
LEGITIMATION VON
UNTERNEHMENSBERATUNG IM
INSTITUTIONELLEN KONTEXT DER
ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

kumulative Dissertation

Zur Erlangung der Würde der Doktorin der Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

(gemäß der Promotionsordnung vom 18. Januar 2017)

Universität Hamburg

Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

vorgelegt von

Julia Galwa

Hamburg, 2018

Tag der Disputation: 10. Mai 2019

Vorsitzender: Prof. Dr. Dominik Vogel

Erstgutachter: Prof. Dr. Rick Vogel

Zweitgutachter: Prof. Dr. Daniel Geiger

Vorwort

Die vorliegende kumulative Dissertation entstand im Rahmen des DFG-geförderten Projekts LegU – *Legitimation von Unternehmensberatung in unterschiedlichen institutionellen Kontexten: Eine vergleichende Untersuchung in Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft*. Zugleich ist diese Arbeit nicht nur ein Ergebnis unzähliger Stunden eifriger Recherche, konzentrierter Datenauswertung und kreativen Schreibens im stillen Kämmerlein, sondern auch ein Resultat aus anregenden Diskussionen mit Forschungspartnern, mit Kolleginnen und Kollegen an der Universität Hamburg und innerhalb des Teams am Lehrstuhl für Public Management. Deshalb möchte ich diese wenigen Zeilen nutzen, um all denen zu danken, die mich während meines Dissertationsvorhabens unterstützt, begleitet und inspiriert haben.

An erster Stelle gilt mein besonderer Dank Prof. Dr. Rick Vogel, der stets meine Ideen und damit meine wissenschaftliche Entwicklung unterstützt und gefördert hat, indem er mir mit seinem Rat und Kritik immer zur Seite stand und mir dabei die nötige Freiheit ließ. Ich betrachte es als ein großes Privileg bei ihm und von ihm gelernt zu haben. Des Weiteren möchte ich Prof. Dr. Georg Krücken und Dr. Tim Seidenschnur für die wertvolle Zusammenarbeit während der letzten dreieinhalb Jahre danken. Unsere Zusammenarbeit, gemeinsame Präsentationen auf Konferenzen und die Diskussionen bei Projekttreffen haben ebenso einen großen Anteil am Gelingen dieser Arbeit. Ich möchte auch meinem Zweitbetreuer Prof. Dr. Daniel Geiger danken. Die Gespräche über qualitative Forschung und Kreativität waren inspirierend und haben mir sehr geholfen. Auch Tanja Giba möchte ich meinen herzlichen Dank aussprechen. Ihre geduldige und moralische Unterstützung und das Korrekturlesen waren immer eine große Erleichterung. Des Weiteren möchte ich allen meinen geschätzten Kolleginnen und Kollegen danken, es war schön, ein Teil des Teams zu sein und während der Kaffee- und Teepausen viel gelacht zu haben.

Hamburg, im Dezember 2018

Julia Galwa

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Übersicht der einzelnen Dissertationsbeiträge	II
Zusammenfassung	III
Summary	IV
Synopsis	1
Einleitung	1
Theoretischer Rahmen.....	3
Darstellung der Einzelbeiträge	12
Legitimation der Berater	23
Weitere Forschung	27
Literaturverzeichnis	29
Erster Dissertationsbeitrag	40
Zweiter Dissertationsbeitrag	63
Dritter Dissertationsbeitrag	87
Vierter Dissertationsbeitrag	135
Anhang	176
Publikationsliste nach Status	176
Selbstdeklaration.....	178
Erklärung und Eidesstattliche Versicherung	179

Übersicht der einzelnen Dissertationsbeiträge

Erster Dissertationsbeitrag:	
Berater im Spiegel des Feldes: Eine professionssoziologische Rekonstruktion ihrer Legitimierung in Verwaltungen und Universitäten (Tim Seidenschnur, Georg Krücken, Julia Galwa & Rick Vogel)	
Status	Veröffentlicht in: <i>Soziale Welt</i> , VHB-JOUQUAL3: N/A
Konferenzen und Tagungen	New Institutionalism Workshop, Jerusalem, 2017 Governance durch Beratung – Beratung der Governance, Göttingen, 2016
Zweiter Dissertationsbeitrag:	
Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor (Rick Vogel, Julia Galwa, Georg Krücken & Tim Seidenschnur)	
Status	Veröffentlicht in: <i>der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (DMS)</i> , VHB-JOUQUAL3: C
Konferenzen und Tagungen	New Institutionalism Workshop, Luzern, 2016 European Group of Organizational Studies (EGOS), Neapel, 2016
Dritter Dissertationsbeitrag:	
In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration (Julia Galwa & Rick Vogel)	
Status	Revise & Resubmit 1 in: <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , VHB-JOURQUAL3: A
Konferenzen	European Group of Organizational Studies (EGOS), Kopenhagen, 2017
Vierter Dissertationsbeitrag:	
Management Consulting as a Meaningful Public Service? – Public Service Motivation among Management Consultants in Public Administration (Julia Galwa)	
Status	Eingereicht in: <i>Public Management Review</i> , VHB-JOURQUAL3: B

Zusammenfassung

Die kumulative Dissertation „*Legitimation von Unternehmensberatung im institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung*“ erforscht Legitimierungsprozesse und -bedingungen von Unternehmensberatern¹ in der öffentlichen Verwaltung. Da Berater ihre Beratungskompetenz unter Beweis stellen müssen und zudem in der öffentlichen Verwaltung außerhalb ihres angestammten institutionellen Feldes agieren, sind sie auf Zuschreibungen von Legitimität durch öffentliche Auftraggeber angewiesen, um als legitime Akteure in Reformprozessen anerkannt zu werden. Wie Unternehmensberater mit solchen institutionellen Brüchen umgehen, ist bis heute wenig bekannt.

Die bisherige Beratungsforschung untersuchte vor allem Legitimation *durch* Beratung, d. h. Unternehmensberatung wurde vorwiegend als legitimatorische Ressource für die Einführung neuer Praktiken oder die Rechtfertigung bereits getroffener Entscheidungen betrachtet. In dieser Dissertation wird eine andere Perspektive gewählt und Legitimation *von* Beratern untersucht. Dabei spielen institutionelle Wirkungsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung eine große Rolle. Unter Anwendung eines qualitativen Forschungsdesigns und des theoretischen Ansatzes der institutionellen Logiken werden die besonderen Legitimierungsbemühungen und Handlungsmöglichkeiten von Unternehmensberatern erforscht. Es wird argumentiert, dass konkurrierende institutionelle Logiken Widersprüche und Uneindeutigkeiten auf der Mikro-Ebene erzeugen und damit Handlungsspielräume und Interpretationsmöglichkeiten für Unternehmensberater in der öffentlichen Verwaltung eröffnen, um sich in eigener Sache Legitimation zu erarbeiten.

Im institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung werden die besonderen Legitimierungsprobleme, die sich aufgrund des starken Kontrastempfindens von Beratern in Beratungsinterventionen mit Klienten ergeben, ergründet und Legitimierungsstrategien aufgezeigt. Indem erforscht wird, wie Berater institutionelle Logiken übersetzen und institutionelle Widersprüche und Leerstellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung auf der Mikro-Ebene für sich nutzen, wird zur theoretischen Mikro-Fundierung institutioneller Logiken beigetragen. Die Ergebnisse dieser Arbeit eröffnen ein differenzierteres Bild von Unternehmensberatern in der öffentlichen Verwaltung als es die bisherige Forschung zeigt.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nur eine Geschlechtsform gewählt. Gleichwohl beziehen sich alle Angaben auf alle Geschlechter. Sämtliche Rollenbezeichnungen wie „Berater“ oder „Klient“ werden geschlechtsneutral verwendet.

Summary

The cumulative dissertation “*Legitimation of Management Consultancy in the Institutional Context of Public Administration*” explores the legitimization processes and conditions of management consultants² in public administration. Since consultants have to demonstrate their consulting competence while acting outside their original institutional field, i.e. in public administration, they depend on legitimacy ascriptions by public clients in order to be accepted as legitimate actors in reform processes. How management consultants deal with such institutional breaches has not been thoroughly explored yet.

Previous research on consulting mainly examined legitimacy *through* consultation, i.e. business consultancy was primarily regarded as a legitimizing resource to introduce new practices or to justify decisions already made by clients. This dissertation adopts another perspective and explores the legitimation *of* consultancy. In this context, institutional mechanisms play an important role in public administration. Using a qualitative research design and the neo-institutionalist approach of institutional logics, legitimization efforts and action possibilities of management consultants are explored. The dissertation argues that competing institutional logics create institutional contradictions and ambiguities at the micro level, and hence provide room for maneuver and interpretation options for management consultants in order to legitimize themselves.

This dissertation investigates the legitimization problems resulting from consultants’ perception of contrast in consulting interventions with clients and identifies legitimization strategies of consultants. By studying how consultants translate institutional logics and exploit institutional contradictions and gaps at the micro level in public administration, this dissertation contributes to the theoretical micro-foundation of institutional logics. The results of this study provide a more nuanced picture of management consultants in public administration than previous research suggests.

² For better legibility, formulations with one gender are used in this dissertation. Nevertheless, references always include all genders. All role descriptions, such as “consultant” and “client”, are used in a gender-neutral form.

Synopsis

Einleitung

Der öffentliche Sektor in Deutschland befindet sich seit drei Jahrzehnten in einem tiefgreifenden Transformations- und Modernisierungsprozess. Das zeigt sich z. B. an Reformen im Zuge des New Public Managements (NPM) (Dunleavy und Hood 1994; Hood 1991; Vogel 2006), das im deutschsprachigen Raum auch unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells (NSM) (KGSt 1993) bekannt geworden ist, an der Öffnung der Verwaltung unter dem Leitbild einer New Public Governance (NPG) (Osborne 2006; 2010) oder an der neuen Ära der Digitalisierung mit noch nicht vollständig absehbaren Umbrüchen (Dunleavy et al. 2006). Solche Transformationsprozesse und die damit einhergehende Institutionalisierung von neuen Managementkonzepten und -prozessen verlaufen keineswegs immer stetig und reibungslos, wie es am Beispiel des New Public Managements ersichtlich ist (Vogel 2009; 2012). Vielmehr stellen sie den öffentlichen Sektor vor große Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich der Rückgriff auf externe Beratungsdienstleistungen im öffentlichen Sektor fest etabliert hat (Kipping 2002; Kipping und Saint-Martin 2005); sei es, um externes Managementwissen in die Organisation zu diffundieren, neue Geschäftsprozesse zu implementieren oder eigene Ressourcenengpässe zu kompensieren (Momani und Khirfan 2013). Unternehmensberater spielen daher eine wichtige Rolle in vielen Reformprozessen der öffentlichen Verwaltung. In der wissenschaftlichen Literatur wird ihnen daher auch die Rolle von Multiplikatoren zugeschrieben, die managerielles Wissen und Methoden in den und innerhalb des öffentlichen Sektors diffundieren (Christensen 2005; Pollitt 1996; Saint-Martin 1998; 2000).

Innerhalb der kritischen Beratungsforschung (*critical consulting*; z. B. Clark und Fincham 2002) wurden Unternehmensberater u. a. als „whores in pinstripes“ (Jackall 1988), als „merchants of meaning“ (Czarniawska-Joerges 1990), als „esoteric experts“ und „traders in trouble“ (Alvesson und Johansson 2002) oder auch als „management fashion setters“ (Abrahamson 1996; Clark 1994) diskutiert. Einige Wissenschaftler warnen sogar vor Abhängigkeiten aufgrund der Beauftragung externer Unternehmensberatung: „*Weak managers, allowed to commission consultancy work, can all too easily become hooked on what is the management equivalent of smoking cannabis*“ (Ashford 1998, S. 19).

Gerade für den öffentlichen Sektor ergeben sich daraus viele Bedenken über Einflussnahme und unsichtbare Dienstleistungen privatwirtschaftlicher Akteure (Speers, 2007). Aus diesem Anlass untersuchen Kipping und Saint-Martin (2005) aus einer historisch-marktanalytischen Perspektive die Verbreitung von externen Beratungsdienstleistungen im britischen öffentlichen Sektor. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass zwar die Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistungen im öffentlichen Sektor tatsächlich zugenommen hat, lehnen aber überbetonte Bedenken in der Literatur hinsichtlich missbräuchlicher Nutzung bzw. entstehenden Abhängigkeiten ab, da entwickelte Kontrollmechanismen der öffentlichen Hand und Marktberaumungsmechanismen zu besserer Qualität und Transparenz auf dem Beratungsmarkt im britischen öffentlichen Sektor geführt hätten (Kipping und Saint-Martin 2005).

Auch im deutschen öffentlichen Sektor ist die Inanspruchnahme von externen Beratungsdienstleistungen fest etabliert. Die Beratungsbranche kann seit Jahren einen wachsenden Beratungsmarkt verzeichnen und inzwischen 9,1 Prozent Marktanteil (2,64 Mrd. EUR) vorweisen (BDU 2017a). In einem Interview mit dem Bundesverband Deutscher Unternehmensberater e. V. (BDU) erklärt beispielsweise Roland Berger die Bedeutung des öffentlichen Sektors und die Veränderung der Beratungsbranche: *„Heute engagieren Öffentliche Auftraggeber [...] regelmäßig mehrere Beratungsunternehmen nebeneinander je nach Reputation, kognitivem Know-how und persönlicher Glaubwürdigkeit. Die Beratungswelt hat sich diesbezüglich geändert und ist sehr kompetitiv geworden“* (BDU 2017b).

Dennoch stellt die neuere Forschung über Unternehmensberatung ein tendenziell schlechtes Image von Beratung im öffentlichen Sektor fest. In ihrer qualitativen Studie führen Armbrüster und Kollegen (2010) das schlechte Image von Unternehmensberatung auf Legitimierungsprobleme zurück, die aufgrund von privatwirtschaftlichen Praktiken und der Gewinnerzielungslogik von Unternehmensberatungen bei Klienten in der öffentlichen Verwaltung hervorgerufen werden. In einer vergleichenden Studie in Frankreich, Großbritannien und Deutschland zeigen auch Serrano-Velarde und Krücken (2012), wie Unternehmensberater in öffentlichen Universitäten aufgrund institutioneller Unterschiede zur Privatwirtschaft Legitimierungsprobleme haben. Durch den Wechsel aus dem privatwirtschaftlichen in den öffentlichen Sektor werden Unternehmensberater offensichtlich mit anderen Denkmustern, Praktiken und Normen konfrontiert.

Um die Verbreitung und Etablierung von Unternehmensberatung außerhalb ihres angestammten institutionellen Feldes der Privatwirtschaft zu erklären, beschäftigt sich diese Dissertation

mit der Frage: Wie erlangen Unternehmensberater im institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung Legitimation?

Zwar wurde in der bisherigen Beratungsforschung Legitimation erforscht, jedoch hat sich die Forschung vor allem mit der Legitimation *durch* Beratung beschäftigt (Bouwmeester und van Werven 2011; Ernst und Kieser 2002; Faust 1998; Sturdy u.a. 2009). Die umgekehrte Perspektive – Legitimation *von* Beratung – verdient mehr Aufmerksamkeit, um einerseits die besonderen institutionellen Legitimierungsbedingungen des öffentlichen Sektors zu ergründen und andererseits die Handlungsoptionen und -strategien von Unternehmensberatern zur Akzeptanzsicherung in eigener Sache zu erforschen.

Die Synopsis ist wie folgt aufgebaut: Nachdem bereits in das Thema der vorliegenden Dissertation eingeführt und die übergreifende Fragestellung dieser Dissertation formuliert wurde, wird im nächsten Kapitel der theoretische Rahmen vorgestellt, der die Verbindung zwischen dem institutionellen Kontext öffentlicher Verwaltung und der Legitimationsnotwendigkeit von Managementberatern beschreibt. Anschließend werden die vier Einzelbeiträge dieser kumulativen Dissertation rekapituliert und ihre Beiträge in Bezug auf die übergreifende Fragestellung zusammengefasst. Nach der Synthese der einzelnen Artikel werden offene Fragen und Möglichkeiten für weitere Forschung aufgezeigt.

Theoretischer Rahmen

Institutionelle Logiken

Friedland und Alford (1991) definieren fünf große Glaubenssysteme in modernen westlichen Gesellschaften: Markt, Staat, Familie, Religion und Demokratie. Jedes dieser institutionellen Systeme besitzt eine zentrale Logik, die ihre eigenen organisationalen Prinzipien hervorbringt und soziale Akteure mit Motiven, Symbolen und Bedeutungen ausstattet. Diese Logiken können in Konkurrenz zueinanderstehen und dadurch Widersprüche und Uneindeutigkeiten für soziale Akteure erzeugen. Während Friedland und Alford (1991) in ihrer Definition vor allem die symbolische Perspektive betonen und institutionelle Widersprüche in ihrer Arbeit thematisieren, entwickelt Jackall (1988) ein normatives Verständnis institutioneller Logiken, indem er sie als Sets betrachtet, die Regeln und Sanktionen in einem bestimmten institutionellen Kontext festlegen. Sie entscheiden darüber, welches Verhalten als angemessen und richtig erachtet wird.

Aufbauend auf Jackalls (1988) und Friedlands und Alford's (1991) theoretischen Überlegungen entwickeln Thornton und Ocasio (2008) die Theorie institutioneller Logiken weiter und definieren diese Logiken 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 und Ocasio 1999, S. 804). Damit vereinen Thornton und Ocasio in ihrer Definition strukturelle, symbolische und normative Dimensionen von Institutionen (vgl. die regulative, normative und kognitive Säule von Institutionen bei Scott 1995).

Innerhalb der neo-institutionalistischen Theorie schlägt der theoretische Ansatz institutioneller Logiken (Thornton und Ocasio 2008) damit eine Brücke zwischen der strukturellen Perspektive auf der Makro-Ebene (Meyer und Rowan 1977; DiMaggio und Powell 1983) und der prozessualen Perspektive auf der Mikro-Ebene (Zucker 1977). Denn soziale Akteure werden nicht nur mit institutionalisierten Symbolen, Praktiken und Regeln ausgestattet, sondern können diese auf der Mikro-Ebene weiterentwickeln, verändern oder im eigenen Interesse einsetzen (Friedland und Alford 1991, S. 248, 251-252; Thornton und Ocasio 2008, S. 103).

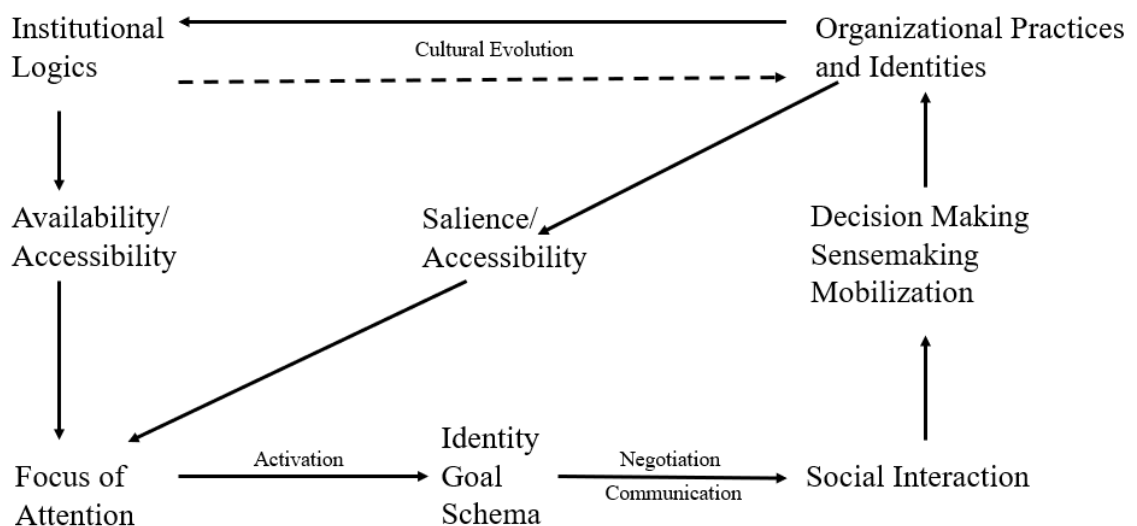
Thornton und Ocasio (2008) argumentieren, dass die Art und Weise, wie institutionelle Logiken auf Individuen und Organisationen wirken, damit zusammenhängt, wie sich diese mit der kollektiven Identität³ einer sozialen Gruppe, Organisation, Profession oder einer bestimmten Branche identifizieren. Eine kollektive Identität entsteht aus einer gemeinsamen kognitiven, normativen und emotionalen Erfahrung basierend auf einer wahrgenommenen gleichen Lage der Mitglieder einer sozialen Gruppe (Thornton und Ocasio 2008, S. 111). Individuen sind multiple Mitglieder solcher sozialen Gruppen mit kollektiven Identitäten, denkt man z. B. an bestimmte Berufsgruppen, Verbände ethnischer Gruppen, Frauenverbände, Gewerkschaften und viele andere Organisationen. Soziale Interaktion und Kommunikation zwischen den einzelnen Mitgliedern einer sozialen Gruppe ist eine wichtige Basis für die Herausbildung solcher kollektiven Identitäten (White 1992).

³ In ihrem Beitrag *Institutional Logics* sprechen Thornton und Ocasio (2008) zunächst im Allgemeinen von kollektiven Identitäten und beziehen sich u. a. auf die Arbeiten von Tajfel und Turner (1986) sowie March und Olsen (1989). Später werden die Autoren in ihrem Buch *The Institutional Logics Perspective* (Thornton, Ocasio und Lounsbury 2012) konkreter und sprechen von sozialen Identitäten, die einerseits aus einer Mitgliedschaft und dem damit verbundenen Kategorisierungsprozess innerhalb einer sozialen Gruppe entstehen können (Tajfel und Turner 1986, Hogg und Abrams 1988), oder im Sinne einer Identifikation mit sozialen Rollen, die maßgeblich die Beziehungen von Individuen und damit Identitäten innerhalb der Gesellschaft formen (Burke und Tully 1977; Stryker 1968; 1980).

Bei der Entwicklung eines Modells zur Mikro-Fundierung institutioneller Logiken (Abb. 1) theoretisieren Thornton, Ocasio und Lounsbury (2012), dass Individuen durch unterschiedliche, zugleich geltende Referenzrahmen aufgrund konkurrierender Logiken multiple soziale Identitäten sowie unterschiedliche Ziele und Schemata ausbilden, aktivieren und in sozialen Prozessen aushandeln können. Gerade Widersprüche und Doppeldeutigkeiten aufgrund überlappender oder konkurrierender institutioneller Logiken geben Individuen und Organisationen die Notwendigkeit und zugleich die Möglichkeit, institutionalisierte Praktiken, Routinen und Annahmen (neu) zu verhandeln und damit einen institutionellen Wandel zu begünstigen (Thornton, Ocasio und Lounsbury 2012). Im theoretischen Ansatz der institutionellen Logiken wird damit eine Grundannahme der „*embedded agency*“ postuliert (Battilana, 2006; Greenwood und Suddaby 2006; Seo und Creed 2002; Thornton und Ocasio 2008).

Abb.1: Mikro-Fundierung der institutionellen Logiken

Macro



Micro

Quelle: Thornton, Ocasio und Lounsbury 2012, S. 85

Die Perspektive der institutionellen Logiken erlaubt somit, die Gesellschaft als ein inter-institutionelles System zu verstehen, was auch voraussetzt, dass die institutionelle Ordnung aus modularen und zerlegbaren Elementen besteht (Thornton, Ocasio und Lounsbury 2012). Die Eigenschaft der Zerlegbarkeit von institutionellen Logiken ermöglicht auch das theoretische Erfassen der fragmentierten und widersprüchlichen Eigenarten kultureller Einflüsse in einem bestimmten institutionellen Kontext, in dem soziale Akteure aktiv verschiedene Elemente institutioneller Logiken quer durch und innerhalb institutioneller Systeme diffundieren können (Thornton und Ocasio 2008).

Jedoch gibt es bislang wenige empirische Arbeiten dazu, wie diese sozialen Mechanismen auf der Mikro-Ebene ablaufen. Erst die jüngere Forschung beschäftigt sich verstärkt mit Akteursstrategien im Umgang mit institutionellen Widersprüchen aufgrund konkurrierender institutioneller Logiken (Greenwood et al. 2011; McPherson und Sauder 2013; Pache und Santos 2010; 2013a; 2013b). In der Beratungsforschung gibt es bis jetzt wenige empirische Arbeiten, die die Wirkungsweise institutioneller Logiken auf die legitime Konstitution von Unternehmensberatern untersuchen (z. B. Krücken und Serrano-Velarde 2016; Seidenschnur und Krücken (im Erscheinen); Serrano-Velarde und Krücken 2012).

Konkurrierende Logiken in der öffentlichen Verwaltung

Managementberater agieren in der öffentlichen Verwaltung in einem institutionellen Kontext, der in unverkennbarem Kontrast zur privatwirtschaftlichen Gewinnerzielungslogik von Beratungsunternehmen und ihren herkömmlichen Klientenorganisationen steht. Der gemeinwohlorientierte Auftrag der öffentlichen Verwaltung verdeutlicht wohl am prägnantesten den unterschiedlichen Handlungsraum und die Legitimierungssphäre, in dem bzw. in der sich Unternehmensberater beweisen müssen.

Diese institutionelle Komplexität der öffentlichen Verwaltung bedingt institutionelle Widersprüche und Uneindeutigkeiten auf der Mikro-Ebene, welche Ansprüche, Maßnahmen und Praktiken angebracht sind. Je nach Fachbereich der öffentlichen Verwaltung können wiederum unterschiedliche institutionelle Logiken wirksam werden. Daher konzentriert sich diese Dissertation auf die Kernverwaltung auf der kommunalen, der Landes- und der Bundesebene. Es werden die legalistisch-bürokratische und die managerielle Logik, die einen besonders großen Kontrast bilden und in Beratungsprozessen in Konkurrenz zueinanderstehen, gegenübergestellt, um Legitimationsbedingungen und -prozesse von Unternehmensberatern exemplarisch abbilden zu können.

In den kontinentaleuropäischen Rechtsstaaten hat vor allem die legalistisch-bürokratische Logik eine historische Persistenz. Sie beruht auf Werten, wie z. B. Legalität, politische Neutralität, Gleichheit, Loyalität, Sicherheit, Stabilität und ist dem Allgemeinwohl gewidmet (Meyer et al. 2014). Im Zuge von Verwaltungsreformen unter dem Leitbild des NPM, das im deutschen Raum vor allem unter dem Begriff des NSM (KGSt, 1993) Anklang fand, wurde eine neue managerielle Logik in den öffentlichen Sektor diffundiert. Unternehmensberater waren in dieser Phase zwar nicht die alleinigen Akteure, jedoch wichtige Multiplikatoren in

der Diffusion der manageriellen Logik (Vogel 2009; 2012). Die managerielle Logik beruht auf ökonomisch-kausalen Mittel-Ziel-Beziehungen und umfasst u. a. Kernwerte, wie z. B. Ergebnisorientiertheit, Effizienz und Effektivität (Meyer et al. 2014).

Aufgrund dieser konkurrierenden institutionellen Logiken entstehen somit institutionelle Widersprüche, Doppeldeutigkeiten und Unsicherheiten in der Annahme, was einen „guten“ Berater ausmacht, ab wann eine Beratung als erfolgreich gilt und welche Praktiken angemessen und angebracht sind, um erwünschte Beratungsergebnisse zu erzielen.

Legitimität und ihre Zuschreibung

Als externe Akteure müssen Unternehmensberater ihr Expertenwissen und die Wirksamkeit ihrer Dienstleistung unter Beweis stellen und öffentliche Auftraggeber überzeugen (Corcoran und McLean 1998). Hinzu kommt, dass Unternehmensberater in der öffentlichen Verwaltung in einem besonderen institutionellen Kontext agieren, in welchem bestimmte institutionalisierte Vorstellungen und Erwartungen existieren und an sie gerichtet werden (Armbrüster, Banzhaf und Dingemann 2010). Um Interventionsmöglichkeiten und Glaubwürdigkeit in der öffentlichen Verwaltung zu erlangen, sind sie auf die Zuschreibung von Legitimität angewiesen. Legitimität stellt somit eine wichtige Währung für Berater dar, um sich als wissensreiche Spezialisten in Reformprozessen in der Verwaltung zu präsentieren.

In der Organisationsforschung gibt es bereits viele Arbeiten, die Legitimation aus unterschiedlichen Perspektiven und unterschiedlichem Fokus erforschen und teilweise ihre eigenen Definitionen anbieten (vgl. Berger et al. 1998; Bitektine und Haak 2015; Kumar und Das 2007; Suchman 1995; Zelditch 2001). Suddaby, Bitektine und Haak (2017) weisen darauf hin, dass es wichtig ist diese unterschiedlichen Konstitutionen der Legitimität (Tabelle 1) in der Organisationsforschung zu differenzieren, um ihre Entstehung und Erscheinungsform ergründen zu können. Die Autoren unterscheiden dabei drei unterschiedliche Betrachtungsweisen des Konstrukts der Legitimität in der Literatur: Legitimität als ein *Gut*, ein *Prozess* und als eine *Wahrnehmung*⁴.

Als ein *Gut*: Legitimität kann als eine Art Besitz oder Eigentum betrachtet werden, dass man haben, gewinnen oder verlieren kann (Suddaby, Bitektine und Haack 2017). Legitimität ent-

⁴ Im Original heißen die Kategorien bei Suddaby, Bitektine und Haack (2017) *property*, *process* und *perception*.

steht dabei aus der Übereinstimmung zwischen den Fähigkeiten, Eigenschaften oder Ressourcen eines Akteurs und den normativen Erwartungen aus der Umwelt. Diese Übereinstimmung zwischen den Eigenschaften oder Fähigkeiten des Akteurs und den Erwartungen der Anspruchsgruppen gibt gleichzeitig eine Auskunft darüber, wie Legitimität erreicht werden kann (Drori und Honig 2013; Suddaby, Bitektine und Haack 2017). Aus dieser konzeptionellen Perspektive vertritt Suchman (1995) wohl die bekannteste Definition von Legitimität: „Legitimacy is a *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). Demnach kann Legitimität als Eigentum auch auf andere Organisationen oder Akteure übertragen und wiederhergestellt werden. In diesem Zusammenhang diskutieren beispielsweise Suddaby und Kollegen (2017) managerielle oder technische Legitimität, die durch Übereinstimmung von Organisations- und Umwelthanforderungen erreicht wird, insbesondere durch anerkannte Führungspraktiken oder durch technische oder professionelle Standards. Um Legitimität zu erreichen, können Akteure daher dazu neigen, anerkannte Standards und Normen zu befolgen und mimetische Prozesse in einem organisationalen Feld zu betreiben (DiMaggio und Powell 1983), den Glauben an ausgewählte Managementpraktiken und damit Rationalitätsmythen zu verbreiten (Meyer und Rowan 1977).

