

MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Qualitätsmanagement als Steuerungsinstrument in einer öffentlichen Organisation. Eine qualitative Fallstudie

verfasst von | submitted by

Alina Feichtinger BA

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2026

Studienkennzahl lt. Studienblatt |
Degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree
programme as it appears on the student
record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von | Supervisor:

ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Michaela Schaffhauser-
Linzatti

Abstract

Diese Masterarbeit untersucht, wie ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) nach ISO 9001 in einer kleinen, neu gegründeten öffentlichen Organisation des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs eingeführt und im Arbeitsalltag umgesetzt wird. Grundlage bildet eine qualitative Einzelfallstudie, in der ein forschungsbegleitendes Logbuch, acht leitfadengestützte Interviews sowie interne Dokumente im Rahmen einer methodischen Triangulation ausgewertet werden. Ergänzt wird die Untersuchung durch den prozessnahen Zugang der Verfasserin als Mitarbeiterin der Organisation. Die Ergebnisse zeigen, dass die formalen Elemente des Qualitätsmanagementsystems vollständig entwickelt wurden, ihre Umsetzung im Arbeitsalltag jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Während einzelne Prozesse bereits wirksam angewendet werden, befinden sich andere aufgrund fehlender, überwiegend extern bereitgestellter Daten noch im Aufbau. Die Untersuchung verdeutlicht, dass die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems in einer neu gegründeten öffentlichen Organisation als schrittweiser Entwicklungsprozess zu verstehen ist, bei dem formale Strukturen und praktische Anwendung erst nach und nach miteinander verknüpft werden.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	iv
Tabellenverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis	v
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Motivation und Forschungsfrage	3
1.3 Aufbau der Arbeit	5
2 Theoretischer Rahmen	6
2.1 Qualitätsmanagement als Steuerungsinstrument	6
2.2 Verwaltungsmodernisierung: Von New Public Management zu Governance	9
2.2.1 New Public Management und seine Grenzen	9
2.2.2 Von der Leistungserbringung zur Gewährleistung: Steuerung ausgelagerter Leistungen	12
2.3 Organisationstheoretische Perspektive	14
2.3.1 Neo-Institutionalismus: Formalstruktur und Legitimität	14
2.3.2 Entkopplung: die Lücke zwischen formaler Vorgabe und gelebter Praxis	15
2.3.3 Recoupling und hybride Praxis	17
2.3.4 Übersetzung und institutionelle Bearbeitung von Reformen	18
2.3.5 Sensemaking	19
2.3.6 Analytischer Ertrag für die Untersuchung	20
3 Methodik	22
3.1 Forschungsdesign: Qualitative Fallstudie	22
3.2 Datenerhebung: Logbuch, Interviews und Dokumentenanalyse	24
3.3 Datenauswertung: Qualitative Inhaltsanalyse	28
3.4 Forschungsethik und Reflexion der Insiderrolle	31
3.5 Gütekriterien: Sicherung der Forschungsqualität	33
4 Empirische Analyse	34
4.1 Fallbeschreibung	34
4.1.1 Überblick und Fallorganisation	34
4.1.2 Ausgangssituation vor Einführung des QMS	36
4.1.3 Zielsetzungen und Entscheidungsgrundlagen (ISO 9001)	37
4.2 Einführungsprozess des QMS	38
4.2.1 Initiierung: Anlass, Akteur:innen und Entscheidungslogik	38
4.2.2 Prozessstruktur	39
4.2.3 Abstimmung und Einbindung innerhalb der Organisation	42

4.2.4 Erste Implementierungsschritte und operative Umsetzung	43
4.3 Ergebnisse: Einführung und Anwendung aus Organisationsperspektive	44
4.3.1 Kategoriensystem und Kodierübersicht.....	44
4.3.2 Ziele und Erwartungen an das QMS.....	46
4.3.3 Entwicklung und Dokumentation von Prozessen.....	50
4.3.4 Anwendung des QMS im Arbeitsalltag.....	52
4.3.5 Herausforderungen und Spannungsfelder der Einführung	58
4.3.6 Zwischenfazit: Charakter der QMS-Einführung	62
4.4 Diskussion.....	64
4.4.1 Einordnung der Ergebnisse in den theoretischen Kontext.....	64
4.4.2 Bedeutung von QM als Steuerungsinstrument	66
4.4.3 Spannungsfeld zwischen Formalisierung und organisationaler Praxis	67
4.4.4 Einordnung in den empirischen Forschungsstand	68
4.4.5 Reflexion der methodischen Vorgehensweise.....	70
4.5 Beantwortung der Forschungsfragen.....	71
4.5.1 Befunde entlang der vier Unterfragen	71
4.5.2 Beantwortung der übergeordneten Forschungsfrage	73
5 Fazit und Ausblick.....	74
5.1 Zusammenfassung	74
5.2 Grenzen der Untersuchung	74
5.3 Ausblick.....	75
Literaturverzeichnis	77
Anhang.....	87
Anhang A: Interviewleitfaden Variante A – Geschäftsführung	87
Anhang B: Interviewleitfaden Variante B – Mitarbeitende.....	88
Anhang C: Vollständig kodierte Interview B1.....	91

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zusammenhang von New Public Management und Qualitätsmanagement (eigene Darstellung)	10
Abbildung 2: Dreistufiger analytischer Rahmen der Arbeit (eigene Darstellung).....	20
Abbildung 3: Datentriangulation der Fallstudie – drei Quellen und ihre je eigene Erkenntnisdimension (eigene Darstellung)	25
Abbildung 4: Datengetriebene Entkopplung und Recoupling im QMS der Fallorganisation (eigene Darstellung)	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Prozesslandschaft des QMS der Fallorganisation nach dem Organisationshandbuch - vier Prozessebenen mit ausgewählten Prozessen (eigene Darstellung).....	40
Tabelle 2: Kategoriensystem und Kodierübersicht – Hauptkategorien (deduktiv), Unterkategorien (induktiv) und ihre Belegung je Interview mit Segmentsummen (eigene Darstellung).....	45
Tabelle 3: Soll-Ist-Vergleich der QMS-Prozesse – dokumentierter Soll-Zustand und tatsächliche Praxis laut Logbuch mit Ausprägung (eigene Darstellung)	53

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
B1–B8	Befragte Person 1–8 (anonymisierte Interviewkürzel)
CAF	Common Assessment Framework
EFQM	European Foundation for Quality Management
EN	Europäische Norm
HK	Hauptkategorie (HK1–HK4)
ISO	International Organization for Standardization
K	Unterkategorie/Code der Inhaltsanalyse (K1–K19)
KPI	Key Performance Indicator (Leistungskennzahl)
NPM	New Public Management
ÖNORM	Österreichische Norm (nationale Fassung, Austrian Standards)
PDCA	Plan–Do–Check–Act (Planen–Umsetzen–Überprüfen–Verbessern)
QM	Qualitätsmanagement
QMS	Qualitätsmanagementsystem
QT	Querthema (Kategoriensystem der Inhaltsanalyse)
SOP	Standard Operating Procedure (standardisierte Arbeitsanweisung)
TQM	Total Quality Management
UF	Unterfrage (UF1–UF4)

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Qualitätsmanagement (QM) ist seit den 1990er-Jahren fester Bestandteil von Reform- und Modernisierungsprozessen im öffentlichen Sektor. Entwickelt wurde es zunächst in der Privatwirtschaft, als Instrument, um Abläufe zu standardisieren, zu steuern und fortlaufend zu verbessern. Mit dem New Public Management und dessen Ausrichtung auf Leistung, Transparenz und Rechenschaft wurde es zunehmend in öffentliche Organisationen übertragen (Hood, 1991, S. 3–5; Schedler & Proeller, 2010, S. 28-29; vgl. Pollitt & Bouckaert, 2017; Hoque, 2021, S. 4-5; Baschung, 2023, S. 366–367). Ganz bruchlos verlief diese Übertragung allerdings nicht. Öffentliche Organisationen folgen eigenen Wertlogiken – Gleichbehandlung, Rechtsbindung und Gemeinwohlorientierung –, weshalb QM-Konzepte aus dem Privatsektor an die Bedingungen öffentlicher Leistungserbringung angepasst werden müssen (Elg et al., 2017, S. 380; Baschung, 2023, S. 366–368). QM ist im öffentlichen Bereich deshalb nicht nur ein technisches Instrument, sondern Ausdruck einer breiteren Steuerungslogik, in der Prozesse formalisiert, Zuständigkeiten geklärt und Ergebnisse überprüfbar gemacht werden (Yu et al., 2012, S. 420–423; vgl. Zollondz, 2011; Etscheid, 2010, S. 35–40). Ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) bündelt diese Elemente zu einem Gesamtzusammenhang aus Zielen, Prozessen, Verantwortlichkeiten, Wirksamkeitsmessung und fortlaufender Verbesserung (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Abschnitte 4–10; López-Lemus, 2023, S. 1145-1147).

Im öffentlichen Verkehr hat diese Entwicklung zusätzliches Gewicht. Öffentlicher Verkehr ist nicht nur eine betriebliche Dienstleistung, sondern Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das einschlägige Landesgesetz (2024) rahmt ihn entsprechend als qualitativ zu sichernde und politisch weiterzuentwickelnde öffentliche Leistung (§ 1 Abs. 1). Qualität wird in diesem Feld seit Längerem über Standards, Verkehrsverträge, Kundenanforderungen, Messgrößen und systematische Verbesserungsmaßnahmen strukturiert (Groissmaier, 2010, S. 17–25); auf europäischer Ebene definiert die EN 13816:2002 zudem einen Rahmen für Definition, Zielfestlegung und Messung von Dienstleistungsqualität im öffentlichen Personenverkehr. Mit der Mobilitätswende gewinnt diese Perspektive weiter an Gewicht. Soll der öffentliche Verkehr eine attraktive Alternative sein, genügt es nicht, das

Angebot auszuweiten; ebenso wichtig ist, dass die dahinterliegenden Planungs-, Steuerungs- und Qualitätssicherungsstrukturen belastbar sind. Der Fokus verschiebt sich entsprechend zu Koordination, öffentlicher Wertschöpfung und Wirkungsorientierung (Sedlačko, 2020, S. 161–163; Hoque, 2021, S. 3-6; AlShehail et al., 2022, S. 382–385).

Trotz dieser breiten Verankerung bleiben allerdings mehrere Forschungslücken bestehen. Erstens liegt der Schwerpunkt der Forschung auf größeren, etablierten Kernverwaltungen mit hoher „publicness“ (Baschung, 2023, S. 372–373). Kleine öffentliche Organisationen mit eigenständiger Rechtsform, spezialisiertem Aufgabenbereich und hoher Außenverflechtung geraten dagegen seltener in den Blick, obwohl gerade sie an der Schnittstelle von Politik, Verwaltung, Markt und Leistungserbringung besonderen Koordinations- und Rechenschaftsanforderungen unterliegen (Etscheid, 2010, S. 35–37; Auer, 2010, S. 84–87). Zweitens ist die Lage neu gegründeter Organisationen bislang kaum systematisch untersucht. Hier bestehen noch keine eingespielten Prozesse, die lediglich formalisiert werden müssten; vielmehr entstehen Rollen, Zuständigkeiten, Kommunikationswege und Wissensbestände parallel zum QMS und müssen zugleich verschriftlicht werden. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit von Spannungen zwischen formalen Vorgaben, praktischer Umsetzbarkeit und tatsächlicher Nutzung im Alltag.

Drittens erscheint QM in der Literatur überwiegend als freiwillige strategische Entscheidung einer Organisation zur Professionalisierung, Verbesserung oder Außendarstellung (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Einleitung 0.1; Yu et al., 2012, S. 420–423). Im vorliegenden Fall weist das einschlägige Landesgesetz (2024) der Fallorganisation Qualitätskontrolle dagegen ausdrücklich als Aufgabe zu und koppelt sie an strategische Zielvorgaben, Aktionspläne und rollierende Rahmenzielvereinbarungen (§ 3 Abs. 2 Z 2; § 2 Abs. 1; § 3 Abs. 4). Organisationstheoretisch entspricht dies einer durch rechtlichen Zwang induzierten Struktangleichung (DiMaggio & Powell, 1983, S. 150). Solche gesetzlich verpflichtenden QMS gelten als besonders konfliktträchtig, weil sie top-down eingeführt werden, während der Bezug zur konkreten Arbeitsrealität erst hergestellt werden muss (Eriksson et al., 2025, S. 2–4). Viertens erklärt die Forschung die Lücke zwischen dokumentierter und gelebter Struktur bislang vor allem über die symbolische Übernahme formaler Strukturen zur Legitimationssicherung (Meyer & Rowan, 1977, S. 340; Boiral, 2003, S. 723 und 731-732) oder über die Frage, ob übernommene Strukturen die intendierten Wirkungen tatsächlich entfalten (Bromley & Powell, 2012, S. 483–496; Heras-Saizarbitoria &

Boiral, 2013, S. 53 und S. 56). Kaum beachtet wird dabei, dass ein QMS auf Daten angewiesen ist: Ob ein dokumentierter Prozess funktioniert oder nur auf dem Papier steht, hängt davon ab, ob die erforderlichen Daten überhaupt vorliegen. Wird die eigentliche Leistung von externen Partnern erbracht, liegt ein Großteil dieser Daten außerhalb der eigenen Organisation – eine Ressourcenabhängigkeit (vgl. Pfeffer & Salancik, 1978), deren Folgen für die Einführung eines QMS bisher kaum untersucht sind.

Genau an diesen Leerstellen setzt die vorliegende Arbeit an. Sie untersucht die Einführung eines QMS in einer kleinen, erst kurze Zeit bestehenden öffentlichen Organisation, die Qualitätssicherung aufgrund gesetzlicher Vorgaben als Teil ihres Kernauftrags aufbauen und organisatorisch verankern muss. Damit leistet sie einen empirischen Beitrag zu einem bisher wenig untersuchten Feld und verbindet QM-Forschung, Verwaltungsmodernisierung, organisationstheoretische Perspektiven auf Formalisierung und Verankerung sowie Fragen öffentlicher Steuerung im Bereich Mobilität.

1.2 Motivation und Forschungsfrage

Vor diesem Hintergrund rückt der konkrete Fall dieser Arbeit in den Fokus. Untersucht wird die Einführung eines QMS nach ISO 9001 in einer kleinen, öffentlichen Organisation im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Fallorganisation wurde erst kurze Zeit vor dem Untersuchungszeitraum gegründet und befindet sich organisatorisch noch im Aufbau. Gleichzeitig verfügt sie über einen gesetzlich verankerten Steuerungsauftrag. Das einschlägige Landesgesetz (2024) überträgt ihr die Planung und Bestellung von Verkehrsdiensten, die Kontrolle der Erfüllung von Qualitätskriterien, die Mitwirkung an der Nah- und Regionalverkehrsplanung, Kosten- und Erlösschätzungen sowie die Orientierung ihrer Tätigkeiten an strategischen Zielvorgaben und rollierenden Rahmenzielvereinbarungen. Anders als in vielen Studien wird QM hier also nicht primär als freiwillig gewähltes Managementinstrument eingeführt, sondern innerhalb eines rechtlich geregelten öffentlichen Aufgabenbereichs implementiert.

Diese Ausgangslage macht den Fall besonders interessant. Die Organisation steht vor der Herausforderung, ein formales Steuerungs- und Nachweissystem in einem Kontext aufzubauen, in dem Prozesse, Rollen und Routinen selbst noch nicht vollständig stabilisiert sind.

Gleichzeitig stellt das gesetzliche Umfeld klare Anforderungen an Qualitätskontrolle, Strategieumsetzung und Weiterentwicklung. Politische Zielvorgaben, die Pflicht zur Konkretisierung dieser Ziele in Aktionsplänen und Rahmenzielvereinbarungen sowie die Übertragung qualitätsbezogener Kernaufgaben zeigen, dass der Aufbau der Organisation von Beginn an durch klare Vorgaben gesteuert wird. Das interne Organisationshandbuch verdeutlicht zusätzlich, dass QM, Verkehrsplanung, Controlling, Tarifmanagement, Beschwerdemanagement, operative Qualitätssicherung und datenbasierte Steuerung bereits als eng miteinander verbundene Management-, Kern-, Unterstützungs- und Querschnittsprozesse konzipiert werden. Solche Konstellationen sind aus Sicht der Verwaltungsmodernisierung besonders anspruchsvoll, weil neue oder veränderte Aufgaben regelmäßig Anpassungen der Organisation, den Aufbau neuer Kompetenzen, klare Ziele und gemeinsames Lernen erfordern (Etscheid, 2010, S. 35–39).

Das Ziel der vorliegenden Masterarbeit ist es vor diesem Hintergrund, den Aufbau und die Einführung eines QMS nach ISO 9001 in einer kleinen, öffentlichen Organisation systematisch zu untersuchen und nachzuzeichnen. Im Mittelpunkt steht nicht die Frage, ob das System in jeder Hinsicht normkonform umgesetzt ist, sondern wie der Einführungsprozess verläuft: Welche Entscheidungen werden getroffen, wie werden Prozesse entwickelt und beschrieben, wie wird mit Anforderungen umgegangen und welche Spannungen entstehen zwischen formalen Vorgaben und Organisationsalltag. Damit folgt die Arbeit einem Verständnis von QM, das nicht nur Regelkonformität, sondern auch Aufbauarbeit, Deutungsprozesse und alltagspraktische Nutzung in den Blick nimmt (Pimentel & Major, 2016, S. 998–1000; Eriksson et al., 2025, S. 3–5). Anschlussfähig ist dabei die Unterscheidung zwischen einer technischen und einer verhaltensbezogenen Seite des Qualitätsmanagements: Während die technische Seite Systeme, Verfahren und Messung umfasst, betrifft die verhaltensbezogene Seite Führungsengagement, Beziehungen und Personal (Han & Oh, 2020, S. 24–26).

Ein zusätzlicher Zugang ergibt sich aus der Position der Verfasserin, die als Mitarbeiterin der Organisation am Aufbau des QMS mitwirkt. Diese Insiderrolle ermöglicht einen seltenen, prozessnahen Blick auf eine QMS-Einführung in Echtzeit – auf Entscheidungen, Abstimmungen und Zwischenschritte, die externen Forschenden häufig verborgen bleiben. Die damit verbundene Nähe wird in Kapitel 3 methodisch reflektiert und durch mehrere

Vorkehrungen abgesichert, sodass sie als Erkenntnischance und nicht als Verzerrung wirksam wird. Aus dieser Ausgangslage ergibt sich die zentrale Forschungsfrage der Arbeit:

Wie wird ein Qualitätsmanagementsystem in einer kleinen, öffentlichen Organisation eingeführt und im Arbeitsalltag umgesetzt?

Diese Hauptfrage wird durch vier Unterfragen konkretisiert:

- Welche Ziele und Erwartungen sind mit der Einführung des QMS verbunden?
- Wie werden Arbeitsprozesse im Rahmen des Systems beschrieben und dokumentiert?
- Wie wird das QMS im Arbeitsalltag angewendet?
- Welche Herausforderungen treten während des Einführungsprozesses auf?

Die erste Unterfrage richtet den Blick auf die inhaltliche Ebene: Welche Erwartungen werden mit dem QMS verbunden, und inwiefern stimmen diese innerhalb und außerhalb der Organisation überein? Die zweite Unterfrage behandelt die konkrete Formalisierungsarbeit, also die Identifikation, Strukturierung und Dokumentation von Prozessen. Die dritte Unterfrage betrifft die gelebte Praxis des Systems: Wie wird das QMS im Arbeitsalltag verwendet, und welche Bestandteile spielen möglicherweise nur eine symbolische oder untergeordnete Rolle? Die vierte Unterfrage fragt schließlich danach, welche Spannungen, Widersprüche und Schwierigkeiten bei der Einführung auftreten. Zusammen ermöglichen diese Fragen eine Analyse, die das QMS nicht nur nach seinen Vorgaben bewertet, sondern es auch als Teil des Organisationsalltags betrachtet.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Im Anschluss an diese Einleitung entwickelt Kapitel 2 den theoretischen Rahmen. Dort wird QM zunächst als Steuerungsinstrument im öffentlichen Bereich eingeordnet, anschließend in den Kontext der Verwaltungsmodernisierung gestellt und schließlich aus einer organisationstheoretischen Perspektive betrachtet, die Institutionalisierung, Entkopplung, Übersetzung und Sensemaking in den Vordergrund rückt – jene Konzepte, mit denen sich das Verhältnis von dokumentierter und gelebter Struktur analytisch fassen lässt. Kapitel 3 beschreibt das methodische Vorgehen: das qualitative Fallstudiendesign, die Erhebung mittels forschungsbegleitenden Logbuchs, leitfadengestützten Interviews und internen Dokumenten, das Auswertungsverfahren der qualitativen

Inhaltsanalyse, die forschungsethischen Überlegungen und die Reflexion der Insiderrolle sowie die Gütekriterien der Untersuchung. Kapitel 4 bildet den empirischen Kern der Arbeit; es umfasst zunächst die Fallbeschreibung, dann die chronologische Darstellung des Einführungsprozesses und die Ergebnisdarstellung, die entlang der vier Unterfragen strukturiert ist. Daran schließen die Diskussion der Befunde vor dem Hintergrund des theoretischen Rahmens sowie die Beantwortung der Forschungsfragen an. Das abschließende Kapitel 5 fasst die zentralen Ergebnisse zusammen, benennt die Grenzen der Untersuchung und formuliert einen Ausblick auf offene Fragen, insbesondere auf die weitere Entwicklung des QMS nach Abschluss der Einführungsphase.

2 Theoretischer Rahmen

2.1 Qualitätsmanagement als Steuerungsinstrument

Als begrifflicher Ausgangspunkt dient im Folgenden die Systematisierung von Garvin. Er unterscheidet mehrere grundlegende Sichtweisen – von Qualität als schwer definierbarer Exzellenz über die Summe messbarer Eigenschaften und die Eignung für den jeweiligen Zweck bis zur Konformität mit Spezifikationen und zum Verhältnis von Leistung und Kosten (Garvin, 1984, S. 25–29) – und ergänzt sie um acht Qualitätsdimensionen wie Leistung, Zuverlässigkeit und wahrgenommene Qualität (Garvin, 1987, S. 101–104). Für öffentliche Dienstleistungen sind vor allem die anwender- und wertbezogenen Sichtweisen bedeutsam, weil Qualität dort weniger über interne Spezifikationen als über den Nutzen für die Adressat:innen entsteht (Löffler & Birk, 2010, S. 91–96). Diese Mehrdeutigkeit erklärt zugleich, warum QM in Organisationen unterschiedlich gedeutet werden kann – ein Punkt, der in Abschnitt 2.3 wieder aufgegriffen wird.

Im öffentlichen Sektor wird QM über unterschiedlich verbindliche Modelle institutionalisiert. Am bekanntesten ist die ISO 9001: ein prozessorientiertes, branchenunabhängiges und zertifizierbares Managementsystem, das die Abläufe einer Organisation systematisch ordnet und Anforderungen an Kontext, Führung, Planung, Unterstützung, Betrieb, Bewertung und Verbesserung stellt (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Abschnitte 4–10). Daneben stehen Modelle mit anderer Ausrichtung: Das Common Assessment Framework (CAF) arbeitet nicht über externe Zertifizierung, sondern als Selbstbewertung des öffentlichen Sektors; das EFQM-Modell betrachtet die gesamte Organisation statt einzelner Prozesse und dient der ganzheitlichen Standortbestimmung; und das Total Quality Management

(TQM) ist kein konkretes Modell, sondern das Leitbild dahinter, dass Qualität alle Bereiche einbezieht und dauerhaft in der Organisationskultur verankert sein sollte. Allen liegt dieselbe Logik fortlaufender Verbesserung zugrunde, meist als PDCA-Zyklus (Plan–Do–Check–Act) beschrieben, der auf Shewhart zurückgeht und durch Deming verbreitet wurde – weshalb er auch als Deming-Kreis bezeichnet wird; die ISO 9001 baut ausdrücklich auf diesem Zyklus und auf risikobasiertem Denken auf (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Einleitung 0.3.2 und 0.3.3). QM ist damit nicht als einmaliger Zustand, sondern als fortlaufender Steuerungs- und Lernkreislauf konzipiert. Baschungs Überblick zeigt, dass diese Modelle in der öffentlichen Verwaltung zwar breit eingesetzt, aber unterschiedlich tief verankert werden (Baschung, 2023, S. 366–367); die vorliegende Arbeit bezieht sich auf ein QMS nach ISO 9001.

Im öffentlichen Bereich lässt sich QM damit nicht auf ein System aus Standards, Formularen und dokumentierten Abläufen reduzieren. Es dient dazu, Prozesse zu strukturieren, Verantwortlichkeiten festzulegen, Leistungen nachvollziehbar zu machen und Verbesserungen systematisch zu organisieren (López-Lemus, 2023, S. 1145-1147) und verbindet so interne Steuerungsfähigkeit mit externer Rechenschaft (Yu et al., 2012, S. 420–423). Öffentliche Einrichtungen unterscheiden sich von privaten Unternehmen dabei weniger darin, ob sie Rechenschaft ablegen, als darin, worüber und gegenüber wem: Ihre Aufgaben werden ihnen oft gesetzlich zugewiesen, ihre Ziele politisch vorgegeben und ihre Finanzierung öffentlich getragen – im vorliegenden Fall durch den gesetzlichen Qualitätsauftrag und politisch gesetzte Rahmenzielvereinbarungen. Entsprechend müssen QM-Konzepte, die aus dem Privatsektor stammen, an öffentliche Kernwerte wie Gleichbehandlung, Rechtsbindung und Gemeinwohlorientierung rückgebunden werden (Elg et al., 2017, S. 380 und S. 383-387). Wie stark eine Organisation in dieser Weise geprägt ist, bezeichnet die Literatur als „publicness“ (Baschung, 2023, S. 372–373). Gerade dort wird Qualität nicht nur als fachlicher Anspruch, sondern als Gegenstand organisationaler Steuerung behandelt (Pimentel & Major, 2016, S. 997–999).

Ob QM seine erhofften Wirkungen entfaltet – höhere Prozessklarheit, bessere Entscheidungsgrundlagen, stärkere Nutzerorientierung, bis hin zu positiven Zusammenhängen mit finanzieller Performance, Innovation und Nachhaltigkeit –, hängt allerdings davon ab, wie es umgesetzt wird (Yu et al., 2012, S. 420–423; Han & Oh, 2020, S. 21–27; AlShehail et

al., 2022, S. 382–388). Seine Wirksamkeit ist an soziale und organisationale Voraussetzungen gebunden. Baschung bündelt die in der Literatur wiederkehrenden Bedingungen zu fünf Kategorien: Engagement und Ressourcen, Struktur und Kultur, Haltung und Kompetenzen, Zeit sowie Messung und Kommunikation (Baschung, 2023, S. 373 und S. 377–379; ergänzend Pimentel & Major, 2016, S. 998–1000). QM ist deshalb weder rein technisch noch rein kulturell zu verstehen, sondern eine Verbindung formaler und sozialer Steuerungselemente. Han und Oh zeigen, dass die technische Seite des Systems ihre Wirkung überhaupt erst über die verhaltensbezogene entfaltet: In ihrer Untersuchung öffentlicher Unternehmen vermittelt die verhaltensbezogene Seite den Zusammenhang zwischen technischem Qualitätsmanagement und Ergebnis vollständig (Han & Oh, 2020, S. 37–39). Managementsysteme wirken also nicht automatisch.

Diese Abhängigkeit von der Umsetzung zeigt sich auch in benachbarten Handlungsfeldern. Für das Bildungswesen betont Riecke-Baulecke, dass QM systematisches Planen und Auswerten unterstützt, aber von den eigentlichen Aufgaben ablenken kann, wenn die Verfahren zum Selbstzweck werden (Riecke-Baulecke, 2010, S. 171–173); für das Gesundheitswesen zeigt Zieres, dass ein QMS Transparenz und stabile Prozesse fördert, allerdings nur, wenn es als Führungsinstrument verstanden und nicht auf eine technische Norm reduziert wird (Zieres, 2010, S. 149–153). Diese Doppelseitigkeit ist auch für die vorliegende Arbeit zentral: Ein QMS kann Ordnung, Vergleichbarkeit und Verbesserungen schaffen, zugleich aber zusätzlichen Aufwand erzeugen und eine Lücke zwischen formalen Vorgaben und tatsächlicher Praxis entstehen lassen.

Für die vorliegende Arbeit ist zusätzlich bedeutsam, dass Qualität in der Fallorganisation bereits formal in einen übergeordneten Steuerungsrahmen eingebettet ist. Das einschlägige Landesgesetz (2024) formuliert nicht nur die Sicherung und Verbesserung der öffentlichen Personenverkehrsmobilität, sondern ausdrücklich auch deren Evaluierung und qualitative Weiterentwicklung (§ 1 Abs. 1) und weist die Kontrolle der Qualitätskriterien der Organisation als Aufgabe zu (§ 3 Abs. 2 Z 2); strategische Zielbildung (§ 2 Abs. 1) und eine rollierende, dreijährige Rahmenzielvereinbarung (§ 3 Abs. 4) überführen diese Ziele in konkrete Maßnahmen. Das Organisationshandbuch konkretisiert dies weiter, indem es das QMS auf Planung, Finanzierung, Steuerung und Optimierung des öffentlichen Busverkehrs bezieht und mit Leistungsüberwachung, Beschwerdemanagement, operativer Qualitätssicherung und Controlling verbindet. Für die Arbeit ist daher ein Verständnis sinnvoll,

das QM nicht nur als Nachweis- oder Zertifizierungssystem sieht, sondern als Teil der gesamten Organisation und Steuerung (Groissmaier, 2010, S. 17–25, 89–112).

2.2 Verwaltungsmodernisierung: Von New Public Management zu Governance

2.2.1 New Public Management und seine Grenzen

Die stärkere Verbreitung von QM im öffentlichen Bereich ist eng mit den Reformdebatten der Verwaltungsmodernisierung verbunden. Besonders prägend war das New Public Management (NPM) – ein Reformleitbild, das öffentliche Organisationen seit den 1980er- und 1990er-Jahren stärker an betriebswirtschaftlichen Managementprinzipien ausrichtet: an Ergebnis- und Wettbewerbsorientierung, an Leistungskennzahlen, Transparenz und Rechenschaft sowie an Kundenorientierung (Schedler & Proeller, 2010, S. 5, 22-23 und S. 29-30; Hoque, 2021, S. 4-5). Diese Prinzipien bleiben zunächst allgemein: Sie verlangen, dass Leistung und Qualität sichtbar, messbar und überprüfbar gemacht werden, legen aber nicht fest, mit welchem Instrument dies geschehen soll. Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung verlangt dabei, Leistungen und eingesetzte Ressourcen auf gesetzlich oder politisch festgelegte Ziele zu beziehen. Kennzahlen ermöglichen eine solche Steuerung allerdings nicht allein durch ihre Erhebung, sondern gewinnen ihre Aussagekraft insbesondere durch geeignete Ziel-, Zeit- oder Vergleichswerte (Bolay, 2010, S. 105–127).

An dieser Stelle lässt sich das Verhältnis von NPM und QM genauer bestimmen. Beide liegen nicht auf derselben Ebene, sondern das eine dient dem anderen: NPM ist der große reformpolitische Rahmen, der vorgibt, in welche Richtung sich die Verwaltung entwickeln soll – mehr Leistungs- und Wirkungsorientierung, Steuerung über Ziele und Kennzahlen, Transparenz, Rechenschaft und Kunden- bzw. Bürgerorientierung. Aus diesen Ansprüchen entsteht ein Bedarf an konkreten Steuerungsinstrumenten, und QM ist eines davon: das Werkzeug, mit dem der Rahmen in einer einzelnen Organisation tatsächlich umgesetzt wird. Ein QMS, gerade nach ISO 9001, macht die abstrakten Grundgedanken des NPM konkret und überprüfbar: Es hält Abläufe schriftlich fest, klärt, wer wofür zuständig ist, legt fest, woran gute Qualität erkennbar ist und wie sie gemessen wird. Über den PDCA-Zyklus (vgl. Abschnitt 2.1) sorgt es zudem dafür, dass die Ergebnisse regelmäßig kontrolliert werden und in die weitere Arbeit zurückfließen (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Abschnitte 5.3, 7.5, 9.1 und 10; Yu et al., 2012, S. 420–423; Han & Oh, 2020, S. 21–23).

So übersetzt QM die Steuerungs-, Mess- und Rechenschaftsansprüche des NPM in überprüfbare Verfahren. Wirksam wird es allerdings erst im Organisationsalltag – dort, wo die Vorgaben dokumentiert, angewendet und angeeignet werden und wo sich Vorgabe und gelebte Praxis auch voneinander lösen können (vgl. Abschnitt 2.3). Abbildung 1 fasst diesen Zusammenhang zusammen; neuere Ansätze wie Post-NPM und Public Value verschieben den Schwerpunkt dabei zusätzlich von der reinen Kontrolle hin zu Lernen und Weiterentwicklung, worauf weiter unten näher eingegangen wird.

