

*Rick Vogel/Julia Galwa/Georg Krücken/Tim Seidenschnur*

# Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor<sup>1</sup>

## Zusammenfassung

Trotz ihrer Bedeutung für die Diffusion von Innovationen ist über die Wirkungsbedingungen externer Berater im öffentlichen Sektor noch wenig bekannt. In diesem explorativen Beitrag untersuchen wir die Legitimierungsarbeit, die Berater unter Bedingungen divergierender institutioneller Logiken in eigener Sache leisten. Wir nehmen Bezug auf theoretische Grundlagen des Neo-Institutionalismus und illustrieren unsere Überlegungen mit Ergebnissen qualitativer Interviews mit Beratern und Klienten im öffentlichen Sektor. Zunächst stellen wir die bürokratische und managerielle Logik des öffentlichen Sektors gegenüber und zeigen auf, wie Berater aufgrund einer einseitigen Vertretung der manageriellen Logik in die Kritik geraten sind und damit prekäre institutionelle Bedingungen ihrer eigenen Legitimierung geschaffen haben. Daneben argumentieren wir, dass in der Post-NPM-Ära gerade die konkurrierenden Deutungsansprüche und mehrdeutigen Situationsdefinitionen von institutionellen Logiken Beratern Raum geben für die strategische Arbeit an der eigenen Legitimität. Vor diesem Hintergrund diskutieren wir drei mögliche Strategien (Konformität, Selektion und Manipulation), die Berater zur Sicherung ihrer Legitimität im öffentlichen Sektor nutzen.

*Schlagnote:* Beratung, Bürokratie, Legitimität, institutionelle Logiken, New Public Management

## Abstract

*Problems and strategies of legitimization of management consultants in the public sector*

The work of external consultants is highly important for the diffusion of innovation, yet little is known about the conditions of their work in the public sector. In this explorative paper, we examine the legitimization work of consultants under conditions of conflicting institutional logics. Our work is based on the theories of neo-institutionalism and supported by results of qualitative interviews with consultants and clients in the public sector. We compare the bureaucratic and managerial logic in the public sector and show how consultants have come under criticism due to a unilateral representation of the managerial logic and have hence created precarious institutional conditions of their own legitimization. We also argue that in the post NPM era, it is exactly these competing and ambiguous interpretations of situations as a result of divergent institutional logics that allow consultants to strategically work on their own legitimacy. Against this background, we discuss three possible strategies (i.e. conformity, selection and manipulation) that consultants use to secure their legitimacy in the public sector.

*Key words:* consultancy, bureaucracy, legitimacy, institutional logics, new public management

## 1 Einleitung

Der öffentliche Sektor ist für viele Unternehmensberatungen ein attraktives, weiterhin wachsendes Geschäftsfeld.<sup>2</sup> In Deutschland hat die Beratungsbranche im Jahr 2014 rund 9,1% ihres Umsatzes mit öffentlichen Auftraggebern erwirtschaftet; das Umsatzwachstum

gegenüber dem Vorjahr betrug in diesem Segment 6,9% (vgl. *BDU* 2015). Während sich viele kleine und mittlere Unternehmensberatungen ganz auf den öffentlichen Sektor spezialisieren, haben die großen Häuser meist eine eigene Beratungssparte für Bund, Länder und Kommunen mit ihren wirtschaftlichen Beteiligungen.

Zur Verbreitung von Managementberatung im öffentlichen Sektor haben auch Verwaltungsreformen beigetragen, die sich unter dem Leitbild des New Public Managements (NPM) relativ einseitig manageriellen Optimierungsansätzen verschrieben hatten (vgl. *Vogel* 2009). In diesem Reformklima schienen externe Unternehmensberater<sup>3</sup> besonders geeignet, das Lernen von der Privatwirtschaft und den Umbau von öffentlichen Einrichtungen zu „Dienstleistungsunternehmen“ (*Banner* 1991, S. 6) voranzutreiben. Einige Beiträge zur internationalen Beratungsforschung haben die prägende Rolle von Managementberatern in staatlichen Transformationsprozessen aufgezeigt (*Christensen* 2007; *Lapsley/Oldfield* 2001; *McKenna* 2006, S. 80ff.; *Saint-Martin* 2000). Auch für Deutschland liegen erste Studien vor, die unter verschiedenen Aspekten die Aktivitäten von Beratern im öffentlichen Sektor beleuchten (*Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010; *Engels* 2006; *Huchler* 2009; *Kozica/Brandl/Kaiser* 2013).

Die zwischenzeitlich in den Hintergrund getretenen, nun aber wieder bewusster gewordenen Unterschiede zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Organisationen (vgl. *Boyne* 2002; vgl. *Rainey* 2014) schaffen für externe – also sektorfremde – Berater eine Handlungsarena mit spezifischen Legitimierungszwängen. Berater sind beständig auf die Zuschreibung von Legitimität durch ihre Klienten angewiesen, um Handlungsfreiheiten zu gewinnen, Expertenrat durchzusetzen und damit ihren Geschäftserfolg nachhaltig zu sichern. Legitimität ist daher in den wechselnden Interaktionszusammenhängen mit Auftraggebern und Projektpartnern immer wieder neu zu erwerben und auszuhandeln. Über die Legitimierungsprobleme, mit denen Berater im öffentlichen Sektor der Post-NPM-Ära konfrontiert sind, ist allerdings noch wenig bekannt. Zugleich zeigt der anhaltende Erfolg von Managementberatung im öffentlichen Sektor, dass es Beratern offensichtlich gelingt, bei erfolgskritischen Zielgruppen weiterhin soziale Akzeptanz zu gewinnen. Unklar ist aber, inwiefern dies auch ein Erfolg von Legitimierungsarbeit ist, die Berater in eigener Sache betreiben.

Die Arbeit an der eigenen Legitimität müssen Berater im öffentlichen Sektor unter Bedingungen divergierender institutioneller Logiken (vgl. *Friedland/Alford* 1991; *Thorn-ton/Ocasio/Lounsbury* 2012) leisten. Institutionelle Widersprüche und Mehrdeutigkeiten entstehen zunächst durch den sprunghaften Wechsel aus der privatwirtschaftlichen Gewinnerzielungslogik des Beraters in den gemeinwohlorientierten Handlungsrahmen des Klienten. Dieser Handlungsrahmen öffentlicher Organisationen folgt seinerseits keiner singulären, widerspruchsfreien Rationalität, sondern ist durch unterschiedliche, teilweise konkurrierende institutionelle Logiken gekennzeichnet. So folgt das klassische Verwalten einer bürokratischen Logik mit starker Betonung der Rechtmäßigkeit und Verfahrenstreue. In scharfer Kritik an der Bürokratie hat sich – auch im Interesse und unter dem Einfluss von Beratern (vgl. *Vogel* 2006) – die managerielle Logik des NPM verbreitet und die hergebrachte Verwaltungslogik teilweise verdrängt oder zumindest rhetorisch überlagert. Mit zunehmender Ernüchterung über die Reformergebnisse (vgl. *Holtkamp* 2008) bilden sich hybride Organisationen, die Elemente einer bürokratischen und manageriellen Logik in einem „Neo-Weberianischen Staat“ miteinander verbinden (*Pollitt/Bouckaert* 2011, S. 118). Der Beratungskontext des öffentlichen Sektors hat deshalb einen institutionellen Wirkungskreis, in dem externe Berater Legitimität suchen müssen.

Das übergreifende Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern in der institutionellen Vielfalt des öffentlichen Sektors aufzuzeigen. Dabei fokussieren wir uns auf die Kernverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, wo der Kontrast konkurrierender Logiken am deutlichsten hervortritt. Konkret stellen wir folgende Forschungsfragen:

- (1) *Welche Legitimierungsbedingungen schafft der institutionelle Kontext des öffentlichen Sektors für externe Berater?*
- (2) *Welche Legitimierungsprobleme erwachsen aus dem Zusammentreffen divergierender institutioneller Logiken für Berater?*
- (3) *Mit welchen Handlungsstrategien begegnen Berater diesen institutionellen Logiken, um Legitimität zu gewinnen und zu sichern?*

Als konzeptionelles Gerüst zur Beantwortung dieser Fragen dient uns der soziologische Neo-Institutionalismus, der sich erst zuletzt verstärkt mit Akteursstrategien im Umgang mit institutioneller Komplexität beschäftigt hat (Greenwood u.a. 2011; McPherson/Sauder 2013; Pache/Santos 2010, 2013a, 2013b; Reay/Hinings 2009). Gerade die jüngere Forschung zeigt, dass Akteure die Widersprüche, Grauzonen und Leerstellen zwischen institutionellen Logiken aktiv suchen und nutzen können, um Institutionen zu erhalten, zu verändern oder neu zu schaffen. Beratung im öffentlichen Sektor ist ein bislang noch wenig untersuchter Anwendungsfall, in dem Akteure in institutioneller Vielfalt Legitimierungsarbeit in eigener Sache leisten. Gerade Beratung ist unter diesem Aspekt ein vielversprechendes Untersuchungsfeld, weil Berater regelmäßig mit institutioneller Komplexität konfrontiert sind. Die Beratungsforschung weist ihnen häufig eine zentrale Rolle im „knowledge brokering“ (Hargadon 2002, S. 46) oder „boundary bridging“ (Greenwood/Suddaby 2006, S. 42) zu, womit auch auf ihre intermediäre Position zwischen unterschiedlichen institutionellen Kontexten hingewiesen ist. Deshalb sollten Berater geübt darin sein, mit widersprüchlichen und konkurrierenden Logiken umzugehen und dieser institutionellen Vielfalt mit entsprechenden Handlungsstrategien zu begegnen.

Mit der vorliegenden Arbeit leisten wir zwei Beiträge zur Literatur: Erstens muss die Verwaltungsforschung ein Interesse daran haben, die Mechanismen der Diffusion von Verwaltungsreformen zu ergründen. Erkenntnisse darüber, was externe Berater zu legitimen Akteuren im öffentlichen Sektor macht, tragen dazu bei, ihre Rolle als Multiplikatoren von Verwaltungsreformen zu erhellen und extern induzierte Innovationsprozesse in öffentlichen Organisationen besser zu verstehen. Und zweitens hat sich die allgemeine Beratungsforschung bislang vor allem mit der Legitimation *durch* Beratung beschäftigt (Bouwmeester/van Werven 2011; Ernst/Kieser 2002; Faust 1998; Meier 2004; Sturdy u.a. 2009). Die Kehrseite – Legitimation *von* Beratung – verdient auf der Mikroebene der Berater-Klienten-Interaktion größere Beachtung als bisher, um die Verbreitung dieser Managementpraktik auch außerhalb der Privatwirtschaft zu erklären.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Abschnitt nehmen wir zunächst eine Klärung der Begriffe Legitimität und Beratung vor, um den Zusammenhang zwischen Beraterischen Interventionen und ihrem Legitimierungsbedarf herzustellen. Danach legen wir unser methodisches Vorgehen dar, das darauf abzielt, die folgende theoretisch-konzeptionelle Argumentation mit Interviewsequenzen von Beratern und Klienten illustrativ zu sättigen. Anschließend folgt in Anwendung auf den öffentlichen Sektor eine Erläuterung der legalistisch-bürokratischen Logik und der Rolle der Berater als Diffusionsagenten einer manageriellen Logik. Der darauf folgende Abschnitt fragt nach den spezifischen

Legitimierungsbedingungen und -problemen, die Berater im öffentlichen Sektor vorfinden. Wo es sich schon zeigt, analysieren wir das strategische Repertoire, das Beratern zur Sicherung ihrer Legitimität im öffentlichen Sektor zur Verfügung steht. Der Beitrag endet mit einer Schlussbetrachtung, in der wir die zentralen Ergebnisse sichern und Wege für weiterführende Forschung aufzeigen.

