

Die Qualitätsmanagementnorm DIN EN ISO 9001 in der Heimerziehung

Diskussion und Analyse aus neo-institutionalistischer Perspektive

Sabrina Schmidt

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten der §§ 78a-g SGB VIII am 01. Januar 1998 wurde der Begriff Qualität in die kinder- und jugendhilfsspezifische Gesetzgebung eingeführt und (teil-)stationäre Einrichtungen mit der rechtsverbindlichen Forderung nach Maßnahmen der Qualitätsentwicklung konfrontiert. Dieser Beitrag nimmt Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Blick, die den Gesetzesvorgaben mit einem nach DIN EN ISO 9001:2008 zertifizierten Qualitätsmanagement nachkommen und stationäre Hilfen zur Erziehung gemäß § 34 SGB VIII „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform“ erbringen. Den Ausgangspunkt bildet die Übersetzung dieser für die Soziale Arbeit umstrittenen Normenreihe, welche vermittelt über in Interviews erhobenen Erzählungen von Fach- und Leitungskräften zwei verschiedener Einrichtungen der Heimerziehung analysiert wurde.

Schlagwörter: Qualitätsmanagement, Heimerziehung, Neo-Institutionalismus, Organisation, DIN EN ISO 9001, Übersetzung

*The Quality Management Standard DIN EN ISO 9001 in Home Education
Discussion and analysis from a neo-institutionalist perspective*

Abstract

With the legal validity of §§ 78a-g SGB VIII on 1 January 1998, the term “Quality” was specifically introduced into child and youth welfare legislation. Furthermore, (partially) residential institutions were faced with the legally binding requirement of quality development measures. This article focusses on child and youth welfare services, which comply with the legal requirements of certified quality management according to DIN EN ISO 9001:2008, and provide residential assistance for education in accordance with § 34 SGB VIII “Residential care, other assisted living arrangements”. The starting point is the translation of these controversial social norms, disputed in the sector of social work. The analysis is based on interviews held with qualified workers and managers of two different institutions of residential care.

Keywords: quality management, home education, neo-institutionalism, organisation, DIN EN ISO

1 Einleitung und Fragestellung

Die Soziale Arbeit und damit auch das Theorie- und Praxisfeld der Kinder- und Jugendhilfe sind durch die Transformationsprozesse der Sozialstaatlichkeit im tiefgreifenden Wandel begriffen. Die sich darum kreisende Debatte hat sich in diverse Diskursstränge aufgefächert. Zu nennen sind die Diskussionen um die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und ihre Erscheinungsformen, zur Qualität der Arbeit und Entwicklung bzw. Sicherung derselben, sowie um die Wirkungen und die Frage danach, was diese ausmachen und wie man sie effektiver und effizienter hervorrufen kann. Die gewachsene Bedeutung und erfolgte Rezeption von ökonomischen und manageriellen Methoden zieht sowohl Konsequenzen für das Verhältnis von örtlichen und freien Trägern als auch für die jeweiligen organisationalen Prozesse und individuelle Leistungserbringung nach sich. Mit diesen Konsequenzen haben sich zahlreiche Forschungsbeiträge auseinandergesetzt, wovon einige ausgewählte Untersuchungen im weiteren Verlauf vorgestellt werden. Dabei sind für den vorliegenden Beitrag insbesondere die Arbeiten von Interesse, die sich mit der Frage der Qualität und deren Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung auseinandersetzen.

Rekapituliert man die Debatte um Qualität in der Sozialen Arbeit und die Klärung dessen, was die Güte sozialer Leistungen ausmacht und wie man diese entwickeln und sichern kann, lassen sich zwei Aspekte festhalten: Zum einen ist die Frage nach der Qualität professionellen Handelns und dessen Bewertungsmöglichkeiten der Sozialen Arbeit seit Anbeginn inhärent, wenngleich die Ökonomisierungsprozesse für diese eine Art Initialzündung darstellen und sich infolgedessen Verschiebungen in der „Rede über gute Arbeit“ (Herrmann 2016, S. 21) ausmachen lassen. Zum anderen lässt sich eine Verengung der Qualitätsdebatte nachzeichnen. Herrmann zufolge verbindet die Debatte zwei Stränge: einerseits „die Auseinandersetzung mit den Spezifika des Qualitätsbegriffs“ (2016, S. 25) und andererseits „die Auseinandersetzung um Methoden der Weiterentwicklung, Gewährleistung und Bewertung von Qualitäten“ (2016, S. 27). Während der erste Strang „in den Hintergrund geraten“ (Schaarschuch/Schnurr 2004, S. 309) und „durch ein hohes Maß an Uneinheitlichkeit“ (Beckmann 2009, S. 20) gekennzeichnet ist, dominierte mit dem zweiten Strang eine eher anwendungsbezogene Diskussion um geeignete Instrumente und Verfahren. Mit Blick auf die sozialen Einrichtungen und Dienste – die sich dem Qualitätsthema und dessen wirkungsvolle Verknüpfung mit sozialgesetzlich formulierten Anforderungen nicht entziehen konnten – unterscheidet Merchel (2005) zwei Phasen: Während es in einer ersten Phase zu umfassenden Transformations- und Adoptionsprozessen von vor allem im industriellen Bereich entwickelten Verfahren und Instrumenten des Qualitätsmanagements kam, sind in einer zweiten Phase ein breites Spektrum von entsprechenden Verfahren und Instrumenten für spezifische Handlungsfelder (weiter-) entwickelt und implementiert worden. An diese Beobachtung anknüpfend spricht Merchel (2005, S. 39) von Bemühungen, „die Herausforderungen des Qualitätsmanagements in einer Logik der sozialpädagogischen Profession zu interpretieren“.