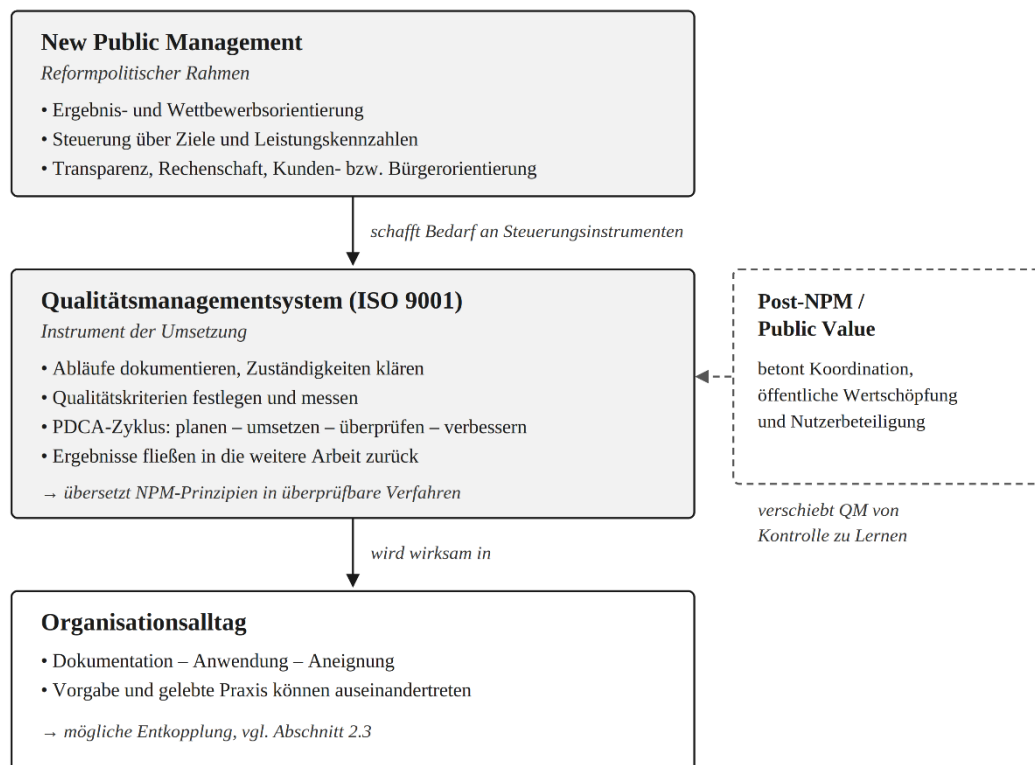


Abbildung 1: Zusammenhang von New Public Management und Qualitätsmanagement (eigene Darstellung)

Verwaltungsmodernisierung meint dabei nicht bloß die Einführung einzelner Instrumente, sondern einen zielgerichteten und gelenkten Veränderungsprozess. Etscheid fasst sie ausdrücklich als Strukturveränderungsarbeit, die Zukunftsfähigkeit, Lernfähigkeit, Zielklarheit und nachhaltige Veränderung anstrebt (Etscheid, 2010, S. 35–40). Solche Reformen stehen unter dem Druck neuer oder veränderter Aufgaben, knapper Ressourcen und gestiegener Leistungsanforderungen. QM erscheint vor diesem Hintergrund als eines der Instrumente, mit denen öffentliche Organisationen ihre Arbeit neu ordnen und ihre Ziele besser steuern können.

So gut das NPM erklärt, warum Instrumente wie QM, Benchmarking – also der systematische Vergleich der eigenen Leistung und Abläufe mit denen anderer Organisationen, um daraus zu lernen – oder eine stärkere Output-Orientierung an Bedeutung gewonnen haben, so wenig erklärt es, wie solche Instrumente in konkreten Organisationen aufgenommen, angepasst und im Alltag bearbeitet werden. Hinzu kommt, dass das NPM selbst neue Probleme hervorgebracht hat: Fragmentierung, Koordinationsdefizite und eine Zersplitterung von Verantwortlichkeiten. Ursache dafür sind vor allem zwei für das NPM typische Entwicklungen – die Agentifizierung, also das Auslagern von Aufgaben aus der Kernverwaltung in rechtlich eigenständigere Einheiten und Agenturen, und das Outsourcing, die Übertragung von Aufgaben an externe, häufig private Dienstleister (Howard, 2015, S. 237–240; Funck & Karlsson, 2024, S. 2681-2682). Für die Übernahme von QM ist dieser Reformweg zugleich Voraussetzung: Einzelne NPM-Instrumente wie Leistungsmessung, Benchmarking und Bürgerorientierung haben öffentliche Organisationen an eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen gewöhnt und damit den Boden für die Einführung umfassender Qualitätsmanagementsysteme bereitet (Baschung, 2023, S. 366 und S. 368).

Zugleich verschiebt sich das Verhältnis in neueren Reformdebatten, die genau auf die Begrenzungen des NPM reagieren. Post-NPM, New Public Governance und Public Value Management stellen stärker auf Zusammenarbeit, Ganzheitlichkeit, öffentliche Wertschöpfung und Legitimation ab (Howard, 2015, S. 238–240; Sedlačko, 2020, S. 161–163; Funck & Karlsson, 2024, S. 2681-2685). In diesem Zuge wird auch die traditionelle Kundenorientierung kritisch betrachtet. Löffler und Birk weisen darauf hin, dass klassische Qualitätssicherungssysteme in der öffentlichen Verwaltung häufig stark auf Standards, Zertifikate und interne Kommunikation fokussiert waren, während die tatsächliche Qualitätsverbesserung aus Sicht der Bürger:innen oft unklar blieb; Qualität müsse deshalb stärker als kooperativer Prozess verstanden werden, in dem die Adressat:innen nicht nur passive Befragungsobjekte, sondern mögliche Mitgestalter:innen von Qualitätsverbesserungen sind (Löffler & Birk, 2010, S. 91–96).

Auch CAF- und benchlearning-orientierte Ansätze zeigen, dass QM im öffentlichen Sektor zunehmend mit Selbstbewertung, Wirkungszielen, Mitarbeiterbeteiligung und Vergleichslernen verknüpft wird. Das Common Assessment Framework (CAF) ist ein europäisches, an der EFQM angelehntes Selbstbewertungsinstrument speziell für den öffentlichen Sektor; Benchlearning bezeichnet das systematische Lernen aus dem Vergleich mit anderen

Organisationen, also die Verbindung von Leistungsvergleich (Benchmarking) und gemeinsamem Lernen aus guten Praktiken. Auer beschreibt für kleinere österreichische Bezirksverwaltungsbehörden, wie CAF, Benchlearning und gemeinsam entwickelte Qualitätsstandards eingesetzt wurden, um Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit, Wirkung und Prozessverbesserung zu verbinden (Auer, 2010, S. 84–87). QM wird damit längst nicht mehr nur als Zertifizierungsfrage verstanden, sondern als Teil eines breiteren Modernisierungsverständnisses, das Lernen, Vergleich, Wirkung und Anpassungsfähigkeit einschließt.

Für die vorliegende Arbeit bleibt das NPM damit bedeutsam, aber ausdrücklich als Kontext und nicht als Haupttheorie. Es erklärt, warum QM im Zuge der Verwaltungsmodernisierung an Bedeutung gewonnen hat, und macht deutlich, auf welche Reformlogik ein QMS antwortet. Wie bereits beschrieben stehen NPM und QM dabei nicht auf einer Ebene: Das NPM ist der übergeordnete reformpolitische Rahmen, das QMS das konkrete Instrument, mit dem dieser Rahmen in einer einzelnen Organisation umgesetzt wird. Gerade weil das NPM aber offenlässt, wie ein solches Instrument aufgenommen, formal geregelt, in die Praxis übertragen und von den Beschäftigten getragen wird, reicht diese Perspektive für die empirische Analyse nicht aus. Genau hier setzt der folgende Abschnitt an, der die Steuerung ausgelagerter Leistungen in den Blick nimmt.

2.2.2 Von der Leistungserbringung zur Gewährleistung: Steuerung ausgelagerter Leistungen

Die bisher skizzierte Entwicklung endet nicht beim New Public Management. Als Reaktion auf dessen Grenzen beschreibt die neuere Verwaltungsforschung einen Übergang zu einer governance-orientierten Steuerung, in der öffentliche Aufgaben nicht mehr von einer einzelnen Behörde selbst erbracht, sondern in Netzwerken aus öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Akteuren erstellt und koordiniert werden (Osborne, 2006, S. 383–384; Osborne & Radnor, 2016, S. 56). Rhodes versteht Governance in diesem Sinne als das Steuern selbstorganisierender, organisationsübergreifender Netzwerke und beschreibt mit dem Bild des „hollowing out“ einen Staat, der immer mehr Leistungen nicht mehr selbst produziert, sondern über ausgegliederte Stellen und beauftragte Dritte erbringen lässt und nur noch gewährleistet (Rhodes, 1994, S. 138–139; Rhodes, 1997, S. 15). Die Rolle der öffent-

lichen Stelle verschiebt sich damit von der Leistungserbringung zur Planung, Beauftragung, Steuerung und Kontrolle – sie rudert nicht mehr selbst, sondern steuert (Osborne & Gaebler, 1992, S. 25).

Für die Steuerung solcher Netzwerke haben Provan und Kenis drei Grundformen unterschieden: die gemeinsam durch alle Beteiligten getragene Steuerung, die Steuerung durch eine führende Netzwerkorganisation und die Steuerung durch eine eigens geschaffene, neutrale Koordinationsstelle – die *network administrative organization*, deren einzige Aufgabe darin besteht, ein Netzwerk zu koordinieren und zu überwachen, das sie nicht selbst betreibt (Provan & Kenis, 2008, S. 233-236). Die Fallorganisation entspricht weitgehend diesem dritten Typ: Als landeseigene Gesellschaft wurde sie eigens gegründet, um den öffentlichen Verkehr zu planen, zu finanzieren, zu steuern und zu überwachen, während der Fahrbetrieb bei beauftragten Verkehrsunternehmen liegt. Diese Trennung von Aufgabenträger und Leistungserbringer ist im öffentlichen Personenverkehr die Regel (Groissmaier, 2010, S. 18-20); der Beitrag der Organisation zum öffentlichen Wert liegt entsprechend nicht in einer eigenen Fahrleistung, sondern in ihrer Steuerungs- und Koordinationsleistung (Sedlačko, 2020, S. 168-170).

Gerade diese Konstellation erzeugt jedoch ein charakteristisches Steuerungsproblem, das die Forschung unter dem Begriff des „hollow state“ untersucht (Milward & Provan, 2000, S. 359-362): Wer eine Leistung verantwortet, ohne sie selbst zu erbringen, muss ihre Qualität aus der Distanz beurteilen und über organisationale Grenzen hinweg beeinflussen. In der daraus folgenden Principal-Agent-Beziehung liegt ein grundlegendes Informationsgefälle. Der ausführende Partner verfügt unmittelbar über die operativen Leistungsdaten – Pünktlichkeit, Ausfälle, Fahrgastzahlen –, während die steuernde Stelle nur das sieht, was ihr berichtet oder über Schnittstellen zugänglich gemacht wird (Van Slyke, 2007, S. 162-163). Steuerung geschieht hier deshalb nicht durch Anweisung, sondern durch Monitoring, vertragliche Vereinbarung und die Aushandlung von Datenzugängen – Instrumente, die selbst erst aufgebaut und gepflegt werden müssen.

Dieses Informationsgefälle verschärft sich dadurch, dass die Organisation über eine nur mittelbar beobachtbare Leistung zugleich nach außen Rechenschaft ablegen muss – gegenüber Land, Rechnungshof und Aufsicht (Rana et al., 2022, S. 469-470). Es entsteht eine

Lücke zwischen der Reichweite der Verantwortung und der Reichweite der eigenen Beobachtung: Die Organisation soll für eine Qualität einstehen, deren Nachweis von Daten abhängt, die sie nicht selbst erzeugt. Ein Qualitätsmanagementsystem, das genau diese Steuerungs- und Nachweisfunktion abbilden soll, importiert damit eine daten- und kontrollbasierte Logik – den PDCA-Kreislauf aus Messen, Bewerten und Verbessern –, deren zentrale Voraussetzung, die verlässliche Datengrundlage, in einer Governance-Konstellation strukturell außerhalb der eigenen Organisation liegt.

Damit lässt sich die zweite zentrale Beobachtung dieser Arbeit – die strukturelle Außenabhängigkeit der Datengrundlage – theoretisch einordnen. Sie ist kein Sonderfall der Fallorganisation, sondern ein Merkmal jeder Stelle, die Leistungen gewährleistet, die andere erbringen. Damit ergänzt die Governance-Perspektive die neo-institutionalistische (Abschnitt 2.3) um eine zweite Erklärungsebene: Während diese beschreibt, wie Formalstruktur und gelebte Praxis auseinanderzutreten können, zeigt jene, warum im vorliegenden Fall die entscheidende Voraussetzung dafür fehlt – nicht in den Köpfen der Beteiligten, sondern in der überorganisationalen Steuerungskonstellation. Die in Kapitel 4 empirisch beobachtete Entkopplung erhält so schon im theoretischen Rahmen ihren strukturellen Ort.

2.3 Organisationstheoretische Perspektive

2.3.1 Neo-Institutionalismus: Formalstruktur und Legitimität

Für die Analyse der Einführung eines QMS ist eine organisationstheoretische Perspektive besonders hilfreich, weil formale Einführung und tatsächliche Anwendung nicht automatisch deckungsgleich sind. Ein geeigneter Ausgangspunkt ist der Neo-Institutionalismus. Organisationen orientieren sich demnach nicht nur an Effizienz, sondern auch an institutionalisierten Erwartungen ihres Umfelds. Formale Strukturen werden daher häufig übernommen, um Legitimität herzustellen und als angemessen, modern oder anschlussfähig zu erscheinen (Meyer & Rowan, 1977, S. 340 und S. 344; DiMaggio & Powell, 1983, S. 147–150; Frederickson et al., 2016, S. 92-93; vgl. Scott, 2014). Im öffentlichen Sektor kommen dazu politische, rechtliche und professionelle Druckmechanismen, die Management- und Steuerungspraktiken verstärken oder stabilisieren können (Rana et al., 2022, S. 464-466). Wie in Abschnitt 2.1 angedeutet, lässt sich die ISO 9001 selbst als eine solche institutio-

nalisierte Erwartung verstehen: Ihre Übernahme ist nicht nur eine technische Entscheidung, sondern auch ein Akt der Legitimitätssicherung gegenüber dem Organisationsumfeld.

2.3.2 Entkopplung: die Lücke zwischen formaler Vorgabe und gelebter Praxis

Für die vorliegende Arbeit ist besonders der Gedanke der Entkopplung wichtig. Er geht auf Meyer und Rowan zurück und bezeichnet die lose Verbindung zwischen der formalen Struktur einer Organisation und ihren tatsächlichen Arbeitsabläufen: Die Formalstruktur folgt den Erwartungen des institutionellen Umfelds und dient der Legitimitätssicherung, die alltägliche Arbeit dagegen ihrer eigenen fachlichen und praktischen Logik. Beide Ebenen werden nicht dauerhaft aufeinander abgestimmt, sondern voneinander gelöst – die Organisation kann so nach außen Konformität zeigen, ohne ihre eingespielten Abläufe zu stören (Meyer & Rowan, 1977, S. 340–341, 356–359). Entkopplung ist dabei weder mit Scheitern noch mit Täuschung gleichzusetzen: Sie kann funktional sein, weil sie den operativen Kern vor starren oder unpassenden externen Anforderungen abschirmt. Sie ist außerdem kein Alles-oder-nichts-Zustand, sondern graduell – ein einzelner Prozess kann eng an die Praxis gekoppelt sein, während ein anderer im selben Handbuch nur auf dem Papier existiert.

Analytisch lassen sich zwei Formen unterscheiden. Bei der policy-practice-Entkopplung wird eine formale Vorgabe eingeführt, im Arbeitsalltag aber nicht angewendet – die Lücke liegt zwischen Dokument und Handeln (de Bree & Stoopendaal, 2020, S. 599–601). Bei der means-ends-Entkopplung wird die Vorgabe durchaus angewendet, die Tätigkeit ist jedoch nur lose mit dem angestrebten Ergebnis verbunden: Es wird gemessen, dokumentiert und berichtet, ohne dass daraus eine erkennbare Wirkung entsteht (Bromley & Powell, 2012, S. 495-497; Jabbouri et al., 2022, S. 124-125). Jabbouri et al. beschreiben mit Rückgriff auf Wijen die Bedingungen, unter denen diese Form besonders wahrscheinlich wird: in sogenannten opaken Feldern, in denen die Beteiligten den Zusammenhang zwischen eingesetzten Mitteln und erreichtem Ergebnis kaum beobachten können, weil kausale Zusammenhänge komplex und Verhalten sowie Ergebnisse schwer sichtbar sind (Jabbouri et al., 2022, S. 136 und S. 138). Diese zweite Form ist für die vorliegende Arbeit besonders einschlägig, weil sie unmittelbar an die in Abschnitt 2.2.2 beschriebene Datenabhängigkeit anschließt: Ein Prozess kann formal korrekt durchlaufen werden und dennoch wirkungslos

bleiben, wenn die Daten, auf die er sich stützen müsste, außerhalb der eigenen Organisation liegen. Daneben sind strategische Formen der Entkopplung möglich, bei denen externe Erwartungen selektiv aufgegriffen, angepasst oder in veränderter Form übersetzt werden, ohne vollständig in die interne Praxis übernommen zu werden (Heimstädt, 2017, S. 80–83). Gerade bei Managementsystemen ist daher analytisch zu unterscheiden, ob ein System formal vorhanden ist, wie es im Alltag genutzt wird und welche Wirkungen ihm tatsächlich zugeschrieben oder nachgewiesen werden können (de Bree & Stoopendaal, 2020, S. 601–603; Jabbouri et al., 2022, S. 134–135); Studien zur ISO-9000-Familie zeigen entsprechend, dass zertifizierte Systeme zeremoniell bleiben können – korrekt dokumentiert und auditiert, aber abgekoppelt von der Arbeit, die sie regeln sollen (Boiral, 2003, S. 720–723).

Eine ergänzende Erklärung für diese Lücke liefert Lipskys Konzept der street-level bureaucracy. Lipsky zeigt, dass Beschäftigte an der Front öffentlicher Leistungserbringung – also dort, wo allgemeine Vorgaben auf den konkreten Arbeitsalltag treffen – über erhebliche Handlungsspielräume verfügen und unter Bedingungen von Zeitdruck, begrenzten Ressourcen und mehrdeutigen Zielen eigene Routinen und Bewältigungsstrategien entwickeln. Die tatsächlich gelebte Politik entsteht damit weniger in den formalen Vorgaben als in der alltäglichen Praxis dieser street-level bureaucrats (vgl. Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Für die Einführung eines QMS bedeutet das: Ob ein dokumentierter Prozess im Alltag wirksam wird, hängt wesentlich davon ab, wie ihn die Mitarbeitenden an der operativen Basis aufgreifen, anpassen oder umgehen. Diese Perspektive verbindet die organisationstheoretische Entkopplungsannahme mit der konkreten Handlungsebene und ist für die vorliegende Arbeit besonders anschlussfähig, weil mehrere Befragte genau solche Aneignungs- und Anpassungsprozesse beschreiben.

Eriksson et al. (2025, S. 6–9) stärken diese Perspektive. Sie zeigen für gesetzlich vorgeschriebene QMS im öffentlichen Sektor, dass es eine deutliche Lücke zwischen Theorie und Praxis der Implementierung gibt. Die Befragten beschreiben unter anderem, dass der QMS-Begriff selbst unscharf bleibt, das System häufig nicht als logischer Teil der regulären Arbeit erlebt wird und eine ganzheitliche Prozesssicht oft fehlt. Gleichzeitig wird deutlich, dass organisatorische Kultur, Lernfähigkeit, Ownership und Führungscommitment zentrale Bedingungen dafür sind, ob ein gesetzliches QMS im Alltag überhaupt wirksam werden kann. Diese Befunde sind besonders wertvoll, weil sie die Annahme stützen, dass

gerade gesetzlich initiierte QMS-Einführungen anfällig für Spannungen zwischen formaler Vorgabe und Anwendbarkeit im Alltag sind.

2.3.3 Recoupling und hybride Praxis

Entkopplung ist jedoch nicht der Endzustand. Formale Vorgaben und tatsächliche Praxis können auch wieder aneinander angeschlossen werden – ein Vorgang, der in der Literatur als Recoupling bezeichnet wird (de Bree & Stoopendaal, 2020, S. 601-603). Dieses Wiederankoppeln geschieht allerdings nicht von selbst; es ist das Ergebnis aktiver Arbeit. Damit eine dokumentierte Vorgabe im Alltag tatsächlich greift, müssen die Beteiligten sie mit ihrer konkreten Tätigkeit in Verbindung bringen, sie erproben, anpassen und mit den nötigen Routinen und Informationen unterlegen. Recoupling ist deshalb weniger ein einmaliger Beschluss als ein fortlaufender Abstimmungsprozess zwischen formaler Ordnung und gelebter Praxis (de Bree & Stoopendaal, 2020, S. 601-603). Ob ein Managementsystem am Ende zur bloßen Fassade wird oder tatsächlich steuerungswirksam ist, steht damit nicht von vornherein fest, sondern entscheidet sich erst im Verlauf der Einführung – und kann für verschiedene Teile desselben Systems durchaus unterschiedlich ausfallen.

Dabei ersetzen neue formale Vorgaben die bestehenden informellen Praktiken meist nicht, sondern verschränken sich mit ihnen zu hybriden Formen organisationaler Praxis. Organisationen greifen externe Anforderungen häufig selektiv auf und koppeln nur einzelne Elemente an ihre bestehende Praxis an, statt die Vorgabe als Ganzes zu übernehmen oder abzulehnen (Pache & Santos, 2013, S. 993-994). Konkret heißt das: Eingespielte Arbeitsweisen verschwinden nicht, sobald ein Prozess verschriftlicht wird, sondern laufen neben der formalen Vorgabe weiter, ergänzen sie oder reiben sich mit ihr. Ein stabiles Recoupling erreicht ein QMS folglich dort, wo eine zunächst nur dokumentierte Prozessbeschreibung nach und nach mit eingespielten Routinen, klaren Zuständigkeiten und verfügbaren Daten hinterlegt wird – und es bleibt dort entkoppelt, wo diese Voraussetzungen fehlen. Die von Eriksson et al. (2025, S. 7-9) beschriebenen Schwierigkeiten gesetzlicher QMS – die fehlende Integration in die Alltagsarbeit, die schwache Verankerung in der Kultur und die unklare Verantwortung – lassen sich vor diesem Hintergrund als Ausdruck eines noch offenen Entkopplungs- und Recoupling-Prozesses verstehen: Das System ist formal vorhanden, aber noch nicht stabil mit der Alltagspraxis verbunden.

2.3.4 Übersetzung und institutionelle Bearbeitung von Reformen

Wie solche Anpassungs- und Übersetzungsprozesse praktisch aussehen, illustrieren Verwaltungsbeispiele aus Österreich. In der oberösterreichischen Landesverwaltung wurde die Einführung eines systematischen QMSs über Beschreiberteams, Assessorenteams, Steuerungsteams, Themenverantwortliche, Qualitätszirkel, Kundenrückmeldekarten, Beschwerdemanagement und Zielvereinbarungsgespräche organisiert. Zugleich wird rückblickend betont, dass die Wirksamkeit der Instrumente wesentlich von Kontinuität, Nachhaltigkeit, Engagement und der Passgenauigkeit der Instrumente abhing – und dass diese Passgenauigkeit nur mit hohem „Übersetzungsaufwand“ erreichbar war (Pesendorfer, 2008, S. 2-5). Das lässt sich gut als institutionelle Übersetzungsarbeit lesen: Formale Modelle werden nicht einfach übernommen, sondern an Organisationslogiken, Arbeitszusammenhänge und konkrete Probleme angepasst (Czarniawska & Joerges, 1996, S. 13–48; Sahlin & Wedlin, 2008, S. 218–220). Auch die Umwelt-Prüf- und Überwachungsstelle des Landes Oberösterreich stützt diese Perspektive: Dort werden QM-Handbuch, Verfahrensanweisungen bzw. standardisierte Arbeitsanweisungen (Standard Operating Procedures - SOPs), externe Audits, festgelegte Qualitätsbeauftragte, Rückmeldeverfahren, Fehlererfassung, klare Zuständigkeiten und Schulungspläne als Bestandteile eines umfassenden QM-Systems beschrieben; interne Audits und die jährliche Bewertung durch die oberste Leitung dienen wiederum als Grundlage für neue Qualitätsziele und Weiterentwicklung (Pesendorfer, 2008, S. 7-8).

Neben Entkopplung und Recoupling ist die aktive Bearbeitung von Reformen zentral. Reformen werden in Organisationen nicht einfach übernommen, sondern interpretiert, strukturiert, operationalisiert und praktisch handhabbar gemacht. Diese aktive Organisationsarbeit lässt sich mit dem Konzept des institutional work erfassen – also der bewussten Tätigkeit von Akteur:innen, mit der Institutionen geschaffen, erhalten oder verändert werden (Cloutier et al., 2016, S. 261–262). Gerade dort, wo Ziele unklar, Vorgaben mehrdeutig oder Routinen stark sind, gewinnen solche Übersetzungsleistungen an Bedeutung – und genau hier entstehen auch jene Herausforderungen, die als Unterfrage dieser Arbeit formuliert sind. Herausforderungen im Einführungsprozess sind aus dieser Perspektive keine bloßen Störungen, sondern Ausdruck der Übersetzungsarbeit, die zwischen formalen Anforderungen und organisationalem Alltag geleistet werden muss (Cloutier et al., 2016, S. 266–270).

Auch die verwaltungswissenschaftliche Reformforschung passt zu dieser Sicht. Etscheid zeigt, dass Verwaltungsmodernisierung klare Ziele, gute Kommunikation, passende Indikatoren und laufende Reflexion braucht, damit sie nachhaltig gelingen kann (Etscheid, 2010, S. 37–40). Diese Einsicht ist für die Einführung eines QMS relevant, weil auch hier die Gefahr besteht, dass Reformen mit allgemeinen Verbesserungserwartungen verbunden werden, ohne dass Zielklarheit, Anschlussfähigkeit und Umsetzungslogik ausreichend geklärt sind.

2.3.5 Sensemaking

Ergänzt und vertieft wird diese Perspektive durch das Konzept des Sensemaking. Es beschreibt, wie Menschen in Organisationen unklare oder neue Situationen für sich verständlich machen: Sie deuten, was gerade passiert, und werden dadurch überhaupt erst handlungsfähig. Häufig geschieht das rückblickend – man handelt zuerst und erklärt sich im Nachhinein, warum das sinnvoll war. Organisationen stabilisieren sich also nicht nur über formale Regeln, sondern auch dadurch, dass die Beteiligten gemeinsam ein tragfähiges Verständnis ihrer Arbeit entwickeln (vgl. Weick, 1995; Weick et al., 2005, S. 409–412). Austen und Kapias (2016, S. 229–232) verbinden Sensemaking und Sensegiving ausdrücklich mit dem Phänomen der Entkopplung: Neue Regeln werden demnach erst dann in die organisationale Praxis überführt, wenn sie von den Beteiligten verstanden und akzeptiert sowie durch Führungskräfte oder andere Akteur:innen nachvollziehbar vermittelt werden. Fehlt diese gemeinsame Bedeutungsbildung, kann eine formale Einführung ohne entsprechende Veränderung des tatsächlichen Handelns bestehen bleiben.

Für die vorliegende Arbeit ist Sensemaking besonders relevant, weil zwei der zentralen Unterfragen direkt auf Wahrnehmung und Alltagsanwendung abzielen: Wie wird das QMS im Arbeitsalltag angewendet, und welche Ziele und Erwartungen sind damit verbunden? Bei der Einführung eines QMS ist zu erwarten, dass das System intern unterschiedlich verstanden wird – als Strukturierungshilfe, als Professionalisierung, als Kontrollinstrument, als zusätzliche Bürokratie oder als Modernisierungssignal. Solche Deutungen beeinflussen maßgeblich, wie das System praktisch behandelt wird (Weick et al., 2005, S. 409–412). Informelle Beziehungen und Netzwerke verstärken diese Dynamik, weil Kommunikation und Koordination nicht nur entlang der offiziellen Struktur verlaufen. Gerade in öffentlichen Organisationen, die stark über Regeln, Zuständigkeiten und formalisierte Abläufe arbeiten, prägt die formale Struktur allerdings mit, an wen sich Mitarbeitende im

Alltag tatsächlich wenden – formale Vorgabe und gelebte Praxis sind also auch hier keine getrennten Sphären (Whetsell et al., 2021, S. 654). Solche Deutungen bleiben nicht rein organisationsintern. Gerade im öffentlichen Verkehr bemisst sich Qualität auch daran, ob das Angebot für die Fahrgäste nutzbar, verständlich und verlässlich ist – ein Qualitätsverständnis, das nur nach innen schaut, greift deshalb zu kurz (Löffler & Birk, 2010, S. 91–96).

2.3.6 Analytischer Ertrag für die Untersuchung

Während ein rein normatives QM-Verständnis vor allem prüft, ob die Norm korrekt erfüllt ist, erlaubt die organisationstheoretische Perspektive eine tiefere Analyse: Sie macht sichtbar, dass zwischen formaler Struktur, institutionellen Erwartungen, organisatorischer Bearbeitung und gelebter Praxis Spannungen entstehen können – und dass diese Spannungen nicht Ausnahmen, sondern erwartbare Begleiterscheinungen jedes Reformprozesses sind. Damit fügen sich die Überlegungen dieses Kapitels zu einem mehrschichtigen analytischen Rahmen, dessen drei Ebenen nicht nebeneinanderstehen, sondern aufeinander aufbauen (vgl. Abbildung 2).

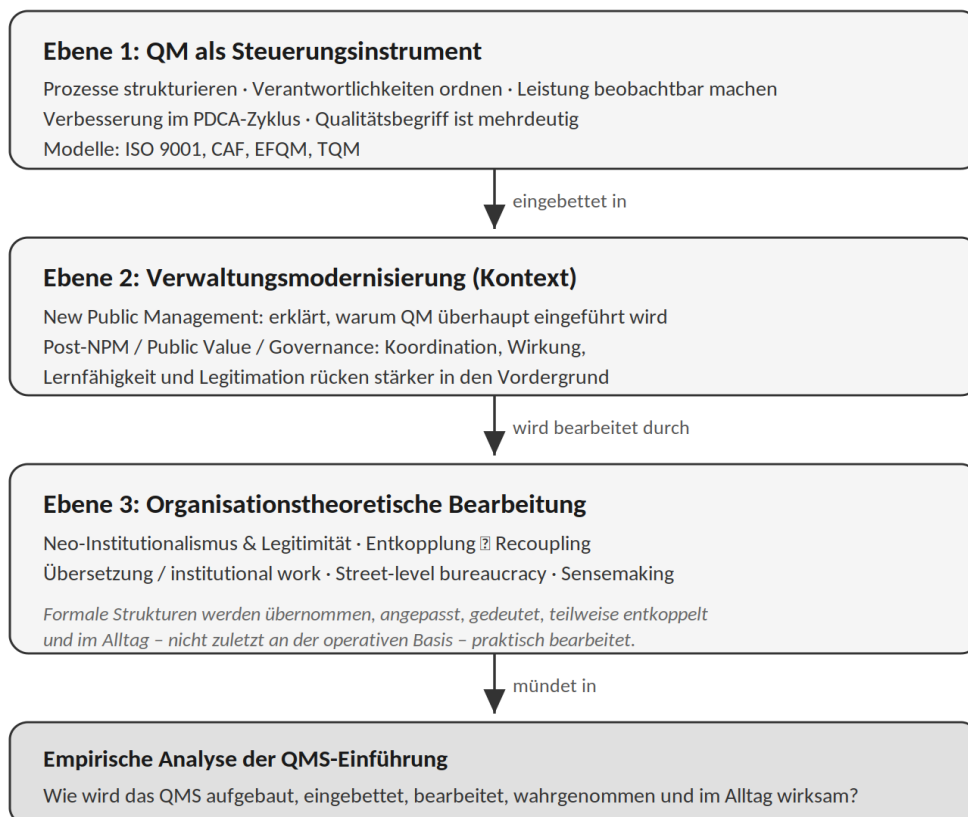


Abbildung 2: Dreistufiger analytischer Rahmen der Arbeit (eigene Darstellung)

Die erste Ebene bestimmt, was eingeführt wird: QM als Steuerungsinstrument, das Prozesse strukturiert, Verantwortlichkeiten ordnet, Leistung beobachtbar macht und Verbesserung im PDCA-Zyklus organisiert – wobei der Qualitätsbegriff selbst mehrdeutig bleibt und sich in unterschiedlichen Modellen wie ISO 9001, CAF, EFQM und TQM niederschlägt (Abschnitt 2.1). Diese Ebene ist eingebettet in die zweite, den Kontext der Verwaltungsmodernisierung: Das New Public Management erklärt, warum QM überhaupt in öffentliche Organisationen eingezogen ist, während Post-NPM, Public Value und Governance Koordination, Wirkung, Lernfähigkeit und Legitimation stärker in den Vordergrund rücken (Abschnitt 2.2). Bearbeitet wird dieser Zusammenhang auf der dritten Ebene, der organisationstheoretischen: Neo-Institutionalismus und Legitimität, Entkopplung und Recoupling, Übersetzung und institutional work, street-level bureaucracy und Sensemaking machen sichtbar, dass formale Strukturen übernommen, angepasst, gedeutet, teilweise entkoppelt und im Alltag – nicht zuletzt an der operativen Basis – praktisch bearbeitet werden (Abschnitt 2.3). Aus dem Zusammenspiel der drei Ebenen ergibt sich die Leitfrage der empirischen Analyse: Wie wird das QMS aufgebaut, eingebettet, bearbeitet, wahrgenommen und im Alltag wirksam?

