oder Philosophien angesiedelt. Auf der dritten Ebene treten so genannte Artefakte zu Tage, die als sichtbare Strukturen und Prozesse der Organisationskultur zu verstehen sind. Untersuchungen der neo-institutionalistischen Organisationstheorie haben dabei gezeigt, dass bei der Einführung von Managementkonzepten in Organisationen die jeweilige Organisationskultur eine wichtige Rolle spielt (Zielowski 2006, 14). Funktionale Effekte der Organisationskultur liegen nach Zielowski (2006, 50) „im reduzierten Regelungsbedarf, in der rascheren Entscheidungsfindung und -umsetzung, im geringeren Kontrollaufwand und in einer höheren Motivation der Mitarbeiter“. Eine stärkere Verankerung des TQM-Ansatzes in der jeweiligen Organisationskultur kann daher eine effektivere Umsetzung des QM-Systems ermöglichen, beispielsweise aufgrund einer auf Partizipation ausgerichtete Organisationskultur. Dieser Fokus findet sich explizit im TQM-Ansatz wieder, da er als zentralen Punkt die Mitwirkung aller Organisationsmitglieder in den Mittelpunkt stellt (Deutsche Gesellschaft für Qualität 1995, 35).

Zum anderen wird als zweite Analysedimension der von Saraph, Benson und Schroeder (1989, 818) identifizierte Faktor des „Trainings“ übernommen, der weitreichende Mitarbeiterschulungen- und weiterbildungen umfasst und von den Autoren als „quality related training for all employees“ beschrieben wird. Dieser Bereich kann in der öffentlichen Verwaltung dem Themengebiet der Personalentwicklung zugeschrieben werden, der „systematisch gestaltete Prozesse [beschreibt], die es ermöglichen, das Leistungspotenzial von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern“ (KGSt 1994, 9). Die Personalentwicklung ist wiederum ein Teilbereich des Personalmanagements (Schedler und Siegel 2005, 223). Die Untersuchung des Bereichs des Mitarbeitertrainings ist auf Basis des TQM-Konzepts von zentraler Bedeutung, da die Qualitätsphilosophie in ihrem eigenen Verständnis sämtliche Managementaktivitäten dominieren sollte, „mit dem Ziel von sämtlichen Mitarbeitern getragen zu werden“ (Bruhn 2006, 68). Schedler und Siegel (2005, 226) charakterisieren Personalentwicklung als zentralen Baustein für Organisations- und Kulturwandel als typischen Gegenstand von strategischen Entwicklungsprozessen der Verwaltung.“ Es kann in diesem Zusammenhang kritisch hinterfragt werden, ob die Analysedimension der Fortbildung nicht innerhalb der formalen Institutionalisierung verortet werden könnte. Dieser Vorgehensweise wurde nicht gefolgt, da angenommen wird, dass zwar innerhalb von festgeschriebenen Fortbildungskonzepten formal-technisches Wissen weitergegeben wird, jedoch in diesem Rahmen auch viel abteilungsübergreifendes informales Wissen geteilt wird.

#### 4. Methodik

Diese Arbeit ist innerhalb der empirischen Sozialforschung zu verorten, da sie ein spezifisches soziales Konstrukt beobachtet und mit jenen Betrachtungen zur Weiterentwicklung von Theorien und einem besseren Verständnis des Untersuchungsgegenstandes beitragen möchte (Hopf und Müller 2016, 167). Davon ausgehend lassen sich zwei Grundausrichtungen, quantitativ und qualitativ, unterscheiden. Erstere ist dabei als Forschungsstrategie zu verstehen, die durch standardisierte Datenerhebung und statistischen Tests nach nicht-zufälligen Zusammenhängen zwischen Sozialphänomenen und dem jeweiligen Untersuchungsgegenstand sucht. Zur Überprüfung formulierter Kausalmechanismen (wie es das Ziel dieser Arbeit ist) ist diese Strategie jedoch wenig zielführend. Qualitative Forschungsstrategien wiederum suchen nach Wirkungsmechanismen, die unter gewissen Bedingungen bestimmte Effekte hervorrufen. Dabei basiert der Suchprozess auf der Analyse einer oder weniger Fälle, die jedoch bezüglich ihres Geltungsbereiches klar abgegrenzt werden müssen (Gläser und Laudel 2006, 26 f.). Diese Arbeit ist daher dem qualitativen Forschungsansatz zuzurechnen, da sie versucht Faktoren zu identifizieren, die die CAF-Implementierung in öffentlichen Organisationen beeinflussen. Dabei wird theoriestend vorgegangen, um die Lücke der fehlenden organisationstheoretischen Verortung der QM-Forschung zu schließen. Das methodologische Vorgehen wurde an drei grundlegenden Prinzipien ausgerichtet: Dem Prinzip der Offenheit, das im empirischen Beobachtungsprozess die Offenheit für unerwartete Informationen verlangt. Von einigen Autoren (u.a. Bohnsack 2010, 31 ff.) wird jedoch eine eher dogmatische Auslegung verlangt, die einen Verzicht auf a priori formulierte Theorie und Hypothesen postuliert, „bis sich die Strukturierung des Forschungsgegenstandes durch die Forschungssubjekte herausgebildet hat“ (Hoffmann-Riem 1980, 343). Dieser Sichtweise wird hier nicht gefolgt, vielmehr schließt sich der Autor der Argumentation von Hopf und Müller (2016, 157 ff.) an, die die Erkenntnismöglichkeiten durch die Vorformulierung von Theorie und Hypothese betonen und Kritikern wie Bohnsack (2010)

„nahezu totalen erkenntniskritischen Pessimismus“ (Hopf und Müller 2016, 157) vorhalten. Als weiteres methodologisches Grundprinzip ist das des theoriegeleiteten Vorgehens zu nennen, das Mayring (2010, 52) als das Anknüpfen an „die geronnenen Erfahrungen anderer“ beschreibt und in dieser Arbeit im Rahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus seine Anwendung erfährt. Das Prinzip des regelgeleiteten Vorgehens fordert wiederum, dass die Wissensgenerierung nach festgelegten Regeln erfolgen soll, um eine spätere intersubjektive Replizierbarkeit zu ermöglichen (Gläser und Laudel 2006, 32). Dies wird im folgenden Kapitel durch die Offenlegung des qualitativ-methodologischen Vorgehens sichergestellt.

#### 4.1 Forschungsdesign: Vergleichende Fallstudie und Fallauswahl

Die Auswahl des Forschungsdesigns ist in jedweder Hinsicht von zentraler Bedeutung für den angestrebten Erkenntnisgewinn dieser Arbeit. Zur empirischen Überprüfung der im Theorieteil formulierten Hypothesen wird die Methode des Vergleichs gewählt. Schmidt (2004, 744 f.) definiert diese als „systematischen Vergleich von Fällen einer Grundgesamtheit zwecks Entwicklung und Überprüfung von Hypothesen über Sachverhalte, Vorgänge oder Wechselbeziehungen zweier oder mehrerer Variablen.“ Die zentrale Logik besteht dabei in der Identifizierung systematischer Kovarianz zwischen unabhängiger und abhängiger Variable (Jahn 2013, 169 ff.). Auf dieser Logik des Vergleichs basierend sind verschiedenste Methoden für eine praktische Anwendung denkbar. Innerhalb der vergleichenden Methode wird in dieser Arbeit die theorieorientierte, vergleichende Fallstudie angewandt. Diese definiert Yin (2014, 16 f.) als “empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon (the „case“) in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident.“ Yin (2014, 62 f.) unterscheidet dabei zwischen „holistic“ und „embedded multiple-case studies“, in Abhängigkeit davon ob die untersuchten Fälle a posteriori zu einer neuen Analyseinheit zusammengeführt werden.<sup>11</sup> Das ist in diesem Zusammenhang nicht der Fall, weshalb von einer „embedded multiple-case study“ ausgegangen wird. Letztere haben den Vorteil, dass sie in ihrer Aussagekraft robuster angelegt sind und verlässlicher als reine Einzelfalluntersuchungen einen „comparative merit“ (Satori 1994, 94) aufweisen. Zudem werden sie von Muno (2009, 122) als „vernünftiger Mittelweg zwischen „idiographischer [deskriptiver] und nomothetischer [quantitativ-statistischer] wissenschaftlicher Arbeitsweise“ charakterisiert, da sie unter anderem komplexe Variablenzusammenhänge aufzeigen und kontingente Generalisierungen formulieren können (Scharpf 2002, 214).

In der vergleichenden Fallstudie kommt der Fallauswahl eine außerordentliche Bedeutung zu. Zur Begriffsdefinition „Fall“ ist in diesem Zusammenhang auf Pickel et al. (2009, 270) zu verweisen, die betonen, dass dieser „stets eine Frage seiner Konstruktion ist, die sich an der Forschungsfrage und am Kriterium der Abgrenzbarkeit zu orientieren hat.“ Gerring (2007, 19) definiert einen Fall („case“) als „spatially delimited phenomenon observed at a single point in time or over some period of time. It comprises the type of phenomenon that an inference attempts to explain.“ Basierend auf der Forschungsfrage dieser Arbeit wird als Fall eine öffentliche Organisation auf Bundesebene verstanden, die das QM-System CAF eingeführt hat. Die Grundgesamtheit der QM- und CAF-Anwenderorganisationen auf Bundesebene wurde durch eine umfassende Literatur- und Internetrecherche

---

<sup>11</sup> Die Begriffe vergleichende Fallstudie und multiple-case study werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

annäherungsweise ermittelt, wobei sieben regelmäßige CAF-Anwender ermittelt werden konnten (Anhang 1).<sup>12</sup>

Die Methodik der Fallauswahl unterscheidet sich grundlegend bei quantitativen und qualitativen Forschungsdesigns. Wird bei ersterem durch eine randomisierte Fallauswahl Repräsentativität gewährleistet, sind qualitative Forschungsdesigns wiederum vielmehr von intentionalen Fallauswahlen geprägt. Im Bewusstsein der begrenzten Generalisierbarkeit von Fallstudienresultaten ist eine methodologisch fundierte Fallauswahl dadurch von umso größerer Bedeutung (Blatter, Janning und Wagemann 2007, 35). Leuffen (2007, 202 ff.) diskutiert dabei Herausforderungen kleiner Fallzahlen, beispielsweise einen Auswahl-Bias, wodurch negative Fälle, im Sinne ihres Beitrags zur Beantwortung der Forschungsfrage, vernachlässigt werden. Zur Umgehung dieser Fallstricke werden in der methodologischen Literatur verschiedenste Techniken diskutiert, die unter anderem ausführlich von Seawright und Gerring (2008) sowie Hague und Harrop (2010, 277) dargestellt werden. Als vorgeschaltetes Auswahlkriterium dient dabei der Anspruch die im theoretischen Teil abgeleiteten Hypothesen empirisch zu überprüfen. Dadurch lassen sich bereits zwei Fallauswahltechniken ausschließen, der so genannte abweichende Fall sowie der extreme Fall. Zudem ist die Anwendung der Fallauswahlmethoden des einflussreichen sowie wesentlichen Falls nicht zielführend aufgrund des vergleichsweise explorativen Charakters dieser Studie, wodurch auch eine Anwendung der Kausalpfadtechnik nicht möglich erscheint, da diese unter anderem eine zu große Betonung einer einzigen unabhängigen Variable in den Vordergrund rückt (Gerring 2007, 89). Als verbleibende Fallauswahl-Designs kommen daher die most similar und most different systems designs in Frage, die durch eine bewusste Fallauswahl die Möglichkeit für einen spezifischen Analysefokus auf eine bestimmte Fragestellung ermöglichen. Zudem wird durch eine Auswahl der Fälle über die unabhängige Variable der thematisierte „selection bias“ in Grenzen gehalten (Jahn 2005, 12 f.). Für dieses Forschungsvorhaben wird das most different systems design (MDSD) gewählt, da das most similar systems design (MSSD) mit der Fokussierung der Makroebene politischer Systeme einen konträren Ausgangspunkt einnimmt (Seawright und Gerring 2008, 304 f.). In dieser Arbeit steht jedoch vielmehr eine mikrofokussierte Analyse organisationsinterner Entscheidungsprozesse im Fokus, die dem MDSD zugeschrieben wird. Zudem erfordert das MSSD eine Konstanthaltung von vielen unabhängigen Variablen. Eine Voraussetzung die innerhalb dieses Forschungsdesigns und durch die Begrenztheit der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Themengebiet nicht möglich ist. Für das MDSD spricht wiederum, dass die Grundgesamtheit von CAF-Anwenderorganisationen auf Bundesebene theoretisch bekannt ist (Hönnige 2007, 227). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass beide Verfahren zwar Gemeinsamkeiten mit der von John Stuart Mills entwickelten „Method of Difference“ beziehungsweise „Agreement“ aufweisen, wie den Ansatz zur Kontrolle der externen Varianz (Gerring 2007, 142). Hönnige (2007, 230) fasst die dennoch grundlegenden Unterschiede übersichtlich zusammen und verweist beispielsweise auf diametrale Zielsetzungen und den deterministischen Charakter von Mills sowie den probabilistischen Ansatz von MDSD und MSSD.

In Anlehnung an das MDSD wurden auf Basis der theoretischen Erwartungen zwei unabhängige Variable ausgewählt, mithilfe derer die Auswahl von drei CAF-

---

<sup>12</sup> Aufgrund eines Zuständigkeitswechsels vom Referat O5 zu O1 Ende April 2016 innerhalb der verantwortlichen Abteilung O im BMI konnte eine Bestätigung zur Korrektheit der Grundgesamtheit des federführenden Ministeriums nicht erfolgen, ebenso wenig durch das Deutsche CAF-Zentrum.



Anwenderorganisationen vorgenommen wurde. Die Miteinbeziehung einer zweiten unabhängigen Variable stellt sicher, dass die unähnlichsten Fälle der Grundgesamtheit ausgewählt werden können. Drei Untersuchungsfälle erscheinen dem Autor zudem als ausgewogener Mittelweg zur Herstellung einer gewissen Repräsentativität in Bezug auf die kleine Grundgesamtheit von CAF-Anwendern in Bundesbehörden. Mit nur einer unabhängigen Variable und zwei Fällen wäre dies höchstens eingeschränkt möglich. Neben unterschiedlichsten zeitlichen Startpunkten einer ersten CAF-Implementierung wurde deshalb auch die Art der Eingliederung der Organisation im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung als Auswahlkriterium gewählt. In Zusammenarbeit mit dem Deutschen CAF-Zentrum konnten auf Basis dieser Kriterien drei unterschiedlichste Organisationen aus der Grundgesamtheit ausgewählt werden:

**Tabelle 1** Fallauswahl

<b>Organisation</b>	<b>CAF seit</b>	<b>Organisationsart</b>
Bundeskartellamt (BKartA)	2012/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selbstständig arbeitende Bundesober- und Wettbewerbsbehörde</li> <li>- Politische Aufsichtsbehörde: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie</li> <li>- Aufsichtsbehörde hat nur allgemeines Weisungsrecht</li> </ul>
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesoberbehörde</li> <li>- Politische Aufsichtsbehörde: Bundesministerium der Finanzen</li> </ul>
Staatsbibliothek zu Berlin (SBB)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stiftung des öffentlichen Rechts</li> <li>- Einrichtung der Bundesstiftung Preußischer Kulturbesitz</li> <li>- Politische Aufsichtsbehörde: Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien</li> </ul>

#### 4.2 Methode der Datenerhebung

Für die Datenerhebung sind im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Forschung verschiedene Methoden denkbar, beispielsweise standardisierte Fragebögen oder experimentelle Anordnungen. Bogner, Littig und Menz (2014, 1 f.) betonen dabei jedoch, dass „mit der Orientierung an Quantifizierung und Repräsentativität“ der qualitative Forschungsbereich rasch verlassen wird. Aufgrund fehlender wissenschaftlicher Forschung zur CAF-Anwendung auf Bundesebene ist ein rekonstruktiver Forschungsansatz gewählt worden, der vor allem der Informationsgewinnung dient, um soziale Situationen und Prozesse rund um die Implementierung von QM-Systemen in öffentlichen Organisationen besser verstehen zu können. Gläser und Laudel (2006, 38 ff.) stellen dabei verschiedene Datenerhebungsmethoden vor, um ein soziales Konstrukt letztendlich wissenschaftlich analysieren zu können. Sie bewerten die Befragung von an den zu untersuchenden Prozessen teilnehmenden Menschen als vielversprechenden und weitverbreiteten methodologischen Ansatz. Diese Menschen werden dabei „als Quelle von Spezialwissen über die zu

erforschenden sozialen Sachverhalte“ (Gläser und Laudel 2006, 12) bezeichnet und werden daher, der Literatur folgend, in dieser Arbeit als Experten umschrieben.