Der jeweilige Prozess der Auseinandersetzung einer Einrichtung mit dem Qualitätsgedanken sowie die Adaption und Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems verläuft dezentral. „Die Frage nach den Beweggründen, Verlaufsprozessen und Auswirkungen der Einführung von Verfahren und Instrumenten des Qualitätsmanagements lenkt den Blick auf die Einzelorganisationen der sozialpädagogischen Praxis. Im Hinblick auf die prozessuale Perspektive gilt: Ob überhaupt und gegebenenfalls welche Verfahren und

Instrumente des Qualitätsmanagements eingeführt werden, wie dieser Prozess binnenorganisatorisch gesteuert und umgesetzt wird und welche Auswirkungen dies auf Organisationsstruktur, -kultur und -routinen zeitigt, hängt von den konkreten Bedingungen und Akteurskonstellationen vor Ort ab“ (*Olk/Speck* 2008, S. 82). Diese Feststellungen überführten in eine als Qualifikationsarbeit angelegte Untersuchung, in deren Rahmen insgesamt 21 Interviews mit Fach- und Führungskräften in drei verschiedenen Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe in Nordrhein-Westfalen geführt wurden (vgl. *Schmidt* 2018). Gemeinsam ist den Einrichtungen, dass sie nach der Normenreihe DIN EN ISO 9001:2008 zertifiziert sind – mit Blick auf die ungefähr 500 leistungserbringenden Einrichtungen der Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnform (§ 34 SGB VIII) in Nordrhein-Westfalen – eine Ausnahme. Heimeinrichtungen sind seit den 1998 eingeführten Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§§ 78a ff. SGB VIII) mit der rechtsverbindlichen Forderung nach Maßnahmen der Qualitätsentwicklung konfrontiert¹, jedoch nicht verpflichtet, ein bestimmtes Modell zu implementieren und zertifizieren zu lassen. Die Norm DIN EN ISO 9001:2008² wird den prozessorientierten Qualitätsmanagementsystemen zugeordnet, sprich, es geht um die Etablierung von Strukturen, die die Qualität der Prozesse sichern und entwickeln (sollen). Dementsprechend basiert die Norm auf einem prozessorientierten Regelkreis, der sich über die Elemente „Verantwortung der Leitung“, „Management von Ressourcen“, „Produktrealisierung“ sowie „Messung, Analysen und Verbesserung“ bestimmt (vgl. *DIN* 2008, S. 8). Diese in vier Bereiche gegliederten Teilsegmente sind über konkrete Normanforderungen präzisiert.

Die Implementierung und die nachfolgende Aufrechterhaltung eines Qualitätsmanagements gemäß der Norm DIN EN ISO 9001 ist aus neo-institutionalistischer Perspektive als ein organisationaler Übersetzungsprozess zu verstehen. Im Rahmen der Qualifikationsarbeit wurde die Frage aufgeworfen, was die DIN-Norm mit der Organisation und die Organisation mit der DIN-Norm macht (vgl. *Schmidt* 2018). Dabei interessierte insbesondere die organisationale Übersetzung dieser Normenreihe in den Arbeitsalltag. Dies umfasst in Anschluss an *Czarniawska/Joerges* (1996, S. 39f.) die Übersetzung in Handlungen („ideas into actions“) und in Bedeutungen („ideas onto actions“). Der vorliegende Beitrag nimmt die Perspektiven von Fach- und Führungskräften von zwei exemplarisch ausgewählten Einrichtungen auf die Entscheidung und Einführung der Qualitätsmanagementnorm in den Blick; oder in den Worten von *Olk* und *Speck*: die Frage nach den Beweggründen und Verlaufsprozessen.

2 Theoretische Perspektive

Im Mittelpunkt einer neo-institutionalistischen Perspektive steht die institutionelle Einbettung von Organisationen bzw. von „[o]rganizational forms, structural components, and rules“ (*DiMaggio/Powell* 1991, S. 14). Neo-institutionalistische Ansätze beschreiben und erklären, wie Institutionen das organisationale Handeln sowie die Ausgestaltung organisationaler Strukturen sowohl prägen als auch legitimieren und so zu deren Schaffung und Aufrechterhaltung beitragen. Formale Organisationsstrukturen werden nicht als Ergebnis rationaler Strategien und Entscheidungen des Managements verstanden, sondern als Resultat eines Vorgangs, der sich als Inkorporation bezeichnen lässt: Organisationen verwenden institutionelle Elemente als Grundlage zum Aufbau eigener Strukturen und Akti-

vitäten, um ihre Übereinstimmung zu signalisieren und ihre Legitimität zu steigern. Damit wird die verbreitete Annahme, Organisationen seien ein effizientes, rational strukturiertes und zweckmäßiges Mittel zur Zielerreichung nicht nur in Frage gestellt, sondern auch als Anspruch gedeutet, „dass Organisationen zur Legitimation als rational dargestellt werden müssen“ (Hericks 2011, S. 80).