Dieser Rahmen verankert alle vier Unterfragen theoretisch: Die Frage nach Zielen und Erwartungen wird über Sensemaking, institutionelle Legitimitätslogiken und Nutzerbezug beantwortet. Die Frage nach der Beschreibung und Dokumentation von Arbeitsprozessen schließt an den normativen Rahmen der ISO 9001, den Steuerungsbegriff und an Reformperspektiven der Verwaltungsmodernisierung an. Die Frage nach der Anwendung im Arbeitsalltag wird über Entkopplung, Recoupling, street-level bureaucracy und Sensemaking analysiert – entlang der in Abschnitt 2.3.2 eingeführten Unterscheidung von formaler Existenz, tatsächlicher Nutzung und nachweisbarer Wirkung. Die Frage nach Herausforderungen wird über institutional work und Reformforschung gefasst – als Ausdruck jener Übersetzungsarbeit, die zwischen formalen Anforderungen und organisationalem Alltag unvermeidlich geleistet werden muss. Untersucht wird daher nicht nur, ob das QMS formal eingeführt wird, sondern wie es als Steuerungsinstrument organisatorisch aufgebaut, institutionell eingebettet, praktisch bearbeitet, wahrgenommen und im Arbeitsalltag wirksam wird – und unter welchen Bedingungen aus dokumentierter Struktur tatsächlich gelebte Praxis wird.

3 Methodik

3.1 Forschungsdesign: Qualitative Fallstudie

Die vorliegende Untersuchung ist als qualitative Einzelfallstudie angelegt. Diese Wahl ergibt sich unmittelbar aus der Forschungsfrage, wie ein QMS in einer kleinen, öffentlichen Organisation eingeführt und im Arbeitsalltag umgesetzt wird: Gefragt wird nach dem Wie eines Prozesses in seinem realen Kontext, nicht nach Messung oder statistischer Verallgemeinerung. Oliver beschreibt qualitative Forschung als einen Zugang, der auf Interpretation und Kontextbezug ausgerichtet ist, nicht auf Verallgemeinerung oder Variablenmessung (Oliver, 2021, S. 4–6). Auch Mayring versteht qualitative Forschung als offen, interpretativ und an der Forschungsfrage orientiert (Mayring, 2023, S. 314–315). Für diese Arbeit ist das passend, weil die Einführung des QMS nicht nur als formaler Vorgang, sondern als Prozess innerhalb der Organisation untersucht werden soll.

Die Fallstudie eignet sich als Forschungsstrategie besonders, wenn ein Phänomen in seinem echten Umfeld untersucht wird und dieses Umfeld für das Verständnis wichtig ist. Yin definiert sie als empirische Untersuchung, die ein aktuelles Phänomen tiefgehend und in seinem realen Kontext untersucht, insbesondere dann, wenn sich Phänomen und Kontext nicht eindeutig voneinander trennen lassen (Yin, 2018, S. 15). Stake ergänzt eine stärker qualitativ-interpretative Sicht: Im Zentrum steht das genaue Verstehen eines abgegrenzten Untersuchungsgegenstands, wobei zwischen einem intrinsischen Interesse am Gegenstand selbst und einem instrumentellen Interesse unterschieden wird, bei dem die Untersuchung Einsichten über einen allgemeineren Zusammenhang eröffnet (Stake, 1995, S. 3–4).

Im deutschsprachigen Raum fassen Borchardt und Göthlich die Fallstudie entsprechend als Forschungsstrategie, die einen Untersuchungsgegenstand ganzheitlich und in seinem Kontext erschließt und dabei unterschiedliche Datenquellen verbindet (Borchardt & Göthlich, 2007, S. 33–37). Flyvbjerg betont, dass sich aus einer einzelnen Untersuchung durchaus verallgemeinerbare Erkenntnisse gewinnen lassen: Die verbreitete Annahme, man könne aus einem Einzelfall nicht verallgemeinern, hält er für ein Missverständnis, da gerade sorgfältig ausgewählte Einzelfälle analytisch aufschlussreich sind und zur theoretischen Weiterentwicklung beitragen können (Flyvbjerg, 2006, S. 225–226 und S. 228). Geeignet ist die Fallstudie damit vor allem dort, wo mehrere Faktoren zusammenwirken und

der Gegenstand nur im Zusammenhang mit seinem Umfeld verständlich wird (Kohlbacher, 2006, S. 1–3; Hollweck, 2015, S. 108–109).

Genau diese Konstellation liegt hier vor: Untersucht wird die laufende Einführung eines QMS nach ISO 9001 in einer kleinen, neu gegründeten, gesetzlich beauftragten öffentlichen Organisation des Personennah- und Regionalverkehrs. Diese Einführung lässt sich nicht unabhängig von der Organisationsgröße, dem gesetzlichen Rahmen und den externen Schnittstellen zu den beauftragten Verkehrsunternehmen verstehen. Das Design ist dabei explorativ und kontextsensibel. Explorativ ist es, weil diese Konstellation – wie in Abschnitt 1.1 dargelegt – bislang kaum erforscht ist; das Vorgehen ist daher offen angelegt und lässt Raum für Aspekte, die sich erst im Verlauf zeigen. Kontextsensibel ist es, weil das QMS nicht nur auf dem Papier betrachtet wird, sondern so, wie damit im Arbeitsalltag tatsächlich umgegangen wird. Ein solches Design ist besonders dann sinnvoll, wenn nachvollzogen werden soll, wie die Beteiligten eine Situation deuten, welche Spannungen dabei entstehen und wie Lösungen ausgehandelt werden (Friedrich, 2022, S. 63–72).

Die Auswahl der Organisation beruht nicht auf statistischer Repräsentativität, sondern auf sachlicher und theoretischer Relevanz: Sie ist klein, neu gegründet, rechtlich gerahmt, in ein komplexes Stakeholderumfeld eingebunden und baut parallel zum Organisationsaufbau ein QMS auf – sie bildet damit genau jenen Konstellationstyp ab, dessen fehlende Erforschung in Abschnitt 1.1 als Ausgangspunkt der Arbeit benannt wurde. Einzelfallstudien sollen hier nicht statistisch verallgemeinern, sondern den Untersuchungsgegenstand genau analysieren und zeigen, welche Erkenntnisse auch für ähnlich gelagerte Organisationen oder theoretische Überlegungen wichtig sein können (Kohlbacher, 2006, S. 3–5; Hollweck, 2015, S. 108–110). Ein wesentliches Merkmal des hier gewählten Einzelfallstudiendesigns ist die Kombination mehrerer Datenquellen. Fallstudien gelten methodisch gerade deshalb als stark, weil sie unterschiedliche Evidenzformen zusammenführen; das ermöglicht Triangulation und ein genaueres Verständnis des Untersuchungsgegenstands (Kohlbacher, 2006, S. 5–7). Auch Mattes betont die Bedeutung von Datentriangulation, wenn Entwicklungen nicht nur aus einer Perspektive beschrieben, sondern anhand verschiedener Quellen nachvollzogen werden sollen (Mattes, 2021, S. VII–VIII).

Den empirischen Gegenstand bilden entsprechend drei aufeinander bezogene Materialbestände: erstens ein forschungsbegleitendes Logbuch, das den Aufbau des QMS in der Organisation über den Zeitraum von September 2025 bis Juni 2026 dokumentiert; zweitens acht leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeitenden unterschiedlicher Funktionen – von der Geschäftsführung über Finanz-, Tarif- und Verkehrsplanung bis zur operativen Qualitätssicherung; drittens interne Dokumente, insbesondere das Organisationshandbuch, die Prozessbeschreibungen, die Qualitätspolitik und die Qualitätsziele sowie die Unterlagen des für die Einführung zentralen Qualitäts-Workshops.

Anhand dieser Quellen werden die vier Unterfragen der Arbeit – nach den Zielen und Erwartungen, der Beschreibung und Dokumentation von Prozessen, der Anwendung im Arbeitsalltag und den Herausforderungen des Einführungsprozesses – entlang von vier gleichnamigen Hauptkategorien untersucht, die deduktiv aus den Forschungsfragen abgeleitet und induktiv um Unterkategorien ergänzt werden (vgl. Abschnitt 3.3). Die Beschreibung der Organisation selbst erfolgt zu Beginn der empirischen Analyse in Abschnitt 4.1.

3.2 Datenerhebung: Logbuch, Interviews und Dokumentenanalyse

Die Datenerhebung stützt sich auf drei Quellen: ein forschungsbegleitendes Logbuch, leitfadengestützte Interviews und eine qualitative Dokumentenanalyse. Diese Kombination folgt der Logik qualitativer Fallstudien: Unterschiedliche Datenquellen werden zusammengeführt, um ein Phänomen nicht nur aus einer Perspektive, sondern in seiner formalen, praktischen und deutungsbezogenen Dimension zu erfassen (Kohlbacher, 2006, S. 5–7; Hollweck, 2015, S. 108–110). Braun, Clarke und Gray betonen, dass qualitative Forschung mit sehr unterschiedlichen Materialformen arbeiten kann und gerade darin ihre Stärke liegt (Braun, Clarke & Gray, 2017, S. 1–3). Abbildung 3 veranschaulicht dieses Zusammenspiel der drei Quellen.

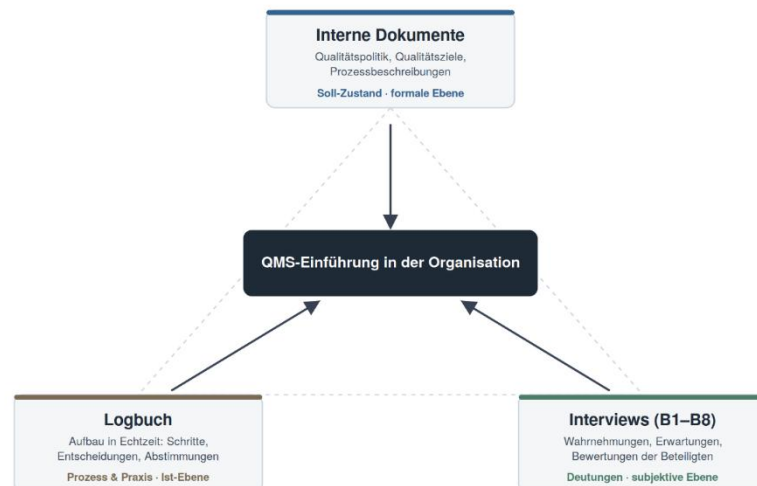


Abbildung 3: Datentriangulation der Fallstudie – drei Quellen und ihre je eigene Erkenntnisdimension (eigene Darstellung)

Das Logbuch ist eine eigenständige empirische Datenquelle. Es wurde von der Verfasserin ab September 2025 forschungsbegleitend geführt und hält den Aufbau des QMS bis Juni 2026 fortlaufend fest; die Vorgeschichte der Organisation seit ihrer Gründung ist darin als rückblickende Hintergrunddokumentation enthalten und als solche gekennzeichnet, sodass forschungsbegleitende und rekonstruierte Einträge klar unterscheidbar bleiben. Die Einträge sind tabellarisch aufgebaut und erfassen jeweils Datum bzw. Zeitraum, Projektphase, Ereignistyp (Meilenstein, Entscheidung, Arbeitsschritt, Abstimmung, Problem, Beobachtung oder Reflexion), eine Beschreibung des Ereignisses, eine als Insider-Perspektive ausgewiesene Beobachtung oder Reflexion, den Bezug zur jeweiligen Unterfrage sowie offene Fragen. Ergänzend wird über eine Farbcodierung der Datenstatus jedes dokumentierten Prozesses festgehalten – von „Prozess läuft wie dokumentiert, Daten fließen“ bis „dokumentiert, aber Daten fehlen“. Methodisch ist ein solches Logbuch mit Diary-Methoden verwandt, weil beide auf zeitnaher, fortlaufender Aufzeichnung beruhen und Entwicklungen nicht erst im Rückblick rekonstruieren (Meth, 2017, S. 96–97). Es unterscheidet sich von einem klassischen Forschungstagebuch aber im Fokus: Während ein Diary meist das subjektive Erleben der aufzeichnenden Person festhält, dokumentiert das Logbuch primär den Prozess selbst – die konkreten Schritte, Entscheidungen und Abstimmungen des QMS-Aufbaus – und steht damit einem Feldprotokoll näher. Patterson hebt hervor, dass tagebuch- und logbuchartige Aufzeichnungen besonders dann wertvoll sind, wenn prozess-

hafte Entwicklungen rekonstruiert werden sollen, die sich im Nachhinein nur unvollständig erinnern lassen (Patterson, 2005, S. 142–144). Für diese Arbeit ist das Logbuch wichtig, weil sich die Einführung des QMS über zehn Monate erstreckt und nicht nur aus Endprodukten, sondern aus vielen Zwischenschritten besteht.

Das Logbuch hat auch eine reflexive Funktion. Es dokumentiert nicht nur den Prozess, sondern unterstützt die Selbstbeobachtung der Verfasserin. Gerade in einer Untersuchung, in der sie selbst Teil der Organisation und des Einführungsprozesses ist, ist eine solche prozessnahe Dokumentation methodisch hilfreich. Greene weist darauf hin, dass Insiderforschung besondere Chancen eröffnet, aber zugleich eine bewusste Reflexion der eigenen Wahrnehmung erfordert (Greene, 2014, S. 1–2). Das Logbuch dient daher nicht nur der Datensicherung, sondern auch dazu, Wahrnehmungen, Unsicherheiten und Entscheidungen früh festzuhalten und später zu reflektieren.

Die zweite Datenquelle sind leitfadengestützte, halbstrukturierte Interviews. Dabei gibt es vorab festgelegte Themen, aber die Befragten können auch eigene Sichtweisen und Erfahrungen einbringen. Diese Form eignet sich, wenn bestimmte Themen gezielt angesprochen werden sollen, gleichzeitig aber Offenheit für neue Aspekte bestehen soll. Galletta beschreibt das semi-strukturierte Interview genau in dieser Doppelrolle: Es ist weder völlig offen noch starr standardisiert, sondern verbindet Vergleichbarkeit und Flexibilität (Galletta, 2013, S. 45–75). Auch Adeoye-Olatunde und Olenik betonen, dass semi-strukturierte Interviews eine fokussierte Gesprächsführung ermöglichen und gleichzeitig Raum für unerwartete Aspekte lassen (Adeoye-Olatunde & Olenik, 2021, S. 1358–1361). Für diese Arbeit ist diese Form besonders geeignet, weil nicht nur erhoben werden sollte, welche formalen Elemente des QMS vorhanden sind, sondern auch, wie das System verstanden, wahrgenommen und im Alltag umgesetzt wird. Der Interviewleitfaden wurde von der Verfasserin entlang der vier Unterfragen entwickelt und liegt in zwei Varianten vor: einer Variante für die Geschäftsführung und einer für die Mitarbeitenden der Fachbereiche. Beide Varianten sind identisch aufgebaut – eine Einstiegsfrage zum persönlichen Zugang zum QMS, vier Themenblöcke entlang der Unterfragen (Ziele und Erwartungen, Prozessbeschreibung und Dokumentation, Anwendung im Arbeitsalltag, Herausforderungen und Spannungsfelder) sowie eine offene Abschlussfrage, die Raum für eigene Schwerpunkte der Befragten lässt –, unterscheiden sich aber in der Perspektive der Fragen und einzelnen

vertiefenden Nachfragen. Galletta betont, dass Leitfäden nicht bloß Listen von Fragen sind, sondern forschungslogisch aufgebaut werden müssen (Galletta, 2013, S. 9–45). Beide Leitfadenvarianten sind im Anhang dokumentiert.

Insgesamt wurden acht Mitarbeitende interviewt. Die Auswahl der Interviewpartner:innen erfolgte gezielt. In der qualitativen Forschung steht nicht statistische Repräsentativität im Vordergrund, sondern die Auswahl informationsreicher Perspektiven, die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind (Adeoye-Olatunde & Olenik, 2021, S. 1359–1360; Galletta, 2013, S. 45–75). Ausgewählt wurden daher Mitarbeitende, die in den Aufbau und die spätere Nutzung des QMS eingebunden sind; maßgeblich war ihre tatsächliche Rolle im Einführungsprozess. Damit handelt es sich um ein kriteriengeleitetes (purposives) Sample: Die acht Befragten decken die für den Einführungsprozess relevanten Funktionen der Organisation ab – von der Geschäftsführung über die Finanz-, Tarif- und Verkehrsplanung bis zur operativen Qualitätssicherung. Angesichts der geringen Organisationsgröße erfasst diese Auswahl einen großen Teil der unmittelbar am QMS beteiligten Personen; eine statistische Verallgemeinerung ist damit weder möglich noch beabsichtigt.

Die acht Interviews fanden zwischen dem 16. und dem 30. Juni 2026 in den Räumlichkeiten der Organisation statt und dauerten zwischen 15 und 30 Minuten; die vergleichsweise kompakte Dauer erklärt sich aus der fokussierten Leitfadenstruktur und daraus, dass die Befragten mit dem QMS aus ihrer täglichen Arbeit unmittelbar vertraut waren. Mit dem Einverständnis der Befragten wurden die Gespräche mit einem Mobiltelefon als Audioaufnahme aufgezeichnet und anschließend vollständig transkribiert; die Transkription erfolgte wörtlich unter leichter sprachlicher Glättung, wobei Dialektfärbungen ins Schriftdeutsche übertragen und Füllwörter nur dort belassen wurden, wo sie bedeutungstragend sind. Die Interviewten werden über anonymisierte Kürzel (B1–B8) angeführt; die Gründe für die Anonymisierung werden in Abschnitt 3.4 dargelegt. Die Transkripte bilden gemeinsam mit dem Logbuch und den Dokumenten die Textgrundlage der Auswertung und wurden im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse kodiert, das heißt entlang eines Kategoriensystems systematisch erschlossen (vgl. Abschnitt 3.3).

Die dritte Datenquelle ist die qualitative Dokumentenanalyse. Dokumente spielen in dieser Arbeit eine zentrale Rolle, weil der Aufbau eines QMS stark dokumentenbasiert ist. In die

Analyse einbezogen wurden das Organisationshandbuch (Version 1.1), die darin enthaltenen Prozessbeschreibungen, die Qualitätspolitik und die Qualitätsziele sowie die Unterlagen des Qualitäts-Workshops; maßgeblich für die Auswahl war, dass ein Dokument den Aufbau, die Struktur oder die Zielsetzung des QMS unmittelbar betrifft. Diese Dokumente machen sichtbar, wie die Organisation sich selbst beschreibt und strukturiert. Bowen beschreibt Dokumentenanalyse als ein systematisches Verfahren des Suchens, Auswählens, Prüfens und Interpretierens von Dokumenten, das besonders dann wertvoll ist, wenn es mit anderen Datenquellen kombiniert wird (Bowen, 2009, S. 27–29). Auch Morgan unterstreicht, dass Dokumente eigenständige Datenquellen sind, die dann analytisch fruchtbar werden, wenn sie auf institutionelle Bedeutungen, formale Ordnungen oder Deutungsmuster hin ausgewertet werden (Morgan, 2022, S. 64–66). Dabei werden Dokumente nicht als direkte Abbildung der Wirklichkeit verstanden. Sie zeigen nicht einfach, wie die Organisation tatsächlich arbeitet, sondern wie sie sich selbst beschreibt, ordnet und nach außen rechtfertigt. Bowen weist auf diese Doppelfunktion hin: Dokumente enthalten Information, sind aber zugleich soziale Produkte und Ausdruck institutioneller Perspektiven (Bowen, 2009, S. 27–29). Genau deshalb ist die Spannung zwischen dokumentierter Ordnung und praktischer Nutzung für diese Arbeit analytisch besonders interessant.

Die Kombination der drei Quellen folgt dem Prinzip der Triangulation. Dabei geht es nicht darum, eine objektive Wahrheit herzustellen; vielmehr wird das Phänomen aus verschiedenen Perspektiven betrachtet, damit die Analyse genauer und nachvollziehbarer wird (Kohlbacher, 2006, S. 5–7; Bowen, 2009, S. 28–29). Jede Quelle erfüllt eine eigene Funktion: Das Logbuch macht den Prozessverlauf sichtbar, die Interviews erschließen Deutungen und Erfahrungen der Beteiligten, und die Dokumente zeigen die formale Seite des QMS. Erst zusammen wird erkennbar, wo sich formale Struktur und gelebte Praxis decken, ergänzen oder voneinander abweichen.

3.3 Datenauswertung: Qualitative Inhaltsanalyse

Für die Auswertung des Materials wird die qualitative Inhaltsanalyse verwendet. Dieses Verfahren ist für diese Arbeit besonders geeignet, weil es verschiedene Arten textbasierter Daten – Interviews, Logbuchaufzeichnungen und Dokumente – in einem gemeinsamen, systematischen Rahmen bearbeiten kann. Mayring beschreibt qualitative Inhaltsanalyse als kategorienbasiert, forschungsfragenorientiert und regelgeleitet (Mayring, 2000, S. 1–2; Mayring, 2023, S. 314–317). Schreier versteht sie als ein Verfahren, bei dem qualitative

Daten mithilfe eines Kategoriensystems systematisch beschrieben und interpretiert werden (Schreier, 2012, S. 10–18). Drisko und Maschi ergänzen, dass die qualitative Inhaltsanalyse zwischen deskriptiven und interpretativen Verfahren steht und deshalb auch für komplexe soziale Texte gut geeignet ist (Drisko & Maschi, 2015, S. 81–88).

Ein zentraler Vorteil der Methode ist, dass sie Systematik und Offenheit verbindet. Sie ist systematisch, weil sie mit Kategorien, klaren Analyseschritten und einem regelgeleiteten Vorgehen arbeitet; sie ist offen, weil Kategorien nicht nur aus Theorie und Forschungsfrage abgeleitet, sondern auch aus dem Material heraus weiterentwickelt werden können (Mayring, 2019, S. 1–3; Schreier, 2012, S. 13–18). Das ist für diese Arbeit wichtig, weil klare Forschungsfragen vorliegen, aber nicht vorab feststeht, wie genau sich Erwartungen, Anwendungen und Herausforderungen des QMS im Material zeigen werden.

Die Auswertung erfolgt in einem kombinierten deduktiv-induktiven Vorgehen. Deduktiv wurden zunächst vier Hauptkategorien (HK1–HK4) aus den Forschungsfragen und dem theoretischen Rahmen abgeleitet: Ziele und Erwartungen an das QMS, Prozessbeschreibung und Dokumentation, Anwendung im Arbeitsalltag sowie Herausforderungen im Einführungsprozess. Die Kodierung selbst wurde händisch in tabellarischer Form durchgeführt: Jede relevante Textstelle wurde über die Schritte Paraphrase und Generalisierung einem Code zugeordnet und dieser einer Hauptkategorie zugewiesen; für die Anwendungsebene (HK3) wurde zusätzlich die Ausprägung festgehalten, ob ein Prozess als gelebt, im Übergang befindlich oder symbolisch/entkoppelt erscheint – womit die theoretische Leitunterscheidung aus Abschnitt 2.3.2 direkt in das Kodierverfahren übersetzt wird. Im Verlauf der Kodierung entstanden induktiv 19 Unterkategorien (K1–K19); zwei davon kamen erst im Material späterer Interviews hinzu. Eine Unterkategorie (Erfolgsfaktoren/Partizipation) wird nicht als fünfte Hauptkategorie geführt, sondern als querliegendes Thema im Ausblick aufgegriffen. Insgesamt wurden über die acht Interviews 213 Segmente kodiert. Mayring beschreibt genau diese Verbindung von deduktiver Rahmung und induktiver Erweiterung als zentralen Vorteil qualitativer Inhaltsanalyse (Mayring, 2000, S. 3–5; Mayring, 2023, S. 317–318). Auch Schreier betont, dass ein Kodierrahmen zwar auf theoretischen Annahmen beruhen kann, aber immer an das Material angepasst werden muss (Schreier, 2012, S. 15–18). Die Inhaltsanalyse wird dabei nicht als reine Sortiertechnik verstanden. Kuckartz weist darauf hin, dass sie methodisch weiterentwickelt werden muss, wenn sie nicht bei einer oberflächlichen Kategorisierung stehen bleiben soll; er plädiert für

eine stärkere qualitative Vertiefung und Fallorientierung (Kuckartz, 2019, S. 4–9). Für diese Arbeit bedeutet das, dass nicht nur einzelne Kategorien beschrieben, sondern die Einführung in ihrer Gesamtheit dargestellt werden soll.

Ein wichtiger Punkt betrifft die Kodierung. Kodieren ist kein rein technischer Akt, sondern bereits ein Analyseschritt. Saldaña beschreibt Codes als sinnverdichtende Zuschreibungen, mit denen Datenabschnitte markiert und für die weitere Analyse zugänglich gemacht werden (Saldaña, 2025, Kap. 1–2). Codes, Kategorien und Themen sind dabei nicht dasselbe: Codes benennen und strukturieren zunächst das Material; Kategorien führen ähnliche Codes zusammen; Themen fassen übergreifende Bedeutungen zusammen. Auch Braun und Clarke betonen, dass Kodierung ein aktiver interpretativer Vorgang ist und kein mechanisches Beschriften (Braun, Clarke & Gray, 2017, S. 1–3).

Ebenfalls wichtig ist die Unterscheidung zwischen Abstraktion und Interpretation. Lindgren, Lundman und Graneheim zeigen, dass qualitative Inhaltsanalyse zwischen Dekontextualisierung und Rekontextualisierung verläuft: Textstellen werden zunächst herausgelöst, verdichtet und kodiert, dann in größere Bedeutungszusammenhänge eingeordnet (Lindgren, Lundman & Graneheim, 2020, S. 1–4). Kategorien beschreiben eher manifeste Inhalte, Themen zielen stärker auf latente Sinngehalte. Elo et al. betonen, dass ein häufiger Schwachpunkt qualitativer Inhaltsanalysen darin liegt, dass der Schritt von der Kodierung zur Abstraktion nicht ausreichend transparent gemacht wird (Elo et al., 2014, S. 1–4). Darauf wird in dieser Arbeit besonders geachtet, indem die Zuordnung von Textstellen über Paraphrase und Generalisierung zu Code, Unterkategorie und Hauptkategorie offengelegt wird; das vollständige Kategoriensystem samt Kodierübersicht ist in Abschnitt 4.3.1 dargestellt, ein vollständig kodiertes Interview (B1) findet sich exemplarisch im Anhang.

Die qualitative Inhaltsanalyse wird auf alle drei Datenquellen angewendet. Kohlbacher argumentiert, dass sie sich gerade in Fallstudien eignet, weil sie theoriegeleitet, kontextsensibel und für unterschiedliche Materialtypen einsetzbar ist (Kohlbacher, 2006, S. 1–3). Schreier sowie Drisko und Maschi beschreiben, dass sie auf Interviews, Dokumente und Protokolle gleichermaßen angewendet werden kann (Schreier, 2012, S. 10–18; Drisko & Maschi, 2015, S. 81–90). Der Vorteil für diese Arbeit ist, dass Interviews, Logbuch und Dokumente nicht getrennt, sondern in einer gemeinsamen analytischen Logik ausgewertet werden.

3.4 Forschungsethik und Reflexion der Insiderrolle

Ein methodisch besonders relevanter Aspekt dieser Arbeit ist die Insiderrolle der Verfasserin. Insiderforschung liegt vor, wenn Forschende in einem Zusammenhang forschen, dem sie selbst angehören oder in dem sie eine aktive Rolle einnehmen (Greene, 2014, S. 1–2). Das trifft auf diese Arbeit zu: Die Verfasserin ist Mitarbeiterin der untersuchten Organisation und hat am Aufbau des QMS mitgewirkt. Das bringt Chancen, aber auch methodische und ethische Anforderungen mit sich.

Der wesentliche Vorteil der Insiderposition liegt im Zugang zum Feld. Vorwissen, Kenntnis der Abläufe, Vertrautheit mit internen Begriffen und bestehende Vertrauensverhältnisse erleichtern und vertiefen die Forschung. Greene beschreibt das als typischen Gewinn von Insiderforschung: Feldzugang, geteiltes Kontextwissen und die Fähigkeit, Nuancen des Feldes schneller zu erkennen (Greene, 2014, S. 1–2). Court und Abbas ergänzen, dass Insiderpositionen gerade in organisational dicht strukturierten Feldern zu einem tieferen Verständnis impliziter Regeln und Bedeutungen führen können (Court & Abbas, 2022, S. 1–4).

Gleichzeitig bringt die Nähe Risiken mit sich. Sie kann dazu führen, dass Selbstverständlichkeiten nicht mehr hinterfragt, Konflikte zu stark normalisiert oder bestimmte Perspektiven unbewusst bevorzugt werden. Deshalb ist Reflexion ein zentraler Bestandteil qualitativer Forschung: die eigene Rolle, Position und den möglichen Einfluss auf Datenerhebung und Auswertung bewusst mitzudenken (Greene, 2014, S. 1–2; Court & Abbas, 2022, S. 1–4). Insider- und Outsider-Positionen sind dabei keine festen Gegensätze – Forschende bewegen sich je nach Situation, Gespräch und Thema zwischen verschiedenen Nähe- und Distanzverhältnissen. Statt Neutralität nur zu behaupten, wird die eigene Position transparent gemacht und reflektiert. In dieser Arbeit wird die Insiderrolle daher nicht verschwiegen, sondern explizit bearbeitet: Die eigene Position wird im Methodenkapitel offengelegt; das Logbuch dient nicht nur der Prozessdokumentation, sondern auch der fortlaufenden Selbstbeobachtung; verschiedene Datenquellen werden kombiniert, sodass einzelne Wahrnehmungen nicht unkontrolliert dominieren; und die Auswertung erfolgt nach einem regelgeleiteten Verfahren (Greene, 2014, S. 1–2; Court & Abbas, 2022, S. 1–4).

Neben der Reflexion der eigenen Rolle ist auch Forschungsethik durchgehend relevant. Qualitative Forschung berührt häufig sensible Informationen, besonders in kleinen Organisationen. Adorjan und Ricciardelli betonen, dass ethische Entscheidungen in qualitativer Forschung fortlaufend getroffen werden müssen und sich nicht auf eine einmalige formale Zustimmung reduzieren lassen (Adorjan & Ricciardelli, 2023, S. 2–3). Für diese Arbeit ist das besonders wichtig, weil die Organisation klein ist und einzelne Personen trotz knapper Beschreibung erkennbar sein könnten. Die Fallorganisation wird in dieser Arbeit bewusst nicht namentlich genannt. Ausschlaggebend ist zunächst der Schutz der beteiligten Personen: Weil die Organisation klein ist und die Interviewten über ihre Funktion beschrieben werden, ließen sich einzelne Aussagen bei einer Nennung der Organisation unmittelbar bestimmten Personen zuordnen. Hinzu kommt, dass ein laufender Einführungsprozess untersucht wird und dabei interne Dokumente sowie offene Einschätzungen zu Schwierigkeiten und Spannungen einfließen; die Anonymisierung schützt Organisation und Beteiligte davor, dass solche prozessbezogenen Aussagen extern zugeordnet werden. Schließlich zielt die Untersuchung nicht auf die Besonderheiten einer namentlich bestimmten Organisation, sondern auf einen Konstellationstyp – die Einführung eines QMS in einer kleinen, neu gegründeten und gesetzlich beauftragten öffentlichen Organisation; für dieses Erkenntnisinteresse ist der Name der Organisation nicht erforderlich.

Deshalb spielt Anonymisierung eine zentrale Rolle. Meyermann und Porzelt beschreiben sie als ein Bündel von Verfahren: Löschen identifizierender Merkmale, Pseudonymisierung, Aggregation und Ersetzung durch weniger identifizierende Angaben (Meyermann & Porzelt, 2014, S. 6–10). Saunders, Kitzinger und Kitzinger weisen darauf hin, dass vollständige Anonymität in qualitativer Forschung oft ein Ideal bleibt und immer ein Kompromiss zwischen Schutz der Beteiligten und analytischer Aussagekraft ist (Saunders, Kitzinger & Kitzinger, 2015, S. 616–618). Für diese Arbeit bedeutet das, dass Namen, Organisationsbezeichnungen, Orte, externe Partner und andere identifizierende Details konsequent weggelassen, generalisiert oder pseudonymisiert werden.

Forschungsethik wird in dieser Arbeit insgesamt nicht als formaler Zusatz verstanden, sondern als Bestandteil der Methodik. Der bewusste Umgang mit der eigenen Rolle, die Anonymisierung, die Nutzung mehrerer Datenquellen (Triangulation) und die systematische Auswertung sollen die Qualität der Studie sichern und ethische Anforderungen erfüllen.