Als grundlegende Frage zur Vorbereitung der Expertenauswahl war zu klären, welche Personen über die für die anvisierte Rekonstruktion relevanten Informationen verfügen. Gläser und Laudel (2006, 113 ff.) unterstreichen in diesem Zusammenhang die Abhängigkeit der möglichen Informationsqualität von der Auswahl der Interviewpartner. Grund hierfür sind die verschiedenen in einer Person vereinigten Wissensarten, die Bogner, Littig und Menz (2014, 18 ff.) zum einen in technisches, faktenbasiertes Wissen, das kodifizierbar und quasi personenunabhängig ist und zum anderen in Prozesswissen unterteilen, das ebenso als Erfahrungswissen bezeichnet werden kann aufgrund der vorhandenen Einsicht in Handlungsabläufe, organisatorische Besonderheiten oder wichtige Ereignisse. Zuletzt ist in diesem Zusammenhang das Deutungswissen zu nennen, das neben Interpretationen von Fakten- und Prozesswissen auch generelle normative Vorstellungen umfasst. Um Antworten auf die Forschungsfrage dieser Arbeit zu finden, sind letztendlich alle drei Wissensarten von Relevanz. Es ist weder genug frei verfügbares technisches CAF-Wissen in Bezug auf die Bundesebene in der wissenschaftlichen Literatur vorhanden, noch sind die Prozesse der CAF-Implementierung in Bundesbehörden transparent nachzuvollziehen oder wurden die organisationsinternen Erfahrungswerte nachvollziehbar aufgearbeitet.

Um diesen spezifischen Wissensbedürfnissen der Forschungsarbeit gerecht zu werden, ist entsprechend die passende Untersuchungsmethode zu wählen. Gläser und Laudel (2006, 41) präsentieren in ihrem Werk verschiedene Klassifizierungen von qualitativen Erhebungsmethoden, speziell Interviews, anhand ihres Standardisierungsgrades. So sind voll-, halb- und nichtstandardisierte Interviews zu unterscheiden, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile für ein Forschungsdesign mit sich führen. Für die Forschungsfrage dieser Arbeit wurde ein halbstandardisiertes, leitfadengestütztes Experteninterview als Erhebungsmethode gewählt, das aus einer vorgefertigten Liste offener Leitfragen besteht. Es ist dadurch im Vergleich zu nicht-standardisierten Befragungen stärker strukturiert, kann aber auch gleichzeitig anders als ein vollstandardisierter Fragebogen dem in der methodologischen Literatur geforderten Prinzip der Offenheit gerecht werden, da es auch während des Gesprächs die Möglichkeit zur Abweichung vom Leitfaden bietet und gleichzeitig das Wissen in der anschließenden Aufbereitung einem regelgeleiteten Vorgehen unterwirft (Gläser und Laudel 2006, 30). Nach Kaiser (2014, 52 ff.) erfüllt das leitfadengestützte Experteninterview drei wichtige Funktionen: Erstens eine Strukturierung der Gesprächssituation; zweitens der Bereitstellung wichtiger Hinweise für die Situation des Interviews, beispielsweise die befragte Person über den Forschungshintergrund zu informieren; drittens kann sich der Interviewende gegenüber dem Gesprächspartner als Co-Experte präsentieren, um Detailwissen im Gespräch herauszuarbeiten. Das leitfadengestützte Experteninterview empfiehlt sich zudem laut Gläser und Laudel (2006, 111 ff.) insbesondere dann, wenn verschiedene Teilaspekte eines Themenfeldes behandelt werden und gleichzeitig exakte Einzelinformationen erhoben werden müssen. Mit diesem Instrument sieht der Autor dieser Arbeit dadurch die größte Chance auf eine vollständige Erfassung des latent vorhandenen Expertenwissens gegeben.

In diesem Untersuchungsvorhaben wurden jene Mitarbeitenden als Experten identifiziert, die mit dem Themenfeld QM und CAF federführend in ihrer Organisation beauftragt sind oder sich eingehend hiermit beschäftigt haben. Nur sie verfügen über das notwendige implizite Hintergrundwissen zur CAF-Einführung in der spezifischen Organisation und können wichtige Hinweise für eine Evaluation der positiven und negativen

Implementierungsfaktoren geben. Durch die Unterstützung bei der Fallauswahl durch das CAF-Zentrum konnten die relevanten Zielpersonen identifiziert werden und ihre Kontaktdaten in Erfahrung gebracht werden. Der Erstkontakt für eine Interviewanfrage wurde per E-Mail vorgenommen, wobei letztere eine Kurzbeschreibung des groben Forschungsthemas und eine Begründung zur Auswahl der Kontaktperson als Experte enthielt. Zudem wurde auf die Unterstützung durch das CAF-Zentrum verwiesen. Da die Experten zwar alle in unterschiedlichen organisatorischen Einheiten angesiedelt sind, jedoch auf einer ähnlichen Hierarchie- und Besoldungsstufe stehen, wodurch auch vergleichbare operative Verantwortlichkeiten bestehen, wurde auf die Anfertigung individualisierter Interviewleitfäden verzichtet. Zur Diversifizierung der Daten- und Erkenntnislage sowie zur Vermeidung einer einseitigen Sichtweise wurden pro Organisation jeweils zwei Experten interviewt. Alle Gesprächspartner sprachen den Wunsch einer Anonymisierung ihrer Auskünfte aus, dem im Rahmen einer formalen Anonymisierung Folge geleistet wurde (Bogner, Littig und Menz 2014, 89).

Zur Untersuchung der Forschungsfrage wurden im Rahmen dieser Arbeit sechs Experteninterviews innerhalb von drei Bundesorganisationen geführt, für die vorab basierend auf den theoretischen Überlegungen ein Leitfadeninterview entwickelt wurde (Anhang 2). Bei dessen Konstruktion wurde auf eine größtmögliche Offenheit und Neutralität der Fragen geachtet. Die inhaltlichen Abschnitte des Leitfadens gliedern sich entlang der aufgestellten Hypothesen. Zur Erhebung der unabhängigen sowohl der abhängigen Variable wurden Leitfragen als Gesprächseinstiege formuliert. Diese Art der indirekten Erhebungsmethode der abhängigen Variable wurde aufgrund zweier entschiedener Faktoren gewählt: Zum einen existieren keine öffentlich zugänglichen Daten oder Experteneinschätzungen zur Performanz der untersuchten Organisationen bei ihrer CAF-Implementierung. Zum anderen wurde auf eine direkte Abfrage der abhängigen Variable in den Interviews verzichtet, um das genaue Forschungsinteresse der Arbeit nicht bekannt zu geben und so einen Antwortbias der Experten zu verhindern. Der Interviewleitfaden wurde zudem einem Pretest unterzogen, um die Anpassung des Leitfadeninterviews während des Erhebungsprozesses zu minimieren (Gläser und Laudel 2006, 107). Dieser „Realitätscheck“ (Kaiser 2014, 69) des Erhebungsinstruments orientierte sich entlang der vier Funktionen des Pretests nach Schnell, Hill und Esser (2008, 347 f.), nämlich Verständnis-, Kontinuitäts- und Stringenzüberprüfung des Konstrukts und die Einschätzung der Befragungsdauer. Der konkrete Gesprächsleitfaden und seine Fragekomplexe orientieren sich entlang der im vorherigen Teil der Arbeit formulierten theoretischen Erwartungen. Methodologisch hat sich dieser Prozess an Kaiser (2014, 57 ff.) orientiert, der in seinem Werk detailliert den Weg der konzeptionellen und instrumentellen Konkretisierung beschreibt. Einen umfassenden Überblick über Fragetypen bietet zudem Gläser und Laudel (2006, 141 ff.).

#### 4.3 Durchführung, Transkription und Auswertung

Die sechs Experteninterviews wurden zum Großteil telefonisch geführt, wobei im Falle der Staatsbibliothek zu Berlin zwei persönliche Expertengespräche möglich waren. Alle Interviews wurden mit vorherigem Einverständnis der Befragten aufgezeichnet. Zur Gesprächsdurchführung hat sich der Autor an den allgemeinen Empfehlungen zu Experteninterviews von Gläser und Laudel (2006, 172 ff.) sowie Kaiser (2014, 79) orientiert. Letzterer unterteilt das Experteninterview in zwei Phasen: In einer ersten Einführungsphase geht es vor allem um die Etablierung eines kompetenten Sacheindrucks des Gesprächspartners vom Forscher. Dadurch wird wiederum der Weg zum zweiten

Gesprächsteil geignet, der „im Idealfall die Form eines ungezwungenen Fachgesprächs haben wird“ (Kaiser 2014, 80). Dieser ist für die Informationshebung von großer Bedeutung aufgrund seiner „diskursiv-argumentativen“ (Trinczek 2002, 218) Kommunikationsstils, wodurch der Experte seine eigene Stellung innerhalb der Organisation offenlegt sowie auch normative Wertungen abseits der offiziellen Sprachregelungen innerhalb der Organisation äußern kann. Kaiser (2014, 81 ff.) reflektiert in diesem Zusammenhang zudem über mögliche Interaktionseffekte in Experteninterviews, wie den so genannten Eisbergeffekt. In diesem hält ein Gesprächspartner durch Desinteresse oder Misstrauen Informationen zurück. In ihrer Reinform sind die verschiedenen Effekte in den durchgeführten Gesprächen nicht aufgetreten, wobei der genannte Eisbergeffekt in einer leichten Form der spürbaren Zurückhaltung beim ersten Gespräch mit dem Bundeskartellamt auftrat.

Durch die Aufzeichnung der Expertengespräche war die Anfertigung eines Gedächtnisprotokolls nicht notwendig. Im Anschluss an die Interviews wurden die Audioaufnahmen vollständig transkribiert, da nur auf dieser Basis eine inhaltliche Analyse durchgeführt werden kann. Kompromissvarianten wie komprimierte Protokolle oder selektive Transkriptionen stellen „das Ergebnis eines subjektiven, nicht reproduzierbaren Interpretationsschrittes“ (Gläser und Laudel 2006, 193) dar und sind für dieses Forschungsvorhaben abzulehnen. Generell ist darauf hinzuweisen, dass es für die Transkription von aufgezeichneten Gesprächen keine allgemeingültigen Verfahrensvorschriften gibt. In der Literatur hat sich der (zeitaufwändige) Vorschlag einer vollständigen und wortweisen Transkription etabliert, da hierdurch am wenigsten Kontextinformationen verloren gehen und eine intersubjektive Nachvollziehbarkeit gewährleistet ist (J. Behnke, Baur und N. Behnke 2010, 320 ff.). Im Rahmen dieser Arbeit wurden die von Gläser und Laudel (2006, 194) aufgestellten Transkriptionsregeln angewandt: So wurde auf eine literarische Umschrift aus Kosten-Nutzen-Gründen weitestgehend verzichtet und nichtverbale Äußerungen und Gesprächsunterbrechungen wurden nur transkribiert bei einer intendierten inhaltlichen Aussage. Unverständliche Passagen wären gekennzeichnet worden.

Durch die Transkription wurde umfangreiches Datenmaterial zur weiteren empirischen Auswertung und anschließenden Analyse generiert. In der Literatur sind vielfältige Auswertungsverfahren von vergleichbarem Material vorzufinden. Eine prominente Stellung nimmt dabei die qualitative Inhaltsanalyse ein, die J. Behnke, Baur und N. Behnke (2010, 353) als „systematische Bearbeitung von Kommunikationsmaterial“ definieren. Dabei ist die qualitative Inhaltsanalyse vielmehr als Sammelbegriff zu verstehen, da in Abhängigkeit des jeweiligen fachspezifischen Interesses große Variationen von Anwendungsarten zu beobachten sind. Als methodologisch vereinende Vorzüge sind dabei ihr Anspruch einer offenen, systematischen und theoriegeleiteten Auswertung zu nennen. So wird Validität durch das Prinzip der Offenheit gewährleistet, indem auch induktive Kategorienbildung möglich ist. Durch eine systematische, sprich regelgeleitete Vorgehensweise und detaillierte Dokumentationsschritte wird zudem die intersubjektive Replizierbarkeit gewährleistet. Theoriegeleitet beschreibt in diesem Zusammenhang, dass eine Verbindung zwischen theoretisch-konzeptionelle Vorarbeiten und der inhaltlichen Analyse hergestellt wird (Kaiser 2014, 92).

Prominente qualitative inhaltsanalytische Verfahren wie das von Mayring (2010) unterliegen oftmals einer sehr hohen Komplexität aufgrund ihrer stark kommunikationsorientierten Verwurzelung. Im Rahmen dieser Arbeit wird deshalb auf eine Untersuchung der Wirkungs- und Entstehungssituation der Texte, abgesehen von der Beurteilung der Interviewsituation,

verzichtet. Basierend auf diesen angepassten Komplexitätsanforderungen bietet sich nach Kaiser (2014, 90) insbesondere bei Experteninterviews eine themenanalytische Inhaltsanalyse an, deren Hauptziel die Identifizierung und Verwertung von im Gespräch erzeugten Informationen ist. Trotz dieser Anpassungen des Auswertungsinstrumentes verhält sich seine Grundstruktur analog zu anderen grundlegenden qualitativ-inhaltsanalytischen Verfahrensschritten, die als Auswertungsziel die Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung des Datenmaterials verfolgen.<sup>13</sup> Dabei verfolgt die Zusammenfassung eine effektive Verringerung des Datenrohmaterials auf analytisch relevante Komponenten. Im Rahmen der Explikation wiederum wird diese Logik umgekehrt angewandt, indem entsprechende Textpassagen zur Verbesserung ihrer Verständlichkeit inhaltlich ergänzt werden. Mit der darauffolgenden Strukturierung werden den zuvor identifizierten Textteilen deduktiv oder induktiv gewählte Kategorien zugeordnet.