Als ein *Prozess*: Eine andere Perspektive nehmen Organisationsforscher ein, die Legitimität als einen Prozess betrachten (Lawrence, Suddaby und Leca 2009; Suddaby and Greenwood 2005; Zimmerman und Zeitz 2002). Aus dieser Betrachtungsweise ist Legitimität kein Ergebnis einer Übereinstimmung, wie oben beschrieben, sondern viel mehr ein Ergebnis dessen, *wie* diese normative Deckung erreicht wird (Suddaby, Bitektine und Haack 2017). Berger und Kollegen (1998) betrachten Legitimität als einen „*process by which cultural accounts from a larger social framework in which a social entity is nested are construed to explain and support the existence of that social entity, whether that entity be a group, a structure of inequality, a position of authority or a social practice*“ (Berger et al. 1998, S. 380). Demnach umschreibt Legitimität einen sozialen Prozess, innerhalb dessen eine normative Bewertung und Zuschreibung eines angebrachten und angemessenen Verhaltens oder wünschenswerter Eigenschaften von Akteuren stattfindet. Aus dieser prozessualen Perspektive ist die Entstehung der Legitimität, im Gegensatz zur konzeptionellen Auslegung der Legitimität als ein Gut, ein dynamischer und iterativer Prozess, der mehrere soziale Ebenen und Interaktionsprozesse umfasst (Suddaby, Bitektine und Haack 2017; Suddaby und Greenwood 2005). Aus dieser

Perspektive muss Legitimität stetig aufrechterhalten werden und bedarf der Einbindung vieler Akteure in unterschiedlichen Interaktionen, da sie aus einem kollektiven Prozess entsteht (Berger et al. 1998, S. 380). Um zu erklären, wie Legitimität in sozialen Interaktionen aufgebaut wird, spielen interessengeleitete Akteure und ihre zweckgerichteten Handlungen eine Schlüsselrolle (Suddaby, Bitektine und Haack 2017). Während aus Legitimität als ein Gut auf strukturellem Funktionalismus beruht, muss bei der Erforschung der prozessualen Legitimität ein konstruktivistisch-interpretativer Ansatz gewählt werden, um zu verstehen, wie sie entsteht (Suddaby, Bitektine und Haack 2017).

Als eine *Wahrnehmung*: Eine dritte Strömung in der Organisationsforschung betrachtet Legitimität als eine Wahrnehmung bzw. Wertung der Angemessenheit und Richtigkeit einer Praxis oder einer Eigenschaft eines Akteurs. Diese Betrachtungsweise wurzelt in den Annahmen der sozialen Konstruktion (Berger und Luckmann 1967) und konzentriert sich hierbei auf die Rolle des Einzelnen im Prozess der sozialen Legitimationskonstruktion unter der Bezugnahme von Wahrnehmungen und Bewertungen auf der kollektiven Ebene (Suddaby, Bitektine und Haack 2017). Eine der prominentesten Vertreterinnen dieser Forschungsrichtung ist beispielsweise Zucker (1977), die Institutionalisierungsprozesse betrachtet und dabei die Entstehung der Legitimität als Wahrnehmung auf der Mikro-Ebene hervorhebt. Die Konstruktion subjektiver Urteile impliziert den Kategorisierungsprozess der Angemessenheit „was ist richtig“ und „was ist falsch“, das sich aus dem Vergleich mit einem breiteren Kontext ergibt (Suddaby, Bitektine und Haack 2017; Zucker 1977), wie er z. B. von institutionellen Logiken bereitgestellt wird (Thornton und Ocasio 2008). Handlungen bzw. Verhaltensweisen, die einem Akteur als objektiv gegeben erscheinen, werden zu sozialen Fakten entwickelt (Zucker 1977). Folglich resultiert die Wahrnehmung über ihre Angemessenheit aus einem breiteren Konsens darüber (Zelditch 2001). Eine passende Definition schlägt Zelditch (2001) vor: „*Legitimation is a process by which acts in specific, concrete situations of action are justified in terms of the norms, values, beliefs, practices, and procedures of pre-given structure*“ (Zelditch 2001, S. 14). Eine vorherrschende institutionelle Logik innerhalb eines institutionellen Feldes und die Zugehörigkeit zu einer relevanten sozialen Gruppe könnte daher z. B. zu einer Anpassung oder Assimilation von Wahrnehmungen führen, da sie den Akteuren stabile Referenzen in der Urteilsfindung bietet (Suddaby, Bitektine und Haack 2017; Zucker 1977). Fehlen dagegen objektive Referenzen, werden solche Wahrnehmungen und Urteile über die Angemessenheit und Richtigkeit weniger stabil und die Beeinflussbarkeit dieser Urteile erhöht sich (Sherif und Hovland 1961). In solchen Situationen sind Individuen motiviert, Wer-

tungen von anderen zu übernehmen, um die eigene Unsicherheit zu reduzieren (Bitektine & Haak 2015; Zucker 1977). Die Legitimationsforschung aus dieser Perspektive betrachtet individuelle und kollektive Wahrnehmung als den grundlegenden Mechanismus, durch den Legitimität aufgebaut wird (Bitektine und Haak 2015; Suddaby, Bitektine und Haack 2017).

Tabelle 1: Drei Perspektiven in der Legitimitätsforschung

	ein Gut	ein Prozess	eine Wahrnehmung
Was ist Legitimität?	ein Eigentum eine Ressource ein Vermögen eine Fähigkeit ein Gegenstand	Ein interaktiver Prozess der sozialen Konstruktion	ein soziales Urteil eine Bewertung eine sozio-kognitive Konstruktion
Wo entsteht Legitimität?	Zwischen dem Legitimitätsobjekt (z. B. eine Organisation) und der externen Umgebung	Zwischen multiplen sozialen Akteuren, insbesondere zwischen denjenigen, die eine Veränderung vorantreiben oder sie hemmen wollen	Zwischen Individuum und kollektiven Bewertungen (Gruppen, Organisationen, Gesellschaft)
	Meistens auf der Feld- bzw. Organisationsebene	Meistens auf der Feldebene bzw. auf der Organisations- (Gruppen-) Ebene	Multilevel, aber tendenziell auf der Mikro-Ebene
Wie entsteht Legitimität?	<i>Kontingenz-Perspektive:</i> Durch die Übereinstimmung zwischen den Eigenschaften einer Organisation und den externen Erwartungen einer Anspruchsgruppe	<i>Agency-Perspektive:</i> Durch gezielte Bemühungen von „change agents“ und anderen sozialen Akteuren	<i>Bewertungsperspektive:</i> Durch Wahrnehmungen, Wertungen und durch Handlungen von Personen unter dem Einfluss institutionalisierter Urteile auf der kollektiven Ebene

Quelle: Suddaby, Bitektine und Haack 2017, S. 453 (eigene Übersetzung)

Diese verschiedenen konzeptionellen Perspektiven auf das Konstrukt der Legitimität verdeutlichen, die Komplexität sozialer Mechanismen hinter den Legitimationsprozessen, die unterschiedliche Akteure sowie Ebenen einbinden können. Folglich kann die Legitimation von Beratern viele soziale Prozesse umfassen, wie z. B. Generalisierungen auf der Ebene der öffentlichen Meinung, Kompetenzzuschreibungen aufgrund von Übereinstimmungen mit Erwartungen und Reputation innerhalb eines organisationalen Feldes sowie Professionalisierungsprozesse (Alvesson und Johansson 2002; Bévort und Suddaby 2016; McKenna 2006). Auf der Mikro-Ebene von Beratungsprozessen rückt die Berater-Klienten-Beziehung (Fincham 1999; Nikolova, Möllering und Reihlen 2015; Sturdy und Wright 2011) in den Vordergrund und damit auch soziale Interaktionsprozesse zwischen Beratern und Klienten sowie ihre Wahrnehmung innerhalb dieser. Gleichzeitig sind diese Ebenen miteinander verbunden, da, wie bereits erwähnt, institutionelle Logiken sowohl Organisationen als auch Indi-

viduen mit Annahmen darüber ausstatten, was und warum etwas angebracht ist, als auch die Akteure diese Annahmen über die Angemessenheit gestalten können (Thornton, Ocasio und Lounsbury 2012). Vor diesem Hintergrund werden institutionelle Settings und Strategien des „Copings“ von Beratern in Beratungsprozessen zum Zweck der Legitimitätssicherung in eigener Sache relevant.

Darstellung der Einzelbeiträge

Autoren	Titel und Status	Forschungsfrage(n)	Daten	Zentrale Ergebnisse
Artikel 1: Vergleichende Perspektive auf Unternehmensberatung in zwei unterschiedlichen institutionellen Kontexten				
Seidenschnur/ Krücken/ Galwa/Vogel	Berater im Spiegel des Feldes: Eine professionssoziologische Rekonstruktion ihrer Legitimierung in Verwaltungen und Universitäten, in: Soziale Welt (veröffentlicht; VHB-JOUQUAL3: N/A; Impact Factor: 0.432 (2013))	(1) Wie können die Verbreitung und das Aufkommen von Unternehmensberatung außerhalb ihres originären institutionellen Feldes erklärt werden? (2) Welche Bedingungen und Strukturen der Legitimation gibt es für Unternehmensberatung in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten?	●25 semi-strukturierte Interviews in der öffentlichen Verwaltung ●25 semi-strukturierte Interviews in Universitäten Komparativer Ansatz	●Durch den komparativen Ansatz mit dem institutionellen Kontext der Universität werden die besonderen Legitimierungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung sichtbar. ●Beratung folgt in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten unterschiedlichen Narrativen, die an jeweilige institutionelle Settings geknüpft sind. ●Berater müssen auf unterschiedliche Erwartungshaltungen, Anspruchsgruppen und Narrative eingehen, um Legitimität zu erlangen.
Artikel 2: Erforschung von Legitimierungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung				
Vogel/Galwa/ Krücken/ Seidenschnur	Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor, in: der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms) (veröffentlicht; VHB-JOUQUAL3: C; Impact Factor: N/A)	(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?	●Interviewsequenzen aus eigenem Interviewmaterial (6) und Sekundärliteratur (13) Explorativer Ansatz	●Divergierende institutionelle Logiken erzeugen die Notwendigkeit für Berater, Legitimierungsarbeit in Beratungsprozessen zu leisten. ●Institutionelle Widersprüche und Spannungen eröffnen Beratern Handlungsoptionen in Beratungsinteraktionen mit Klienten. ●Berater können Legitimation durch Strategien wie Konformität, Selektion und/oder Manipulation von institutionellen Logiken erlangen.
Artikel 3: Erforschung von Legitimierungsprozessen anhand der Rekonstruktion von sozialen Identitäten				
Galwa/Vogel	In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration, in: Journal of Public Administration Research and Theory (revise & resubmit 1; VHB-JOURQUAL3: A; Impact Factor: 3.907 (2017))	(1) Wie übersetzen Berater konkurrierende institutionelle Logiken in der öffentlichen Verwaltung, um sich als legitime Akteure zu konstituieren? (2) Welche Legitimierungsprozesse finden dabei auf der Mikro-Ebene statt?	●22 semi-strukturierte Interviews mit Klienten ●21 semi-strukturierte Interviews mit Beratern Konstruktivistisch-interpretativer Ansatz	●Es wurden vier unterschiedliche soziale Identitäten von Beratern rekonstruiert. Berater erschaffen diese Identitäten, indem sie konkurrierende institutionelle Logiken übersetzen und unterschiedlich kombinieren. ●Die Konstruktion von Identitäten erfolgt in einem gemeinsamen Interaktionsprozess mit Klienten. ●Die unterschiedlichen Identitäten helfen den Beratern institutionelle Widersprüche und Doppeldeutigkeiten zu überwinden und prozessuale Legitimität zu erzeugen.
Artikel 4: Erforschung der individuellen Prädisposition von Beratern und Auswirkungen auf die Klienten-Berater-Interaktion				
Galwa	Management Consulting as a Meaningful Public Service? – Public Service Motivation among Management Consultants in Public Administration, in: xx (eingereicht; VHB-JOURQUAL3: B; Impact Factor: 1.810 (2015))	(1) Ob und wie interpretieren Unternehmensberater ihre potentielle PSM im Kontext der öffentlichen Verwaltung? (2) Welche PSM-Antezedenzen spielen für Berater in der öffentlichen Verwaltung eine Rolle? (3) Welche Wirkung hat potentielle PSM unter Beratern auf Beratungsprozesse?	●22 semi-strukturierte Interviews mit Klienten ●21 semi-strukturierte Interviews mit Beratern Explorativer Ansatz	●Berater zeigen eine unterschiedliche Ausprägung von PSM. ●Berater, die ehemals selbst im öffentlichen Sektor gearbeitet haben, zeigen eine stärkere PSM-Ausprägung. Auch der Spezialisierungsgrad spielt eine Rolle. ●Berater mit PSM finden mehr Akzeptanz bei Klienten, da ihre Werte und Motive stärker mit der normativen Vorstellung über angemessenes Verhalten und wünschenswerter Eigenschaften von Akteuren in der öffentlichen Verwaltung übereinstimmen.

Artikel 1: Berater im Spiegel des Feldes: Eine professionssoziologische Rekonstruktion ihrer Legitimierung in Verwaltungen und Universitäten

Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Ökonomisierungsprozesse untersucht dieser explorative Beitrag die Legitimierung von Unternehmensberatern außerhalb ihres angestammten institutionellen Feldes und fragt nach ihrer Legitimation, die über die bereits in der Literatur viel diskutierte Zuschreibung ihrer Rolle als Diffusionsagenten hinausgeht (Lapsley, Miller und Pollock 2013; Saint-Martin 1998; 2000). Mit Hilfe eines komparativen Ansatzes wird Legitimierung von Beratung in zwei unterschiedlichen institutionellen Kontexten untersucht. Durch den Vergleich werden Legitimierungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten freigelegt, die sich aus dem Zusammenspiel institutioneller Logiken ergeben und wichtige konstitutive Elemente in der Legitimierung von Unternehmensberatern darstellen.

Der Artikel greift das neo-institutionalistische Kernargument auf, demzufolge die gesellschaftlich zugeschriebene Legitimation über den Erfolg und das Bestehen von Organisationen und Akteuren entscheidet (Meyer und Rowan 1977). Durch den Wechsel aus der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung und in Universitäten ergeben sich für Unternehmensberater zwar neue Geschäftsfelder, die jedoch aufgrund institutioneller Eigenlogiken andere Bedingungen und Strukturen der Legitimation schaffen.

Mit dem Brückenschlag zur professionssoziologischen (Brüsemeister 2004; Stichweh 1996) und Managementliteratur (Alvesson, Bridgeman und Willmott 2009; Alvesson, Kärremann und Stury 2009) und dem Heranziehen qualitativer Interviews wird ein Zugang gewählt, der es erlaubt die Erforschung von Legitimierungsprozessen von Unternehmensberatern in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten vergleichend zu ergründen. Die empirische Basis bilden 50 qualitative Interviews mit Beratern sowie mit Klienten aus der öffentlichen Verwaltung (25) und aus Universitäten (25). Es werden drei Kategorien des professionellen Arbeitens von Unternehmensberatern aus der Literatur hergeleitet – *Wissen*, *Macht* und *Image*. An diesen drei Analysekategorien laufen feldspezifische Erwartungen, Deutungs- sowie Konstruktionsmuster der Legitimierung von Beratern zusammen. Anhand dieser Kategorien werden unterschiedliche Narrationen und Traditionen in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten aufgedeckt, die unterschiedliche institutionelle Logiken widerspiegeln.

Dieser Zugang ist insofern für die Erforschung der Legitimation von Unternehmensberatung interessant, als Unternehmensberatung bis heute keine klassische Profession darstellt (McKenna 2006) und es keinen definitorischen Konsens über ihre Formen und Leistungen gibt (Barchewitz und Armbrüster 2004; Höner 2008). In der wissenschaftlichen Literatur lassen sich bereits mehrere Versuche zur Begriffsbestimmung von Unternehmensberatung finden, die gleichzeitig die Schwierigkeit in der Eingrenzung und Definition von Unternehmensberatung und ihrer Formen bestätigen und kritisch diskutieren (Brüsemeister 2004; Groß 2003; Groß und Kieser 2006; Höner 2008). Der Artikel greift weder auf eine dieser Definitionen zurück, noch fügt er eine weitere hinzu, sondern baut seine Argumentation inhaltlich-analytisch unter Bezugnahme professionssoziologischer Kategorien und der Managementforschung auf, um feldspezifische Dynamiken und Legitimierungsprozesse zu beleuchten.

Dieser Artikel leistet drei Beiträge: Erstens werden zwei institutionelle Kontexte erforscht, die in der Beratungsforschung bisher wenig Aufmerksamkeit erhalten haben. Durch die Vergleichskategorien können Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Legitimierungsprozessen von Beratern in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten besser ergründet werden.

Zweitens wird aufgezeigt, dass Legitimierung von Beratung in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten unterschiedlichen Narrativen folgt, die an jeweilige institutionelle Settings geknüpft sind. Diese Narrative sind ein wichtiger Bestandteil in der Konstruktion von legitimen Akteuren in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten.

Drittens verdeutlicht der Artikel, dass Beratern unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, mit feldspezifischen Erwartungen, Anspruchsgruppen und Entscheidungskulturen umzugehen. Berater können z. B. übergeordnete Rationalitätsvorstellungen auf der Ebene des organisationalen Feldes als Narrationen in Beratungsprojekten für sich nutzen, aber auch bestehende Narrationen herausfordern.

Unter Berücksichtigung der geleisteten Beiträge des Artikels 1, ist abschließend festzuhalten, dass die Legitimierung von Unternehmensberatung in unterschiedlichen institutionellen Kontexten unterschiedlichen institutionellen Bedingungen und Prozessen unterliegt. Der Artikel deutet die Verbindung wichtiger Legitimierungsprozesse auf mehreren gesellschaftlichen Ebenen an und verweist auf die Möglichkeit von Beratern, ihre Legitimation in den rekonstruierten Handlungsarenen strategisch aushandeln zu können. Konkrete Handlungsstrategien werden hier nicht genannt; jedoch liefert der Artikel eine wichtige Grundlage für Artikel 2

(Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor), der Legitimierungskonflikte und -bedingungen, die der institutionelle Kontext der öffentlichen Verwaltung für Berater bereithält, stärker in den Fokus nimmt. Unter der Annahme, dass Unternehmensberater Legitimierungsarbeit in eigener Sache leisten müssen, um als legitime Akteure in der öffentlichen Verwaltung anerkannt zu werden, konzentriert sich Artikel 2 daher auf Handlungsstrategien von Beratern auf der Mikro-Ebene.

Artikel 2: Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor

Dieser explorative Beitrag beschäftigt sich mit der Legitimierungsarbeit von Beratern unter Bedingungen divergierender institutioneller Logiken des öffentlichen Sektors. Es wird aufgezeigt, welche Spannungen und Konflikte aus dem Zusammentreffen divergierender institutioneller Logiken für Berater erwachsen und die Notwendigkeit schaffen, ihre Legitimation aktiv zu suchen und auszuhandeln.

Das theoretische Gerüst des Artikels bildet der soziologische Neo-Institutionalismus, innerhalb dessen sich jüngere Beiträge verstärkt mit Akteursstrategien auf der Mikro-Ebene beschäftigt haben (Greenwood et al. 2011; McPherson und Sauder 2013; Pache und Santos 2010; 2013a; 2013b; Reay und Hinings 2009). Da die Prozesse der Legitimierung von Managementberatung auf der Mikro-Ebene noch wenig erforscht sind, ist dieser Artikel explorativ angelegt und die Argumentation mit narrativen Sequenzen aus 19 qualitativen Interviews mit Unternehmensberatern sowie mit Klienten aus der öffentlichen Verwaltung empirisch unterlegt und kontextualisiert. Die Interviews stammen aus eigenem Datenmaterial und aus der Sekundärliteratur.

Der Beitrag arbeitet institutionelle Unterschiede zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Organisationen (Boyne 2002; Rainey 2014) exemplarisch auf, indem die managerielle und bürokratische Logik gegenübergestellt werden (Meyer und Hammerschmid 2006). Unterdessen verweist der Artikel auf den wachsenden Beratungsmarkt im öffentlichen Sektor und damit auf den offensichtlichen Erfolg von Beratern, Legitimation bei kritischen Anspruchsgruppen im öffentlichen Sektor zu finden. Um die Frage zu beantworten, inwiefern dieser Erfolg auf die Legitimierungsarbeit von Beratern zurückzuführen ist, werden verschiedene Handlungszwänge, -optionen und -strategien analysiert und diskutiert.

Der Artikel bezieht sich auf Unternehmensberatung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, wonach Beratung eine besondere Interaktionsform zwischen Beratern und Klienten darstellt (Pohlmann und Zillmann 2006). Die Wirkung des institutionellen Kontextes wird innerhalb von Beratungsprozessen in den Blick genommen und damit stärker auf der Mikro-Ebene vertortet. Vor diesem Hintergrund werden drei mögliche Legitimierungsstrategien nach Suchman (1995) – *Konformität*, *Selektion* und *Manipulation* – aufgezeigt, die Berater zur Sicherung ihrer Legitimität im öffentlichen Sektor nutzen können. Demnach können Berater Konformität mit der bürokratischen Logik demonstrieren, indem sie z. B. Symbole und Praktiken reproduzieren, die in der Verwaltung als angemessen gelten, um Legitimität aus der institutionellen Umwelt zu sichern. Wenn Berater unterschiedliche Legitimitätsressourcen identifizieren können, insbesondere dann, wenn institutionelle Widersprüche verhandelt werden müssen, können Berater eine Selektionsstrategie anwenden. Mit der Strategie der Manipulation von institutionellen Logiken können Berater bestehende Deutungsmuster so beeinflussen, dass ihre Praktiken und Symbole als notwendigerweise richtig und angebracht angesehen werden, um als legitime Akteure in der öffentlichen Verwaltung zu gelten.

Der Artikel leistet drei Beiträge: Erstens helfen die Erkenntnisse über die Legitimierungsprozesse von Unternehmensberatern, die Mechanismen in der Diffusion von Verwaltungsreformen zu verstehen. Die Ergebnisse tragen dazu bei, die Rolle von Beratern als Multiplikatoren in extern angestoßenen Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor zu ergründen.

Zweitens werden in dem Artikel die Legitimierungsstrategien von Beratern erforscht, die in der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz kommen. Damit liefert der Artikel auch einen wichtigen Beitrag zur Erforschung des institutionellen Kontextes der öffentlichen Verwaltung, in dem sich Berater bewegen und auf die Zuschreibung der Legitimität angewiesen sind.

Drittens leistet der Artikel einen Beitrag zur theoretischen Mikro-Fundierung des Neo-Institutionalismus, indem er aufzeigt, dass Akteure institutionelle Widersprüche, Uneindeutigkeiten und Leerstellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung auf der Mikro-Ebene für sich nutzen können. Damit sind institutionelle Logiken, ihre Symbole und Praktiken durch Berater zugänglich, um sie zu verändern, zu formen oder weiterzuentwickeln. Aus dieser Perspektive werden Berater nicht mehr als passive Akteure betrachtet, die der institutionellen Komplexität in der öffentlichen Verwaltung gegenüberstehen, sondern es wird ihnen eine aktive Einflussnahme auf ihre Legitimierung zugeordnet.

Damit haben Artikel 1 und 2 wichtige Erkenntnisse über Legitimierungsprozesse von Beratern in der öffentlichen Verwaltung geliefert; dennoch bleibt unklar, wie die verschiedenen Legitimierungsebenen aufeinander rekurrieren, d. h. wie Berater institutionelle Logiken interpretieren, übersetzen und konkret in sozialen Interaktionen mit Klienten anwenden. Um diese sozialen Mechanismen genauer zu ergründen, wird in Artikel 3 (*In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration*) die Theorie institutioneller Logiken (Friedland und Alford 1989; Thornton und Ocasio 2008) um das theoretische Konzept sozialer Identitäten (Tajfel und Turner 1986; Hogg und Reid 2006) erweitert. Dieser konzeptionelle Zugang soll ein besseres Verständnis über die Wirkungsweise abstrakter institutioneller Logiken und die Aushandlung der Legitimität der Berater in Beratungsinteraktionen liefern.

Artikel 3: In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration

Nach dem die Rolle der Berater als Multiplikatoren und Diffusionsagenten von manageriellem Wissen (Lapsley, Miller und Pollock 2013; Saint-Martin 2000) und ihre Legitimationsbedingungen und Strategien in der öffentlichen Verwaltung in den Einzelbeiträgen 1 und 2 diskutiert wurden, sind die genauen sozialen Mechanismen der Legitimierung von Beratern innerhalb von Beratungsprozessen unbekannt. Dieser Beitrag geht daher der Frage nach der Identitätsarbeit der Berater in der öffentlichen Verwaltung nach. Er rekonstruiert vier verschiedene soziale Identitäten von Beratern, die in einem iterativen und gemeinsamen Konstruktionsprozess mit Klienten entwickelt werden, um institutionelle Widersprüche und Unsicherheiten zu überwinden.

Aufbauend auf dem konzeptionellen Gerüst des neo-institutionalistischen Ansatzes der institutionellen Logiken (Thornton und Ocasio 2008) wird argumentiert, dass die institutionelle Komplexität der öffentlichen Verwaltung institutionelle Widersprüche, Unsicherheiten und Konflikte für Berater bereithält. Die Exploration, wie Berater mit diesen Widersprüchen und Unsicherheit umgehen, um sich als legitime Akteure zu konstituieren, wird durch das theoretische Konzept der sozialen Identität (Tajfel und Turner 1986) verdichtet und konzeptionell komplementiert. Untermauert wird die Argumentation mit 43 semi-strukturierten Interviews mit Beratern mit einem Beratungsschwerpunkt im öffentlichen Sektor sowie mit Klienten aus verschiedenen Fachbereichen der Kernverwaltung auf kommunaler, Landes- und Bundesebene.

Der Artikel argumentiert, dass die Konstruktion von Legitimität ein dynamischer und iterativer Prozess ist, der viele soziale Akteure in stetige Interaktions- und Aushandlungsprozesse einbindet (Suddaby, Bitektine und Haack 2017; Suddaby und Greenwood 2005). Gerade wenn der institutionelle Kontext keine dominierende Logik, sondern multiple und divergierende Logiken aufweist, besteht die Möglichkeit, dass soziale Akteure Logiken oder einzelne Elemente einer Logik selektieren, priorisieren und kombinieren, um den vielfältigen Anforderungen der institutionellen Umwelt gerecht zu werden (Greenwood et al. 2011; Pache und Santos 2010; 2013b).

In diesem Prozess konstruieren Unternehmensberater in einem gemeinsamen Prozess angebrachte und wünschenswerte soziale Identitäten, die auf unterschiedliche Weise die managerielle und die bürokratisch-legalistische Logik aufgreifen (*Managerial Missionary*, *Political Dealmaker*, *Administrative Partner* und *Public Servant*). Die rekonstruierten Identitäten zeigen, wie in Beratungsprozessen abstrakte konkurrierende institutionelle Logiken durch Berater interpretiert und übersetzt werden. Auf diese Weise werden institutionelle Widersprüche, Doppeldeutigkeiten und Unsicherheiten aufgrund divergierender institutioneller Logiken in der öffentlichen Verwaltung bewältigt. Es zeigt sich, dass nur eine Identität dem Bild entspricht, das die Beratungsliteratur von Unternehmensberatern im öffentlichen Sektor zeichnet (Lapsley und Oldfield 2001; Wright und Kitay 2004). Die anderen drei Identitäten greifen in unterschiedlichem Grad die bürokratische Logik auf, um Legitimität aus der institutionellen Umwelt zu beziehen.

Damit verweisen die Ergebnisse des Beitrags auf das Paradox der „*embedded agency*“ (Battilana und D'Aunno 2009), da drei Identitäten in unterschiedlicher Weise ihre Legitimität aus der bürokratischen Logik ableiten und damit innerhalb von Verwaltungsreformen eine unterschiedliche institutionelle Einbettung auf der Mikro-Ebene erfordern. Berater sind somit paradoxerweise vom institutionellen Kontext der Verwaltung abhängig, die sie durch Beratungsinterventionen zu verändern bezwecken. Gerade hybride Identitäten (Artikel 3) stoßen die Überlegung an, inwiefern Berater eine inkrementelle Veränderung im institutionellen Gefüge der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, wenn managerielle Praktiken übersetzt und angepasst werden und so nach und nach Eingang in den öffentlichen Sektor finden (Pache und Santos 2013a).

Der Artikel leistet damit drei Beiträge: Erstens bietet der Artikel ein tieferes Verständnis von Legitimierungsprozessen von Unternehmensberatern, indem neue Erkenntnisse darüber ge-

wonnen werden, wie sie abstrakte und konkurrierende institutionelle Logiken auf der Mikroebene interpretieren und in soziale Identitäten übersetzen.

Zweitens erlaubt der Artikel einen besseren Einblick in die institutionelle Komplexität in der öffentlichen Verwaltung. Die Vielfalt der rekonstruierten Identitäten von Beratern verweist auf diese institutionelle Komplexität, weil insbesondere institutionelle Widersprüche und Doppeldeutigkeiten zu einer Reinterpretation von Praktiken, Symbolen und Annahmen führen und dadurch die Entstehung von Abwandlungen in der Konstruktion von sozialen Identitäten begünstigen (Creed, Scully und Austin 2002).

Drittens identifiziert der Artikel eine Gruppe von Beratern, die ihre Legitimität hauptsächlich aus der bürokratischen Logik ableiten und eine soziale Identität kreieren, die Parallelen zum theoretischen Konzept der Public Service Motivation (PSM) (Perry und Wise 1990, Perry und Vandenabeele 2008) aufweist. Diese Identität von Beratern weist auf die Verfügbarkeit von Legitimationsressourcen hin, die in der bisherigen Beratungsforschung wenig erforscht sind.