## 2 Legitimität und Beratung

Beratung und Legitimität sind miteinander verbunden und aufeinander bezogen. Einerseits können Berater in organisationalen Veränderungsprozessen eine wesentliche Rolle spielen, wenn sie beispielsweise einer Organisation einen neuen Managementansatz vorschlagen und ihn entsprechend rechtfertigen (Legitimation *durch* Beratung; vgl. *Bouwmeester/van Werven* 2011; *Ernst/Kieser* 2002; *Faust* 1998; *Meier* 2004; *Sturdy u.a.* 2009). In diesem Sinne wirken Berater als „institutionelle Entrepreneur“ (*Greenwood/Suddaby* 2006, S. 29). Andererseits sind Berater auf Legitimitätszuschreibungen angewiesen, indem sie von Organisationsmitgliedern als mehr oder weniger angemessene, berechnete oder wünschenswerte Akteure wahrgenommen werden, die in das Organisationsgeschehen intervenieren (Legitimation *von* Beratung). Unser Fokus liegt auf dieser zweiten Legitimierungsrichtung. Einige verfügbare Arbeiten zeichnen zwar die Legitimierung von Managementberatung nach, dies jedoch im Sinne der historischen Etablierung der Beratungsindustrie (z.B. *Kipping* 2002), ihrer Ermöglichung durch die Legitimierungsarbeit „institutioneller Entrepreneur“ (*David/Sine/Haveman* 2013, S. 356) in einem breiteren institutionellen Arrangement (*Faust* 2002) und/oder (kritisch) als ihre Professionalisierung (vgl. *Alvesson/Johansson* 2002; *Groß/Kieser* 2006; *McKenna* 2006) also jeweils auf der (Makro-)Ebene des Feldes. Unser Fokus liegt hingegen auf der (Mikro-)Ebene des Akteurs, der in einem Beratungsprojekt Legitimität sucht und sich dafür Handlungsstrategien bedient. Insofern diese Legitimierungsebenen aufeinander rekurren (und z.B. über institutionalisierte Rollen- und Identitätskonzepte miteinander verbunden sind; (vgl. *Alvesson/Johansson* 2002), bestehen also Vorarbeiten zu dem größeren legitimatorischen Umfeld, in dem Berater an ihrer Legitimität arbeiten.

### 2.1 Legitimität

Legitimität ist in der Organisationsforschung aus verschiedenen Blickwinkeln thematisiert worden. Einer weit verbreiteten Definition von *Suchman* zufolge kann sie verstanden werden als „generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions“ (*Suchman* 1995, S. 574). Einem Akteur wird dann Legitimität verliehen, wenn sein Handeln mit den immanenten Vorstellungen in seiner institutionellen Umwelt übereinstimmt und deshalb als richtig, selbstverständlich und wünschenswert angesehen wird (vgl. *Meyer/Rowan* 1977, S. 349). In diesem Sinn ist Legitimität eine Qualität, die von außen zugeschrieben wird, nicht etwas, das ein Akteur von sich aus besitzt. Was in einem bestimmten Kontext für eine bestimmte Anspruchsgruppe als legitim erachtet wird, ist nicht zwangsläufig legitim für eine andere Anspruchsgruppe in einem anderen institutionellen Feld (vgl. *Walgenbach/Meyer* 2008, S. 65). Legitimitätsansprüche können

sich daher deutlich unterscheiden, je nachdem, in welchem institutionellen Rahmen sich ein Akteur bewegt. Er steht daher vor der Herausforderung, in einem spezifischen institutionellen Kontext die unterschiedlichen Erwartungen und Ansprüche aktiv und strategisch zu managen, um Legitimität zu erwerben.

Legitimität durch ein Mindestmaß an Konformität mit institutionellen Erwartungsstrukturen ist somit unentbehrlich, um von Rechtfertigungszwängen befreit zu sein und Handlungssicherheit zu erlangen. Damit ist nicht notwendigerweise gesagt, dass die Zustimmung aus der institutionellen Umwelt breit und unumstritten sein muss: „Legitimacy requires consensus only somewhere, not everywhere“ (Zelditch 2001, S. 10). Im Fall von Beratern kann es zum Beispiel ausreichen, Akzeptanz bei den Auftraggebern und wenigen Schlüsselfiguren im Projekt zu gewinnen, ohne dass es in der Klientenorganisation und darüber hinaus einen breiten Konsens über die Angemessenheit und Sinnhaftigkeit externer Beratung geben muss.

## 2.2 Beratung

Eine einheitliche Zertifizierung oder Lizenzierung von Beratungstätigkeiten als Eintrittsbarriere in den Beratungsmarkt existiert nicht (vgl. Reihlen/Veit 2006, S. 61). Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Begriff der Beratung in Wissenschaft und Praxis nicht einheitlich definiert ist. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist Beratung zuallererst eine besondere Interaktionsform, in der eine wechselseitige Abstimmung von Handlungen zwischen Berater und Klient stattfindet, die auf bestimmte Ziele ausgerichtet sind (vgl. Pohlmann/Zillmann 2006, S. 33). Zentrale Merkmale von Beratung sind demnach die Freiwilligkeit bei der Formulierung und Annahme von Ratschlägen, Autonomie der beteiligten Akteure und Vertrauen zwischen ihnen, Prozesshaftigkeit und zeitliche Begrenzung (vgl. Pohlmann/Zillmann 2006, S. 35f.). In diesem Beitrag steht Beratung im Fokus, die sich auf die ganze Organisation oder einzelne Teile der Organisation bezieht, nicht hingegen auf einzelne Personen (wie z.B. im Fall des Personalcoachings). Insofern verstehen wir Beratung als Managementberatung, deren wesentliche Zielsetzung es ist, Veränderungen von Strategien, Strukturen und Prozessen in der Klientenorganisation anzustoßen (vgl. Pohlmann/Zillmann 2006, S. 38).

## 3 Methodisches Vorgehen

Der Beitrag ist notwendigerweise explorativ angelegt, da trotz mancher Hinweise auf die Bedeutung externer Beratung im öffentlichen Sektor (vgl. Armbrüster/Banzhaf/Dingemann 2010; Kozica/Brandl/Kaiser 2013; McKenna 2006) die Prozesse ihrer Legitimierung auf der Mikro-Ebene noch wenig erforscht sind. Die theoriegeleitete Argumentation wird zur besseren Illustration mit Interviewsequenzen aus dem Feld gesättigt. Dieses Vorgehen entspricht dem der Theorieelaboration, die Vaughan beschreibt als „the process of refining a theory, model, or concept in order to specify more carefully the circumstances in which it does or does not offer potential for explanation“ (Vaughan 1992, S. 175). Demnach wird ein allgemeines theoretisches Gerüst mit Innenansichten aus dem Anwendungskontext angereichert und verdichtet, um seine Erklärungskraft zu erhöhen. Theorieelaboration oszilliert also zwischen einem deduktiven und induktiven Vorgehen in der Datenerfassung und -auswertung.

Bei dem verwendeten Interviewmaterial handelt es sich einerseits um bislang unveröffentlichte Primärdaten (Koster 2013)<sup>4</sup> und andererseits um Sekundärdaten aus der Literatur (Armbrüster/Banzhaf/Dingemann 2010; siehe Anhang). Die selbstgeführten Interviews waren auf eine durchschnittliche Dauer von 45-60 Minuten begrenzt. Die Auswahl der Interviewpartner richtete sich nach dem Konzept von Meuser und Nagel, wonach eine Person als Expertin oder Experte betrachtet werden kann, die in einem organisatorischen und institutionellen Zusammenhang über zwei Wissensformen verfügt: das Kontextwissen und das Betriebswissen (2005, S. 75f). Die interviewten Personen in diesem Beitrag stellen somit Funktionsträger eines bestimmten Handlungsfeldes dar, da sie durch ihre Berufszugehörigkeit über ein „reflexives gutachterliches Wissen“ (Kruse 2015, S. 170) über den öffentlichen Sektor (Kontextwissen) verfügen und durch ihre Funktion und praktische Erfahrung ein „selbstreflexives Wissen“ (ebd.) über die eigenen Handlungsweisen (Betriebswissen) besitzen. Da die Beratungsbranche hohen Standards der Verschwiegenheit folgt und sich zugleich auch der öffentliche Sektor nicht immer zugänglich für die empirische Sozialforschung zeigt, wurden für den Feldzugang vor allem bestehende Kontakte der Forscher zu Beratern und Klienten genutzt. Insofern entsprach die Auswahl der Interviewpartner einem nicht-probabilistischen, gelegheitsgeleiteten Vorgehen („convenience sampling“; Marshall 1996; Schreier u.a. 2008).

Die Gespräche wurden als explorative Experteninterviews (vgl. Bogner/Littig/Menz 2005) mit narrativen Sequenzen im Feld geführt. Solche teilnarrative Interviews (vgl. Helfferich 2009) bieten sich dort an, wo noch relativ wenig Vorwissen über den untersuchten Gegenstand besteht, eine zu starke Vorstrukturierung Erkenntnisgewinne eher begrenzen als ermöglichen würde und gleichzeitig ein grober Leitfaden mit thematischen Schwerpunktsetzungen unverzichtbar ist (vgl. Kruse 2015, S. 150f.). Gerade in der Ausdeutung institutioneller Logiken spielen nicht hinterfragte und für selbstverständlich erachtete Sichtweisen und Wertungen der Akteure eine Rolle, die nur begrenzt strukturiert abgefragt werden können, sondern sich am besten aufdecken lassen, wenn ein Erzählfluss der Interviewpartner stimuliert wird (vgl. Hopf 2015, S. 350).

Auch die Auswertung des Interviewmaterials war unserem explorativen Forschungsansatz verpflichtet und folgte daher einer offenen Methode mit niedrigem Grad der Vorstrukturierung. Sie wurde als sozialwissenschaftlich-hermeneutische Paraphrase durchgeführt (vgl. Heinze 1987). Dabei entwickeln die beteiligten Forscher zunächst unabhängig voneinander Interpretationen einzelner Textsequenzen und diskutieren sie anschließend in der Gruppe. Durch eine wechselseitige Infragestellung und iterative Revision der Interpretationen wird ein gemeinsames Sinnverständnis mit dem Ziel entwickelt, dem ursprünglichen Bedeutungsgehalt einer Aussage im Licht der Theorie gerecht zu werden. Damit werden unsere theoretischen Ausführungen empirisch kontextualisiert und mit praktischen Erfahrungen von Beratern und Klienten im öffentlichen Sektor verknüpft.