Die beschriebenen Verfahrensschritte wurden gebündelt mithilfe der von Mayring (2014, 117) entwickelten webbasierten Open-Source-Software QCAMap<sup>14</sup> durchgeführt, die unter anderem differenzierte Kategorienzuweisungen am integrierten Fließtext ermöglicht. Im Rahmen der Strukturierung wurden dabei alle Textpassagen, die einen direkten oder indirekten Bezug zur Forschungsfrage hatten, einer kategorialen Kodierung unterzogen. Dadurch wurde im logischen Umkehrschluss auch bereits implizit der Verfahrensschritt der inhaltlichen Reduktion angewandt. Die Transkriptionen wurden zudem auf inhaltlich offene Stellen geprüft, die im gegebenen Fall einer weiterführenden Explikation bedürft hätten, beispielsweise durch eine eigenständige Literaturrecherche oder weitere Expertengespräche. Dieses Vorgehen war jedoch bei den gegebenen Interviews nicht notwendig. Das Anwendungssystem der kategorialen Kodierung ist als eigentliches Analyseinstrumentarium zu sehen. In diesem Zusammenhang ist auf das Argument von Gläser und Laudel (2006, 198) zu verweisen, die sich ausdrücklich für diese Vorgehensweise einer konzeptionellen Kategorisierung aussprechen, da hierdurch die theoretische Vorarbeit während des Analyseverfahrens berücksichtigt wird. Insofern ist dieses Vorgehen, so Kaiser (2014, 101), als „akzeptabler Kompromiss zwischen Offenheit und theoriegeleiteter Analyse“ zu sehen. Dabei wurden die aus dem theoretischen Argument abstrahierten Oberdimensionen der formalen und informalen Institutionalisierung (nicht jedoch der Einführungsgrund des CAF-Systems aufgrund seiner Eindimensionalität) wegen ihrer geringen inhaltlichen Trennschärfe nicht auf die Transkripte zur kategorialen Strukturierung angewandt. Stattdessen wurden die bei der Konstruktion des Leitfadeninterviews identifizierten Fragekomplexe bzw. Analysedimensionen als kategoriale Kodierungen angewandt. Sie erlauben hierbei eine methodengeleitete Textkodierung, ohne jedoch zu konkrete Merkmalsausprägungen zu enthalten (Kaiser 2014, 105).

Hierauf basierend wurden die Kodierregeln in QCAMap für den Verfahrensschritt der Strukturierung eingepflegt. Diese enthalten neben der erwähnten Analysedimension des Einführungsgrundes ebenfalls die der Analysedimension der formalen Institutionalisierung zugehörigen Kategorien „Leadership Ownership“ und „QM-Einheit: Verankerung und Beteiligung“ sowie der Analysedimension der informalen Institutionalisierung zuzuschreibenden Kategorien „Organisationskultur“ sowie „Training und Fortbildungen“. Diese deduktiven Categoriesysteme wurden im Verfahrensverlauf mit QCAMap dem Prinzip der Offenheit folgend induktiv um zwei Kategorien ergänzt: „Ablauf CAF-Prozess“ und „Erfolgsfaktoren/ Misserfolgsfaktoren“. Grund hierfür war die Tatsache, dass bestimmte

---

<sup>13</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Verfahrensschritte siehe Gläser und Laudel (2006), Kaiser (2014) oder Mayring (2010).

<sup>14</sup> QCAMap ist verfügbar unter [www.qcmap.org](http://www.qcmap.org).

Aussagen nicht explizit den vorhandenen kategorialen Kodierungen zugeordnet werden konnten, diese jedoch vom Autor als vermeintlich wichtige Informationsquellen eingestuft wurden (Anhang 4). Auf Basis dieses Vorgehens wurden vom Programm QCMap für jeden Fall die gewählten Kategorien sowie die kodierten Passagen in einem Excel-Dokument zusammengefasst. Für eine direkte Gegenüberstellung der thematischen Zusammenhänge wurden die drei von QCMap erstellten Analysedokumente, weiterhin nach Fällen differenziert, für die Analyse in ein Dokument zusammengeführt. Durch inhaltliche Gegenüberstellungen der jeweiligen Zusammenfassungen können von vorneherein auch mögliche Widersprüche von Gesprächspartnern aus derselben Organisation ersichtlich sowie Dopplungen vermieden werden, wodurch wiederum ein Reduktionseffekt erreicht wird (Kaiser 2014, 108). Diese regelgebundenen Verfahrensschritte ermöglichten eine theoriegeleitete Analyse und Interpretation der Auswertungsergebnisse.

## 5 Theoriegeleitete Analyse und Interpretation der Ergebnisse

Nach der Auswertung des Datenmaterials mithilfe der themenanalytischen Inhaltsanalyse wurden im Folgenden die inhaltlich strukturierten Kernaussagen der Experten theoriegeleitet untersucht und im Zusammenhang mit der Forschungsfrage und den aufgestellten Hypothesen interpretiert. In der wissenschaftlichen Literatur werden hierfür im Rahmen von vergleichenden Fallstudien verschiedene Vorgehensweisen vorgeschlagen. Yin (2014, 133 ff.) diskutiert fünf Techniken, wobei nicht alle auf das spezifische Fallstudiendesign dieser Arbeit anwendbar sind. Daher werden die Auswertungsergebnisse der themenanalytischen Inhaltsanalyse mit der so genannten „cross-case synthesis“ untersucht. Diese Herangehensweise wurde ausgewählt, da sie insbesondere bei mehr als zwei Fällen im Rahmen der vergleichenden Methode wirksam anwendbar ist und vor der Synthese eine eigene Darstellung der jeweiligen Einzelfälle vorschlägt. Dies hat den Vorteil, dass wichtige Kontextinformationen bezüglich der zu untersuchenden Organisationen präsentiert werden können, wie beispielsweise die spezifischen CAF-Prozessabläufe. Als zentrale Herausforderung dieser Methode identifiziert Yin (2014, 167) „to know how to develop strong, plausible, and fair arguments that are supported by the data.“ Im Folgenden wird daher zunächst jeder untersuchte Fall knapp in seinen Rahmendaten kontextualisiert. Daran anschließend wird die Bewertung der abhängigen Variable dargestellt zwecks einer Einschätzung, ob CAF effektiv innerhalb der untersuchten Organisationen implementiert wurde. Daraufhin werden die Ergebnisse der unabhängigen Variablen entlang der Analysedimensionen dargestellt. Im Syntheseabschnitt werden fallübergreifende Ähnlichkeiten und Unterschiede bei der CAF-Einführung thematisiert, um so letztendlich zentrale Faktoren identifizieren zu können, die die effektive CAF-Implementierung bei Bundesbehörden positiv oder negativ beeinflussen. Darauf basierend wird letztendlich auch eine Aussage zur Ablehnung oder vorläufigen Annahme der abgeleiteten Hypothesen getroffen.

### 5.1 Bundeskartellamt

Das BKartA wurde 1958 als oberste Bundesbehörde gegründet. Politische Aufsichtsbehörde ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Als Hauptaufgabe wird die Durchsetzung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, sprich die Fusionskontrolle von Unternehmen, genannt. Im BKartA arbeiten rund 350 Beschäftigte, die innerhalb einer hierarchisch organisierten arbeitsteiligen Struktur arbeiten. Als Besonderheit ist seine unabhängige Entscheidungskompetenz bei Einzelfällen zu nennen, da das BMWi nur ein allgemeines Weisungsrecht besitzt. Sachentscheidungen des BKartA werden in den insgesamt zwölf, nach Branchen unterteilten, Beschlussabteilungen getroffen. Diese arbeiten

gerichtsähnlich, indem sie unabhängig und nicht weisungsgebunden handeln (Bundeskartellamt 2011, 11 ff.).

Derzeit wird CAF nur innerhalb der Zentralabteilung (Z) des BKartA angewandt, der größten BKartA-Abteilung mit rund 150 Mitarbeitenden. Die Entscheidung der CAF-Anwendung wurde dabei im ersten Halbjahr 2013 getroffen, worauf auch offiziell Kontakt zum Deutschen CAF-Zentrum aufgenommen wurde. Mit diesem wurde im Oktober 2013 eine Dienstleistungsvereinbarung geschlossen, auf dessen Basis die erste CAF-Bewertung innerhalb der Zentralabteilung durchgeführt wurde. Diese dauerte bis April 2014. Eine weitere Selbstbewertungsrunde war zuerst nach zwei Jahren geplant, wobei dies aufgrund einer hohen Personalfuktuation innerhalb der Abteilung Z nicht erreicht wurde. Vielmehr wird nun das Jahr 2017 anvisiert (Interview 2 BKartA 23.08.2016). Zur Einschätzung der abhängigen Variable ist beim BKartA festzustellen, dass CAF bisher eher nicht effektiv implementiert wurde. So werden keine der normativen Soll-Faktoren erfüllt, weder ist ein organisationsweiter holistischer und lernorientierter Qualitätsansatz sichtbar, noch ist eine auf dem PDCA-Zyklus basierende Qualitätsprozesssteuerung erkennbar. Letztlich konnte zudem nicht realistisch dargestellt werden, dass CAF innerhalb des Hauses langfristig durchgeführt wird, weshalb auch eine zweite Selbstbewertungsrunde sogar innerhalb der Abteilung Z fraglich erscheint.

Als erste unabhängige Variable ist der CAF-Einführungsgrund im BKartA darzustellen. Auf Basis des ausgewerteten Datenmaterials kann vornehmlich ein zentraler externer Faktor identifiziert werden sowie ein begleitender interner Faktor: Letzterer beschreibt das Engagement einer Mitarbeiterin, die bereits 2009 die Idee einer CAF-Implementierung in die Diskussion der Z-Arbeitsebene trug, da sie sich im Qualitätskreis der Bundesregierung engagierte. Daraufhin entwickelte sich ein interner Austausch mit der Leiterin des Deutschen CAF-Zentrums, der zu einer CAF-Präsentation vor der Hausleitung führte. Diese verlief jedoch nicht erfolgreich, da sich die Hausleitung aufgrund überlagernder tagespolitischer Prioritäten gegen eine Einführung entschied (Interview 2 BKartA 23.08.2016). Als externen Hauptfaktor zur CAF-Einführung ist der im Jahr 2012 veröffentlichte interne Leitfaden der Bundesregierung „Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung“ zu nennen.<sup>15</sup> In Folge dessen erhöhte das BMI als für das QM-Thema federführende Behörde und das BMWi als politische Aufsichtsbehörde des BKartA ihren politischen Druck zur Einführung eines QM-Instruments. Daraufhin wurde das verantwortliche Referat im BKartA im Dezember 2012 angewiesen, eine Vorlage zur Entscheidung für die Leitungsebene mit Handlungsoptionen zur QM-Einführung vorzubereiten. Die entsprechende Vorlage empfahl eine CAF-Einführung im Haus. Die Leitungsebene entschied sich daraufhin jedoch nur für eine vorläufige Einführung in der Zentralabteilung (Interview 1 BKartA 17.08.2016).

Die Rolle der Hausleitung (formale Institutionalisierung) ist im Zusammenhang mit der CAF-Einführung als risikoavers und nur wenig eingebunden zu beschreiben. Dafür spricht neben der zögerlichen und erst durch externen Druck erfolgten CAF-Umsetzung zudem, dass die Hausleitung zwar den Prozess offiziell unterstützte, jedoch nur bei der Kick-Off-Veranstaltung sowie der abschließenden Ergebnispräsentation organisationsinterne Auftritte absolvierte und strategische Projektentscheidungen rein formal gegenzeichnete. Zudem ist das CAF an keine hausübergreifende Strategie angeschlossen, vielmehr wird von den Experten eine mittel- bis langfristige strategische Planung durch die Leitungsebene verneint (Interview 1 BKartA 17.08.2016). Als mögliche Motivation für die formale Unterstützung

---

<sup>15</sup> Auch dieses Arbeitsergebnis ist nur im nicht-öffentlichen Intranet des Bundes auffindbar und kann daher nicht zitiert werden.

durch die Leitungsebene ist die mögliche Identifizierung von positiv kommunizierbaren und später im gesamten Haus umsetzbaren Steuerungsinstrumenten aus den neun inhaltlichen CAF-Themenfeldern zu nennen (Interview 2 BKartA 23.08.2016). Das Querschnittsthema QM (Analysedimension QM-Einheit: Verankerung und Beteiligung) ist dabei im BKartA nicht zentral verankert, sondern vielmehr historisch gewachsen auf folgende zwei Einheiten verteilt: Für CAF wurde keine neue Projektgruppe geschaffen, vielmehr ist das Thema in einem von drei bestehenden Z-Fachreferaten angesiedelt, das haushalts- und personaltechnische Fachthemen verantwortet. Weiterführende QM-Themen werden in einer eigens dafür gegründeten Projektgruppe bearbeitet, deren Aufgabe unter anderem die fachspezifische Entwicklung von Qualitätsstandards umfasst. Den Einfluss der Projektgruppe und die Priorisierung durch die Hausleitung schätzen die Experten jedoch als vergleichsweise gering innerhalb des BKartA ein (Interview 1 BKartA 17.08.2016).

Die Organisationskultur (informale Institutionalisierung) innerhalb des BKartA ist durch die gerichtsähnliche Arbeitsweise der Beschlussabteilungen geprägt. Die weisungsunabhängige Stellung letzterer lässt daher zum einen eine organisationskulturelle Fragmentierung des Gesamthauses vermuten. Zum anderen kann auf dieser Basis angenommen werden, dass sich unterschiedliche, abteilungsabhängige Organisationskulturen entwickelt haben. Dies ist auch im Rahmen des CAF-Prozesses zu konstatieren, in dem Ergebnisse nur abteilungsintern über das „Z-Telegramm“ kommuniziert wurden (Interview 2 BKartA 23.08.2016). Als mögliche abteilungsübergreifende Begegnungsebene, die zur Kommunikation der Elemente der TQM-Philosophie genutzt werden könnte, ist im Rahmen der Analysedimension der Fortbildungen das organisationsinterne Fortbildungskonzept des BKartA zu nennen. Im Rahmen von Mitarbeitergesprächen werden jährlich Fortbildungswünsche identifiziert, die offiziell auch das Ziel einer verbesserten abteilungsübergreifenden Kommunikation verfolgen. Die Fortbildungen werden auf Basis von Feedbackbögen formal evaluiert (Interview 1 BKartA 17.08.2016). QM-bezogene Coachings sind nicht in das System integriert. Kritisch zu bewerten ist in diesem Zusammenhang ebenfalls die fehlende gesamtstrategische Implementierung des singular bestehenden Fortbildungskonzeptes und innerhalb dessen fehlende QM-Bausteine.

## 5.2. Bundeszentralamt für Steuern

Das BZSt ist eine Bundesoberbehörde und der direkten politischen Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) unterstellt. Sie wurde 2006 gegründet und ging dabei aus dem ehemaligen Bundesamt für Finanzen (BfF) hervor, dessen Aufgaben auf Basis des Regierungsprogramms „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ (Bundesregierung 1999) auf insgesamt drei neugeschaffene Behörden verteilt wurden.<sup>16</sup> Das BZSt nimmt vornehmlich administrative steuerliche Aufgaben wahr, wie beispielsweise die Sicherstellung einer gleichmäßigen bundesländerübergreifenden Besteuerung. Föderale Kooperationspartner sind dabei die 16 Landesfinanzverwaltungen, wodurch sich eine heterogene Aufgabenvielfalt ergibt. Die Behörde vereint dabei rund 1400 Beschäftigte an vier Dienststellen (Bundeszentralamt für Steuern 2015).