3.5 Gütekriterien: Sicherung der Forschungsqualität

Qualitative Forschung lässt sich nicht an denselben Maßstäben messen wie quantitative. Klassische Gütekriterien wie Reliabilität und Validität setzen eine Standardisierung voraus, die dem offenen, kontextgebundenen Charakter qualitativer Daten nicht gerecht wird. Stattdessen hat sich ein eigener Kriterienkatalog etabliert, der die Vertrauenswürdigkeit einer Untersuchung an ihrer Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit, Bestätigbarkeit und Übertragbarkeit bemisst (Elo et al., 2014, S. 2–4). Im Folgenden wird dargelegt, wie diese Kriterien in der vorliegenden Arbeit eingelöst werden.

Die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse beruht vor allem auf der Triangulation der drei Datenquellen. Logbuch, Interviews und Dokumente erfassen den Einführungsprozess aus unterschiedlichen Blickwinkeln, sodass Befunde nicht auf einer einzigen Perspektive ruhen, sondern gegeneinander geprüft werden können (Elo et al., 2014, S. 4). Wo sich die Quellen decken – etwa wenn die im Logbuch festgehaltenen Probleme der Leistungsüberwachung mit den unabhängig davon geäußerten Datenklagen der Befragten übereinstimmen –, gewinnt ein Befund an Belastbarkeit. Hinzu kommt die zeitliche Nähe: Der Einführungsprozess wurde ab September 2025 forschungsbegleitend dokumentiert, sodass die Ergebnisse für den Untersuchungszeitraum nicht auf nachträglicher Rekonstruktion, sondern auf fortlaufender Beobachtung beruhen; lediglich die Vorgeschichte der Organisation ist im Logbuch rückblickend erfasst und als solche gekennzeichnet.

Die Verlässlichkeit und intersubjektive Nachvollziehbarkeit ergeben sich aus dem regelgeleiteten Vorgehen der qualitativen Inhaltsanalyse. Das Auswertungsverfahren, die Ableitung der Haupt- und Unterkategorien und die Kodierung wurden in Abschnitt 3.3 offengelegt; das Kategoriensystem samt Kodierübersicht ist in Abschnitt 4.3.1 transparent dargestellt, ein vollständig kodiertes Interview im Anhang. Dadurch lässt sich nachvollziehen, auf welcher Grundlage die einzelnen Befunde entstanden sind (Mayring, 2023, S. 317–318; Schreier, 2012, S. 15–18). Das lückenlos geführte Logbuch wirkt dabei zugleich als eine Art Prüfpfad, der die einzelnen Analyse- und Entscheidungsschritte rückverfolgbar macht.

Die Bestätigbarkeit zielt darauf, dass die Ergebnisse im Material begründet sind und nicht die Vorannahmen der Verfasserin spiegeln. Dem dient die konsequente Rückbindung jeder

Aussage an konkrete Belege aus mehreren Quellen ebenso wie die in Abschnitt 3.4 ausführlich reflektierte Insiderrolle. Weil die Nähe zum Feld ein Verzerrungsrisiko birgt, wurde sie nicht nur offengelegt, sondern im Logbuch fortlaufend selbstbeobachtet – bis hin zu der Notiz, an einzelnen Stellen Antworten mitkonstruiert zu haben. Diese Offenlegung erlaubt es, den möglichen Einfluss der Forscherinnenposition bei der Interpretation mitzudenken (Kuckartz, 2019, S. 4–9).

Die Übertragbarkeit schließlich ist nicht im Sinne statistischer Verallgemeinerung zu verstehen. Eine Einzelfallstudie erlaubt keine Aussagen über Häufigkeiten, sondern eine analytische Verallgemeinerung: Der Untersuchungsgegenstand wird so dicht beschrieben, dass sich beurteilen lässt, inwieweit die Befunde auf ähnlich gelagerte Konstellationen übertragbar sind (Elo et al., 2014, S. 4–5). Die zentrale Unterscheidung zwischen einer daten- und einer akzeptanzgetriebenen Entkopplung ist in diesem Sinne als übertragbares analytisches Muster gedacht, das sich an anderen jungen, datenabhängigen und arbeitsteilig organisierten öffentlichen Organisationen prüfen ließe. Insgesamt sichern die Triangulation, ein regelgeleitetes und offengelegtes Auswertungsverfahren, die durchgehende Belegführung und die reflektierte Insiderrolle die Vertrauenswürdigkeit der Untersuchung – ohne den Anspruch zu erheben, über den Einzelfall hinaus statistisch repräsentativ zu sein.

4 Empirische Analyse

4.1 Fallbeschreibung

4.1.1 Überblick und Fallorganisation

Die empirische Analyse bildet den Kern der Arbeit. Sie bringt die drei in Kapitel 3 beschriebenen Datenquellen zusammen: das forschungsbegleitende Logbuch, die acht leitfadengestützten Interviews und die internen Dokumente rund um das Qualitätsmanagementsystem (QMS). Die Darstellung folgt dabei einem bewussten Aufbau: Zuerst wird die Fallorganisation anonymisiert vorgestellt, samt ihrer Ausgangslage und der Entscheidungsgrundlagen für das gewählte Normmodell (4.1). Anschließend wird der Einführungsprozess chronologisch nachgezeichnet – von der Initiierung über den Aufbau der Prozessstruktur bis zu den ersten Implementierungsschritten (4.2). Den Hauptteil bildet die strukturierte Ergebnisdarstellung entlang der vier Hauptkategorien, wobei jede Kategorie aus den für sie einschlägigen Quellen beleuchtet wird (4.3). Anschließend werden die Befunde

in der Diskussion auf den theoretischen Rahmen aus Kapitel 2 zurückbezogen – insbesondere auf das Spannungsfeld zwischen formaler Struktur und gelebter Praxis (4.4). Abschließend werden die vier Unterfragen und die übergeordnete Forschungsfrage entlang der Befunde beantwortet (4.5).

Die Fallorganisation ist eine kleine, öffentliche Organisation im Bereich des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs. Sie wurde erst wenige Jahre vor dem Untersuchungszeitraum als landeseigene Gesellschaft mit eigenständiger Rechtsform gegründet und befand sich während der gesamten Untersuchung organisatorisch noch im Aufbau. Das junge Alter der Organisation prägt den gesamten Fall: Das QMS und die Organisation entstehen gewissermaßen parallel. Es gibt keine über Jahre stabilisierten Routinen, die lediglich nachträglich verschriftlicht werden müssten; vielmehr werden Rollen, Zuständigkeiten, Kommunikationswege und Wissensbestände teilweise gleichzeitig mit dem QMS aufgebaut. Dieser Umstand zieht sich, wie sich zeigen wird, als roter Faden durch alle vier Hauptkategorien.

Grundlage der Tätigkeit ist der bereits in Abschnitt 1.2 skizzierte gesetzliche Auftrag: Das einschlägige Landesgesetz (2024) überträgt der Organisation Planung, Bestellung, Finanzierung und Überwachung des öffentlichen Busverkehrs samt bedarfsorientiertem Anrufsammeltaxi sowie die Kontrolle vereinbarter Qualitätskriterien (§ 3 Abs. 2, Z 2). Qualitätsmanagement (QM) wird hier also nicht freiwillig als Managementmode eingeführt, sondern ist von Beginn an Teil eines rechtlich gerahmten öffentlichen Auftrags. Diese Eigenheit – ein gesetzlich verankerter Qualitätsauftrag in einer eben erst gegründeten Organisation – ist der eigentliche Grund, warum der Fall für die in Kapitel 1 benannte Forschungslücke besonders aufschlussreich ist.

Wichtig für das Verständnis des Falls ist die Arbeitsteilung nach außen. Die operative Durchführung des Verkehrs – also der eigentliche Fahrbetrieb – liegt nicht bei der Organisation selbst, sondern bei beauftragten Verkehrsunternehmen. Die Fallorganisation plant, finanziert, steuert und überwacht; gefahren wird von anderen. Dadurch ist sie in ein dichtes Geflecht externer Partner eingebunden: das Land als Auftraggeber, die beauftragten Verkehrsunternehmen als ausführende Stelle sowie Gemeinden und Schulen als institutionelle Ansprechpartner. Das Angebot richtet sich schließlich an die Fahrgäste – von Pendler:in-

nen über Schüler:innen bis zu älteren Menschen –, deren Mobilitätsbedürfnisse den Maßstab für die Qualität des Verkehrs bilden. Ein erheblicher Teil der Daten, die das QMS benötigt, liegt damit nicht im eigenen Haus, sondern bei den genannten Partnern – die in Abschnitt 2.2.2 theoretisch eingeordnete Außenabhängigkeit der Datengrundlage, die sich als zweiter roter Faden erweisen wird.

Die interne Struktur ist entsprechend schlank. Die formale Verantwortung gliedert sich im QMS in drei Rollen: Die Geschäftsführung trägt die Gesamtverantwortung, gibt Qualitätspolitik und Qualitätsziele frei und führt die jährliche Managementbewertung durch; die QMS-Managerin pflegt und entwickelt das System, verwaltet die Dokumente und organisiert Audits; die Mitarbeitenden wenden die beschriebenen Prozesse an und melden Abweichungen sowie Verbesserungsvorschläge (Organisationshandbuch, Version 1.1). Diese Rollenverteilung entspricht der Logik der ISO 9001, insbesondere ihrer Betonung der Führungsverantwortung (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Abschnitt 5.1). Sie ist allerdings, wie die Ergebnisse zeigen werden, eher ein Sollbild als eine durchgängig gelebte Realität – gerade, weil viele der Beteiligten ihre Rolle im QMS erst nach und nach ausfüllen.

4.1.2 Ausgangssituation vor Einführung des QMS

Die Ausgangssituation lässt sich am besten über das Logbuch rekonstruieren, das den Zustand vor und während des Aufbaus prozessnah festhält. Bis Mitte 2025 bestand das Team nur aus zwei Personen; erst danach kamen schrittweise weitere Mitarbeitende hinzu. In dieser frühen Phase existierten kaum formale Strukturen. Die Koordination lief über direkte Absprachen und persönliche Kommunikation, Rollen und Zuständigkeiten waren nicht verschriftlicht. Für eine junge, sehr kleine Organisation ist das zunächst nicht ungewöhnlich, und es funktioniert auch, solange das Team überschaubar bleibt und alle Beteiligten dasselbe implizite Wissen teilen.

Mit wachsenden externen Anforderungen und steigender Mitarbeitendenzahl wuchs jedoch der Druck, die Arbeit zu formalisieren. Das Logbuch hält diesen Umschlagpunkt als typische Dynamik junger Organisationen fest: Was bei zwei Personen im direkten Gespräch geklärt werden kann, erzeugt bei einem wachsenden Team Doppelarbeit, Wissenslücken und Abstimmungsbedarf. Diese Beobachtung deckt sich bemerkenswert genau mit Einschätzungen, die mehrere Befragte später unabhängig voneinander formulieren – etwa

mit der Überlegung, dass ein früher QMS-Aufbau in kleinen, wachsenden Organisationen vorbeugend wirkt.

Hinzu kam ein äußerer Anstoß. Das Logbuch dokumentiert, dass nicht nur interner Bedarf, sondern auch eine externe Prüfinstanz – der Rechnungshof – ein Organisationshandbuch einforderte. Damit war die Stoßrichtung von Beginn an doppelt: Das künftige QMS sollte zugleich interne Steuerungsgrundlage und externer Nachweis sein – die Organisation musste sich strukturieren und zugleich nachweisbar machen, dass sie strukturiert ist. Diese Doppelfunktion, die in der Diskussion noch eine zentrale Rolle spielen wird, war damit bereits in der Ausgangslage angelegt und keine nachträgliche Deutung.

4.1.3 Zielsetzungen und Entscheidungsgrundlagen (ISO 9001)

Als normativer Bezugsrahmen wurde die ISO 9001:2015 gewählt. Das Logbuch dokumentiert diese Entscheidung als bewusste Abwägung gegen zwei Alternativen: gegen das stärker selbstbewertungsorientierte CAF und gegen das für eine kleine Organisation als zu ressourcenintensiv eingeschätzte EFQM-Modell. Ausschlaggebend waren drei Argumente: die Flexibilität der Norm, ihre internationale Anerkennung und ihre Anschlussfähigkeit gegenüber den externen Partnern. Gerade das letzte Argument ist für eine Organisation, die mit Verkehrsunternehmen, Verbund und Aufgabenträger zusammenarbeitet, gewichtig – die ISO 9001 ist eine „Sprache“, die alle Beteiligten zumindest dem Namen nach kennen.

Bemerkenswert ist, dass diese Anschlussfähigkeit auch aus Sicht der Geschäftsführung explizit als Wahlgrund genannt wird: Die ISO 9001 sei allgemein bekannt und als Zertifizierungsstandard etabliert, und ein QMS erleichtere die Unternehmensführung (B6). Hier deutet sich bereits an, was in der Diskussion als institutionelle Legitimitätslogik aufgegriffen wird: Die Normwahl ist nicht allein eine sachlich begründete, sondern auch eine legitimatorische Entscheidung – die Norm gilt als modern und auch gegenüber Aufsichtsinstanzen verständlich.

Im Anschluss an die Normwahl wurde der Geltungsbereich des QMS festgelegt. Er umfasst die Planung, Finanzierung, Steuerung und Optimierung des öffentlichen Verkehrs einschließlich Tarif- und Erlösmanagement, Leistungsüberwachung und Controlling. Aus-

drücklich ausgeklammert ist die operative Durchführung des Fahrbetriebs durch die beauftragten Verkehrsunternehmen. Diese Abgrenzung ist mehr als eine formale Geste: Sie definiert, wofür die Organisation Qualität verantwortet (Planung und Steuerung) und wofür nicht (operativer Betrieb). Genau an dieser Grenze entsteht später eine der zentralen Herausforderungen: Die Organisation soll die Qualität einer Leistung verantworten, deren Daten sie nicht selbst erzeugt.

Die Zielsetzung des QMS entfaltet die bereits in der Ausgangslage angelegte Doppelfunktion auf drei ineinandergreifende Ebenen. Erstens soll es die Prozesse der jungen Organisation strukturieren und Verantwortlichkeiten klären – ein nach innen gerichtetes Steuerungsziel. Zweitens soll es die gesetzlich vorgeschriebene Qualitätskontrolle gegenüber den beauftragten Verkehrsunternehmen operationalisieren – ein auftragsbezogenes Kontrollziel. Drittens soll es gegenüber Land, Rechnungshof und interner Revision nachweisbar machen, dass die Organisation ihre Aufgaben nachvollziehbar erfüllt – ein nach außen gerichtetes Legitimitätsziel. Diese drei Ziele sind nicht deckungsgleich, und ihre Spannungen prägen, wie die Ergebnisse zeigen, die Wahrnehmung des Systems im Alltag.

4.2 Einführungsprozess des QMS

4.2.1 Initiierung: Anlass, Akteur:innen und Entscheidungslogik

Die Initiierung des QMS in der Fallorganisation lässt sich nicht auf einen einzelnen Auslöser reduzieren, sondern verbindet einen Bottom-up- mit einem Top-down-Impuls. Für die Initiierung ist das Interview B6 die aufschlussreichste Quelle; diese Aussagen werden, wo möglich, mit dem prozessnahen Logbuch abgeglichen. Auf der einen Seite steht eine interne Initiative: Aus Sicht der Geschäftsführung ging der Anstoß von einer Mitarbeiterin aus, die den Aufbau eines QMS vorantreiben wollte. Die Geschäftsführung hat den Aufbau also nicht selbst betrieben, sondern eine vorhandene Initiative aufgegriffen, mit Ressourcen ausgestattet und freigegeben. Dieses Muster zeigt sich auch im Logbuch, das die spätere Freigabe des Organisationshandbuchs durch die Geschäftsführung ausdrücklich als Signal festhält, dass das QMS auf Leitungsebene getragen wird. Auf der anderen Seite steht der bereits in Abschnitt 4.1.2 beschriebene externe Druck durch den Rechnungshof sowie der gesetzliche Qualitätsauftrag, der die Organisation ohnehin zur Qualitätskontrolle verpflichtet.

Die Entscheidungslogik der Führung in der Fallorganisation ist dabei aufschlussreich. B6 beschreibt eine bewusste Delegation: Er habe sich nicht selbst in den Aufbau einlesen wollen, dafür gebe es Spezialisten. Die Leitung habe die Ziele und den Rahmen gesetzt, die fachliche Ausgestaltung aber bewusst an Fachleute delegiert. Diese Konstellation ist für die spätere Analyse zentral, weil sie erklärt, warum das System der Organisation fachlich kohärent aufgebaut ist, das aktive Vorleben durch die Führung im Alltag aber als ausbaufähig wahrgenommen wird. Die Initiierungsphase legt damit ein Muster an, das sich im untersuchten Einführungsprozess durchhält: ein fachlich getragenes, von der Leitung freigegebenes, aber nicht durchgängig von ihr verkörpertes System.

Schließlich ist die Entscheidungslogik durch den regulatorischen Rahmen der Fallorganisation geprägt, der erst im Lauf der Erhebung als eigene Kategorie sichtbar wurde. B6 verweist darauf, dass die Organisation von mindestens drei Institutionen geprüft werde – Rechnungshof, Land und interne Revision – und dass man die entscheidungsrelevanten Prozesse von vornherein festlegen solle, damit Wege und Entscheidungen nachvollziehbar bleiben, bevor eine externe Prüfung ansteht. Die Initiierung des QMS ist damit untrennbar mit der Erwartung externer Prüfungen verknüpft. Sie ist, in der Sprache des theoretischen Rahmens, von Beginn an auch ein Akt der Vorsorge gegenüber institutionalisierten Erwartungen des Umfelds: Der Druck durch Rechnungshof, Land und Revision ist im vorliegenden Fall genau jener rechtliche Anpassungsdruck von außen, den der Neo-Institutionalismus beschreibt (Meyer & Rowan, 1977, S. 347; DiMaggio & Powell, 1983, S. 150; vgl. Abschnitt 2.3.1).

4.2.2 Prozessstruktur

Im Zentrum des Aufbaus stand eine vierstufige Prozessstruktur. Sie unterscheidet Management-, Kern- und Unterstützungsprozesse sowie einen Querschnittprozess, der die übrigen Ebenen verbindet. Die folgende Übersicht fasst die im Handbuch dokumentierte Prozesslandschaft zusammen:

Tabelle 1: Prozesslandschaft des QMS der Fallorganisation nach dem Organisationshandbuch - vier Prozessebenen mit ausgewählten Prozessen (eigene Darstellung)

Prozessebene	Enthaltene Prozesse (Auswahl)
Managementprozesse	Organisation fortlaufend verbessern Finanzierung steuern Vergabe- und Vertragsmanagement Personal planen und steuern
Kernprozesse	Strategische und taktische Verkehrsplanung Leistungsüberwachung Bus- und Bedarfsverkehr Tarif- und Erlösmanagement Finanzen und Controlling
Unterstützungsprozesse	u. a. Echtzeit- und Fahrgastdatenmanagement operative Qualitätssicherung Beschwerdemanagement Innovationsmanagement
Querschnittprozess	Datenbasierter Steuerungsprozess (PDCA) als verbindende Steuerungslogik über alle Prozesse

Die Tabelle zeigt bereits in ihrer Struktur, was die Fallorganisation ausmacht. Die Kernprozesse bilden unmittelbar den gesetzlichen Auftrag ab: Verkehrsplanung, Leistungsüberwachung sowie Tarif- und Erlösmanagement sind genau jene Steuerungs- und Kontrollaufgaben, die das Landesgesetz der Organisation überträgt – der Fahrbetrieb selbst taucht folgerichtig nirgends auf, denn er liegt bei den beauftragten Verkehrsunternehmen (vgl. Abschnitt 4.1.1). Die Managementprozesse spiegeln die Rolle als bestellende und finanzierende Stelle wider, erkennbar am Gewicht von Finanzierungssteuerung sowie Vergabe- und Vertragsmanagement. Auffällig ist schließlich, wie datenlastig die Unterstützungsprozesse sind: Echtzeit- und Fahrgastdatenmanagement, operative Qualitätssicherung und Beschwerdemanagement setzen sämtlich Informationen voraus, die ganz oder teilweise bei den externen Partnern entstehen. Damit ist die in Abschnitt 4.1.1 benannte Außenabhängigkeit der Datengrundlage bereits in die Prozessarchitektur eingeschrieben.

Der Querschnittprozess – der „Datenbasierte Steuerungsprozess“ nach dem PDCA-Zyklus – ist das konzeptionelle Rückgrat des Systems. Er soll QM nicht auf einzelne Prozesse beschränken, sondern als übergreifende Arbeitslogik verankern: Daten erheben, analysieren, Maßnahmen ableiten, umsetzen und ihre Wirksamkeit prüfen. Das Logbuch hält fest, dass die Konzeption dieses Querschnittprozesses besonders aufwändig war, weil er eine

organisationsweite Steuerungslogik beschreiben muss, die über die einzelnen Fachbereiche hinausreicht. Zugleich notiert es bereits einen entscheidenden Vorbehalt: Ob der Querschnittsprozess im Alltag tatsächlich greift, hängt von der Verfügbarkeit der nötigen Daten ab (vgl. Abschnitt 4.3.4). Dieser Vorbehalt, im Logbuch früh festgehalten, antizipiert genau jene Lücke, die die Interviews später bestätigen.

Für die einzelnen Prozesse wurde eine einheitliche Beschreibungsvorlage entwickelt, die je Prozess Zweck, Geltungsbereich, Verantwortliche, Input, Ablauf, Output, Kennzahlen, Risiken, Schnittstellen und mitgeltende Dokumente erfasst. Diese Standardisierung der Beschreibungsform ist für die Fallorganisation wichtig: Sie schafft Vergleichbarkeit zwischen sehr unterschiedlichen Prozessen und stellt sicher, dass die Normforderungen – etwa zu Prozessorientierung und risikobasiertem Denken – konsistent erfüllt werden. Das Logbuch vermerkt allerdings auch, dass die Erstellung dieser Vorlagen zeitintensiv war. Dieser Aufwand lag jedoch bei der Verfasserin, die sich zunächst in die Organisation und ihre Abläufe einarbeiten musste, und stellte keine zusätzliche Belastung für die Mitarbeitenden dar. Ein solcher „Kipppunkt“, an dem der Aufwand für Dokumentation den Nutzen zu übersteigen droht und den die Befragten später diskutieren (vgl. Abschnitt 4.3.5), ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht zu erwarten: Da sich das QMS noch im Aufbau und nicht im laufenden Betrieb befindet, könnte sich ein solches Missverhältnis erst zeigen, sobald das System tatsächlich angewendet wird.

Der aktuelle Stand der Prozessstruktur ist der eines lernenden, noch nicht eingefrorenen Systems. Das Logbuch dokumentiert für das Frühjahr 2026 eine Überarbeitung des Prozessbilds und die Ausdifferenzierung der Bedarfsmeldungen in zwei getrennte Formulare – eines für den Linienverkehr, eines für den Bedarfsverkehr –, weil die beiden Verkehrsarten unterschiedlichen Prozesslogiken folgen. Hier wurde die formale Struktur aus der Anwendungserfahrung heraus verfeinert; zugleich entstand damit erneut ein dokumentierter Soll-Zustand, dessen Implementierung in den Alltag noch aussteht. Wie dieses Zusammenspiel von Praxis und Dokumentation theoretisch einzuordnen ist, behandelt Abschnitt 4.4.

4.2.3 Abstimmung und Einbindung innerhalb der Organisation

Die Abstimmung der Prozesse erfolgte in bilateralen Gesprächen mit allen Fachbereichen, in denen Abläufe, Zuständigkeiten und Schnittstellen geklärt wurden. Das Logbuch beschreibt diese Phase als zentrale Schwierigkeit des gesamten Aufbaus: Implizites Wissen musste explizit gemacht werden, und nicht alles, was im Alltag selbstverständlich funktioniert, ließ sich ohne Weiteres formalisieren. Die Reaktionen im Team waren unterschiedlich – ein Befund, der sich in der Spannweite der späteren Interviewaussagen unmittelbar wiederfindet.

Mehrere Befragte erlebten diese gemeinsame Erarbeitung ausdrücklich positiv, allerdings vor allem als Erkenntnisprozess. B1 hebt hervor, dass die gemeinsam erarbeitete Prozesslandschaft dabei helfe, sich das eigene Arbeitsgebiet und seine Einflussfaktoren bewusst zu machen. B3 beschreibt denselben Mechanismus aus der Perspektive eines QM-Neulings: Beim Aufschreiben werde deutlich, aus wie vielen einzelnen Schritten die eigene Arbeit tatsächlich bestehe. B4 betont den kooperativen Charakter der Phase, in der gemeinsam ein Bild der eigenen Tätigkeit entstanden sei. Die Abstimmungsphase erzeugte also nicht nur Dokumente, sondern auch ein geteiltes Verständnis der eigenen Arbeit.

Die Einbindung blieb dabei aber asymmetrisch, und zwar in zweifacher Hinsicht. Erstens war die Vorerfahrung der Beteiligten sehr ungleich verteilt – von ausgewiesener ISO- und Audit-Erfahrung (B2, B5) über akademische QM-Kenntnisse (B7) bis zu völliger Unkenntnis vor der Einführung (B3). Zweitens unterschied sich die Betroffenheit der Bereiche: Während der Finanzbereich und die operative Qualitätssicherung früh konkrete, datenfähige Prozesse beschreiben konnten, blieb die Prozessbeschreibung in administrativ-koordinierenden Bereichen schwieriger. B8 bringt das auf den Punkt, wenn sie als größte Herausforderung benennt, „das zu Wort bzw. zu Papier zu bringen, was ich mache“, weil ihre Termin- und Koordinationsarbeit stark von externen Institutionen abhängen. Diese Schwierigkeit sagt dabei weniger über die Arbeit selbst aus als über den Ort der dafür nötigen Daten: Wo die relevanten Informationen erst im Zusammenspiel mit externen Institutionen entstehen, lässt sich ein Prozess schwerer in eine datenfähige Form bringen als dort, wo die Organisation die Daten selbst erzeugt. Die Einbindung gelang somit nicht deshalb ungleich, weil einzelne Bereiche weniger strukturiert arbeiteten, sondern weil die für ihre Prozesse nötigen Daten bei externen Organisationen lagen – die Asymmetrie der

Einbindung folgt in diesem Fall also derselben Außenabhängigkeit, die schon die Prozessarchitektur prägt (vgl. Abschnitt 4.2.2).

Auch die Führungsebene war eingebunden. In den Interviews wird beschrieben, dass Probleme bewusst im persönlichen Gespräch geklärt werden und „nie in irgendwelche Formalismen ausarten“ sollen – dass dabei aber „immer etwas“ festgelegt wird. Entscheidungen sind also verbindlich, werden aber im direkten Gespräch getroffen und nicht über die dokumentierten Abläufe des QMS. In einer kleinen Organisation mit kurzen Wegen ist das praktisch, und der Wunsch, Probleme nicht „in Formalismen ausarten“ zu lassen, ist eine bewusste Haltung. Zur Idee des QMS, das Verbindlichkeit über klare, dokumentierte Strukturen herstellen soll, bleibt dennoch eine Spannung. Weil das System noch im Aufbau ist, ist dabei offen, ob die persönliche Klärung ein dauerhaftes Merkmal der Organisation bleibt oder ob mit dem laufenden Betrieb mehr davon in die dokumentierten Abläufe einfließt.

4.2.4 Erste Implementierungsschritte und operative Umsetzung

Aus der Abstimmung entstand iterativ das Organisationshandbuch in der Version 1.0. Es bündelt Geltungsbereich, Rechtsgrundlagen, Qualitätsauftrag und -ziele, Aufbauorganisation, Stakeholder, Risiken, Kennzahlen, Prozesslandkarte, Prozesskatalog, Prozessbeschreibungen und Dokumentenlenkung. Das Logbuch markiert die Freigabe des Handbuchs durch die Geschäftsführung als wichtigen Meilenstein – als „Signal nach innen und außen, dass das QMS nicht nur eine QM-Aufgabe ist, sondern auf Leitungsebene getragen wird“, was unmittelbar an die Führungsforderung der ISO 9001 (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Abschnitt 5.1) anschließt. Besonders aufwändig war dabei die Entwicklung der Kennzahlen: Die Grundfrage, „woran man erkennt, ob ein Prozess gut funktioniert“, war kein rein formaler Akt, sondern eine inhaltliche Auseinandersetzung darüber, was Qualität in einem konkreten Prozess überhaupt bedeutet.

Die erste Version des Handbuchs wurde im Frühjahr 2026 freigegeben und das QMS nach außen kommuniziert; intern wurden die Prozesse allerdings noch über die folgenden Monate weiter abgestimmt. Von einem eingespielten Regelbetrieb kann daher noch nicht die Rede sein – und schon in dieser frühen Phase beginnt das Bild, sich auszudifferenzieren. Das Logbuch hält dazu vorab eine Beobachtung fest, die den gesamten Ergebnisteil struk-

turiert: Dort, wo Daten und Routinen vorliegen, stimmen Dokumentation und Praxis überein; dort, wo zentrale Daten fehlen, bleibt der dokumentierte Prozess vorerst Soll-Zustand. Welche Prozesse davon betroffen sind, arbeitet die Ergebnisdarstellung im Detail heraus (Abschnitt 4.3.4).

Der Übergang vom dokumentierten zum gelebten System hat damit begonnen, verläuft aber prozessweise und in unterschiedlichem Tempo. Woran das liegt und wie die Beteiligten ihn erleben, ist Gegenstand der folgenden Ergebnisdarstellung. Im Juni 2026 wurden dazu die acht Interviews geführt, die diese Übergangssituation aus der Innenperspektive beleuchten.

4.3 Ergebnisse: Einführung und Anwendung aus Organisationsperspektive

4.3.1 Kategoriensystem und Kodierübersicht

Die Interviews wurden mit einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Vier Hauptkategorien (HK1–HK4) wurden deduktiv aus den vier Unterfragen abgeleitet, die Unterkategorien (Codes K1–K19) induktiv aus dem Material gebildet und den Hauptkategorien zugeordnet. Zwei Kategorien sind erst im Verlauf der Erhebung hinzugekommen: die Durchsetzung und Sanktion (K18, erstmals bei B2) sowie der regulatorische Rahmen als Compliance-Treiber (K19, erstmals bei B5). Ein Querthema – Gelingensbedingungen und Erfolgsfaktoren (K10) – wird nicht als fünfte Hauptkategorie geführt, sondern in den Ausblick verlagert, weil es weniger den Ist-Zustand beschreibt als die Bedingungen der weiteren Entwicklung (Abschnitt 5.3).

Für die Anwendungsebene (HK3) wird zusätzlich vermerkt, ob ein Element gelebt, im Übergang oder eher symbolisch/entkoppelt ist. Diese Ausprägungsspalte ist die theoretische Leitlinie der Arbeit; sie übersetzt die organisationstheoretische Unterscheidung von Formalstruktur und gelebter Praxis in eine analytisch handhabbare Markierung. Insgesamt wurden über die acht Interviews 213 Textsegmente kodiert. Tabelle 2 zeigt die Belegung jeder Unterkategorie über alle acht Interviews (I1–I8); ein Häkchen bedeutet, dass die Kategorie im jeweiligen Interview kodiert wurde.

Tabelle 2: Kategoriensystem und Kodierübersicht – Hauptkategorien (deduktiv), Unterkategorien (induktiv) und ihre Belegung je Interview mit Segmentsummen (eigene Darstellung)

HK	Kategorie	I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	Σ Int	Σ Seg
HK1	K1 Vorerfahrung / Zugang	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	13
HK1	K2 Erwartung vs. Realität	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	7	8
HK1	K3 Nutzenbewertung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	26
HK1	K19 Regulatorischer Rahmen	–	–	–	–	✓	✓	–	–	2	4
HK2	K6 Prozessdokumentation/-nutzung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	22
HK2	K7 Grenzen der Formalisierung	✓	✓	✓	–	✓	–	✓	✓	6	6
HK2	K15 Verständlichkeit der Vorgaben	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	✓	6	6
HK3	K9 Implementierungsstand	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	18
HK3	K11 Reichweite / Einblick	✓	–	–	–	–	–	–	✓	2	2
HK3	K12 Funktionierende Prozesse	✓	✓	✓	–	–	–	✓	–	4	9
HK3	K13 Datenbasierung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	9
HK3	K16 Nachhaltigkeit / Umsetzungslücke	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	16
HK4	K4 Aufwand / Kippunkt	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	7	12
HK4	K5 Kontext Firmengröße	✓	–	–	–	✓	✓	–	✓	4	5
HK4	K8 Kommunikation und Führung	✓	✓	–	✓	–	✓	–	✓	5	7
HK4	K14 Datenverfügbarkeit / Werkzeuge	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	7	13
HK4	K17 Akzeptanzförderung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	16
HK4	K18 Durchsetzung / Sanktion	–	✓	–	–	✓	✓	–	–	3	3
QT	K10 Gelingensbedingungen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8	18

Tabelle 2 zeigt zweierlei. Erstens sind sieben Kategorien in allen acht Interviews belegt – Vorerfahrung (K1), Nutzenbewertung (K3), Prozessdokumentation (K6), Implementierungsstand (K9), Datenbasierung (K13), Nachhaltigkeit (K16) und Akzeptanzförderung (K17) –; sie bilden den thematischen Kern, der jede Perspektive beschäftigt. Hinzu kommt das Querthema der Gelingensbedingungen (K10), das ebenfalls in allen acht Interviews auftritt – ein Hinweis darauf, wie präsent die Frage nach dem künftigen Gelingen des Systems quer durch alle Funktionen ist. Zweitens sind einzelne Kategorien stark perspektivengebunden: K11 (begrenzter Einblick) findet sich vor allem bei B1 und B8, K18 (Durchsetzung) bei den durchsetzungsorientierten Stimmen B2, B5 und B6, K19 (regulatorischer Rahmen) bei B5 und B6. Diese Verteilung ist selbst ein Befund: Sie spiegelt die arbeitsteilige Realität einer wachsenden Organisation, in der nicht alle alles überblicken. Die folgenden Abschnitte stellen die Ergebnisse je Hauptkategorie dar und ziehen dafür jeweils jene der drei Quellen – Dokumente, Logbuch und Interviews – heran, die für die betreffende Kategorie einschlägig sind.