## 4 Beratung im institutionellen Kontext des öffentlichen Sektors

Berater agieren im öffentlichen Sektor in einem spezifischen institutionellen Umfeld, das jedenfalls dann stark von ihrer eigenen institutionellen Herkunft abweicht, wenn sie ein privatwirtschaftliches Beratungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht vertreten. Der augenfällige Kontrast, der das Bild eines privatwirtschaftlichen Beraters in gemeinwohlorientierten Organisationen des öffentlichen Sektors hervorruft, macht deutlich, dass unterschied-

liche Handlungssphären eine jeweils eigene institutionelle Signatur haben. Diese lassen sich mit dem Begriff der institutionellen Logik fassen (vgl. *Friedland/Alford* 1991; *Thornton/Ocasio* 2008; *Thornton/Ocasio/Lounsbury* 2012). In ihrem grundlegenden Aufsatz postulieren *Friedland* und *Alford* (1991), dass jedes institutionelle System eine zentrale Logik aufweist, die ihre eigenen organisationalen Prinzipien befolgt und soziale Akteure mit Motiven und Bedeutungen ausstattet. Die Autoren haben dabei vor allem die „großen“ Funktionslogiken der Gesellschaft vor Augen, die ihre Teilsysteme wie Markt, Staat, Demokratie, Familie und Religion voneinander unterscheiden (vgl. *Friedland/Alford* 1991, S. 243). In diesem Sinne ist eine institutionelle Logik ein Glaubenssystem in einem bestimmten, durch diese Logik abgegrenzten und definierten sozialen Bereich. Es schreibt Organisationsprinzipien vor, bestimmt zulässige und angemessene Praktiken, gibt Aktivitäten erst ihren Sinn und lenkt die Aufmerksamkeit auf wünschenswerte Ziele und Werte. *Thornton* und *Ocasio* definieren institutionelle Logiken deshalb als „[...] the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality [...]“ (*Thornton/Ocasio* 2008, S. 101).

#### 4.1 Die bürokratisch-legalistische Logik aus Beratersicht

Die institutionelle Logik des öffentlichen Sektors unterscheidet sich auch aus Beratersicht kategorial von der des Privatsektors (vgl. *Meyer/Hammerschmid* 2006; *Meyer u.a.* 2014): „Man erlebt immer einen Kulturschock. Denn das, was dort passiert, wird sich keiner in der Privatwirtschaft erlauben“ (IP 02, 65-67)<sup>5</sup>. Es sind demnach „[...] zwei völlig unterschiedliche Systeme, die da aufeinander rasseln“ (IP 03, 83). Das betrifft zunächst die grundlegende Mission von Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors: „Die Grenze liegt darin, dass die öffentliche Verwaltung gemeinwohlorientiert ist und andere Ziele verfolgt, gleichrangig zumindest wie die Effizienz. Darin wird die öffentliche Verwaltung immer einen Unterschied haben“ (IP 07, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 82). Eng verbunden mit dieser unterschiedlichen Widmung ist eine starke Durchdringung des öffentlichen Sektors mit einer politischen Rationalität: „Es gibt [im öffentlichen Sektor] immer einen politischen Auftrag, einen gesetzesmäßigen Auftrag, und es gibt politische Beeinflussung in diesem Bereich“ (IP 03, 71-72). Dieses Politische in und an der Verwaltung „[...] ist sehr anders getrieben, spontan, ungeordnet, häufig wenig zielgerichtet und nachhaltig, was dann in eine Behörde hereinbricht, vielleicht in Form eines Erlasses. Das ist sicherlich eine Besonderheit“ (IP 06, 41-44). Aus Beratersicht steht diese politische Rationalität sachorientierten Lösungen, wie sie in der Privatwirtschaft gesucht werden, im Wege. Sie äußert sich auch in einer stärkeren Personengebundenheit von Entscheidungen: „Wir haben das mal ‚Politisches Schnick-Schnack-Schnuck mit persönlichen Befindlichkeiten, politischem Willen und praktischer Vernunft‘ genannt. Die praktische Vernunft wird geschlagen vom politischen Willen und der politische Wille von persönlichen Befindlichkeiten“ (IP 04, 210-213).

Die Stellung der öffentlichen Verwaltung als Ausführungsorgan im Gesetzesvollzug ist ein weiteres Element ihrer institutionellen Logik, das Berater als Abgrenzungsmerkmal von der Privatwirtschaft hervorheben und auf das auch ihre Klienten großen Wert legen. Deshalb ist auch aus Beratersicht „[i]n einer Verwaltung [...] eine andere Form von Rechtfertigung notwendig. [...] Der Verwaltungsmensch [hat] nicht diesen Bezugsrah-

men der Wirtschaftlichkeit im klassischen Sinne, sehr häufig haben sie eine sehr hohe Kostensensibilität, aber einen Wirtschaftlichkeitsdruck in dieser Form nicht, sondern sie haben einen Compliance-Druck, nämlich die Gesetzestreue“ (IP 01, 115-121). Diese Priorität des gesetzlichen Auftrags macht Wirtschaftlichkeitserwägungen zweitrangig. Sie schlägt sich auch in geringeren Handlungsspielräumen der Akteure nieder: „Die haben halt nur als einzige Vorgabe, als gesetzausführendes Organ Gesetzestreue zu beweisen, und haben da sehr geringe Freiheitsgrade [...]“ (IP 01, 127-129). Andererseits erlaubt die Verpflichtung auf einen engen Rechtsrahmen ihnen aber auch, eine ganz einfache Handlungsmaxime zu befolgen: „[S]olange man im öffentlichen Sektor im Rahmen der juristischen Bedingungen nichts falsch macht, dann ist auch alles gut“ (IP 06, 86-88). Daran zeigt sich, dass die institutionelle Umwelt für jeden Akteur gleichzeitig eine Quelle der Einschränkung und Ermöglichung ist (vgl. *Berger/Luckmann 1967; Meyer/Rowan 1977; Schütz 1967*). Sie schränkt Handeln einerseits ein, indem sie manche Symbole, Praktiken und Motive als angemessen und zulässig definiert und andere nicht. Andererseits ermöglicht sie Handeln, weil der Akteur innerhalb dieses Korridors von Rechtfertigungszwängen entlastet ist und Handlungssicherheit erlangt.

Die Dominanz rechtlicher Erwägungen hat auch Auswirkungen auf Entscheidungsprozesse im öffentlichen Sektor. Da Beratung meist eine Funktion in der Vorbereitung und Unterstützung von Entscheidungen hat, erleben Berater diese Eigenheiten sehr unmittelbar, und zwar als „[...] eine große Aversion gegen Verantwortung und Entscheidung“ (IP 06, 57-58). „[W]enn es [in einem privaten Unternehmen] gemacht werden soll, dann wird entschieden und es gemacht. Im öffentlichen Sektor ist das eher eine Gemengelage von Interessen. Man darf sich nicht der Illusion hingeben, dass irgendein Staatssekretär mal was beschließt und dann wird das durchgesetzt, das ist Augenwischerei“ (IP 06, 63-67). Entsprechend vielschichtig und langwierig erscheinen Beratern Entscheidungen im öffentlichen Sektor: „Diese Prozesse [...] haben viele Iterationsschleifen, wenn man da einen Vergleich zur Industrie zieht. Dort muss der Projektleiter in einer Organisation wie einer Bank oder Versicherung nicht unbedingt gleich Vorstand sein, um etwas entscheiden zu können“ (IP 05, 64-67).

Der lange Instanzenweg bei Entscheidungen ist im öffentlichen Sektor in einer relativ festen und zeitlich stabilen Organisationsstruktur verankert. Das müssen Berater aber nicht unbedingt für einen Nachteil halten, sondern können darin im Gegenteil auch eine Lerngelegenheit für private Unternehmen sehen: „Damit [mit der öffentlichen Verwaltung] zusammenzuarbeiten hilft einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, viel strukturierter vorzugehen. Für mich ist es eine bewusste Entscheidung gewesen, in diese Abteilung zu wechseln“ (IP 04, 81-84). Die höhere Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit von Strukturen erhöht für Berater auch ihre eigene Planungssicherheit, „[...] das heißt, du hast über einen längeren Zeitraum ein Geschäft, das du im gewissen Rahmen entwickeln kannst“ (IP 04, 136-138). Nicht alle institutionellen Unterschiede verlaufen jedoch entlang der sektoralen Grenze von privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Vielmehr können Größenunterschiede von Organisationen aus Beratersicht viel entscheidender sein: „Was die kulturelle Dimension angeht, sehe ich es gar nicht so extrem. Denn große Konzerne sehe ich von der Kultur sehr ähnlich zur Kultur einer Behörde, im Gegensatz zu einem Startup oder KMU [kleinem und mittelständigem Unternehmen] natürlich“ (IP 06, 48-51).

Im Hinblick auf das Karrieresystem stellt sich Beratern vor allem das in der Privatwirtschaft unbekanntes Unkündbarkeitsprinzip als Eigenheit des öffentlichen Sektors in den Weg: „Es gibt keinen Mechanismus dafür, wenn jemand befördert wurde und es sich herausstellt, dass dies nicht funktioniert. Da fehlen Mechanismen und Strukturen mit diesen

Menschen umzugehen und die verharren dann auf gewissen Positionen, das ist zum Teil sehr schwierig“ (IP 01, 87-90). Die institutionelle Logik des öffentlichen Sektors schafft aber auch spezifische Sozialisationsbedingungen, unter denen Akteure geprägt werden: „Die [Beamten] sind in der Kameralistik groß geworden, die haben ein bisschen Neues Kommunales Finanzmanagement, aber letztendlich operieren und betrachten die nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Sondern die handeln hoheitlich, und das macht einen Mix, sowohl in der Struktur als auch in der Mentalität, der weit entfernt vom privatwirtschaftlichen Denken [ist] [...]“ (IP 03, 77-81). Diesen Mix beschreibt ein anderer Berater als „eine Mischung aus einer gutherzigen Naivität [...] mit einem hohen Einsatzwillen und häufig einer extrem sozialgesellschaftlich ausgeprägten Perspektive auf den unteren Ebenen“ (IP 01, 76-79). Darin zeigt sich eine „Public Service Motivation“ (vgl. *Perry/Wise* 1990, S. 368; *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* 2009, S. 75), die ihren Ursprung in öffentlichen Institutionen hat und eine Art pro-soziale Orientierung ist: „[I]ch bemerke es immer wieder, dass Menschen, die in einer Verwaltung arbeiten, es aus einer inneren Überzeugung heraus tun, dass sie einen Beitrag für die Gesellschaft leisten wollen“ (IP 01, 93-95). Somit entsteht durch Selektion und Sozialisation im öffentlichen Dienst „im Vergleich zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen ein ganz anderer Typ Mensch“ (IP 02, 73-74), der durch sein Denken und Handeln die institutionelle Logik reproduziert.

## 4.2 Berater als Diffusionsagenten einer manageriellen Logik

Die legalistisch-bürokratische Logik hat in den kontinentaleuropäischen Rechtsstaaten zwar eine beachtliche historische Konstanz, ist im öffentlichen Sektor aber nicht alleinbestimmend. Insbesondere Verwaltungsreformen, die sich am Leitbild des New Public Managements (NPM) orientieren, ließen eine managerielle Logik auch in den öffentlichen Sektor diffundieren (vgl. *Meyer u.a.* 2014; *Vogel* 2009). Unternehmensberater waren in diesem Diffusionsprozess wichtige Multiplikatoren von Managementansätzen, die mit ihrer Hilfe trotz konfliktärer Logiken von der privaten Wirtschaft in die öffentliche Verwaltung transferiert wurden. Aus Sicht eines Klienten waren Berater sogar die zentralen Akteure der Verwaltungsreform: „Also, ich meine schon, dass das [die Initiierung von Managementreformen in der Verwaltung] vor allem eben Unternehmensberater waren, die hier später auch mit Gutachten beauftragt worden sind. Das sind die wesentlichen Initiatoren in diese Richtung, aus den Erfahrungen, die ich in der Verwaltung gemacht habe“ (IP 14, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 47).