Das BZSt hat CAF im Jahr 2006 im Rahmen dreier unabhängiger abteilungsinterner Selbstbewertungen eingeführt, wobei zwei Jahre später CAF auf die gesamte Organisation ausgedehnt wurde. Insgesamt wurden bereits vier CAF-Selbstbewertungen durchgeführt (2006, 2008, 2011, 2016). In der zweiten CAF-Runde wurde parallel zum gängigen

---

<sup>16</sup> Neben dem BZSt existiert heute das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik sowie das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen.



Verfahren ebenfalls eine Bewertungsrunde mit der Hausleitung inklusive der BZSt-Abteilungsleiter organisiert. Zeitgleich wurden das Leitbild, das Grobkonzept für das hausinterne QM sowie die Einführungsplanung für das QM-System, das für die wichtigsten QM-Bausteine mittelfristig fortgeschrieben wird, implementiert. Zusammen mit den regulären CAF-Ergebnissen, die nicht wesentlich von denen der oberen Führungskräfte abweichen, flossen diese Kennzahlen in den hausinternen Zielprozess. Seitdem findet zudem ein jährlicher Priorisierungsworkshop der Hausleitung zur Weiterentwicklung der Amtsziele, auch auf Grundlage der CAF-Ergebnisse, statt. Für die diesjährige CAF-Selbstbewertung wurde von der vom CAF-Zentrum empfohlenen Struktur zur CAF-Durchführung bewusst abgewichen, indem die Anzahl der Selbstbewertergruppen aufgrund sinkender Nachfrage verkleinert wurde. Zum Zeitpunkt des Interviews war diesbezüglich unklar, ob mit diesem Verfahren eine Zertifizierung mit dem CAF-Gütesiegel weiterhin möglich ist (Interview 1 BZSt 19.08.2016). Das durch die Erhebung generierte Datenmaterial deutet in Anbetracht der abhängigen Variable auf eine vergleichsweise effektive CAF-Implementierung innerhalb des BZSt hin. Als Grund für diese Einschätzung ist ein sichtbarer ganzheitlicher Qualitätsansatz zu nennen, der ins ganze Haus getragen wird und weiterhin durch regelmäßige Anpassungsprozesse auf der Logik des PDCA-Zyklus nach Deming basiert. Außerdem konnte realistisch dargelegt werden, wie die Planungen für eine mittelfristige CAF-Weiterführung innerhalb des Hauses aussehen.

Auf Basis der ausgewerteten empirischen Daten lässt sich bezüglich der ersten Analysedimension der unabhängigen Variable, des Einführungsgrundes, konstatieren, dass vornehmlich ein interner Grund für die CAF-Einführung identifizierbar ist. Dieser wurde durch einen weiteren externen Faktor in seiner Wirkungsweise positiv bestärkt. So ist als treibende, katalysierende Kraft für die CAF-Einführung vor allem die Hausleitung zu identifizieren, die schon vor der Aufspaltung des BfF im Rahmen einer Veranstaltung einen positiv besetzten Vortrag über CAF besuchte. Letzteres wurde nach der BZSt-Gründung neben weiteren neuen Steuerungsinstrumenten top-down umgesetzt und von verschiedenen weiteren Führungspersonlichkeiten auf Abteilungsleiterbene unterstützt. Als begleitenden externen Faktor ist in diesem Zusammenhang auf die positiv-bestärkende Grundeinstellung des Umfeldes des neuen BZSt-Führungspersonals gegenüber neuen Managementansätzen und Steuerungsinstrumenten im Sinne einer Verwaltungsmodernisierung zu nennen, sinnbildlich verkörpert durch das neu erschienene Regierungsprogramm (Interview 1 BZSt 19.08.2016).

Im Rahmen der Dimension des Hausleistungsengagements (Leadership Ownership) ist durch die Beschreibung des Einführungsgrundes bereits implizit auf die katalysierende Wirkung der damaligen BZSt-Präsidentin und der oberen Leitungsebene hingewiesen worden. Dabei ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die aktive strategische Steuerungsrolle der Hausleitung hinzuweisen, verkörpert unter anderem durch eine breit angelegte behördeninterne Organisationsentwicklungsstrategie, die zehn mittelfristige Handlungsfelder wie Projektmanagement und übergreifende QM-Elemente umfasst und im Rahmen eines regelmäßigen Zieleprozesses weiterentwickelt wird. Diese Vorhaben wurden von der Behördenleitung top-down implementiert. Kritisch ist dabei festzustellen, dass die vielfältigen Steuerungsinstrumente zu Beginn oft ohne verständlichen Bezug zueinander eingeführt wurden, wodurch Beschäftigte und auch Führungspersonlichkeiten überfordert waren (Interview 2 BZSt 25.08.2016). Im Leitungsstab, der direkt dem BZSt-Präsidenten unterstellt ist, wurde eine QM-Koordinationsstelle angesiedelt und hierfür auch eine neue Planstelle geschaffen. Eine zentrale Aufgabe ist dabei das Zusammentragen von Informationen der einzelnen Fachbereiche im Rahmen des Zieleprozesses sowie die

federführende Organisation des CAF-Prozesses (Interview 1 BZSt 19.08.2016). Ein weiterer zu nennender Nebeneffekt ist zudem die bewusste Entlastung der Mitarbeitenden in den Fachabteilungen bezüglich der QM-Implementierung in ihrer allgemeinen Konzeption. Hierdurch war in der BZSt-Mitarbeiterschaft eine Grundoffenheit bezüglich QM und CAF vorhanden, die augenscheinlich jedoch durch die parallele Einführung weiterer Steuerungsinstrumente geschmälert wurde, da Informations- und Arbeitskosten sowie gewünschte Wirkungszusammenhänge erst nicht in einem Einklang standen (Interview 2 BZSt 25.08.2016). Als Beispiele seien hier nur die gleichzeitige Leitbildentwicklung, die Einführung neuer Personalentwicklungskonzepte sowie die Umsetzung von Zielvereinbarungen zu nennen. Deshalb wurden die drei neu geschaffenen Behörden vom BMF zur Konzeptionierung eines QM-Modells beauftragt, das hier eine übergreifende inhaltliche Klammerfunktion innehaben sollte (Interview 1 BZSt 25.08.2016)

Das vielfältige Change Management innerhalb des BZSt hat sich nach Expertenauffassung zu Teilen positiv auf die Organisationskultur (informale Institutionalisierung) im Sinne des TQM-Prinzips ausgewirkt, beispielsweise in einem verbesserten Organisationszugehörigkeitsgefühl der Mitarbeiter, einer größeren Offenheit dieser gegenüber Veränderungen, einer verbesserten abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit durch eine Verringerung von Abstimmungsbedarf, beispielsweise durch fachübergreifende Projektgruppen und der Betonung eines partizipativen Führungsstils durch die Hausleitung (Interview 1 BZSt 19.08.2016). Diese Einflusskausalität ist jedoch aufgrund der Strukturierung von CAF als Meta-QM-Instrument nur schwer empirisch-analytisch nachzuweisen und könnte auch durch andere Faktoren erklärt werden, beispielsweise durch die hohe Akquise neuen Personals im Rahmen der Behördenneugründung oder einer generellen Affinität des Leitungspersonals für die genannten Managementinstrumente. Dadurch wird auch eine generelle Herausforderung von CAF offenbar bezüglich der Generierung positiver Feedbackzyklen: Oftmals sind ursprüngliche Einführungsgründe für effektiv wirkende Steuerungsinstrumente nachträglich von Mitarbeitenden nicht klar CAF zuzuordnen. Zudem ist im Rahmen der Analyse deutlich geworden, dass die vermeintliche Offenheit der Belegschaft gegenüber neuen Managementansätzen und -instrumenten teilweise auch wieder abgenommen hat aufgrund ihrer teils belastenden Vielfalt für die Beamten und Angestellten im BZSt, worunter auch die Weiterführung von CAF negativ beeinflusst werden könnte (Interview 2 BZSt 25.08.2016).

Neben allgemeinen fachlichen Fortbildungsmöglichkeiten durch ein Personalentwicklungskonzeptes wurden methodische Weiterbildungen hinsichtlich der eingeführten (QM-)Steuerungsinstrumenten im BZSt mit einem Fortbildungs- und Personalmanagementkonzept im Rahmen der anfänglichen QM-Einführungsplanung integriert. Diese Herangehensweise wird im Zieleprozess fortgeführt. Dabei wird zwischen Bedarfsträgern mit und ohne Führungsverantwortung und solchen mit konzeptionellen QM-Aufgaben differenziert. Allen Rollenträgern wird auf Wunsch eine freiwillige Teilnahme an einer CAF-Selbstbewertung ermöglicht. Organisatorisch zeichnet der Leitungsstab für die Nachwuchs- und Führungskräfteentwicklung verantwortlich, wohingegen das Personalentwicklungskonzept in einem separaten Fachreferat innerhalb der Organisationsabteilung umgesetzt wird (Interview 1 BZSt 19.08.2016). Dennoch muss hier kritisch die organisatorische Trennung von fachlicher Fortbildungsarbeit und die der Nachwuchs- und Führungskräfteentwicklung hinterfragt werden bezüglich möglicher auftretender Doppelstrukturen und Ineffizienzen. Denn beide Bereiche weisen diverse konzeptionelle, aber auch inhaltliche Überschneidungspunkte auf, weswegen eine

Bündelung dieser Aufgaben innerhalb eines Kompetenzzentrums im Sinne von TQM ebenfalls denkbar wäre.

### 5.3. Staatsbibliothek zu Berlin

Die SBB ist die größte wissenschaftliche Universitätsbibliothek Deutschlands und seit 1992 der Stiftung Preußischer Kulturbesitz angegliedert.<sup>17</sup> Politische Aufsichtsbehörde ist die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, eine Institution die aufgrund der Kulturhoheit der Bundesländer geschaffen wurde. Die zentrale Aufgabe der SBB ist neben dem Literaturerwerb aus allen Fachbereichen auch deren Nutzbarmachung. Die SBB gliedert sich in zwei zentrale Standorte in Berlin, die während der innerdeutschen Teilung separat fortbestanden und nach dem Mauerfall zusammengeführt wurden. Insgesamt arbeiten rund 800 Menschen für die SBB (Staatsbibliothek zu Berlin 2016).

Die erste CAF-Selbstbewertung wurde in der SBB 2011 durchgeführt und basierte auf drei Selbstbewertungsgruppen, von denen eine aus Abteilungsleitenden bestand. Der Auftakt für die nächste Selbstbewertungsrunde war ursprünglich für das Jahr 2016 geplant, konnte jedoch aus Personalkapazitätsgründen nicht umgesetzt werden. Nach Abschluss der ersten Selbstbewertung wurden umfangreiche Verbesserungspotentiale identifiziert, die unter anderem in zwei zeitintensive Großprojekte mündeten: Zum einen wurde eine mittelfristige SBB-Organisationsstrategie erarbeitet, für deren Konzeptionalisierung repräsentative Nutzerbefragungen und Workshops durchgeführt wurden. Zum anderen wurde das Projekt „Personalarbeit in der Stiftung“ zur Prozessoptimierung innerhalb des Personalmanagements initiiert, welches erst Ende 2016 abgeschlossen sein wird. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise die hauseigene SBB-Personalstelle aufgelöst und deren Kompetenzen auf die Hauptverwaltung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz zur Vermeidung von Doppelstrukturen übertragen (Interview 1 SBB 26.08.2016). Die erste SBB-Selbstbewertung wurde zudem wissenschaftlich begleitet<sup>18</sup>, um unter anderem die Mitarbeiterwahrnehmung von CAF zu evaluieren. Das Konzept für die zweite CAF-Selbstbewertungsrunde wurde aufgrund verschiedener Erfahrungen modifiziert. So wird die Zusammensetzung und Größe der Selbstbewertungsgruppen angepasst. Die 14 Abteilungsleitenden und die Generaldirektion, die das CAF-Lenkungsgremium bilden, werden nach der Ergebnispräsentation mit der Priorisierung von Handlungsfeldern beauftragt und ihnen wird zudem die Federführung eines zukünftigen Umsetzungsprojektes zugewiesen (das Lenkungsgremium wird nach Beendigung des CAF-Prozesses aufgelöst). Die digitale Auswertung der Bewertungen wird durch das österreichische Zentrum für Verwaltungsforschung übernommen (Interview 2 SBB 07.09.2016). Bezüglich der Bewertung der abhängigen Variable ist bei der SBB eine sehr effektive CAF-Implementierung bereits nach der ersten Selbstbewertungsrunde festzustellen. Grund für diese Einschätzung ist die vollständige Erfüllung der aufgestellten normativen Soll-Faktoren. So ist zum einen innerhalb der SBB ein holistischer und lernorientierter Qualitätsansatz stark sichtbar. Zum anderen basieren viele Steuerungselemente auf der Logik des PDCA-Zyklus, so auch die Weiterentwicklung des CAF-Konzeptes, das dem Autor en detail vorgestellt wurde. Bewilligungen von Budgetgeldern sowie bereits fixierte Terminplanungen lassen eine mittelfristige CAF-Fortführung sehr realistisch erscheinen.

---

<sup>17</sup> Zur Stiftung, die von allen Bundesländern und dem Bund getragen wird, gehören neben der SBB die Staatlichen Museen zu Berlin, das Gemeine Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, das Staatliche Institut für Musikforschung sowie das Ibero-Amerikanische Institut.

<sup>18</sup> Hochschule der Medien Stuttgart.

Innerhalb der SBB ist als Einführungsgrund als erste unabhängige Variable ein wesentlicher interner Grund zu identifizieren, der durch zwei weitere externe Faktoren begleitet wurde. So ist in der Staatsbibliothek die Hausleitung, insbesondere die Generaldirektorin, als treibende Kraft bei der CAF-Einführung auszumachen. Sie besetzt das Thema positiv innerhalb und außerhalb der Organisation und setzt sich für eine strategische Gesamtintegration und praktische Nutzbarmachung von CAF ein. Als begleitender externer Faktor ist zudem ein starker Kostendruck im Rahmen von Budgetanpassungen zu nennen, der ein strategisches Handeln der Hausleitung außerhalb der klassischen Effizienz Anpassungen erforderte. Außerdem ist ein steigender Konkurrenzdruck von vergleichbaren bibliothekarischen Angeboten zu identifizieren, wodurch sich die SBB nicht mehr allein auf der Größe ihres Literaturbestandes „ausruhen“ konnte (Interview 1 SBB 26.08.2016).