Aus einer solchen organisationstheoretischen Perspektive sind die sozialstaatlichen Transformationsprozesse, die mit direkten und indirekten Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe verbunden sind, als ein umfassender institutioneller Wandel zu verstehen. Merkens (2011, S. 115f.) erklärt einen institutionellen Wandlungsprozess mit einer Verschiebung in dem auf Scott zurückzuführenden „Drei-Säulen-Modell“ („Three Pillars of Institutions“). Scott differenziert in seinem einschlägigen Systematisierungsversuch drei Säulen bzw. Elemente von Institutionen: „*Institutions comprise regulative, normative, and cultured-cognitive elements*“ (2014, S. 56, Hervorhebungen im Originaltext)³. Demnach entfalten Institutionen ihre handlungsgenerierende Kraft, indem sie die Akteure kognitiv orientieren, normativ anleiten und regulierend sanktionieren. Institutioneller Wandel kann sich durch eine Verschiebung zwischen den regulativen, normativen und kognitiv-kulturellen Säulen vollziehen oder durch Veränderungsprozesse bei einer der drei Säulen ergeben. Mittels der Novellierungen der Sozialgesetzgebung hat die regulative Säule eine Stärkung erfahren. So besteht ein „regulativer Zwang“ auf Seiten der leistungserbringenden (teil-)stationären Einrichtungen – aber auch auf Seiten der Leistungsträger – sich mit entsprechenden Überlegungen und Verfahren auseinander- als auch diese umzusetzen. Ihre Implementierungs- und Zertifizierungsbestrebungen lassen sich vor dem Hintergrund der neo-institutionalistischen Erklärungsansätze als Versuch deuten, Legitimität seitens der für sie relevanten Bezugssysteme, in diesem Fall vorrangig seitens der kommunal zuständigen Jugendämter, zugesprochen zu bekommen. Dabei stellt sich unweigerlich die Frage, wie diese Vorgaben und Erwartungen von den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe wahrgenommen, interpretiert und umgesetzt werden.

Innerhalb des neo-institutionalistischen Theoriegebäudes existieren verschiedene Erklärungsansätze, wie Organisationen auf die an sie herangetragenen institutionalisierten Erwartungen reagieren können. So formulieren Meyer/Rowan (1977) in ihrem Artikel, welcher heute zu den drei Gründungsdokumenten des Neo-Institutionalismus gezählt wird, die These der Entkopplung („decoupling“). Demnach ist es Organisationen möglich, ihre formale Struktur von den tatsächlichen organisationalen Aktivitäten zu entkoppeln, um nach außen bzw. gegenüber den Anspruchsgruppen hin Konformität zu demonstrieren und infolgedessen Legitimität zu erlangen (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 356f.). Dem Vorschlag von Meyer/Rowan (1977) folgend, verweisen noch weitere Aufsätze aus dem neo-institutionalistischen Umfeld darauf, dass Organisationen mit einem multiplen und teilweise ambivalenten Institutionengefüge konfrontiert werden und daraus die Notwendigkeit einer aktiven Reaktion auf Erwartungen der Umwelt resultiert. Zu nennen sind hier insbesondere die Arbeiten von Oliver (1991) und Brunsson (2002).

Für den vorliegenden Beitrag sind darüber hinaus einige konzeptionelle Arbeiten von Interesse, die im Kontext des sogenannten Skandinavischen Institutionalismus entstanden sind und die die Beschreibung und Analyse der Übernahmeprozesse von institutionalisierten Erwartungen übersetzungstheoretisch präzisieren (vgl. unter anderem Czarniawska/Joerges 1996; Sahlin-Andersson 1996; Sevón 1996). So nehmen dessen Vertreterinnen und Vertreter an, dass die Auf- oder Übernahme einer institutionalisierten Erwartung bzw. objektivierten Idee keinen passiven Inkorporationsvorgang darstellt, sondern viel-

mehr einen Bezugspunkt für eigene Interpretationen, Verarbeitungen und Verknüpfungen bietet. Für diesen aktiven Prozess der Übersetzung sehen *Czarniawska/Joerges* zwei Varianten vor: zum einen die Übersetzung von „ideas onto actions“ (1996, S. 39) und zum anderen die Übersetzung von „ideas into actions“ (1996, S. 40). Im ersten Fall werden vergangenen oder gegenwärtigen Handlungen neue Bedeutungen zugeschrieben, wohingegen bei der zweiten Variante neue Handlungen entwickelt werden. Demnach hat der Übersetzungsprozess transformierende Wirkung und ist Grundlage organisationalen und institutionellen Wandels: „Matching ideas to actions will change both“ (*Czarniawska/Joerges* 1996, S. 40).

3 Forschungsstand

In den vergangenen Jahren sind einige empirische Studien vorgelegt worden, die die vielfältigen Prozesse der Umformung der bisherigen sozialstaatlichen Erbringungskontexte personenbezogener sozialer Leistungen, auch in ihren Folgen und Nebenfolgen für die Kinder- und Jugendhilfe, erschließen (vgl. für einen Überblick *Schmidt* 2018, S. 30f.). Dabei liegt der Fokus der Forschungsaktivitäten bislang zum einen auf der binnenorganisatorischen Umsetzung der Verwaltungsreformen in den (Landes-)Jugendämtern, zum anderen auf den Konsequenzen für die auf kommunaler Ebene korporatistisch verkoppelten leistungserbringenden Einrichtungen und zum dritten auf den Auswirkungen der Modernisierungsbestrebungen auf das Handeln der professionellen Akteure oder der Adressatinnen und Adressaten.

Empirische Untersuchungen, die sich mit der Implementation von Qualitätsmanagementverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe oder den Auswirkungen dieser auf die professionelle Handlungsebene sowie den organisatorischen Strukturen beschäftigen, liegen hingegen kaum vor. Mit Blick auf den Implementationsstand sind zum einen die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführte Bestandsaufnahme über die wesentlichen Regelungsinhalte von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII (vgl. *Münder/Tammen* 2003) sowie die inhaltsanalytische Untersuchung von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen (vgl. *Merchel* 2006) zu nennen. Zum anderen bieten die bundesweiten Befragungen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Rahmen des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ wichtige Einsichten, welche unter anderem die jeweils ergriffenen Maßnahmen der Qualitätsentwicklung erfragt haben (vgl. unter anderem *Mamier* u.a. 2002; *Gragert* u.a. 2005). Während *Münder/Tammen* (2003, S. 37) als auch *Merchel* (2006, S. 82) zu dem Ergebnis kommen, dass vier Jahre nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen insbesondere der Vereinbarungsteil der Qualitätsentwicklung Schwierigkeiten mit sich bringt und dessen Ausgestaltung den Anforderungen des Gesetzgebers zu über 80 Prozent nicht genügt, belegen die Erhebungen des DJI, dass Verfahren und Instrumente der Qualitätsentwicklung zunehmend in den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe angekommen sind, wenngleich ein sehr breites Verständnis von Qualitätsentwicklung das Handlungsfeld prägt (vgl. *Gragert* u.a. 2005, S. 93).