Die Betätigung von Beratern als institutionelle Entrepreneurere (*DiMaggio* 1988) im öffentlichen Sektor war zunächst auch erfolgreich. Je mehr es ihnen gelang, das institutionelle Vokabular der Privatwirtschaft auch im öffentlichen Sektor zu etablieren, umso stärker wuchs die Nachfrage nach ihren Beratungsleistungen. Die zunehmende Nachfrage nach Managementwissen hat sich dann auch in einer wachsenden Zahl von Ausschreibungen widerspiegelt: „[D]ie Geschäftsbereiche, die sagen, für mich steht der privatwirtschaftliche Sektor im Fokus, denen hat man es [Ausschreibungen aus dem öffentlichen Sektor] interessehalber weitergeleitet, um zu sagen, das könnte ein Potential für Eure Zukunft darstellen [...]“ (IP 04, 17-20). Die Resonanz auf diese Ausschreibungen war auch ein guter Indikator für die Auslastung der einzelnen Beratungszweige: „Da merkte man auch, je nachdem wie stark die Auftragslage in den einzelnen Geschäftsbereichen war, wie attraktiv oder weniger attraktiv der öffentliche Sektor war [...]“ (IP 04, 9-11).

Die Erschließung eines neuen Beratungsmarktes jenseits angestammter Geschäftsfelder in der Privatwirtschaft war für Berater also das vorherrschende Motiv, sich um Kunden im öffentlichen Sektor zu bemühen. Das deckt sich auch mit den Eindrücken der Klienten: „Meine Beobachtung ist, dass [...] die Firmen [Unternehmensberatungen], die hier ein Produkt zu verkaufen haben, festgestellt haben – ob das nun Total Quality Management oder jetzt das Neue Steuerungsinstrumentarium sind: die großen Bereiche der Wirtschaft und nicht-öffentlichen Verwaltungen sind abgegrast und – wo ist noch ein Feld?“ (IP 10, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 47). Eine Folge dieser Expansion war, dass Beratungsleistungen zunächst von Geschäftseinheiten angeboten wurden, die kaum auf die öffentliche Verwaltung spezialisiert waren, und sich deshalb schon aus Effizienzgründen nicht weit von etablierten Produkten entfernt haben. Ein Berater gibt mit Blick auf elektronische Verwaltungsverfahren ganz unumwunden zu, dass das „[...] ein gefundenes Fressen gewesen [war], weil man da auch gesehen hat, sein Geschäft, was man auch im eBusiness angefangen hat, dann auch in die öffentlichen Bereiche rein zu tragen“ (IP 11, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 107). Entsprechend haben sie sich fortan stark mit eGovernment beschäftigt, „um die Verwaltung als neuen Markt für bestehende Kompetenzen zu nutzen“ (IP 12, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 108). Auch wenn die NPM-Bewegung in Deutschland sicher nicht allein von Beratern angeschoben wurde (vgl. *Vogel* 2006, S. 375), haben sie doch aktiv dazu beigetragen, dass sich neben der bürokratisch-legalistischen Logik der öffentlichen Verwaltung – und in Opposition zu ihr – eine managerielle Logik verbreiten konnte (vgl. *Meyer/Hammerschmid* 2006; *Meyer u.a.* 2014).

*Tabelle 1:* Institutionelle Logiken des öffentlichen Sektors

	<b>Legalistisch-bürokratische Logik</b>	<b>Managerielle Logik</b>
Rationalität	Bürokratisch, legalistisch, professionell	Ökonomisch (kausale Ziel-Mittel-Beziehungen, rationales Handeln)
Legitimität	Prozedural	Ergebnisbasiert
Vision und Mission	Staat als Souverän (übergeordnete Rolle in der Gesellschaft)	Öffentlicher Sektor als Dienstleister
Kernwerte	Gemeinwohlorientierung, Daseinsvorsorge	Zielerreichung und Kunden-/Bürgerdienste
	Legalität, Korrektheit, politische Neutralität, Objektivität, Gleichheit, Loyalität, Sicherheit, Vertraulichkeit	Ergebnisse, Effektivität und Effizienz, Vorsicht
Evaluationskriterien und Aufmerksamkeitsfokus	Kontinuität, Stabilität	Veränderung, Flexibilität, Innovation
	Regeln, Inputs, Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten	Organisationale und individuelle Ziele, Ergebnisse und Wirkungen
Steuerungsmodus	Fokus auf Angemessenheit des Handelns	Fokus auf Konsequenzen des Handelns
	Bürokratische Steuerung auf der Grundlage von Gesetzen, Regeln und Anweisungen mit strikter Verantwortung gegenüber dem Souverän; enge und vielfältige Kontrolle	Kontraktuelle Steuerung auf der Grundlage von Zielen, Ergebnissen, Leistungsindikatoren und Managementtechniken in einer kompetitiven Umwelt
Beschäftigungsstatus	Hierarchisches, zentralisiertes und einheitliches System	Dezentralisiertes und fragmentiertes System mit großer managerieller Autonomie
	Sektorspezifisch (Berufsbeamtentum), hochreguliert, spezieller Status (lebenslange Beschäftigung), um Neutralität zu garantieren	Sektorale Offenheit auf der Grundlage privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse
	Geschlossene Rekrutierung und Karrierewege auf der Grundlage von Seniorität (mit geringer Mobilität)	Flexible und offene Karrierewege nach dem Leistungsprinzip

Quelle: *Meyer/Hammerschmid* 2006, S. 1002ff; *Meyer et al.* 2014, S. 866; eigene Übersetzung.

Tabelle 1 abstrahiert von den individuellen Wahrnehmungen von Beratern und stellt die bürokratisch-legalistische und die managerielle Logik des öffentlichen Sektors generischer gegenüber. Diese idealtypische Unterscheidung soll weder ausschließen, dass noch weitere Logiken im öffentlichen Sektor einflussreich sind, noch dass sie sich in hybriden Organisationen verbinden können. Im Gegenteil steht der Begriff des Neo-Weberianischen Staates (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2011, S. 118) gerade für die Kombination hergebrachter Gestaltungsprinzipien der Bürokratie mit manageriellen Reformelementen, wodurch das „Beste beider Welten“ genutzt werden soll.

### 4.3 Erosion der manageriellen Logik durch Berater

Die managerielle Logik stellt symbolische und materielle Praktiken bereit, die Beratern im öffentlichen Sektor insofern Legitimität stiften, als sie ihnen auch aus Sicht der Klienten relativ widerspruchsfreie soziale Kategorisierungen anbieten. Insofern haben Berater mit der Verbreitung einer manageriellen Logik auch Bedingungen ihrer eigenen Legitimität geschaffen. In dem Maße aber, wie sich Unverträglichkeiten zwischen legalistisch-bürokratischer und managerieller Logik zeigen und letztere aufgrund ihrer ökonomischen Einseitigkeit zur Zielscheibe der Kritik wird, wird auch die Legitimierungsarbeit für Berater im öffentlichen Sektor prekärer. Dies zeigt sich insbesondere in der ordnungspolitischen Reformdimension mit relativ radikalen Ansätzen wie Privatisierung und Public Private Partnerships (PPP): „Beratungsgesellschaften haben auch in den neunziger Jahren viel kaputt gemacht. Die ganzen Privatisierungsdebatten, das Würzburger Modell hat ganz viel kaputt gemacht. Man fängt schon mit verbrannter Erde an“ (IP 03, 97-100).<sup>6</sup> Für die wachsenden Vorbehalte gegenüber Beratern und den von ihnen vertretenen Modernisierungsansätzen zeigen die Betroffenen selbst aber durchaus Verständnis: „Dadurch, dass schon so viele Sachen schief gelaufen sind im Bereich Zusammenarbeit Private und Öffentliche, kann ich es auch nachvollziehen, dass die Skepsis groß ist [...]“ (IP 04, 198-200).

Auch in der gemäßigeren binnenstrukturellen Reformdimension zeigen sich Unverträglichkeiten zwischen managerieller und bürokratisch-legalistischer Logik, die Berater unterschätzt haben und nicht auflösen konnten. Insbesondere die mangelnde Anpassung privatwirtschaftlicher Konzepte an die Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors wird ihnen vorgeworfen: „Jetzt, wenn Sie eGovernment angucken, dann können Sie natürlich eBusiness-Konzepte eins zu eins da rüberschmeißen über die Mauer, die werden nicht funktionieren, weil die Rahmenbedingungen, die Voraussetzungen im öffentlichen Bereich gar nicht zu schaffen sind“ (IP 13, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 82). Es ist aber nicht nur die institutionelle Differenz zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft, die von Beratern in der Umsetzung von Reformen nicht hinreichend beachtet wurde, sondern gerade auch die Binnendifferenzierung des öffentlichen Sektors. Aus Klientensicht gibt es Bereiche des öffentlichen Sektors, in denen Berater und ihre privatwirtschaftlichen Konzepte ihre Berechtigung haben: „Man muss die spezifischen Unterschiede sehen, es gibt durchaus Verwaltungen, die rein unternehmerisch teilweise arbeiten [...]. Dass die natürlich ihre ganzen Abläufe rein unternehmerisch gestalten können, ist unbestritten“ (IP 14, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 87). In diesen Bereichen „war das [externe Beratung] gut und sinnvoll [...], da war die Vergleichbarkeit gegeben“ (IP 15, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 87). Der Fehler von Beratern sei dann aber gewesen, „dass man alles über einen

Leisten geschert“ (ebd.) und zu wenig Unterschiede zwischen der Dienstleistungs- und Ordnungsverwaltung gemacht hat. Gerade im hoheitlichen Bereich der Verwaltung „haben sie [die Berater] auch die meisten falschen Schlüsse gezogen aus unserer Sicht“ (IP 15, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 87).

Gelang es Beratern also zunächst, sich als Übermittler einer neuen und in weiten Adressatenkreisen wünschenswerten Logik im öffentlichen Sektor zu legitimieren, büßten sie diese Akzeptanz umso stärker wieder ein, je mehr Unverträglichkeiten sich mit der bürokratisch-legalistischen Logik auftraten. Dies zeigte sich – typisch für Managementkonzepte (vgl. *Kieser* 1996; 1997) – vor allem in einer Phase der breiteren Anwendung und längerfristigen Erprobung unter den Echtbedingungen der Praxis. Ihre schnellen Legitimierungserfolge haben Berater dazu verleitet, in zu vielen Projekten mit zu geringen Erfolgen die privatwirtschaftliche Logik zu replizieren: „Da haben sich in den neunziger Jahren Beratungen wirklich die Finger verbrannt. Die haben Aufträge angenommen, ja wir machen das, und dann ist da nichts bei rausgekommen“ (IP 03: 324-326). Je weniger nachhaltig die Legitimierung einer Akteursgruppe aber ist, umso leichter schlägt sie in Delegitimierung um. Berater sind selbst also nicht unschuldig daran, dass sie im öffentlichen Sektor der Post-NPM-Ära prekäre Bedingungen vorfinden, in denen sie ihre Legitimität (wieder-)gewinnen und sichern müssen.