Zudem lässt die rekonstruierte soziale Identität von Beratern, die ihre Legitimität hauptsächlich aus der bürokratisch-legalistischen Logik ableitet (*public servant*), eine weitere theoretische Überlegung zu, inwiefern sich die Attrahierungshypothese im theoretischen Konzept von Perry und Wise (1990) auf eine Gruppe von Beratern im öffentlichen Sektor übertragen lässt bzw. welche Bedeutung potenzielle PSM von Beratern in Beratungsprozessen mit Klienten haben könnte (Artikel 4).

Artikel 4: Management Consulting as a Meaningful Public Service? – Public Service Motivation among Management Consultants in Public Administration

Dieser Beitrag fokussiert die besonderen Eigenschaften und Merkmale der im Beitrag 3 rekonstruierten sozialen Identität des *public servants*, die ihre Legitimation hauptsächlich aus der bürokratischen institutionellen Logik in der öffentlichen Verwaltung ableitet. Da diese Identität, wie im Beitrag 3 diskutiert wurde, einer Gruppe von Beratern andere Legitimierungsressourcen zur Verfügung stellt, werden in diesem Beitrag PSM-relevante Motive (Perry und Wise 1990) unter Unternehmensberatern in der öffentlichen Verwaltung genauer untersucht.

Die Public Management-Forschung hat bereits festgestellt, dass Rational-Choice-Ansätze als Erklärung für die Motivation und das beobachtete Verhalten von vielen Angestellten im öf-

fentlichen Sektor oft nicht greifen (Perry and Wise 1990; Rainey 1982; Wittmer 1991). Da zwischen öffentlichen und privaten Organisationen große institutionelle Unterschiede existieren, sollten nicht nur die institutionellen Rahmenbedingungen, sondern auch vorgelagerte Motive und Einstellungen von Beratern, die mit dem institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung korrespondieren, genauer betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund erforscht und diskutiert dieser Artikel die Bedeutung und Auswirkung von Public Service Motivation (PSM) unter Unternehmensberatern auf Beratungsprozesse in der Kernverwaltung.

Das Konzept der PSM geht auf die Arbeit von Rainey (1982) zurück und wurde in darauffolgenden Jahren vor allem durch die Weiterentwicklung von Perry und Wise (1990) in der Managementforschung populär. PSM bezeichnet eine individuelle Prädisposition von Personen, die durch die Möglichkeit, dem Allgemeinwohl zu dienen, angetrieben werden (Perry und Wise 1990). Im Kern erfasst dieses Konzept eine spezifische Form der prosozialen Motivation (Ritz 2009), die gerade im öffentlichen Sektor zum Tragen kommt, weil sie sich nicht primär auf eigennützige Motive gründet, sondern auf die Möglichkeit, sich für das Allgemeinwohl einzusetzen.

Im öffentlichen Sektor stellen Motivations- und Leistungspotenziale öffentlicher Angestellter eine wesentliche Grundlage für die Sicherung der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen und damit die organisationale Leistungsfähigkeit dar. Bürger als Nutznießer dieser Leistungen profitieren entscheidend vom Leistungspotenzial allgemeinwohlorientierter und -motivierter Angestellter. Auch außerhalb des öffentlichen Sektors kann PSM wirksam werden, insbesondere überall dort, wo Aufgaben mit dem Fokus auf dem öffentlichen Wohl geleistet werden (Ritz, Neumann und Schott 2006, Perry und Wise 1990). Dieser Artikel argumentiert, dass, obwohl in der Regel kein direkter Kontakt zwischen Bürgern und Beratern besteht, gerade ihre Beratungsfunktion in der Kernverwaltung und der Zugang zu politischen Themen und Entscheidungsebenen Entfaltungspotenzial für ihre PSM bietet.

Auf der Grundlage von semi-strukturierten Interviews mit 21 Unternehmensberatern sowie 22 Klienten aus unterschiedlichen Fachbereichen der öffentlichen Verwaltung werden unterschiedliche Ausprägungen und PSM-Dimensionen von Beratern aufgezeigt. Es wird ergründet, welche Bedeutung sie ihrer Beratungsarbeit in der öffentlichen Verwaltung beimessen und welche Aspekte ihrer Beratungstätigkeit die Berater motivieren, gerade im öffentlichen Sektor zu intervenieren. Da Motive und persönliche Einstellungen von Beratern nicht durch Klienten direkt beobachtet werden können, sind es in erster Linie die Interviews mit den Bera-

tern, die implizite Hinweise auf potenzielle PSM geben und damit die Basis für die Analyse bilden. Die Interviews mit Klienten dienen vorrangig dazu, Handlungen und Eigenschaften von Beratern durch normative Wertungen zu beurteilen und damit die Ergebnisse zu kontextualisieren

Anhand des Interviewmaterials konnten PSM-Antezedenzen aufgezeigt werden, die auf eine Prädisposition bzw. Vorsozialisation bei Unternehmensberatern hindeuten (Perry 1997; Perry et al. 2008; Riccucci 2018). Daneben zeigen die Ergebnisse, dass PSM-Ausprägungen unter Beratern den Beratungsprozess und die Interaktion mit Klienten wesentlich beeinflussen. Die Kongruenz zwischen der persönlichen Wertorientierung von Beratern und den Werten der öffentlich Verwaltung führt nicht nur zu einer stärkeren Präferenz demokratisch bzw. konsensbasierter Beratungsansätze, sondern fördert auch eine stärkere Identifikation mit der öffentlichen Verwaltung und ihrem öffentlichen Auftrag. Außerdem sehen Berater, die einen stärkeren Spezialisierungsgrad insbesondere in sozialen Bereichen der Verwaltung aufweisen, ihre Beratungstätigkeit als einen übergreifenden Beitrag zu gesellschaftsrelevanten Themen. Daher wird auch eine mögliche Aktivierung bzw. Kultivierung der PSM von Beratern diskutiert (Moynihan und Pandey 2007; Perry 2000; Perry und Vandenabeele 2008; van Loon, Leisink und Vandenabeele 2013), die einerseits durch den institutionellen Kontext hervorgerufen wird und andererseits durch den strukturellen Zugang zu sensiblen Themen und Daten, der mit einer Spezialisierung in bestimmten Bereichen einhergeht.

Die Ergebnisse deuten auf das Zusammenwirken individueller Prädisposition und dem Einfluss des institutionellen Kontextes auf Individuen hin, da die institutionelle Umwelt in der Verwaltung die PSM-Manifestation unter Beratern in unterschiedlichem Grad bedingen bzw. aktivieren kann (Moynihan und Pandey 2007; Perry 2000; Perry und Vandenabeele 2008). Im Zuge der theoretischen Weiterentwicklung des PSM-Konzepts diskutieren Perry und Vandenabeele (2008) bereits diese Wirkungsmechanismen von öffentlichen Institutionen auf Individuen und die Prägung der individuellen Motive und Präferenzen durch diesen speziellen institutionellen Kontext. Erkenntnisse über institutionelle Rahmenbedingungen einer PSM-Kultivierung unter Beratern geben auch Aufschluss darüber, wie der institutionelle Kontext auf externe Berater im Sinne von „*taken-for-granted*“-Strukturen wirkt (Zucker 1977). Insbesondere zeigen sich die Effekte einer solchen Prägung von Beratern in Interaktionen mit Klienten, wenn von beiden Seiten auf bessere Akzeptanz in Beratungsprozessen verwiesen wird, wenn entsprechende Werte und Motive geteilt werden.

Der Artikel leistet drei Beiträge: Erstens unternimmt er den erstmaligen Versuch, PSM unter Unternehmensberatern zu erforschen. Trotz der bedeutenden Rolle von Beratern in vielen Verwaltungsreformen ist über ihre PSM wenig bekannt. Dieser Artikel gewährt einen Blick auf Managementberatung im öffentlichen Sektor aus der Perspektive von Beratern und erlaubt damit, ein differenziertes Bild von ihnen jenseits üblicher Stereotype zu entwickeln.

Zweitens ist die PSM-Forschung bis auf wenige Studien (Kjeldsen 2012; Schott, van Kleef und Steen 2015; van Loon, Leisink und Vandenabeele 2013) vor allem durch quantitative Forschung geprägt. Aufgrund des qualitativen Forschungsdesigns, das diesem Artikel zugrunde liegt, vermittelt er ein tieferes Verständnis davon, welche Bedeutung Berater z. B. dem Allgemeinwohl, öffentlichen Werten oder der Bürgerpflicht beimessen und wie sie ihre individuelle PSM in die Praxis umsetzen. Das ist insofern relevant, als diese für das PSM-Konzept zentrale Begriffe soziale Konstrukte sind, deren Bedeutungszuschreibungen stark kulturell geprägt sind und dadurch variieren können.

Drittens leistet der Artikel einen theoretischen Beitrag, indem er eine mögliche Verbindung zwischen der individuellen Ausprägung von PSM unter Beratern und dem institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung diskutiert. Gerade die jüngere PSM-Forschung unternimmt den Versuch, das Konzept der PSM im institutionellen Kontext öffentlicher Organisationen stärker zu verwurzeln (Perry und Vandenabeele 2008, Vandenabeele 2007; van Loon, Leisink und Vandenabeele 2013). Die Erforschung der individuellen Ausprägung von PSM unter Akteuren, die regelmäßig in der öffentlichen Verwaltung interagieren und dabei keine formale Mitgliedschaft der Organisation aufweisen, liefert wichtige Erkenntnisse über die Wechselwirkung zwischen Institutionen und Individuen.

Aus der Perspektive der neo-institutionalistischen Theorie sind PSM-relevante Motive von Beratern in der öffentlichen Verwaltung insofern interessant, als institutionelle Logiken soziale Akteure nicht nur mit Organisationsprinzipien, sondern auch mit „*vocabularies of motive and a sense of self (i.e., identity)*“ (Thornton und Ocasio 2008, S. 111) ausstatten. Daneben umfasst das PSM-Konzept insbesondere die affektive bzw. emotionale Dimension von Motiven, die konstituierend innerhalb von Identifikationsprozessen wirkt (Lok 2007), besonders dann, wenn es um Prinzipien geht, die als selbstverständlich erachtet werden: „*institutions depend, both in their formation and their core, on a passionate identification*“ (Friedland 2012, S. 593). PSM-Ausprägungen unter Unternehmensberatern in der öffentlichen Verwaltung liefern daher wichtige Erkenntnisse über implizite Prozesse der Identifikation (Perry und

Vandenabeele 2008) und damit über Legitimierungsprozesse von Managementberatung auf der Mikro-Ebene der Berater-Klienten-Interaktion, die zur Erforschung der übergreifenden Fragestellung der Dissertation relevant sind.

Abschließend betrachtet verweisen Artikel 3 und 4 auf alternative Identitätskonzepte von Beratern und deuten gleichzeitig auch auf mögliche Identitätskonflikte hin (Horton und Wanderley 2016). Berater mit PSM nehmen ihre Rolle und Motive anders wahr und distanzieren sich von „konventionellen“ Unternehmensberatern und dem, was unter dem Managerialismus propagiert wird (Dent 1993). Die Ergebnisse der Einzelbeiträge weisen auf vielschichtige Wirkungsmechanismen von institutionellen Logiken in der öffentlichen Verwaltung hin und legen unterschiedliche Legitimierungsbedingungen und Handlungsmuster (Artikel 1 und 2) sowie unterschiedliche Selbstkonzepte und Motive (Artikel 3 und 4) von Beratern frei, die für die Legitimation von Unternehmensberatung in diesem besonderen institutionellen Kontext konstituierend sind.

Legitimation der Berater

Die unterschiedlichen konzeptionellen Perspektiven, die Legitimität als ein *Gut*, ein *Prozess* oder als eine *Wahrnehmung* betrachten (Suddaby, Bitektine und Haack 2017; vgl. Tabelle 1), dienen der notwendigen Abstraktion, um die Legitimation von Unternehmensberatung, die viele soziale Interaktionen, unterschiedliche gesellschaftliche Ebenen und unterschiedliche Akteure unterschiedlich stark einbindet, jeweils aus einer bestimmten Blickrichtung zu betrachten.

Artikel 1 betrachtet die Legitimität der Berater aus der Perspektive eines Guts, das sie innerhalb der Kategorien *Wissen*, *Mach* und *Image* aushandeln und erlangen können. Der komparative Ansatz zeigt, dass Berater mit unterschiedlichen Bedingungen und Narrativen in der öffentlichen Verwaltung und in Universitäten konfrontiert sind, die nicht nur die Übertragbarkeit von Managementwissen aus der Privatwirtschaft infrage stellen, sondern auch ihren Status als legitime Lieferanten dieses Wissens. Damit wählt Beitrag 1 eine Perspektive, die Legitimität als ein Ergebnis eines „*fits*“ zwischen den Fähigkeiten oder Eigenschaften von Beratern und den normativen Erwartungen in der Verwaltung betrachtet (Suddaby, Bitektine und Haack 2017). Legitimierung der Berater hängt hier eng damit zusammen, ob und wie Berater Erwartungen der Klienten erfüllen und dabei ihr Managementwissen oder ihr Image im Sinne einer Reputation im Feld als wichtige Legitimitätsressourcen einsetzen. Damit nimmt der Bei-

trag auch eine funktionalistische Betrachtungsweise der Legitimität ein. Beispielsweise deutet ein Narrativ im Beitrag darauf hin, dass in der Verwaltung der Wissenstransfer von Beratungen stärker im Fokus steht als die Anpassung von Wissen an fallspezifische Bedingungen. Legitimität aus dieser Betrachtungsweise ist etwas, was auf andere Akteure übertragbar erscheint (Suddaby, Bitektine und Haack 2017). Verwaltung ist dann auf den Expertenrat der Berater oder die Einführung neuer Managementpraktiken auch im Sinne der eigenen Legitimität angewiesen. Zudem gibt es Narrative über die Bedeutung des Gemeinwohls, die gegen Einmischungen durch Berater in Stellung gebracht werden. Dieses Beispiel zeigt, dass die Übereinstimmung mit dem institutionellen Kontext nicht immer gegeben ist bzw. das Fehlen dieser kann gegen Berater verwendet wird. Legitimität muss hier als eine wichtige Ressource betrachtet werden, die Berater ebenso einbüßen können, wenn sie nicht mit den sozial anerkannten Regeln in der Verwaltung übereinstimmen.

Um auf diese institutionellen Rahmenbedingungen einwirken und institutionelle Widersprüche überwinden zu können, wenden Berater daher Legitimierungsstrategien, um Legitimität im Sinne eines solchen Guts für sich zu generieren. Folglich betrachtet Beitrag 2 Legitimität zunächst aus der gleichen Perspektive wie Beitrag 1. Legitimationsprobleme der Berater in der öffentlichen Verwaltung führen zur aktiven Bemühung, Übereinstimmung mit Erwartungen und sozial akzeptierten Verhaltensmustern zu demonstrieren. Die Strategie der Konformität mit der bürokratischen Logik kann Berater von Legitimierungszwängen befreien, weil ihre Legitimation dann nicht mehr erneut ausgehandelt werden muss (Oliver 1991; Suchman 1995). Konformität mit der institutionellen Umwelt können Berater auch signalisieren, wenn sie z. B. auf die eigene Biografie und eine frühere Beschäftigung im öffentlichen Dienst verweisen können (vgl. Beitrag 3 und 4). Spätestens wenn unterschiedliche Erwartungen zu große Widersprüche erzeugen oder eine neue managerielle Methode eingeführt werden muss, müssen Berater die Strategie der Selektion anwenden, um zwischen den institutionellen Ansprüchen abwägen zu können (Suchman 1995). Dies erfordert ein aktiveres Verhalten als die bloße Übernahme institutioneller Vorgaben, weil die Legitimität dann neu ausgehandelt werden muss. Eine dritte mögliche Strategie stellt die Manipulation institutioneller Logik dar. Demnach werden institutionelle Ansprüche nicht bloß übernommen oder selektiv erfüllt, sondern Berater engagieren sich aktiv, um eine institutionelle Logik so zu beeinflussen, dass ihr Verhalten als angemessen erscheint. Diese Strategie weist Parallelen zu der Entkopplungsstrategie bei Meyer und Rowan (1977), wonach institutionelle Anforderungen aus der Umwelt nur zum Schein übernommen werden. Diese Strategie erfordert von Beratern wesentlich mehr

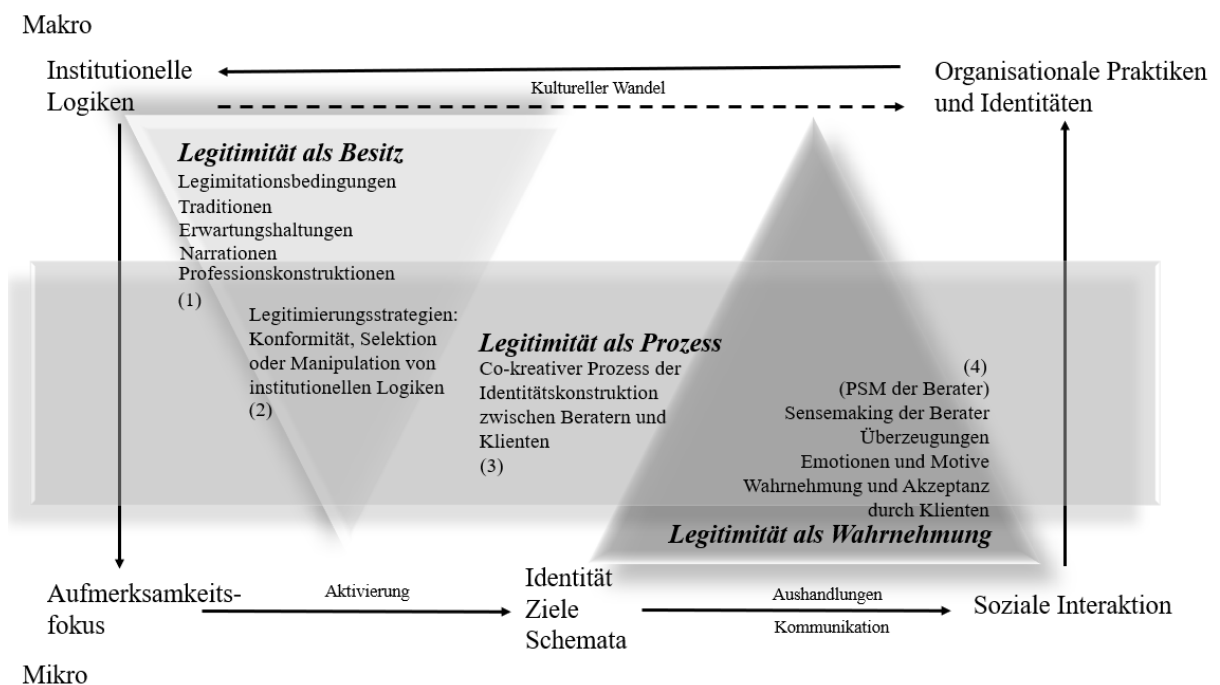
an Engagement und Aktivität, als die konforme Anpassung an institutionelle Umwelt. Damit betrachtet Beitrag 2 Legitimität zwar als eine Art Gut, gleichzeitig betont er stärker die Agency-Rolle der Berater innerhalb ihrer Legitimierungsktivistäten. Mit der Diskussion, dass diese Legitimierungsstrategien einen unterschiedlichen Grad der Aktivität von Beratern erfordern, macht der Beitrag 2 deutlich, dass die Erzeugung der Legitimität im Kontext der öffentlichen Verwaltung einen Prozess umfasst, der einen breiteren Kreis zieht und Klienten stärker einbezieht.

Während Beitrag 1 und 2 Legitimität stärker als ein Ergebnis einer Übereinstimmung zwischen den Fähigkeiten oder Eigenschaften von Beratern mit den Erwartungen aus der institutionellen Umwelt (Suddaby, Bitektine und Haak 2017; Suchman 1995) oder die symbolische Demonstration einer solchen Übereinstimmung betrachtet (Meyer und Rowan 1977), beschäftigt sich Beitrag 3 mit der Konstruktion und Aufrechterhaltung der Legitimität aus der Perspektive eines dynamischen und iterativen Prozesses (Suddaby, Bitektine und Haack 2017; Suddaby und Greenwood 2005). Diese prozessuale Sicht auf die Legitimitätsarbeit von Beratern schließt Klienten stärker mit ein, die eine wichtige Rolle in der Konstruktion von sozialen Identitäten von Beratern spielen. Dieser Co-Kreative Prozess der Identitätskonstruktion legt das „agenthafte“ Manövrieren der Berater im institutionellen Kontext der Verwaltung frei, aber auch die interessengeleitete Rolle von Klienten. Durch die Adressierung unterschiedlicher Erwartungen, die konstitutiv für Berateridentitäten sind, üben Klienten einen unterschiedlichen Einfluss auf die Legitimation der Berater und damit indirekt auf die Veränderung oder Erhaltung der bürokratischen Logik aus. Durch die prozessuale Sicht auf die Legitimation der Berater, wird deutlich wie sie abstrakte institutionelle Logiken und ihre einzelnen Elemente übersetzen und miteinander kombinieren, um institutionelle Widersprüche zu überbrücken. Dabei weist eine Gruppe von Beratern in ihrer Identitätskonzeption (*public servant*) die größte Konformität mit der bürokratischen Logik auf (vgl. Beitrag 2). Jedoch anders als im Beitrag 2, in dem Berater bewusst die Strategie der Konformität anwenden, ist im Beitrag 3 diese Konformität ein Teil des Selbstkonzeptes der Berater, der erst durch die prozessuale Sicht auf Legitimität deutlich wird. Dadurch werden wichtige Unterschiede im Grad der Einbindung der Berater im institutionellen Kontext der Verwaltung sichtbar. Diese Ergebnisse erweitern somit das Blickfeld nun um die institutionelle Einbettung in der Legitimierungsprozessen und rekurren stärker auf die Berater-Klienten-Interaktion.

Im Gegensatz zu den anderen Beiträgen erforscht Beitrag 4 die Legitimation von Beratern nicht direkt, sondern PSM-relevante Motive stehen im Vordergrund und damit verbundene

Werte und Vorstellungen von Beratern, die eine Kompatibilität mit der bürokratischen Logik aufweisen (Meyer et al. 2014). Der Beitrag zeigt, dass eine Gruppe von Beratern ein Selbst-Konzept entwickeln (vgl. Beitrag 3), das auf normativen Vorstellungen über das Gemeinwohl und Werte in der öffentlichen Verwaltung gründet. Dabei zeigen Berater eine unterschiedliche PSM-Ausprägung, die einen unterschiedlichen Kategorisierungsprozess der Angemessenheit von Praktiken oder Beratungsansätzen bewirkt, so dass Berater mit entsprechenden PSM-Motiven tendenziell von Klienten besser akzeptiert werden. Hier kann Legitimität im Sinne einer Wahrnehmung diskutiert werden (Suddaby, Bitektine und Haack 2017), da der institutionelle Kontext der Verwaltung wichtige Informationen über soziale Normen und Angemessenheit liefert, die Berater aufgrund einer bestimmten Prädisposition zu sozialen Fakten entwickelt können. Aufgrund von ähnlichen Motiven, Überzeugungen und Wertvorstellungen zwischen Klienten und Beratern, kann folglich die Legitimation von Beratern auf eine viel subtilere Weise über Zeit erfolgen. Die folgende Abbildung betrachtet die einzelnen Beiträge anhand der verschiedenen Perspektiven auf die Legitimität der Berater im institutionellen Kontext der Verwaltung (Abb. 2).

Abb. 2: Integrierte Darstellung der Beiträge und die Legitimitätsperspektiven



Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an die Mikro-Fundierung der institutionellen Logiken bei Thornton, Ocasio und Lounsbury 2012, S. 85

Weitere Forschung

Die Erforschung der Legitimation von Unternehmensberatung im institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung hat neue Erkenntnisse über Berater und ihre Aktivitäten in der öffentlichen Verwaltung aufgezeigt; dennoch könnte weitere Forschung in anderen institutionellen Kontexten ein umfassenderes Verständnis ihrer Legitimation vermitteln. Im Rahmen dieser Arbeit wurden feldspezifische Traditionen und Narrationen, Legitimierungsstrategien, Identitätskonstruktionen in sozialen Interaktionen mit Klienten sowie die PSM von Beratern ergründet, was auf Legitimierungsprozesse auf unterschiedlichen sozialen Ebenen hindeutet. Die Perspektive der institutionellen Logiken veranschaulicht dabei die symbolische, kognitive und normative Dimension in Legitimierungsprozessen, die in der sozialen Interaktion zwischen Unternehmensberatern und Klienten zusammenlaufen. Dennoch bleiben offene Fragen und es ergeben sich auch neue, die für die weitere Forschung relevante Anknüpfungspunkte liefern.

In der Organisationsforschung hat Hybridisierung als Bewältigungsstrategie der institutionellen Komplexität bereits an Aufmerksamkeit gewonnen (Mangen und Brivot 2015; Pache und Santos 2013a; 2013b; Polzer et al. 2016; Skelcher und Smith 2015). Pache und Santos (2013a) zeigen beispielsweise, wie Organisationen, die aufgrund eines Markteintritts in ein neues institutionelles Feld unter größerem Legitimationsdruck stehen, am meisten in Hybridisierung investieren, um Akzeptanz zu finden und bezeichnen diese als „Trojanisches Pferd“. Im dritten Dissertationsbeitrag zeigt das Beispiel von zwei unterschiedlichen hybriden sozialen Identitäten von Beratern, dass soziale Akteure auf der Mikro-Ebene ebenfalls Hybridisierung als eine Art Coping-Strategie im Umgang mit institutionellen Widersprüchen und Uneindeutigkeiten aufgreifen und Legitimation auf unterschiedliche Weise aus der institutionellen Umwelt beziehen. Auf der Mikro-Ebene gibt es wenige Arbeiten, die Hybridisierungsstrategien untersuchen (z. B. Denis, Ferlie und Van Gestel 2015; McGivern et al. 2015; Skelcher und Smith 2015). McGivern et al. (2015) kritisieren, dass Hybridisierung in der Forschung vor allem als etwas Homogenes und mit einer einheitlichen Wirkung auf Organisationen angesehen wird und unterscheiden in ihrer empirischen Arbeit zwischen „*incidental*“ und „*willing hybrids*“ in der Identitätsarbeit von Managern. Demnach gibt es unterschiedliche Kategorien der Hybridisierung, die unterschiedliche Vorläufer und Wirkungen im institutionellen Kontext haben können. Für weitere Forschung wäre zu ergründen, welche Muster der Hybridisierung von sozialen Identitäten von Unternehmensberatern es in der öffentlichen Verwal-

tung gibt. Auch wäre zu fragen, welche Rolle Hybridisierung auf der Mikro-Ebene für den institutionellen Wandel in der Organisation und darüber hinaus spielt.

Das Paradox der „*embedded agency*“ könnte ein wichtiges Puzzleteil in der Erklärung des institutionellen Wandels sein (Thornton, Ocasio und Lounsbury 2012). Thornton und Ocasio (2008) haben bereits die Rolle des „*institutional entrepreneur*“ auf der Mikro-Ebene theoretisch diskutiert, die institutionelle Logiken inkrementell verändern, manipulieren und so einen institutionellen Wandel auslösen können. Horton und Wanderley (2016) argumentieren, dass vor allem Konflikte in sozialen Identitäten ein wichtiger Antrieb für „*embedded agency*“ innerhalb von Organisationen sind, die eine Art Motor für den institutionellen Wandel darstellt. Es braucht mehr Forschung, um zu verstehen, ob und wie externe Berater in gemeinsamer Konstruktion von sozialen Identitäten mit Klienten einen institutionellen Wandel in der öffentlichen Verwaltung erzeugen können, wenn sie selbst in den institutionellen Kontext eingebunden sind. Es wäre genauer zu ergründen, welche Rolle Klienten von Beratungsdienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung im Sinne von „*embedded agency*“ spielen.

Auch wäre die Erforschung einer Langzeitwirkung des institutionellen Kontextes der Verwaltung auf die Professionalisierungsprozesse und die Konstruktion von Professionsidentitäten von Unternehmensberatern interessant. Der stetige Legitimierungsdruck und die Anpassung an den institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung bedingt neue Deutungsmuster und Variationen in Praktiken, Routinen und im Selbstverständnis von Beratern, wie es im Dissertationsbeitrag 3 aufgezeigt wurde. Gerade institutionelle Widersprüche bedingen solche Variationen und neue Skripte in Professionsidentitäten (Bévort und Suddaby 2016; McGivern et al. 2015). Eine Longitudinalstudie könnte interessante Einsichten in solche Professionskonstruktionen von Beratern liefern und die Forschung über die Wirkungsweise von institutionellen Logiken auf Professionen bereichern.

Mit der Erforschung von PSM von Unternehmensberatern wird Forschungsneuland betreten. Das kann durchaus Kontroversen erzeugen, da ein in der Literatur unübliches Bild von Beratern gezeichnet wird. Das theoretische Konzept von PSM (Perry und Wise 1990) greift nicht nur die für institutionelle Logiken relevanten Symbole und Normen, wie z. B. Werte und Missionen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch die affektive Dimension der Motivation von sozialen Akteuren auf. Auch in der neo-institutionalistischen Organisationsforschung rückt zunehmend die affektive bzw. emotionale Dimension von Institutionen in den Fokus (DeJordy und Barrett 2014; Lok et al. 2017). Thornton und Ocasio (2008) erwähnen

beispielsweise die emotionale Komponente in kollektiven Identitäten: „*A collective identity is the cognitive, normative, and emotional connection experienced by members of a social group because of their perceived common status*“ (Thornton und Ocasio 2008, S. 111). Emotionen könnten daher ein wichtiges Bindeglied zwischen Individuen und Institutionen darstellen (Lok et al. 2017) und neue Erkenntnisse über die Wirkungsweise von institutionellen Logiken auf soziale Akteure und damit auch auf Legitimationsprozesse liefern. Weitere Forschung könnte stärker die affektive Dimension in Identifikations- und Legitimierungsprozessen von Unternehmensberatern in der öffentlichen Verwaltung ergründen.

Da die meisten Befragten in dieser Studie dazu tendieren, eher über erfolgreiche Beratungsprojekte und gute Erfahrungen zu berichten (Ashraf und Uddin 2013), wären auch negative Erfahrungen von Befragten, d. h. gescheiterte Beratungsprojekte, für die weitere Erforschung von Legitimation von Unternehmensberatung relevant. Das Untersuchen von Delegitimierung (Berger et al. 1998) von Unternehmensberatern könnte neue und wichtige Einsichten über die Persistenz von institutionellen Logiken und Erhaltung von Institutionen in der öffentlichen Verwaltung liefern.