Das DFG-Projekt „Dienstleistungsqualität“ der Bielefeld-Wuppertaler Forschungsgruppe untersuchte für das Handlungsfeld der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH)

den Zusammenhang von Qualitätsmanagement und verschiedenen Formen der Formalisierung⁴ (vgl. unter anderem *Beckmann* u.a. 2007, *Beckmann* 2009). Dabei kamen sowohl quantitative als auch qualitative Methoden zum Einsatz – mit dem Ergebnis, dass Einrichtungen mit einem implementierten formalen Qualitätsmanagementsystem sich hinsichtlich der Formalisierung der Arbeitsbedingungen nicht von Einrichtungen ohne Qualitätsmanagementsystem unterscheiden (vgl. *Beckmann* u.a. 2007, S. 290). Die ausgebliebenen Auswirkungen führt *Beckmann* (2009, S. 192) darauf zurück, „dass eher das beschrieben und kontraktiert wurde, was die Einrichtungen ohnehin schon immer gemacht haben [...], ohne dass es zu tatsächlichen Veränderungen der Strukturen oder Routinen innerhalb der Organisationen gekommen ist“. Dieses Resultat deckt sich teilweise mit anderen quantitativen Forschungsergebnissen, die sich mit den Folgen des neoliberal inspirierten Umbaus befassen (vgl. bspw. die Beiträge im Heft 90 der Zeitschrift *Widersprüche* 2003). Demgegenüber stehen qualitative Studien, welche von einer unzulässigen Formalisierung der Arbeitsvollzüge ausgehen. Dort wird die managerielle Überformung Sozialer Arbeit eher als „Prozess der schleichenden Kooptation professioneller Handlungslogiken beschrieben“ (*Beckmann* 2009, S. 191), wobei sich hier vor allem der sozialpolitisch induzierte Kostendruck negativ auswirkt. So beschreibt *Messmer* für den Bereich der stationären Erziehungshilfe, „dass mit dem Einbau kontraktueller Formen einer betriebswirtschaftlich orientierten Vertragsfinanzierung der Kostenaspekt der Leistungserbringung vermehrt in den Brennpunkt der Aufmerksamkeit rückt und auf diesem Wege das sozialpädagogische Ermessen in der Heimerziehung einengt“ (2003, S. 25). Die in Folge der gesetzlichen Neuregelungen bewirkten Veränderungen, so fasst *Messmer* (2003) seinen Eindruck auf der Basis von Dokumentenanalysen, Leitfaden- und Vignetteninterviews zusammen, verstärken aber vor allem bereits bestehende „marktdäquate Entwicklungen und Orientierungen in der Leistungserbringung“ (vgl. ebd., S. 31), die mit den §§ 78a ff. SGB VIII ein „rechtliches Normenkorsett“ (vgl. ebd., S. 36) erhalten haben. Gleichwohl sind die Implikationen der gesetzlichen Regelungen „weniger kausal-linear zu begreifen“ (*Messmer* 2007, S. 153) und ihre Einflüsse „ebenso komplex wie verschlungen und in ihren Wirkungen keineswegs eindeutig“ (*Messmer* 2007, S. 153). Ähnlich argumentiert auch *Bauer* (2010), die in einem Forschungsprojekt die binnenorganisatorischen Governanceformen hinsichtlich der intermediären Funktion von Organisationen analysiert. Dabei gelangt sie zu der Einschätzung, dass externe Steuerungsvorgaben vor dem Hintergrund der jeweils vorherrschenden Governanceregimes innerorganisatorisch verarbeitet und an die pädagogischen Akteure weitervermittelt werden. Dies gilt auch für implementierte Verfahren und Instrumente des Qualitätsmanagements: „Standardisierte Formen des Qualitätsmanagements existieren in allen [untersuchten] Einrichtungen, sie werden jedoch entsprechend der vorherrschenden Governancelogik jeweils anders genutzt und eingesetzt“ (*Bauer* 2010, S. 275). Analog der Resultate von *Bauer* (2010) und *Messmer* (2007) macht auch die Untersuchung von *Herrmann* (2016, S. 132) deutlich, dass „sich Verfahren der Qualitätsentwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendwohngruppenarbeit zwar als eingeführt präsentieren, die jedoch immer auch verknüpft sind mit Praktiken der Umdeutung, Umschreibung und Verweigerung“.

4 Methode und Sample

Für den vorliegenden Beitrag wurden leitfadengestützte Interviews mit Fach- und Leitungskräften sowie Qualitätsmanagementbeauftragten analysiert, welche aus dem oben genannten Dissertationsprojekt entstammen (vgl. für eine ausführliche Darstellung der Auswahl und Beschreibung der Stichprobe *Schmidt* 2018, S. 141-147). Alle Gesprächspartnerinnen und -partner wurden mit einer narrativen Einstiegsfrage dazu angeregt zu erzählen, wie die Auseinandersetzung der Einrichtung mit dem Thema Qualitätsmanagement anfang, wie die weitere Entwicklung war und was daraus geworden ist. Anhand ihrer Erzählungen wurde die Abfolge der organisationalen Auseinandersetzung mit der Normenreihe DIN EN ISO 9001 entlang der Zeitachse rekonstruiert. Dabei orientierte sich die Analyse der Interviewtranskripte an dem von *Strauss* (1998) bzw. *Strauss/Corbin* (1996) vorgeschlagenen dreistufigen Kodierverfahren im Rahmen der Grounded Theory. Mithilfe des sogenannten Kodierparadigmas wurden Beziehungen zwischen einem Phänomen, seinem Kontext und (ursächlichen) Bedingungen sowie den von den Beteiligten vollzogenen Handlungen bzw. verwendeten Strategien und den daraus resultierenden Konsequenzen herausgearbeitet.