## 5 Legitimierungsstrategien von Beratern im öffentlichen Sektor

Institutionelle Logiken sind keine äußeren Gesetzmäßigkeiten, denen Akteure passiv unterworfen sind. Ihre Handhabungen und Symbole sind vielmehr zugänglich für Individuen, Gruppen und Organisationen, um sie zu formen, weiter zu entwickeln und für eigene Zwecke zu nutzen (vgl. *Friedland/Alford* 1991, S. 232, 248; *Thornton/Ocasio* 2008). Das eröffnet den Akteuren strategische Handlungsoptionen für „institutionelle Arbeit“ (vgl. *Lawrence/Suddaby* 2006, S. 216; *Reihlen/Smets/Veit* 2010, S. 320), also die aktive Einflussnahme auf die Aufrechterhaltung oder Veränderung der bestehenden institutionellen Ordnung oder die Schaffung neuer Institutionen. Wie das Aufeinandertreffen von bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik im öffentlichen Sektor zeigt, können institutionelle Logiken auch konkurrierende Deutungsansprüche erheben und dann mehrdeutige Situationsdefinitionen zulassen. Inter- und intrainstitutionelle Konflikte werden so zu einer strategischen Ressource für interessengeleitete Akteure, weil die entstehenden Zonen der Uneindeutigkeit Raum lassen für die Arbeit an ihrer eigenen Legitimität (vgl. *Meier* 2011, S. 205).

In der Literatur gibt es verschiedene Vorschläge zur Typologisierung von Handlungsstrategien individueller und organisationaler Akteure, die sich einer komplexen institutionellen Umwelt gegenüber sehen und auf diese reagieren (vgl. im Überblick *Greenwood u.a.* 2011; *Scherer/Palazzo/Seidl* 2013; *Überbacher* 2014). Diese Handlungsrepertoires sind nicht überschneidungsfrei. Wir greifen im Folgenden nach einer Unterscheidung von *Suchman* (1995; ähnlich auch *Oliver* 1991; *Pache/Santos* 2010; *Suddaby/ Greenwood* 2005) drei solcher Legitimierungsstrategien – Konformität, Selektion und Manipulation – auf und übertragen sie auf den Anwendungsfall der Beratung im öffentlichen Sektor.

## 5.1 Legitimierung durch Konformität mit institutionellen Logiken

*Suchman* (1995) beschreibt den bewussten Versuch, den Erwartungen und Anforderungen der institutionellen Umwelt zum Zweck der Sicherung eigener Legitimität zu entsprechen, als Strategie der Konformität.<sup>7</sup> Das Auftreten von Legitimationsproblemen erhöht demnach die Sensibilität für die institutionelle Umwelt und führt zu dem Bemühen, Übereinstimmung mit sozial akzeptierten Verhaltensmustern zu demonstrieren. Gelingt dies, entlastet sich ein Akteur von Legitimierungszwängen, weil seine Angemessenheit und Berechtigung in dem gegebenen institutionellen Kontext nicht erneut ausgehandelt werden muss.

Für Berater ist institutionelle Konformität eine nahe liegende Variante, den Erwartungen und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden. Gerade eine mangelnde Sachkenntnis von und ein fehlendes Gespür für die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung signalisieren Nonkonformität mit der institutionellen Logik. Sie ist aus Klientensicht ein Hauptgrund für Qualitätsprobleme von Beratungsleistungen und führt zu Legitimierungsproblemen von Beratern. Neben einer mangelnden Qualifikation für eine Beratungstätigkeit im öffentlichen Sektor entstehen diese Probleme auch durch Missachtung informeller Regeln und kultureller Standards wie z.B. dem Senioritätsprinzip und Hierarchiedenken: „[E]in OB [Oberbürgermeister] möchte nicht mit einem 30-jährigen [zusammenarbeiten]. [...] Ein Beigeordneter will das auch nicht. Das hierarchische Denken der Verwaltung muss bedient werden“ (IP 03, 285-289). Entsprechend achten Klienten schon in der Auswahl von Beratern auf die qualifikatorische und demographische Passung: „Ich würde mir dann eine Liste geben lassen, welche Berater mit welcher Qualifikation hier zum Einsatz kommen. Wie lange sind sie schon im Geschäft, haben sie bei den Referenzprojekten mitgearbeitet, oder sind es zum Teil ganz junge Leute von der Uni?“ (IP 17; zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 64). Als Reaktion auf legitimatorische Defizite versuchen Berater, Konformität mit der bürokratisch-legalistischen Logik zumindest symbolisch herauszustellen. So sagt zum Beispiel ein jüngerer Berater im öffentlichen Sektor: „Noch habe ich meist in den Projekten einen älteren Kollegen dabei, wenn es um silberne Haare geht [...]. Akzeptanz läuft immer noch über Titel und Alter“ (IP 01, 355-360).

Institutionelle Konformität zu signalisieren gelingt Beratern relativ gut, wenn sie auf eigene biographische Erfahrungen in der Verwaltung verweisen können: „Ich nutze das [eine eigene Tätigkeit im öffentlichen Sektor] doch ganz gerne anekdotisch in einzelnen Gesprächen, dass ich immer mal wieder sagen kann: ‚Ich hab das doch selbst schon mal gemacht‘“ (IP 01, 63-65). Entsprechend können Berater, die vormals im öffentlichen Sektor tätig waren, mit einem Vorschuss an Legitimität von Klienten rechnen: „Die verstehen natürlich die Denkansätze der öffentlichen Verwaltung in einem viel intensiveren Maße als es die Berater verstehen, die eben frisch von der Hochschule eingekauft wurden oder bislang nur in der Wirtschaft eingesetzt wurden. Für die Verwaltung ist es natürlich angenehmer, wenn man sich von den Beratern besser verstanden fühlt“ (IP 16, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 71). Wenn Beratungsunternehmen diesen Legitimierungsvorteil im öffentlichen Sektor haben, nutzen sie ihn meist schon in der Anbahnung von Beratungsprojekten zur Reputationsbildung. Während der Projektarbeit kann es Bestandteil der Konformitätsstrategie sein, bewusst Situationen herbeizuführen, in denen Berater ihre Sensibilität für den Beratungskontext demonstrieren können. Zu diesem Zweck werden zum Beispiel Interessenvertreter eingeladen, „um auch denen zu zeigen,

OK, wir sind in der öffentlichen Verwaltung, also haben wir ganz andere Mechanismen hier zu berücksichtigen, bestimmte Instrumente aus der Privatwirtschaft gelten hier nicht“ (IP 02, 107-114).

Das bessere Verständnis, das erfahrene Berater aus Sicht von Klienten mitbringen, verweist darauf, dass institutionelle Konformität in erster Linie kommunikative Anschlussfähigkeit bedeutet. So stellen Berater wiederholt heraus, wie stark ihre Akzeptanz davon abhängt, die „Sprache des öffentlichen Sektors“ (IP 03, 180, 293; IP 04, 69, 159, 239) zu sprechen. „In der Kommunikation haben sich Beamte ein Amtsdeutsch angewöhnt [...], und dieses Amtsdeutsch wird in der ganz normalen Kommunikation vorausgesetzt. Dieses ist ja nicht unwichtig. Das ist auch ein Code. Ein verbindender Code“ (IP 03, 188-191). Wer diesen Code beherrscht, wird als Teil der Gemeinschaft anerkannt und findet eher die Akzeptanz anderer Mitglieder. Allerdings kann der Legitimitätsgewinn, den eine verwaltungskonforme Sprache während der Projektarbeit verspricht, rückwirkend durch eine misslungene Ergebniskommunikation wieder zunichte gemacht werden. Dieses Problem betrifft vor allem schriftliche Gutachten und Berichte: „Der Berater sagt: ‚Ich habe verstanden!‘, hört auch richtig zu, kommuniziert in der richtigen Sprache, schreibt seinen Bericht aber dann verdenglischt, weil es Standard der Gesellschaft ist. Aber der ist dann unterschiedlich zur Verwaltungssprache, das kann kein Weiterer lesen in der Verwaltung. Es wird auf Deutsch gefragt und auf Vietnamesisch geantwortet“ (IP 03, 298-303).

Zusammenfassend zielt die Konformitätsstrategie von Beratern im öffentlichen Sektor darauf ab, der bürokratisch-legalistischen Logik der öffentlichen Verwaltung Priorität einzuräumen und sich in Einklang mit ihr zu verhalten. In der narrativen Rekonstruktion aus Berater- und Klientensicht zeigt sich, dass diese Konformität nicht nur qualifikatorische Voraussetzungen der Berater im Hinblick auf eine gemeinsame Wissensbasis mit Klienten in der öffentlichen Verwaltung hat, sondern gerade auch kommunikative (verbale und nonverbale) Symbolpraktiken umfasst. Als institutionelle Akteure bemühen sich Berater aktiv darum, diese Praktiken zu reproduzieren, um die Zuschreibung von Legitimität durch Klienten zu erreichen.

## 5.2 Legitimierung durch Selektion von institutionellen Logiken

Wenn Akteure in ihrer Legitimierungsarbeit einer reinen Konformitätsstrategie folgen, bemühen sie sich, den Erwartungen der institutionellen Umwelt möglichst weitgehend zu entsprechen. Im Fall von Beratern kann diese Strategie aber zumindest dann im Widerspruch zu ihrer Rolle stehen, wenn sie nicht lediglich zur Bestätigung und Aufrechterhaltung der bestehenden institutionellen Logik beauftragt wurden, sondern Elemente einer neuen Logik einführen sollen. Das Ausmaß, in dem von Beratern ein Bruch mit der bürokratisch-legalistischen Logik der öffentlichen Verwaltung erwartet wird, entscheidet also auch darüber, wie selektiv sie in der Entsprechung institutioneller Erwartungen vorgehen können. Es kann daher auch ihre Strategie sein, sich nur mit ausgewählten Aspekten einer institutionellen Ordnung konform zu zeigen, während unter der sichtbaren Verhaltensorberfläche eine andere Logik dominant bleibt. Diese Legitimierungsstrategie bezeichnet *Suchman* (1995) als *Selektion*. In diesem Fall erfüllen Akteure nur punktuell solche Erwartungen der Umwelt, die ein kritisches Maß an Legitimität versprechen, während andere Ansprüche ignoriert werden. Das erfordert ein aktiveres Verhalten als im Fall der Kon-

formitätsstrategie, weil jetzt kritische Legitimitätsressourcen identifiziert werden müssen und stets aufs Neue zu entscheiden ist, in welchem Ausmaß und mit welchem Aufwand sie erschlossen werden können, ohne gleichzeitig die institutionelle Logik auszuhöhlen oder aufzugeben.<sup>8</sup>