Im Rahmen der Dimension des „Leadership Ownership“ (formale Institutionalisierung) ist in der SBB eine engagierte Hausleitung innerhalb der CAF-Implementierung zu identifizieren. Für CAF wurde von der Generaldirektorin eine Projektorganisation aufgebaut, die direkt der Hausleitung unterstellt war. Zudem übernahm letztere formal auch die Rolle der Projektleitung und verknüpfte das Projekt intern direkt mit ihrem Namen. So leiteten die Generaldirektorin bzw. ihr Stellvertreter CAF-Informationsveranstaltungen für die Mitarbeiterschaft und stellten das Projekt in internen Zusammenkünften wie der Personalversammlung oder auf externen Veranstaltungen wie dem Bibliothekerkongress vor. Die stringente Umsetzung dieses Gallionsfigurenprinzips unterscheidet sich qualitativ deutlich von einer rein formalen Abzeichnung (Interview 2 SBB 07.09.2016). Als weiterer Faktor ist die in die erste CAF-Selbstbewertungsrunde integrierte Gruppe der Abteilungsleitenden zu identifizieren, wodurch auch auf dieser Leitungsebene ein Verständnis für CAF entstand, das wiederum in die einzelnen Referate getragen wurde (Interview 2 SBB 07.09.2016). Neben diesem Projektleitungsengagement ist auch die strategische Gesamtplanung, in der auch das Querschnittsthema QM integriert ist und das durch die aktive Steuerungswirkung der Hausleitung weiterentwickelt wird in diesem Zusammenhang zu nennen (Interview 1 SBB 26.08.2016). Die für das Querschnittsthema QM zuständige Organisationseinheit ist im Leitungsstab innerhalb des Multi-Projektmanagements bei der Generaldirektion angebunden. Die zwei verantwortlichen Mitarbeitenden steuern dabei auf vielfältige Weise, ausgestattet mit der Prokura der Hausleitung, die QM-Prozesse im Haus. In Bezug auf CAF sind hier elektronische Informationsschreiben und ein hausinterner Blog zur Veranstaltungsvermarktung zu nennen. Als zu nennenden Faktor ist dabei die Einbindung des QM/ CAF-Themas auf der Abteilungsleitersitzung auszumachen. Hier wurde ein stehender TOP für jede Sitzung eingeführt, in dessen Rahmen steuerungsrelevante QM- und CAF-Inhalte besprochen werden, aber auch die Abteilungsleitenden über aktuelle Entwicklungen in diesem Zusammenhang in Kenntnis gesetzt werden (Interview 2 SBB 07.09.2016).

Die Organisationskultur (informale Institutionalisierung) innerhalb des SBB war anfänglich geprägt von vielfältigen Herausforderungen (u.a. Diskussionskultur) nach der Zusammenführung beider Bibliotheksorganisationen nach der Überwindung der deutschen Teilung. Aufgrund einer negativen Erfahrung durch eine versuchte und gescheiterte Top-Down-Implementierung eines organisationsübergreifenden, jedoch isoliert dastehenden, Leitbildes wurde in den vergangenen Jahren durch die neue Hausleitung Wert auf einen partizipativen Führungsstil gelegt, um eben jene Punkte zu adressieren (Interview 2 SBB 07.09.2016). Allerdings ist auch hier die grundlegende Frage der Einflusskausalität von CAF auf diese Wahrnehmungen zu stellen und inwiefern CAF diese Entwicklung des partizipativen Führungsstils und der vermeintlich offenen Diskussionskultur

selbstverstärkend beeinflusst hat. Zudem wird auch in der SBB der schwache positive Feedbackzyklus von CAF offenbar. Dieser Faktor wurde auch in einer zweiten Mitarbeiterbefragung, die ebenfalls von der Stuttgarter Hochschule für Medien durchgeführt wurde, intern dokumentiert (Interview 1 SBB 26.08.2016). In die jüngst erarbeitete mittelfristige Gesamtstrategie für die SBB wurde die Einführung eines Personalentwicklungskonzeptes integriert. Zudem wurde die Position eines Fortbildungsbeauftragten geschaffen, der koordinierende Tätigkeiten wahrnimmt. Als ergänzende Maßnahme werden zudem neben allgemein erfragten Fortbildungswünschen auf Mitarbeiterebene themenspezifische Fortbildungsschwerpunkte angeboten, die auch QM-Elemente, beispielsweise in puncto Projektmanagement, enthalten (Interview 1 SBB 26.08.2016).

#### 5.4. Vergleichende Analyse

Die qualitative Bewertung der abhängigen Variable (effektive CAF-Implementierung) zu Beginn jedes Einzelfalls hat die Untersuchung möglicher einflussreicher unabhängiger Variablen entlang der theoretisch verankerten Analysedimensionen ermöglicht, anhand derer zentralen Faktoren identifiziert werden können, die eine effektive CAF-Implementierung in Bundesbehörden maßgeblich bedingen. Diese organisationsspezifischen Ergebnisse sind in Tabelle 2 überblicksartig zusammengefasst. Auf dieser Basis werden die zuvor theoretisch abgeleiteten Hypothesen überprüft und gegebenenfalls falsifiziert.

**H1: Wenn ein QM-System aufgrund externen Legitimitätsdrucks eingeführt wurde, ist seine Implementierung innerhalb der Organisation weniger effektiv.**

Der vermutete Kausalzusammenhang in der ersten Hypothese basiert auf einer der zentralen Annahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus nach Meyer und Rowan (1977, 343): Organisationen verfolgen die Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Legitimität als eine Ressource, die nur external erworben werden kann. Dadurch können Situationen entstehen, in denen externe Anforderungen mit internen Strukturen und Steuerungslogiken im Widerspruch zueinander stehen und beispielsweise die Einführung von QM-Systemen wie CAF nur aus Legitimationsgründen initiiert werden, wodurch diese nicht mit der notwendigen Ernsthaftigkeit vollständig und langfristig implementiert werden. Im Rahmen der drei untersuchten Fälle trifft nur die Situation des BKartA auf diesen Kausalzusammenhang zu, da nur hier vornehmlich ein externer Impuls als Hauptgrund zur CAF-Einführung identifiziert werden konnten. Einen ersten internen Impuls aus der extern motivierten Mitarbeiterschaft lehnte die BKartA-Hausleitung ab. Nur durch letztendlich veränderte externe politische Rahmenbedingungen, in diesem Fall die gesteigerte Erwartungshaltungen innerhalb der Bundesregierung, die sinnbildlich ihren Ausdruck findet in der Veröffentlichung eines entsprechenden QM-Leitfadens, erhöhten BMWI und BMI den politischen Druck zur Einführung eines QM-Steuerungsinstrumentes.

Tabelle 2 Organisationspezifische Ergebnisse

Organisationspezifische Ergebnisse			
Analyse-dimension	BKarta	BZSt	SBB
Einführungs- grund	- Leitfäden QM 2012/13 (extern)	- Überzeugte Hausleitung (intern) - Modernisierungsanforderungen (begleitend extern) - Einführung Steuerungsinstrumente - Bundesfinanzverwaltung (begleitend extern)	- Überzeugte Hausleitung (intern) - Kostendruck (begleitend extern) - Konkurrenzdruck (begleitend extern)
	<b>Formale Institutionalisierung</b>		
<b>Leadership</b>	- Risikovers - Nur formal eingebunden	- Katalysator - Strategische Gesamtplanung	- Katalysator - Gallionsfigur - Einbindung der Abteilungsleitenden - Strategische Gesamtplanung
<b>QM-Einheit</b>	- Fachreferat - Weitere QM-Einheit im Haus	- Leitungsstab, Koordinierungsstelle QM - Neuer Dienstposten für CAF	- Leitungsstab der Generaldirektion, Multiprojektmanagement - Einbindung in Abteilungsleitertreffen
<b>Informale Institutionalisierung</b>			
<b>Organisations- kultur</b>	- Gerichtsähnliche Arbeitsweise - Organisationskulturelle Fragmentierung	- Partizipativer Führungsstil der Hausleitung - Betonung neuer Projektformen der Zusammenarbeit - Gleichzeitige Einführung sehr vieler Steuerungsinstrumente	- Partizipativer Führungsstil der Hausleitung - Offene Diskussionskultur - Zwei historisch unterschiedlich geprägte Häuser
<b>Fortbildung</b>	- Fortbildungskonzept - Nicht in Gesamtstrategie integriert	- Strategisch verankertes Personal- und Fortbildungskonzept - Aufteilung: Leitungsstab für Nachwuchs- und Führungskräfteentwicklung; Fachreferat für fachliche Fortbildungen	- Strategisch verankertes Personal- und Fortbildungskonzept - Bedarfsorientierung

Kritisch muss in der abschließenden Betrachtung bezüglich der ersten Hypothese hinzugefügt werden, dass diese zu eng formuliert wurde, weshalb eine mögliche Generalisierung der Ereignisse im BKartA auf die Grundgesamtheit in Frage zu stellen ist. Eine angepasste Formulierung, könnte in Zukunft auch die Möglichkeit geben, die vornehmlich internen Einführungsgründe der beiden weiteren untersuchten Organisationen mit einzubeziehen. Die jetzige Hypothese könnte beispielsweise basierend auf einem logischen Umkehrschluss umformuliert werden, als dass vor allem intern-intrinsisch motivierte Einführungsgründe (z.B. für die Organisationsveränderung) eine CAF-Implementierung entscheidend beeinflussen.

## **H2: Wenn die formale Institutionalisierung eines QM-Systems innerhalb einer Organisation hoch ist, ist seine Implementierung innerhalb der Organisation effektiver.**

Die zweite Hypothese beschreibt den Einfluss der formal-institutionalisierten Binnenstruktur während der CAF-Implementierung, die im Rahmen der Analysedimensionen des Leadership Ownerships sowie der Verankerung und Beteiligung der federführenden QM-Einheit untersucht wurde. Die Synthese der Einzelfalluntersuchungen zeigt dabei eindeutig auf, dass die Hypothese im Rahmen dieser Arbeit vorläufig angenommen werden kann, da drei Faktoren als entscheidende Bedingungen (Erfolgsfaktoren) für eine effektive CAF-Implementierung innerhalb einer Organisation identifiziert werden konnten. So ist erstens die Unterstützung der Hausleitung innerhalb einer Organisation als eine entscheidende Bedingung zur effektiven CAF-Einführung zu nennen. Diese Vermutung wurde zwar auch schon in anderen CAF-Publikationen aufgestellt (siehe Kapitel 2), jedoch zeigt diese Arbeit eindeutig eine große Varianz innerhalb der untersuchten Organisationen auf. Zwar haben alle untersuchten Hausleitungen den CAF-Prozess formal unterstützt, jedoch ist die Rolle der BKartA-Hausleitung im CAF-Einführungsprozess als vergleichsweise risikoavers zu beschreiben, wohingegen das Engagement der BZSt- und SBB-Hausleitungen als katalysierend klassifiziert werden kann. Als besonders effektiv scheinen dabei zwei Ansätze: Zum einen die gewählte Gallionsfiguren-Strategie (Übernahme der Projektleitung) der SBB-Generaldirektorin. Zum anderen die parallele Einbindung innerhalb einer separaten Selbstbewertungsrunde auf Führungsebene im zweiten CAF-Durchgang innerhalb des BZSt, wodurch das Ownership von zentralen Unterstützerguppen im Führungskreis nochmals verbessert werden konnte. Zweitens ist das Vorhandensein einer mittel- bis langfristigen Gesamtstrategie für die Organisation als weitere entscheidende Bedingung für eine effektive CAF-Implementierung zu identifizieren. Hierdurch kann das QM-Instrument CAF formal institutionalisiert und auch legitimiert werden, wodurch bereits bestehende Prozesse innerhalb des Hauses in Bezug auf ihre inhärente Steuerungslogik besser synchronisierbar sind. Innerhalb des BKartA fehlt diese Gesamtstrategie vollständig, wohingegen beim BZSt und der SBB verschiedene Herangehensweisen bezüglich der Strategieformulierung und -implementierung beobachtbar waren. Als dritte und letzte entscheidende Bedingung ist das Vorhandensein einer federführenden QM-Einheit zu nennen, die querschnittartig in der Nähe der Hausleitung verankert ist. Eine Übertragung der Aufgabe der CAF-Einführung an ein Fachreferat ist, im Sinne des BKartA, dabei auf Basis dieser Ergebnisse negativ zu bewerten, da CAF unter anderem eher als Zusatzbelastung wahrgenommen wird und oftmals eine fehlende methodische Grundlage im Bereich Projektmanagement vorhanden ist. Hingegen sind die gewählten Varianten im BZSt und der SBB als Erfolgsfaktor zu bewerten, da die Koordinationsstellen mit dem direkten Rückenwind der Hausleitung für das Thema QM und seine Umsetzung in den einzelnen Fachabteilungen werben können. In diesem Zusammenhang sind zwei Aspekte kritisch zu bewerten: Zum einen ist zu hinterfragen, ob die Variante der leitungsnahe Angliederung immer zielführend in der organisationsweiten

Durchsetzung von Gestaltungsvorhaben ist oder die versprochene Prokura der Hausleitung für das Querschnittsthema QM und CAF in allen Organisationsbereichen vielmehr eine ungleiche Wirksamkeit entfaltet und daher nicht immer eine adäquate Kooperation aller Abteilungen garantieren kann. Zum anderen geht aus dem Datenmaterial hervor, dass die vermeintliche Offenheit gegenüber QM-Instrumenten im BZSt durch die anhaltende parallele Einführung weiterer Steuerungsinstrumente mit der Zeit wieder geschmälert wurde. Dies wurde beispielsweise bedingt durch das fehlende Verständnis von Wirkungszusammenhängen diverser Steuerungsinstrumente.

Die am Fallbeispiel rekonstruierte Ereignisabfolge scheint die im soziologischen Neo-Institutionalismus formulierte Entkopplungsthese zu unterstützen. Nach dieser entkoppeln Organisationen zum Erhalt ihrer ursprünglichen Handlungslogik operative (Modernisierungs-)Prozesse von den formalen Organisationsregeln (Meyer und Rowan 1991, 41). Dies wird im BKartA durch eine stark inkrementelle Vorgehensweise der Hausleitung vollzogen, wodurch CAF nur innerhalb einer Abteilung eingeführt wurde. Miebach (2012, 133) beschreibt in diesem Zusammenhang zudem zwei möglich auftretende Inkonsistenzen zwischen externen Effektivitäts- und Zielanforderungen sowie der ursprünglichen organisationsinternen Regelkonformität, die auch im Falle des BKartA zu greifen scheint. Diese qualitativen Unterschiede, BKartA auf der einen Seite und BZSt und SBB auf der anderen, können in diesem Zusammenhang mit der von Powell und DiMaggio (1991a) vertretenen faktischen Strukturgleichheit von Organisationen und ihrer Umwelt (BZSt und SBB) und der von Meyer und Rowan (1977) vertretenen Proklamationsstrategie (BKartA), nach der Formal- und Aktivitätsstruktur in Bezug auf CAF nur lose gekoppelt sind, beschrieben werden.