4.3.2 Ziele und Erwartungen an das QMS

4.3.2.1 Formale Zielsetzungen

Auf der Dokumentenebene sind die Ziele des QMS klar und ambitioniert formuliert. Die Qualitätspolitik versteht Qualität ausdrücklich adressatenbezogen: Fahrgäste sollen einen „zuverlässigen, sicheren, wirtschaftlichen und kundenorientierten“ öffentlichen Verkehr vorfinden, während Land, Aufgabenträger und Partner sich jederzeit auf „transparente, datenbasierte Entscheidungen und Berichte“ verlassen können sollen. Qualität wird dabei nicht als Endzustand, sondern als fortlaufender Prozess definiert – Daten erheben, analysieren, Maßnahmen ableiten und ihre Wirksamkeit prüfen –, womit die Politik den PDCA-Zyklus des Querschnittsprozesses unmittelbar aufgreift.

Getragen wird das System von fünf Prinzipien, die die Qualitätspolitik benennt: datenbasiert, prozessorientiert, kundenorientiert, partnerschaftlich und fortlaufend verbessernd. Besonders das erste Prinzip ist programmatisch zugespitzt – Entscheidungen sollen auf „erhobenen, geprüften Daten“ basieren, Meinungen sollen ergänzen, aber „keine Datenbasis ersetzen“. Diese Formulierung ist analytisch bedeutsam, weil ein datenbasiertes Selbstverständnis nur so tragfähig ist wie die tatsächlich verfügbaren Daten.

An die Politik schließen die Qualitätsziele 2026 an, die auf zwei Ebenen strukturiert sind. Sechs strategische Ziele beschreiben die übergeordneten Ambitionen: ein zuverlässiger Bus- und Bedarfsverkehr, eine transparente datenbasierte Steuerung aller Prozesse, eine wirtschaftliche Mittelverwendung, die fortlaufende Verbesserung des Angebots, klare Rollen und Prozesse sowie eine starke Partnerschaft mit den externen Akteuren. Diesen strategischen Zielen sind operative Ziele je Bereich mit konkreten Messgrößen zugeordnet – etwa die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Pünktlichkeitsquote, eine festgelegte Obergrenze für die Erlös-Prognose- und die Budgetabweichung je Periode oder die vollständige monatliche Auswertung der erfassten Beschwerden. Die formale Zielarchitektur ist damit vollständig und prüffähig; sie übersetzt die Politik in messbare Vorgaben. Genau diese Vollständigkeit macht die spätere Beobachtung umso bemerkenswerter, dass diese Ziele im Arbeitsalltag kaum präsent sind.

4.3.2.2 Wahrnehmungen und Erwartungen der Akteur:innen

Auf der Interviewebene zeigt sich zunächst, dass die Vorerfahrung der Befragten mit QM sehr unterschiedlich ist und ihren Blick erwartbar prägt (K1). Auf der einen Seite stehen Personen mit einschlägiger Erfahrung: B1 kennt QM aus dem Projektmanagement, das sich mit QM stark überschneide; B2 hat im früheren Beruf eine Qualitätsabteilung mit aufgebaut und an internen wie externen ISO-9001-Audits teilgenommen; B5 bringt Erfahrung mit der ISO 9001 und der deutlich strengeren ISO 27001 mit; B7 hat QM bereits an der Universität in einer Lehrveranstaltung mit eigener Datenerhebung kennengelernt. Auf der anderen Seite steht B3, der vor der Einführung mit QM noch nicht in Berührung gekommen war und die ISO 9001 nur vom Hörensagen kannte, sowie B4, dem die Normbezeichnungen zwar geläufig waren, der ihren Inhalt aber nur ungefähr einschätzen konnte. B8 kannte aus der Steuerberatung vorgegebene Abläufe, die Normbezeichnung selbst jedoch nicht.

Die Erwartungen an das System (K2) folgen weitgehend dieser Vorprägung, zeigen aber ein gemeinsames Grundmuster: die Erwartung gelebter Struktur, die sich erst teilweise einlöst. B1 hatte strukturierte Prozesse erwartet, nach denen auch tatsächlich gehandelt wird, und hält fest, diese Erwartung habe sich noch nicht erfüllt. B2 beschreibt einen umgekehrten Lernweg: Er habe mit der Zeit immer weniger erwartet, weil man das gesamte System selbst aufbauen müsse; die Erwartung an ein fertiges Standard-QMS sei damit hinfällig geworden – ausdrücklich nicht im negativen Sinne. B5 erwartete mehr Struktur im

Unternehmen und nimmt diese auch merklich wahr, wenn auch nicht von einem Tag auf den anderen. B4 hatte eine klare Ansage der Leitung erwartet, dass nun ein QMS eingeführt werde, nahm eine solche aber nicht wahr. B8 erwartete eine Grundbasis, die anschließend stetig weiterentwickelt wird. Quer durch die Interviews dominiert also die Einsicht, dass eine Organisation, die ihr QMS parallel zu sich selbst aufbaut, kein eingespieltes System vorfinden kann.

Der Nutzen des QMS (K3) wird dagegen mit großer Übereinstimmung grundsätzlich anerkannt – es ist mit 26 Segmenten die am dichtesten belegte Kategorie überhaupt. B1 nennt das QMS ein sinnvolles Instrument, weil es Strukturen und Prozesse sichtbar und transparent mache, statt die Arbeit der Willkür Einzelner zu überlassen. B4 sieht den Nutzen in kontrollierten Arbeitsprozessen und einer unabhängigen, prüfenden Instanz, die Korrektheit und Wiederholbarkeit sichere, sowie in aktuellen Daten und allgemeiner Bewusstseinsbildung. B5 betont die Ausfallsicherheit: Sollte er selbst ausfallen, müsse die Nachfolge nahtlos weiterarbeiten können – Dokumentation als Geschäftskontinuität. B6 sieht das QMS als Instrument, das die Unternehmensführung erleichtert und Prozesse und Verantwortlichkeiten abbildet. B8 wertet es als sinnvolles Instrument und gewisse Grundpflicht, betont aber den Wert, eigene Ideen einbringen zu können.

Zugleich ist der Nutzen für mehrere Befragte noch ein Versprechen, das sich erst durch Anwendung einlöst. B2 sieht für die eigene Arbeit im Tarifmanagement aktuell noch wenig Nutzen, aber Möglichkeiten für die Zukunft – etwa eine tarifliche Frühwarnfunktion, die bei kritischen Werten anschlägt –, auch weil die Abteilung noch im Aufbau sei. Am deutlichsten formuliert B3 den Mechanismus: Anfangs sei das QMS eine Pflicht, mit der Nutzung werde es aber zu einem Hilfsmittel, das die Arbeit vereinfache – der Nutzen erschließe sich also erst im Tun. Diese Bewegung „von der Pflicht zum hilfreichen Instrument durch Nutzung“ ist eine der prägnantesten Beobachtungen des Materials und wird in der Diskussion als Sensemaking-Prozess aufgegriffen (vgl. Weick, 1995; Weick et al., 2005, S. 409-412; vgl. Abschnitt 2.3.5).

4.3.2.3 Implizite Zielkonflikte und unterschiedliche Deutungen

Hinter der breiten Zustimmung liegen jedoch implizite Zielkonflikte, die sich aus der in 4.1.3 benannten Dreifachzielsetzung speisen. Der erste Konflikt verläuft zwischen dem

internen Steuerungsziel und dem externen Legitimitätsziel. Für B6 ist die gesetzliche Verankerung nachrangig; wichtiger sei, dass das QMS aktiv im Unternehmen eingeführt sei, um Mitarbeitende und Prozesse zu steuern. Zugleich betont er dessen Bedeutung nach außen: Land und Rechnungshof sähen darin einen Nachweis der internen Abwicklung, auf den das Land jederzeit verweisen könne. Hier stehen das Steuerungs- und das Nachweismotiv unmittelbar nebeneinander; sie schließen einander nicht aus, ziehen das System aber in zwei Richtungen.

Der zweite Konflikt betrifft die Frage, was Qualität für wen bedeutet. Während die Dokumente Qualität adressatenbezogen über Fahrgäste und Partner definieren, deuten die Befragten den Nutzen überwiegend organisationsintern: als Transparenz (B1), Kontrolle und Wiederholbarkeit (B4), Ausfallsicherheit (B5) oder Führungserleichterung (B6). Die in der Qualitätspolitik prominente Kundenorientierung tritt in den Interviews kaum eigenständig hervor; sie ist eher in der operativen Qualitätssicherung (B7) und im Beschwerdemanagement implizit präsent. Das ist kein Widerspruch im engeren Sinn, aber eine Akzentverschiebung: Das gelebte QMS ist zunächst stärker ein internes Ordnungs- als ein kundenbezogenes Qualitätsinstrument.

Der dritte und subtilste Konflikt liegt im unterschiedlichen Zeithorizont der Deutungen. Für die QM-erfahrenen Befragten ist das QMS bereits jetzt ein Muss und ein einfacher, zusammenhängender Verbesserungskreislauf; B2 hält es für im Grunde einfach, weil ohnehin alles zusammenhänge. Für die QM-Neulinge liegt sein Nutzen noch in der Zukunft. Die Geschäftsführung wiederum begreift QM als einen Ansatz, der sich noch im Wandel befindet. B6 vergleicht QM mit dem einst eigenständigen, heute selbstverständlich integrierten Risikomanagement und vermutet, dem Qualitätsmanagement werde es ähnlich ergehen, auch wenn es sich erst jetzt flächendeckend durchsetze. Diese Gleichzeitigkeit dreier Zeithorizonte – gegenwärtiges Muss, künftiges Versprechen, historischer Trend – erklärt, warum dasselbe System so unterschiedlich gewichtet wird, ohne dass eine offene Ablehnung entstünde. Theoretisch lässt sich dieser Befund doppelt einordnen: Dass die formal ausgearbeiteten Ziele breit akzeptiert, im Alltag aber noch unterschiedlich gedeutet und nicht handlungsleitend sind, entspricht der neo-institutionalistischen Annahme, dass formale Strukturen zunächst Legitimität schaffen, bevor sie vollständig ins organisationale Handeln übergehen (Meyer & Rowan, 1977, S. 349). Die unterschiedliche Auslegung der-

selben Ziele je nach Vorerfahrung und Aufgabenprofil ist zugleich ein Sensemaking-Prozess, in dem Bedeutung nicht aus dem Dokument selbst, sondern aus seiner Aneignung durch die Beteiligten entsteht (vgl. Weick, 1995; Weick et al., 2005, S. 411 und 415-416).

4.3.3 Entwicklung und Dokumentation von Prozessen

4.3.3.1 Aufbau der Prozessstruktur

Das Logbuch begleitet den in Abschnitt 4.2 nachgezeichneten Aufbau der Prozessstruktur aus der Nähe und hält dabei von Beginn an auch dessen Grenzen fest: Viele Prozesse beschreiben „einen Soll-Zustand, der noch nicht vollständig umsetzbar ist“, etwa weil notwendige Daten externer Partner fehlen. Das zentrale Spannungsfeld benennt es dabei ausdrücklich – „Idealvorstellung vs. tatsächliche Umsetzbarkeit“.

Aufschlussreich ist auch die selbstreflexive Spalte des Logbuchs, die die Insiderrolle der Verfasserin mitführt. Sie hält etwa fest, dass die Explizierung impliziten Wissens „nicht immer einfach“ war und im Team „unterschiedliche Reaktionen“ auslöste. Damit liefert das Logbuch nicht nur eine Chronik des Aufbaus, sondern auch eine Beobachtung zweiter Ordnung: Es dokumentiert, dass der Formalisierungsprozess selbst ein sozialer Aushandlungsprozess war, in dem die Forscherin als Ko-Konstrukteurin beteiligt war. Diese Reflexion ordnet zugleich die Aussagen der Interviews, in denen mehrere Befragte auf die gemeinsame Erarbeitung verweisen, in ihren Entstehungskontext ein.

4.3.3.2 Formale Ausgestaltung und Dokumentation

Die Dokumente belegen, dass die formale Ausgestaltung der Prozesse einem konsistenten Muster folgt. Jeder Prozess ist nach derselben, in Abschnitt 4.2.2 vorgestellten Vorlage beschrieben. Die Prozesslandkarte ordnet die Einzelprozesse den vier Ebenen zu und macht die Schnittstellen sichtbar, etwa zwischen dem Managementprozess Finanzierung steuern und dem Kernprozess Controlling und Finanzen, zwischen Verkehrsplanung und Vergabe oder zwischen Fahrgastdatenmanagement und Planung. Diese saubere Trennung von strategischer Entscheidung und operativer Umsetzung ist ein Qualitätsmerkmal der Dokumentation und entspricht der Prozessorientierung der ISO 9001.

Die Dokumentenlenkung regelt zudem Versionierung, Freigabe und Archivierung, und die Risiken sind je Prozess explizit benannt – etwa, dass „Verbesserungspotenziale nicht er-

kannt“ werden könnten, dem mit regelmäßiger Managementbewertung begegnet wird. Damit erfüllt die formale Ausgestaltung das risikobasierte Denken der Norm (ÖNORM EN ISO 9001:2015, Abschnitt 6.1). Die Dokumentation ist so vollständig, dass B6 sie nach eigener Aussage mehrfach durchgegangen sei, ohne etwas Fehlendes zu finden – der Detailgrad sei entsprechend hoch. Die formale Ebene ist damit nicht der Schwachpunkt des Systems – im Gegenteil, sie ist sein stärkster Teil. Die entscheidende Frage verlagert sich dadurch von der Dokumentation auf ihre Anwendung.

4.3.3.3 Einschätzungen der Beteiligten zur Sinnhaftigkeit

Die Beteiligten erleben die Arbeit am Beschreiben der Prozesse (K6) überwiegend positiv, allerdings – wie schon bei der Abstimmung – vor allem als Erkenntnisprozess. B2 beschreibt das Explizitmachen impliziten Wissens als Kern der Dokumentation: Man habe Schritt für Schritt durchgehen müssen, welche Zahlen wo einzutragen sind, wer die Ansprechpersonen sind und wie die „Verlinkungen“ verlaufen. B5 nennt die Prozessbeschreibungen notwendig und betont, sie nicht als Stressfaktor empfunden zu haben, weil ihm bewusst sei, dass diese Arbeit getan werden müsse. B6 bestätigt die Übereinstimmung von Beschreibung und Wirklichkeit: Die beschriebenen Prozesse spiegelten die tatsächliche Arbeit wider, Gegenteiliges sei ihm nicht bekannt. Auch die Verständlichkeit der Vorgaben (K15) wird durchweg bestätigt – B1 nennt sie relativ klar und gut nachvollziehbar, B2 durchgängig verständlich.

Klar benannt werden aber auch die Grenzen der Formalisierung (K7) – und hier liegt eine der interessantesten Divergenzen des gesamten Materials. B1 ist überzeugt, dass sich zwischenmenschliche Beziehungen und Kommunikation gerade nicht formalisieren lassen – formale Prozesse seien das eine, Kommunikation und gegenseitiges Verständnis das andere. Dem widerspricht B2 fast programmatisch: Die Vorstellung, die eigene Arbeit lasse sich nicht beschreiben, hält er für grundfalsch; nahezu alles lasse sich formalisieren. B5 verortet die Grenze konkret beim Budgetprozess, der sich schwer formalisieren lasse, weil man von der Partnerfirma abhängig sei und nur den eigenen geringen Anteil planen könne. B8 nennt die Terminkoordination, die wegen der Abhängigkeit von anderen Institutionen keine feste Struktur erlaube. B3 schließlich hält nur kurzfristig umzusetzende Aufgaben für schwer abbildbar, alles Übrige aber für formalisierbar.

Diese Divergenz ist mehr als eine Geschmacksfrage; sie verweist auf unterschiedliche Tätigkeitsprofile. Wer datennahe, wiederkehrende Aufgaben hat (B2 im operativen QM-Aufbau, B5 im strukturierten Finanzlauf, B7 in dokumentierten Testfahrten), erlebt Formalisierung als leicht und naheliegend – B7 etwa fällt sie nach eigener Aussage leicht, sie habe sich rasch eingearbeitet. Wer dagegen aushandlungs- und koordinationsintensive, extern getaktete Aufgaben hat (B5 beim Budget, B8 bei der Terminfindung, B1 bei der Kommunikation), stößt früher an Grenzen. Die Formalisierbarkeit ist damit keine konstante Eigenschaft der Organisation, sondern eine Funktion der jeweiligen Aufgabe – ein Befund, der in 4.3.5.3 als strukturelle Spannung vertieft wird.

Bemerkenswert ist schließlich eine selbstkritische Stelle bei B1, die unmittelbar zur Anwendungsfrage überleitet. Die Prozessbeschreibungen würden außerhalb der gemeinsamen Erarbeitung noch nicht intensiv genutzt; er müsse sich selbst dazu anhalten. Ähnlich räumt B2 ein, derzeit noch wenig reflektieren zu können. B3 nutzt die Beschreibungen vor allem am Anfang und in Situationen der Unsicherheit, B7 hin und wieder und vor allem für den Qualitätszirkel. Die Dokumentation existiert also und wird als sinnvoll anerkannt – ihre aktive, routinemäßige Nutzung im Alltag ist aber noch nicht selbstverständlich. Theoretisch erscheint das Beschreiben der Prozesse damit als Übersetzungsleistung: Vorgaben werden nicht einfach übernommen, sondern beim Explizitmachen an die je eigene Aufgabenlogik angepasst und dadurch überhaupt erst handhabbar gemacht (Czarniawska & Joerges, 1996, S. 13–48). Die zunächst noch geringe Nutzung der fertigen Beschreibungen außerhalb der gemeinsamen Erarbeitung verweist zugleich auf eine beginnende Entkopplung zwischen dokumentiertem und gelebtem Prozess (Meyer & Rowan, 1977, S. 357), deren Auflösung sich erst in der Anwendung entscheidet. Damit ist die Brücke zur dritten Hauptkategorie geschlagen.

4.3.4 Anwendung des QMS im Arbeitsalltag

4.3.4.1 Geplante Anwendung

Diese Kategorie ist der Kern der Analyse, weil sich hier die Spannung zwischen Formalstruktur und gelebter Praxis am deutlichsten zeigt. Das Bild ist bewusst kein einheitliches: Manche Teile des QMS sind klar gelebt, andere befinden sich im Übergang, wieder andere bleiben vorerst symbolisch. Die Dreiteilung in geplante Anwendung (Dokumente), tatsächliche Praxis (Logbuch) und Wahrnehmung (Interviews) macht diese Abstufung systematisch sichtbar.

Den Anfang macht die geplante Anwendung, die die Dokumente präzise festlegen: Der Querschnittprozess „Datenbasierter Steuerungsprozess“ ist als verbindlicher Standard für alle Management-, Kern- und Unterstützungsprozesse vorgesehen; er soll den PDCA-Zyklus organisationsweit verankern. Die operativen Qualitätsziele konkretisieren, wie die Anwendung je Bereich aussehen soll: Abweichungen von der Pünktlichkeit sind „monatlich zu dokumentieren und zu verfolgen“, bei Ausfallauffälligkeiten ist innerhalb einer festgelegten Frist eine Ursachenanalyse vorgesehen, sämtliche Beschwerden sollen erfasst und „quartalsweise“ ausgewertet werden, bei erkennbaren Mustern sollen fristgebundene Maßnahmen folgen. Im Finanzbereich sind „monatliche Soll-Ist-Berichte“ und eine festgelegte Obergrenze für die Budgetabweichung je Periode vorgesehen.

Auf der Rollenebene greifen die drei bereits benannten Rollen (vgl. Abschnitt 4.1.1) zu einem geschlossenen Regelkreis ineinander: Daten aus den Prozessen speisen den Steuerungsprozess, dieser speist Maßnahmen und Managementbewertung, und diese justieren wiederum Ziele und Prozesse. Die entscheidende Voraussetzung dieses Regelkreises ist – die Dokumente sagen es selbst – das Vorhandensein „erhobener, geprüfter Daten“. Genau an dieser Voraussetzung entscheidet sich, ob die geplante Anwendung zur tatsächlichen wird.

4.3.4.2 Tatsächliche Praxis und Umsetzung

Das Logbuch dokumentiert die tatsächliche Praxis prozessweise und macht dabei den Datenstatus jedes Prozesses sichtbar. Es zeigt ein abgestuftes Muster, das sich am besten in einem Soll-Ist-Vergleich je Prozess darstellen lässt. Tabelle 3 fasst den im Logbuch festgehaltenen Stand zusammen:

Tabelle 3: Soll-Ist-Vergleich der QMS-Prozesse – dokumentierter Soll-Zustand und tatsächliche Praxis laut Logbuch mit Ausprägung (eigene Darstellung)

Prozess	Dokumentierter Soll-Zustand	Tatsächliche Praxis (Logbuch)
Beschwerdemanagement	Erfassung durch das Verkehrsunternehmen, Weiterleitung, qualitätsbezogene Auswertung, Maßnahmen bei Mustern	Läuft wie dokumentiert; Datenfluss vom Verkehrsunternehmen etabliert – gelebt
Tarif- und Erlösmanagement	Monatliche Auswertung der Einnahmen, Prüfung der Erlösdaten	Läuft wie dokumentiert; Daten über das Verbund-Portal verfügbar – gelebt

Prozess	Dokumentierter Soll-Zustand	Tatsächliche Praxis (Logbuch)
Operative Qualitätssicherung	Überprüfung vereinbarter Leistungen und Qualitätskriterien, u. a. Testfahrten	Läuft auf belastbarer Grundlage; Zuständigkeiten geklärt – gelebt
Controlling und Finanzen	Monatliche Soll-Ist-Berichte, Budgettreue, Liquiditätssicherung	Teilweise datengestützt; intern erfüllt, extern abhängige Auswertungen eingeschränkt – im Übergang
Leistungsüberwachung Busverkehr	Systematische Erfassung von Pünktlichkeit, Ausfällen, Fahrgastinformation und Fahrgastzahlen	Keine Pünktlichkeits-, Ausfall- und validen Fahrgastdaten; Erfassung findet faktisch nicht statt – Soll-Zustand
Bedarfsmeldungen (neu)	Getrennte Formulare für Linien- und Bedarfsverkehr, dokumentierte Abläufe	Formulare dokumentiert, Routine/Datenfluss noch nicht eingespielt – Soll-Zustand
Querschnittsprozess (PDCA)	Daten erheben – analysieren – Maßnahmen – umsetzen – Wirksamkeit prüfen, organisationsweit	Funktioniert dort, wo Daten vorliegen; als Ganzes mangels Inputdaten nicht durchgängig – teils gelebt, teils Soll-Zustand

Der entscheidende Befund aus Tabelle 3 ist die Ursache der Lücke. Das Logbuch hält ausdrücklich fest, dass die Leistungsüberwachung des Busverkehrs „der deutlichste Fall einer Lücke zwischen Formalstruktur und gelebter Praxis“ ist – und dass die Ursache „nicht fehlende Akzeptanz, sondern fehlende Datengrundlage“ ist. Die benötigten Daten liegen in Systemen externer Partner und werden „noch nicht in nutzbarer Form bereitgestellt“. Damit ist die Lücke in diesem Fall primär datengetrieben, nicht akzeptanzgetrieben. Diese Präzisierung ist theoretisch zentral, weil sie die klassische Entkopplungsannahme – Strukturen werden übernommen, aber innerlich abgelehnt (Meyer & Rowan, 1977, S. 356-359) – ausdrücklich nicht bestätigt; wie sich dieser datengetriebene Fall in die Entkopplungsdebatte einordnet, wird in Abschnitt 4.4 vertieft.

Spiegelbildlich zeigt das Logbuch, wo die Praxis bereits mit der Dokumentation übereinstimmt, und benennt dafür eine gemeinsame Bedingung: einen funktionierenden Datenfluss. Beim Beschwerdemanagement ist die Voraussetzung „ein funktionierender Datenfluss vom Verkehrsunternehmen“, der „etabliert“ ist; beim Tarifmanagement ist es „ein stabiler externer Datenzugang (Verbund-Portal)“; bei der Vertragskontrolle funktioniert datengestützte Steuerung dort, „wo Daten verfügbar und Zuständigkeiten geklärt sind“. Die übergreifende Reflexion des Logbuchs bringt es auf den Punkt: Die Steuerungsfähigkeit des QMS hänge „entscheidend von der Verfügbarkeit, Aktualität und Einheitlichkeit externer Daten ab“. Hier wird, wie das Logbuch selbst anmerkt, das risikobasierte Denken der ISO 9001 konkret – externe Datenschnittstellen sind das zentrale Qualitätsrisiko der Organisation.

Schließlich dokumentiert das Logbuch ein Beispiel dafür, wie die Praxis auf die Dokumentation zurückwirkt: die Ausdifferenzierung der Bedarfsmeldungen in zwei Formulare aufgrund unterschiedlicher Prozesslogiken. Dabei entsteht „erneut ein dokumentierter Soll-Zustand, dessen Einspielen im Alltag noch aussteht“. Die tatsächliche Praxis ist somit kein statisches Bild, sondern eine Bewegung: An den datennahen Prozessen ist sie gelebt, an den datenabhängigen bleibt sie Soll, und an den Schnittstellen verfeinert sich die Dokumentation in einem laufenden Lernprozess.

4.3.4.3 Wahrnehmung und Nutzung durch Mitarbeitende

Die Interviews bestätigen dieses abgestufte Muster aus der Innenperspektive und bereichern es um Deutungen an. Beim Implementierungsstand (K9) sind sich die Befragten weitgehend einig, dass das System noch im Aufbau ist. B1 nennt die Alltagsfunktion verbesserungswürdig und erklärt, das QMS sei noch nicht in die Unternehmensstruktur eingebunden, weil alle Mitarbeitenden ohne das System begonnen hätten; man arbeite noch gegen eingefahrene Strukturen wie eine über die Zeit gewachsene, unübersichtliche Ablage an, was sich mit neuen, von Beginn an eingearbeiteten Mitarbeitenden aber bessern werde. B4 sieht das QMS noch nicht offiziell eingeführt; es bestehe bislang aus vielen Einzelteilen, die erst gemeinsam besprochen, akzeptiert und umgesetzt werden müssten. B5 beschreibt den Moment präzise als Übergang: Bisher sei wenig gelebt worden, der Wandel hin zum tatsächlichen Anwenden finde gerade statt. B6 sieht das QMS formal noch nicht eingeführt, inhaltlich aber bereits wirksam, und beobachtet, dass sich nach und nach alle an die

Handbuch-Vorgaben hielten. B8 verortet die Organisation in einer Anfangsphase des learning by doing.

Besonders konsistent über alle Interviews hinweg ist der Befund, dass Qualitätspolitik und Qualitätsziele im Alltag noch nicht präsent sind – genau jene Elemente, die auf der Dokumentenebene am vollständigsten ausgearbeitet sind. Auf die entsprechende Frage antworten B1 und B4 schlicht mit Nein. B3 räumt ein, sich die Ziele noch nicht angeschaut zu haben, wolle das aber vor dem gemeinsamen Termin nachholen; B7 hat sich noch nicht näher damit befasst und will es demnächst tun. B8 hält „präsent“ für ein zu starkes Wort. Selbst die Geschäftsführung formuliert vorsichtig: Die Ziele seien bekannt, würden aber von den einen stärker gelebt als von den anderen. Diese Elemente sind in der Analyse als symbolisch/entkoppelt markiert: formal vorhanden und freigegeben, im Arbeitsalltag aber noch nicht wirksam.

Dem stehen klar gelebte Prozesse gegenüber (K12), und sie haben die im Logbuch benannte Gemeinsamkeit: Sie funktionieren dort, wo Daten und Routinen vorhanden sind. B1 schildert die Bedarfsmeldung als gelungenes Beispiel: Im Fall eines Festivals sei die dokumentierte Bedarfsmeldung im Archiv vorhanden gewesen und der Vorgang habe reibungslos funktioniert. B2 zählt die feste Struktur der Montagsbesprechungen, die dokumentierte To-do-Verfolgung und die klaren Verantwortlichkeiten dazu – das funktioniere derzeit sehr gut, hier sehe er kaum Verbesserungsbedarf. B3 nennt die etablierte Protokollierung, bei der man montags regelmäßig den Stand prüfe, was zuvor nicht der Fall gewesen sei. B7 hebt die Checklisten und Testfahrten der operativen Qualitätssicherung hervor, die mit klarer Struktur gut funktionierten und Ordnung schufen. Am deutlichsten ist B5: Im Finanzbereich werde das interne Kontrollsystem täglich genutzt, weil es fest eingeübt sei. Diese Beispiele sind in der Analyse als gelebt ausgewiesen.

Bei datenbasierten Entscheidungen (K13) ergibt sich erwartungsgemäß ein Mischbild, das die Datenlage spiegelt. B1 schätzt das Verhältnis von daten- zu erfahrungsbasierten Entscheidungen auf etwa hälftig. B2 sieht es personenabhängig, plädiert aber dafür, Daten stärker zu gewichten als Erfahrung, weil Erfahrung sehr relativ und emotionsanfällig sei. B4 hält idealerweise eine Mischung aus beidem für richtig, sieht datenbasierte Entscheidungen aber noch in der Entwicklungsphase und aktuell eher politisch getrieben. B5 ist im Finanzbereich bereits datenbasiert, beschreibt das Budget aber als Aushandlung zwischen

mehreren Beteiligten. B6 räumt offen ein, dass Daten fehlten, betont aber, man könne pragmatisch entscheiden und Lücken durch Erfahrungswissen überbrücken. B7 verknüpft eigene Testfahrt Daten mit jenen des Verkehrsunternehmens. B8 beschreibt ihren eigenen Bereich als erfahrungs- und abstimmungsbasiert, hält Daten für andere Fachbereiche aber für unverzichtbar.

Auch der Einblick ist begrenzt (K11), und dieser begrenzte Einblick ist selbst ein Befund. B1 sagt zu einem fremden Bereich offen, dort nicht involviert zu sein. B8 verweist mehrfach darauf, die Gesamtfunktion des QMS nicht bewerten zu können, weil ihr Bereich weniger betroffen sei und sie nicht für die anderen sprechen wolle. Dieser begrenzte Einblick ist kein Mangel des Interviews, sondern spiegelt die arbeitsteilige Wirklichkeit einer wachsenden Organisation, in der das Gesamtbild bei keiner einzelnen Person vollständig vorliegt. Genau deshalb erwarten mehrere Befragte vom angekündigten gemeinsamen Workshop einen Erkenntnisgewinn über das große Ganze – B8 erhofft sich davon, wenn jeder den eigenen Bereich darlegt, ein besseres Verständnis der ihr unbekannten Abläufe.

Die langfristige Umsetzung (K16) bündelt schließlich die Sorge, dass Dokumentation und Anwendung auseinanderfallen. B1 bringt es auf den Punkt: „Du kannst die schönsten Prozesse dokumentiert haben – wenn sie niemand anwendet, ist es totes Papier.“ Damit ein QMS lebe, brauche es ein aktuell gehaltenes Handbuch, eine ständige Evaluierung und regelmäßige Erinnerung. B2 mahnt verbindliche, von der Führung vorgelebte Benchmarks an, die bei schlechten Werten nachgehalten werden: Nur wenn man das System aktiv lebe, bleibe es bestehen. B3 betont, man dürfe nicht aufhören, es zu nutzen, man müsse es wirklich leben, und jeder müsse dahinterstehen. B5 fordert dauerhafte Begleitung und regelmäßige kurze Schulungen. B6 nennt als zentrale Bedingung eine Führung, die das System selbst vorlebt, und verweist auf das Prinzip der Führung durch eigenes Vorbild. B8 schließlich wünscht sich eine stärkere interne Ablage, damit auch künftige Mitarbeitende Dokumente gut finden und nacharbeiten können. Die „totes Papier“-Formulierung ist die prägnanteste Beschreibung der zentralen Spannung dieser Arbeit. Theoretisch lässt sich dieses abgestufte Muster als beginnender Recoupling-Prozess lesen: Dort, wo Daten und Routinen vorhanden sind, schließen sich Dokumentation und Praxis wieder aneinander, während sie dort, wo die Voraussetzungen fehlen, entkoppelt bleiben (Bromley & Powell, 2012, S. 493-494; de Bree & Stoopendaal, 2020, S. 611–616). B1s Bild vom toten Papier benennt

dabei genau die Bedingung, unter der Formalstruktur wirksam wird: Sie muss an der operativen Basis mit Leben gefüllt werden (vgl. Lipsky, 2010).