Berater im öffentlichen Sektor bedienen institutionelle Erwartungen umso selektiver, je stärker sie ihre Rolle als Gutachter interpretieren. Darüber entscheidet nicht nur der Beratungsauftrag, sondern auch die wechselseitige Rollenaushandlung zwischen Beratern und Klienten während der Projektarbeit. Als Gutachter können sich Berater stärker auf ihre Neutralität berufen und sich so gegen eine Vereinnahmung durch die bürokratisch-legalistische Verwaltungslogik immunisieren: „Also, ich liefere das ab, wo ich sagen kann, ich kann damit leben, das ist auch das, was von mir als neutraler Berater erwartet wird, was der Mandant daraus macht, ist seine Sache“ (IP 02, 218-221). Ein solcher Verzicht auf die vorsorgliche Abwägung institutioneller Anschlussfähigkeit kann den Klienten zwar kurzfristig irritieren, langfristig aber der Reputation des Beraters als standfester Vertreter einer anderen institutionellen Logik dienlich sein. In der Regel sind Berater im öffentlichen Sektor aber mit Anspruchshaltungen auch an das Beratungsergebnis konfrontiert, die sie zu einem mehr oder weniger selektiven Erwartungsmanagement zwingt: „Das Problem ist einfach, dass der Auftraggeber, der auch oft politisch geprägt ist, oft eine andere Erwartung hat und schon eigene Vorstellungen hat, was dabei rauskommen soll [...]“ (IP 02, 211-213). Die im Beratungskontext vorgeprägten und von Schlüsselpersonen – in der Regel den Auftraggebern – vertretenen Ansprüche und Erwartungen erfordern es dann, die Rolle als neutraler Gutachter graduell aufzugeben, um unter dem institutionellen Erwartungsdruck die eigene Legitimität nicht zu gefährden. Im anderen Extrem sind Berater dann kaum mehr selektiv gegenüber der institutionellen Umwelt: „Aber natürlich orientiere ich mich inhaltlich daran, was der Kunde als Ergebnis will. Das ist ja klar, der Kunde hat gekauft und er bekommt auch das, was er eingekauft hat“ (IP 06, 199-201).

Die Beispiele zeigen, dass die institutionelle Logik der Verwaltung einem Berater nicht nur abstrakt gegenüber tritt, sondern auf Klientenseite von Anspruchsgruppen konkret vertreten und vermittelt wird. Entsprechend zeigt sich die Selektionsstrategie auch in einem wählerischen Stakeholder-Management durch Berater. Ein typischer Antagonist des Beraters, der institutionelle Beharrungstendenzen auslöst, ist der Personalrat. „Der Punkt ist, der Personalrat wird in der Regel der Gegenspieler bleiben, weil der immer veränderungsfeindlich ist und nach meiner Erfahrung auch die Dummen und Faulen schützt. Ich habe selten Personalvertreter erlebt, die wirklich im Sinne der Belegschaft als Ganzes handeln“ (IP 06, 131-135). Trotz dieses Pauschalurteils empfiehlt es sich aus Beratersicht, den Personalrat in die Projektarbeit einzubeziehen und seine Erwartungen zumindest teilweise zu berücksichtigen: „Mit denen auf Kampf zu gehen, klappt meistens nicht, nicht deshalb, weil sie offiziell Vetorechte haben, sondern weil auch die Behörde selbst keine Lust hat, sich gegen den Personalrat durchzusetzen“ (IP 06, 115-118). Sofern die Forderungen der Personalvertreter nicht die Projektziele gefährden, versuchen Berater, sie „irgendwie einzuweben oder damit zu leben, das geht schon auch“ (IP 06, 179). Dazu ist es erforderlich, Klarheit über die Ziele der Beteiligten herzustellen: „Was wollen Sie erreichen? Dann nehme ich das auf. Von Ihren Zielen teilen wir folgende und beim Rest diskutieren wir“ (IP 01, 391-395). Ist das Entgegenkommen substantiell, entstehen Kompromissvorschläge, die managerielle und bürokratisch-legalistische Elemente miteinander verbinden. Oft bleibt Partizipation aber ein symbolischer Akt ohne substantielle Folgen für das Projektergebnis.

Zusammenfassend gibt die Selektionsstrategie weitergehendes Konformitätsstreben auf und versucht, nur solche institutionelle Ansprüche des Beratungskontextes aufzugreifen, die ein Mindestmaß an Legitimität versprechen. Dieses Versprechen ist umso größer, je einflussreicher die Träger und Vermittler institutioneller Ansprüche sind. Aus dem selektiven Manövrieren zwischen divergierenden Logiken entstehen mehr oder weniger substantielle Kompromisse.

### 5.3 Legitimierung durch Manipulation von institutionellen Logiken

Konformitäts- und Selektionsstrategie unterscheiden sich zwar in dem Grad der Reproduktion einer institutionellen Ordnung und der Kompromissbereitschaft mit ihr, haben aber gemeinsam, dass sie auf gegebene Umwelterwartungen und -ansprüche reagieren, ohne diese zu verändern. Das ändert sich, wenn Akteure nicht das eigene Verhalten an eine institutionelle Logik anpassen, sondern umgekehrt eine institutionelle Logik so beeinflussen, dass ihr Verhalten als angemessen und selbstverständlich erscheint. Diese Legitimierungsstrategie bezeichnet *Suchman* (1995) als *Manipulation*. Demnach betätigen sich Akteure bewusst auch als Urheber institutioneller Erwartungshaltungen, denen sie selbst dann umso besser entsprechen können.<sup>9</sup>

Die Manipulation der institutionellen Ordnung durch Berater kann sowohl auf der Makroebene des öffentlichen Sektors als auch auf der Mikroebene der Klientenorganisation stattfinden. Auf der Makroebene kommt diese Strategie schon in der Erschließung des öffentlichen Sektors als Beratungsmarkt zur Anwendung. Um Beratungsleistungen auch dort verkaufen zu können, ist es notwendig, dass potenzielle Nachfrager eine Beratungsbedürftigkeit der öffentlichen Verwaltung erkennen – ein Erkenntnisprozess, der nicht ohne das aktive Zutun der Berater stattfindet. Zu diesem Zweck bieten Berater neue Deutungsmuster an, in denen die herkömmliche Verwaltungslogik als defizitär und im Kontrast dazu eine managerielle Logik – und sie selbst als ihre Agenten – als wünschenswert erscheint. Diese normativen Umdeutungsversuche wollen darauf hinaus, „dass er [der öffentliche Sektor] dienstleistungsorientierter sein muss, und dementsprechend war es am Anfang ein sehr großes Wecken von Bedarf [...]“ (IP 04, 34-37).<sup>10</sup> Der Vertrieb von Beratungsleistungen im öffentlichen Sektor ist also auch eine Kaltakquise, „[...] das heißt ohne konkrete Ausschreibung den Bedarf zu wecken. Das heißt, Vorstellen von Beispielen aus der Privatwirtschaft und wie das ganze übersetzt werden kann in den öffentlichen Sektor“ (IP 04, 26-33).

Auch für die Manipulationsstrategie ist die Wahl geeigneter kommunikativer Mittel entscheidend. Sie umfassen z.B. Selbstdarstellungen von Beratungshäusern in Broschüren oder in sozialen Medien, die Verbreitung von Fachbeiträgen oder allgemeiner die Beteiligung an öffentlichen Diskursen auch bei Kongressen oder in den allgemeinen Medien. Bei diesen Gelegenheiten kommt es auch zu der Verbreitung eines neuen Vokabulars im öffentlichen Sektor: „Als das [in den 1990er Jahren] anfang, waren Themen wie ‚Managementsysteme‘ und ‚Qualitätsmanagement‘ eigentlich fremde Begriffe, man wusste nicht, was verbirgt sich dahinter, wie geht man so etwas an, wie macht man das, was heißt das, was gibt es für Systeme. Und für all diese Fragen hat man sich das externe Wissen ins Haus geholt“ (IP 09, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 45). Als hilfreich erweist es sich also, wenn die von Beratern importierten Fachbegriffe für notwendige und angemessene Problemlösungen stehen, inhaltlich aber zunächst vage bleiben und fremd sind. Unter diesen

Bedingungen können sich Berater als Experten legitimieren, weil sie eine Auflösung der begrifflichen Unklarheiten versprechen, die sie zuvor selbst geschaffen haben.

Der Eintritt in die spätere Klientenorganisation – und damit Manipulation auf der Mikroebene – gelingt zum Beispiel durch persönliche Vorträge in einzelnen Verwaltungen: „Die machen kostenlose Fachvorträge. Also einmal im Monat von 16 Uhr bis 18 Uhr kommt ein Berater und berichtet aus der Praxis anderthalb Stunden und danach gibt es Häppchen und Getränke, so dass dann jeder kommt“ (IP 18, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 70). Sind Berater mit einer hinreichenden Anfangslegitimität ausgestattet, so dass ihnen Zugang zum Beratungsfeld gewährt wird, eröffnen sich ihnen neue Möglichkeiten der Manipulation „von innen“. Da von ihnen nun in der Regel institutionelle Veränderungen erwartet werden, sind manipulierende Eingriffe in die dominante Verwaltungslogik vom Beratungsauftrag in bestimmten Grenzen gedeckt. Zu einer Legitimierungsstrategie in eigener Sache werden Manipulationen erst, wenn ihr Zweck das Wecken weiteren Beratungsbedarfs ist: „Stellen Sie sich vor, wir machen eine große Strukturanalyse bei einer Behörde mit mehreren tausend Mitarbeitern. Diese hat ein Beratungsbudget von mehreren Millionen. Dann ist es auch ein gewisser Markt, wenn wir dann einen Bericht schreiben und Mängel aufzeigen“ (IP 01, 239-242). Insofern „[...] kann man wahrscheinlich nicht ganz von der Hand weisen, dass man bestimmte Dinge besser verkaufen kann innerhalb der Verwaltung, wenn wir da Empfehlungen ausgesprochen haben“ (IP 19, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 76). Diesen Verkaufszweck erfüllen Veränderungsvorschläge in der Regel, wenn sie so ausgerichtet und dosiert sind, dass ihre Umsetzung ohne weitere Hilfe durch Berater geringe Erfolgsaussichten hat. Ein Subtext von Beratungsberichten und Gutachten ist deshalb häufig, dass Anschlussaufträge an dieselben Berater unvermeidlich sind. Die Legitimierung von Beratern wird so zu einem selbstverstärkenden Prozess, weil die einmal gewonnene Legitimität von Beratern Voraussetzungen für weitere Legitimitätsgewinne schafft.

Zusammengefasst erfordert die Manipulationsstrategie seitens der Berater das größte Engagement, weil sie nicht nur auf institutionellen Druck reagiert, sondern ihn aktiv so umzulenken versucht, dass Berater ihm gerecht werden können. Das erfordert eine Neuinterpretation des etablierten Institutionengefüges sowohl auf der Makroebene des öffentlichen Sektors als auch auf der Mikroebene der einzelnen Klientenorganisation, an der Berater aktiv mitwirken, um sich im Beratungskontext möglichst unentbehrlich zu machen.

## 6 Schlussbetrachtung

Obwohl sich die praktische Bedeutung von Managementberatung im öffentlichen Sektor leicht an Umsatzzahlen ablesen lässt, ist über das tatsächliche Wirken von Beratern in Veränderungsprozessen noch wenig bekannt – aus wissenschaftlicher Sicht ist der Berater in der Verwaltung ein noch weitgehend „unbekanntes Wesen“. In diesem Beitrag haben wir untersucht, wie das Zusammenspiel von bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik institutionelle Rahmenbedingungen schafft, in denen sich Berater aktiv und strategisch um ihre eigene Legitimität bemühen. Um den eigenen Einfluss und Erfolg zu sichern, ist jeder Berater darauf angewiesen, dass er von den Ratsuchenden als legitimer Ratgeber anerkannt wird. Will man also die Wirkungsvoraussetzungen von Beratern als Initiatoren und Multiplikatoren von Innovationen im öffentlichen Sektor besser verstehen, müssen diese Legitimierungsprozesse rekonstruiert werden.