### **H3: Wenn die informale Institutionalisierung eines QM-Systems innerhalb einer Organisation hoch ist, ist seine Implementierung innerhalb der Organisation effektiver.**

Die dritte Hypothese ergänzt die formale Sichtweise der zweiten durch eine Fokussierung auf informale Institutionalisierungen innerhalb einer Organisation, mit den Ausprägungen Organisationskultur sowie Fortbildung/ Training. Auch hier ist nach Bewertung der Analyseergebnisse eine vorläufige Hypothesenannahme möglich, da der Einfluss einer informalen Institutionalisierung auf die abhängige Variable zwar geringer einzuschätzen ist als die der formalen, dennoch können diese als unterstützende Bedingung für eine effektive CAF-Implementierung nicht vernachlässigt werden. Die erste unterstützende Bedingung ist dabei die Organisationskultur, wobei sich auch hier die ausgearbeitete Dichotomie zwischen BKartA sowie BZSt und SBB nochmals bestätigt hat, unter anderem aufgrund der gerichtsähnlichen, nicht-partizipativen Arbeitsweise im Kartellamt verglichen mit eher auf Partizipation ausgelegten Führungsstilen in den anderen beiden Ämtern. Interessant ist dabei der Vergleich von BKartA und SBB, die beide eine organisationskulturellen Fragmentierung vorzuweisen (hatten), in letzterem Amt aufgrund der physisch-soziologischen Trennung während des Kalten Krieges, bei ersterer aufgrund der dominierenden unabhängigen Beschlussabteilungen. Das SBB konnte diese Konstellation jedoch nach der Wiedervereinigung inkrementell überwinden, unter anderem durch einen integrativen Kommunikationsansatz, der sich in dem hier paraphrasiert wiedergegebenen Ausdruck der jetzigen Generaldirektorin widerspiegelt: „Wir sind eine Bibliothek in zwei Häusern“ (Interview 1 SBB 26.08.2016). Die zweite unterstützende Bedingung ist dabei das Vorhandensein von Fortbildungsstrukturen, in denen QM-relevante Elemente verankert sind. Zwar haben alle Organisationen ein Fortbildungskonzept, jedoch ist nur im BZSt sowie in der SBB eine strategische Gesamtverankerung zu beobachten, wodurch auch Elemente der



TQM-Philosophie integriert werden können. In Bezug auf die theoretische Verankerung scheint auch hier eine Verknüpfung, wie auch bei der formalen Institutionalisierung, mit der angesprochenen Entkoppelungsthese des soziologischen Neo-Institutionalismus bereichernd.

## 6. Zusammenfassung

Die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit richtet sich auf Faktoren, die eine effektive CAF-Implementierung in Bundesbehörden beeinflussen. Dafür wurden drei Hypothesen aus dem theoretischen Modell des soziologischen Neo-Institutionalismus von Meyer und Rowan (1991) und Powell und DiMaggio (1991a) abgeleitet. Nach der theoriegeleiteten Analyse sind in diesem Zusammenhang drei entscheidende Faktoren sowie zwei unterstützende Faktoren identifiziert worden, die sich entlang der Dimension der formalen sowie informalen Institutionalisierung einordnen lassen. Als erste entscheidende Bedingung für eine effektive CAF-Implementierung ist dabei eine formale Unterstützung der Hausleitung zu nennen, die jedoch über ein reines Abzeichnen von CAF-Vorgängen und gehaltenen Grußworten auf Einführungs- und Abschlussveranstaltung hinausgehen muss. Die verantwortliche Hausspitze sollte eine aktive Rolle innerhalb des CAF-Projektes einnehmen und dabei auch alle mittleren Führungsspitzen zielführend mit einbinden, beispielsweise durch die Übernahme der Projektleitung oder die regelmäßige Befassung von Abteilungsleiterrunden mit QM. Zweitens ist es für eine zielkohärente Handlungsweise aller Organisationsmitgliedern vonnöten, die verschiedenen Steuerungsinstrumente im Rahmen einer mittelfristigen Gesamtstrategie miteinander zu verzahnen und so formal zu institutionalisieren, auch um TQM-Ansätze in andere Strategiebereiche miteinfließen zu lassen. Drittens ist die formale Institutionalisierung einer QM-Einheit, nahe der Hausleitung außerhalb der Fachabteilungen angesiedelt, zu empfehlen. Es hat sich im Rahmen der untersuchten Fallbeispiele gezeigt, dass diese Einheiten ein größeres Potential aufweisen, sich zu QM- und CAF-Kompetenzzentren zu entwickeln und unnötige Arbeiten, die das CAF-Engagement der Mitarbeiterschaft schmälern würden, von eben jener fernzuhalten.

Als ersten unterstützenden Faktor ist weiterhin das Vorhandensein einer Organisationskultur zu nennen, die zum einen entsprechenden Steuerungsinstrument offen gegenüber steht und zum anderen zur Reduzierung von Abstimmungsmechanismen auch weitere implizite organisationskulturelle Regeln transportiert, beispielsweise spezifische Rollenverständnisse. Die zweite unterstützende Bedingung ist dabei das Vorhandensein von spezifischen Mitarbeiterfortbildungen, die wiederum neben technischem Fachwissen auch bestimmte sozio-kulturelle Elemente in die Mitarbeiterschaft transportieren können. Hier könnte ein Einfluss auf die vorhandene Organisationskultur vermutet werden.

Selbstverständlich kann diese Arbeit nur als ein erster, explorativer Schritt verstanden werden hin zu einem theoriebasierten Verständnis der CAF-Anwendung in (Bundes-) Behörden. In diesem Zusammenhang muss auf verschiedene konzeptionelle sowie methodische Einschränkungen dieser Arbeit hingewiesen werden. So ist nochmals die vom Autor identifizierte Grundgesamtheit von CAF-Anwendern zu betonen, die von offizieller Seite nicht bestätigt werden konnte. Außerdem ist denkbar, weitere theoretische Modelle auf ihren Mehrwert für die vorliegende Forschungsfrage zu prüfen, beispielsweise die Kontingenztheorie. Durch eine zu enge Hypothesenformulierung bezüglich des CAF-Einführungsgrundes wurde zu wenig Kontextinformation der zwei weiteren Bundesbehörden BZSt und SBB analysiert. In diesem Zusammenhang ist auch auf eine mögliche Effektkopplung der Analysedimensionen Einführungsgrund und formale Institutionalisierung hinzuweisen, da eine vornehmlich externe Motivation zur CAF-Einführung eine nicht stark ausgeprägte formale Institutionalisierung bedingen könnte.

Darüber hinaus ist auch die Miteinbeziehung anderer Analysedimensionen denkbar, beispielsweise das Prozessmanagement einer öffentlichen Organisation. Die methodische Erhebung ist zudem im Rahmen dieser Arbeit auf nur zwei Personen mit QM- und CAF-Erfahrung pro Behörde beschränkt, weshalb eine Verbesserung der Datenlage bei zukünftigen Arbeiten notwendig erscheint. Doch ist hier auch auf die vergleichsweise geringe Personalausstattung in den behandelten Organisationen hinzuweisen, die sich explizit mit CAF und QM befassen. Die Bewertung der effektiven Implementierung von CAF hat aufgezeigt, dass die unterschiedliche Anwendungsdauer von CAF die Evaluierung verzerrt, da einige Organisationen noch vor der zweiten Runde stehen und andere schon die fünfte CAF-Runde durchlaufen haben. Dem ist entgegenzuhalten, dass die SBB trotz kurzer Anwendungsdauer als effektive CAF-Anwenderin bewertet wurde. Es ist außerdem kritisch anzumerken, dass eine Grenzziehung bezüglich der CAF-Einführung und der von CAF-induzierten Änderungen nicht klar vollzogen werden kann.

Diese Herausforderungen machen deutlich, dass für ein umfassendes Verständnis der Anwendung von QM-Instrumenten im öffentlichen Sektor im Allgemeinen, aber auch bei der CAF-Implementierung in (Bundes-) Behörden weitere Forschung vonnöten ist. Als gewinnbringend könnte sich dabei zum einen eine Ausweitung des Forschungsansatzes auf die vergleichsweise kleine Grundgesamtheit der CAF-Anwendergruppe im Bund erweisen, wobei auch Vergleiche zwischen öffentlichen Organisationen der Kommunen, Ländern und des Bundes denkbar sind. Im Rahmen des Bereichs der internationalen Public-Management-Forschung sind als mögliche bereichernde Ansätze auch innereuropäische Vergleiche denkbar. Methodisch kann zudem zum einen die qualitative Analyse durch größere Interviewserien auf eine solidere Datengrundlage gestellt werden oder zum anderen im Rahmen von Multi-Methoden-Ansätzen quantitativ ergänzt werden. Schlussendlich wäre als längerfristiges Forschungsprojekt im Rahmen einer tiefgreifenden Einzelfallstudie die Begleitung eines CAF-Implementierungsprozesses wünschenswert.

Trotz der angesprochenen Schwächen konnte diese Arbeit zwei entscheidende Beiträge leisten: Zum einen wurden innerhalb der organisationstheoretisch verwurzelten Arbeit mit der Methode des Vergleichs drei Bundesbehörden bezüglich ihrer CAF-Einführung untersucht. Hier wies die Landkarte der QM-Forschung in öffentlichen Organisationen, speziell auf Bundesebene, vorab verschiedene weiße Flecken auf, die von dieser Arbeit teilweise gefüllt werden konnten. Zum anderen ist es auf Basis dieser Forschungsarbeit nun möglich, Verwaltungspraktikern konkrete Handlungsempfehlungen an die Hand zu geben, wenn diese erstmals CAF in ihrer Organisation implementieren möchten oder bei einer schon erfolgten Einführung des QM-Instruments nachsteuern möchten. Für die Praxis bedeutet dies, dass vornehmlich drei entscheidende Einflussfaktoren bedacht werden müssen: So ist das aktive Engagement der Hausleitung von zentraler Bedeutung und muss von Anfang an regelmäßig bestärkt und auch eingefordert werden. Als besonders vielversprechend kann hier das Gallionsfigurenprinzip genannt werden, bei dem die Hausleitung auch die formale Projektleitung übernimmt. Außerdem kommt einer mittel- bis langfristigen Gesamtstrategie für die Organisation, in der verschiedene Steuerungsinstrumente miteinander verzahnt sind, eine weitere entscheidende Bedeutung zu. Zudem hat sich in den untersuchten Fällen klar gezeigt, dass eher Querschnittsgremien wie Leitungsstäbe, nahe der Hausleitung angesiedelt, die CAF-Einführung besser durchführen als reine Fachreferate. Letztendlich scheint der Wirkungszusammenhang bei der CAF-Implementierung, in Anlehnung an Mintzberg (1990) und Chandler (2001), am treffendsten kondensiert ausgedrückt durch Bleicher (1991, 778): „culture follows structure follows strategy“.

## 7. Literaturverzeichnis

- Ahire, Sanjay, Robert Landeros und Damodar Golhar. 1995. „Total Quality Management: A Literature Review and an Agenda for Future Research.“ *Production and Operations Management* 4 (3): 277–306. doi:10.1111/j.1937-5956.1995.tb00057.x.
- Aldrich, Howard E. 1979. „Organizations and Environments.“ *Administrative Science Quarterly* 24 (2): 320. doi:10.2307/2392504.
- Aldrich, Howard E. und Martin Ruef. 2006. *Organizations Evolving*. 2. ed., repr. London: SAGE.
- Altgeld, Karin und Sybille Stöbe-Blossey, Hg. 2009. *Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung: Perspektiven für eine öffentliche Qualitätspolitik*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.  
<http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91553-1>.
- Álvarez, Mariá J., Mariá J. Montes und Daniel Peña. 2000. „Total Quality Management: A Literature Review and Future Research Directions for the XXI Century.“ *First World Conference on Production and Operations Management*, 1–11.  
<http://www.aloj.us.es/gideao/pomsevilla2000/papers/2096.pdf>.
- Barzelay, Michael, Steven Cohen und Ronald Brand. 1994. „Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World.“ *Journal of Policy Analysis and Management* 13 (3): 590. doi:10.2307/3325397.
- Begriffe zum Qualitätsmanagement*. 1995. 6. Aufl. DGQ-Schrift 11-04. Berlin: Beuth.
- Behnke, Joachim, Nina Baur und Nathalie Behnke. 2010. *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. 1. Aufl. UTB M. Paderborn: Schöningh. <http://www.utb-studi-e-book.de/9783838526959>.
- Beltrami, M. 1992. „Quality and Public Administration.“ *ECONOMIA E DIRITTO DEL TERZIARIO* 3: 669–781.
- Benson, Saraph und Schroeder. 1991. „The Effects of Organizational Context on Quality Management: An Empirical Investigation.“ *Management Science* 37 (9): 1107–24.  
[www.jstor.org/stable/2632329](http://www.jstor.org/stable/2632329). Zugriff: 15. Februar 2016.
- Bigelow, B und M Arndt. 2000. „The more things change, the more they stay the same.“ *Health Care Manager Review* 25 (1): 65–72.  
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10710730>.
- Blatter, Joachim K., Frank Janning und Claudius Wagemann. 2007. *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.  
<http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90716-1>.
- Bogner, Alexander, Beate Littig und Wolfgang Menz. 2014. *Interviews mit Experten*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna K. Ohm. 2008. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2., unveränd. Aufl. Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 29. Berlin: Ed. Sigma.

- Bohnsack, Ralf. 2010. *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in qualitative Methoden*. 8., durchges. Aufl. UTB Erziehungswissenschaft, Sozialwissenschaft 8242. Opladen: Budrich. <http://www.utb-studi-e-book.de/9783838582429>.
- Bovaird, Tony. 1996. „Performance Assessment of Service Quality: Lessons from UK National Initiatives to Influence Local Government.“ In *Quality, innovation, and measurement in the public sector*, hg. v. Hermann Hill, Helmut Klages und Elke Löffler, 37–64. Beiträge zur Politikwissenschaft Bd. 64. Frankfurt am Main, New York: P. Lang.
- Bowman, James und Russel Hellein. 1998. „Total Quality Management in Florida: Implementation in State Agencies.“ *Public Administration Quarterly* 22 (1): 114–29. <http://www.jstor.org/stable/40861738>.
- Brüggemann, Holger und Peik Bremer. 2012. *Grundlagen Qualitätsmanagement*. Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag.
- Bruhn, Manfred. 2006. *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen: Grundlagen, Konzepte, Methoden (German Edition)*. Dordrecht: Springer. <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=324451>.
- Brunsson, Nils. 2006. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. 2. ed. Copenhagen: Business School Press.
- Buckley, Walter. 1967. *Sociology and Modern Systems Theory*. 6. print. Prentice-Hall sociology series. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.
- Budäus, D. 1997. „Neue Wege im Rechnungswesen und Controlling öffentlicher Einrichtungen.“ In *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, hg. v. Heinz-Georg Baum, Adolf G. Coenenberg und Michael Heinhold, 43–56. Schriftenreihe Finanzwirtschaftliche Führung von Unternehmen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Buhmann, Detlef. 2007. „Qualitätsmanagement in der Kommune. Der Landkreis Peine: Überblick und Perspektiven.“ [http://www.landkreis-peine.de/media/custom/1241\\_1825\\_1.PDF](http://www.landkreis-peine.de/media/custom/1241_1825_1.PDF).
- Buhmann, Detlef Dr. 2007. „Qualitätsmanagement in der Kommune.“ Zugriff: 15. Februar 2016. [http://www.landkreis-peine.de/media/custom/1241\\_1825\\_1.PDF](http://www.landkreis-peine.de/media/custom/1241_1825_1.PDF).
- Bundeskartellamt. 2011. „Das Bundeskartellamt in Bonn: Organisation, Aufgaben und Tätigkeiten.“ [http://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Bundeskartellamt/bundeskartellamt\\_node.html](http://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Bundeskartellamt/bundeskartellamt_node.html).
- Bundesministerium des Inneren. 2006. „Regierungsprogramm "Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation".“ [http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Regierungsprogramm/regierungsprogramm\\_zukunftsorientierte\\_verwaltung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Regierungsprogramm/regierungsprogramm_zukunftsorientierte_verwaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Bundesrechnungshof. 2008. „Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.“ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2008/2008-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>.
- Caddy, Joanne und Mirko Vintar, Hg. 2002. *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPACEE. [http://www.nispa.org/publication\\_details.php?p\\_id=42&pg=8](http://www.nispa.org/publication_details.php?p_id=42&pg=8).
- Carr, David K. und Ian D. Littman. 1993. *Excellence in Government: Total quality management in the 1990s*. 2nd ed. Arlington, VA: Coopers & Lybrand.