Die nachfolgende Ergebnisdarstellung fokussiert den Beginn der Auseinandersetzung mit dem Thema Qualitätsmanagement und kontrastiert exemplarisch Interviews mit Angehörigen aus zwei Einrichtungen. Für beide Einrichtungen, die aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit ausgewählt wurden, liegen insgesamt 13 Interviews vor. Die abgedruckten Interviewausschnitte sind mit einer Sigle versehen. Die ersten beiden Angaben stehen für die jeweilige Einrichtung (hier: E1 und E3). Die zweite Ziffer verweist auf die Position der Interviewpartnerin bzw. des Interviewpartners: 1 steht für Einrichtungsleitung bzw. Geschäftsführung, 2 für Bereichs- oder Regionalleitung, 3 für Teamleitung oder -koordination, 4 für (sozial-)pädagogische Fachkraft und 5 für Qualitätsmanagementbeauftragung.

5 Ergebnisse

Die Ergebnisdarstellung orientiert sich an den in der Analyse entstandenen Kategorien. Dabei zeigt die Kursivsetzung im Folgenden an, dass es sich bei diesen Begriffen um (Sub-)Kategorien im Sinne des Auswertungsverfahrens der Grounded Theory handelt. Mit den verwendeten doppelten Anführungszeichen wird darauf hingewiesen, dass die auf diese Weise markierten Begriffe unverändert dem empirischen Material entstammen. Leichte Umformulierungen wie Nominalisierungen oder grammatikalische Anpassungen sind mit einfachen Anführungszeichen gekennzeichnet.

5.1 Falldarstellung Einrichtung E1

Die erste hier dargestellte Einrichtung (E1) blickt auf eine über hundertjährige Bestehensgeschichte zurück und zählt 306 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. 256 Vollzeitzeit-äquivalente (Stand April 2015)⁵. Sie ist Mitglied in einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege. Im Bereich der Heimerziehung hält die Einrichtung insgesamt 229

Plätze in Innen- und Außenwohngruppen vor. Zudem gehören unter anderem offene Ganztagschulen, Kindertagesstätten, Mutter-Kind-Einrichtungen sowie weitere Hilfen zur Erziehung zum Leistungsspektrum (vgl. Schmidt 2018, S. 164).

Die Erstzertifizierung der Einrichtung erfolgte 2009. Aufgrund der Zugehörigkeit zu einem Träger mit Einrichtungen aus den Bereichen der Alten-, Eingliederungs- und Behindertenhilfe sowie verschiedene Kliniken wurde sie verbundzertifiziert.

5.2 Interviews

Erste Bemühungen im Bereich des Qualitätsmanagements gab es in dieser Einrichtung bereits in den neunziger Jahren. Anlass war die Identifikation eines Bedarfs, bestimmte Abläufe verbindlich zu regeln. So wurde zunächst ein Ordner mit verschiedenen Prozessbeschreibungen sowie Formularen erstellt und dieser in einem zweiten, zwei Jahre andauernden Schritt in ein „*selbstgemachtes QM-System*“ überführt.

„Wir hatten früher einen blauen Ordner, so hieß das Ganze. Also schon ganz ganz früher. Und in diesem blauen Ordner standen halt schon so --- ja, ich sag mal, allgemein geltende Regeln für die ganze Einrichtung [...] --- der blaue Ordner wurde dann ersetzt durch – nannte sich das schon QM? Ich glaube wohl, QM. [...] Da gab es dann auch ein dickes Handbuch, das wurde dann regelmäßig ergänzt oder halt Erneuerungen reingemacht“ (E1-3, Z. 116-134).

In der Interviewpassage deutet sich an, dass der Prozess vom „Ordner“ zum „Handbuch“ mit einer Intensivierung der Bemühungen einherging. So wurde das Handbuch unter anderem „regelmäßig ergänzt“.

„So, und das änderte sich dann eben mit der [...] Entscheidung auf Träger=Trägerebene. Also wirklich mit der --- mit der Gesellschafterentscheidung, dass wir un- --- dass wir den ganzen Träger nach DIN ISO zertifizieren. Da waren wir ähm auch nicht beteiligt. Da sind wir nicht gefragt worden. Das war, wie gesagt, habe ich eben ja schon eingangs gesagt, Top-down-Entscheidungen“ (E1-5, Z. 186-191).

Die Entscheidung für die Zertifizierung wurde seitens des Trägers ohne Einbezug der Einrichtung getroffen. Die Einrichtung wurde „nicht beteiligt“ und „nicht gefragt“. In den Interviews zeigt sich, dass das Wissen über die Entscheidung, sprich wer diese getroffen hat und wie diese begründet wurde, aufsteigend zur Hierarchie zunimmt. Anlass für die Verbundzertifizierung scheinen vornehmlich gesetzliche Vorgaben für die Tätigkeitsbereiche der anderen Trägereinrichtungen gewesen zu sein. Bemerkenswerterweise argumentieren jedoch insbesondere die Fachkräfte dahingehend, dass die Zertifizierung eine Möglichkeit der Legitimierung darstellt. So wird das Zertifikat als „Aushängeschild“ (E1-4a, Z. 270), „Qualitätsmerkmal“ (E1-4b, Z. 111f.) und „Signal“ (E1-3, Z. 171) bezeichnet.