4.3.5 Herausforderungen und Spannungsfelder der Einführung

4.3.5.1 Organisatorische Rahmenbedingungen

Die organisatorischen Rahmenbedingungen der Einführung sind durch drei Bedingungen geprägt, die in den vorangegangenen Abschnitten bereits angeklungen sind und hier als Herausforderungen gebündelt werden. Die erste ist die Gleichzeitigkeit von Organisations- und QMS-Aufbau. Da die Organisation jung ist und parallel zum QMS wächst, gibt es keine stabilen Routinen, die nur formalisiert werden müssten; vieles entsteht erst. B6 deutet diese Gleichzeitigkeit als ambivalentes Korsett: Manche Mitarbeitende erlebten es als Halt, der endlich Orientierung gebe, andere fühlten sich dadurch eingeschränkt – das hänge von der jeweiligen Person ab. Für die Geschäftsführung selbst stellt die Gleichzeitigkeit kein Problem dar, möglicherweise aber für die Mitarbeitenden.

Die zweite Rahmenbedingung ist die geringe Größe der Organisation (K5), die ambivalent wirkt. Einerseits begünstigt sie den Informationsfluss: B8 hebt hervor, dass Informationen in größeren Firmen zunehmend versickerten, in der eigenen, kleinen Organisation dank der geringen Mitarbeiterzahl aber gut fließen. Andererseits ist die Umsetzung bei knappem Personal schwerer zu stemmen: B5 hält fest, je kleiner die Firma, desto schwieriger sei dies, weil das Personal fehle, und begegnet dem mit einer bewusst pragmatischen Handhabung. Mehrere Befragte halten ein QMS gerade in einer kleinen, wachsenden Organisation dennoch für sinnvoll, weil die Probleme mit der Größe mitwachsen und ein früher Aufbau vorbeugt. B6 formuliert dies als Leitgedanken: Ein QMS solle man am besten von Anfang an aufbauen und nicht erst nachträglich über eine bereits gefestigte Organisation stützen.

Die dritte Rahmenbedingung ist die bereits in der Fallbeschreibung (4.1.1) benannte strukturelle Außenabhängigkeit der Datengrundlage – der rote Faden, der sich durch alle Prozesse zieht und in den folgenden Abschnitten immer wieder als konkrete Hürde sichtbar wird. Weil die Organisation plant und steuert, aber nicht selbst fährt, liegen viele qualitätsrelevante Daten bei externen Partnern. Diese Konstellation ist nicht ein Problem unter vielen, sondern das strukturelle Grundproblem, aus dem sich die zentrale Herausforderung –

die Datenverfügbarkeit – speist. Sie verbindet die organisatorischen Rahmenbedingungen unmittelbar mit den im Folgenden dargestellten wahrgenommenen Problemen.

4.3.5.2 Wahrgenommene Probleme und Widerstände

Die mit Abstand am häufigsten und nachdrücklichsten genannte Herausforderung ist die Datenverfügbarkeit (K14). B1 bezeichnet die unvollständig gelieferten Daten der Auftragnehmer als größtes Problem: Ohne Informationen könne er nicht sinnvoll arbeiten, sondern müsse letztlich auf die Einschätzung einzelner Personen vertrauen. B2 formuliert das Grundproblem am schärfsten und rückt die Daten ins Zentrum des QMS – ohne sie sei „keine Messung, keine Optimierung, gar nichts“ möglich. Die eigentliche Schwierigkeit liege darin, dass die Organisation nicht die eigene Qualität messe, sondern die eines externen Partners – und dass sich die dafür nötigen Datenschnittstellen, die Kommunikation zwischen den Beteiligten und das entsprechende Know-how derzeit erst entwickeln. Weitere Befragte bestätigen diesen Mangel für ihre jeweiligen Bereiche: Benötigte Daten würden häufiger angefordert, als sie tatsächlich geliefert würden. Auch die Geschäftsführung sieht in der Datenlage eine zentrale Schwachstelle für eine belastbare Steuerung.

Auffällig ist, dass diese Datenklage exakt mit dem Logbuch-Befund aus Abschnitt 4.3.4.2 übereinstimmt. Die Triangulation ist hier besonders dicht: Was das Logbuch prozessnah als strukturelles, datengetriebenes Risiko notiert, formulieren die Befragten unabhängig voneinander als erlebte Alltagshürde. Bemerkenswert ist zudem, dass die Datenverfügbarkeit nicht überall gleich belastend erlebt wird. B7, deren Bereich auf selbst erhobenen Testfahrtdaten beruht, erlebt „derzeit“ keinen Datenmangel, und B8, deren Bereich datenfern ist, vermisst „im ersten Moment“ keine Daten. Der Datenengpass trifft also vor allem die planenden und überwachenden Kernprozesse – genau jene, die auf externe Zulieferungen angewiesen sind.

Eng damit verbunden ist die Frage des Aufwands (K4), bei der die schon erwähnte Divergenz erneut auftritt. B1 und B5 benennen übereinstimmend einen Kipppunkt: Wenn mehr als die Hälfte der Zeit in das System selbst fließe, kippe der Nutzen ins Bürokratische – B5 formuliert es fast wortgleich: Sobald man mehr als die Hälfte der Arbeitszeit nur noch mit dem Ausfüllen von Formularen verbringe, breche das System zusammen. B1 illustriert die Gefahr mit dem Bild reiner Reporting-Tätigkeit in großen EU-Projekten, bei der man

„inhaltlich überhaupt nichts mehr tut“. Dem steht B2 entgegen, der einen solchen Kippunkt für sich ausdrücklich nicht wahrnimmt und die Formalisierung als Muss versteht – vergleichbar mit dem selbstverständlichen Protokollieren jedes Meetings. Auch B3 sieht keinen Kippunkt, weil sich die Bedeutung durchgängiger Dokumentation immer wieder zeige. B7 nimmt sich die Zeit dafür, und B8 priorisiert klar zugunsten der Dokumentation. Aus Führungssicht gab es beim Aufbau keine besonderen Schwierigkeiten.

Kommunikation und Führung (K8) treten als Spannungsfeld vor allem in zwei Interviews hervor. B1 schildert einen Fall, in dem ein sauber durchlaufener Prozess – Anforderungen definiert, bewertet, Angebot eingeholt – im weiteren Verlauf noch einmal grundlegend angepasst wurde; als Ursache benennt er fehlende Abstimmung zwischen den Beteiligten. Bezeichnend ist, dass er dies anschließend selbst relativiert: Nicht jede Ebene müsse in jedes Detail eingebunden sein, die Anpassung sei nachvollziehbar gewesen. B4 verweist darauf, dass die Einführung anfangs nicht durchgängig klar kommuniziert worden sei und dass das aktive Vorleben des Systems noch Entwicklungspotenzial habe. B2 verweist auf Zeit- und Wissensverluste durch langwierige Abläufe, bei denen bereits getroffene Entscheidungen mitunter erneut aufgerollt würden.

Neu hinzugekommen ist schließlich die Durchsetzung (K18), die den Blick von der Dokumentation zur Einhaltung verschiebt. B2 benennt eine Durchsetzungslücke gegenüber externen Partnern: Zwar würden Pönalen gedanklich automatisch der Qualitätsabteilung zugeordnet, die vorhandenen Durchsetzungsinstrumente aber nicht genutzt; man verbleibe bei höflichem Schriftverkehr, und vor allem fehlten abgestufte Eskalationsstufen. B5 berichtet aus einem früheren Produktionsunternehmen, wie eine zunächst auf massiven Widerstand stoßende Maßnahme erst durch konsequente Durchsetzung mit spürbaren Konsequenzen erfolgreich wurde: Wer sie nicht mittragen wolle, müsse seine Position überdenken – „dann ist es auf einmal gegangen“. B6 schließlich versteht Durchsetzung als legitimes Führungsmittel: Solche Systeme müsse man verordnen und bei anhaltender Nichtbefolgung mit gezielten Einzelmaßnahmen nachsteuern; die Führungsverantwortung liege dabei eindeutig bei einer Person.

Quer zu diesen Schwierigkeiten liegt die Frage, wodurch Akzeptanz überhaupt entsteht (K17) – mit 16 Segmenten in allen acht Interviews belegt. Bezeichnend ist, worum es dabei *nicht* geht: Keine Aussage zielt darauf, Widerstand zu überwinden, sondern durchgehend

darauf, wie ein grundsätzlich bejahtes System in die eigene Arbeit hineinfindet. B2 betont, Messung dürfe nicht als Selbstkritik ankommen, sondern müsse als Verbesserungsmöglichkeit gerahmt werden; B4 benennt die Kehrseite, wenn er die Ambition zwar bei allen sieht, aber noch nicht das ungeteilte Verständnis im Umfeld. Am deutlichsten wird der Mechanismus bei B1: Erst wenn sich zeigen lasse, dass ein einzelnes Learning der Organisation Zeit oder Kosten gespart habe, werde aus der Pflicht etwas, das man freiwillig mittrage – dieselbe Bewegung, die B3 für sich beschreibt (vgl. Abschnitt 4.3.2.2). Daran knüpft B1 den Vorschlag vierteljährlicher Kurzpräsentationen, deren Wert nicht im Präsentieren, sondern im Vorbereiten liege, sowie Workshops, in denen gelungene wie gescheiterte Fälle sichtbar gemacht werden.

Uneinig sind sich die Befragten allerdings über das Format der Aneignung. B3 hält den gemeinsamen Workshop für ausreichend, B4 ausdrücklich nicht: Jeder Prozess müsse einzeln besprochen und dann eingeübt werden, weil jeder Bereich seine eigene Art habe, die Vorgabe zu erfüllen. Ebenso gehen die Einschätzungen zu Schulungen auseinander. B5 hält sie für notwendig und begründet das kommunikationspraktisch – E-Mails lese nur, wer wolle, in einer Schulung müsse man zuhören; B2 sieht gezielten Bedarf bei QM-unerfahrenen Kolleg:innen, B8 befürwortet Schulungen ebenso wie ein verbindliches Vorleben. Die Geschäftsführung widerspricht: B6 hält Schulungen für weitgehend entbehrlich, entscheidend sei, dass die Mitarbeitenden die Inhalte für sich lebbar machten. B5 setzt schließlich auf Sogwirkung – wenn viele vorlebten, dass es funktioniere, kämen auch die wenigen mit, die sich schwertäten. Akzeptanzförderung erscheint damit nicht als Überzeugungsarbeit gegen Ablehnung, sondern als Frage der Aneignung, deren Uneinigkeit die in Abschnitt 4.3.3.3 beschriebene Heterogenität der Tätigkeitsprofile spiegelt.

4.3.5.3 Strukturelle Spannungen zwischen Formalisierung und Flexibilität

Hinter einem Teil der in Abschnitt 4.3.5.2 geschilderten Schwierigkeiten – vor allem dem Aufwand („Kipppunkt“) und der Uneinigkeit darüber, wie weit sich Abläufe überhaupt formalisieren lassen – liegt eine strukturelle Spannung zwischen Formalisierung und Flexibilität, die das Material an mehreren Stellen sichtbar macht. Ihr deutlichster Ausdruck ist die bereits in Abschnitt 4.3.3.3 dargestellte Divergenz darüber, wie weit sich Tätigkeiten in feste Abläufe fassen lassen – sie reicht von der Position, nahezu alles sei formalisierbar, bis zur Überzeugung, dass sich kommunikations- und aushandlungsintensive Aufgaben der festen Struktur entziehen. Diese Spannung ist nicht auflösbar, sondern muss in jedem

konkreten Prozess austariert werden; B1 nennt es die Aufgabe, Kriterien dafür zu definieren, bis zu welchem Punkt eine Formalisierung sinnvoll sei, und betont, dass dies von Organisation zu Organisation sehr unterschiedlich ausfalle.

Eine zweite strukturelle Spannung verläuft zwischen der formalen Verbindlichkeit der Vorgaben und der gewünschten Eigeninitiative. B6 möchte einerseits verbindliche Vorgaben von oben nach unten einheitlich durchsetzen, wünscht sich andererseits aber mitdenkende Mitarbeitende und lehnt ein reines Arbeiten nach Schema F ab. Auch B4 verbindet die Forderung nach einem gemeinsamen Verständnis mit der Einsicht, dass jeder für seinen Bereich eine eigene Umsetzungsweise beanspruche und dass sich sinnvoll nur ein Best-Practice-Rahmen vorgeben lasse, von dem im Einzelfall auch abgewichen werden könne. Die Formalisierung soll also Halt geben, ohne die fachliche Autonomie zu ersticken – ein Balanceakt, der unmittelbar an die in Kapitel 2 eingeführte Perspektive der street-level bureaucracy anschließt (vgl. Lipsky, 2010).

Eine dritte Spannung liegt zwischen der einheitlichen Beschreibungsvorlage und der Heterogenität der Bereiche. Die Vorlage schafft Vergleichbarkeit, unterstellt aber implizit, dass alle Prozesse derselben Logik folgen. Tatsächlich zerfällt die Organisation in datennahe, gut formalisierbare Bereiche (Finanzen, operative Qualitätssicherung) und in aushandlungs- bzw. extern getaktete Bereiche (Leistungsüberwachung Bus- und Bedarfsverkehr, Verkehrsplanung mit fehlenden Daten). Die einheitliche Form passt auf beide, aber sie greift unterschiedlich tief. Genau diese Heterogenität erklärt, warum dasselbe System von den einen als einfach und naheliegend und von den anderen als schwer fassbar erlebt wird – und warum die Anwendung prozessweise so unterschiedlich weit fortgeschritten ist.

4.3.6 Zwischenfazit: Charakter der QMS-Einführung

Fasst man die Ergebnisse der vier Hauptkategorien zusammen, lässt sich der Charakter der QMS-Einführung in vier Aussagen verdichten. Erstens ist das System fachlich kohärent und formal vollständig aufgebaut: Qualitätspolitik, Ziele mit Messgrößen, Prozesslandkarte, einheitliche Prozessbeschreibungen und Dokumentenlenkung liegen vor und werden – auch von der Geschäftsführung – als detailliert und verständlich erlebt. Die Schwäche des Systems liegt nicht in seiner Dokumentation.

Zweitens ist die Anwendung abgestuft und prozessweise unterschiedlich weit fortgeschritten. Dort, wo Daten und Routinen vorliegen – etwa im Beschwerde- und Tarifmanagement, im Finanzbereich und in der operativen Qualitätssicherung –, ist das QMS gelebt. Dort, wo zentrale Daten fehlen – vor allem bei der Leistungsüberwachung des Busverkehrs und damit beim Querschnittsprozess als Ganzem –, bleibt der dokumentierte Prozess vorerst Soll-Zustand. Qualitätspolitik und Qualitätsziele schließlich sind formal freigegeben, im Alltag aber durchgängig „noch nicht präsent“ und damit symbolisch.

Drittens ist die zentrale Lücke datengetrieben, nicht akzeptanzgetrieben. Niemand der Befragten lehnt das QMS ab; im Gegenteil, der Nutzen wird breit anerkannt, und die offene Kritik betrifft die unklare Kommunikation der Einführung und das noch nicht ungeteilte Verständnis im Umfeld (B4) sowie den Ausbau- und Durchsetzungsstand (B2). Die Prozesse, die nicht gelebt werden, scheitern nicht am Willen der Mitarbeitenden, sondern an fehlenden, bei externen Partnern liegenden Daten. Das verschiebt die Erklärung von einer Frage der Haltung zu einer Frage der strukturellen Voraussetzungen. Abbildung 4 verdichtet diesen Mechanismus grafisch: Die Verfügbarkeit der Daten wirkt als Weiche, die darüber entscheidet, ob ein dokumentierter Prozess in gelebte Praxis übergeht oder vorerst nur dokumentiert bleibt.

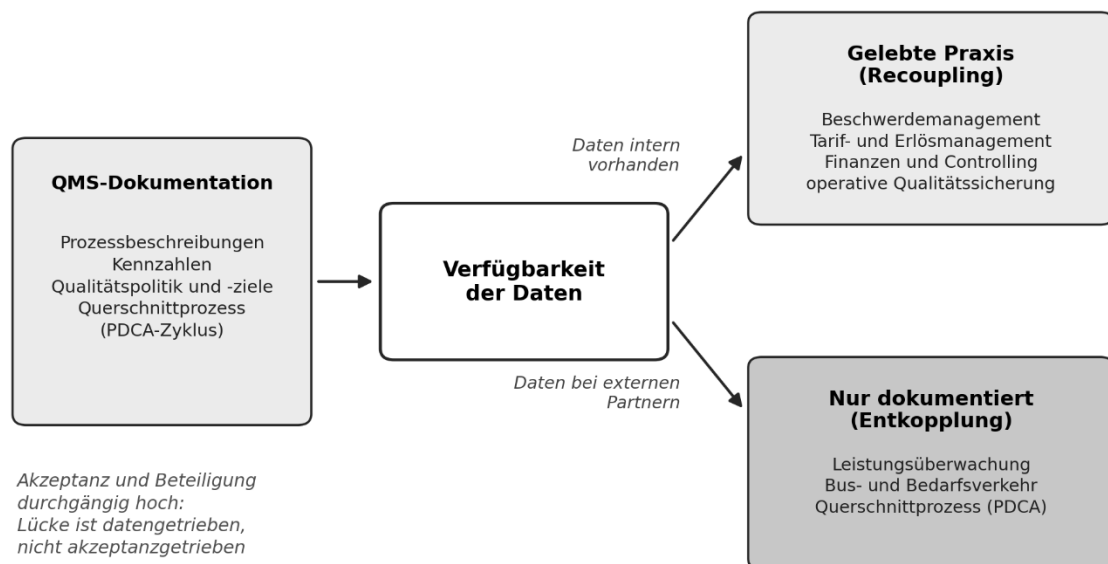


Abbildung 4: Datengetriebene Entkopplung und Recoupling im QMS der Fallorganisation (eigene Darstellung)

Viertens ist das System unterschiedlich gedeutet, aber nicht umstritten. Vorerfahrung, Aufgabenprofil und organisationale Position prägen, ob das QMS als gegenwärtiges Steuerungsinstrument, als künftiges Versprechen oder als externer Nachweis gesehen wird. Diese Deutungsvielfalt ist kein Zeichen von Konflikt, sondern von Aneignung in unterschiedlichem Tempo. Insgesamt zeigt sich damit das Bild einer jungen, gesetzlich beauftragten Organisation, deren QMS am Ende des Untersuchungszeitraums weder reine Fassade noch durchgängig gelebtes System ist, sondern beides zugleich – ein in Teilen schon wirksames, in Teilen noch symbolisches Steuerungsinstrument im Übergang. Theoretisch gelesen liegen damit Entkopplung und Recoupling im selben System nebeneinander. Wie sich dieses Nebeneinander organisationstheoretisch einordnen lässt und was der Fall zur Diskussion beiträgt, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

4.4 Diskussion

4.4.1 Einordnung der Ergebnisse in den theoretischen Kontext

Bringt man die drei Datenquellen zusammen, ergibt sich ein bemerkenswert kohärentes Bild, das eng zum theoretischen Rahmen aus Kapitel 2 passt. Die zentrale Beobachtung ist, dass formale Struktur und gelebte Praxis im Fall nicht durchgängig zusammenfallen, sondern ein abgestuftes Muster bilden. Das entspricht genau dem, was die neo-institutionalistische Perspektive – die Organisationen stets im Wechselspiel mit den Erwartungen ihres institutionellen Umfelds betrachtet (vgl. Scott, 2014) – als Entkopplung beschreibt: Formale Strukturen werden eingeführt und sichtbar gemacht, bestimmen den Arbeitsalltag aber nicht automatisch (Meyer & Rowan, 1977, S. 357; de Bree & Stoopendaal, 2020, S. 599-601; Bromley & Powell, 2012, S. 483–496). Schon der Aufbau der Formalstruktur lässt sich dabei als Reaktion auf institutionellen Druck lesen: Die gesetzliche Verankerung sowie die Erwartungen von Land und Rechnungshof wirken als jener äußere Anpassungsdruck, den DiMaggio und Powell (1983, S. 150) als „coercive isomorphism“ beschreiben, und binden die Organisation an die Rechenschaftserwartungen ihres Umfelds (Rana et al., 2022, S. 465-466). Am deutlichsten zeigt sich die Entkopplung bei der Qualitätspolitik und den Qualitätszielen, die formal freigegeben, im Alltag aber über mehrere Interviews hinweg „noch nicht präsent“ sind. B1s Bild vom „toten Papier“ bringt diese Schicht des QMS treffend auf den Punkt – jene Elemente, die formal vorhanden, aber im Alltag noch nicht wirksam sind und daher vorerst nur symbolischen Charakter haben.

Der Fall liefert allerdings eine wichtige Präzisierung gegenüber der klassischen Entkopplungsannahme. In deren ursprünglicher Fassung entsteht Entkopplung, weil Organisationen Strukturen aus Legitimitätsgründen übernehmen, sie aber innerlich nicht teilen oder als unpraktisch für die eigentliche Arbeit empfinden – die Formalstruktur wird zeremoniell mitgeführt, während sich der Arbeitsalltag an ihr vorbei organisiert; die Lücke ist damit akzeptanzgetrieben (Meyer & Rowan, 1977, S. 356–359). Für Managementsysteme der ISO-9000-Familie ist genau dieses Muster wiederholt beschrieben worden: Zertifizierte Systeme bleiben äußerlich korrekt, werden von den Beschäftigten aber als aufgezwungene, praxisferne Formalität erlebt und deshalb nicht in die tägliche Arbeit integriert (Boiral, 2003, S. 726-732). Im vorliegenden Fall ist die Lücke das gerade nicht. Sowohl das Logbuch als auch die Interviews zeigen übereinstimmend, dass sie primär datengetrieben ist: Zentrale Daten liegen bei externen Partnern, und die dafür nötigen Datenschnittstellen, die Kommunikation zwischen den Beteiligten und das entsprechende Know-how entwickeln sich derzeit erst. Solange diese Voraussetzungen im Aufbau sind, liegen die Daten noch nicht in nutzbarer Form vor, und der dokumentierte Prozess kann noch nicht gelebt werden. Darin liegt der theoretische Beitrag des Falls: Er verschiebt die Erklärung der Lücke von der Haltung der Beteiligten zur strukturellen Voraussetzung und ergänzt die Entkopplungsannahme um eine Ursache, die in der klassischen Literatur kaum beachtet wird. Sie lässt sich zugleich an die von Bromley und Powell (2012, S. 495–497) vorgeschlagene und von Jabbouri et al. (2022, S. 124-125 und 136-138) systematisch weitergeführte Unterscheidung anschließen: Während die klassische Entkopplung eine Lücke zwischen Programm und Praxis meint (policy–practice), rückt eine folgenreichere Lücke zwischen eingesetzten Mitteln und angestrebten Zielen in den Vordergrund (means–ends). Der vorliegende Fall ist ein Beispiel für diese zweite Form. Gerade darin unterscheidet er sich von der strategisch motivierten Entkopplung, bei der eine Fassade bewusst aufrechterhalten und die Erfüllung externer Erwartungen aktiv gestaltet wird (Heimstädt, 2017, S. 80-83): Hier ist die Lücke nicht gewollt, sondern Ausdruck noch im Aufbau befindlicher Bedingungen.

Dem steht eine ebenso klare Recoupling-Seite gegenüber. Dort, wo Daten und Routinen vorhanden sind, sind Dokumentation und Praxis tatsächlich gekoppelt – und die Ausdifferenzierung der Bedarfsmeldungen in zwei Formulare zeigt sogar, wie die Praxis auf die Dokumentation zurückwirkt (de Bree & Stoopendaal, 2020, S. 611-616). Dieses aktive

Anpassen und Verankern lässt sich als institutionelle Arbeit verstehen, in der die Beteiligten die Reformvorgabe nicht bloß übernehmen, sondern in bearbeitbare Praxis übersetzen (Cloutier et al., 2016, S. 266-270; Czarniawska & Joerges, 1996, S. 13–48; Sahlin & Wedlin, 2008, S. 218-220). Ob ein dokumentierter Prozess wirksam wird, entscheidet sich also nicht bei seiner Erstellung, sondern in seiner konkreten Anwendung durch die Mitarbeitenden – etwa wenn eine dokumentierte Bedarfsmeldung im Anlassfall tatsächlich abgerufen oder eine Testfahrt anhand der vorgesehenen Checkliste durchgeführt wird. Genau das ist der Kerngedanke von Lipskys street-level bureaucracy (vgl. Lipsky, 2010). B7s gelebte Testfahrten-Praxis und B1s Festival-Beispiel sind genau solche Stellen, an denen Mitarbeitende die Vorgaben mit Leben füllen. Die unterschiedlichen Deutungen desselben Systems – als sinnvolles Instrument, als Zukunftspotenzial, als Pflicht oder als Managementtrend – lassen sich mit dem Konzept des Sensemaking erklären (vgl. Weick, 1995; Weick et al., 2005, S. 409-412): Die Bedeutung des QMS entsteht nicht aus dem Dokument selbst, sondern bildet sich erst in seiner Anwendung, sodass die jeweilige Vorerfahrung prägt, wie es gedeutet wird. Der von B3 beschriebene Wandel von der anfänglichen Pflicht hin zum hilfreichen Instrument, das sich erst im Gebrauch erschließt, ist dafür ein anschauliches Beispiel. Das Nebeneinander formaler und gelebter Elemente im selben System – manche Vorgaben werden bereits angewandt, andere stehen vorerst nur auf dem Papier – entspricht dem Muster einer selektiven Kopplung, bei der einzelne Elemente einer Vorgabe in die Praxis übernommen werden, während andere zunächst formal bleiben (Pache & Santos, 2013, S. 995); für eine junge, noch im Aufbau befindliche Organisation ist dieser Zustand charakteristisch.

4.4.2 Bedeutung von QM als Steuerungsinstrument

Die Ergebnisse bestätigen und differenzieren zugleich die in Kapitel 2 referierte Forschung zu QM im öffentlichen Sektor. Bestätigt wird, dass QM mit Prozessklarheit, Nachvollziehbarkeit und Steuerungsfähigkeit verbunden ist (Yu et al., 2012, S. 420-423) und dass seine Wirkung nicht automatisch eintritt, sondern von organisationalen Voraussetzungen wie Führung, Ressourcen, Zeit, Messung und Kommunikation abhängt (Baschung, 2023, S. 377–379). Der Fall stützt zudem den Befund, dass die technische Seite eines Managementsystems erst über die verhaltensbezogene wirksam wird (Han & Oh, 2020, S. 37–39): Dokumentierte Prozesse allein verändern den Arbeitsalltag nicht, solange sie nicht von den Mitarbeitenden aufgegriffen und mit Sinn gefüllt werden.

Die gesetzliche Konstellation prägt das QMS dabei in spezifischer Weise. Die doppelte Motivation des Systems – internes Steuerungsinstrument und externer Nachweis gegenüber Land, Rechnungshof und Revision – entspricht der institutionellen Legitimitätslogik: Die Übernahme der ISO 9001 ist auch ein Akt der Legitimitätssicherung (Meyer & Rowan, 1977, S. 352; DiMaggio & Powell, 1983, S. 150; Rana et al., 2022, S. 477-479). B6 macht dies explizit, wenn er das QMS als „Fahrplan über die interne Abwicklung“ beschreibt, auf den das Land „immer verweisen“ könne. Der gesetzliche Auftrag macht das QMS zudem zu einer rechtlich initiierten, nicht freiwilligen Einführung. Genau für solche Konstellationen beschreibt die neuere Literatur eine besondere Anfälligkeit für Spannungen zwischen Systemlogik und Alltag (Eriksson et al., 2025, S.12). Tatsächlich tritt die zentrale Lücke gerade an jenem gesetzlich besonders relevanten Prozess auf, der Leistungsüberwachung, deren Daten extern liegen.

Bemerkenswert ist allerdings, dass die gesetzliche Verankerung im Material nicht zu der in der Literatur teils beschriebenen Ablehnung führt. Der gesetzliche Rahmen wird nicht als Fremdkörper erlebt, sondern teils ausgeblendet – B6 hält die gesetzliche Verankerung für nachrangig. QM wirkt im öffentlichen Bereich hier also weniger als aufgezwungen, sondern vielmehr als Ordnungsinstrument, dessen Legitimitätsfunktion vorhanden ist, aber nicht dominiert. Das relativiert die Erwartung, gesetzlich verordnete QMS seien per se konfliktanfälliger, und ergänzt die Diskussion um solche Systeme (Eriksson et al., 2025, S. 12): Nicht die Vorschrift an sich erzeugt Spannungen, sondern das Fehlen der Voraussetzungen – allen voran der Daten –, die ein verordnetes System erst zum Laufen bringen.

4.4.3 Spannungsfeld zwischen Formalisierung und organisationaler Praxis

Das zentrale Spannungsfeld der Arbeit – Formalisierung gegen gelebte Praxis – zeigt sich im Fall in drei Formen, die man auseinanderhalten sollte, weil jede eine eigene Ursache hat. Diese Formen ordnen die Lücke zwischen Dokumentation und Praxis nach ihrer Ursache und bündeln damit die in Abschnitt 4.3.5.3 empirisch beschriebenen Spannungen auf einer analytischen Ebene. Die erste ist die datengetriebene Lücke, die oben schon ausführlich behandelt wurde: Hier ist die Dokumentation der Praxis voraus, weil diese auf Daten wartet – sie schließt sich nur durch die Sicherung der Datengrundlage, nicht durch

Schulungen oder Appelle. Die zweite betrifft Qualitätspolitik und Qualitätsziele, die formal vorliegen, im Alltag aber noch nicht angekommen sind: Hier ist die Dokumentation der Aneignung voraus, und der Rückstand lässt sich durch Beteiligung und Vorleben verringern – darauf zielen B1s Vorschlag vierteljährlicher Eigenpräsentationen, deren Wert vor allem in der Vorbereitung liege, und der gemeinsame Workshop, den B5 als den eigentlichen Beginn des gelebten Systems bezeichnet. Die dritte ist die aufgabenabhängige Grenze der Formalisierbarkeit: An ihr entzieht sich die Praxis der Dokumentation, weil sich Aushandlung, Koordination und Kommunikation nur schwer in feste Abläufe bringen lassen; sie lässt sich nicht beseitigen, sondern nur bewusst gestalten – indem man, wie B1 es nennt, festlegt, bis zu welchem Punkt eine Formalisierung sinnvoll ist. Das Spannungsfeld ist damit kein Fehler, den man beheben muss, sondern eine Daueraufgabe, die je nach Form eine andere Antwort verlangt.

Theoretisch fügen sich hier die Entkopplungs- und die street-level-Perspektive zu einem stimmigen Bild (vgl. Lipsky, 2010): Ob aus formaler Struktur gelebte Praxis wird, entscheidet sich an der operativen Basis – und zwar unter den dortigen Bedingungen: ob Daten verfügbar sind, ob Zeit bleibt und ob die Mitarbeitenden dem System einen Sinn geben. Die Formalstruktur ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Steuerung; wirksam wird sie erst, wenn die Mitarbeitenden sie mit Daten füllen, im Alltag anwenden und für sinnvoll halten. Der Fall zeigt damit anschaulich, dass ein QMS kein Schalter ist, den man umlegt, sondern ein Gefüge, das Prozess für Prozess und zu unterschiedlichen Zeitpunkten wirksam wird. Für die Entkopplungsliteratur ergibt sich daraus eine Präzisierung: Was dort meist als ein einheitliches Phänomen – die Lücke zwischen Vorgabe und Praxis – behandelt wird, zerfällt in diesem Fall in drei unterscheidbare Formen mit je eigener Ursache und je eigener Abhilfe (Meyer & Rowan, 1977, S. 357; Bromley & Powell, 2012, S. 483-485 und 489-490; Jabbouri et al., 2022, S. 134-138). Der Beitrag des Falls liegt damit nicht nur im Nachweis einer datengetriebenen Lücke, sondern in der Einsicht, dass man Entkopplung nach solchen Formen unterscheiden muss, um sie praktisch bearbeiten zu können.

4.4.4 Einordnung in den empirischen Forschungsstand

Der im vorigen Abschnitt entwickelte Befund einer datengetriebenen Entkopplung (vgl. Abbildung 4) ergänzt die klassische Entkopplungsannahme um eine Ursache, die in der

bisherigen Literatur kaum Beachtung findet. Diese Ursache ist zugleich Ausdruck der Governance-Konstellation, in der die Fallorganisation steht: Als steuernde, nicht selbst leistungserbringende Stelle ist sie für einen erheblichen Teil ihrer Steuerungsdaten auf beauftragte Dritte angewiesen (vgl. Abschnitt 2.2.2). Damit schließt der Fall an einen Forschungsstand an, der die Wirksamkeit von QM nicht aus dem System selbst, sondern aus den Bedingungen seiner Umsetzung erklärt. Baschungs Literaturüberblick bündelt diese Bedingungen zu fünf Gruppen: Engagement und Ressourcen, Struktur und Kultur, Haltung und Kompetenzen, Zeit sowie Messung und Kommunikation (vgl. Abschnitt 2.1). Hinzu kommt, dass privatwirtschaftliche QMS-Konzepte im öffentlichen Sektor an Grenzen stoßen, wenn sie ungeprüft übertragen werden – öffentliche Organisationen folgen mit Gleichbehandlung, Rechtsbindung und Gemeinwohlorientierung eigenen Wertlogiken (Baschung, 2023, S. 366–368 und S. 377–379). Der vorliegende Fall teilt diesen Grundgedanken, verschiebt aber den Akzent: Der Engpass liegt in keiner dieser fünf Gruppen. Er ist keine Frage von Haltung, Kultur oder Beteiligung, sondern eine materielle Voraussetzung – die Verfügbarkeit valider Daten.