Literaturverzeichnis

- Abrahamson, E. 1996. Management fashion. *Academy of Management Review*, 21(1), 254-285.
- Alvesson, M., Bridgman, T. und Willmott, H. 2009. *The Oxford handbook of critical management studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Alvesson, M. und Johansson, J. W. 2002. Professionalism and politics in management consultancy work. In: Clark, T. und Fincham, R. (Hrsg.) *Critical consulting: New perspectives on the management advice industry*, Oxford: Blackwell Publishers, 228-246.
- Alvesson, M., Kärreman, D., Sturdy A. und Handley, K. 2009. Unpacking the client(s): Constructions, positions and client-consultant dynamics. *Scandinavian Journal of Management*, 25(3), 253-263.
- Armbrüster, T., Banzhaf, J. und Dingemann, L. 2010. *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor: Institutionenkonflikt, praktische Herausforderungen, Lösungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Ashford, M. 1998. *Con tricks: The world of management consultancy and how to make it work for you*. London: Simon & Schuster.
- Ashraf, J. und Uddin, U. 2013. A consulting giant; a disgruntled client: A 'failed' attempt to change management controls in a public sector organisation. *Financial Accountability & Management*, 29(2), 186-205.
- Barchewitz, C. und Armbrüster, T. 2004. *Unternehmensberatung. Marktmechanismen, Marketing, Auftragsakquisition*. Wiesbaden: DUV.
- Battilana, J. 2006. Agency and institutions: The enabling role of individuals' social position. *Organization*, 13(5), 653-676.
- Battilana, J. und D'Aunno, T. 2009. Institutional work and the paradox of embedded agency. In: Lawrence, T. B., Suddaby, R. und Leca, B. (Hrsg.) *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*, Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 31-58.
- BDU 2017a. *Facts & Figures zum Beratermarkt 2016/2017*. Bonn: BDU.
- BDU 2017b. *Interview: "Beratung ist eine lifelong learning experience"* im Internet: www.bdu.de/newsletter/ausgabe-22017/interview-beratung-ist-eine-lifelong-learning-experience/
- Berger, P. L. und Luckmann, T. 1967. *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin Press.
- Berger, J., Ridgeway, C. L., Fisek, M. H. und Norman, R. Z. 1998. The legitimation and delegitimation of power and prestige orders. *American Sociological Review*, 63(3), 379-405.
- Bévort, F. und Suddaby, R. 2016. Scripting professional identities: How individuals make sense of contradictory institutional logics. *Journal of Professions and Organization*, 3(1), 17-38.
- Bitektine, A., und Haack, P. 2015. The "macro" and the "micro" of legitimacy: Toward a multilevel theory of the legitimacy process. *Academy of Management Review*, 40(1), 49-75.
- Brüsemeister, T. 2004. *Die beratene Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouwmeester, O. und van Werven, R. 2011. Consultants as legitimizers: Exploring their rhetoric. *Journal of Organizational Change Management*, 24(4), 427-441.

- Boyne, G. A. 2002. Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Burke, P. J. und Tully, J. C. 1977. The measurement of role identity. *Social Forces*, 55(4), 881-897.
- Christensen, M. 2005. The 'third hand': Private sector consultants in public sector accounting change. *European Accounting Review*, 14(3), 447-474.
- Clark, T. 1995. *Managing consultants: Consultancy as the management of impressions*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Clark, T. und Fincham, R. 2002. *Critical consulting: New perspectives on the management advice industry*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Clark, T. und Salaman, G. 1996. The management guru as organizational witchdoctor. *Organization*, 3(1), 85-107.
- Corcoran, J. und McLean, F. 1998. The selection of management consultants: How are governments dealing with this difficult decision? An exploratory study. *International Journal of Public Sector Management*, 11(1), 37-54.
- Creed, W. D., Scully, M. A. und Austin, J. R. 2002. Clothes make the person? The tailoring of legitimating accounts and the social construction of identity. *Organization Science*, 13(5), 475-496.
- Czarniawska-Joerges, B. 1990. Merchants of meaning: Management consulting in the Swedish public sector. In: Turner, B. A. (Hrsg.) *Organizational symbolism*, Berlin, New York: de Gruyter, 139-150.
- DeJordy, R. und Barrett, F. 2014. Emotions in institutions: Bullying as a mechanism of institutional control. *Research on Emotions in Organizations*, 10, 219-243.
- Denis, J. L., Ferlie, E. und van Gestel, N. 2015. Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- Dent, M. 1993. Professionalism, educated labour, and the state: Hospital medicine and the new managerialism. *The Sociological Review*, 41(2), 244-273.
- DiMaggio, P. J. und Powell, W. W. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

- Drori, I., und Honig, B. 2013. A process model of internal and external legitimacy. *Organization Studies*, 34(3), 345-376.
- Dunleavy, P. und Hood, C. 1994. From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Dunleavy, P., Margretts, H., Bastow, S. und Tinkler, J. 2006. New public management is dead - long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Ernst, B. und Kieser, A. 2002. In search of explanations for the consulting explosion In: Sahlin-Andersson, K. und Engwall, L. (Hrsg.) *The expansion of management knowledge: Carriers, flows, and sources*, Palo Alto, CA: Stanford Business Books, 47-73.
- Faust, M. 1998. Die Selbstverständlichkeit der Unternehmensberatung In: Howaldt, J. und Kopp, R. (Hrsg.) *Sozialwissenschaftliche Organisationsberatung. Auf der Suche nach einem spezifischen Beratungsverständnis*, Berlin: Ed. Sigma, 147-181.
- Fincham, R. 1999. The consultant–client relationship: Critical perspectives on the management of organizational change. *Journal of Management Studies*, 36(3), 335-351.
- Friedland, R. 2012. Book review: Patricia H. Thornton, William Ocasio & Michael Lounsbury, *The Institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. *Management*, 15(5), 582–595.
- Friedland, R. und Alford, R. A. 1991. Bringing society back in: Symbols, practices, institutional contradictions. In: Walter, W. P. und DiMaggio, P. J. (Hrsg.) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 232-63.
- Greenwood, R. und Suddaby, R. 2006. Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management Journal*, 49(1), 27-48.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., und Lounsbury, M. 2011. Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371.
- Groß, C. 2003. Unternehmensberatung-auf dem Weg zur Profession? *Soziale Welt*, 93-116.
- Groß, C. und Kieser, A. 2006. Consultants on the way to professionalization? *Research in the Sociology of Organizations*, 24, 69-100.
- Hogg, M. A. und Abrams, D. 1988. *Social identifications: A social psychology of intergroup relations and group processes*, London: Routledge.

- Hogg, M. A. und Reid, S. A. 2006. Social identity, self-categorization, and the communication of group norms. *Communication theory*, 16(1), 7-30.
- Höner, D. 2008. *Die Legitimität von Unternehmensberatung: Zur Professionalisierung und Institutionalisierung der Beratungsbranche*. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Horton, K. E. und Wanderley, C. d. A. 2018. Identity conflict and the paradox of embedded agency in the management accounting profession: Adding a new piece to the theoretical jigsaw. *Management Accounting Research*, 38(1), 39-50.
- Jackall, R. 1988. *Moral mazes: The world of corporate managers*. New York: Oxford University Press.
- KGSt 1993. *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung*, Köln: KGSt.
- Kipping, M. 2002. Trapped in their wave: The evolution of management consultancies In: Clark, T. und Fincham, R. (Hrsg.) *Critical consulting: New perspectives on the management advice industry*, Oxford: Blackwell Publishers, 28-49.
- Kipping, M. und Saint-Martin, D. 2005. Between regulation, promotion and consumption: Government and management consultancy in Britain. *Business History*, 47(3), 449-465.
- Kjeldsen, A. M. 2012. Sector and occupational differences in public service motivation: A qualitative study. *International Journal of Public Administration*, 35(1), 58-69.
- Krücken, G. und Serrano-Velarde, K. (2016). Der Berater als Fremder: Eine soziologische Studie zur Managementberatung in Universitäten. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 68(1), 29-51.
- Kumar, R. und Das, T. K. 2007. Interpartner legitimacy in the alliance development process. *Journal of Management Studies*, 44(8), 1425-1453.
- Lapsley, I., Miller, P. und Pollock, N. 2013. Foreword Management Consultants – Demons or Benign Change Agents? *Financial Accountability & Management*, 29(2), 117-123.
- Lapsley, I. und Oldfield, R. 2001. Transforming the public sector: Management consultants as agents of change. *European Accounting Review*, 10(3), 523-543.
- Lawrence, T. B., Suddaby, R. und Leca, B. 2009. Introduction: Theorizing and studying institutional work. In Lawrence, T. B., Suddaby, R., und Leca, B. (Hrsg.) *Institutional work*:

- Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge, UK: Cambridge university press, 1-27.
- Lok, J. 2010. Institutional Logics as Identity Projects. *Academy of Management Journal*, 53(6), 1305-1335.
- Lok, J. 2007. Fetishists, politicians and resisters: Role theory as a lens for understanding institutional actors. *Academy of Management Proceedings* (Meeting Abstract Supplement), 1-7.
- Lok, J., Creed, W. E. D., DeJordy, R. und Voronov, M. 2017. Living institutions: Bringing emotions into organizational institutionalism In: Greenwood, R., Oliver, C., Meyer, R. E. und Lawrence, T. (Hrsg.) *The Sage handbook of organizational institutionalism*, Los Angeles: Sage, 620-691.
- Mangen, C. und Brivot, M. 2015. The challenge of sustaining organizational hybridity: The role of power and agency. *Human Relations*, 68(4), 659-684.
- McGivern, G., Currie, G., Ferlie, E., Fitzgerald, L. und Waring, J. 2015. Hybrid manager-professionals' identity work: The maintenance and hybridization of medical professionalism in managerial contexts. *Public Administration*, 93(2), 412-432.
- McKenna, C. D. 2006. *The world's newest profession: Management consulting in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McPherson, C. M. und Sauder, M. 2013. Logics in action: Managing institutional complexity in a drug court. *Administrative Science Quarterly*, 58(2), 165-196.
- Meyer, R. E. und Hammerschmid, G. 2006. Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 1000–1014.
- Meyer, R. E., Egger-Peitler, I., Höllerer, M. A., und Hammerschmid, G. 2014. Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public device. *Public Administration*, 92(4), 861–885.
- Meyer, J. W. und Rowan, B. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Momani, B. und Khirfan, L. 2013. Explaining the use of planning consultants in Ontario cities. *Canadian Public Administration*, 56(3), 391-413.
- Moynihan, D. P. und Pandey, S. K. 2007. The role of organizations in fostering public service motivation. *Public administration review*, 67(1), 40-53.

- Nikolova, N., Möllering, G., und Reihlen, M. 2015. Trusting as a ‘leap of faith’: Trust-building practices in client–consultant relationships. *Scandinavian Journal of Management*, 31(2), 232–245.
- Osborne, S. P. 2006. The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S. P. 2010. *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Oliver, C. 1991. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Pache, A. C. und Santos, F. 2010. When worlds collide: The internal dynamicity of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review*, 35(3), 455-476.
- Pache, A. C. und Santos, F. 2013a. Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972-1001.
- Pache, A. C. und Santos, F. 2013b. Embedded in hybrid contexts: How individuals in organizations respond to competing institutional logics. In Lounsbury, M. und Boxenbaum, E. (Hrsg.) *Institutional logics in action*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 3-35.
- Perry, J. L. 1997. Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2): 181–197.
- Perry, J. L. 2000. Bringing society in: Toward a theory of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471–488.
- Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D. und Littlepage, L. 2008. What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445-458.
- Perry, J. L., und Vandenabeele, W. 2008. Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-Regulation. In Perry und Hondeghem (Hrsg.) *Motivation in public management: The call for public service*, Oxford, New York: Oxford University Press, 33–55.
- Perry, J. L. und Wise, L. R. 1990. The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–73.
- Pohlmann, M. C. und Zillmann, T. 2006. *Beratung und Weiterbildung: Fallstudien, Aufgaben und Lösungen*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

- Pollitt, C. 1996. Antistatist reforms and new administrative directions: public administration in the United Kingdom. *Public Administration Review*, 56(1), 81-87.
- Polzer, T., Meyer, R. E., Höllerer, M. A. und Seiwald, J. 2016. Institutional hybridity in public sector reform: Replacement, blending, or layering of administrative paradigms. *Research in the Sociology of Organizations*, 48, 69-99.
- Rainey, H. G. 1982. Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *The American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rainey, H. G. 2014. *Understanding and managing public organizations*, San Francisco: Jossey-Bass & Pfeiffer Imprints Wiley.
- Reay, T. und Hinings, C. R. 2009. Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization studies*, 30(6), 629-652.
- Reihlen, M. und Veit, A. 2006. Unternehmensberatungen aus institutionalistischer Sicht: Strategien zur Entwicklung und Erhaltung institutionellen Kapitals. *Internationalisierung professioneller Dienstleistungsunternehmen*, 49-77.
- Riccucci, N. M. 2018. Antecedents of public service motivation: The role of gender. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 115-126.
- Ritz, A. 2009. Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International review of administrative sciences*, 75(1), 53-78.
- Ritz, A., Neumann, O. und Schott, C. 2006. Motivationsmanagement in öffentlichen Organisationen: Public Sector Motivation versus Public Service Motivation, *Motivationsmanagement*, 85(4), 229-235.
- Saint-Martin, D. 1998. Management consultants, the state, and the politics of administration reform in Britain and Canada. *Administration & Society*, 30(5), 533-68.
- Saint-Martin, D. 2000. *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Schott, C., van Kleef, D. D. und Steen, T. 2015. What does it mean and imply to be public service motivated? *The American Review of Public Administration*, 45(6), 689-707.
- Scott, R. W. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.

- Seidenschnur, T. und Krücken, G. (im Erscheinen). Constructing the consultant as a legitimate Actor: The role of active clients in universities. *Research in the Sociology of Organizations*, 58, 111-133.
- Seo, M. G. und Creed, W. E. D. 2002. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of Management Review*, 27(2), 222-247.
- Serrano-Velarde, K. und Krücken, G. 2012. Private sector consultants and public universities: the challenges of cross-sectoral knowledge transfers. *European Journal of Education*, 47(2), 277-289.
- Sherif, M. und Hovland, C. 1961. *Social judgment: Assimilation and contrast effects in communication and attitude change*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Skelcher, C. und Smith, S. R. 2015. Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public administration*, 93(2), 433-448.
- Speers, K. 2007. The invisible private service: Consultants and public policy in Canada In: Dobuzinskis, L., Howlett, M. und Laycock, D. (Hrsg.) *Policy analysis in Canada: The state of the art*, Toronto: University of Toronto Press.
- Stichweh, R. 1996. Professionen in einer funktional differenzierten Gesellschaft In: Arno Combe, A. und Helsper, W. (Hrsg.) *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 4-9.
- Sturdy, A., Clark, T., Fincham, R. und Handley, K. 2009. Between innovation and legitimation – Boundaries and knowledge flow in management consultancy. *Organization*, 16, 627–653.
- Sturdy, A. und Wright, C. 2011. The active client: The boundary-spanning roles of internal consultants as gatekeepers, brokers and partners of their external counterparts. *Management Learning*, 42(5), 485-503.
- Stryker, S. 1968. Identity salience and role performance: The relevance of symbolic interaction theory for family research. *Journal of Marriage and the Family*, 558-564.
- Stryker, S. 1980. *Symbolic interactionism: A social structural version*. Menlo Park, CA.: Benjamin-Cummings Publishing Company.
- Suchman, M. C. 1995. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

- Suddaby, R., Bitektine, A. und Haack, P. 2017. Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451-478.
- Suddaby, R. und Greenwood, R. 2005. Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative science quarterly*, 50(1), 35-67.
- Tajfel, H. und Turner J. C. 1986. The social identity theory of intergroup behavior. In: Worchel, S. und Austin, W. G. (Hrsg.) *Psychology of intergroup relations*, Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Thornton, P. H. und Ocasio, W. 1999. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801-843.
- Thornton, P. H. und Ocasio, W. 2008. Institutional logics. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 840, 99-128.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., und Lounsbury, M. 2012. *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*, Oxford: Oxford University Press.
- van Loon, N. M., Leisink, P. und Vandenabeele, W. 2013. Talking the talk of public service motivation: How public organization logics matter for employees' expressions of PSM. *International Journal of Public Administration*, 36(14), 1007-1019.
- Vogel, R. 2006. *Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Vogel, R. 2009. Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland: Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden. *der moderne staat*, 2, 367-390.
- Vogel, R. 2012. Framing and counter-framing new public management: The case of Germany. *Public Administration*, 90(2), 370–92.
- White, H. C. 1992. *Identity and control: A structural theory of social action*. Princeton: Princeton University Press.
- Wittmer, D. 1991. Serving the people or serving for pay: Reward preferences among government, hybrid sector, and business managers. *Public Productivity & Management Review*, 369-383.

- Wright, C. und Kitay, J. 2004. Spreading the word: Gurus, consultants and the diffusion of the employee relations paradigm in Australia. *Management Learning*, 35(3), 271-286.
- Zelditch, Morris, 2001: Processes of Legitimation. Recent Developments and New Directions, *Social Psychology Quarterly*, 64, 4-17.
- Zimmerman, M. A. und Zeitz, G. J. 2002. Beyond survival: Achieving new venture growth by building legitimacy. *Academy of management review*, 27(3), 414-431.
- Zucker, L. G. 1977. The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 726-743.

Erster Dissertationsbeitrag

Berater im Spiegel des Feldes: Eine professionssoziologische Rekonstruktion ihrer Legitimierung in Verwaltungen und Universitäten

Status

Veröffentlicht 2018 in: Soziale Welt
(VHB-JOUQUAL3: N/A)

Tim Seidenschnur

Universität Kassel
International Centre for Higher Education
Research (INCHER-Kassel)
Mönchebergstr. 17
34109 Kassel
seidenschnur@uni-kassel.de

Georg Krücken

Universität Kassel
International Centre for Higher Education
Research (INCHER-Kassel)
Mönchebergstr. 17
34109 Kassel
kruecken@incher.uni-kassel.de

Julia Galwa

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Professur für BWL, insb. Public Management
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Julia.Galwa@uni-hamburg.de

Rick Vogel

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Professur für BWL, insb. Public Management
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Rick.Vogel@uni-hamburg.de

Berater im Spiegel des Feldes

Eine professionssoziologische Rekonstruktion ihrer Legitimierung in Verwaltungen und Universitäten^{****}

Tim Seidenschnur,* Georg Krücken,** Julia Galwa*** und Rick Vogel****

Zusammenfassung: Unternehmensberater spielen eine wichtige Rolle für die Verbreitung von Managementtrends in unterschiedlichen organisationalen Feldern. Sie profitieren zugleich von diesen Trends, weil sie neue Beratungsmärkte abseits des angestammten Geschäfts in der Privatwirtschaft schaffen. In diesen Feldern behaupten sich jedoch institutionelle Eigenlogiken, die Berater vor Legitimierungsproblemen stellen. Dieser Beitrag untersucht die Legitimierung von Beratern in unterschiedlichen institutionellen Feldern entlang der drei professionssoziologisch gewonnenen Kategorien *Wissen*, *Macht* und *Image*. Er fokussiert insbesondere die feldspezifischen Erwartungshaltungen, an denen sich Berater messen lassen müssen, und betrachtet Narrationen und Traditionen als konstitutive Elemente für die Legitimation von Unternehmensberatung. Zur exemplarischen Analyse wird die Legitimation von Beratern in Universitäten und Verwaltungen anhand von Interviewsequenzen rekonstruiert. Neben dem Brückenschlag zwischen Neo-Institutionalismus und Professionssoziologie helfen die Ergebnisse auch, das bislang nur vereinzelt untersuchte, in der Praxis jedoch gewichtige Phänomen der Beratung in diesen beiden Forschungsfeldern vergleichend zu beleuchten.

Stichworte: Beratung; Professionen; Neo-Institutionalismus; Legitimation; Organisationale Felder

Legitimizing business consultants

A comparative analysis in universities and public administrations

Abstract: Business consulting has been very successful and has spread into almost every organizational field of society. Today, business consultants are very important for the diffusion of trends in management. However, in organizational fields outside the economic sector, consultants face institutional logics and settings that differ remarkably from economic ones. These logics shape the expectations of clients and thereby determine whether consultants are constructed as legitimate actors in consulting processes or not. This paper analyses how consultants are constructed as legitimate actors by referring to sociological research on professions. Based on that research, the categories *knowledge*, *power*, and *image* are central for our analysis. By making use of these categories, the paper analyses and discusses how consultants are legitimated in universities and public administrations. Empirically, the paper focusses on narratives in interviews with clients and consultants in the two fields at hand. The paper contributes to the understanding of how consulting processes are shaped by different institutional settings in which universities and public administrations are embedded. Furthermore, linkages between sociological research on professions and sociology's new institutionalism are explored.

**** 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).

* Tim Seidenschnur, Universität Kassel, International Centre for Higher Education Research Kassel (INCHER-Kassel), Mönchebergstr. 17, 34109 Kassel, E-Mail: tim.seidenschnur@uni-kassel.de

** Georg Krücken, Universität Kassel, International Centre for Higher Education Research Kassel (INCHER-Kassel), Mönchebergstr. 17, 34109 Kassel, E-Mail: kruecken@incher.uni-kassel.de

*** Julia Galwa, Universität Hamburg, Fachbereich Sozialökonomie, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg, E-Mail: Julia.Galwa@uni-hamburg.de

**** Rick Vogel, Universität Hamburg, Fachbereich Sozialökonomie, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg, E-Mail: Rick.Vogel@uni-hamburg.de

1 Einleitung

Gesellschaftliche Prozesse werden heute in zunehmendem Maße durch Beratung geprägt (Kipping 2011: 530). Soziologisch ist deshalb auch von der „beratenen Gesellschaft“ die Rede (Schützeichel/Brüsemeister 2004). Außerdem haben Ökonomisierungsprozesse dafür gesorgt, dass Fragmente managerieller Logiken – wenn auch in abgewandelter und übersetzter Form – in alle organisationalen Felder diffundieren. Berater leisten einen wichtigen Beitrag zu diesem Trend und profitieren zugleich von ihm (Engwall/Kipping 2013; Reihlen et al. 2010). Gleichzeitig bleibt professionelles Deuten und Handeln aber weiter abhängig von Organisationen, Routinen und Narrativen in einem organisationalen Feld (Hasse 2010: 93ff.).

Für Unternehmensberater ergeben sich daraus komplexe Legitimierungsbedingungen: Einerseits öffnen ihnen Ökonomisierung und Managerialisierung¹ neue Beratungsmärkte und verhelfen ihnen darin zu Legitimität. Andererseits ist diese Legitimationsbasis instabil und unsicher, weil Berater und Beratungsunternehmen immer auf die Zuschreibung von Legitimation durch Mitglieder der beratenen Organisationen angewiesen sind (Kipping 2011: 545). In anderen organisationalen Feldern, die außerhalb des ursprünglichen Tätigkeitsfeldes von Beratern im Wirtschaftssektor liegen, existieren institutionelle Eigenlogiken. Solche Eigenlogiken entstehen aus Routinen und der Durchsetzung bestimmter Trends und geteilter Deutungsweisen (DiMaggio/Powell 1983; Powell et al. 2017; Wooten/Hoffman 2017). Sie gehen mit feldspezifischen Erwartungen an Berater einher. Aktuelle Forschungen zu Beratung außerhalb des Wirtschaftssektors bestätigen, dass hier zusätzlich andere Erwartungen an Berater herangetragen werden (Armbrüster et al. 2010; Krücken/Serrano-Velarde 2016), denen sie jenseits der Rolle als Diffusionsagenten aktueller Managementtrends gerecht werden müssen. Außerhalb des angestammten Beratungsgeschäfts in der Privatwirtschaft finden sich Unternehmensberater also in einem Spannungsfeld wieder, weil sich ihre Legitimität nicht ohne Referenz auf die institutionellen Eigenlogiken des Feldes bilden kann, diese aber zugleich im Widerspruch zu manageriellen Trends stehen können, die von Unternehmensberatern verbreitet werden.

Das Erkenntnisinteresse des vorliegenden Beitrages besteht darin, die Legitimierung von Beratern in zwei unterschiedlichen institutionellen Feldern zu analysieren, die nicht im originären Betätigungsfeld von Beratern liegen, in denen sie zuletzt aber reüssiert haben: Universitäten und öffentliche Verwaltungen. Dafür werden die Bedingungen und Strukturen der Legitimation von Beratern untersucht. Der Beitrag stützt sich dabei auf die neo-institutionalistische Einsicht, dass das Überleben von Organisationen nicht allein von ihrer ökonomischen Rationalität abhängt, sondern ganz entscheidend von der Legitimität, die ihnen gesellschaftlich zugeschrieben wird (Meyer/Rowan 1977; Suchman 1995; Suddaby et al. 2017; Walgenbach/Meyer 2008: 63ff.). Die Vergleichskategorien werden aus der Professionssoziologie heraus entwickelt. Professionssoziologische Theorien eignen sich besonders für die Herleitung der Vergleichskategorien, weil sie anhand verschiedener Perspektiven analysieren, wie sich professionelles Handeln in Professionsgruppen abbildet und welche Spannungen zwischen Professionen und Organisationen bestehen (Alvesson/Johansson 2002; Stichweh 1996). Auch die Beratungsbranche wird in professionssoziologisch ausgerichteten Arbeiten intensiv diskutiert, wenngleich es sich bei ihr nicht um eine klassische Profession handelt (McKenna 2007). Für die Zwecke unserer Analyse werden professionssoziologische Arbeiten mit Blick auf wesentliche Aspekte professio-

¹ Unter Ökonomisierungsprozessen verstehen wir, dass wirtschaftliche Kriterien bei Entscheidungen und Routinen einer Organisation an Gewicht gewinnen (Hasse 2010; Schimank/Volkman 2017). Managerielle Logiken und Anforderungen können hingegen auch aus Komplexitätssteigerungen und Wettbewerb in anderen organisationalen Feldern erwachsen, ohne an ökonomische Rationalitätsvorstellungen gebunden zu sein (Krücken 2017).

nellen Handelns in Prozessen der Organisationsberatung diskutiert. Aus dieser Diskussion ergeben sich in der Analyse die Kategorien *Wissen*, *Macht* und *Image*. Neben der literaturgestützten Extrahierung dieser Kategorien besteht das Untersuchungsziel darin, durch die Analyse von Interviewsequenzen die Legitimierungsbedingungen und Prozesse freizulegen, unter denen Berater in den beiden untersuchten institutionellen Feldern ihrer Arbeit nachgehen. Die Interviewsequenzen stammen aus 50 qualitativen Interviews mit Beratern und Klienten. Ergänzend wird auf Sekundärliteratur zurückgegriffen.

Mit dieser Zielsetzung leistet der Aufsatz drei miteinander verbundene Beiträge: Erstens werden die Kategorien entwickelt, die sich aus professionssoziologischen Perspektiven auf Unternehmensberatung ergeben. Mit Blick auf die Legitimation von Beratern handelt es sich bei diesen Kategorien zugleich um Arenen professionellen Arbeitens, in denen es Beratern gelingen muss, Legitimation zu erzeugen und in denen Klienten damit eine aktive Rolle als Legitimationsinstanz einnehmen (Alvesson et al. 2009; Sturdy/Wright 2011). Damit trägt der Aufsatz auch zu der laufenden Diskussion bei, wie Berater und Beratung professionelles Handeln gewährleisten, ohne dass es sich bei der Beratungsbranche um eine klassische Profession handelt (David et al. 2013: 356; Muzio et al. 2011: 809). Zweitens entwickelt der Aufsatz ein theoretisches Instrumentarium für eine vergleichende Analyse der Legitimierung von Beratern in unterschiedlichen institutionellen Feldern, indem er die professionssoziologisch hergeleiteten Kategorien mit neo-institutionalistischen Perspektiven verbindet. Das Potential eines solchen Brückenschlags zwischen Professionssoziologie und Neo-Institutionalismus ist in der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion noch nicht ausgeschöpft worden. Drittens untersucht der Beitrag mit der Beratung in Universitäten und öffentlichen Verwaltungen ein Phänomen, mit dem sich wissenschaftliche Studien bislang nur sehr vereinzelt beschäftigt haben, obwohl die praktische Relevanz von Beratung in diesen Feldern – ablesbar z. B. an steigenden Umsatzanteilen im Beratungsmarkt (BDU 2015) – unstrittig ist.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Im nachfolgenden Abschnitt 2 werden zunächst die neo-institutionalistischen Grundlagen der Untersuchung erschlossen. Die zentralen Kategorien des Vergleichs, die die Professionssoziologie als wesentliche Arenen für Prozesse der Legitimation und Delegitimation nahelegt, werden in Abschnitt 3 diskutiert. Abschnitt 4 wendet das so geschaffene Analyseinstrumentarium auf die Legitimierung von Beratern in den institutionellen Feldern Universitäten und öffentliche Verwaltungen an. Diese Felder versprechen ein kontrastreiches Bild, da sie außerhalb des angestammten Geschäfts der Unternehmensberatung liegen und Berater unter besondere Legitimierungszwänge stellen. Die Ergebnisse des Vergleichs werden in Abschnitt 5 abschließend und ausblickend diskutiert.

2 Überlegungen für ein vergleichendes Vorgehen entlang des Neo-Institutionalismus und methodische Implikationen

Aus neo-institutionalistischer Sicht sind zunächst zwei für das Thema wichtige Grundannahmen zu betonen. Die erste Grundannahme ergibt sich aus der Überlegung, dass nicht in erster Linie ökonomische Rationalität, sondern Legitimation den Erfolg und das Überleben von Organisationen begründet (Hasse/Krücken 2009). Legitimationserwartungen und -prozesse existieren, erfolgen aber nicht überall gleich – so die vielfach belegte, modifizierte und weiterentwickelte These des Neo-Institutionalismus –, sondern entstehen im Rahmen von institutionellen Ordnungen, die zu Angleichungsprozessen (‘institutionelle Isomorphie’) zwischen Organisationen in einem Feld führen (DiMaggio/Powell 1983; Meyer/Rowan 1977; Wooten/Hoffman 2017; Zietsma et al. 2017). Auf dieser Grundlage können wir davon ausgehen, dass sich Akteure in Beratungsprozessen in einem Umfeld bewegen, in dem institutionalisierte Ordnungen von Bedeutung sind, die die Legitimation von Unternehmensberatung prägen (Krücken et al.