Nach der Entscheidung für die Zertifizierung schloss sich ein *Prozess hin „zur Zertifikationsreife“* an. In den Interviews berichten die Gesprächspartnerinnen und -partner von Informations-, Beteiligungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Neben diesen Aktivitäten galt es, „das was wir schon hatten äh DIN-konform zu gestalten“ (E1-2, Z. 112). Die ‚*Gestaltung der DIN-Konformität*‘ erfolgte unter Rückgriff bereits bestehender Prozesse:

„--- man hat auch die Gelegenheit genutzt, auch bestehende Prozesse auch noch mal ähm kritisch zu überprüfen und auch noch mal --- noch mal auszuformulieren und zu entwickeln“ (E1-2, Z. 166-168).

Die kritische Überprüfung von bereits Bestehendem führte zu dessen *Kontinuation* oder *Modifikation*. Dabei erstreckte sich die Modifikation über ‚designen‘ und ‚umschreiben‘ bis hin zu ‚anpassen‘ und ‚überarbeiten‘. Wenngleich die Fortführung von und Orientierung an bereits Bestehendem in dieser Phase im Vordergrund stand, kam es auch zur *Kreation*, sprich wurde auch Neues entwickelt (vgl. Schmidt 2018, S. 197-206).

5.3 Falldarstellung Einrichtung E3

Die zweite hier dargestellte Einrichtung (E3) besteht seit gut vierzig Jahren und zählt 152 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. 113 Vollzeitzeitäquivalente (Stand: Februar 2016)⁶. Die Einrichtung ist seit einigen Jahren privat-gewerblich. Sie hält im Bereich der Heimerziehung 114 Plätze in Außenwohngruppen vor. Darüber hinaus bietet die Einrichtung, mit Ausnahme der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, alle im SGB VIII explizit genannten Hilfen zur Erziehung an (vgl. Schmidt 2018, S. 170).

Die Einrichtung ist bereits seit 1998 zertifiziert, aber im Unterschied zu der oben dargestellten Einrichtung nicht verbundzertifiziert.

5.4 Interviews

In der zweiten Einrichtung begann die Übersetzung von Instrumenten und Verfahren des Qualitätsmanagements mit der Entscheidung der Einrichtungsleitung für die Zertifizierung. Diese Entscheidung wird in einem Interview als „relativ einsame Entscheidung“ (E3-5, Z. 159f.) bezeichnet.

„Das war so ’n Aspekt, wo ganz klar gesagt wurde, das ist der neue Trend in der Jugendhilfe und ähm Jugendämter belegen nur noch Einrichtungen, die qualifiziert, die äh die zertifiziert sind. So, das war damals so die Begründung als es auf uns zukam“ (E3-3b, Z. 62-66).

Es zeigt sich deutlich, dass auch diese Entscheidung eine „Top-down-Entscheidung“ ohne Beteiligung der Mitarbeiterschaft darstellte, die alleine von der Einrichtungsleitung getroffen wurde, und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit neuen Anforderungen konfrontierte. In der kommunizierten „Begründung“ wird auf die Diffusion des Zertifikats in der Kinder- und Jugendhilfe und dessen Bedeutung für die Belegungspraxis der Jugendämter verwiesen. Die damalige Leitung wird in den Interviews als innovativ beschrieben. Für diese war die Frage leitend, wie eine moderne und innovative Organisation der Kinder- und Jugendhilfe ausgestaltet ist bzw. sein sollte. Zudem wird der Anlass der Entscheidung in den Interviews mit den zum damaligen Zeitpunkt zum Unternehmen zugehörigen klinischen Einrichtungen in Verbindung gebracht.

„Also ich glaube, dass man äh so ähnliche wie eine äh --- wie eine Blaupause bestimmte Prozesse aus dem --- aus dem klinischen Bereich auf pädago-, auf äh Prozesse im stationären Bereich gelegt hat und hat äh da geschaut, wo ist --- wo ist ’ne Vergleichbarkeit?“ (E3-1a, Z. 144-146).

Ohne die Möglichkeit auf bereits etablierte Bemühungen im Bereich des Qualitätsmanagements aufbauen zu können, wurde die Norm und seine Elemente durch eine externe Unternehmensberatung sowie unter der Federführung der damaligen Leitung und einer geringen Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Einrichtung eingeführt. Die Implementierung orientierte sich an dem Qualitätsmanagement eines zum damaligen

Zeitpunkt noch zu der Einrichtung zugehörigen „klinischen Bereich[s]“. So wurden die Prozessbeschreibungen der Klinik „wie eine Blaupause“ auf „Prozesse im stationären Bereich“ der Hilfen zur Erziehung „gelegt“. Das „Ergebnis“ (E3-5, Z. 207) wird in den Interviews als „ausgesprochen dürftig“ (E3-5, Z. 207) bezeichnet. Dementsprechend erfolgte im Anschluss an die Erstzertifizierung eine Neuerstellung des Qualitätsmanagements.

„--- also das=das war sozusagen die=die Ausgangslage beim nachträglichen Neuerstellen unseres QM-Systems, nach dieser Unternehmensberaterphase, sag ich mal. Dass wir jetzt zunächst mal das aufschreiben, was wir tun. Äh und vorher war es eher so, da war die Norm ja Ausgangslage. Und wir haben dann dem alles irgendwie versucht zuzuordnen. Beim zweiten Mal haben wir es umgekehrt gemacht“ (E3-5, Z. 670-675).