Unsere Rekonstruktion war angeleitet von neo-institutionalistischer Theorie und empirisch illustriert mit narrativen Sequenzen aus Interviews mit Beratern und Klienten im öffentlichen Sektor. Die Ergebnisse zeigen, dass beide Seiten ein starkes Kontrastempfinden zwischen bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik haben, dass diese institutionelle Divergenz aber zugleich Legitimierungsspielräume für Berater mit sich bringen. Auch die Widersprüche und Spannungen institutioneller Logiken tragen dazu bei, dass sich Beratern das Feld öffnet (vgl. *Thornton/Ocasio* 2008). Sie konnten sich zunächst als Diffusionsagenten der manageriellen Logik legitimieren, mussten aber in dem Maße, wie sich in der überpauschalen Implementierung dieser Logik Unverträglichkeiten mit dem hergebrachten Institutionengefüge der Bürokratie zeigten, Legitimitätsverluste hinnehmen. Mit dem Abschwung von NPM als Reformparadigma der Verwaltung nimmt die Legitimierungsbedürftigkeit von Managementberatern folglich wieder zu.

Unter diesen Umständen wird es für Berater wichtiger, Legitimierungsarbeit in eigener Sache zu leisten. Drei solcher Legitimierungsstrategien haben wir unterschieden: Konformität, Selektion und Manipulation. Diese Unterscheidung ist jedoch analytisch; in der Beratungspraxis kann es fließende Übergänge zwischen den Strategien geben. Auch müssen sich Berater nicht notwendigerweise auf nur eine Strategie festlegen, sondern können situativ zwischen ihnen wechseln und sie miteinander kombinieren, selbst wenn dies zu Paradoxien führt (vgl. *Scherer/Palazzo/Seidel* 2013). Dafür sind aber hohe soziale Kompetenzen erforderlich (vgl. *Fligstein* 1997).

Die Haupteinsicht des Beitrags ist also, wie Managementberater zu legitimen Akteuren von extern induzierten Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor werden. Um die Legitimierung von Beratern in der öffentlichen Verwaltung umfassender zu durchdringen, ist weitere Forschung erforderlich. Dieser Beitrag war zum einen fokussiert auf den Beratungskontext der Kernverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, weil dort der Kontrast zwischen bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik am stärksten hervortritt. Der öffentliche Sektor ist jedoch sehr viel diverser. Gerade im Bereich der öffentlichen Unternehmen, die stärker als die Kernverwaltung in einer manageriellen Logik operieren, herrschen für Berater wahrscheinlich andere Legitimierungsbedingungen, weil hier die Anschlussfähigkeit an eine managerielle Logik von vornherein größer ist.

Zum anderen lag unser Fokus auf Managementberatung, die hauptsächlich auf die Veränderung von Strategien, Strukturen und Prozessen der Klientenorganisation ausgerichtet ist. Andere Beratungsarten weisen Beratern eine andere Rolle zu, was wiederum andere Legitimierungsstrategien erforderlich machen kann. Die Angemessenheit unterschiedlicher Beratungsarten variiert auch innerhalb der Kernverwaltung zwischen ihren verschiedenen Funktionsbereichen. Z.B. ist Beratung in der Jugend- und Sozialverwaltung nicht nur thematisch, sondern auch methodisch eine andere als Beratung in der Finanzverwaltung; sie umfasst im stärkeren Maße „weichere“ Interventionsmethoden wie Organisationsentwicklung, Coaching und Supervision. Die Legitimität von Beratern im öffentlichen Sektor steht also unter vielfältigen Kontextbedingungen, die es noch zu erfassen gilt.

Jenseits des Anwendungsfalls öffentlicher Sektor zeigt unser Beitrag, wie die Legitimierung von Beratern ihr aktives Zutun in den Interaktionszusammenhängen von Beratungsprojekten erfordert, anstatt nur eine Frage übergeordneter Rationalitätsvorstellungen auf der Ebene des organisationalen Feldes zu sein. Diese Mikrolegitimierung ist in der bisherigen Beratungsforschung hinter der Legitimierung von Beratung auf der Makroebene des Feldes zurückgetreten (vgl. *Alvesson/Johansson* 2002; *Groß/Kieser* 2006; *Kipping*

2002; McKenna 2006). Entsprechend stellt sich für weitere Forschung die Frage, wie diese Ebenen aufeinander rekurren und Berater z.B. institutionalisierte Mythen von Beratung in ihre projekt- und klientenspezifischen Legitimierungsstrategien einbauen (und sie dadurch reproduzieren).

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag ist im Rahmen des Projekts *LegU – Legitimation von Unternehmensberatung in unterschiedlichen institutionellen Kontexten* – entstanden (gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft; Förderkennziffern VO 1604/10-1 und KR 2011/7-1).
- 2 Unser Fokus liegt auf Managementberatung und schließt Politikberatung (siehe z.B. Kropp/Kuhlmann 2013) zunächst aus, soweit es die Grauzonen zwischen beiden Beratungsarten zulassen.
- 3 Sämtliche Rollenbezeichnungen wie „Berater“, „Klient“ oder „Kunde“ werden in diesem Beitrag geschlechtsneutral verwendet.
- 4 Wir danken Johannes Koster für die freundliche Überlassung der Interviewtranskriptionen und sein Einverständnis zur Weiterverwendung der Daten.
- 5 Verweise auf Interviewmaterial benennen im Folgenden die jeweiligen Interviewpartner (IP), die im Anhang anonymisiert mit ihrer Rolle und Organisationszugehörigkeit aufgeführt sind. Im Fall von Primärdaten werden die Zeilennummern der Transkriptionen angegeben; bei Sekundärmaterial wird die Originalquelle zitiert
- 6 Das Würzburger Modell steht für eine PPP unter Beteiligung der Stadt Würzburg und der Bertelsmann-Tochter Arvato. Die Erwartungen wurden nicht erfüllt und das Projekt scheiterte vorzeitig (vgl. Schuler 2010, S.179ff.).
- 7 Ähnlich beschreibt *Oliver* (1991, S. 152) die Strategie des Erduldens, in der alle Erwartungen aus der institutionellen Umwelt von Organisationen übernommen und mögliche institutionelle Konflikte ertragen werden müssen. Akteure orientieren sich hier an als gesichert geltenden Regeln und Normen und neigen dazu, bereits institutionalisierte Konzepte und Modelle nachzuahmen.
- 8 Ähnlich argumentiert *Oliver* (1991, S. 153), dass Akteure durchaus ihre Umwelt differenzieren und nur bestimmte Anforderungen übernehmen können. Sie nennt diese Strategie Kompromiss, die Akteuren den Umgang mit institutionellem Druck ermöglicht, um weiterhin legitimiert zu werden.
- 9 Auch *Oliver* (1991, S. 157) beschreibt Manipulation als eine mögliche organisationale Strategie, die institutionelle Umwelt zu täuschen. Demnach werden nur zum Schein bestimmte Anforderungen und Logiken übernommen, ohne dass tatsächlich organisationale Strukturen oder Prozesse geändert werden. Dies führt dann zu einer Entkopplung zwischen der formalen Struktur und den tatsächlichen Betriebsamkeiten einer Organisation (vgl. *Meyer/Rowan* 1977, S. 341).
- 10 Der Interviewpartner beschreibt hier das Reformklima Anfang der 1990er Jahre, welches seinerzeit unter dem Leitbild des New Public Managements (NPM) den verwaltungswissenschaftlichen und -praktischen Diskurs erfasst hatte (vgl. *Vogel* 2009).

## Literatur

- Alvesson, Mats/Johansson, Anders W.*, 2002: Professionalism and politics in management consultancy work, in: *Clark, Timothy/Fincham, Robin* (Hrsg.), *Critical consulting. New perspectives on the management advice industry*, Oxford: Blackwell Publishers, S. 228-246.
- Armbrüster, Thomas/Banzhaf, Johannes/Dingemann, Lars*, 2010: *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor. Institutionenkonflikt, praktische Herausforderungen, Lösungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommune braucht ein neues Steuerungsmodell, in: *VOP*, 1, S. 6-11.
- BDU*, 2015: *Facts & Figures zum Beratermarkt 2014/2015. Der Deutsche Unternehmensberatermarkt in Zahlen*, Bonn.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas*, 1967: *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, London: Penguin Press.

- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang* (Hrsg.), 2005: Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouwmeester, Onno/van Werven, Ruben*, 2011: Consultants as legitimizers. Exploring their rhetoric, in: *Journal of Organizational Change Management*, 24, S. 427-441.
- Boyne, George A.*, 2002: Public and private management. What's the difference?, in: *Journal of Management Studies*, 39, S. 97-122.
- Christensen, Mark*, 2007: The 'third hand'. Private sector consultants in public sector accounting change, in: *European Accounting Review*, 14, S. 447-474.
- David, Robert J./Sine, Wesley D./Haveman, Heather A.*, 2013: Seizing opportunity in emerging fields. How institutional entrepreneurs legitimated the professional form of management, in: *Organization Science*, 24, S. 356-377.
- DiMaggio, Paul J.*, 1988: Interest and agency in institutional theory, in: *Zucker, Lynne G.* (Hrsg.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge: Ballinger Pub. Co., S. 3-21.
- Engels, Dieter*, 2006: Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Ernst, Berit/Kieser, Alfred*, 2002: In search of explanations for the consulting explosion, in: *Sahlin-Andersson, Kerstin/Engwall, Lars* (Hrsg.), *The expansion of management knowledge. Carriers, flows, and sources*, Palo Alto, CA: Stanford Business Books, S. 47-73.
- Faust, Michael*, 1998: Die Selbstverständlichkeit der Unternehmensberatung, in: *Howaldt, Jürgen/Kopp, Ralf* (Hrsg.), *Sozialwissenschaftliche Organisationsberatung. Auf der Suche nach einem spezifischen Beratungsverständnis*, Berlin: Ed. Sigma, S. 147-181.
- Faust, Michael*, 2002: Consultancies as actors in knowledge arenas: Evidence from Germany, in: *Kipping, Matthias/Engwall, Lars* (Hrsg.), *Management consulting. Emergence and dynamics of a knowledge industry*, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 146-163.
- Friedland, Roger/Alford, Robert A.*, 1991: Bringing society back in: symbols, practices, institutional contradictions, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 232-263.
- Fligstein, Neil*, 1997: Social skill and institutional theory, in: *American Behavioral Scientist*, 40, S. 397-405.
- Greenwood, Royston u.a.*, 2011: Institutional complexity and organizational responses, in: *Academy of Management Annals*, 5, S. 317-371.
- Greenwood, Royston/Suddaby, Roy*, 2006: Institutional entrepreneurship in mature fields. The big five accounting firms, in: *Academy of Management Journal*, 49, S. 27-49.
- Groß, Claudia/Kieser, Alfred*, 2006: Consultants on the way to professionalization?, in: *Research in the Sociology of Organizations*, 24, S. 69-100.
- Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E./Egger-Peitler, Isabell*, 2009: Das Konzept der Public Service Motivation. Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum, in: *der moderne staat*, 1, S. 73-92.
- Hargadon, Andrew B.*, 2002: Brokering knowledge. Linking learning and innovation, in: *Research in Organizational Behavior*, 24, S. 41-85.
- Heinze, Thomas*, 1987: *Qualitative Sozialforschung. Erfahrungen, Probleme und Perspektiven*, Opladen: Westdt. Verl.
- Helfferrich, Cornelia*, 2009: *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *der moderne staat*, 2, S. 423-446.
- Hopf, Christel*, 2015: Qualitative Interviews – ein Überblick, in: *Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines* (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl., S. 349-360.
- Huchler, Andreas*, 2009: *Behördenberatung in Deutschland: Erklärungen und Befunde zur Beraternachfrage in Stadtverwaltungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kieser, Alfred*, 1996: Moden & Mythen des Organisierens, in: *Die Betriebswirtschaft*, 56, S. 21-39.
- Kieser, Alfred*, 1997: Rhetoric and myth in management fashion, in: *Organization*, 4, S. 49-74.
- Kipping, Matthias*, 2002: Trapped in their wave. The evolution of management consultancies, in: *Clark, Timothy/Fincham, Robin* (Hrsg.), *Critical consulting. New perspectives on the management advice industry*, Oxford: Blackwell Publishers, S. 28-49.
- Koster, Johannes*, 2013: Beratung im öffentlichen Sektor – Akteursstrategien zum Umgang mit institutioneller Komplexität. Friedrichshafen: Zeppelin Universität.
- Kozica, Arjan/Brandl, Julia/Kaiser, Stephan*, 2013: Verwaltungsberatung: Wie lernen öffentliche Verwaltungen aus externer Beratung?, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen: Budrich, S. 305-324.
- Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), 2013: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen: Budrich.
- Kruse, Jan*, 2015: *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*, Weinheim: Beltz Juventa.
- Lapsley, Irvine/Oldfield, Rosie*, 2001: Transforming the public sector. Management consultants as agents of change, in: *European Accounting Review*, 10, S. 523-543.
- Lawrence, Thomas B./Suddaby, Roy*, 2006: Institutions and institutional work, in: *Clegg, Stewart R./Hardy, Cynthia/Lawrence, Thomas B./Nord, Walter R.* (Hrsg.), *The Sage Handbook of Organization Studies*, London: Sage Publ, S. 215-254.
- Marshall, Martin N.*, 1996: Sampling for qualitative research, in: *Family Practice*, 13, S. 522-526.
- McKenna, Christopher D.*, 2006: *The world's newest profession. Management consulting in the twentieth century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McPherson, Chad M./Sauder, Michael*, 2013: Logics in action: Managing institutional complexity in a drug court, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 58, S. 165-196.
- Meier, Frank*, 2004: Der Akteur, der Agent und der Andere – Elemente einer neo-institutionalistischen Theorie der Beratung, in: *Schützeichel, Rainer/Brüsemeister, Thomas* (Hrsg.), *Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 221-238.
- Meier, Frank*, 2011: Die Akteure des soziologischen Neo-Institutionalismus, in: *Lüdtke, Nico/Matsuzaki, Hironori* (Hrsg.), *Akteur – Individuum – Subjekt. Fragen zu ‚Personalität‘ und ‚Sozialität‘*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike*, 2005: Expertinneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: *Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang* (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71-94.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83, S. 340-363.
- Meyer, Renate. E. u.a.*, 2014: Of Bureaucrats and passionate public Managers. Institutional logics, executive identities, and public service, in: *Public Administration*, 92, S. 861-885.
- Meyer, Renate. E./Hammerschmid, Gerhard*, 2006: Changing institutional logics and executive identities. A managerial challenge to public administration in Austria, in: *American Behavioral Scientist*, 49, S. 1000-1014.
- Oliver, Christine*, 1991: Strategic responses to institutional processes, in: *Academy of Management Review*, 16, S. 145-179.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe*, 2010: When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands, in: *Academy of Management Review*, 35, S. 455-476.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe*, 2013a: Embedded in hybrid contexts: How individuals in organizations respond to competing institutional logics, in: *Lounsbury, Michael/Boxenbaum, Eva* (Hrsg.), *Institutional logics in action*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, S. 3-35.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe*, 2013b: Inside the hybrid organization. Selective coupling as a response to competing institutional logics, in: *Academy of Management Journal*, 56, S. 972-1001.
- Perry, James L./Wise, Lois R.*, 1990: The motivational bases of public service, in: *Public Administration Review*, 50, S. 367-373.

- Pohlmann, Markus C./Zillmann, Thorsten*, 2006: Beratung und Weiterbildung. Fallstudien, Aufgaben und Lösungen, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2011: Public management reform. A comparative analysis. New public management, governance, and the neo-Weberian state, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rainey, Hal Griffin*, 2014: Understanding and managing public organizations, San Francisco: Jossey-Bass.
- Reay, Trish/Hinings, C. R.*, 2009: Managing the rivalry of competing institutional logics, in: *Organization Studies*, 30, S. 629-652.
- Reihlen, Markus/Smets, Michael/Veit, Andreas*, 2010: Management consultancies as institutional agents: Strategies for creating and sustaining institutional capital, in: *Schmalenbach Business Review*, 62, S. 317-339.
- Reihlen, Markus/Veit, Andreas*, 2006: Unternehmensberatungen aus institutionalistischer Sicht: Strategien zur Entwicklung und Erhaltung institutionellen Kapitals, in: *Reihlen, Markus* (Hrsg.), *Internationalisierung professioneller Dienstleistungsunternehmen*, Köln: Kölner Wissenschaftsverl., S. 49-77.
- Saint-Martin, Denis*, 2000: Building the new managerialist state. Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Scherer, Andreas G./Palazzo, Guido/Seidl, David*, 2013: Managing legitimacy in complex and heterogeneous environments. Sustainable development in a globalized world, in: *Journal of Management Studies*, 50, S. 259-284.
- Schreier, Margit*, u. a., 2008: Sampling in qualitativen Untersuchungen: Entwicklung eines Stichprobenplanes zur Erfassung von Präferenzen unterschiedlicher Stakeholdergruppen zu Fragen der Priorisierung medizinischer Leistungen, in: *Priorisierung in der Medizin*, FOR 655, Nr. 12, online verfügbar unter: [http://www.priorisierung-in-der-medicin.de/documents/FOR655\\_Nr12\\_Schreier-et\\_al.pdf](http://www.priorisierung-in-der-medicin.de/documents/FOR655_Nr12_Schreier-et_al.pdf) (Stand 31.12.2015)
- Schuler, Thomas*, 2010: Bertelsmannrepublik Deutschland: Eine Stiftung macht Politik, Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Schütz, Alfred*, 1967: *The phenomenology of the social world*, Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Sturdy, Andrew u. a.*, 2009: Between innovation and legitimation – Boundaries and knowledge flow in management consultancy, in: *Organization*, 16, S. 627-653.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches, in: *Academy of Management Review*, 20, S. 571-610.
- Suddaby, Roy/Greenwood, Royston*, 2005: Rhetorical strategies of legitimacy, in: *Administrative Science Quarterly*, 50, S. 35-67.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William/Lounsbury, Michael*, 2012: *The institutional logics perspective. A new approach to culture, structure, and process*, Oxford: Oxford University Press.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 2008: Institutional logics, in: *Greenwood, Royston* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Thousand Oaks: SAGE, S. 99-129.
- Überbacher, Florian*, 2014: Legitimation of new ventures. A review and research programme, in: *Journal of Management Studies*, 51, S. 667-698.
- Vaughan, Diane*, 1992: Theory elaboration: The heuristics of case analysis, in: *Ragin, Charles C./Becker, Howard S.* (Hrsg.), *What is a Case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 173-202.
- Vogel, Rick*, 2006: Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Vogel, Rick*, 2009: Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland: Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden, in: *der moderne staat*, 2, S. 367-390.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate E.*, 2008: *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Zelditch, Morris*, 2001: Processes of legitimation. Recent developments and new directions, in: *Social Psychology Quarterly*, 64, S. 4-17.

## Anhang: Übersicht der Interviewpartner

Interviewpartner (IP)	Rolle	Organisationszugehörigkeit
IP 01 <sup>a</sup>	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor (bundesministerielle Ebene und nachgeordnete Behörden)
IP 02 <sup>a</sup>	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor (Ministerien, Landesbetriebe, öffentliche Unternehmen)
IP 03 <sup>a</sup>	Berater/ehemaliger Klient	Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen, öffentlicher Sektor und Privatwirtschaft (öffentliche Unternehmen, KMU)
IP 04 <sup>a</sup>	Beraterin	Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen, öffentlicher Sektor (Kommunal-, Landesverwaltung)
IP 05 <sup>a</sup>	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor und Privatwirtschaft (Kommunal- und Landesverwaltung, Unternehmen)
IP 06 <sup>a</sup>	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor und Privatwirtschaft (Landes-, Bundesverwaltung, Unternehmen)
IP 07 <sup>b</sup>	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)
IP 08 <sup>b</sup>	Klient	Ordnungs- und Rechtsamt eines Landkreises
IP 09 <sup>b</sup>	Klient	Personalentwicklung eines öffentlichen Wohlfahrtsverbandes
IP 10 <sup>b</sup>	Klient	Hauptpersonalrat des Kultusministeriums eines Bundeslandes
IP 11 <sup>b</sup>	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)
IP 12 <sup>b</sup>	Klient	Referat Medien und Multimedia in der Staatskanzlei eines Bundeslandes
IP 13 <sup>b</sup>	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)
IP 14 <sup>b</sup>	Klient	Finanzamt in einer mittelgroßen Stadt
IP 15 <sup>b</sup>	Klient	Ehemaliger Personalratsvorsitzender der Polizei in einer mittelgroßen Stadt
IP 16 <sup>b</sup>	Klient	Referat für Projekt- und Prozessorganisation in einer obersten Landesbehörde
IP 17 <sup>b</sup>	Klient	Referat in der Abteilung für Verwaltungsreformen in der Staatskanzlei eines Bundeslandes
IP 18 <sup>b</sup>	Klient	Kultusministerium eines Bundeslandes
IP 19 <sup>b</sup>	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)

Quelle: <sup>a</sup> Primärmaterial aus *Koster* (2013); <sup>b</sup> Sekundärmaterial aus *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* (2010).

### *Anschriften der Autorin und der Autoren:*

Prof. Dr. Rick Vogel, Fachbereich Sozialökonomie, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg

E-Mail: Rick.Vogel@wiso.uni-hamburg.de (Korrespondenzadresse)

Julia Galwa, Fachbereich Sozialökonomie, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg

E-Mail: Julia.Galwa@wiso.uni-hamburg.de

Prof. Dr. Georg Krücken, International Centre for Higher Education Research (INCHER-Kassel), Universität Kassel, Mönchebergstr. 17, 34109 Kassel

E-Mail: kruecken@incher.uni-kassel.de

Dr. Tim Seidenschnur, International Centre for Higher Education Research (INCHER-Kassel), Universität Kassel, Mönchebergstr. 17, 34109 Kassel

E-Mail: seidenschnur@incher.uni-kassel.de