2017; Ocasio et al. 2017). Ein solches organisationales Feld beherbergt dabei nicht eine homogene Logik, sondern ein ganzes Setting unterschiedlicher, teilweise konkurrierender und teilweise friedlich koexistierender institutioneller Logiken (Lounsbury/Boxenbaum 2013; Reay/Hinings 2009; Smets et al. 2015a; 2015b). Unter institutionellen Logiken verstehen Thornton und Ocasio ein sozial konstruiertes, bestimmte Traditionen berücksichtigendes Ensemble aus sozialen Praktiken, Erwartungen, Werten und Deutungen (2008: 101; siehe auch Thornton et al. 2012). Die dominanten Logiken in einem organisationalen Feld werden dabei immer wieder in Konflikten infrage gestellt, laufen Gefahr, durch eine neue, ‚fremde‘ Logik abgelöst zu werden (Dunn/Jones 2010) oder konsolidieren ihre Bedeutung, wenn sie die Infra-
gestellung überdauern (Krücken/Serrano-Velarde 2016; Marquis/Lounsbury 2007).

Berater leisten in Beratungsprozessen einen Beitrag dazu, bestehende Logiken infrage zu stellen. Gleichzeitig setzen institutionelle Logiken aber auch die Maßstäbe und definieren die Erwartungen, entlang derer Beratung beurteilt wird. Die Bewältigung dieser Erwartungen seitens der Berater stellt dabei eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg und damit für die notwendige Zuschreibung von Legitimation an die Beratung dar (Nikolova et al. 2009: 298). Insofern ist die Legitimation immer an institutionelle Logiken gebunden. Denn was in einem institutionellen Kontext für eine bestimmte Anspruchsgruppe als legitim erachtet wird, ist nicht zwangsläufig legitim für eine andere Anspruchsgruppe in einem anderen organisationalen Feld (Walgenbach/Meyer 2008: 65). Das kann man im Sinne der Legitimation von Unternehmensberatung als eine Einschränkung für Berater begreifen. Gleichzeitig eröffnet es – als ermöglichende Komponente – den Beratern aber die Chance, ihre Beratung auf der Grundlage der sektoralen Modalitäten zu gestalten und angepasste Strategien zu entwickeln, um Veränderungen innerhalb des institutionellen Settings der Klientenorganisation herbeizuführen (Dunn/Jones 2010). Für ein vergleichendes Vorgehen kommt es darauf an, die institutionellen Settings, in denen sich Berater und Klienten bewegen, und die an die Beratung herangetragenen Erwartungen näher zu untersuchen.

Um Einblicke zu gewinnen, wie institutionelle Logiken in einem institutionellen Setting transportiert und angewendet werden, werden in der Literatur (Czarniawska-Joerges 1997; Bartel/Garud 2009: 108) und auch in diesem Beitrag Narrative in den Blick genommen. Ähnlich den bereits von Meyer und Rowan (1977) im Zusammenhang mit Isomorphiebildung beschriebenen institutionellen Mythen sind Narrative entpersonalisierte Erzählungen über bestimmte Gegenstände, Ereignisse und Zusammenhänge (Kreiswirth 2000: 294). Sie sind keine Berichte, die eins zu eins das Gesehene, Erlebte oder Gehörte wiedergeben, sondern lassen einen gewissen Raum für Deutungen und Umdeutungen und haben dabei doch den Anspruch, als Wahrheit verhandelt und betrachtet zu werden (Kreiswirth 2000: 302). Indem sie bestimmte Anliegen und Ereignisse in einer Organisation miteinander in Beziehung setzen und beschreiben, schreiben sie ihnen Bedeutung zu (Czarniawska-Joerges 1997: 18). Indem Akteure diese Mythen immer wieder reproduzieren, erfahren sie über die Zeit eine Institutionalisierung. Sie werden zum rhetorischen Inventar von Organisationen eines Feldes. Ihre Botschaften gelten dann als Selbstverständlichkeiten. Die Soziologie spricht deshalb von einer ‚taken for granted‘-Logik: „They must, therefore, be taken for granted as legitimate, apart from legitimations of their impact on work outcomes“ (Meyer/Rowan 1977: 343f.). Sind sie erst einmal institutionalisiert, können Narrative von Klienten auf Beratungsprozesse angewendet werden, um diese auch auf der Grundlage ihres eigenen strategischen Interesses zu legitimieren oder zu delegitimieren (Mladkova 2013: 86).

Die spezifischen Lagerungen von Narrativen und den Deutungen, die sie in bestimmten institutionellen Settings nahelegen, bringen für Berater die Herausforderung mit sich, auf unterschiedliche kontextuelle Bedingungen zu reagieren. Die Besonderheiten, die Klienten von Beratern erwarten (und auf die Berater treffen), werden in Narrativen konserviert und weiterge-

tragen. Narrative, die von Beratungen berichten oder immer wieder auf Beratung bezogen werden, erfüllen damit eine vorbereitende Funktion. Sie vermitteln Beratern und Klienten, worauf unter besonderen Bedingungen zu achten ist. An dieser Eigenschaft von Narrativen setzt die empirische Analyse des Aufsatzes an. Sie bezieht sich auf Narrative, die in den untersuchten Interviews mit Beratern und Klienten an Universitäten und in Verwaltungen auftreten. Diese Analyse der in Abschnitt 4 dargestellten Narrative ermöglicht wegen der anzunehmenden losen Kopplung zwischen Formal- und Aktivitätsstrukturen (Meyer/Rowan 1977) zwar keine definitiven Aussagen darüber, inwiefern Beraterstrategien dauerhaft Veränderungen bewirken, sie ermöglicht aber Einblicke in die kommunikative Praxis, wie kontextabhängige Bedingungen aufgenommen und wie Veränderungsversuche und Verteidigungsmanöver narrativ dargestellt werden. Sie folgt dabei einem induktiven Vorgehen. Die Kategorien werden, wie bereits dargestellt, in einer Diskussion professionssoziologischer Perspektiven auf Beratung entwickelt. In Abschnitt 3 wird genauer ausgeführt, auf welcher theoretischen Grundlage die Bereiche *Wissen*, *Macht* und *Image* als Analysekategorien anwendbar sind. Wir sehen diese Kategorien als Foren von Legitimierungswettbewerben, in denen die wesentlichen Erwartungen, strategischen Reaktionen und induzierten Veränderungen ablaufen. Diese sind zugleich Foren angepasster Professionalität, die sich aus feldspezifischen Logiken, den kontextuellen Widerständen und den entsprechenden Beraterstrategien ergeben. Im Folgenden soll über eine gezielte Kontextualisierung, die professionelles Arbeiten in Abhängigkeit von feldspezifischen Logiken und ihrer Narrative analysiert, eine wichtige Differenzierungsebene professionellen Arbeitens sichtbar gemacht und am Beispiel von Universitäten und öffentlichen Verwaltungen diskutiert werden.

3 Kategorien professionellen Beratens: Wissen, Macht und Image

Sowohl in der Soziologie als auch in der Managementforschung befassen sich Arbeiten mit Unternehmensberatung unter professionssoziologischen Gesichtspunkten. Analysen, die sich der Frage widmen, wie sich professionelles Handeln in einer Profession abbildet, sind fester Bestandteil der Professionssoziologie (z. B. Stichweh 2006). Dabei wird deutlich, dass gerade klassische (strukturfunktionalistische oder interaktionistische) Arbeiten innerhalb der Professionssoziologie die Verteilung von Macht und Wissen in den Vordergrund rücken (z. B. Abbott 1988; Freidson 1988; Oevermann 1996; Parsons 1964), während in jüngeren Arbeiten vor allem die Imagearbeit besonders betont wird (z. B. Kloke 2014; Pfadenhauer 2003; 2004). Aus diesen Schwerpunktthemen der Professionssoziologie, die in der Literatur vielfach auch auf Unternehmensberatung angewendet werden, rekonstruieren wir die Kategorien *Wissen*, *Macht* und *Image*. Die Verteilung von Wissen und Macht sowie die Aushandlung des Images von Beratung betreffen der Professionssoziologie zufolge professionelles Arbeiten in Beratungsprozessen an seinen Schlüsselstellen. Die in diesem Abschnitt folgende Diskussion wird die Bedeutung der Kategorien herausarbeiten und ihre theoretische Grundlage explizieren. Das ist für eine Analyse des Einflusses feldspezifischer Logiken auf Beratung bedeutsam, weil die Bedingungen von Legitimationsprozessen in Beratungsprozessen sichtbar gemacht werden. Da es sich bei Legitimation um ein existentielles Problem von Professionen handelt (Suchman 1995: 575), werden im folgenden Abschnitt im Rahmen der Ausarbeitung der Kategorien auch Variationsmöglichkeiten innerhalb dieser Kategorien skizziert. Diese Variationsmöglichkeiten sollen zeigen, wieviel Flexibilität professionelles Arbeiten zulässt. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden im späteren Verlauf der Arbeit genutzt, um den Einfluss feldspezifischer Rahmenbedingungen auf Beratung zu analysieren.

3.1 Wissen

Die soziologische Professionstheorie sieht ein Merkmal von Professionen darin, über ein eigenes und spezifisches Fachwissen auf akademischer Basis zu verfügen (Kloke 2014: 127). Dieses „abstract knowledge“ (Abbott 1988: 8f.), eine „intellectual component“ (Parsons 1968: 536) oder das „formal knowledge“ (Freidson 1988) definieren Probleme und ihre Lösungen und damit Zuständigkeitsansprüche, wer Probleme lösen kann (Abbott 1988: 102). Manche Teile der Beratungsbranche stehen nun vor dem Problem, sich nicht über ein ‚eigenes‘ akademisches Fach ausweisen und legitimieren zu können. McKenna (2007) sieht sie u. a. deshalb als eine quasi-professionelle Gruppe, die zwar nicht über eigenes Fachwissen verfügt, dafür aber die talentiertesten Absolventen unterschiedlicher Fächer anwirbt und dieses Talent um markt- und praxisnahes Erfahrungswissen ergänzt. Das kann man gut am Beispiel von Beratern als ausgebildeten Betriebswirten nachvollziehen, die in Unternehmen wiederum ausgebildete Betriebswirte beraten. Es gibt aber auch Tätigkeitsfelder, in denen der Expertenstatus von Beratern weniger kritisch ist. IT-Berater können ihren Expertenstatus vielfach einfacher verhandeln, da sie über Fachwissen in einem Gebiet verfügen, das den Klienten fremd ist. Strategieberater verfügen zwar nicht unbedingt über ein solches ‚fremdes‘ Fachwissen, haben aber ggf. bereits Entscheidungsprozesse in ähnlichen Organisationen begleitet. Sie verfügen dann über Erfahrungen und Fallwissen, die sie in Diskussionen einbringen können. In professionssoziologischen Arbeiten über Beratung gibt es deshalb eine Diskussion um das Wissen der Berater und um die Art und Weise, wie es eingesetzt wird (Kipping 2011; Muzio et al. 2011).

In der Literatur über Unternehmensberatung werden unterschiedliche Perspektiven auf das Wissen der Berater sichtbar. Einige Perspektiven untersuchen den Verlauf von Diskursen. Dabei wird für die Beratungsbranche insgesamt festgestellt, dass bürokratische Diskurse schrittweise von postbürokratischen Diskursen abgelöst werden (Bäcklund/Werr 2008: 762), in deren Formation Netzwerkdiskurse eine besondere Rolle spielen (Werr/Styhre 2002: 50). Die diskursive Reproduktion von Beratung hat Konsequenzen dafür, wie ein ‚guter‘ Umgang von Beratern mit ihrem Wissen dargestellt wird. Beispielsweise war in bürokratischen Diskursen das Wissen in inkorporierter Form gefragt, während es im Netzwerkkapitalismus über den ‚Flow‘ der Netzwerke akquiriert wird und werden muss (Hargadon 1998). Dann ändert sich die Technik, wie Berater an Wissen kommen, allerdings nicht die Fließrichtung.

Kritische Ansätze konzentrieren sich nicht nur auf das Expertenwissen der Berater, sondern begreifen Beratungsprozesse als *spaces of liminality*, die die Grenzen zwischen dem Experten- und Fallwissen von Beratern und Klienten verschwimmen lassen (Czarniawska/Mazza 2003: 284). Anfängliche Widerstände werden demnach aufgelöst, indem organisationsinternes und Beraterwissen miteinander verbunden werden. Das macht Übersetzungsleistungen notwendig (Nikolova et al. 2009: 293) und es lässt durch die Kombination unterschiedlicher Sichtweisen (Hargadon 2002: 219) und die Leistungen aktiver Klienten (Sturdy/Wright 2011) in Projektteams auch neue, innovative Lösungen entstehen (Todorova 2004: 83). Mit den kritischen Ansätzen verändert sich zwar die Sicht auf den Verlauf und die Entwicklung von Wissen, dennoch ist in den aktuellen Modellen die Perspektive des Wissenstransfers nicht verloren gegangen. Es treten aber zusätzliche Referenzgrößen in Legitimationsprozessen auf. Während die Qualität des Wissens, die Fähigkeit des Beraters, sich das richtige Wissen anzueignen, und das rhetorische Geschick, sein Wissen zu verkaufen, eine große Rolle spielen, wenn man den Berater als Verbreiter von Wissen sieht, gelten in der zweiten Lesart andere Erwartungen. Was hier schwerer wiegt, ist abstraktes Wissen fallspezifisch anzupassen (Hargadon 1998: 220) und die Bedingungen dafür zu schaffen, durch gemeinsames Lernen mit dem Klienten innovativ zu sein. Es ist unter diesen Umständen nicht generell klar, was von einem Berater erwartet wird: Verspricht man sich einen sachkompetenten Gutachter oder beurteilt man ihn als innovativen Erfinder und

Projektmitarbeiter? In dieser Unbestimmtheit liegen Variationsmöglichkeiten für feldspezifische Erwartungen. Wichtig ist dabei jedoch, dass nicht jede Erwartungsdifferenz, die in Verwaltungen oder Universitäten auftritt, auf das organisationale Feld zurückgeführt werden kann. Der Gegenstand der Beratung ist ebenfalls ein wichtiger Einflussfaktor – Erwartungen an den Wissenstransfer oder an gemeinsames Lernen können in IT-Beratungen anders gelagert sein als in Strategieberatungen.

3.2 Macht

Die Machtbeziehungen zwischen den Mitgliedern einer Profession und ihren Klienten spielen vor allem in der klassischen Professionssoziologie eine große Rolle. Das gilt für interaktionistische Perspektiven, die sich für professionelle Arbeit im Interaktionszusammenhang interessieren (Abbott 1988; Oevermann 1996), genauso wie für strukturfunktionalistische Ansätze (Parsons 1964). Die Literatur über Unternehmensberatung interessiert sich für diese Beziehungen einerseits, weil sie über Wirkungschancen und Grenzen der Beratung Auskunft geben, und andererseits, weil in ihnen implizite Legitimationsannahmen sichtbar gemacht werden können (Sturdy 1997; Werr/Styhre 2002).

In der Literatur wird auf wechselseitige Kontrollchancen in Beratungsprojekten hingewiesen. Einerseits gewinnen Berater durch ihren Wissensvorsprung (Abrahamson 1996: 254) Kontrolle über die Klienten oder können, selbst wenn der Wissensvorsprung der Berater nicht vorausgesetzt werden kann, durch ihr „impression management“ (Kipping 2011: 530f.; Nikolova et al. 2009: 298) Kontrolle über Klienten erreichen. Darüber hinaus können Berater vom Management favorisierte Entscheidungen legitimieren und so Abhängigkeiten schaffen (Ameln et al. 2009: 154). Es gibt also verschiedene Argumente, die für eine höhere Machtposition im Interaktionssystem auf der Seite der Berater sprechen. Andererseits sind Berater ihrerseits Marktmechanismen unterworfen. Sie sind auf „sell-ons“ angewiesen (Sturdy 1997: 406) und müssen nicht alle, aber in der Summe doch die meisten Beratungsprojekte erfolgreich zu Ende bringen (Sturdy 1997: 406). Das gilt erst recht für die Beratungsprojekte, bei denen es sich um einen der großen Klienten handelt, die zu verlieren Beratungsunternehmen im Wettbewerb sich nicht einfach leisten können (Alvesson et al. 2009: 254). Klienten haben deshalb die Möglichkeit, Beratungsprozesse zu boykottieren (Sturdy 1997: 403; Armbrüster/Kipping 2002) und die Fähigkeit, korrektiv einzugreifen (Werr/Styhre 2002: 55). In welche Richtung das Pendel in dieser Machtbeziehung letztendlich etwas mehr ausschlägt, variiert in den verschiedenen Arbeiten, die sich mit Berater-Klienten-Interaktionen befassen (Nikolova et al. 2009). Diese Arbeiten haben aber gemeinsam, dass sie Berater als Außenseiter sehen.

Wird der Fokus hingegen im Zuge von Netzwerkdiskursen auf die Arbeit in gemeinsamen Projekten verschoben, gibt es keine klaren Grenzen zwischen Beratern und Klienten. Durch den Zugang zu unterschiedlichem Wissen in Projekten und Netzwerken gibt es keine Experten und Laien mehr, sondern vielmehr Experten unterschiedlicher Couleur (Boltanski/Chiapello 2003). Das sorgt dafür, dass die Rolle der Klienten in Beratungsprozessen an Bedeutung gewinnt. An die Stelle eines Bildes einheitlicher Klienten tritt die Annahme der Diversität unterschiedlicher Kliententypen, die die Interaktion zwischen Beratern und Klienten je nach Typ unterschiedlich beeinflussen (Alvesson et al. 2009: 254). Es gibt z. B. aktive Klienten der Beratung oder passive Konsumenten (Alvesson et al. 2009: 255). Und es gibt Unterschiede zwischen den aktiven Klienten, die entweder als *gatekeeper* bewahrend handeln und sensibel auf Interventionen von außen reagieren, im Sinne eines *brokers* als Übersetzer und Interpret internen und externen Wissens tätig sind und bedarfs- und themengerecht Kontakte zwischen Beratern und Klienten herstellen oder als *partner* an die Seite der Berater rücken (Sturdy/Wright 2011: 14). Berater agieren dann mit Akteuren in der Organisation gegen andere Akteure in der Organisation (Sturdy et al. 2009: 830). In solchen Fällen verschwimmen positionelle Grenzen, was Konsequenzen

für die Legitimation von Unternehmensberatung hat. Die Insider- oder Outsiderrolle von Akteuren wird öfter zur Verhandlungssache.

Für einen Vergleich von Beratungsprozessen ist es bedeutsam, inwiefern das Angebot zur Übernahme bestimmter Rollen für Berater von Feld zu Feld variiert, weil es bestimmt, auf welcher Grundlage und entlang welcher feldspezifischen Erwartungen Legitimationsprozesse stattfinden.

3.3 Image

An ihrem Image können Berater nicht nur arbeiten, indem sie den an sie gerichteten Rollenerwartungen entsprechen, sondern auch, indem Beratungsorganisationen sich ihren Klienten auf eine (vermeintlich) attraktive Art präsentieren. Die Bedeutung des Images von Unternehmensberatung ergibt sich aus einer Differenz zu den klassischen Professionen. Besonders aus machtheoretischen Perspektiven auf Professionen wird argumentiert, dass diese über eine gewisse Autonomie gegenüber der Logik von Märkten verfügen, weil sie selbst ihre Aufgaben definieren und die Kontrolle über ihren Kompetenzbereich (staatlich unterstützt) absichern können (Freidson 2001). Im Bereich der Märkte bestimmt die Nachfrage die Aufgabenbereiche. Anders als für die klassischen Professionen ist die Nachfrage auf den beweglicheren Märkten für Beratungsorganisationen alles andere als leicht zu generieren. Sie müssen mehr investieren, ihr Image aufpolieren und über eine „Kompetenzdarstellungskompetenz“ (Pfadenhauer 2004: 14) verfügen, die es ihnen ermöglicht, ihr Expertenwissen und ihre Zuständigkeit zu inszenieren. Sie stehen deshalb anders und viel stärker als beispielsweise Vertreter der ärztlichen oder juristischen Profession im Wettbewerb um Zuständigkeitsansprüche und müssen sich als legitime Ratgeber in ihren Feldern immer wieder neu beweisen (Kloke 2014: 125). In Anbetracht des Erfolges der Unternehmensberatung kann davon ausgegangen werden, dass es der Beratung vielfach gelungen ist, ein professionelles Image *as proof of their worth* zu entwerfen: „[M]anagement consulting firms have managed to create an image of professionalism“ (Kipping 2011: 530). Die Art und Weise, wie Beratungsunternehmen versuchen, über ihr Image Legitimation im Feld herzustellen, ist deswegen ein vielbeachtetes Thema soziologischer Analysen.

In funktionalen Sichtweisen werden in den Selbstbeschreibungen von Beratungsunternehmen vor allem Versuche gesehen, Trends frühzeitig zu erkennen, auf den Zug aufzuspringen und das Wissen um neue Moden in den Managementtechniken zur Beschreibung der eigenen Kompetenz zu nutzen. Daran, dass diese Beschreibungen tatsächlich immer einen Wissensvorsprung dokumentieren, zweifeln kritische Arbeiten (Werr/Styhre 2002: 47). Kipping (2011: 537) verweist beispielsweise auf eine Verselbständigungslogik. Das professionelle Image der Beratung war demnach in ihrer Frühphase mit dem Ingenieurwesen und der entsprechenden fachlichen Expertise verknüpft. Der Boom der Beratungsindustrie hat im Laufe der Zeit zu einer Expansion der Tätigkeitsbereiche geführt, bei der infrage steht, ob das Expertenwissen mithalten konnte. „Shaping impressions“ (Nikolova et al. 2009: 298) wird in kritischen Ansätzen deshalb zu einer Schlüsselkompetenz der Berater, die die Illusion und den Glauben an ein besseres, aktuelleres oder fallerprobtes Wissen schafft (Kipping 2011: 539).

Auch die Unterscheidung zwischen bürokratischen und postbürokratischen Diskursen (Bäcklund/Werr 2008: 762) weist auf Veränderungen in den Selbstbeschreibungspraktiken der Beratungsorganisationen hin. Während in bürokratischen Diskursen die personale Kompetenz der Berater, die in außergewöhnlichen Situationen einspringen und den Managern zur Seite stehen können, als Legitimationsgrundlage betont wird, verweisen post-bürokratische Diskurse auf die Normalität von Beratung: „Making the use of management consultants a norm of good management, rather than an extraordinary event in need of rationalization“ (Bäcklund/Werr 2008: 764).

Die Unterscheidungen zwischen funktionalen und kritischen Sichtweisen sowie bürokratischen und postbürokratischen Diskursen skizzieren Möglichkeiten, entlang welcher Erwartungen oder Strategien Legitimation von Beratung erfolgen kann. Schätzen es Klienten, wenn sich Berater als Experten inszenieren, die in Krisensituationen Auswege aufzeigen, die die Klienten nicht kennen? Oder werden Berater positiv beurteilt, wenn sie etwas zurückhaltender mit dem Anspruch auf Expertentum umgehen und stärker auf die Normalität von Beratung rekurrieren – z. B. darauf, dass der Blick von außen dabei hilft, Schwächen zu entdecken und wettbewerbsfähig zu bleiben?

4 Beratungen im Kontext von Verwaltungen und Universitäten

Die empirische Analyse von Sequenzen aus 50 Interviews mit Beratern und Klienten aus Universitäten und Verwaltungen soll Einblicke in die Kontextualisierung von Beratung liefern, wenn sie in gesellschaftliche Bereiche diffundiert, die außerhalb der Privatwirtschaft und damit auch außerhalb des ursprünglichen Tätigkeitsfeldes von Unternehmensberatern liegen.² In neo-institutionalistischen Theorien wurden in verschiedenen organisationalen Feldern unterschiedliche institutionelle Settings nachgewiesen (Krücken et al. 2017; Smets et al. 2015b). In der Professionssoziologie wird deutlich, dass professionelle Beratung mit bestimmten strukturellen Merkmalen und Variationsmöglichkeiten dieser Merkmale im Umgang mit Wissen, bezogen auf die Machtkonstellationen in Beratungsprozessen und auf das Image der Berater, einhergeht. Die Analyse der Rahmenbedingungen in öffentlichen Verwaltungen und an Universitäten soll zeigen, inwiefern diese Variationsmöglichkeiten je nach institutionellem Setting unterschiedlich ausgeschöpft werden. Sie weist damit auf spezielle Konfigurationen der Beratungslogik als professionelle Praxis hin.

4.1 Verwaltung

In der öffentlichen Verwaltung ist externe Beratung in einem engen Zusammenhang mit der Verbreitung von New Public Management (NPM) zu sehen, das in der Verwaltungspraxis für „ökonomisch motivierte Reformaktivitäten“ steht, die die „Effektivität und Effizienz administrativen Handelns steigern wollen“ (Vogel 2009: 368). Zwar haben externe Berater nicht die entscheidenden Anstöße für diese Reformbewegung gegeben, jedoch profitierten sie von ihr, nachdem sie einmal angeschoben war. Diesen An Schub hat in Deutschland insbesondere die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt) geleistet, die mit dem *Neuen Steuerungsmodell* eine deutsche Variante von NPM entwickelt und propagiert hat (KGSt 1993). Die KGSt ist ein kommunaler Fachverband für Verwaltungsmanagement, der für seine Mitgliedskommunen Expertise für die Verwaltungsmodernisierung in Form von Berichten, Kennzahlenvergleichen, Workshops, Newslettern usw. bereitstellt. Durch die relativ große Bedeutung von Kommunen im dezentralen Staatsaufbau Deutschlands und die große Multiplikatorwirkung der mitgliederstarken KGSt kam ihr im Framing von NPM zu Beginn der 1990er Jahre die zentrale Rolle zu (Vogel/Frost 2009; Vogel 2012). Die managerielle Stoßrichtung des Neuen Steuerungsmodells mit seinem Leitbild des „Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung“ eröffnete einen neuen Markt für Managementwissen, den externe Berater bei gleichzeitiger Sättigung anderer Märkte nutzen und ausbauen konnten. Das Neue Steuerungsmodell blieb als konzeptionelles Rahmenwerk hinreichend abstrakt, um erheblichen Beratungsbedarf in der Implementierung und Ausgestaltung in den einzelnen Leistungsbereichen der

² Es wurden in jedem Kontext (Universitäten und Verwaltung) 25 Interviews durchgeführt. Interviews im Kontext von Universitäten werden mit einem „U“ und Interviews in Verwaltungen mit einem „V“ gekennzeichnet. Es handelt sich um teilstrukturierte Interviews, die auch Raum für Narrative ließen. Wir haben die Interviews im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse kodiert und ausgewertet.

Kommunalverwaltung zu erzeugen. Diesen Bedarf deckte die KGSt teilweise selbst, und zwar nicht nur durch ihre eigenen Aktivitäten, sondern auch durch ihre Beratungstochter KGSt consult GmbH (die später von einem großen Beratungshaus übernommen wurde). Mit wachsender Verbreitung des Neuen Steuerungsmodells wurden aber auch andere Unternehmensberater als Anbieter von Managementwissen angezogen, die sich auf das KGSt-Konzept berufen und dadurch anfangs von seiner Legitimität (und der seiner Urheberin) profitieren konnten. Damit kamen Berater – wenn auch nicht als ‚first mover‘ – in die Rolle wichtiger Multiplikatoren von Managementansätzen, die sie trotz konfliktärer institutioneller Ordnungen und Narrative in die öffentliche Verwaltung transferierten (Ernst/Kieser 2002). Mit zunehmender Verbreitung von NPM treten solche Konflikte aber immer deutlicher zutage (Armbrüster et al. 2010), so dass nicht nur die Übertragbarkeit von Managementwissen aus der Privatwirtschaft zunehmend infrage steht, sondern mit ihr auch der Status von Unternehmensberatern als legitime Lieferanten dieses Wissens.

4.1.1 Wissen

Die gestiegene Nachfrage der öffentlichen Verwaltung nach externer Beratung hat im Gefolge des Neuen Steuerungsmodells zu stetig wachsenden Umsätzen der Beratungsbranche im öffentlichen Sektor geführt (BDU 2015). Gleichzeitig steigt die Anzahl kleinerer und mittelgroßer Beratungshäuser, die sich auf die öffentliche Verwaltung spezialisieren. Beratungsthemen, wie z. B. Prozessoptimierung und Privatisierung, deuten darauf hin, dass Berater zur Übertragung und Etablierung einer manageriellen Logik der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor beitragen (Armbrüster et al. 2010; Kozica et al. 2013). Auch die Klienten in unseren Interviews bestätigen, dass Berater vor allem dort eingesetzt werden, wo neuartiges Wissen mit einem Expertise oder Kapazität der Verwaltung nicht ausreicht, um dieses Wissen selbst zu erzeugen. Es geht um „zusätzliche Kompetenzen [...], die bei uns nicht verfügbar sind“ (Klient 4V). Berater reagieren auf diese Erwartungen und treten als Experten auf: „[W]ir führen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung“ (Beraterin 2V). Dieses Narrativ wirft die Frage nach der Rolle von Beratungen als Diffusionsagenten bzw. Transmitter innovativen Wissens auf, die auch in der Verwaltungsforschung immer wieder gestellt worden ist (Armbrüster et al. 2010; Saint-Martin 2005; Vogel 2006: 375-387). Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Wissenstransfer von Beratungen stärker im Fokus steht als die Anpassung von Wissen an fallspezifische Bedingungen.