Ausgangspunkt „beim nachträglichen Neuerstellen“ des Qualitätsmanagements war im Gegensatz zum *Prozess hin* „zur Zertifikationsreife“ die Vergewisserung bereits bestehender und bewährter Prozesse, deren Reflexion, Modifikation und Umdeutung als Qualitätsmanagement.

6 Diskussion

Die Auseinandersetzung mit der Qualitätsmanagementnorm DIN EN ISO 9001 führte in beiden exemplarisch dargestellten Einrichtungen sowohl zu der Entwicklung neuer Handlungen („ideas into actions“) als auch zu der Zuschreibung neuer Bedeutungen vergangener oder gegenwärtiger Handlungen („ideas onto actions“). Dabei wird der Übersetzungsprozess insbesondere von den lokalen Bemühungen im Vorfeld, die Entscheidung für die Zertifizierung sowie die Implementierung eines zertifikationsreifen Qualitätsmanagements geprägt. Die ‚*Gestaltung der DIN-Konformität*‘ erfolgte unter Rückgriff auf bereits bestehende Praxis und kann mit den drei Begriffen – *Kontinuation*, *Modifikation* und *Kreation* – in Verbindung gebracht werden. Aufbauend auf dem Bestehenden stellen sich drei Frage: Was kann fortgeführt werden (*Kontinuation*)? Was bedarf einer Anpassung (*Modifikation*)? Und welche Aspekte müssen neu entwickelt werden (*Kreation*)? Grundlegend für die modi operandi der DIN-konformen Gestaltung ist die Sichtung und Reflexion des Bestehenden.

Die erste Einrichtung (E1) hat sich bereits in den neunziger Jahren mit dem Thema Qualitätsmanagement beschäftigt und über die Jahre ein elaboriertes „*selbstgemachtes QM-Systems*“ entwickelt. Durch diese Prozessualität im Vorfeld der Entscheidung für die Zertifizierung evozierte die Entscheidung zwar Übersetzungen der Qualitätsmanagementnorm, jedoch war es der Einrichtung möglich, eine Vielzahl bestehender Handlungen mit neuen Bedeutungen zu versehen. Dadurch minimierte sich die Notwendigkeit der Entwicklung neuer Handlungen und damit auch die Konfrontation der Fachkräfte mit Momenten der Veränderung. Demgegenüber konfrontierte der Adaptionsprozess des Qualitätsmanagements aus einem klinischen in den erzieherischen Bereich die Fachkräfte der zweiten dargestellten Einrichtung (E3) mit einer Vielzahl an Neuerungen. Während dies auf eine Diskrepanz zwischen dem zertifizierten Qualitätsmanagement und den tatsächlichen Handlungsvollzügen deutet, mit *Meyer/Rowan* (1977) gesprochen: einer Entkopplung zwischen Formal- und Aktivitätsstruktur, erfolgte im Anschluss an die Erstzertifizierung ein wechselseitiger Anpassungsprozess zwischen Normanforderungen und bereits Bestehendem. Die loka-

len Bedingungen und Strukturen der Praxis fanden Berücksichtigung und lieferten Bezugspunkte für die weitere Interpretation, Konstruktion und Modifikation.

Mit Blick auf die Interviewaussagen ist davon auszugehen, dass die Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Normenreihe dem Hinterfragen bestehender, dem Fortführen bewährter sowie dem Etablieren modifizierter und neuer Routinen dient und demzufolge organisationalen Wandel evoziert. Damit grenzt sich dieser empirische Befund von Beckmanns (2009) oben skizzierten Ergebnissen ab. Inwiefern die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems ermächtigend oder restringierend wirkt, muss aus einer neo-institutionalistischen Perspektive für jede Einrichtung neu analysiert und bewertet werden. So ist weniger entscheidend, ob eine Einrichtung ein Qualitätsmanagementmodell der Normenreihe DIN EN ISO 9001 verwendet, sondern wie sie es verwendet bzw. mit Czarniawska und Joerges (1996) gesprochen: übersetzt.

Anmerkungen

- 1 Im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes (BKSchG), welches am 01. Januar 2012 in Kraft getreten ist, wurde die Bedeutung von Maßnahmen der Qualitätsentwicklung erneut unterstrichen. So wird im Regierungsentwurf das Ziel formuliert, „über den Anwendungsbereich des § 78a ff. SGB VIII hinaus das Instrument der Qualitätsentwicklung in [...] allen erlaubnispflichtigen Einrichtungen nach § 45 SGB VIII allgemein verbindlich vorzuschreiben“ (*Deutscher Bundestag* 2011, S. 16).
- 2 Im November 2015 wurde die fünfte Version der DIN EN ISO 9001 veröffentlicht. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung (2015-2016) waren jedoch alle teilnehmenden Einrichtungen nach dem Standard der Normausgabe von 2008 zertifiziert. Mit Blick auf die Normenrevision ist festzuhalten, dass sie nicht redaktioneller, sondern grundlegender inhaltlicher Natur war. So wurden die Abschnittsreihenfolge verändert und die Anforderungen in zehn statt in acht Normenkapitel gegliedert. Als neuer Aspekt ist unter anderem der risikobasierte Ansatz hervorzuheben. Entfallen ist dagegen die Forderung nach einem Qualitätsmanagementhandbuch.
- 3 In Auseinandersetzung mit den „Three Pillars of Institutions“ (*Scott* 2014, S. 59) diskutieren wie kritisieren verschiedene Autorinnen und Autoren die unterstellte Ebenengleichheit bzw. -gleichwertigkeit und argumentieren, dass alle Institutionen kognitiv verankert seien und regulative wie auch normative lediglich Spezialfälle von kognitiven Institutionen darstellen. Eine Zusammenfassung der Kritik findet sich beispielsweise bei *Walgenbach* (2002).
- 4 Die Organisationsforschung unterscheidet zwischen „ermächtigende“ und „restringierende“ Formen der Formalisierung (vgl. dazu ausführlich *Beckmann* u.a. 2007, S. 279).
- 5 Alle nachfolgenden Angaben basieren auf dem Stand von April 2015.
- 6 Alle nachfolgenden Angaben basieren auf dem Stand von Februar 2016.