Deutlicher noch wird diese Erweiterung im Vergleich mit Studien, die den Umsetzungserfolg an sozialen und akzeptanzbezogenen Faktoren festmachen. Pimentel und Major (2016, S. 1005-1009) zeigen an drei Behörden mit unterschiedlichem Ergebnis, dass sich der Wandel nur mit kollektiver Einbindung und über bestehende Machtverhältnisse hinweg vollziehen ließ; wo diese Einbindung fehlte, blieb die Umsetzung zurück. Auch Han und Oh (2020, S. 37–39) betonen, dass sich die erhofften Wirkungen nicht automatisch, sondern nur bei tatsächlicher, auch verhaltensbezogen getragener Implementierung einstellen. Im untersuchten Fall sind genau diese sozialen Bedingungen jedoch weitgehend erfüllt: Die Akzeptanz ist hoch, die gemeinsame Erarbeitung wird als Gewinn erlebt, offener Widerstand ist nicht erkennbar. Dennoch bleibt ein Teil des Systems unwirksam. Der Fall zeigt damit, dass akzeptanz- und beteiligungsbezogene Bedingungen jedenfalls nicht hinreichend sind – und dass der Engpass an einer Stelle liegt, die diese Literatur kaum in den Blick nimmt: bei der Frage, ob die Zahlen und Daten, auf denen das System aufsetzt, überhaupt geliefert werden.

Besonders aufschlussreich ist der Vergleich mit Eriksson et al. (2025, S.9 und S. 12), deren Untersuchung eines gesetzlich verordneten QMS im schwedischen öffentlichen Sektor der

vorliegenden Konstellation am nächsten kommt. Auch sie stellen eine Lücke zwischen der Theorie des Systems und seiner Anwendung fest und führen sie auf mehrere problematische Spannungsfelder der Implementierung zurück. Der vorliegende Fall bestätigt die Existenz einer solchen Theorie-Praxis-Lücke bei verordneten QMS, präzisiert aber ihre Ursache: Er verortet sie nicht primär in wert- oder konfliktbezogenen Faktoren der Einführung, sondern in der strukturellen Datenabhängigkeit von externen Partnern. Damit ergänzt er die dort entwickelte Perspektive um eine Ursache, die gerade für arbeitsteilig organisierte, steuernde – nicht selbst leistungserbringende – öffentliche Organisationen typisch sein dürfte. Insgesamt teilt der Fall den Grundbefund des Forschungsstands – QM wirkt nicht von selbst, sondern unter Bedingungen –, verschiebt die Aufmerksamkeit aber von den überwiegend untersuchten sozialen und kulturellen Bedingungen auf eine sehr konkrete, meist außerhalb der Organisation liegende: die Lieferung verwertbarer Betriebsdaten durch die beauftragten Partner.

4.4.5 Reflexion der methodischen Vorgehensweise

Die methodische Vorgehensweise hat den Fall in einer Tiefe zugänglich gemacht, die einer externen Forschung verschlossen geblieben wäre, verlangt aber eine sorgfältige Reflexion. Der größte Erkenntnisgewinn liegt im Insiderzugang in Kombination mit der Triangulation. Erst das Zusammenspiel der drei Quellen erlaubt die zentrale Unterscheidung zwischen daten- und akzeptanzgetriebener Lücke: Ohne das Logbuch wäre die Datenursache nicht so klar belegbar, ohne die Interviews bliebe sie eine bloße Außenbehauptung. Die Konsistenz zwischen den Quellen, etwa zwischen der Logbuch-Reflexion zur Leistungsüberwachung und den unabhängigen Datenklagen der Befragten, stärkt die Belastbarkeit der Befunde.

Zugleich bringt die Insiderrolle Verzerrungsrisiken mit sich, die das Logbuch selbstreflexiv festhält. Bei den QM-erfahrenen Befragten (B1, B2, B5) lief das Gespräch streckenweise als Fachaustausch unter Eingeweihten, mit dem Risiko der Ko-Konstruktion durch gemeinsame Begriffe und wechselseitiges Bestätigen; die Verfasserin notiert, an einzelnen Stellen Antworten mit-konstruiert und Begriffe eingebracht zu haben. Bei den QM-Neulingen (B3, B4) bestand eine Wissensasymmetrie mit dem Risiko sozial erwünschter Zustimmung. Am ausgeprägtesten war das Machtgefälle im Interview mit der Geschäftsführung (B6), in dem die Verfasserin ihre eigene Leitung befragte und die Gefahr bestand, kritisches Nachfragen zugunsten der Arbeitsbeziehung zurückzunehmen. Besonders heikel

waren jene Momente, in denen Kritik – an der Kommunikation der Einführung (B4) oder am Umsetzungsstand (B2) – indirekt die eigene Aufbauarbeit der Verfasserin traf.

Diesen Risiken wurde mit mehreren Vorkehrungen begegnet, die in Abschnitt 3.4 ausführlich dargelegt sind und sich hier bewähren. Mit-konstruierte Aussagen wurden in der Kodierung gekennzeichnet, Nähe und Distanz je Interview im Logbuch transparent gemacht, und nicht interpretierbare Passagen – etwa Abschweifungen bei B7 oder periphere Aussagen bei B8 – wurden bewusst nicht kodiert, ohne ganze Interviews auszuschließen. Die Grenzen der Reichweite werden ebenfalls offen benannt: Der begrenzte Einblick einzelner Befragter (K11) ist kein Erhebungsfehler, sondern ein Befund über die Arbeitsteilung, und die Fallstudie erhebt keinen Anspruch auf statistische Verallgemeinerung, sondern auf analytische Übertragbarkeit (Flyvbjerg, 2006, S. 228). Insgesamt erweist sich die Insiderrolle damit als Erkenntnischance, deren Verzerrungspotenzial durch konsequente Reflexion kontrolliert – wenn auch nie vollständig eliminiert – werden konnte.

4.5 Beantwortung der Forschungsfragen

4.5.1 Befunde entlang der vier Unterfragen

Auf Grundlage der empirischen Ergebnisse (Abschnitt 4.3) und ihrer theoretischen Diskussion (Abschnitt 4.4) lassen sich die vier Unterfragen nun gezielt beantworten.

Die erste Unterfrage richtete sich auf die Ziele und Erwartungen, die mit der Einführung verbunden sind. Hier zeigt der Fall eine bemerkenswerte Doppelstruktur. Formal sind Qualitätspolitik und Qualitätsziele vollständig ausformuliert, mit messbaren Größen hinterlegt und freigegeben; auf der Ebene der Dokumente existiert ein geschlossenes Zielsystem. In den Interviews dagegen erscheinen diese formalen Ziele kaum – die Befragten verbinden mit dem QMS nicht in erster Linie die niedergeschriebene Qualitätspolitik, sondern konkrete, alltagsnahe Erwartungen: Struktur, Nachvollziehbarkeit, Wissenssicherung, Vorbeugung gegen das Mitwachsen von Problemen in einer jungen Organisation. Die formalen Ziele sind damit vorhanden, aber im gelebten Bewusstsein „noch nicht präsent“. Hinzu kommt eine implizite Zielkonkurrenz, die sich durch das gesamte Material zieht: Das System soll zugleich interne Steuerungsgrundlage und externer Nachweis sein. Diese Doppelfunktion war bereits in der Ausgangslage angelegt und prägt die Erwartungen bis heute.

Die zweite Unterfrage betraf die konkrete Formalisierungsarbeit – die Identifikation, Strukturierung und Dokumentation von Prozessen. Hier fällt das Urteil klar positiv aus:

Die Prozessbeschreibungen werden von den Beteiligten als verständlich, sinnvoll und wirklichkeitsnah erlebt; das Explizitmachen impliziten Wissens wird überwiegend als Erkenntnisgewinn beschrieben, nicht als Stressfaktor. Zugleich markieren die Befragten die Grenzen der Formalisierung – und genau hier liegt eine der aufschlussreichsten Divergenzen des Materials. Die Einschätzung, wie weit sich Arbeit überhaupt beschreiben lässt, variiert erheblich: Sie reicht von der Überzeugung, man könne nahezu alles formalisieren, bis zur Position, dass gerade Kommunikation oder extern getaktete Abläufe sich der Beschreibung entziehen. Diese Divergenz ist, wie die Analyse gezeigt hat, keine bloße Geschmacksfrage, sondern eine Funktion des jeweiligen Tätigkeitsprofils: Datennahe, wiederkehrende Aufgaben lassen sich leicht formalisieren, aushandlungs- und koordinationsintensive Aufgaben stoßen früher an Grenzen.

Die dritte Unterfrage – nach der Anwendung im Arbeitsalltag – führt zum Kern des Falls. Das QMS ist hier kein einheitlicher Block, sondern ein Gefüge, das prozessweise und ungleichzeitig in Kraft tritt. Einige Prozesse sind klar gelebt, weil sie auf einer vorhandenen Datengrundlage und eingespielten Routinen aufsetzen: das Beschwerdemanagement, das Tarifmanagement, die vertragsbezogene Qualitätssicherung samt Testfahrten und Checklisten sowie das täglich praktizierte Finanz-Kontrollsystem. Andere Teile bleiben vorerst Soll-Zustand – allen voran die systematische Leistungsüberwachung des Busverkehrs und der Querschnittsprozess der datenbasierten Steuerung als Ganzes. Die Qualitätspolitik und die Qualitätsziele schließlich bleiben im Alltag weitgehend symbolisch: vollständig dokumentiert, aber im Handeln der Beteiligten kaum präsent.

Der entscheidende Befund liegt in der Erklärung dieser Lücke: Sie ist im untersuchten Fall nicht akzeptanzgetrieben, sondern datengetrieben. Die Mitarbeitenden lehnen das System nicht ab – die grundsätzliche Akzeptanz ist hoch; was fehlt, sind die Daten, die der formal vorgesehene Steuerungskreislauf voraussetzt und die strukturell außerhalb der Organisation liegen. Die symbolisch bleibenden Teile des QMS sind damit nicht Ausdruck einer Verweigerung, sondern einer noch nicht hergestellten Voraussetzung; ihre theoretische Tragweite wurde in Abschnitt 4.4.1 ausgeführt.

Die vierte Unterfrage nach Herausforderungen und Spannungsfeldern bündelt schließlich die Bedingungen, unter denen aus Formalstruktur gelebte Praxis wird. Sichtbar wurden organisatorische Rahmenbedingungen – die geringe Größe, die parallele Entstehung von

Organisation und QMS, die knappe Personaldecke und die damit verbundene Aufwandsfrage –, allen voran aber die Datenverfügbarkeit als die am häufigsten und nachdrücklichsten genannte Hürde, ergänzt um die noch offene Durchsetzung vereinbarter Standards gegenüber den externen Partnern. Sichtbar wurden zudem der von einzelnen Befragten benannte „Kippunkt“, an dem die Pflege des Systems mehr Zeit bindet, als sie zurückgibt, sowie die Rollenverteilung zwischen Geschäftsführung und operativer Ebene: Die Leitung hat die Initiative aufgegriffen, freigegeben und mit Ressourcen ausgestattet, die fachliche Ausgestaltung aber bewusst delegiert. Das erklärt, warum das System fachlich kohärent aufgebaut ist, das aktive Vorleben im Alltag aber als ausbaufähig wahrgenommen wird.

4.5.2 Beantwortung der übergeordneten Forschungsfrage

Führt man diese Befunde zusammen, lässt sich die übergeordnete Frage – wie ein QMS in einer kleinen, öffentlichen Organisation eingeführt und im Arbeitsalltag umgesetzt wird – wie folgt beantworten: Die Einführung verläuft in diesem Fall nicht als Umlegen eines Schalters, sondern als ungleichzeitiger, prozessweiser und stark voraussetzungsabhängiger Vorgang. Sie ist getragen von einer hohen grundsätzlichen Akzeptanz und einer kompetent geleisteten Formalisierungsarbeit, die das System auf der Dokumentenebene vollständig herstellt. Ob diese Formalstruktur jedoch zur gelebten Steuerungspraxis wird, entscheidet sich nicht an der Akzeptanz, sondern an der Verfügbarkeit von Daten und an der Anschlussfähigkeit der Vorgaben an die jeweilige Tätigkeit. Dort, wo Daten und Routinen vorhanden sind, ist das QMS bereits gelebte Praxis; dort, wo die Datengrundlage – häufig aus strukturellen Gründen der Außenabhängigkeit (vgl. Abschnitt 2.2.2) – fehlt, bleibt es vorerst Soll-Zustand oder Symbol.

Damit bestätigt sich die in der Diskussion (Abschnitt 4.4.3) herausgearbeitete Einsicht: Die Formalstruktur ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung wirksamer Steuerung. Sie wird erst dann wirksam, wenn die operative Basis sie mit Daten füllt, im Alltag anwendet und ihr Sinn zuschreibt. Recoupling – das Schließen der Lücke zwischen Anspruch und Praxis – ist in diesem Fall keine Frage der Überzeugung, sondern der Datensicherung.

5 Fazit und Ausblick

5.1 Zusammenfassung

Diese Arbeit ist von der Frage ausgegangen, wie ein Qualitätsmanagementsystem in einer kleinen, öffentlichen Organisation eingeführt und im Arbeitsalltag umgesetzt wird. Untersucht wurde dazu eine in mehrfacher Hinsicht aufschlussreiche Konstellation: eine erst wenige Jahre zuvor gegründete Organisation im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr, die ihren Qualitätsauftrag nicht freiwillig wählte, sondern von Beginn an als Teil eines gesetzlich gerahmten öffentlichen Auftrags vorfand. Methodisch beruht die Arbeit auf einer Triangulation aus forschungsbegleitendem Logbuch, acht leitfadengestützten Interviews und internen Dokumenten, ergänzt um den prozessnahen Insiderzugang der Verfasserin. Die ausführliche Beantwortung der Forschungsfragen findet sich in Abschnitt 4.5.

Der Beitrag der Arbeit liegt weniger in einem einzelnen Befund als in einer begrifflichen Verschiebung: Die aus der Organisationstheorie bekannte Lücke zwischen formaler Struktur und gelebter Praxis entsteht im untersuchten Fall nicht aus Legitimitätsstreben oder Widerstand, sondern aus fehlenden materiellen Voraussetzungen – vor allem Daten. Diese Unterscheidung zwischen einer akzeptanz- und einer datengetriebenen Entkopplung lässt sich als analytisches Werkzeug auf andere junge, datenabhängige öffentliche Organisationen übertragen. Möglich wurde dieser Einblick durch das Zusammenspiel von Insiderzugang und Triangulation; dessen Chancen und Grenzen sind in Abschnitt 4.4.5 reflektiert.

5.2 Grenzen der Untersuchung

Der gewählte Zugang ist aufschlussreich, unterliegt aber mehreren Grenzen, die bei der Einordnung der Ergebnisse zu berücksichtigen sind. Über die in Abschnitt 4.4.5 reflektierten methodischen Aspekte der Insiderrolle hinaus betreffen sie vor allem die Reichweite der Aussagen.

Erstens handelt es sich um eine Einzelfallstudie. Sie erlaubt einen tiefen, kontextreichen Blick auf eine konkrete Organisation, aber keine statistisch verallgemeinerbaren Aussagen darüber, wie QMS-Einführungen in vergleichbaren Organisationen typischerweise verlaufen. Die Ergebnisse sind analytisch, nicht repräsentativ zu verstehen; ihre Übertragbarkeit ist eine Frage der Ähnlichkeit der Konstellation, nicht der Häufigkeit.

Zweitens ist die Untersuchung eine Momentaufnahme. Der Untersuchungszeitraum fällt mitten in einen laufenden Einführungsprozess; das QMS war zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abgeschlossen. Die Befunde beschreiben daher einen Zwischenstand, nicht ein Endergebnis. Insbesondere die Feststellung, dass Teile des Systems symbolisch bleiben, ist an diesen Zeitpunkt gebunden und kann sich mit fortschreitender Datensicherung verschieben.

Drittens setzt der zentrale Befund selbst eine Grenze: Weil sich die Lücke zwischen dokumentiertem und gelebtem System wesentlich aus extern verursachten Datenlücken erklärt, hängen einzelne Einschätzungen von Umständen ab, die außerhalb der Organisation liegen und im Rahmen dieser Arbeit nicht selbst erhoben werden konnten. Die Perspektive der externen Partner bleibt dadurch weitgehend ausgeklammert.

Schließlich stützt sich die Interviewerhebung auf acht Personen innerhalb einer kleinen Organisation. Das entspricht dem qualitativen Anspruch der Arbeit und deckt die relevanten Funktionen ab, bildet aber naturgemäß nur die organisationsinterne Sicht ab. Diese Grenzen schmälern die Aussagekraft der Untersuchung nicht, verweisen aber darauf, in welchem Rahmen ihre Ergebnisse gelten – und geben zugleich Hinweise für die weiterführende Forschung, die der folgende Ausblick aufgreift.

5.3 Ausblick

Aus dem zentralen Befund der Arbeit – der datengetriebenen Lücke zwischen dokumentiertem und gelebtem System – ergeben sich unmittelbar mehrere Ansatzpunkte für die weitere Entwicklung des Systems nach Abschluss der Einführungsphase. Der erste und wichtigste betrifft die Datengrundlage. Weil die zentrale Lücke datengetrieben und in erheblichem Maße extern verursacht ist, liegt der entscheidende Hebel nicht in zusätzlicher interner Motivationsarbeit, sondern in der vertraglichen und organisatorischen Sicherung des Datenflusses der Partner. In einer Konstellation, in der Leistung und Daten außerhalb der eigenen Organisation liegen, ist das das eigentliche Steuerungsinstrument (Van Slyke, 2007, S. 162–163 und S. 184; Milward & Provan, 2000, S. 362-363; vgl. Abschnitt 2.2.2). Erst wenn die benötigten Daten verlässlich, regelmäßig und in nutzbarer Form vorliegen, kann der derzeit noch symbolische Querschnittprozess in gelebte Praxis übergehen.

Ein zweiter Ansatzpunkt betrifft die Aneignung des Systems im Alltag. Mehrere Befragte räumen offen ein, die vorhandenen Prozessbeschreibungen noch nicht routinemäßig zu nutzen. Hier können niedrigschwellige Formate – ein wiederkehrender Qualitätszirkel, kurze regelmäßige Reflexionsschleifen, das gemeinsame Durchsprechen einzelner Prozesse – helfen. Das Material selbst zeigt, dass solche Gelingensbedingungen (K10) die Beteiligten tatsächlich beschäftigen: Das Querthema der Erfolgsfaktoren wurde als einzige Kategorie neben dem thematischen Kern in allen acht Interviews angesprochen (vgl. Abschnitt 4.3.1). Beteiligung und gemeinsame Auseinandersetzung zählen auch in der Forschung zu den zentralen Bedingungen einer gelingenden QMS-Umsetzung (Baschung, 2023, S. 377-379; Pimentel & Major, 2016, S. 1007-1009). Damit verbunden ist drittens die Führungsverantwortung. Die Leitung hat den Aufbau zwar freigegeben, die fachliche Ausgestaltung aber delegiert. Die formalen Ziele sind im Alltag noch wenig präsent. Dem sichtbaren Vorleben durch die Geschäftsführung kommt daher eine Schlüsselrolle zu, damit die Qualitätspolitik von einem freigegebenen Dokument zu einem handlungsleitenden Bezugspunkt wird – Führung gilt in der Implementierungsforschung als eine der wichtigsten Erfolgsbedingungen (Baschung, 2023, S. 377-379).

Schließlich verweist der Fall über sich hinaus auf Anschlussfragen für die weitere Forschung. Da es sich um eine Einzelfallstudie mit explizit analytischem, nicht statistischem Verallgemeinerungsanspruch handelt, wäre zu prüfen, ob sich die hier herausgearbeitete Unterscheidung zwischen daten- und akzeptanzgetriebener Entkopplung auch in anderen jungen, datenabhängigen und arbeitsteilig organisierten öffentlichen Organisationen zeigt. Besonders aufschlussreich wäre eine Längsschnittbetrachtung desselben Falls: Ob und wie sich die heute noch symbolischen Teile des QMS in dem Maße in gelebte Praxis verwandeln, in dem die Datengrundlage gesichert wird, ließe sich erst über einen längeren Zeitraum beobachten. Der vorliegende Befund liefert dafür eine klare und prüfbare Erwartung – und zugleich einen Hinweis darauf, dass die Wirksamkeit eines Qualitätsmanagementsystems weniger an seiner formalen Vollständigkeit hängt als an den oft unscheinbaren, materiellen Voraussetzungen, unter denen es im Alltag tatsächlich angewendet werden kann.

Literaturverzeichnis

Adeoye-Olatunde, O. A. & Olenik, N. L. (2021): Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. In: *Journal of the American College of Clinical Pharmacy*, 4(10), S. 1358–1367.

Adorjan, M. & Ricciardelli, R. (Hrsg.) (2023): *Ethical Dilemmas in International Criminological Research*. Bristol: Policy Press.

AlShehail, O. A., Khan, M. & Ajmal, M. (2022): Total quality management and sustainability in the public service sector: the mediating effect of service innovation. In: *Benchmarking: An International Journal*, 29(2), S. 382–410.

Auer, F. (2010): Einführung landesübergreifender Vollzugs- und Qualitätsstandards in Österreich. In: Hill, Hermann (Hrsg.): *Wege zum Qualitätsmanagement*. Baden-Baden: Nomos, S. 83–90.

Austen, A. & Kapias, M. (2016): Decoupling between policy and practice through the lens of sensemaking and sensegiving. In: *Management*, 20(1), S. 225–238.

Baschung, L. (2023): Conditions for Effective Implementation of Quality Management Systems in Public Administration: A Literature Review. In: *Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration*, 23(3), S. 365–386.

Boiral, O. (2003): ISO 9000: Outside the iron cage. In: *Organization Science*, 14(6), S. 720–737.

Bolay, F. W. (2010): Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und Wirksamkeitsvergleiche. In: Hill, Hermann (Hrsg.): *Wege zum Qualitätsmanagement*. Baden-Baden: Nomos, S. 105–127.

Borchardt, A. & Göthlich, S. E. (2007): Erkenntnisgewinnung durch Fallstudien. In: Albers, S., Klapper, D., Konradt, U., Walter, A. & Wolf, J. (Hrsg.): *Methodik der empirischen Forschung* (2. Aufl.). Wiesbaden: Gabler, S. 33–48.

Bowen, G. A. (2009): Document analysis as a qualitative research method. In: *Qualitative Research Journal*, 9(2), S. 27–40.

Braun, V., Clarke, V. & Gray, D. (2017): Collecting textual, media and virtual data in qualitative research. In: Braun, V., Clarke, V. & Gray, D. (Hrsg.): *Collecting Qualitative Data*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–22.

Bromley, P. & Powell, W. W. (2012): From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World. In: *The Academy of Management Annals*, 6(1), S. 483–530.

Cloutier, Ch., Denis, J.L., Langley, A. & Lamothe, L. (2016): Agency at the managerial interface: Public sector reform as institutional work. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), S. 259–276.

Court, D. & Abbas, R. K. (2022): *Insider-Outsider Research in Qualitative Inquiry: New Perspectives on Method and Meaning*. London/New York: Routledge.

Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996): Travels of Ideas. In: Czarniawska, B. & Sevón, G. (Hrsg.): *Translating Organizational Change*. Berlin/New York: de Gruyter, S. 13–48.

de Bree, M. & Stoopendaal, A. (2020): De- and Recoupling and Public Regulation. In: *Organization Studies*, 41(5), S. 599–620.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, 48(2), S. 147–160.

Drisko, J. W. & Maschi, T. (2015): Qualitative content analysis. In: *Dies.: Content Analysis*. Oxford: Oxford University Press, S. 81–120.

Einschlägiges Landesgesetz (2024): Landesgesetzliche Grundlage zur Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Bundesland und Fundstelle aus Gründen der Anonymisierung nicht angegeben).

Elg, M., Wihlborg, E. & Örneholm, M. (2017): Public quality – for whom and how? Integrating public core values with quality management. In: *Total Quality Management & Business Excellence*, 28(3–4), S. 379–389.

Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K. & Kyngäs, H. (2014): Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. In: *SAGE Open*, 4(1), S. 1–10.

EN 13816:2002: Transport – Logistik und Dienstleistungen – Öffentlicher Personenverkehr – Definition, Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität. Brüssel: Europäisches Komitee für Normung (CEN).

Eriksson, M., Eriksson, T. & Jonsson, E. (2025): Conflicting factors when implementing a statutory quality management system within the public sector: a study in Sweden. In: *The TQM Journal*, 37(1), S. 2–17.

Etscheid, M. (2010): Potenziale des Common Assessment Framework (CAF) für eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung. In: Hill, Hermann (Hrsg.): *Wege zum Qualitätsmanagement*. Baden-Baden: Nomos, S. 35–54.

Flyvbjerg, B. (2006): Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: *Qualitative Inquiry*, 12(2), S. 219–245.

Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, Ch. W. & Licari, M. J. (2016): *The Public Administration Theory Primer* (3. Aufl.). New York: Routledge.

Friedrich, A. (2022): *Umstrittener Untergrund. Eine Fallstudie zu den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um Carbon Capture and Storage (2009–2012)*. Wiesbaden: Springer VS.

Funck, E. K. & Karlsson, T. S. (2024): Governance innovation as social imaginaries: challenges of post-NPM. In: *Public Management Review*, 26(9), S. 2680–2699.

Galletta, A. (2013): *Mastering the Semi-Structured Interview and Beyond: From Research Design to Analysis and Publication*. New York: New York University Press.

Garvin, D. A. (1984): What Does „Product Quality" Really Mean? In: *Sloan Management Review*, 26(1), S. 25–43.

Garvin, D. A. (1987): Competing on the Eight Dimensions of Quality. In: *Harvard Business Review*, 65(6), S. 101–109.

Greene, M. J. (2014): On the inside looking in: Methodological insights and challenges in conducting qualitative insider research. In: *The Qualitative Report*, 19(29), S. 1–13.

Groissmaier, S. (2010): *Qualitätsmanagement im öffentlichen Personenverkehr (ÖPV). Qualitätsmanagement im WIESEL-Schnellbussystem in Niederösterreich*. Master's Thesis, Donau-Universität Krems / Technische Universität Wien.

Han, S. & Oh, J. (2020): The Importance of Quality Management Implementation in Public Sector and Role of Behavioral Quality Management Practice. In: *Seoul Journal of Business*, 26(1), S. 21–48.

Heimstädt, M. (2017): Openwashing: A decoupling perspective on organizational transparency. In: *Technological Forecasting & Social Change*, 125, S. 77–86.

Heras-Saizarbitoria, I. & Boiral, O. (2013): ISO 9001 and ISO 14001: Towards a research agenda on management system standards. In: *International Journal of Management Reviews*, 15(1), S. 47–65.

Hollweck, T. (2015): Review of Robert K. Yin, *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.). In: *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(1), S. 108–110.

Hood, C. (1991): A Public Management for All Seasons? In: *Public Administration*, 69(1), S. 3–19.

Hoque, Z. (2021): Public Sector Reform and Performance Management in Developed Economies: Outcomes-based Approaches in Practice: An Overview. In: Ders. (Hrsg.): *Public Sector Reform and Performance Management in Developed Economies: Outcomes-Based Approaches in Practice*. New York: Routledge, S. 3–12.

Howard, C. (2015): Rethinking Post-NPM Governance: The Bureaucratic Struggle to Implement One-Stop-Shopping for Government Services in Alberta. In: *Public Organization Review*, 15(2), S. 237–254.

Jabbouri, R., Schneckenberg, D. & Truong, Y. (2022): From Policy-Practice to Means-Ends Decoupling in Organizations: A Systematic Review and Paths for Future Research. In: *Management international*, 26(1), S. 123–148.

Kohlbacher, F. (2006): The use of qualitative content analysis in case study research. In: *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 7(1), Art. 21.

Kuckartz, U. (2019): Qualitative content analysis: From Kracauer's beginnings to today's challenges. In: *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 20(3), Art. 12.

Lindgren, B.-M., Lundman, B. & Graneheim, U. H. (2020): Abstraction and interpretation during the qualitative content analysis process. In: *International Journal of Nursing Studies*, 108, 103632.

Lipsky, M. (2010): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (erweiterte Aufl.). New York: Russell Sage Foundation.

Löffler, E. & Birk, F. (2010): Von der Kundenorientierung zur Kundenintegration: Grundzüge eines kooperativen Qualitätsmanagements. In: Hill, Hermann (Hrsg.): *Wege zum Qualitätsmanagement*. Baden-Baden: Nomos, S. 91–104.

López-Lemus, J. A. (2023): ISO 9001 and the public service: an investigation of the effect of the QMS on the quality of public service organizations. In: *International Journal of Organizational Analysis*, 31(4), S. 1143–1164.

Mattes, K. (2021): *Veränderungstendenzen unternehmerischer Denk- und Entscheidungslogiken. Eine explorative Prozessstudie sich ändernder Nutzung von Effectuation- und Causation-Logiken von Einzelgründern*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003): *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Mayring, P. (2000): Qualitative content analysis. In: *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(2), Art. 20.

Mayring, P. (2019): Qualitative content analysis: Demarcation, varieties, developments. In: *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 20(3), Art. 16.

Mayring, P. A. E. (2023): Qualitative content analysis. In: *International Encyclopedia of Education* (4. Aufl., Vol. 12). Amsterdam: Elsevier, S. 314–321.

Meth, P. (2017): 'Coughing Everything Out': The Solicited Diary Method. In: Braun, Virginia, Clarke, Victoria & Gray, Debra (Hrsg.): *Collecting Qualitative Data: A Practical Guide to Textual, Media and Virtual Techniques*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 94–115.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 83(2), S. 340–363.

Meyermann, A. & Porzelt, M. (2014): *Hinweise zur Anonymisierung qualitativer Daten*. Frankfurt am Main: DIPF.

Milward, H. B. & Provan, K. G. (2000): Governing the Hollow State. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), S. 359–380.

Morgan, H. (2022): Conducting a qualitative document analysis. In: *The Qualitative Report*, 27(1), S. 64–77.

Oliver, P. (2021): *Using Qualitative Methods to Answer Your Research Question*. London: Sage.

ÖNORM EN ISO 9001:2015: *Qualitätsmanagementsysteme – Anforderungen* (ISO 9001:2015). Ausgabe 2015-11-15. Wien: Austrian Standards Institute.

Organisationshandbuch der Fallorganisation, Version 1.1, Stand 08.07.2026. [intern, anonymisiert]

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne, S. P. (2006): The New Public Governance? In: *Public Management Review*, 8(3), S. 377–387.

Osborne, S. P. & Radnor, Z. (2016): The New Public Governance and Innovation in Public Services: A Public Service-Dominant Approach. In: Torfing, J. & Triantafillou, P. (Hrsg.): *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 54–70.

Pache, A. C. & Santos, F. (2013): Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. In: *Academy of Management Journal*, 56(4), S. 972–1001.

Patterson, A. (2005): Processes, relationships, settings, products and consumers: The case for qualitative diary research. In: *Qualitative Market Research*, 8(2), S. 142–156.

Pesendorfer, E. (2008): Qualitätsmanagement in der oö. Landesverwaltung. Online-Auszug (S. 1–10) aus: Wirkungsorientierte Landesverwaltung in Oberösterreich. In: Sorger, V., Beyrer, M., Koren, P. & Mara, S. (Hrsg.): Herausforderung Verwaltungsreform. Best Practice Beispiele für eine effiziente Verwaltung. Wien: Industriellenvereinigung. Abgerufen am 03.07.2026 von https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20PraesD%20Abt_Praes/Qualitaetsmanagement.pdf

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978): The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. New York: Harper & Row.

Pimentel, L. & Major, M. (2016): Key success factors for quality management implementation: evidence from the public sector. In: Total Quality Management & Business Excellence, 27(9–10), S. 997–1012.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017): Public Management Reform: A Comparative Analysis (4. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.

Provan, K. G. & Kenis, P. (2008): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), S. 229–252.

Rana, T., Ahmed, Z. U., Narayan, A. & Zheng, M. (2022): An institutional theory perspective on public sector reform and service performance reporting by New Zealand universities. In: Journal of Accounting & Organizational Change, 18(3), S. 461–484.

Rhodes, R. A. W. (1994): The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. In: The Political Quarterly, 65(2), S. 138–151.

Rhodes, R. A. W. (1997): Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Riecke-Baulecke, T. (2010): Qualitätsmanagement an Schulen. In: Hill, Hermann (Hrsg.): Wege zum Qualitätsmanagement. Baden-Baden: Nomos, S. 171–190.

Sahlin, K. & Wedlin, L. (2008): Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. In: Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. & Suddaby, R. (Hrsg.): The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. London: Sage, S. 218–242.

Saldaña, J. (2025): The Coding Manual for Qualitative Researchers (5. Aufl.). London: Sage.