Gleichzeitig werden aber auch Vorbehalte gegen das Expertenwissen der Berater deutlich. Beispielsweise reproduzieren Mitarbeiter in der Verwaltung ein Narrativ der gesetzlichen Verpflichtungen und der Bedeutung des öffentlichen Interesses. In diesem Narrativ geht es darum, dass die öffentliche Hand andere Ziele als die Privatwirtschaft hat. Berater sollen ihr Wissen anpassen, an den Standards in der öffentlichen Verwaltung ausrichten und das öffentliche Interesse mitbedenken (vgl. dazu bereits Armbrüster et al. 2010: 82; Bryson et al. 2014). Das führt einerseits zu der Erwartung an Berater, über fundierte Kenntnisse der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zu verfügen: „Und von dem Berater erwartet man [...], dass er sich da [...] mehr engagiert. Es gibt Berater, die tatsächlich nicht das Bewusstsein für Kostenstrukturen in der öffentlichen Verwaltung haben [...] und die dann überhaupt keine Rücksicht nehmen“ (Klient 7V). Andererseits ermöglicht die Unvertrautheit einiger Berater eine Kontrollfunktion für die Klienten. Der Rückbezug auf Amtsautorität und Verantwortlichkeit erlaubt es ihnen, dass Berater aus bestimmten Themenbereichen herausgehalten werden können. Für den öffentlichen Sektor ist unserer Analyse zufolge das Expertenwissen der Berater von großer Bedeutung, die Klienten lassen aber in manchen Bereichen keine Beratung zu. Verweise auf Zuständigkeiten und (Rechts-)Strukturen erleichtern solche Abschottungen – das Expertentum und die Narrative der Klienten bleiben in diesen abgeschotteten Bereichen unangetastet.

4.1.2 Macht

Eine solch klare Definition von Zuständigkeits- und Tätigkeitsfeldern bleibt nicht ohne Konsequenzen für die Machtkonstellationen im Beratungsprozess. Generell ist die öffentliche Verwaltung durch geringere Handlungsspielräume der Akteure aufgrund der Verpflichtung auf ein politisches Primat und einen daraus folgenden engen Rechtsrahmen gekennzeichnet. Es gibt in der öffentlichen Verwaltung außerdem eine strenge Hierarchie mit klaren Entscheidungsbefugnissen und Kompetenzzuweisungen. Diese Rahmenbedingungen geben den Klienten umfangreiche Kontrollmöglichkeiten über die Tätigkeit von Beratern. Gleichzeitig sind Berater innerhalb dieser Richtlinien von möglichen Rechtfertigungszwängen entlastet und können Handlungssicherheit erlangen, sofern sie den politisch und juristisch geprägten Handlungsmaximen entsprechen. Der umfangreiche Transfer von Expertenwissen kann in diesem Rahmen zu Abhängigkeiten der Klienten führen. „Also, im Prinzip ist das Problem [...] dieses asymmetrische Informationsverhältnis. Also, der eine weiß was und der andere weiß was nicht und ist ihm im Zweifelsfalle ausgeliefert“ (Klient 10V).

Gleichzeitig sieht die Logik der Verwaltung kein Scheitern und keine riskanten Manöver vor. Klienten im öffentlichen Sektor zeigen deshalb „die Tendenz, Fehler zu vermeiden“ (Klient 4V). Gerade der lange Instanzenweg bei wichtigen Entscheidungen sowie die höhere Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit von Strukturen im öffentlichen Sektor könnten für den Berater neben einer gewissen Planungssicherheit auch Optionen für strategisches Manövrieren im Feld eröffnen; beispielsweise, indem ein Berater „der Verwaltung genug Sicherheit durch die entsprechende Unterlegung dieser Entscheidung“ (Klient 4V) gibt.

In den Aussagen der Klienten wird sowohl auf die Machtchancen der Berater durch ihr Expertentum als auch auf ihre Grenzen eingegangen. Auf ihre Macht wird hingewiesen, wenn durch den Transfer von Expertenwissen Abhängigkeiten bei bestimmten Themen und Instrumenten entstehen und es Beratern leichtfällt, „nach Möglichkeiten oder strukturellen Lücken [zu] suchen, um neue Projekte zu initiieren“ (Beraterin 1V). Ihnen werden Grenzen gesetzt, wenn Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung bestimmte Wissens- und Tätigkeitsbereiche aus dem Beratungsprozess ausklammern. Bei Grenzüberschreitungen kommt es zu konfliktgeladenen Begegnungen und Kontroversen um die Deutungshoheit. In diesen Spannungsfeldern wird dann ersichtlich, wie beispielsweise Narrative über die Bedeutung des Gemeinwohls gegen Interventionen durch Berater in Stellung gebracht werden. Man sieht daran einerseits, dass sich Ökonomisierungsdiskurse nicht von Rechtfertigungszwängen befreien konnten. Andererseits legt es nahe, dass Berater in fremden Claims kaum Kontrollchancen haben.

4.1.3 Image

Für Berater und ihr Beratungsgeschäft ist ein positives Image eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Akquisition von Neukunden. Deshalb nutzen Beratungsunternehmen Marketingmaßnahmen, um ein bestimmtes Image zu kreieren, Expertenstatus zu erlangen, ihre Glaubwürdigkeit zu unterstreichen und Narrative in ein Feld zu tragen (Nikolova et al. 2009: 298). Im öffentlichen Sektor scheint dieser Versuch aber nicht immer erfolgreich zu sein. In der Literatur gibt es Hinweise darauf, dass Unternehmensberater im öffentlichen Sektor mit einem negativen Image zu kämpfen haben (Armbrüster et al. 2010: 1; Vogel et al. 2016: 264). Auch in unseren Interviews wird ein Narrativ sichtbar, das infrage stellt, ob es sich bei Beratern immer um die besten Ratgeber handelt. Es wird berichtet, dass Beratungsunternehmen „fassungslos“ reagieren, wenn „Dinge, die sie ganz normal fanden, [...] dann eben so nicht funktionieren“ (Klient 4V). Auch wenn mit diesem Narrativ nicht das gesamte Spektrum der Wahrnehmung von Beratung in der öffentlichen Verwaltung abgebildet ist und das Expertenwissen der Berater oft als sehr wichtig beschrieben wird, weist das angesprochene Narrativ doch darauf hin, dass die Imagearbeit im öffentlichen Sektor nicht überall erfolgreich verlaufen ist. Das bestätigen

auch Berater, die im öffentlichen Sektor tätig sind: „[E]s ist trotzdem häufig immer noch so, dass wir reinkommen, und jetzt vielleicht nicht auf Chefebene, aber alle anderen sagen: ‚Was wollen die?‘“ (Beraterin 3V). Ein Grund dafür ist, dass viele Übertragungsversuche privatwirtschaftlicher Managementmethoden an der divergierenden institutionellen Ordnung des Feldes abgeprallt und gescheitert sind. In dem Maße aber, wie sich im Praxistest unangepasstes Managementwissen als untauglich für die öffentliche Verwaltung erweist, leidet auch das Image ihrer Proponenten. Deshalb zeichnen manche Narrative im öffentlichen Sektor inzwischen ein schlechtes Bild von Unternehmensberatung. War es auf dem Höhepunkt der Verwaltungsmodernisierung nach dem Muster des Neuen Steuerungsmodells noch ein Prädikat, sich extern beraten zu lassen, tragen Verwaltungen inzwischen gern nach außen, dass sie größere Veränderungsprojekte ohne fremde Hilfe durchführen.

Erfolgreich scheinen hingegen die Aspekte des Image-Buildings zu verlaufen, die auf die Expertise von oder die Legitimationseffekte durch große Beratungsorganisationen hinweisen. Jedenfalls sind es nach Armbrüster et al. (2010: 6f.) nicht die kleinen Beratungsorganisationen, die im Stile der ‚rogue schools‘ (Quirke 2013: 14) Nischen suchen und sich an die Logiken des öffentlichen Sektors stärker anpassen, sondern die großen Beratungshäuser, die hier Erfolg haben. Das hängt auch mit einer Risikoaversion von Entscheidern in der öffentlichen Verwaltung zusammen, die eine Legitimation durch Verfahren bevorzugen. Das trägt dazu bei, dass größere Unternehmen eher in der Lage sind, an den aufwändigen Ausschreibungsverfahren teilzunehmen und ihre Vorteile – darunter auch das vermeintlich geringere Insolvenzrisiko – glaubhaft zu machen. Insofern sind es vor allem die großen Beratungshäuser, die die Diskurse und Narrative um neue Managementkonzepte und -moden (Ernst/Kieser 2002) im Feld anführen. Sie geben einerseits Orientierung nach innen und signalisieren andererseits im Sinne postbürokratischer Diskurse Fortschritt und Modernität nach außen.

4.2 Universitäten

Der Fall der Universitäten ist für die vorliegende Studie aus verschiedenen Gründen interessant. Erstens haben sie eine duale und ambivalente Struktur, weil sie einerseits Teil des öffentlichen Sektors³ sind, aber andererseits mit ihren Zielen (Forschung und Lehre), den beteiligten Akteuren (vorrangig Wissenschaft, aber auch Verwaltung) und ihren kulturellen Routinen und historischen Tradierungen einer anderen Logik als die öffentliche Verwaltung folgen (Hüther/Krücken 2016). Man muss Universitäten also (zumindest teilweise) gesondert betrachten. Zweitens stehen sie für die Expansion der Beratungsbranche, stellen aber gleichzeitig die Frage nach den Grenzen dieser Expansion. Es steht infrage, ob im Falle von Unternehmensberatern aus der Privatwirtschaft die institutionelle Differenz zwischen Beratern und Akteuren der Universitäten überhaupt überwunden werden kann und nicht letztlich das „halbstandardisierte und lösungsorientierte Beraterwissen stets an einem wissenschaftlich basierten und ergebnisoffenen Entscheidungswissen“ abprallt (Krücken/Serrano-Velarde 2016: 33).

Die folgenden Abschnitte machen deutlich, inwiefern institutionelle Logiken an Universitäten das professionelle Arbeiten von Unternehmensberatern in den Bereichen *Wissen*, *Macht* und *Image* beeinflussen.

4.2.1 Wissen

Der Blick auf professionssoziologische Erkenntnisse zum Umgang mit Wissen in Beratungsprozessen hat zwei Perspektiven aufgezeigt: Eine fokussiert den Wissenstransfer durch Berater,

³ Private Universitäten, die in Deutschland nur eine vergleichsweise geringe Rolle spielen, werden in diese Studie nicht einbezogen.

die andere die Entstehung von Wissen durch die Anwendung auf den Fall oder die Zusammenarbeit in Projektteams. Beide Perspektiven spielen an Universitäten eine Rolle, dominieren aber in unterschiedlichen Beratungsfeldern (IT- oder Strategieberatung). Wissenstransfer wird stärker in Projekten erwartet, die einen IT-Schwerpunkt haben und sich beispielsweise mit dem Campus-Management und ERP-Systemen (Enterprise Resource Planning) befassen: „[B]ei den IT-Projekten ist es so, [...] dass es so eines Spezialwissens bedarf, dass es einfach wichtig ist, dass da Infos kommen“ (Klientin 2U). Anders sieht das aus, wenn Strategieberatungen stattfinden. Dort kommt es oft vor, dass Berater „als Experte[n] eingeladen werde[n], und [...] [sich] hinterher in einer moderierenden oder mediatorischen Rolle wiederfinde[n]“ (Beraterin 8U). Wenn Berater mit der Erwartung kommen, dass sie ihr Expertenwissen einfach transferieren können, wird in den Interviews vom Scheitern der Beratung berichtet (Klient 3U: „[Die] haben [...] diese Standardlösung präsentiert. Und das ist dann das, was wir eigentlich nicht wollten“; Klient 7U: „das hat in diesem Beratungsprozess zu starken Reibereien und auch zu Leistungsverlusten und Zeitverzögerungen geführt, da es [...] lange dauerte, bis wir das entsprechend [...] besprochen hatten und die Berater das eigentlich nicht einsahen“). Stattdessen werden hier Experten gesucht, die „eine hohe Sachkenntnis und Feldkenntnis“ haben, und trotzdem „sehr vorsichtig in ihren Ratschlägen“ (Klient 6U) sind. Ein Grund für diese spezifischen Erwartungen an den Umgang mit Beraterwissen ist ein Narrativ der diskursiven Entscheidungskultur. In ihm geht es darum, dass Entscheidungen an Universitäten in verschiedenen Gremien diskutiert und entsprechend des Diskussionsverlaufs überdacht und geändert werden (Krücken/Serrano-Velarde 2016: 41). Dieses Narrativ prägt das Selbstverständnis der Akteure an Universitäten, was auf die Erwartungen an Berater abfärbt: „Man kann nicht einfach sagen: ‚Wir machen das‘, sondern das muss schon alles begründet werden, man muss es miteinander diskutieren“ (Klient 7U). Im Grunde genommen gilt das für alle Beratungsprozesse an Universitäten. Es wird aber, im Verhältnis gesehen, deutlich stärker auf Strategieberatungen als auf Beratungen mit IT-Schwerpunkt bezogen. Für IT-Berater reicht es oft, in der Ausschreibungsphase zu demonstrieren, dass man um die Besonderheiten weiß: „Unsere Antwort ist die, da kommt jemand [gemeint ist das eigene Beratungsunternehmen – Anm. d. Verf.] [...], der kann kurzfristig eine Problemstellung erfassen, strukturieren und zu einer Lösung führen. Dass es gar nicht darum geht, das Problem schon hundert Mal gelöst zu haben“ (Berater 7U). Im Beratungsprozess selbst spielt der Transfer von IT-Fachwissen dann aber eine große Rolle. Strategieberater müssen hingegen aktiver mit der diskursiven Kultur umgehen und sehen sich „gut beraten, von vornherein in der Gremienkultur zu arbeiten. Also zurück zum Moderieren, einen Prozess so aufzusetzen, dass man dann zu einer mehr einheitlichen Entscheidung kommt“ (Berater 14U).

Es zeigt sich, dass an Universitäten Narrative stark sind, die eine spezifische Vorstellung von der Kommunikation und Aushandlung von Ergebnissen beinhalten. In diesen Narrativen werden institutionelle Sichtweisen transportiert, die stärker die Aushandlung und Neuschöpfung falladäquaten Wissens fordern. Gleichzeitig zeigt sich, dass diese Narrative nicht überall gleich wirken. In IT-Beratungen, die überwiegend Akteure aus der Universitätsverwaltung als aktive Klienten einbinden, ähnelt die Beratung stärker den Beratungen in öffentlichen Verwaltungen. Bezogen auf den Umgang mit Wissen kann also festgehalten werden, dass im institutionellen Setting an Universitäten verschiedene Logiken auftreten. Welche dieser Logiken dominiert, hängt nicht zuletzt vom thematischen Schwerpunkt der Beratungsprozesse ab. Insbesondere in Strategieberatungen werden offene Aushandlungen erwartet und Erwartungen an den professionellen Umgang mit Wissen verlaufen deshalb im Sinne der in Kapitel drei angesprochenen „spaces of liminality“ (Czarniawska/Mazza 2003: 284).

4.2.2 Macht

In der Beratungsliteratur wird allgemein eine einigermaßen ausgeglichene Situation zwischen Beratern und Klienten beschrieben, wobei kritisch diskutiert wird, in welche Richtung sich das

Pendel am Ende bewegt. In der empirischen Literatur wird für den Fall der Managementberatung durch Unternehmensberater an Universitäten dargestellt, dass das Pendel in Richtung der Klienten ausschlagen kann (Krücken/Serrano-Velarde 2016: 42). Das muss aber nicht in jeder Beratung der Fall sein und dieses Bild lässt sich um weitere Aspekte der Beratung von Universitäten ergänzen, wenn man sich stärker auf die Rolle aktiver Klienten in Beratungsprozessen konzentriert.

Wenn man den Fokus auf die Rolle aktiver Klienten verschiebt, wird ein anderes Narrativ sichtbar. In diesem Narrativ geht es um die besondere Konstellation aus wissenschaftlich geprägten Instituten und Fakultäten auf der einen und der Verwaltung auf der anderen Seite: „[W]as die Universität ausmacht, ist das Zusammenspiel dieser zwei Welten“ (Klientin 8U). Dieses Zusammenspiel beeinflusst den Verlauf von Beratungen wesentlich. Es wird aber wiederum unterschieden, welche Rolle es in verschiedenen Beratungsprozessen spielt. IT-Berater interagieren an Universitäten überwiegend mit Akteuren aus der Administration: „Wenn Sie mich als Berater fragen, dann habe ich fast nur mit Verwaltungsleuten zu tun gehabt“ (Berater 5U). „Das Projekt setzt bei der Zentralverwaltung an, da sind die Fachbereiche gar nicht mit vertreten“ (Berater 9U). Auch, wenn es darum geht, die Projektergebnisse zu präsentieren, sei es in den Fachbereichen, sei es vor dem Präsidium, spielen Berater nicht immer eine Rolle. Stattdessen übernehmen Universitätsmanager die Präsentation und damit wesentliche Teile der Übersetzungsleistung. Sie nennen dafür zwei Gründe. Erstens will man für den Fall des Scheiterns der Beratung nicht ganz aufgeschmissen sein: „Also, man darf auch nicht alles hier aus der Hand geben, dass hier völlige Hilfslosigkeit ist, [...] im Falle des Falles“ (Klientin 4U). Zweitens werden ökonomische Gründe für diese Aufgabenverteilung aufgeführt: „Wenn ich meinen Mitarbeiter hinschicke, dann ist das noch OK. Wenn ich da einen Berater hinschicke mit einem Tagessatz von vierzehn-, fünfzehnhundert Euro, kommt der Kanzler“ (Klientin 4U). Eine solche Konstellation erhöht die Bedeutung der Verwaltung als aktive Klienten und limitiert die Machtposition der Berater. Anders ist das in Strategieberatungen. Hier werden Berater „zu einer wichtigen Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Verwaltung“ (Klientin 2U) und gewinnen als Moderatoren unterschiedlicher Interessen auch Kontrollchancen; allerdings nur dann, wenn sie als gleichgestellte Interaktionspartner akzeptiert werden.

4.2.3 Image

Auch das Image der Berater wird an Universitäten entlang eigener Narrative beschrieben. Dabei lassen sich zwei Tendenzen erkennen. Erstens eine Imageaufwertung unter Auflagen, die zweitens im Fall von Strategieberatungen an hohe Bedingungen geknüpft ist.

Während Berater in der öffentlichen Verwaltung oft von ihrem schlechten Ruf berichten (Armbrüster 2010: 1; Vogel et al. 2016: 264), überwiegen an Universitäten positive Einschätzungen. Zwar gilt die Beobachtung eines positiven Images nicht immer. Wir können einige Vorbehalte gegen die großen Beratungen beobachten: „[Bei den] großen Playern wird man nicht unbedingt für voll genommen“ (Klient 3U); „also Mackies [Berater von McKinsey – Anm. d. Verf.] will ich hier auch nicht haben“ (Klientin 4U). Die Beobachtung einer Imageaufwertung gilt außerdem nur unter der Einschränkung, dass ausschließlich ehemalige oder aktive Klienten von Beratungen interviewt wurden und nicht die unbeteiligten Akteure im Universitätsbereich. Dennoch wird Beratung in den Interviews überwiegend positiv beschrieben, und zwar in zwei Narrativen. Das eine spiegelt die Argumentation von Bäcklund und Werr (2008: 758) wider, nach der Beratung als Folge der Verbreitung postbürokratischer Diskurse als gängige Praxis guten Managements anerkannt wird: „Wir haben an Universitäten schon erkannt, dass wir den Rat von außen brauchen“ (Klient 1U). Hier zählt nicht mehr das Expertenwissen der Berater in Krisensituationen, sondern der erwartete Gewinn durch (von Beratern eingebrachte) neue Perspektiven von außen, deren Einbeziehung als Praxis guten Managements gilt. Es geht darum, „einfach ‘nen andern Blick von außen mal [zu] bekommen“ (Klientin 2U) und dass „wir an

Universitäten [...] schon erkannt [haben], dass der Blick von außen hilft“ (Klientin 4U). Das zweite Narrativ nennt Wirtschaftsunternehmen als Orientierungspunkt, wird vom administrativen Personal wiedergegeben und zeichnet die Sozialisation der Universitätsmanager für das positive Image der Beratung verantwortlich: „Ich glaub‘, so unterschiedlich sind wir da nicht zu Unternehmen. Die Gründe, warum man sich eine Beratung holt, die sind dann doch ähnlich. [...] [Heute] hat man Leute, die [...] ihre wissenschaftliche Karriere begonnen haben, [die] gehen dann in ein Unternehmen [...] und kommen dann zurück. [...] [D]a hat man Leute, die [...] das Geschäft auch verstehen“ (Klient 3U). Wenn es aber um Strategieberatung geht, wird deutlich, dass die Anforderungen an Berater trotz der Imageaufwertung sehr hoch geblieben sind. Hier wird von Professoren und der Universitätsleitung als schwierige Klienten berichtet: „[D]a [sind] ganz viele schlaue Leute mit ganz vielen starken, speziellen Meinungen [...]: like a herd of cats – schwierig zu fangen“ (Berater 14U). Positive Erwartungen werden eng mit der Einschätzung verknüpft, dass Berater als Peers unter statushohen Akteuren wahrgenommen werden. Klienten verfügen in diesem Bereich über „ein[en] Pool von Leuten [...] und da [...] wird über persönliche Kenntnisse der Person in Netzwerken gearbeitet“ (Klient 5U). Davon, dass die Leute „namentlich gesucht werden“ (Berater 2U), profitieren oft nicht die ganz großen Beratungsunternehmen (für die der an Universitäten erwartete Gewinn auch selten attraktiv ist) und auch oft nicht die mittelgroßen Unternehmen, deren Berater in diesen Netzwerken nicht bekannt sind. Stattdessen treten Leute auf, die bereits im Wissenschaftssystem eine Karriere gemacht haben oder sich im Bereich der Governance von Wissenschaft national oder international einen Namen gemacht haben: „[E]hemalige Führungskräfte, die [...] als Berater tätig werden“ (Berater 2U): „Leute, die sich selbstständig gemacht haben aus dem akademischen Umfeld raus. [Die gehen] mit einem ganz anderen Engagement da ran und wenn die das Jahre gemacht haben, bringen die dementsprechend Erfahrungen mit“ (Berater 5U). Diese Gruppe der ‚Ehemaligen‘ hat also auch deshalb eine wichtige Funktion übernommen, weil sie ihre Legitimation nicht nur für ihre Beraterrolle, sondern auch für ihre Rolle als Peer erfährt (Seidenschnur et al. 2016: 71). Das positive Image ist damit nicht mehr nur mit dem Rat von außen verknüpft, sondern mit dem Status von Kollegen. Damit ergibt sich ein ambivalentes Bild der Kompetenzdarstellungskompetenz von Unternehmensberatung am Beispiel der Universitäten. Einerseits gelingt es ihnen, ihr Image insgesamt aufzuwerten, andererseits scheitern sie im Falle der Strategieberatung oft an den hohen Erwartungen und müssen anderen Beratungsakteuren das Spielfeld überlassen.

5 Fazit

Der Aufsatz liefert durch die Verbindung eines professionssoziologischen Blicks mit neo-institutionalistischer Theorie Einsichten, wie institutionelle Settings die Legitimation von Organisationsberatung beeinflussen. Er diskutiert das am Beispiel von Verwaltungen und Universitäten und zeigt Unterschiede zwischen diesen institutionellen Settings. An den Beispielen von IT- und Strategieberatungen an Universitäten zeigt sich auch, dass wissenschaftliche Akteure als aktive Klienten (Sturdy/Wright 2011) in Beratungen die bestehenden Differenzen zwischen den beiden institutionellen Settings besonders wirksam werden lassen, während administratives Personal sie abschwächt. Die Ergebnisse der Interviewauswertungen fasst Tabelle 1 zusammen.

Tabelle 1: Zusammenfassung der Befunde

	Wissen	Macht	Image
Beratung von öffentlichen	Der Transfer von Expertenwissen ist stärker gefragt als gemeinsame	Politische Verpflichtungen und verbindliche	Es gibt Hinweise darauf, dass die Imagearbeit der

Verwaltungen	Wissensarbeit. Gleichzeitig wird bewahrend agiert, indem einige Bereiche und Themen den Beratern nicht zugänglich gemacht werden.	Standards führen zu geringeren Handlungsspielräumen. Das gibt den Klienten umfangreiche Kontrollmöglichkeiten. Gleichzeitig gewinnen die Berater Kontrollchancen, wenn Wissenstransfer zu Abhängigkeiten führt, oder wenn sie die rechtlichen Strukturen für strategisches Manövrieren nutzen können.	Berater an den Erwartungen im öffentlichen Sektor oftmals vorbeiläuft. Zugleich werden Zuschreibungen an die Expertise großer Beratungsunternehmen in Rechnung gestellt, was legitimierende Effekte für diese Beratungen hat.
Beratung von Universitäten mit IT-Schwerpunkt	Das Expertenwissen der Berater ist stärker gefragt als gemeinsame Wissensarbeit. Trotzdem werden Kenntnisse um Besonderheiten der Universitäten verlangt und die Illustration von Anpassungswillen.	Die Administration übernimmt einen aktiven Teil der Beratung. Sie vermittelt zwischen Beratern und wissenschaftlichem Personal und gewinnt dadurch Kontrollchancen.	Das Image von Unternehmensberatung hat wegen der „Normalisierung“ von Beratung und der Orientierung mancher Akteure an ökonomischen Sichtweisen eine Aufwertung erfahren.
Beratung von Universitäten mit Strategie-Schwerpunkt	Gemeinsame Wissensarbeit überwiegt im Beratungsprozess die Bedeutung des Expertenwissens. Expertentum wird zwar eingefordert, es wird von Beratern aber auch erwartet, zurückhaltend damit umzugehen.	Der hohe Status der Klienten (Universitätsleitung, Professoren) limitiert den Einfluss von Beratern. Die moderierende Stellung zwischen Wissenschaft und Verwaltung eröffnet aber auch Kontrollmöglichkeiten.	Das aufgewertete Image ist an hohe Statuserwartungen geknüpft. Die Bedingung, als Peer anerkannt zu werden, öffnet die Tür für Berater, die sich im Feld bereits einen Namen gemacht haben (z. B. Ehemalige).

Insgesamt wird sichtbar, dass die Legitimation von Beratung in den Kategorien *Wissen*, *Macht* und *Image* unterschiedlichen Narrativen folgt, die an die institutionellen Settings geknüpft sind. So entstehen verschiedene Rahmenbedingungen dafür, wie sich Berater als legitime Akteure beweisen können. Damit es Beratern aber letztlich gelingt, Legitimation im Feld zu erzeugen, müssen sie auf diese Rahmenbedingungen eingehen.

Dabei zeigen sich in den Narrativen Charakteristika, die sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen ergeben und die als verallgemeinerbare Unterschiede zwischen Universitäten und Verwaltungen in unserer Analyse immer eine Rolle spielen. Ein Beispiel dafür ist die diskursive Entscheidungskultur. Ein anderes Beispiel sind die Implikationen, die wissenschaftliche und administrative Statusgruppen für den Beratungsprozess haben. Sie verändern die Legitimationsgrundlagen an Universitäten und bilden so eine klare Differenz zwischen beiden organisationalen Feldern. Gleichzeitig lassen sie Handlungsspielräume, wie in verschiedenen Organisationseinheiten und bezogen auf verschiedene Themen mit ihnen verfahren wird.

Die Analyse hat außerdem gezeigt, dass die Differenzen zwischen Universitäten und Verwaltungen bezogen auf die Frage, wie Beratungsprozesse in ihrem Kontext beeinflusst und geprägt werden, nicht überall gleich groß sind. Die Differenzen zwischen Universitäten und Verwaltungen werden geringer, wenn man sich an Universitäten die Beratungen anschaut, die überwiegend in den Verwaltungseinheiten der Universitäten stattfinden, und sie werden größer, wenn wissenschaftliche Akteure die aktiven Klienten sind. Die Berater in der Rolle von Experten, die kommen, um in Krisenzeiten Expertise zu übertragen, überzeugen in Verwaltungen. An Universitäten ist diese Inszenierung eher problematisch. Davon zeugen Narrative über die Ablehnung und das Scheitern von Beratern, die sich als Problemlöser inszenieren. In IT-Beratungen an Universitäten spielen die Erwartungen an das Expertenwissen und an Berater als Problemlöser dabei eine weit größere Rolle als in Strategieberatungen. Sie finden vorwiegend in den administrativen Einheiten statt und haben deshalb mehr Gemeinsamkeiten mit der Beratung von Verwaltung, obwohl sie immer auch universitäre Charakteristika beibehalten. Deshalb kann man sie in einer Zwischenposition verorten. Das zeugt von der Präsenz konkurrierender Logiken in Universitäten, von denen wissenschaftliche Akteure häufiger die Logik stark machen, die in Konkurrenz zu der Logik der Verwaltung steht.

Ausblickend lässt unsere Analyse erkennen, dass Berater unterschiedliche Möglichkeiten haben, mit den feldspezifischen Erwartungen in Verwaltungen und Universitäten umzugehen. Sie reichen von der Adaption von Beratungsprozessen an die Erwartungen bis hin zu Versuchen, bestehende Logiken zu verändern. Die Frage, inwiefern es Beratern im Rahmen solcher Strategien tatsächlich gelingt, bestehende Logiken zu verändern, bleibt hier unbeantwortet und stellt ein interessantes Themenfeld für zukünftige Forschungen dar. Unsere Untersuchungsergebnisse deuten aber darauf hin, dass selbst dann, wenn es gelingen sollte, bestehende Logiken zu verändern, in bestimmten Phasen des Projektverlaufes und zu bestimmten Themen Anpassungen an bestehende institutionelle Settings erforderlich sind.

Literaturverzeichnis

- Abbott, Andrew D. (1988): *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abrahamson, Eric (1996): Management fashion. *Academy of Management Review* 21 (1): 254–285.
- Alvesson, Mats & Johansson, Anders W. (2002): Professionalism and politics in management consultancy work, in: Timothy Clark & Robin Fincham (Hrsg.), *Critical consulting. New Perspectives on the Management Advice Industry*. Oxford: John Wiley & Sons. S. 228–246.
- Alvesson, Mats, Kärreman, Dan, Sturdy, Andrew & Handley, Karen (2009): Unpacking the client(s): Constructions, positions and client-consultant dynamics. *Scandinavian Journal of Management* 25 (3): 253–263.
- Ameln, Falko, Kramer, Josef & Stark, Heike (2009): *Organisationsberatung beobachtet. Hidden Agendas und Blinde Flecken*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Armbrüster, Thomas, Banzhaf, Johannes & Dingemann, Lars (2010): *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor. Institutionenkonflikt, praktische Herausforderungen, Lösungen*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Bäcklund, Jonas & Werr, Andreas (2008): Constructing the legitimate buyer of management consulting services. *Journal of Organizational Change Management* 21 (6): 758–772.