- Cohen, Stephen und William Eimicke. 1994. „Project-Focused Total Quality Management in the New York City Department of Parks and Recreation.“ *Public Administration Review* 54 (5): 450–56. <https://www.questia.com/library/journal/1G1-15779512/project-focused-total-quality-management-in-the-new>.
- dbb - Beamtenbund und Tarifunion. 2002. „Verwaltung im 21. Jahrhundert: Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung.“ Zugriff: 15. Februar 2016. <http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/Qualitaetsmanagement.pdf>.
- Deming, W. E. 1982. *Quality, Productivity, and Competitive Position*. Cambridge, Mass.
- Demuzere, S., K. Verhoest, G. Bouckaert und K. U. Leuven. 2008. „Quality management in public sector organizations: the role of managerial autonomy and organizational culture.“ 1–44. [https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/200404/1/PaperEGOS\\_2008\\_Demuzere.pdf](https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/200404/1/PaperEGOS_2008_Demuzere.pdf).
- Deutsches Institut für Normung. 2008. *DIN 55350-11: Begriffe zu Qualitätsmanagement und Statistik - Teil 11*. Berlin: Beuth. <https://www.beuth.de/de/fachgebiete/normung-technische-grundlagen-messwesen/fachdaten-einzelsicht/wdc-beuth:din21:106337492/quote>.
- Felsch, Anke. 2010. *Organisationsdynamik: Zur Konstitution organisationaler Handlungssysteme als kollektive Akteure*. 1. Aufl. Organisation und Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92143-3>.
- Garvin, David. 1984. „What Does "Product" Quality Really Mean?“. *Sloan Management Review* (25): 25–43. <http://doku.iab.de/externe/2006/k060210f02.pdf>.
- Gaster, Lucy und Amanda Squires. 2003. *Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services*. Public policy and management. Maidenhead: Open Univ. Press.
- Gerring, J. 2007. *Case study research: Principles and practices*. 1. publ. Cambridge u.a. Cambridge Univ. Press.
- Gläser, Jochen und Grit Laudel. 2006. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 2., durchges. Aufl. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. [http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=2835076&prov=M&dok\\_var=1&dok\\_ext=htm](http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=2835076&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm).
- Grant, Robert, Rami Shani und R Krishnan. 1994. „TQM's Challenge to Management Theory and Practice.“ *Sloan Management Review* (35): 25–35. <http://sloanreview.mit.edu/article/tqms-challenge-to-management-theory-and-practice/>.
- Grönroos, Christian. 1984. „A Service Quality Model and its Marketing Implications.“ *European Journal of Marketing* 18 (4): 36–44. doi:10.1108/EUM000000004784.
- Hague, Rod und Martin Harrop. 2010. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 8. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Halachmi, A. 1996. „Measure of Excellence.“ In *Quality, innovation and measurement in the public sector*, hg. v. Hermann Hill, 9–23. Beiträge zur Politikwissenschaft 64. Frankfurt am Main, Wien u.a. Lang.
- Hoffmann-Riem, Christa. 1980. „Die Sozialforschung einer interpretativen Soziologie : der Datengewinn.“ *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 32 (2): 339–72. <http://sowiport.gesis.org/search/id/gesis-solis-00003558>.

- Hönnige, Christoph. 2007. „Die mittlere Sprosse der Leiter: Fallauswahl in Forschungsdesigns mit kleiner Fallzahl.“ In Gschwend, Schimmelfennig, Bièvre, Dür, Hönnige, Lehnert, Leuffen, Miller, Rathke, Sieberer, Thiem, and Wonka, *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft*, 223–50.
- Hopf, Christel und Walter Müller. 2016. „Zur Entwicklung der empirischen Sozialforschung in der Bundesrepublik Deutschland.“ In *Schriften zu Methodologie und Methoden qualitativer Sozialforschung*, hg. v. Christel Hopf, 167–94. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Interview 1 BKartA. 2016. Interviewt durch Kai Philipp Schinck. 17. August. Berlin.
- Interview 1 BZSt. 2016. Interviewt durch Kai Philipp Schinck. 19. August. Berlin.
- Interview 1 SBB. 2016. Interviewt durch Kai Philipp Schinck. 26. August. Berlin.
- Interview 2 BKartA. 2016. Interviewt durch Kai Philipp Schinck. 23. August. Berlin.
- Interview 2 BZSt. 2016. Interviewt durch Kai Philipp Schinck. 25. August. Berlin.
- Interview 2 SBB. 2016. Interviewt durch Kai Philipp Schinck. 7. September. Berlin.
- Ishikawa, Kaoru. 1987. *What is Total Quality Control? The Japanese way*. 6. print. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Jahn, Detlef. 2005. „Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Wissenschaft.“ In *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, hg. v. Sabine Kropp und Michael Minkenberg, 55–75. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2013. *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Juran, Joseph M., Hg. 1974. *Juran's Quality Control Handbook*. 4. ed. New York: McGraw-Hill.
- Kaiser, Robert. 2014. *Qualitative Experteninterviews*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- KGSt. 1994. „Personalentwicklung. Grundlagen für die Konzeption.“
- Kieser, Alfred und Peter Walgenbach. 2003. *Organisation*. 4., überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel. <http://www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-7910-2242-0>.
- Köhler, Gerd. 2008. „Neue Verwaltungssteuerung, CAF und Qualitätsmanagement.“ In *Public Management*, hg. v. Norbert Thom und Adrian Ritz. uniscope. Die SGO-Stiftung für praxisnahe Managementforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kunze, Andreas. 2010. „Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung - ein Kennzeichen guter Verwaltung.“ 16 (1): 51–55. <http://www.jstor.org/stable/24235901>.
- Leuffen, Dirk. 2007. „Fallauswahl in der qualitativen Sozialforschung.“ In Gschwend, Schimmelfennig, Bièvre, Dür, Hönnige, Lehnert, Leuffen, Miller, Rathke, Sieberer, Thiem, and Wonka, *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft*, 201–21.
- Levitt, Theodore. 1972. „Production-Line Approach to Service.“ *Harvard Business Review* September. <https://hbr.org/1972/09/production-line-approach-to-service>.

- Löffler, Elke. 2002. „Defining and Measuring Quality in Public Administration.“ In *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*, hg. v. Joanne Caddy und Mirko Vintar, 15–37. Bratislava: NISPAcee.
- . 2011. „Qualitätsmanagement.“ In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, hg. v. Bernhard Blanke. 4., aktualisierte und erg. Aufl., 492–500. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Luhmann, Niklas. 1996. *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. 16. Auflage. Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 666. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mayring, Philipp. 2010. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 11., aktualisierte und überarb. Aufl. Studium Paedagogik. Weinheim: Beltz.  
[http://www.content-select.com/index.php?id=bib\\_view&ean=9783407291424](http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783407291424).
- . 2014. „Qualitative Content Analysis. Theoretical Foundation, Basic Procedures and Software Solution.“  
[http://www.psychopen.eu/fileadmin/user\\_upload/books/mayring/ssoar-2014-mayring-Qualitative\\_content\\_analysis\\_theoretical\\_foundation.pdf](http://www.psychopen.eu/fileadmin/user_upload/books/mayring/ssoar-2014-mayring-Qualitative_content_analysis_theoretical_foundation.pdf).
- Meyer, Bobli und Thomas. 1987. „Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account.“ In *Institutional structure: Constituting state, society, and the individual*, hg. v. George M. Thomas, John Meyer, Francisco Ramirez und John Bobli, 12–37. Newbury Park: SAGE.
- Meyer und Rowan. 1977. „Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony.“ *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–63.  
<http://www.jstor.org/stable/2778293>.
- . 1991. „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.“ In Powell and DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 41–62.
- Meyer und Zucker. 1989. *Permanently Failing Organizations*. Newbury Park: Sage Publ.  
<http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0654/88018566-d.html>.
- Miebach, Bernhard. 2012. *Organisationstheorie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Möller, Michael, Hg. 2003. *Effektivität und Qualität sozialer Dienstleistungen: Ein Diskussionsbeitrag*. Kassel: Kassel Univ. Press.
- Muno, Wolfgang. 2009. „Fallstudien und die vergleichende Methode.“ In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*, hg. v. Susanne Pickel, Detlef Jahn, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel. 1. Aufl., 113–32. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Nolte, Rüdiger und Annette Wöhner. 2012. *Systemisches Verwaltungsmanagement: Ganzheitliche und wirkungsorientierte Steuerung und Führung in der öffentlichen Verwaltung*. Frankfurt am Main: Lang.
- Øvretveit, John. 2007. „Public Service Quality.“ In *The Oxford handbook of public management*, hg. v. Ewan Ferlie, Laurence Lynn und Christopher Pollitt. 1. publ. in paperback, 537–62. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Parsons, Talcott, Hg. 1973a. *Beiträge zur soziologischen Theorie*. Unter Mitarbeit von D. Rüschemeyer. 3., unveränd. Aufl. Soziologische Texte 15. Darmstadt: Luchterhand.

- . 1973b. „Systematische Theorie in der Soziologie. Gegenwärtiger Stand und Ausblick.“ In *Beiträge zur soziologischen Theorie*, hg. v. Talcott Parsons. 3., unveränd. Aufl., 31–64. Soziologische Texte 15. Darmstadt: Luchterhand.
- Pickel, Susanne, Detlef Jahn, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel, Hg. 2009. *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6>.
- Powell und DiMaggio. 1991a. „Introduction.“ In Powell and DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1–38.
- , Hg. 1991b. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. [Nachdr.]. Chicago, Ill. Univ. of Chicago Press.
- Preisendörfer, Peter. 2011. *Organisationssoziologie: Grundlagen, Theorien und Problemstellungen*. 3., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-10017-9>.
- Promberger, Kurt, Raffaella Hernus und Dagmar H. Koschar. 2010. „Qualitätsmanagement in der Polizei : Internationale Fallstudien zur Umsetzung von EFQM, CAF und ISO 9001:2000.“ *Working paper // Universität Innsbruck, Institut für Strategisches Management, Marketing und Tourismus / Lehr- und Forschungsbereich für Verwaltungsmanagement (27)*: 1–55. <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2010/2292/>.
- Rago, William. 1996. „Struggles in Transformation: A Study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency.“ *Public Administration Review* 56 (3): 227–34. <https://www.questia.com/library/journal/1G1-18426906/struggles-in-transformation-a-study-in-tqm-leadership>.
- Referat O5. undatiert. „Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung.“ Berlin, undatiert. [https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/BeratungModernisierung/CAF/aktivitaeten\\_des\\_bmi.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/BeratungModernisierung/CAF/aktivitaeten_des_bmi.pdf?__blob=publicationFile&v=2).
- Reichard, Christoph. 1996. *Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. 5., unveränd. Aufl. Modernisierung des öffentlichen Sektors 3. Berlin: Ed. Sigma.
- Saatweber, Vera S. 2004. „Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF).“ In *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis*, hg. v. Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Hellmut Wollmann, 227–47. Stadtforschung aktuell 96. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Saraph, Benson und Schroeder. 1989. „An Instrument for Measuring the Critical Factors of Quality Management.“ *Decision Sciences* 20 (4): 810–29. doi:10.1111/j.1540-5915.1989.tb01421.x.
- Satori, Giovanni. 1994. „Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method.“ In *Comparing nations: Concepts, strategies, substance*, hg. v. Mattei Dogan. 1. publ, 14–34. Oxford u.a. Blackwell.
- Scharpf, Fritz W. 2002. „Kontingente Generalisierung in der Politikforschung.“ In *Akteure - Mechanismen - Modelle: zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, hg. v. Renate Mayntz, 213–35. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 42.



- Frankfurt am Main: Campus-Verl.  
[http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_book/mpifg\\_bd\\_42.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_42.pdf).
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller. 2011. *New Public Management*. 5., korr. Aufl. UTB  
 UTB-Public Management, Betriebswirtschaft 2132. Bern, Stuttgart: Haupt; UTB GmbH.  
<http://www.utb-studi-e-book.de/9783838536385>.
- Schedler, Kuno und John P. Siegel. 2005. *Strategisches Management in Kommunen: Ein  
 integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Edition der  
 Hans-Böckler-Stiftung, Unternehmensmitbestimmung und Unternehmenssteuerung 116.  
 Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. <http://hdl.handle.net/10419/116361>.
- Schein, Edgar H. 1995. *Unternehmenskultur: Ein Handbuch für Führungskräfte*. Frankfurt  
 Main u.a. Campus-Verl.
- . 2010. *Organizational Culture and Leadership*. 4. ed. The Jossey-Bass business &  
 management series. San Francisco, Calif. Jossey-Bass.  
<http://www.esmt.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=588878>.
- Schiersmann, Christiane, Heinz-Ulrich Thiel und Eva Pfizenmaier. 2001.  
*Organisationsbezogenes Qualitätsmanagement: EFQM-orientierte Analyse und  
 Qualitätsentwicklungs-Projekte am Beispiel der Familienbildung*. Wiesbaden: VS Verlag  
 für Sozialwissenschaften. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-322-80868-4>.
- Schmidt, Manfred G. 2004. *Wörterbuch zur Politik*. 3., überarb. und aktualisierte Aufl.  
 Stuttgart: Kröner.
- Schnell, Rainer, Paul B. Hill und Elke Esser. 2008. *Methoden der empirischen  
 Sozialforschung*. 8., unveränd. Aufl. Lehrbuch. München: Oldenbourg. [http://deposit.d-  
 nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3090046&prov=M&dok\\_var=1&dok\\_ext=htm](http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3090046&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm).
- Schreyögg, Georg. 2008. *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung ;  
 mit Fallstudien*. 5., vollst. überarb. und erw. Aufl. Lehrbuch. Wiesbaden: Gabler.
- Scott, William R. 1997. *The Institutional Construction of Organizations: International and  
 Longitudinal Studies*. [Nachdr.]. Thousand Oaks, Calif. SAGE.
- Scott, William R. und Gerald F. Davis. 2007. *Organizations and Organizing: Rational,  
 Natural, and Open System Perspectives*. Pearson internat. ed. Upper Saddle River, NJ:  
 Pearson Prentice Hall.
- Seawright, J. und J. Gerring. 2008. „Case Selection Techniques in Case Study Research: A  
 Menu of Qualitative and Quantitative Options.“ *Political Research Quarterly* 61 (2): 294–  
 308. doi:10.1177/1065912907313077.
- Selznick, Philip. 1984. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*.  
 California paperback ed., [Nachdr.]. Berkeley, Cal. Univ. of California Press.
- Senge, Konstanze. 2005. „Der Neo-Institutionalismus als Kritik der ökonomistischen  
 Perspektive.“ Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften, TU Darmstadt.  
<http://elib.tu-darmstadt.de/diss/000620>.
- . 2011. *Das Neue am Neo-Institutionalismus: Der Neo-Institutionalismus im Kontext  
 der Organisationswissenschaft*. 1. Aufl. Organisation und Gesellschaft. Wiesbaden: VS  
 Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden.  
<http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-93008-4>.

- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations ; [now Updated with Extensive New Commentaries by the Author]*. 4. ed. New York, NY: Free Press.  
<http://www.loc.gov/catdir/description/simon033/96034148.html>.
- Stein, Astrid. 2013a. „Common Assessment Framework - Verbesserung öffentlicher Organisation durch Selbstbewertung.“ [https://www.uni-due.de/imperia/md/content/pe\\_oe/organisationsentwicklung/caf\\_2013\\_verbesserung\\_oeffentl\\_organisation\\_durch\\_selbstbewertung.pdf](https://www.uni-due.de/imperia/md/content/pe_oe/organisationsentwicklung/caf_2013_verbesserung_oeffentl_organisation_durch_selbstbewertung.pdf).
- . 2013b. „Gegenüberstellung der CAF-Themenfelder und –Kriterien in den Versionen 2006 und 2013.“  
[https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/BeratungModernisierung/CAF/gegenueberstellung\\_2006\\_2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/BeratungModernisierung/CAF/gegenueberstellung_2006_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=2).
- Stringham, Shand. 2004. „Does Quality Management Work in the Public Sector.“ *Public Administration and Management* 3 (9): 182–211.  
[https://www.researchgate.net/publication/228820559\\_Does\\_quality\\_management\\_work\\_in\\_the\\_public\\_sector](https://www.researchgate.net/publication/228820559_Does_quality_management_work_in_the_public_sector).
- Swiss, James E. 1992. „Adapting Total Quality Management (TQM) to Government.“ *Public Administration Review* 52 (4): 356. doi:10.2307/3110395.
- Taylor, Frederick W. 2012. *The Principles of Scientific Management*. Newburyport: Dover Publications. <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1900420>.
- Thom, Norbert und Adrian Ritz, Hg. 2008. *Public Management*. uniscope. Die SGO-Stiftung für praxisnahe Managementforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.  
<http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=751886>.
- Tolbert, Pamela und Lynne Zucker. 1983. „Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935.“ *Administrative Science Quarterly* 28: 22–39.  
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/131/>.
- Trinczek, Rainer. 2002. „Wie befrage ich einen Manager?“. In *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, hg. v. Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz, 209–22. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Türk, K. 2000. „Organisation als Institution der kapitalistischen Gesellschaftsformation.“ In *Theorien der Organisation: Die Rückkehr der Gesellschaft*, hg. v. Günther Ortman, Jörg Sydow und Klaus Türk. 2., durchgesehene Auflage, 124–76. Organisation und Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walgenbach, P. 2001. „Ansätze in der Organisationssoziologie.“ In *Organisationstheorien*, hg. v. Alfred Kieser und Mark Ebers. 6., erw. Aufl., 319–53. Stuttgart: Kohlhammer.
- Walgenbach, Peter. 2002. „Neoinstitutionalistische Organisationstheorie - State of the Art und Entwicklungslinien.“ In *Theorien des Managements*, hg. v. Georg Schreyögg. 1. Aufl., 155–202. Managementforschung 12. Wiesbaden: Gabler.
- Whitley, Richard. 2002. *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Reprint. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Wiener, Antje. 2006. „Soft Institutions.“ In *Principles of European Constitutional Law*, hg. v. Armin v. Bogdandy und Jürgen Bast. 2nd ed., 255–449. London: Bloomsbury Publishing.

- Wilson, Laura A. und Robert F. Durant. 1994. „Evaluating TQM: The Case for a Theory Driven Approach.“ *Public Administration Review* 54 (2): 137–46.  
<http://www.jstor.org/stable/976522>. Zugriff: 15. Februar 2016.
- Windzio, Michael. 2003. *Organisation, Strukturwandel und Arbeitsmarktmobilität: Untersuchungen zum evolutionären Wandel der Sozialstruktur*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-322-87349-1>.
- Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: Design and Methods*. 5 edition. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington, DC: SAGE.
- Zielowski, Christian. 2006. *Managementkonzepte aus Sicht der Organisationskultur: Auswahl, Ausgestaltung und Einführung*. 1. Aufl. Techno-ökonomische Forschung und Praxis. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. Zugl. Leoben, Montanuniv., Diss., 2005.
- Zollondz, Hans-Dieter. 2011. *Grundlagen Qualitätsmanagement: Einführung in Geschichte, Begriffe, Systeme und Konzepte*. 3., überarb., aktualisierte und erw. Aufl. Edition Management. München: Oldenbourg. <http://www.oldenbourg-link.com/isbn/9783486712025>.
- Zucht, Norbert. 2013. „Die Bedeutung des Common Assessment Framework für die Kommunalverwaltung.“ <https://www.kgst.de/dotAsset/1141265.pdf>.
- Zucker, Lynne. 1983. „Organizations as Institutions.“ In *Research in the Sociology in Organisations*, hg. v. Samuel Barachach. Vol. 2, 726–43. Greenwich, CT: JAI Press.

## 8. Anhänge

### Anhang 1: Öffentliche Organisationen auf Bundesebene mit einem QM-System

<b>Bundesverwaltung</b>	QM-Instrument
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	ISO-9000-Reihe
Bundesinstitut für Risikobewertung	ISO-9000-Reihe
Paul-Ehrlich-Institut	ISO-9000-Reihe
Führungsakademie der Bundesagentur für Arbeit	ISO-9000-Reihe
Bundeszentralamt für Steuern	CAF
Staatsbibliothek zu Berlin	CAF
Bundesamt für Naturschutz	CAF
Deutsche Rentenversicherung Bund	CAF
Bundeskartellamt	CAF
Julius-Kühn-Institut	CAF
Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen	CAF
Statistisches Bundesamt	EFQM
Einsatzflotille 1 Bundesmarine	EFQM
Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt	EFQM

## Anhang 2: Interview-Leitfaden

Nr. des Interviews	
Organisation	
Datum des Interviews	
Beginn des Interviews	
Ende des Interviews	

Vielen Dank, dass Sie sich Zeit nehmen, Fragen zu wissenschaftlichen Zwecken im Rahmen meiner Masterarbeit im Fach „Verwaltungswissenschaften“ an der Universität Potsdam zu beantworten.

In der Abschlussarbeit beschäftige ich mich mit dem Thema Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen auf Bundesebene.

Da ich ihre Aussagen gerne – auf Wunsch auch anonymisiert – im Rahmen meiner Masterarbeit verwenden möchte, würde ich das Gespräch gerne aufzeichnen. Die Aufzeichnung wird selbstverständlich nicht veröffentlicht und nur für diese Arbeit verwendet.

Sind Sie damit einverstanden?

### **Einleitung**

- Eigenvorstellung Interviewpartner<sup>19</sup>
  - Organisationswerdegang
  - Tätigkeitsdauer im Bereich QM
  
- Skizzieren Sie bitte grob den bisherigen QM bzw. CAF-Prozess ihrer Organisation.

### **Organisation Extern**

#### **Einführungsgrund**

- Warum wurde CAF als QM-Instrument in der Organisation gewählt?

### **Organisation Intern**

#### **Formale Institutionalisierung**

#### **Leadership Ownership**

- Wie würden Sie die Rolle der Hausleitung im Rahmen des CAF-Prozesses beschreiben?
  
- Wie sind weitere Führungspersonen (z.B. Referatsleiter), neben der Hausleitung, in den QM-Prozess eingebunden?

---

<sup>19</sup> Dieser Interviewteil wurde aus Gründen der formalen Anonymisierung nicht transkribiert.

### QM-Einheit: Verankerung & Beteiligung

- Das Thema QM ist federführend an ihrer Organisationseinheit angesiedelt. *[Widerspruch?]*
- Wie erleben Sie die Bearbeitung des Querschnittsthemas QM in ihrer Behörde? Gibt es sinnbildliche Arbeitsbeispiele?
- Wie wird die Arbeit der QM-Einheit evaluiert?

### **Informale Institutionalisierung**

#### Verankerung Organisationskultur

- Wie erleben Sie die Organisationskultur in ihrer Behörde – gibt es sinnbildliche Beispiele für Sie?
- Wie kann man sich den Einfluss des QM auf den alltäglichen Organisationsprozess vorstellen?
- Was würden Ihre KollegInnen sagen, wenn man sie nach den Vorteilen auf ihren Arbeitsalltag von QM/ CAF fragen würde?

#### Training

- Bietet die Organisation Fortbildungen/ Trainings für die Mitarbeiter an?
- Versucht die Organisation das aktuelle Wissen/ Können/ Verhalten jedes einzelnen Beschäftigten zu identifizieren/ zu erfassen?
- Welche Trainings oder/ Fortbildungsmöglichkeiten im Bereich QM für Mitarbeiter bietet die Organisation an? Fließt die TQM-Philosophie auch in andere Trainings/ Fortbildungen ein?

### **Schluss**

- Was waren die wichtigsten Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei Einführung des CAF in Ihrer Behörde aus ihrer Sicht?
- Wie würden Sie die TQM-Reife ihrer Organisation einschätzen und warum?

### Anhang 3: Kodierregeln

<b>Definition</b>	<b>Kodierregeln</b>
<b>B1: Einführungsgrund</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Warum wurde CAF als QM-Instrument in der jeweiligen Organisation gewählt?</i></li><li>- <i>Wer oder was gab den Impuls?</i></li><li>- <i>Orientierung an anderen Behörden?</i></li><li>- <i>Wer hat den Prozess vorangetrieben/gebremst?</i></li><li>- <i>Legitimierungsdruck extern?</i></li></ul>	Behandlung einer inhaltlichen Antwort auf die definierte Frage oder im Rahmen eines verwandten Themenbereichs.
<b>B2: [Formale Institutionalisierung] Leadership Ownership</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Rolle des Hauses im Rahmen des CAF-(Einführungs)-Prozesses?</i></li><li>- <i>Dauerhafte Begleitung des QM-Prozesses?</i></li><li>- <i>Strategische Steuerung als Element des QM durch die Hausleitung?</i></li><li>- <i>Entwicklung von Vision, Werterahmen und Zielen unter Einbeziehung der Mitarbeiter?</i></li><li>- <i>Intern/ externe Kommunikation des QM?</i></li><li>- <i>Evaluation der eigenen Arbeit im Sinne des QM?</i></li></ul>	
<b>B3: [Formale Institutionalisierung] QM-Einheit: Verankerung und Beteiligung</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Verankerung und Beteiligung der QM-Einheit in der Organisation ?</i></li><li>- <i>Mitarbeiteranzahl?</i></li><li>- <i>Formale Zuständigkeiten?</i></li><li>- <i>Fixe Aufgaben/ Entwicklung der Aufgaben?</i></li><li>- <i>Prozessbeteiligungen?</i></li><li>- <i>Herausforderungen?</i></li></ul>	
<b>B4: [Informale Institutionalisierung] Organisationskultur</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Beschreibung der Organisationskultur</i></li><li>- <i>Mögliche Einflüsse von CAF auf Organisationskultur?</i></li><li>- <i>Reduzierter Regelungsbedarf?</i></li><li>- <i>Rasche Entscheidungsfindung?</i></li><li>- <i>Geringerer Kontrollaufwand?</i></li></ul>	
<b>B5: [Informale Institutionalisierung] Trainings/ Fortbildungen</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Zusammenhang organisationsinterner Trainings Fortbildungen und CAF/ TQM/ QM-Philosophie</i></li></ul>	
<b>B6: Ablauf des CAF-Prozesses</b>	
<b>B7: Erfolgsfaktoren/ Misserfolgsfaktoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Faktoren, die die Einführung von CAF in einer Bundesbehörde positiv oder negativ beeinflusst haben.</i></li></ul>	





## Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management  
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

### In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.  
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.  
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.  
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046
- Band 4** Vogel, Dominik: Dem Gemeinwohl verpflichtet? - Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? / Dominik Vogel. – 75 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51554
- Band 5** Rackow, Maja: Personalmarketing in der öffentlichen Verwaltung : Analyse und Implikationen eines Best Practice-Ansatzes / Maja Rackow. – VI, 68 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51652
- Band 6** Schnitger, Moritz: Pflegekonferenzen als geeignetes Instrument zur Optimierung des deutschen Pflegemarktes? : Steuerungspotential lokaler Politiknetzwerke im Rahmen von Wohlfahrtsmärkten / Moritz Schnitger. – VI, 137 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-52567
- Band 7** Kunath, Marcus: Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel : unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg / Marcus Kunath. – vi, 93 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386
- Band 8** Hengel, Martin: Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses / Martin Hengel. – iii, 67 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392

- Band 9** Nijaki, Nadine: Public Service Motivation im Nonprofit-Bereich : eine Fallstudie am Beispiel des Deutschen Roten Kreuzes / Nadine Nijaki. – 26, XVI S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54487
- Band 10** Was machen Verwaltungsmanager wirklich? : Explorative Ergebnisse eines Lehrforschungsprojekts / Alexander Kroll, John Philipp Siegel (Hrsg.). – 66 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54526
- Band 11** Kramer, Ansgar: Organisationale Fähigkeiten des öffentlichen Sektors : zur Übertragbarkeit der Capability Based View auf die Öffentliche Verwaltung / Ansgar Kramer. – 68 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 57298
- Band 12** Döring, Matthias: Der Einfluss von Verwaltungskultur auf die Verwendung von Performance-Daten : eine quantitative Untersuchung der deutschen kreisfreien Städte / Matthias Döring. – 28 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-57698
- Band 13** Bögel, Simon: Anreize bei der Budgetierung : Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung? / Simon Bögel. – VI, 66 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-58124
- Band 14** Faasch, Britta: Der Einfluss der leistungsorientierten Bezahlung auf die Public Service Motivation und die intrinsische Motivation von Beschäftigten im öffentlichen Sektor: Ein empirischer Test der Motivation Crowding Theory am Beispiel der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark/ Britta Faasch. – VI, 73 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-61892
- Band 15** Kalm, Nicolas von: Personalführung in der öffentlichen Verwaltung in Zeiten des demographischen Wandels : eine Untersuchung der Wirkung altersspezifischer Führung auf die Arbeitsbeziehung von Führungskraft und Mitarbeiter am Beispiel einer Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit / Nicolas von Kalm. – VI, 66 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-63056
- Band 16** Wenzek, Eva: Organisationale Fähigkeiten in Museen : eine explorative Fallstudie / Eva Wenzek. – XVI, 28 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 63645
- Band 17** Muriu, Abraham Rugo: Decentralization, citizen participation and local public service delivery : a study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenya / Abraham Rugo Muriu. – VIII, 79 S.  
2013 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-65085

- Band 18** Nickenig, Julia: Mitarbeitermotivation in der Wissenschaft am Beispiel des Leibniz-Instituts für Agrartechnik Potsdam-Bornim e. V. / Julia Nickenig. – vi, 76 S.  
2014 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-71353
- Band 19** Creusen, Leander: Die Arbeit der Organisationseinheit „Beteiligungsmanagement“ im Gesamtkontext der Steuerung öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene / Leander Creusen. – VI, 82 S.  
2014 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 71938
- Band 20** Ansel, Simon: Die Diffusion von Innovationen in deutschen Kommunen : eine Untersuchung zu Komponenten des E-Government / Simon Ansel – IV, 67 S.  
2015 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4- 80370
- Band 21** Schinck, Kai Philipp: Erfolgsfaktor Qualitätsmanagement? Die effektive Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen in öffentlichen Organisationen / Kai Philipp Schinck – 54 S.  
2017 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4-400520