Literatur

- Bauer, P.* (2010): Das Heim als lose gekoppeltes System? Governance in Organisationen der Jugendhilfe. *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 8, 3, S. 261-277.
- Beckmann, C.* (2009): Qualitätsmanagement und Soziale Arbeit. – Wiesbaden.
- Beckmann, C./Otto, H.-U./Schaarschuch, A./Schrödter, M.* (2007): Qualitätsmanagement und Professionalisierung in der Sozialen Arbeit. Ergebnisse einer Studie zu organisationalen Bedingungen ermächtigender Formalisierung. *Zeitschrift für Sozialreform (ZSR)*, 53, 3, S. 275-295.
- Brunsson, N.* (2002): The organization of hypocrisy. Talk, decisions, and actions in organizations. 2. Auflage. – Kopenhagen.
- Czarniawska, B./Joerges, B.* (1996): Travels of Ideas. In: *Czarniawska, B./Sevón, G.* (Hrsg.): Translating Organizational Change. – Berlin/New York, S. 13-48.
- Deutscher Bundestag* (2011): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKSchG). – Köln.

- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (1991): Introduction. In: Powell, W. W./DiMaggio, P. J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. – Chicago, S. 1-38.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (2008): Qualitätsmanagementsysteme – Anforderungen (ISO 9001:2008). Dreisprachige Fassung EN ISO 9001:2008. Ersatz für DIN EN ISO 9001:2000-12. – Berlin.
- Gragert, N./Pluto, L./van Santen, E./Seckinger, M. (2005): Entwicklungen (teil)stationärer Hilfen zur Erziehung. Ergebnisse und Analysen der Einrichtungsbefragung 2004. – München. Online verfügbar unter http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/64_4528.pdf, Stand: 27.12.2014.
- Hericks, K. (2011): Entkoppelt und institutionalisiert. Gleichstellungspolitik in einem deutschen Konzern. – Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93345-0>
- Herrmann, C. (2016): Thematisierungsweisen guter Arbeit. Eine empirische Untersuchung im Feld der Kinder- und Jugendwohngruppenarbeit. – Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-12043-6>
- Mamier, J./Pluto, L./van Santen, E./Seckinger, M./Zink, G. (2002): Einrichtungsbefragung. Ergebnisse und Analysen einer empirischen Studie. Projekt Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen. – München. Online verfügbar unter: http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/64_1517.pdf, Stand: 27.12.2014.
- Merchel, J. (2005): Was hat die Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe gebracht? Versuch einer Zwischenbilanz. Archiv, 36, 2, S. 38-59.
- Merchel, J. (2006): § 78 SGB VIII als Instrument zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe? Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ), 1, 2, S. 78-90.
- Merkens, H. (2011): Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft. – Opladen.
- Messmer, H. (2003): Kostensteuerung oder fachliche Indikation. Heimerziehung im Spannungsfeld divergierender Rationalitäten. Widersprüche, 23, 90, S. 25-41.
- Messmer, H. (2007): Jugendhilfe zwischen Qualität und Kosteneffizienz. – Wiesbaden.
- Meyer, J. W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology, 83, 2, S. 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Münder, J./Tammen, B. (2003): Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII. Eine Untersuchung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. In: Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.): Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII. Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge. – Berlin, S. 11-81.
- Oliver, C. (1991): Strategic responses to institutional processes. Academy of Management Review, 16, 1, S. 145-179. <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>
- Olk, T./Speck, K. (2008): Qualität und Qualitätsentwicklung in der Sozialpädagogik. In: Klieme, E./Tippelt, R. (Hrsg.): Qualitätssicherung im Bildungswesen. – Weinheim/Basel, S. 76-95.
- Sahlin-Andersson, K. (1996): Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields. In: Czarniawska, B./Sevón, G. (Hrsg.): Translating Organizational Change. – Berlin/New York, S. 69-92.
- Schaarschuch, A./Schnurr, S. (2004): Konflikte und Qualität. Konturen eines relationalen Qualitätsbegriffs. In: Beckmann, C./Otto, H.-U./Richter, M./Schrödter, M. (Hrsg.): Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle. – Leverkusen, S. 309-324.
- Schmidt, S. (2018): Qualitätsmanagement in der Heimerziehung. Eine neo-institutionalistische Analyse organisationaler Übersetzungsprozesse der Qualitätsmanagementnorm DIN EN ISO 9001 von leistungserbringenden Einrichtungen im Bereich der stationären Erziehungshilfe – Weinheim.
- Scott, W. R. (2014): Institutions and Organizations. Ideas, interests, and identities. – Los Angeles.
- Sevón, G. (1996): Organizational Imitation in Identity Transformation. In: Czarniawska, B./Sevón, G. (Hrsg.): Translating Organizational Change. – Berlin/New York, S. 49-67.
- Strauss, A. L. (1998): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung. – München.
- Strauss, A. L./Corbin, J. M. (1996): Grounded Theory. Grundlagen Qualitativer Sozialforschung. – Weinheim.
- Walgenbach, P. (2002): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie – State of the Art und Entwicklungslinien. In: Schreyögg, G./Conrad, P. (Hrsg.): Theorien des Managements. – Wiesbaden, S. 155-202.