- Bartel, Carolina A. & Garud, Raghu (2009): The role of narratives in sustaining organizational innovation. *Organization Science* 20 (1): 107–117.
- BDU (2015): Facts & Figures zum Beratermarkt 2014/2015. Der Deutsche Unternehmensberatermarkt in Zahlen. Bonn: Bundesverband Deutscher Unternehmensberater BDU e.V.
- Boltanski, Luc & Chiapello, Ève (2006): *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK.
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C. & Bloomberg, Laura (2014): Public value governance. Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74 (4): 445–446.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1997): *Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara & Mazza, Carmelo. (2003): Consulting as a liminal space. *Human Relations* 56 (3): 267–290.
- David, Robert J., Sine, Wesley D. & Haveman, Heather A. (2013): Seizing opportunity in emerging fields. How institutional entrepreneurs legitimated the professional form of management consulting. *Organization Science* 24 (2): 356–377.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147–160.
- Dunn, Mary B. & Jones, Candace (2010): Institutional logics and institutional pluralism. The contestation of care and science logics in medical education, 1967–2005. *Administrative Science Quarterly* 55 (1): 114–149.
- Engwall, Lars & Kipping, Matthias (2013): Management consulting: Dynamics, debates, and directions. *International Journal of Strategic Communication* 7 (2): 84–98.
- Ernst, Berit & Kieser, Alfred (2002): In search of explanations for the consulting explosion, in: Kerstin Sahlin-Andersson & Lars Engwall (Hrsg.), *The Expansion of Management Knowledge. Carriers, Flows, and Sources*. Palo Alto-CA: Stanford University Press. S. 47–73.
- Freidson, Eliot (1988): *Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, Eliot (2001): *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: Polity.
- Hargadon, Andrew B. (1998): Firms as knowledge brokers: Lessons in pursuing continuous innovation. *California Management Review* 40 (3): 209–227.
- Hasse, Raimund & Krücken, Georg (2005): *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hasse, Raimund & Krücken, Georg (2009): Neo-institutionalistische Wirtschaftssoziologie, in: Jens Beckert & Christoph Deutschmann (Hrsg.), *Wirtschaftssoziologie, Sonderheft 49 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 194–207.

- Hasse, Raimund (2010): Ökonomisierungstendenzen bei Non-Profits, Großunternehmen und Start-ups – eine theoriegeleitete Diskussion empirischer Trends, in: Martin Endreß & Thomas Matys (Hrsg.), *Die Ökonomie der Organisation – die Organisation der Ökonomie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 93–119.
- Hüther, Otto & Krücken, Georg (2016): *Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- KGSt (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung*. Köln: KGSt.
- Kipping, Matthias (2011): Hollow from the start? Image professionalism in management consulting. *Current Sociology* 59 (4): 530–550.
- Kloke, Katharina (2014): *Qualitätsentwicklung an deutschen Hochschulen. Professionstheoretische Untersuchung eines neuen Tätigkeitsfeldes*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kozica, Arjan, Brandl, Julia & Kaiser, Stephan (2013): *Verwaltungsberatung. Wie lernen öffentliche Verwaltungen aus externer Beratung?*, in: Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. Opladen: Budrich. S. 305–324.
- Kreiswirth, Martin (2000). Merely telling stories? Narrative and knowledge in the human sciences. *Poetics Today* 21 (2): 293–318.
- Krücken, Georg (2017). Die Transformation von Universitäten in Wettbewerbsakteure. *Beiträge zur Hochschulforschung* 39 (3–4): 10–29.
- Krücken, Georg & Serrano-Velarde, Kathia (2016): Der Berater als Fremder. Eine soziologische Studie zur Managementberatung in Universitäten. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 68 (1): 29–51.
- Krücken, Georg, Mazza, Carmelo, Meyer, Renate E. & Walgenbach, Peter (Hrsg.) (2017.): *New Themes in Institutional Analysis. Topics and Issues from European Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Lounsbury, Michael & Boxenbaum, Eva (Hrsg.) (2013): *Institutional Logics in Action. Research in the Sociology of Organizations* 39. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- McKenna, Christopher D. (2007): Give professionalization a chance! Why management consulting may yet become a full profession, in: Daniel Muzio, Stephan Ackroyd & Jean-Francois Chalant (Hrsg.), *Redirections in the Study of Expert Labour: Law, Medicine and Management Consultancy*. London: Palgrave Macmillan. S. 204–216.
- Marquis, Christopher & Lounsbury, Michael (2007): Vive la resistance: Competing logics and the consolidation of U.S. community banking. *Academy of Management Journal* 50 (4): 799–820.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977): Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–363.
- Mládková, Ludmila (2013): Leadership and storytelling. The second international conference on leadership. *Technology and innovation management. Procedia - Social and Behavioral Sciences* 75: 83–90.
- Muzio, Daniel, Kirkpatrick, Ian & Kipping, Matthias (2011): Professions, organizations and the state: Applying the sociology of the professions to the case of management consultancy. *Current Sociology* 59 (6): 805–824.

- Nikolova, Natalia, Reihlen, Markus & Schlapfner, Jan-Florian (2009): Client–Consultant interaction: Capturing social practices of professional service production. *Scandinavian Journal of Management* 25 (3): 289–298.
- Ocasio, William, Thornton, Patricia H. & Lounsbury, Michael (2017): Advances to the institutional logics perspective, in: Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence & Renate Meyer (Hrsg.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd edition), London: Sage Publications Ltd. S. 509–532.
- Oevermann, Ulrich (1996): Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns, in: Arno Combe & Werner Helsper (Hrsg.), *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 70–182.
- Parsons, Talcott (1964): *The Social System*. New York: Macmillan USA.
- Parsons, Talcott (1968): Professions, in: David L. Sills (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan. S. 536–547.
- Pfadenhauer, Michaela (2003): *Professionalität. Eine wissenssoziologische Rekonstruktion institutionalisierter Kompetenzdarstellung*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pfadenhauer, Michaela (2004): Die Definition des Problems aus der Verwaltung der Lösung. Professionelles Handeln revisited, in: Michaela Pfadenhauer (Hrsg.), *Professionelles Handeln*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9–27.
- Powell, Walter W., Oberg, Achim, Korff, Valeska, Oelberger, Carrie & Kloos, Karina (2017): Institutional analysis in a digital era: Mechanisms and methods to understand emerging fields. Topics and issues from European research, in: Georg Krücken, Carmelo Mazza, Renate E. Meyer & Peter Walgenbach (Hrsg.), *New Themes in Institutional Analysis. Topics and Issues from European Research*. Cheltenham: Edward Elgar. S. 305–344.
- Quirke, Linda (2013): Rogue resistance: Sidestepping isomorphic pressures in a patchy institutional field. *Organization Studies* 34 (11): 1675–1699.
- Reay, Trish & Hinings, C. R. (2009): Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies* 30 (6): 629–652.
- Reihlen, Markus, Smets, Michael & Veit, Andreas (2010): Management consultancies as institutional agents: Strategies for creating and sustaining institutional capital. *Schmalenbach Business Review* 62 (3): 317–339.
- Saint-Martin, Dennis (2005): Management consultancy, in: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn & Christopher Pollitt (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. S. 671–694.
- Schimank, Uwe & Volkmann, Ute (2017): *Das Regime der Konkurrenz: Gesellschaftliche Ökonomisierungsdynamiken heute*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Schützeichel, Rainer & Brüsemeister, Thomas (2004): *Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seidenschmur, Tim, Krücken, Georg, Vogel, Rick & Galwa, Julia (2016): Beratung von Universitäten. Lernprozesse zwischen universitärem Denken und ökonomischer Logik. *Hochschulmanagement* 11 (3): 66–72.

- Smets, Michael, Greenwood, Royston & Lounsbury, Michael (2015a): An institutional perspective on strategy as practice, in: Damon Golsorkhi, Linda Rouleau, David Seidl & Eero Vaara (Hrsg.), *Cambridge Handbook of Strategy as Practice* (2nd edition). Cambridge: Cambridge University Press. S. 283–300.
- Smets, Michael, Jarzabkowski, Paula, Burke, Gary T. & Spee, Paul (2015b): Reinsurance trading in Lloyd's of London. Balancing conflicting-yet-complementary logics in practice. *Academy of Management Journal* 58 (3): 932–970.
- Stichweh, Rudolf (1996): Professionen in einer funktional differenzierten Gesellschaft, in: Arno Combe & Werner Helsper (Hrsg.), *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. S. 4–9.
- Sturdy, Andrew (1997): The consultancy process – An insecure business? *Journal of Management Studies* 34 (3): 389–413.
- Sturdy, Andrew, Clark, Timothy, Fincham, Robin & Handley, Karen (2009): Between innovation and legitimation – Boundaries and knowledge flow in management consultancy. *Organization* 16 (5): 627–653.
- Sturdy, Andrew, Wright, Christopher (2011): The active client. The boundary-spanning roles of internal consultants as gatekeepers, brokers and partners of their internal counterparts. *Management Learning* 42(5): 485–503.
- Suchman, Mark C. (1995): Managing legitimacy. Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review* 20 (3): 571–610.
- Suddaby, Roy, Bitektine, Alex & Haack, Patrick (2017): Legitimacy. *Academy of Management Annals* 11 (1): 451–478.
- Thornton, Patricia H. & Ocasio, William (2008): Institutional logics, in: Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin & Roy Suddaby (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd. S. 99–129.
- Thornton, Patricia H., Ocasio, William & Lounsbury, Michael (2012): *The Institutional Logics Perspective. Foundations, Research, and Theoretical Elaboration*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Todorova, Gergana (2004): Exploring knowledge issues in the consulting relationship. A client centered perspective, in: Anthony F. Buono (Hrsg.), *Creative Consulting. Innovative Perspectives on Management Consulting*. Greenwich: Information Age Publishing. S. 73–98.
- Vogel, Rick (2006): Zur Institutionalisierung von New Public Management. *Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Vogel, Rick (2009): Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland. Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden. *Der moderne Staat* 2(2): 367–390.
- Vogel, Rick & Frost, Jetta (2009): Innovating in the German public sector: How a think tank frames the debate on NPM. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 14(2): 1–21.
- Vogel, Rick (2012): Framing and counterframing New Public Management: The German case. *Public Administration* 90(2): 370–392.

Vogel, Rick, Galwa, Julia, Krücken, Georg & Tim Seidenschnur (2016): Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor. *Der moderne Staat* 9 (2), S. 253–275.

Walgenbach, Peter & Meyer, Renate E. (2008): *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.

Werr, Andreas & Styhre, Alexander (2002): Management consultants – friend or foe? Understanding the ambiguous client-consultant relationship. *International Studies of Management & Organization* 32 (4): 43–66.

Wooten, Melissa & Hoffman, Andrew J. (2017): Organizational fields: Past, present and future, in: Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence & Renate E. Meyer (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd ed.), Thousand Oaks: Sage Publications Ltd. S. 55–74.

Zietsma, Charlene, Groenewegen, Peter, Logue, Danielle M. & Hinings, C. R. (Bob) (2017): Field or fields? Building the scaffolding for cumulation of research on institutional fields, in: *Academy of Management Annals* 11 (1): 391–450.

Zweiter Dissertationsbeitrag

Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor

Status

Veröffentlicht 2016 in: der moderne staat: Zeitschrift für
Public Policy, Recht und Management
(VHB-JOUQUAL3: C)

Rick Vogel

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Professur für BWL, insb. Public Management
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Rick.Vogel@uni-hamburg.de

Julia Galwa

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Professur für BWL, insb. Public Management
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Julia.Galwa@uni-hamburg.de

Georg Krücken

Universität Kassel
International Centre for Higher Education
Research (INCHER-Kassel)
Mönchebergstr. 17
34109 Kassel
kruecken@incher.uni-kassel.de

Tim Seidenschnur

Universität Kassel
International Centre for Higher Education
Research (INCHER-Kassel)
Mönchebergstr. 17
34109 Kassel
seidenschnur@uni-kassel.de

Abhandlungen

Rick Vogel/Julia Galwal/Georg Krücken/Tim Seidenschnur

Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor¹

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.

Schlagworte: 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.² In Deutschland hat die Beratungsbranche im Jahr 2014 rund 9,1% ihres Umsatzes mit öffentlichen Auftraggebern erwirtschaftet; das Umsatzwachstum

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 9. Jg., Heft 2/2016, S. 253-275

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 Unternehmensberater³ 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; *Thornton/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, berechtigte 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)⁴ 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, gelegenheitsgeleiteten 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)⁵. 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 gesetzesausführendes 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 Entrepreneure (*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

	Legalistisch-bürokratische Logik	Managerielle Logik
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).⁶ 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 gemäßigteren 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.⁷ 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 Verhaltensoberfläche 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.⁸

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 substanzielle 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.⁹

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

Quelle: ^a Primärmaterial aus *Koster* (2013); ^b 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

Dritter Dissertationsbeitrag

In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration

Status

Revise & Resubmit in: Journal of
Public Administration Research and Theory
(VHB-JOURQUAL3: A)

Julia Galwa

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Professur für BWL, insb. Public Management
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Julia.Galwa@uni-hamburg.de

Rick Vogel

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Professur für BWL, insb. Public Management
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Rick.Vogel@uni-hamburg.de

In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration

Abstract

While the role of management consultants as transmitters of private sector management techniques is widely acknowledged, how they gain legitimacy from public sector clients remains unclear. We tackle this gap and investigate management consultants' legitimization work in public administration. Building on institutional and social identity theory, we argue that competing institutional logics of the public sector create a conflict-, contradiction-, and tension-ridden arena. Faced with this interpretive ambiguity, consultants engage in identity work and co-create their social identities with their clients by referring to the broader sources of legitimacy that institutional logics provide. We substantiate our theoretical reasoning with 43 semi-structured interviews with consultants and clients in the German public sector and extract four social identities of consultants. Only one of these identities complies with what the literature commonly considers a management consultant in the public sector, while the other identities source legitimacy to different extents from the professional logic of public administration. The results show how identity work helps actors in need of legitimacy to cope with the institutional complexity of public administration.

Keywords: consultancy, institutional logics, legitimacy, new public management, social identity

In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration

Introduction

The literature has long acknowledged the active, yet often hidden, role of management consultants in public sector reforms (e.g. Fattore, Iacovone, and Steccolini 2018; Ferlie et al. 2016; Lapsley, Miller, and Pollock 2013; Saint-Martin 2000). The reform policies in the wake of New Public Management (NPM) (Hood 1991; Pollitt and Bouckaert 2017) have created a receptive climate in the public sector for management advice and almost given rise to a “consultocracy” (Hood and Jackson 1991, 24). Consultants have gained currency in as far as the reform policies have promoted the adoption of business management, because public managers have had little experience of private sector ideas and practices (Kuna 2017; Saint-Martin 1998). Management consultants have thus played an agentic role in “knowledge brokering” (Hargadon 2002, 46) and “boundary bridging” (Greenwood and Suddaby 2006, 37) between the public and the private sectors (Christensen 2005; Lapsley and Oldfield 2001).

Their critical distinction from traditional bureaucracy and their identification with a new managerial logic are part of why management consultants have been successful in the public sector. However, the ‘clash’ of divergent logics once consultants have entered public organizations and interact with their clients also brings about problems of legitimization. In order to trigger change in the public sector, they strive for the legitimization in an institutional setting which not only differs greatly from the business sector, but is also heterogeneous due to the multiple and, sometimes, contradictory institutional logics (Coule and Patmore 2013; Meyer and Hammerschmid 2006). Consultants thus face considerable institutional complexity when they engage in legitimization work during micro-level interactions with public sector clients. Such efforts have become all the more crucial for consultants since the macro-level climate in favor of private sector management approaches has changed due to increasingly critical attitudes towards NPM (Dunleavy et al. 2006; Hood and Peters 2004).

In this paper, we explore how management consultants gain legitimacy in the public sector by translating divergent institutional logics and by (co-)creating social identities. The academic literature on management consultants is still rather limited, given their influential

role in both the private and the public sectors. While the hiring of consultants has been researched as a source to legitimize decisions (Bouwmeester and van Werven 2011), less is known about the attribution of legitimacy to consultants. We change the perspective from legitimization *by* consultants to the legitimization *of* consultants, and examine how consultants turn into legitimate actors in public organizations. This perspective is particularly relevant for our understanding of how management ideas spread from beyond and within the public sector (Ferlie et al. 2016), better accounting for consultants' role and actions as important multipliers of public sector reforms. Furthermore, we advance research on the institutional complexity in the public sector and strengthen the micro-foundations of institutional research on public administration.

Our paper proceeds as follows: In the next section, we illustrate how management consultants are exposed to contradictive pressures due to competing logics in public administration. We subsequently elaborate on the theoretical approach of institutional logics (Friedland and Alford 1991; Thornton, Ocasio, and Lounsbury 2012) and combine this with social identity theory (Tajfel 1982; Tajfel and Turner 1986) to emphasize the importance of management consultants' identity work (Bévort and Suddaby 2016; Lok 2010). Afterwards we describe our qualitative study's context and methods. Thereafter, we present our results. Finally, we conclude with a discussion of our contributions, of our paper's limitations, and of the avenues for future research.

Legitimacy, Institutional Logics, and Social Identities of Management Consultants

Following a processual perspective on legitimacy (Suddaby, Bitektine, and Haack 2017), and building on institutional (Friedland and Alford 1991; Thornton and Ocasio 2008) and social identity theory (Tajfel 1981; Tajfel and Turner 1986), we argue that the public sector is a conflicts-, contradiction-, and tension-ridden arena in which consultants are in search of legitimacy in order to turn into credible change agents. Faced with the interpretive ambiguity resulting from competing institutional logics, consultants engage in identity work and co-create their social identities with clients by referring to the broader sources of legitimacy that institutional logics provide. Social identities therefore mediate between macro level-logics and micro-level actions, while consultants gain legitimacy in as far as they comply with these identities.

Consultants and Legitimacy

Legitimacy has been defined as “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, 574). The attribution of legitimacy empowers social actors to act upon accepted grounds and relieves them of having to justify their actions. Being perceived as legitimate is even more critical to actors who enter contested fields in which sources of legitimacy are tensional, because the existing norms, values, and beliefs are under threat. This applies to management consultants whose job is to challenge the status quo in organizations and to bring about change in organizational strategies, structures, and cultures. When involved in management reforms in the public sector, consultants act in a highly contested arena in which managerial ideas and instruments clash with traditional bureaucracy (Kuna 2017; Radnor and O'Mahoney 2013; Saint-Martin 2000). This makes the search for legitimacy a critical challenge for management consultants in public organizations.

Legitimacy is a core concept in institutional theory, which has been researched from various perspectives (Suchman 1995; Suddaby, Bitektine, and Haack 2017). When approached from a processual angle, legitimacy emerges from an interactive, social construction process (Suddaby, Bitektine, and Haack 2017). Constructing legitimacy is a dynamic and iterative process, involving multiple social actors who interact and negotiate repeatedly, particularly when seeking or opposing change. In this process, the use of persuasive language and narratives implies purposeful actors' high self-interest and agency (Suddaby, Bitektine, and Haack 2017; Suddaby and Greenwood 2005). It also points to the high demands that institutional actors face in terms of social skills (Fligstein 1997). Consultants are usually regarded as having (and being trained in) advanced skills in terms of impression management, which should prepare them to negotiate with and to persuade clients (Berglund and Werr 2000; Clark 1995; Clark and Salaman 1996).

At the field level, management consulting's professional form has, to some extent, been institutionalized (David, Sine, and Haveman 2013; McKenna 2006), but is still imbued with many ambiguities and uncertainties. Since consulting services are largely intangible, they are difficult to evaluate and may be subject to management fashions (Abrahamson 1996; Jung and Kieser 2012). Professional standards are heterogeneous and do not impose severe limitations on access to the consulting market (Alvesson and Johansson 2002; Groß and Kieser 2006). A considerable degree of institutional uncertainty, arising from a lack of professional-

zation, industry boundaries, and service standards therefore characterizes management consulting (Alvesson 2011; Glückler and Armbrüster 2003). Accordingly, consultants' legitimacy is not simply derived from the consulting profession's firmly institutionalized assumptions, expectations, and images, but must be constantly established and reaffirmed in micro-level interactions.

The literature provides initial evidence of public sector management consultants suffering legitimacy problems. In a multiple case study of four policy decisions in the Dutch public sector, Bouwmeester and van Werven (2011) demonstrate that consultants' legitimacy erodes when they are regarded as politicians' 'hired guns,' who act as legitimizers of decisions made beforehand. In their comparative analysis of consulting projects in public universities in France, Great Britain, and Germany, Serrano-Velarde and Krücken (2012) show that consultants struggle with legitimacy problems in academia's decision-making culture and that a lack of legitimacy may inhibit cross-sectoral knowledge transfer. In a qualitative study of the German public sector, Armbrüster and colleagues (2010) identify consultants' bad image among clients and trace it back to institutional conflicts arising from business sector consultants' professional background. These results of previous research suggest that management consultants in the public sector do not (or no longer) gain legitimacy "simply by virtue of their technical knowledge" (Saint-Martin 1998, 348) based on their private sector experience, but are under considerable pressure to engage in the legitimacy building process.

Competing Logics in the Public Sector

From a processual perspective, *legitimization* is the "process by which cultural accounts from a larger social framework in which a social entity is nested are construed to explain and support the existence of that social entity" (Berger et al. 1998, 380). The social framework of norms, values, beliefs, and definitions from which legitimacy accounts flow and to which they refer, have recently been conceptualized as *institutional logics* (Friedland and Alford 1991; Thornton and Ocasio 2008; Thornton, Ocasio, and Lounsbury 2012). Institutional logics comprise the institutional system's organizing 'master' principles and provide social actors with behavioral and cognitive scripts on how to act and think appropriately. Institutional logics are therefore "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 and Ocasio 1999, 804).

Institutional logics provide ambiguous sources of legitimacy when multiple logics collide in the same field (Bévort and Suddaby 2016). Such ambiguity constrains legitimacy-seeking actors, because conflicting logics lead to inconsistent interpretive social situations under which a variety of behavioral frames are available. However, institutional complexity also creates possibilities for agentic behavior (Greenwood et al. 2010; Greenwood et al. 2011) and is an important trigger of institutional change (Friedland and Alford 1991; Seo and Creed 2002). In the absence of a single dominant logic with which to comply, institutional complexity enables social actors to select, prioritize, and combine elements from different logics to find heterogeneous, but patterned, responses to the environment (Greenwood et al. 2011; Pache and Santos 2010, 2013). Rather than being passively exposed to the institutional environment, social actors actively manage this environment's contradictory expectations in order to co-construct legitimacy claims and, in turn, to bring about institutional change.

The public sector is a prime example of the coexistence of multiple, often conflicting, logics. We focus on two overarching institutional logics that predominantly affect management consulting in the public sector (although further logics may operate in different public sector subfields): the legalistic-bureaucratic logic and the managerial logic (Meyer et al. 2014). The *legalistic-bureaucratic logic* is constitutive of traditional public administration and most clearly reflected in the Weberian state's bureaucracy. It fosters a strong professional ethos based on values such as legality, neutrality, equity, and loyalty. In this logic, the state is a sovereign devoted to the public interest, but with a superior position in society. Since the legalistic-bureaucratic logic corresponds to procedural forms of legitimacy, the focus of attention is on behavior appropriateness, as evaluated in terms of compliance with rules, responsibilities, and duties. Accordingly, control is tightly exercised through the rules and the directives of a hierarchical and centralized system.

In the course of the past decades, NPM gave rise to a new *managerial logic* in the public sector, which differs profoundly from and is opposed to the legalistic-bureaucratic logic (Meyer et al. 2014). Management consultants, who operate in a managerial frame of reference, have played an important role in this logic's diffusion from the private to the public sector (Christensen 2005; Lapsley and Oldfield 2001; McKenna 2006; Saint-Martin 2000). The managerial logic drives an economic rationality with results-based forms of legitimacy. The state is a service provider held accountable for achieving targets and satisfying customer needs. For this purpose, objectives, contracts, performance indicators, and competition are appropriate modes of governance in a decentralized system which grants agency managers

considerable autonomy. The managerial logic is built on core values such as performance, efficiency, and effectiveness and fosters change, flexibility, and innovation.

Since the legalistic-bureaucratic and the managerial logics are substantially incommensurable, management consultants are exposed to institutional conflicts when they give advice on administrative reforms. How they resolve these tensions and balance the heterogeneous environment's contradictory demands has not yet been explored. We argue that institutional logics translate into social identities providing a link to the individual actorhood level (Meyer and Hammerschmid 2006; Meyer et al. 2014). Consultants engage with their clients in the co-construction of these identities and acquire legitimacy in as far as they comply with these.

Identity Work of Consultants and Clients

Social identities mediate the relationship between institutional structure and individual behavior. A *social identity* is “that *part* of the individuals' self-concept which derives from their knowledge of their membership of a social group (or groups) together with the value and emotional significance of that membership” (Tajfel 1981, 255). Social identities are features of social situations (Tajfel 1982; Tajfel and Turner 1986) rather than those of individuals (for comparison, see Hogg, Terry, and White 1995), and provide the actors within these situations with their typifications and categorizations (Berger and Luckmann 1967). The construction of identities is therefore a process of (self-)categorization into existing prototypes (Hogg 1992; Hogg and Terry 2000). Behavioral safety arises from a sense of belonging to social categories and from compliance with the templates they provide. Such templates comprise vocabularies, motives, norms, symbols, and practices, which are derived from institutional logics, but specify and enrich them in social situations.

Identity construction is an ongoing process in which social identities are shaped and regulated according to the the sources of legitimacy which institutional logics provide. Alvesson and Willmott define the regulation of identities as “the more or less intentional effects of social practices upon processes of identity construction and reconstruction” (2002, 625). Such *identity work* is particularly salient in management consulting (Alvesson 2000). In contrast to the popular image of overly self-confident consultants, knowledge workers often lack self-esteem and suffer from existential anxiety and doubts. Ambiguities in both the activities and the results of consulting, as well as the lack of clients' stable and reliable confirmation and

valuation, undermine a clear and coherent sense of self (Alvesson 2011). However, the need to construct and reconstruct social identities that are positive in terms of self-esteem and self-enhancement in a social environment guide individuals (Banks et al. 2016; Hogg and Terry 2000).

The management consultancy case exemplifies that social identities emerge from social interactions rather than from a mechanical fit with the social environment, and depend on reference groups' stereotypical perceptions of appropriate practices (Hogg and Ridgeway 2003). Consulting emerges from a reciprocal interaction between consultants and clients and is thus dependent on the involved actors and their interrelationships (Fincham 1999; Nikolaeva, Möllering, and Reihlen 2015; Sturdy and Wright 2011). Both consultants and clients therefore co-construct management consultants' social identities. This corresponds to previous research on management consulting, which suggests that both views have to be considered in order to understand how consultants interact with clients to manage institutional boundaries (Alvesson et al. 2009).

While consultancy work is, in general, often contested and conflicting (Alvesson 2011), insecurity and ambiguity even increase in fields with competing institutional logics. Identity work enables actors to balance institutional contradictions and to reduce uncertainty (Cooper and Thatcher 2010; Creed, DeJordy, and Lok 2010; Hogg and Terry 2000). When multiple logics coexist and collide in the same field, a broader range of social identities is available and identity work becomes more salient than in fields with lower complexity. For instance, Bévort and Suddaby (2016) highlight the necessity for individuals to interpret and make sense of contradictory institutional demands in an organizational setting and to script their professional identity in this setting. Consultants exposed to conflicting logics may adopt and combine different elements of these logics, giving rise to hybrid versions of identities (Meyer and Hammerschmid 2006; Skelcher and Smith 2015).

Data and Methods

Above we have argued that public sector management consultants' social identities emerge from both consultants' and clients' social constructions. A focus on social constructions is consistent with a qualitative methodology, because it requires an interpretive understanding of the 'whys' and 'hows' of such processes (Berger and Luckmann 1967; Corbin and Strauss 2015). We therefore follow a qualitative approach, whose core comprises semi-structured

interviews with key informants. We consider consultants and clients as “knowledgeable agents” who “know what they are trying to do and can explain their thoughts, intentions, and actions” (Gioia, Corley, and Hamilton 2012, 17).

Case Setting

We sampled our interviewees in Germany, the largest consultancy market in Europe, whose market volume is EUR 29 billion and which has had the highest annual turnover growth during the past ten years (FEACO 2017). As in many other Western countries (Saint-Martin 2000), the spread of NPM across the German public sector has made consulting services for administrative reforms acceptable. Simultaneously, Germany is the prime example of the continental ‘*Rechtsstaat*,’ in which managerial ideas and concepts contrast sharply with traditional forms of professional bureaucracy (Pollitt and Bouckaert 2011). These institutional tensions between competing logics should make the German case particularly appropriate for studying management consultants’ legitimization.

Sampling

We applied *purposeful sampling* (Patton 2015), whose aim is to select information-rich cases strategically for the purpose of the research interest. More precisely, we followed theory-based or operational construct sampling (Patton 2015) and selected candidates who represent a broad range of consulting firms, advisory approaches, and practical experience. We restricted our focus to management consulting in the ‘core’ administration, because this is where the managerial logic differs most from the legalistic-bureaucratic logic and only sampled clients from the federal, state, and municipal administration. We identified potential interviewees via professional online networks, consultancy webpages, and media reports on consulting projects. In both target groups (i.e. management consultants and public executives), we applied snowball sampling and asked the interviewees for referrals to other potential participants. This sampling strategy is considered appropriate for populations that are hard to identify and difficult to approach (Atkinson and Flint 2001), which applies to our study, because many public sector consulting projects are politically sensitive and consulting firms usually follow strict confidentiality policies.

The sample covers consultants who have held various positions (i.e. junior and senior consultants, managing directors, associate partners) in consultancies that differ in size and in the scope of their activities (Appendix 1). As clients, we interviewed public officials and em-

ployees with executive responsibilities (heads of department or division, department managers, project leaders, directors). We terminated the sampling when the collected data were saturated and could no longer provide substantially new information (Corbin and Strauss 2015). We ultimately had a sample of 21 management consultants prioritizing the public sector and 22 clients in public administration.

Data Collection

The interviews were conducted face-to-face from 2015 to 2017, had a duration of 60 to 90 minutes, with an average interview lasting approximately 75 minutes. The semi-structured interviews followed a thematic interview guide related to (1) the consulting projects' processes and practices; (2) personal experiences, cultural assumptions, beliefs, and the consultants' and clients' perceptions; (3) the institutional context's influences and perceived ideals; and to (4) reflections on acceptance and conflicts (Appendix 2). All the interviews were recorded and thereafter verbatimly transcribed.