Saunders, B., Kitzinger, J. & Kitzinger, C. (2015): Anonymising interview data: Challenges and compromise in practice. In: Qualitative Research, 15(5), S. 616–632.

Schedler, K. & Proeller, I. (2010): Outcome-Oriented Public Management: A Responsibility-Based Approach to the New Public Management. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Schreier, M. (2012): Qualitative Content Analysis in Practice. London: Sage.

Scott, W. R. (2014): Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities (4. Aufl.). Thousand Oaks: Sage.

Sedlačko, M. (2020): The Five Tasks of Public Value Management: Public Value as a Programme of Administrative and Societal Democratisation. In: The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 13(2), S. 161–180.

Stake, R. E. (1995): The Art of Case Study Research. Thousand Oaks, CA: Sage.

Van Slyke, D. M. (2007): Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 17(2), S. 157–187.

Weick, K. E. (1995): Sensemaking in Organizations. Thousand Oaks: Sage.

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M. & Obstfeld, D. (2005): Organizing and the Process of Sensemaking. In: *Organization Science*, 16(4), S. 409–421.

Whetsell, T. A., Kroll, A. & DeHart-Davis, L. (2021): Formal Hierarchies and Informal Networks: How Organizational Structure Shapes Information Search in Local Government. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4), S. 653–669.

Yin, R. K. (2018): *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6. Aufl.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Yu, B. T. W., To, W. M. & Lee, P. K. C. (2012): Quality management framework for public management decision making. In: *Management Decision*, 50(3), S. 420–438.

Zieres, G. (2010): Qualitätsmanagement im Gesundheitswesen. In: Hill, Hermann (Hrsg.): *Wege zum Qualitätsmanagement*. Baden-Baden: Nomos, S. 149–170.

Zollondz, H.-D. (2011): *Grundlagen Qualitätsmanagement. Einführung in Geschichte, Begriffe, Systeme und Konzepte* (3. Aufl.). München: Oldenbourg.

Anhang

Anhang A: Interviewleitfaden Variante A – Geschäftsführung

Einstiegsfrage: Können Sie kurz beschreiben, welche Rolle Sie persönlich beim Aufbau des QMS gespielt haben?

Block 1 – Ziele und Erwartungen (UF 1)

1. Was hat aus Ihrer Sicht den Ausschlag gegeben, ein QMS einzuführen – und warum ISO 9001?
(Nachfragen: Gab es neben dem gesetzlichen Auftrag auch interne Treiber? Welche Erwartungen haben Sie persönlich mit dem System verbunden? War die Entscheidung für ISO 9001 auch ein Signal nach außen – gegenüber dem Land oder dem Verkehrsunternehmen?)
2. Welche Ziele sollte das QMS für die Organisation konkret erfüllen?
(Nachfragen: Intern – Prozessklarheit, Verantwortlichkeiten, Steuerung? Extern – Rechenschaft gegenüber Land, Verkehrsunternehmen? Unterscheiden sich diese Ziele von dem, was tatsächlich erreicht wurde?)
3. Nutzen Sie das QMS aktiv, um die Organisation zu steuern, oder sehen Sie es als etwas, das man haben muss, weil die Kontrolle der Qualität gesetzlich verankert ist?
(Nachfrage: Können Sie ein Beispiel nennen, wo das QMS eine Entscheidung beeinflusst hat?)

Block 2 – Prozessbeschreibung und Dokumentation (UF 2)

4. Wie beurteilen Sie die entwickelte Prozessstruktur – ist sie für die Organisation passend?
(Nachfragen: Spiegeln die beschriebenen Prozesse die tatsächliche Arbeit der Organisation wieder? Gibt es aus Ihrer Sicht etwas Wichtiges, das fehlt?)
5. Wenn Sie an den bisherigen Aufbauprozess des QMS zurückdenken – was bleibt Ihnen persönlich am stärksten in Erinnerung?
(Nachfragen: Wie war Ihr Eindruck vom Abstimmungsprozess? Gab es Entscheidungen, die Sie aktiv mitgeprägt haben?)

Block 3 – Anwendung im Arbeitsalltag (UF 3)

6. In welchem Ausmaß wird das QMS Ihrer Einschätzung nach im Alltag tatsächlich gelebt?

(Nachfragen: Gibt es Bereiche, wo Sie merken, dass das QMS wirklich etwas verändert hat? Gibt es Bereiche, wo es eher auf dem Papier existiert? Hat das QMS nach außen – gegenüber dem Land oder dem Rechnungshof – mehr Bedeutung als intern? Bekommen Sie mit, wenn etwas nicht funktioniert – oder erfahren Sie das eher zufällig?)

7. Wenn Sie eine Entscheidung treffen – greifen Sie dabei auf Informationen aus dem QMS zurück?

(Nachfragen: Haben Sie das Gefühl, dass Sie die Informationen bekommen, die Sie dafür brauchen? Oder erfahren Sie Probleme eher über persönliche Rückmeldungen als über das System?)

Block 4 – Herausforderungen und Spannungsfelder (UF 4)

8. Welche Herausforderungen haben Sie beim Aufbau des QMS als besonders schwierig erlebt?

(Nachfragen: War die Gleichzeitigkeit von Organisationsaufbau und QMS-Einführung ein Thema? Abhängigkeit von externen Datenquellen, Ressourcen – Zeit, Personal? Wie erleben Sie, dass zentrale Daten – Pünktlichkeit, Ausfälle, Fahrgastinformation – noch nicht verlässlich verfügbar sind? Haben Sie konkret erlebt, dass Ihnen Informationen für Entscheidungen gefehlt haben?)

9. Was braucht es Ihrer Meinung nach, damit das QMS langfristig wirklich genutzt wird – und nicht nur auf dem Papier existiert?

(Nachfrage: Wo sehen Sie Ihre eigene Rolle dabei?)

10. Wenn Sie nach vorne schauen – wo soll das QMS in zwei, drei Jahren stehen? Was muss dafür passieren?

(Nachfrage: Gibt es konkrete nächste Schritte, die Sie sich von der Organisation erwarten?)

Abschlussfrage: Gibt es etwas, das Sie noch ansprechen möchten und das bisher nicht zur Sprache gekommen ist?

Anhang B: Interviewleitfaden Variante B – Mitarbeitende

Einstiegsfrage: Kannst du kurz beschreiben, wie du mit dem Thema QMS in Berührung gekommen bist – wann war das erste Mal, dass du konkret damit zu tun hattest?

Block 1 – Ziele und Erwartungen (UF 1)

1. Was hast du dir zu Beginn von der QMS-Einführung erwartet – und hat sich das mit der Zeit verändert?
(Nachfragen: Wusstest du, was ISO 9001:2015 bedeutet, bevor das Projekt gestartet ist? Hast du das QMS eher als Pflicht oder als sinnvolles Instrument erlebt?)
2. Welchen Nutzen siehst du im QMS für deine eigene Arbeit?
(Nachfragen: Gibt es konkrete Momente, wo das System geholfen hat? Gibt es Teile, die du eher als Mehraufwand erlebst?)

Block 2 – Prozessbeschreibung und Dokumentation (UF 2)

3. Wie war das für dich, als deine Prozesse beschrieben und dokumentiert wurden?
(Nachfragen: War es schwierig, die eigene Arbeit in diese Form zu bringen? Gibt es Dinge in deiner Arbeit, die sich deiner Meinung nach schlecht formalisieren lassen? Hat der Prozess der Beschreibung selbst etwas verändert – in der Arbeit oder im Verständnis?)
4. Nutzt du die Prozessbeschreibungen bisher in deiner täglichen Arbeit?
(Nachfragen: Wenn ja, wofür konkret? Wenn nein – warum nicht? Was würde es für dich nützlicher machen?)

Block 3 – Anwendung im Arbeitsalltag (UF 3)

5. Wie würdest du beschreiben, wie das QMS im Alltag tatsächlich funktioniert?
(Nachfragen: Gibt es Routinen oder Abläufe, die sich durch das QMS verändert haben? Gibt es Dinge, die zwar dokumentiert sind, aber anders laufen – z. B. die neuen Bedarfsmeldungen: Werden die in der Praxis schon genutzt?)
6. Wie nimmst du die Qualitätspolitik und die QMS-Ziele wahr – sind die im Alltag präsent?
(Nachfrage: Kannst du ein Beispiel nennen, wo dir die Qualitätspolitik in der Arbeit begegnet ist?)
7. Hast du das Gefühl, dass in eurer Arbeit Entscheidungen auf Basis von Daten getroffen werden – oder läuft das eher über Erfahrung und direkte Abstimmung?
(Nachfragen: Gibt es Bereiche, wo du dir Daten wünschst, die du noch nicht bekommst? Hat sich das in letzter Zeit verändert?)

Block 4 – Herausforderungen und Spannungsfelder (UF 4)

8. Was war für dich persönlich die größte Herausforderung im bisherigen QMS-Prozess?

(Nachfragen: Zeitdruck? Parallelität mit der laufenden Arbeit? Fehlende Daten von externen Partnern – z. B. wenn Leistungsdaten, die du für deine Arbeit bräuchtest, noch nicht verfügbar sind? War manchmal unklar, warum bestimmte Dinge gemacht werden? Abstimmung mit Kolleg:innen oder externen Partnern?)

9. Gab es Momente, wo du gedacht hast: Das ist zu viel Bürokratie, das bringt uns nichts?

(Nachfragen: Was hat dieses Gefühl ausgelöst? Hat sich das verändert – und wenn ja, was hat das verändert? Wo liegt für dich das richtige Maß – ab wann kippt Formalisierung von hilfreich zu hinderlich, und woran würdest du das festmachen?)

10. Was braucht es aus deiner Sicht von der Führungsebene, damit das QMS wirklich getragen wird – und was von den Mitarbeitenden selbst?

(Nachfragen: Hast du in früheren Organisationen erlebt, wie Führung ein QMS getragen – oder eben nicht getragen – hat? Welche Rolle spielen Schulungen oder ein verbindliches Vorleben?)

11. Was würde deiner Meinung nach dazu beitragen, dass das QMS langfristig wirklich gelebt wird – und nicht nur auf dem Papier existiert?

(Nachfragen: Welche konkreten Formate könntest du dir vorstellen – z. B. Workshops, Jour fixe, regelmäßiges Vorstellen guter und schlechter Beispiele? Welche Rolle spielt das Onboarding neuer Mitarbeitender, etwa über das Qualitätshandbuch?)

Abschlussfrage: Gibt es etwas, das du noch ansprechen möchtest und das bisher nicht zur Sprache gekommen ist

Anhang C: Vollständig kodiertes Interview B1

Befragte Person: B1 | Datum: 16.06.2026 | 38 kodierte Segmente

Kodierung nach qualitativer Inhaltsanalyse: Textstelle → Paraphrase → Generalisierung → Code/Unterkategorie → Hauptkategorie; Ausprägung (gelebt / im Übergang / symbolisch) nur für die Anwendungsebene (HK3). Auslassungen in Textstellen sind mit [...] gekennzeichnet.

Textstelle	Paraphrase	Generalisierung	Code / Unterkategorie (Reduktion)	Hauptkat.	Ausprägung
Qualitätsmanagement ist ein wichtiger Teil des Projektmanagements. Ich habe eine Projektmanagement-Ausbildung [...] und es gibt auch viele Überschneidungen zum Projektmanagement.	B1 ist über die PM-Ausbildung mit QM in Berührung gekommen; QM ist fester Teil des PM mit großen Überschneidungen.	Erstkontakt mit QM erfolgte über die Projektmanagement-Ausbildung; QM als integraler PM-Bestandteil.	K1 Vorerfahrung/Zugang: QM-Verständnis stammt aus dem Projektmanagement.	HK1	—
[ISO 9001 bekannt?] Ja. [...] Ja, in Projekten natürlich. [...] Es gibt manchmal eigene Arbeitspakete, wo es um Qualitätssicherung geht.	ISO 9001 war vorab bekannt; Qualitätssicherung war in Projekten teils eigenes Kriterium bzw. Arbeitspaket.	Einschlägige Vorerfahrung mit Norm und QS aus früheren Projekten vorhanden.	K1 Vorerfahrung/Zugang: Vorkenntnisse zu ISO 9001 und QS bereits gegeben.	HK1	—
Dass wir strukturierte Prozesse haben und nach diesen auch handeln. Die Erwartung hat sich nicht erfüllt oder noch nicht.	Erwartung waren strukturierte Prozesse, nach denen auch gehandelt wird; diese hat sich (noch) nicht erfüllt.	Erwartung an gelebte strukturierte Prozesse ist bislang unerfüllt.	K2 Erwartung vs. Realität: Erwartung gelebter Prozesse noch nicht eingelöst.	HK1	—
Ich glaube, es ist ein sinnvolles Instrument. Wenn man sich bewusst wird, die Strukturen und Prozesse sichtbar gemacht werden und man eben strukturiert arbeiten kann.	QMS wird als sinnvolles Instrument erlebt, weil Strukturen/Prozesse sichtbar werden und strukturiertes Arbeiten ermöglicht wird.	QMS gilt als sinnvolles Instrument durch Sichtbarmachung von Strukturen.	K3 Nutzenbewertung: QMS = sinnvolles Instrument, nicht bloße Pflicht.	HK1	—

[...] dass das transparent ist, was man macht. Und nicht irgendwelchen Willkürlichkeiten unterliegt. Wenn du strukturierte Prozesse hast, die [...] mit Qualitätskriterien versehen sind, die man messen kann [...]. Wenn sonst immer irgendwer irgendwas macht, dann hast du den großen Palawatsch.	Nutzen: Transparenz, Vermeidung von Willkür, messbare Qualitätskriterien; ohne Struktur entsteht Chaos.	QMS schafft Transparenz und Messbarkeit und verhindert willkürliches/chaotisches Arbeiten.	K3 Nutzenbewertung: Transparenz und Messbarkeit statt Willkür.	HK1	—
Überhaupt die Teile der Firma oder die Mitarbeiterinnen, die das erste Mal damit in Kontakt gekommen sind. Wenn du vorher unstrukturiert und nicht nach Qualitätskriterien gearbeitet hast, ist das sicher ein großer Fortschritt.	Für bislang unstrukturiert arbeitende Mitarbeitende ist das QMS ein großer Fortschritt.	QMS bringt v.a. dort Fortschritt, wo zuvor unstrukturiert gearbeitet wurde.	K3 Nutzenbewertung/Wirkung: Größter Fortschritt bei QM-unerfahrenen Mitarbeitenden.	HK1	—
Es ist beim ersten Hinschauen ein Mehraufwand. Aber wenn du nicht nach Qualitätsstandards arbeitest, hast du [...] mittelfristig mehr Kommunikationsaufwand. Wenn die Schnittstellen nicht definiert sind oder die Kommunikationsstrukturen.	Anfangs Mehraufwand (Aufsetzen, Einhalten, Protokolle), aber ohne Standards mittelfristig höherer Kommunikationsaufwand bei undefinierten Schnittstellen.	Initialer Mehraufwand steht mittelfristiger Reduktion von Kommunikationsaufwand gegenüber.	K4 Aufwand: Anfangsaufwand vs. mittelfristige Entlastung.	HK4	—
Wenn es nicht überhand nimmt [...]. Wenn es dann überbordend wird [...] man das dann nur mehr davon lebt, dass man irgendwelche Formulare ausfüllt und [...] Protokolle schreibt. [...] Wenn einmal mehr als 50% der Zeit drauf geht, um das System aufrechtzuerhalten, dann kippt das.	Risiko der Überbürokratisierung; ab über 50 % Zeitaufwand für das System selbst kippt der Nutzen.	Es existiert ein Kipppunkt, ab dem der QM-Aufwand den Nutzen übersteigt (Schwelle ca. 50 %).	K4 Aufwand/Grenze: Kipppunkt der Überbürokratisierung (~50 %).	HK4	—

Da muss man halt Kriterien definieren, bis wohin das sinnvoll ist. [...] gibt es irgendwo einen Punkt, wo das dann kippt. [...] Das ist sehr individuell in jeder Firma. Das muss man vorher arbeiten.	Gegensteuern durch Definition sinnvoller Grenzen; der Kippunkt ist firmenindividuell und vorab zu bestimmen.	Maßvolle, firmenspezifische Begrenzung des QM-Aufwands als Daueraufgabe.	K4 Aufwand/Steuerung: Sinnvolle Grenzen firmenindividuell festlegen.	HK4	—
Ich habe auch die Erfahrung, je größer die Firma wird, desto schwieriger wird es. [...] Wenn du nur mehr Reports schreibst [...] in ein paar großen EU-Projekten [...] Da tust du inhaltlich überhaupt nichts mehr.	Mit der Firmengröße steigt die Schwierigkeit; in großen EU-Projekten nur noch Reporting ohne inhaltliche Arbeit.	QM-Komplexität bzw. Bürokratie wächst mit der Organisationsgröße.	K5 Kontext Firmengröße: Größe erhöht QM-Schwierigkeit und Bürokratiegefahr.	HK4	—
Das haben wir ja eh gemeinsam teilweise gemacht, diese Prozesslandschaft. Das ist sehr gut, weil dann wird dir auch selber bewusst, was dein Arbeitsgebiet ausmacht und auf was für Faktoren das beruht.	Die gemeinsame Prozesslandschaft war wertvoll, weil das eigene Arbeitsgebiet und seine Faktoren bewusst werden.	Prozessbeschreibung fördert das Bewusstsein für das eigene Aufgabenfeld.	K6 Prozessdokumentation: Erarbeitung schafft Selbstbewusstsein über Aufgaben.	HK2	—
Die zwischenmenschlichen Beziehungen und Kommunikation kannst du natürlich nicht formalisieren. [...] das berühmte Sender-Empfänger-Problem [...]. Formale Prozesse sind das eine und das andere ist halt Kommunikation und Verständnis.	Zwischenmenschliche Beziehungen und Kommunikation lassen sich nicht formalisieren; Prozesse und Kommunikation/Verständnis sind zweierlei.	Grenzen der Formalisierung liegen bei zwischenmenschlicher Kommunikation.	K7 Grenzen der Formalisierung: Kommunikation und Beziehungen nicht abbildbar.	HK2	—
Naja, wie wir sie erarbeitet haben, aber sonst jetzt noch nicht intensiv. [...] vielleicht sollte ich mich da selber ein bisschen am „Schlawitche“ nehmen, ja das stimmt.	Prozessbeschreibungen werden außerhalb der Erarbeitung bisher kaum genutzt; selbstkritische Einsicht dazu.	Geringe Eigennutzung der Dokumentation im Arbeitsalltag.	K6 Prozessdokumentation: Dokumente kaum aktiv genutzt (Umsetzungslücke).	HK2	—

[Software] Eigentlich ist das ein schöner klassischer Prozess. [...] Wir haben Anforderungen definiert [...] bewertet [...] ein Preisangebot eingeholt. Und dann hat der Chef gesagt, nein [...]. Das heißt, wir hätten eigentlich dazwischen wesentlich mehr kommunizieren müssen.	Softwareauswahl als vollständig durchlaufener Prozess, am Ende von der Leitung gestoppt; fehlende Zwischenkommunikation als Ursache.	Fehlende Einbindung der Leitung/Zwischenkommunikation lässt einen korrekt durchlaufenen Prozess scheitern.	K8 Kommunikation/Führung: Mangelnde Abstimmung mit Leitung als Schwachstelle.	HK4	—
In anderen Bereichen haben wir es schon, bei den Verkehrsdienstverträgen [...]. Aber jetzt nicht, was unsere eigenen Tools betrifft. Weil dann wäre das nicht passiert. [...] schwarzer Schwan [...] die Finanznöte [...] wir haben einfach jetzt kein Geld.	Beschaffungsprozess bei Verträgen vorhanden, für eigene Tools fehlt er; ein abgebildeter Prozess hätte früher gestoppt; zusätzlich unvorhergesehene Finanznot.	Prozesslücke bei interner Beschaffung; externe Schocks (Finanzen) wirken zusätzlich ein.	K6 Prozessdokumentation: Lücke bei Angebotseinholung für interne Tools.	HK2	—
Verbesserungswürdig. Es ist eigentlich noch im Aufbauen und wir haben es noch nicht in die Unternehmensstruktur eingebunden. [...] weil ja alle Mitarbeiter [...] ohne das System angefangen haben.	QMS-Alltagsfunktion verbesserungswürdig; noch im Aufbau, nicht in die Struktur eingebunden, da alle ohne System gestartet sind.	QMS ist noch nicht in der Unternehmensstruktur verankert (Aufbauphase).	K9 Implementierungsstand: QMS im Aufbau, noch nicht verankert.	HK3	symbolisch / entkoppelt
Da kämpfst du natürlich gegen eingefahrene Prozesse, wie unsere Ordnerstruktur [...]. Das ist halt wild gewuchert. Das wird dann besser, wenn neue Mitarbeiterinnen aufgenommen werden und die von Anfang an [...] mit dem Qualitätshandbuch.	Eingefahrene Gewohnheiten (z.B. gewucherte Ordnerstruktur) erschweren; neue Mitarbeitende mit Handbuch von Beginn an erleichtern die Verankerung.	Bestehende Gewohnheiten als Implementierungshürde; Onboarding mit Handbuch als Hebel.	K9 Implementierung/Hürden: Eingefahrene Routinen vs. Onboarding-Hebel.	HK3	—

Bei der letzten Firma [...] Wir haben ein Qualitätshandbuch und lies das einmal durch und dann reden wir weiter. Da steht eh schon viel drin. Und wir sind Teil der Erarbeitung dieser Qualitätsstandards.	Positives Vorbild der früheren Firma (Handbuch beim Einstieg); aktuell Mitwirkung an der Erarbeitung der Standards.	Qualitätshandbuch als Einarbeitungs- und Verankerungsinstrument; partizipative Standarderarbeitung.	K10 Erfolgsfaktoren: Qualitätshandbuch plus Partizipation an Standards.	QT	—
Das weiß ich zu wenig. Kann ich dir nicht sagen, da bin ich nicht involviert.	Zur Praxisnutzung der Bedarfsmeldungen keine Aussage möglich, da nicht involviert.	Eingeschränkter Einblick in bereichsfremde Prozesse.	K11 Reichweite/Einblick: Begrenzte Sicht auf andere Arbeitsbereiche.	HK3	—
[...] funktionieren die Bedarfsmeldungen gut bei der Kollegin. [...] [Festival] die Kollegin hat dann aus dem Archiv [...] die Bedarfsmeldung rausgeholt [...]. War natürlich da. Also es hat eh funktioniert.	Bedarfsmeldungen funktionieren grundsätzlich; Festival-Beispiel zeigt: Vorgang war dokumentiert, auffindbar und lief korrekt.	Etablierter Teilprozess (Bedarfsmeldung) funktioniert in der Praxis.	K12 Funktionierende Prozesse: Bedarfsmeldung als gelungenes Beispiel.	HK3	gelebt
[...] die Geschäftsführerin muss ja nicht jedes einzelne Detail wissen. Das ist schon in Ordnung. Auch die Reaktion war wahrscheinlich eh okay.	Relativierung: Leitung muss nicht jedes Detail kennen; die Reaktion war in Ordnung.	Akzeptanz einer begrenzten Detailkenntnis der Leitung.	K8 Kommunikation/Führung: Detailtiefe der Leitung situativ relativiert.	HK4	—
[Qualitätspolitik/Ziele im Alltag präsent?] Noch nicht.	Qualitätspolitik und -ziele sind im Alltag noch nicht präsent.	QM-Politik und -Ziele bislang nicht alltagswirksam.	K9 Implementierungsstand: Qualitätspolitik/-ziele noch nicht präsent.	HK3	symbolisch / entkoppelt
Teils, teils. [...] Fifty-fifty wahrscheinlich. [...] Die eine über Abstimmung, die andere über Prozesse und Indikatoren.	Entscheidungen etwa hälftig daten-/indikatorbasiert und über Erfahrung/Abstimmung.	Datenbasierte und erfahrungsbasierte Entscheidungen halten sich die Waage.	K13 Datenbasierung: Entscheidungen rund 50 % daten-, 50 % erfahrungsbasiert.	HK3	—

Unser Verkehrsplanungssoftware Tool. [...] Mit dem hätte man alle objektiven Kriterien und KPIs und faktenbasierte Planung machen können. [...] [strukturierter mit Software?] Definitiv.	Verkehrsplanungssoftware würde objektive Kriterien, KPIs und faktenbasierte, strukturiertere Planung ermöglichen; fehlt derzeit.	Fehlendes Software-Tool verhindert objektive, KPI-basierte Planung.	K14 Daten/Werkzeuge: Fehlende Software als Hürde für faktenbasierte Planung.	HK4	—
Ich glaube die fehlenden Daten oder nicht vollständigen Daten von unseren Auftragnehmern. [...] die man nicht vollständig oder nur so halbherzig kriegen. Ja, das ist das größte Problem. Ohne die Informationen kann ich nicht gescheit arbeiten.	Größte Herausforderung: unvollständige bzw. halbherzig gelieferte Daten der Auftragnehmer; ohne Daten keine gute Arbeit möglich.	Mangelnde Datenlieferung externer Auftragnehmer als zentrales Hindernis.	K14 Daten/externe Partner: Unvollständige Auftragnehmerdaten = größtes Problem.	HK4	—
[...] dass er besser und genauer wird natürlich. [...] Weil ohne Daten kann ich nur im Nebel stochern [...] und muss auf die Weisheit einzelner Personen vertrauen.	Mit ausreichend Daten würde der QMS-Prozess besser und genauer; ohne Daten nur Mutmaßung und Abhängigkeit von Einzelpersonen.	Datenverfügbarkeit bestimmt Qualität und Objektivität des QMS-Prozesses.	K14 Daten: Datenlage determiniert Qualität und Objektivität des QMS.	HK4	—
Nein, das ist eigentlich relativ klar. [...] es ist eh gut, also gut niedergeschrieben und beschrieben. Ja, das ist eigentlich relativ klar alles.	Sinn und Zweck der QM-Schritte waren klar und gut dokumentiert.	Hohe Verständlichkeit der QM-Vorgaben.	K15 Verständlichkeit: QM-Anforderungen klar nachvollziehbar.	HK2	—
Ich glaube am meisten mit einer Ausarbeitung. Da haben wir uns alle damit beschäftigen müssen. Da werden dann auch die Schnittstellen zu den anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sichtbar.	Abstimmung erfolgte v.a. über die gemeinsame Ausarbeitung; dabei werden Schnittstellen sichtbar.	Gemeinsame Prozessarbeit macht Schnittstellen sichtbar und fördert die Abstimmung.	K10 Erfolgsfaktoren/Partizipation: Gemeinsame Ausarbeitung als Abstimmungsinstrument.	QT	—
Nein, noch nicht. Also bei dem Punkt sind wir noch nicht, wo ich das alles überbordend ansehe. [...] Im	Bisher kein Empfinden sinnloser Bürokratie; aktuell	Aktuell überwiegt der wahrgenommene Nutzen gegenüber der Bürokratie.	K3 Nutzenbewertung: Bisher kein Bürokratie-Überdross, eher hilfreich.	HK1	—

Gegenteil, jetzt ist es eher sehr hilfreich.	wird das QMS eher als sehr hilfreich erlebt.				
Erstens, dass man eben das Handbuch ausarbeitet und aktuell hält [...] die ständige Evaluierung. Und [...] muss man sich immer wieder in regelmäßigen Umständen allen Mitarbeitern [...] in Erinnerung rufen [...] einmal im halben Jahr [...].	Langfristig gelebtes QMS braucht ein aktuell gehaltenes Handbuch, laufende Evaluierung und regelmäßige Erinnerung.	Aktualisierung, kontinuierliche Evaluierung und Wiederholung sichern Nachhaltigkeit.	K16 Nachhaltigkeit: Pflege, Evaluierung und Erinnerung als Voraussetzung.	HK3	—
[...] machst du einmal ein gewaltiges Projektmanagement-Handbuch [...] und das schaut sich dann nie wieder jemand an. Das ist dann sinnlos. [...] dann rennt es wieder nach den alten Gewohnheiten.	Warnung: ein zu umfangreiches, einmaliges Handbuch wird nicht genutzt; Rückfall in alte Gewohnheiten.	Reine Dokumentation ohne Nutzung ist wirkungslos.	K16 Nachhaltigkeit/Risiko: Dokumentation ohne Anwendung verpufft.	HK3	symbolisch / entkoppelt
Das muss natürlich auch vom Management ausgehen. Das muss von unten und von oben kommen. Die Mitarbeiter müssen das leben und das Management muss auch darauf schauen [...]. [vorige Firma] es gibt auch Schulungen zu dem Thema.	Gelebtes QMS erfordert Top-down- und Bottom-up-Einsatz; Management-Commitment und Schulungen (Vorbild frühere Firma).	Management-Commitment plus Mitarbeiterengagement und Schulungen als Erfolgsbedingung.	K10 Erfolgsfaktoren: Beidseitiges Commitment und Schulungen.	QT	—
[...] wenn wir kleine Workshops oder Jour fixe machen und vielleicht positive Beispiele darstellen. [...] Alles was man visualisiert und kommuniziert ist gut. Vielleicht auch negative Beispiele [Softwarebeschaffung].	Mitnehmen durch Workshops/Jour fixe und das Darstellen positiver wie negativer Beispiele; Visualisierung und Kommunikation helfen.	Kommunikation gelungener und gescheiterter Fälle in Workshops fördert die Akzeptanz.	K17 Akzeptanzförderung: Workshops und Best-/Worst-Practice-Kommunikation.	HK4	—
[...] es ist gut, dass sich wer kümmert ums Qualitätsmanagement [...], obwohl es eine so kleine Firma ist. [...] bis zu 10 Mitarbeiter [...] da geht's eh	Auch in kleiner Firma ist QM sinnvoll; bis ca. 10 MA un-	Frühzeitiges QMS in kleinen, wachsenden Firmen als Präventivmaßnahme.	K5 Kontext/Frühzeitigkeit: QMS früh aufbauen, bevor Wachstum Probleme schafft.	HK4	—

[...] wenn die Firmen [...] größer werden, dann wird das ein großes Problem. Und wenn man sich von Anfang an damit beschäftigt [...].	kritisch, mit Wachstum problematisch; früher Beginn beugt vor.				
Ich glaube, man muss sie wirklich aktiv einbinden, nicht nur informieren. [...] jede und jeder einmal im Quartal kurz präsentiert, was [...] gut läuft, was nicht [...]. Wenn du das selber aufbereiten musst, beschäftigst du dich auch wirklich damit. Sonst bleibt es etwas, das von außen übergestülpt wird.	Aktive Einbindung statt bloßer Information; vierteljährliche Kurzpräsentationen jeder Person erzwingen echte Auseinandersetzung.	Aktive Partizipation (Selbst-Aufbereitung) erzeugt echte inhaltliche Auseinandersetzung.	K17 Akzeptanz/Partizipation: Aktive Einbindung über Eigenpräsentationen.	HK4	—
Das Präsentieren ist fast Nebensache, der Wert liegt im Vorbereiten.	Der eigentliche Wert liegt im Vorbereiten, nicht im Präsentieren.	Lernwirkung entsteht durch die eigene Vorbereitung.	K17 Akzeptanz/Partizipation: Wert der Selbstvorbereitung über Präsentation.	HK4	—
Du kannst die schönsten Prozesse dokumentiert haben — wenn sie niemand anwendet, ist es totes Papier. Man muss die Prozesse irgendwie zum Leben erwecken [...].	Dokumentierte Prozesse ohne Anwendung sind „totes Papier“ und müssen zum Leben erweckt werden.	Kluft zwischen Dokumentation und Anwendung als Kernproblem.	K16 Umsetzungslücke: Dokumentation muss in Anwendung überführt werden.	HK3	symbolisch / entkoppelt
Sichtbar machen, was es bringt. Wenn man zeigen kann, dieses eine Learning hat der Firma das [...] gebracht, Zeit gespart oder Kosten gespart [...]. Den Nutzen muss man irgendwie greifbar machen [...]. Erst dann wird aus der Pflicht etwas, das man freiwillig mitträgt.	Konkreten Mehrwert (Zeit-/Kostensparnis) sichtbar machen; greifbarer Nutzen macht aus Pflicht freiwilliges Mittragen.	Sichtbarer, konkreter Nutzen wandelt Pflicht in freiwillige Akzeptanz um.	K17 Akzeptanzförderung: Greifbarer Mehrwert erzeugt freiwilliges Mittragen.	HK4	—

Zusammenfassung der Kodierung von B1 nach Hauptkategorien:

Hauptkat.	Codes	Kategorien (Unterkategorien)	Segmente
HK1	K1, K2, K3	Vorerfahrung / Zugang zum QMS; Erwartung vs. Realität; Nutzenbewertung des QMS	7
HK2	K6, K7, K15	Prozessdokumentation und -nutzung; Grenzen der Formalisierung; Verständlichkeit der Vorgaben	5
HK3	K9, K11, K12, K13, K16	Implementierungsstand; Reichweite / Einblick; Funktionierende Prozesse; Datenbasierung von Entscheidungen; Nachhaltigkeit / Umsetzungslücke	9
HK4	K4, K5, K8, K14, K17	Aufwand und Grenzen (Kipppunkt); Kontext Firmengröße / Frühzeitigkeit; Kommunikation und Führung; Datenverfügbarkeit / Werkzeuge; Akzeptanzförderung	14
QT	K10	Erfolgsfaktoren / Partizipation	3