Data Analysis

An approach iterating between the empirical material and the theoretical considerations (Gioia, Corley, and Hamilton 2012), which can best be described as a form of "abductive" research (Alvesson and Kärreman 2007; Locke, Golden-Biddle, and Feldman 2008), guided the analysis of the interview transcripts. At the first level of analysis, we identified recurrent topics in the data and grouped them into categories (i.e. first-order concepts). This "open coding" (Corbin and Strauss 2015) adhered closely to the informants' terms and language, thus giving voice to the insiders most familiar with management consulting in public administration. Since the coding procedure resulted in a large number of codes, we reviewed their similarities and differences, collapsing some of the original codes so that there were fewer categories, similar to a preliminary "axial coding" (Corbin and Strauss 2015).

At the second level, theoretical considerations and existing research on identity work primarily guided the data analysis (Lok 2010; Watson 2008). Here, the purpose was to arrive at more abstract themes that combined a theoretical narrative with empirical indications of how public sector management consultants' social identities are constructed. Following Gioia, Corley, and Hamilton's methodology, we identified a "workable set of themes and concepts" (2012, 20), which consists of underlying structures, concepts, themes, and recognizable patterns. In order to not only focus on obvious self-identifications and self-descriptions, we also

paid attention to more indirect and subtle statements in the interviews, which are significant in the analysis of identity work (Ashcraft 2005; Thomas and Davies 2005; Watson 2008). In the final step, we continued to merge the second-order themes into aggregated identities with distinctive features.

Findings: Social Identities of Management Consultants in the Public Sector

Four public sector management consultant social identities emerged from our interview data. These identities, providing consultants with different legitimacy accounts, result from four interrelated second-order themes: (1) They relate in different ways to the public sector's *institutional logics* and invoke, reject or combine elements from the bureaucratic and managerial logics. (2) *Clients' expectations* of consultants vary considerably and contribute to key stakeholders' social construction of identities. (3) Such expectations are differently reflected in narrative *self-concepts* of who management consultants are and are not, and how they advise public sector clients. (4) *Consulting approaches* establish interaction systems in which consultants and clients relate to one another in different ways, thus adding a relational aspect to the social identities.

Managerial Missionary

Institutional logics. We refer to public sector management consultants' first social identity as the *managerial missionary* (Figure 1). This identity largely adopts elements of the managerial logic and subscribes to the mission of converting public administration to business-like organizations that catch up with the private sector in terms of efficiency and effectiveness. Consultants adopt this identity champion management as a panacea for addressing the public administration backlog, which is considered to "*lag ten years behind the state-of-the-art in the private sector*" (Consultant 08, 19). Accordingly, managerial missionaries feel obliged "*to put a set of tools in public administration managers' hands with which their counterparts in the private domain would be familiar*" (Consultant 17, 13). Consultants take credit for the spread of the New Steering Model (NSM), a management concept that has promoted output control, managerial autonomy, and competition across the German public sector (Vogel 2012), which has led to "*an enormous increase in performance, effectiveness, and efficiency*" (Consultant 10, 49). This self-proclaimed success story provides managerial missionaries with the justification and motivation to continue the transformation of the public sector in line with business standards. While the managerial logic provides the guidelines for this change, elements flow-

ing from the legalistic-bureaucratic logic are the target of fierce criticism. Bureaucracy produces “[...] *permanent contradictions. The whole thing is not a rational process, unlike in the private domain. [...] The fact that anything works at all is nothing short of a miracle*” (Client 09, 71). The managerial missionary’s identity thus builds on strong opposition to bureaucratic practices and values, which is further aggravated by repeated emphasis on the differences between the public and the private sector: “*It’s about professional values and identities that clash*” (Consultant 13, 49) and a “*confrontation with a completely different way of thinking*” (77). Managerial missionary therefore copes with institutional complexity by acquiescing with the managerial logic (Pache and Santos 2010), while simultaneously defying the legalistic-bureaucratic logic. This corresponds to a “reproducing mode” (Røvik 2016, 296) of translation of the managerial logic by copying its core elements to the public sector.

*** Please insert Figure 1 about here. ***

Clients’ expectations. Clients contribute to the managerial identity’s construction with specific expectations about consultants’ role in the consulting process. Facing considerable pressure in favor of administrative change, clients seek advice from independent and objective outsiders with a broad market overview of the private sector. Consultants meet these expectations when they play “*the role of the external assessor, the specialist expert, who brings his [or her] knowledge to the administration where such knowledge is not available*” (Client 07, 78). Clients thus believe that consultants are an indispensable source of management knowledge that the public administration otherwise lacks. This belief is often associated with a general agreement on managerial solutions’ effectiveness regarding administrative problems: “*I believe that almost all performance rating scales in the public domain can be set up on the basis of private economic benchmarks*” (Client 10, 151). Clients particularly appreciate consultants who are not members of the organization, but contribute their expertise from outside. This makes them useful for justifying and approving decisions on profound organizational change, especially when “[...] *one does not have the courage to change the organization or to promote acceptance for that, so we say, well, a third party may perhaps put it into practice objectively*” (Client 18, 17). At such time, consultants are “*the external voice, an independent authority*” (Client 05, 24), which contributes to enhancing the administrative change’s objectivi-

ty – *“sometimes real objectivity, sometimes sham objectivity”* (Client 02, 34). In the clients’ view, employing consultants also increases change initiatives’ rationality, because *“[...] the consultants are significantly more rational than the employees on many issues. [...] The level of rationality [...], that’s a real advantage”* (Client 16, 57).

Consultants’ self-concept. The identity of a managerial missionary is most coherent when clients’ expectations resonate with a consultant’s self-concept as visionary experts enabling progress towards public administration’s efficiency and modernity. *“I know why I went into the world of the public administration. It’s because [...] I can’t imagine that I would have had as much creative freedom in the automotive or transportation industry as I have in the public domain”* (Consultant 16, 64). Such consultants demonstrate high levels of self-efficacy and a strong belief in consulting’s transformative power. This confidence even grows if the consultant has experience with public sector consulting: *“I actually believe that if you have provided consultation services to a public administration, you can radically change any organization, because you’ve already provided the most reactionary people in the world with consultation services”* (Consultant 08, 75). When complying with the managerial missionary identity, consultants turn the “burden of otherness” (Kipping and Armbrüster 2002) into a ‘benefit of otherness’ by capitalizing on the fact *“that we come from outside, as people who know more about what processes entail, or about particular issues, have the know-how to conduct certain cost-efficiency analyses, and are brought in as specialist experts”* (Consultant 18, 19). The institutional specificities of public administration appear to be obstacles to be overcome in order to make progress. Owing to high levels of trust in management consulting’s creative power, a managerial missionary’s self-concept feeds the popular stereotype of arrogant consultants: *“They have the arrogance to think they know everything better”* (Client 20, 33).

Consulting approach. Public sector consultants’ managerial identity is associated with a directive consulting approach. Consultants carefully address their advice to those client organization members with power to decide on the suggested changes and to ensure implementation: *“You just need someone with the right power and budget and who says, ‘here’s what we’re going to do,’ [...] and if that someone has the necessary money as well, everything happens wham, bam, because, in the end, everything is feasible”* (Consultant 01, 80). To ensure decision-makers’ approval, consultants aim at rational persuasion by means of facts and figures: *“The more people’s expectations differ, the more you have to have a bomb-proof foundation, namely your database [...] and say: ‘Okay, then that’s what our role is – to pre-*

sent the facts and to process the data” (Consultant 21, 61). At the same time, members at the client organization’s lower levels often have the impression that consultants *“haven’t really talked to us on the same level, as equals”* (Client 20, 33), whereas consultants feel like *“aliens”* (Consultant 01, 113) or *“invaders”* (Consultant 02, 50). Neither consultants nor their clients have therefore interest in a closer collaboration. This underlines that the missionary approach reflects an understanding of organizational change as being most effective when implemented top-down. Such a change is likely to engender resistance from many organizational members, but consultants accept this resistance and largely ignore it as long as they have the key organization players’ support. In some cases, consultants deliberately provoke a ‘clash of cultures,’ because *“it’s the client system that needs confrontation [...] or at least an initial destabilizing”* (Consultant 03, 56). This irritation is often the result of the replication of private sector best practices to the public sector without much adjustment: *“Whether there are differences between the public and the private [sector] in my solution strategies? – No”* (Consultant 01, 123).

Political Dealmaker

Institutional logics. The second identity borrows from public administration’s managerial and legalistic-bureaucratic logics (Figure 2). While the managerial missionary gains legitimacy by opposing the legalistic-bureaucratic logic, the political dealmaker is far more sensitive to bureaucracy and exhibits a higher administrative literacy. Accordingly, consultants are eager to demonstrate their similarity to the client *“because that always makes it easier for the client to contract the consultancy”* (Consultant 06, 49) and stress *“that everything is done in a completely different way in public administration than the way things are done in industry; people just tick differently”* (41). Beyond impression management, however, political dealmakers truly recognize that it is *“vitally important that people understand how certain legal provisions work in public administration if I were to make a change”* (Consultant 09, 38). The acknowledgement of several tensions inherent in public administration, for example, those between the political and the administrative spheres, between the top management and the lower tiers, or between the rule of law and citizen orientation is an essential part of this in-depth knowledge. Faced with these tensions, consultants highlight informal organization’s utmost importance for successful consulting: *“Between the lines, there is a zone of informal, intuitive coordination”* (Consultant 03, 10) – *“Reintegrating this informalized stuff into the organization [...] is a tough challenge and that is our job”* (Consultant 17, 63). It is in this informal sphere where management consultants try to resolve tensions and seek compromises

before concepts and reviews are fed into official decision-making procedures. The political dealmaker acknowledges that the legalistic-bureaucratic logic imposes many limitations on ‘instant’ private sector solutions. This identity thus builds on a compromise between both logics and corresponds to a “modifying mode” (Røvik 2016, 297) of translation of private management knowledge to the public sector, in the course of which some elements of the managerial and the legalistic-bureaucratic logics are combined selectively (Pache and Santos 2013, 2010), while others are omitted.

*** Please insert Figure 2 about here. ***

Clients’ expectations. Clients contribute to the emergence of consultants’ identity as political dealmakers if they expect them to be navigators through the political struggles that administrative change engenders. This identity becomes most salient when many stakeholders are involved in, or affected by, a broad change initiative across different departments or agencies. The better a consultant is, “*the more effectively he [or she] has clarified with his [or her] client who exactly his [or her] stakeholders are*” (Client 02, 136). A management consultant is therefore someone who “*pulls the strings of a process a little bit anyway*” (Client 12, 65). A too specialized expertise would limit the possibilities to adjust management concepts to local priorities and to communicate them comprehensively to various decision-makers with different backgrounds: “*I’m thinking about my 54 mayors whom I have to persuade afterwards. And so, I think to myself, does he [or she; consultant] have the power to persuade? Is he [or she] confident enough, does he [or she] have the authority to make people trust him [or her]?*” (Client 07, 46). Clients are well aware that it is often not sufficient to refer to consultants’ expert status, “*because not all consultants who have proved themselves to be competent assessors will be perfect speakers*” (Client 07, 78). Therefore, clients expect consultants to have strong communication skills to help them to build support among the project’s decision-makers and among the general public. Such skills become even more important, and consultants’ specialist knowledge less relevant when “*one actually knows how the thing could be done*” (Client 07, 14). However, clients often lack the internal power to access the political domain and to drive change by means of political bodies: “*An external person can also perform another role and act as a kind of translator*” (Client 22, 19).

Consultants' self-concept. Consultants reflect their clients' expectations best when they develop a “*self-understanding as a dealmaker, as people who bring parties together*” (Client 14, 11) and adopt “*the role of – what I would call – an ‘honest’ broker*” (Consultant 19, 25). This will be most successful when they combine political instinct and administrative experience with rhetorical skills. Political dealmakers are aware that their managerial expertise is an important, but not an essential, part of the consulting process: “*In the private sector, I probably need 40 percent non-professional and 60 percent professional knowledge, and in public administration it is the opposite*” (Consultant 05, 97). It is therefore sufficient to have “*good human knowledge and few previous experiences of how public administration works and where you actually join the game*” (Consultant 09, 28), as long as consultants are strong rhetoricians and have a convincing appearance: “*There are consultants, who are professionally not the best, but they are top-level rhetoricians and fit into the environment exactly like a politician, who has no idea of the content, but if he [or she] argues convincingly, then people follow [...]*” (Consultant 05, 97). Part of the political dealmaker's self-concept is “*to speak all languages*” (Consultant 17, 23) across the hierarchical levels and to adapt to their conversation partners. Equipped with such flexibility and pragmatism, consultants see detecting hidden political agendas, resolving conflicts between stakeholders, and building coalitions in the best interest of the contracting client as their responsibility. They feel in the right place when “*many shared interests are brought together and a compromise is reached*” (Consultant 11, 119), rather than seeking open confrontation with opponents of change.

Consulting approach. When the political dealmaker's identity is salient, frequent consultant-client interactions will occur, particularly in the form of negotiations. Consultants try hard to identify key organization actors and gain their support: “*Who else do we need to involve in order to ensure that we are accepted on a project? And then you just look around for stakeholders [...] – managers, mostly, politicians, it can be a range of different people*” (Consultant 15, 42). The consulting approach is deliberately not intended to be grass-roots democratic: “*By that I don't mean that we always have to integrate absolutely everybody*” (Consultant 03, 38). Rather, it is important to have a few “*sponsors*” (Consultant 06, 31) who “*personally support the change*” (Consultant 12, 64), sometimes a “*gray eminence*” (Consultant 14, 103) from outside the project (such as a former politician). Once this has been achieved, the consulting aims to balance the power and interests between the involved stakeholders. This requires a situational approach that allows for flexible responses to changing circumstances. While consultants stress that in-depth organizational knowledge is important, a

too thorough preparation in advance may also hamper flexibility: *“Then you come in and you already have a preconceived idea derived from second-hand information, such as data, documents or whatever. And then you meet the people and they don’t fit with the preconceived idea you have formed in your mind”* (Consultant 09, 40). As political deal making, consulting aims more at incremental adaptation than at radical change; *“that’s when muddling through really is a powerful skill”* (Client 14, 57). Part of this incremental approach is the re-negotiation of the project goals, particularly if the political majorities changed after an election.

Administrative Partner

Institutional logics. The third identity of public sector management consultants adopts elements of the managerial and the legalistic-bureaucratic logic, and seeks compromises between the two (Figure 3). In this regard, the administrative partner does not differ much from the previously discussed identity. However, while the political dealmaker considers bureaucracy a ‘necessary evil’ to be coped with, the administrative partner accepts the legalistic-bureaucratic logic from conviction. This surfaces when consultants express their appreciation for people working in government and show understanding for public administration’s legal restrictions: *“These people fulfil an important role and do an important job bound by legal provisions with which the consultant must comply. No question about that”* (Consultant 04, 52). Consultants who comply with this identity are unlikely to complain about decision-making in the public sector, which, due to high procedural standards and a multitude of stakeholders, often takes more time than in the private sector. They instead criticize the adoption of private sector management instruments *“whose praises are no doubt sung in some business-studies textbook or other, but which can’t possibly work in the public sector, at least not if imported off-the-peg”* (Consultant 10, 109). The consulting therefore aims at customizing management instruments for the public sector needs and at combining (Pache and Santos 2013, 2010) the consultant’s managerial knowledge with the knowledge residing in the client organization. This identity subscribes to a “modifying mode” (Røvik 2016, 297) of translation of the managerial logic to the public sector.

*** Please insert Figure 3 about here. ***

Clients' expectations. A recurring narrative in the interviews is that clients expect consultants to compensate the lack of in-house resources: “*scanty in-house resources, not enough people with the specialist competence to ask the right questions*” (Client 16, 13). Consultants meet the expectations best when they have an extensive track record in public administration and provide specialist knowledge: “*The clients expect you to transfer expert knowledge to their organization, in their language, to consider all the restrictions and dilemmas that they are facing. They expect you to have everything that they don't have*” (Consultant 14, 121). From the clients' perspective, a good consultant will listen to them and address their needs precisely with an expertise that is otherwise lacking in the organization. Despite this knowledge divide, clients want consultants to meet them “*as equals*” (Client 07, 80; Consultant 01, 161) and, hence, as a partner on the same operational level and every day. “*So you mustn't ever allow an inferiority complex to develop. On a consultancy project, both sides must be equally strong partners in order to ensure success*” (Client 10, 99). This partnership includes learning opportunities for the client, who can acquire expert knowledge from the consultant. However, the consultant's empowerment of the client is even more important than the transfer of knowledge: “*I expect consultants to be able to [...] empower employees, no matter on which level of the organizational hierarchy they are. It's not the consultants who should be having ideas; they should be enabling us to do that*” (Client 12, 61).

Consultants' self-concept. Management consultants mirror these client expectations when they develop the self-concept of “*a very reliable, loyal, sometimes rather quiet [...] partner*” (Consultant 01, 62). They thus internalize values that are some of the public sector's core values, such as reliability, loyalty, integrity, and neutrality. Within this frame of reference, the search for solutions to the client's problems drives the consultant: “*The consultant is no longer the Man-in-Black; no longer the grey eminence, but the understanding problem solver who can see what needs to be done*” (Consultant 17, 27). With this solution-driven focus, the administrative partner tries to avoid political arenas and to remain on a factual level, even if this means being strongly involved in operational issues: “*I'm not the kind of consultant who considers the administration assistant too far beneath him. I don't want to be the consultant who doesn't want to get his hands dirty in a pool of data*” (Consultant 21, 89). The consultant's self-understanding as being an empathetic colleague working side-by-side with the client implies that the boundaries between the insider's and outsider's roles are blurred. Administrative partners often feel that they are “*effectively joining the organization, as if you are on the payroll, where you're sitting across the desk with the relevant public administra-*

tion official, and where you get on with the day-to-day business” (Consultant 14, 119). Although *“you never have the opportunity to withdraw, and talk about the client”* (Consultant 01, 34), the administrative partner accepts the client organization’s assimilation, because this enables him or her to intervene more effectively.

Consulting approach. From the clients’ expectations and the consultants’ self-concept, it follows that the administrative partner’s identity is most coherently enacted in a highly collaborative consulting approach. In the best case, such consultant-client interactions are based on a relationship of trust: *“In the best-case scenario, a trust system develops. And in this trust system – that’s when the consultant becomes a true consultant”* (Client 01, 50). Trust is more likely to develop the longer the consulting relationship lasts and the more the consultant is embedded in the client organization’s daily work. The consultant is strongly aware that *“we’re all more likely to accept things if we’re involved in the decision, if we’re informed, if things are transparent”* (Consultant 02, 56). Accordingly, the consulting process is highly participatory and best described as a co-production of knowledge or, in the words of a consultant, a *“co-creative service”* (Consultant 03, 20). Although it is essential for the consultant to contribute a great deal of authoritative expertise to the relationship, there is little predetermination of the results, which corresponds to a bottom-up rather than a top-down approach. This implies a caring partnership, regardless of the hierarchical level. The client’s learning is a cornerstone of success for this kind of consulting, because *“then, the clients, in an ideal situation, will call you again in four years and ask: ‘Can I ask you to come in again?’”* (Consultant 09, 22). The consulting approach thus aims to establish a sustainable and reliable relationship between the consultant and the client.

Public Servant

Institutional logics. Management consultants’ fourth identity is not only derived from public bureaucracy’s appreciation, but also from private management’s criticism (Figure 4). While the administrative partner comes to an arrangement with the legalistic-bureaucratic logic and shows understanding of it, the public servant has a more normatively charged attitude towards public administration. This becomes evident when consultants stress public administration’s societal significance, *“because the tasks that these people do there, [...] concern caring for people’s basic existence. And that is a whole different ball game compared to the private domain”* (Consultant 08, 25). Public employees *“are special people who want to do something good for society”* (Consultant 08, 91) and their work *“is just so demanding, every single per-*

son is affected” (Consultant 04, 42). Given this ‘higher purpose’, consultants reject a managerial approach that does not take public administration’s complexity into account: “*If management consultants enter public administrations with an approach based solely on economic principles, I believe they’re bound to fail*” (Consultant 11, 121). Accordingly, the public servant is at odds with conventional consultants enacting an identity as a managerial missionary. In such a ‘wrong’ consulting, “*management consultancy is part of the problem, rather than the solution*” (Consultant 07, 152), particularly when their profit motive drives consultants. In contrast, consultants who subscribe to a public servant identity internalize public administration goals and are passionate about positive change in society. This pattern of coping allows consultants to borrow scripts and templates from the legalistic-bureaucratic logic to comply with environmental demands (Pache and Santos 2010), while the managerial logic is largely avoided and/or radically translated (Røvik 2016) to the public sector.

*** Please insert Figure 4 about here. ***

Clients’ expectations. The public servant identity is likely to emerge when clients expect consultants to “*take the goals of public administration on board*” (Client 07, 32). At the same time, the consulting should go beyond the administrative sphere and offer political bodies new strategies and solutions. This requires consultants to be familiar with public policy’s and administration’s structure and culture, but not necessarily have comprehensive prior knowledge of the consulting project’s subject. The reason for this requirement is that clients do not want consultants to work according to a rigid pattern and to suggest concepts implemented elsewhere many times before: “*I wouldn’t necessarily award the contract to the person who tells me they’ve just done exactly the same job for somebody else*” (Client 02, 128). Rather, clients may contract a consultant “*who tells them that this is the first time they’ve ever tried to do a job like this*” (Client 02, 126). Clients perceive the recipient organization as very unique and expect tailor-made solutions that take this uniqueness into account. Small consultancies are more likely to meet these expectations than large firms: “*A small consultant firm has a great chance of winning jobs in public administrations, because they can approach the challenge in a far more tailored way*” (Client 07, 94). It is important for consultants to “*give the impression that they are truly intellectual and that they are prepared to contribute everything that*

they possibly can” (Client 21, 73). Appropriate solutions should take the public interest into account and enable administration to “*grow flexibly with the time cycles and development processes within the society*” (Client 20, 19).

Consultant’s self-concept. Consultants co-create the public servant identity by conceptualizing themselves strongly in terms of the public interest. Beyond an understanding and even admiration of public employees’ societal mission, consultants see the ‘bigger picture’ and consider their work a contribution to society. This finds expression in reflections on why they became public sector consultants: “*I wanted to change something. I didn’t want to go to the top and earn pots of money or be written about in the press. That wasn’t my ambition*” (Consultant 09, 30). Public servants feel “*driven in the sense of having a political impact*” (Consultant 11, 57) and are willing to make personal sacrifices. They regard consulting as an opportunity “*to shape the country in which we live and the conditions under which we live*” (Consultant 19, 47). The impact on many citizens’ quality of life is “*the first thing you notice in a public administration, because you yourself are a citizen and stand to benefit*” (Consultant 08, 57). Part of consultants’ self-concept as public servants is to envision citizens rather than clients as the ultimate beneficiaries of their work: “*No, no, that’s a nice idea you have, but what good is that for Joe Citizen?’ Sometimes we feel like an advocate of the people, even if it doesn’t occur to them [clients]*” (Consultant 09, 84). Public sector consultants therefore feel accountable towards citizens, not least because they “*know that every day for which they get paid costs the taxpayer money*” (Consultant 17, 81). A self-concept as a public servant is most salient when a consultant has work experience in the public sector on his or her CV.

Consulting approach. Consistent with public servants’ normative commitment to the public sector, their approach follows the principles of democracy, which are themselves considered a “*value*” (Consultant 01, 62) or a “*stance*” (Client 12, 49) when consulting. Since “*we believe that you can only change organizations if everybody pulls together*” (Consultant 08, 89), the approach aims at the organizational members’ broad participation. While other consulting approaches almost exclusively address decision-making elites in the client organization, public servants also try to include more peripheral and underrepresented actors with less power. This also means that deviant opinions will not be neglected and “*every form of constructive criticism is welcome*” (Client 12, 49). The consulting is most likely to achieve consensus when solutions are developed internally and collaboratively, and have mutual learning effects. Consultants then become “*midwives delivering solutions*” (Consultant 03, 22) and “*mountain guides for our clients, as they climb towards their solution*” (ibid.). The

implementation of other public organizations' standardized management concepts or even those from the private sector contradicts this consulting approach: "*We are neither missionaries, nor do we sell a proverbial silver bullet*" (Consultant 13, 33).

Discussion and Conclusion

Despite management consultants' crucial role in the diffusion of management instruments and techniques to (and in spreading them within) the public sector (e.g. Christensen 2005; Ferlie et al. 2016; Lapsley and Oldfield 2001; Saint-Martin 2000) they are still 'unknown strangers' in public administration, not least due to their discreet activities outside formal institutions (Beveridge 2012; Speers 2007) and consultancies' strict confidentiality policies. Little is known of why and how management consultants gain legitimacy, as previous research has mostly focused on legitimization *by* rather than *of* consultants (e.g. Bouwmeester and van Werven 2011). This study argues that management consultants are at the nexus of institutional tensions and contradictions between public administration's managerial and legalistic-bureaucratic logics. To cope with this complexity and with knowledge work's general uncertainty and ambiguity (Alvesson 2011), they co-create social identities and gain legitimacy in as far as they activate and perform these identities depending on situational cues (Brown and Toyoki 2013).

Four such identities emerged from our in-depth interviews with consultants and clients in the public sector, both of which are actively involved in the identity construction process. The extracted identities differ in how they translate, negotiate, and challenge the bureaucratic and managerial logics. Two opposite identities subscribe to one of these logics, while avoiding the other: the *managerial missionary* champions the managerial logic and makes the legalistic-bureaucratic logic a target of criticism and transformation. When consultants comply with this identity, they hardly adjust to public administration's institutional environment, but instead adhere to the private sector's missions, priorities, values, and symbols, as well as capitalize on this 'otherness' when entering the public sector. The salience of this identity shows that there is still a substantial demand for management knowledge in the public sector, and consultants are regarded as legitimate suppliers of this knowledge. This may come as a surprise to those who subscribe to the view that public management has entered a post-NPM era (Dunleavy et al. 2006). While institutional research has found that identities stemming from an 'outdated' or 'repressed' institutional logic may indeed endure and survive institutional

change (Creed, DeJordy, and Lok 2010), the managerialist identity indicates that NPM is alive and well in the public sector (Lodge and Gill 2011; Pollitt 2016).

Conversely, the *public servant* largely adopts narratives and meanings from the legalistic-bureaucratic logic and is critical of the managerial logic's colonization of the public sector. Consultants who enact this identity exhibit a high commitment to public administration's mission and express their concerns with private sector management instruments, as well as with their opposition to consultants who suggest implementing such instruments without taking the public sector specificities into account. Such complaints about 'wrong' consultants perpetuate the social identity by defining an out-group from which the in-group of public servants can differ (Tajfel 1981, 1982). By extracting this identity, our findings become relevant for research on public service motivation (PSM; Ritz, Brewer, and Neumann 2016), because the public servant exhibits attitudes and behaviors associated with the various dimensions of PSM (Perry 1996). Most obviously, he or she has a strong commitment to the public interest by making sense of public sector consulting in terms of its societal impact and the citizens and society at large, who are the ultimate beneficiaries of such consulting. Since this motivational aspect is among the drivers of consultants' self-selection to public sector consulting, our findings expand the original attraction hypothesis (Perry and Wise 1990) to a group of external stakeholders who feel attracted to public organizations without seeking membership.

Between these extremes, two hybrid identities emerge, each of which combines elements of the bureaucratic and the managerial logics. Both the *political dealmaker* and the *administrative partner* accept the legalistic-bureaucratic logic as a frame of reference within which incremental change is possible when management instruments are carefully adapted and implemented. However, these identities differ considerably in terms of policy-makers' involvement, the degree of knowledge specialization, impression management's relevance, and consultants' embeddedness in the client organization. The range of legitimacy sources is thus much broader than the literature on public sector management consulting suggests. When consultants' role in public sector reforms is noticed (e.g. Ferlie et al. 2016), a stereotype prevails that tends to overgeneralize the managerial identity. Our results provide a far more nuanced picture, with the public servant almost an antitype of what a public sector consultant is commonly considered.

From social identity theory (Tajfel 1982; Tajfel and Turner 1986) it follows that the extracted identities are social categories that provide scripts for appropriate management consultant actions in the public sector. Consultants define their professional identity in terms of belonging to these categories, but it is worth repeating that social identity and self-identity are not the same (Hogg, Terry, and White 1995). While some of our interviewees mostly adhere to only one social identity, others activate them, and, depending on the situation, switch flexibly between them. Such switches can occur both within and between projects when the expectations harbored of consultants change with, for example, the consulting project's subject (e.g. strategy or IT consulting), the public sector's subfield (e.g. social services or financial management) or the hierarchical level (e.g. top management or project level). However, a consultant's adoption of different identities is inherently limited, because this requires high social skills (Fligstein 2001). Although consultants are often socially skillful, not least because many of them have received impression management training (Berglund and Werr 2000; Clark 1995; Clark and Salaman 1996), it is challenging to enact different identities at similar levels of authenticity. Furthermore, the social categorization processes, to which consultants owe their legitimacy and sense of self-coherence, require some consistency in actions.

Our study makes a case for actors responding to contradictory institutional logics with identity work (e.g. Bévort and Suddaby 2016; Creed, DeJordy, and Lok 2010; Lok 2010). In institutional theory, this stream has only rarely been extended to public administration (Meyer et al. 2014; Skelcher and Smith 2015), where the bureaucratic and the managerial logics are inherently contradictory. The 'clash' of these logics at the macro level creates tensions that give rise to consultants' identity work at the micro-level. Our study thus adds micro-foundations to institutional research on the public sector. It shows that, at the micro-level of public sector reforms, agency requires different degrees of embeddedness in public administration's institutional structure. With the exception of the managerial missionary, all of management consultants' social identities source legitimacy – to a greater or lesser extent – from bureaucracy's incumbent logic. Consultants are therefore, somewhat paradoxically, dependent on the institutional structures that they are expected to change. Identity work is a response to this problem of "embedded agency" (Battilana and D'Aunno 2009) and hybrid versions may act as "Trojan horse" (Pache and Santos 2013, 973) when entering the field with low legitimacy.

Limitations and Future Research

As any research, our study has some limitations that should be kept in mind. First, as mentioned above, researchers' access to the field is limited, because the consulting industry has rigorous standards of confidentiality. It was therefore impossible to directly observe consultant-client interactions in ongoing consulting projects, which would have provided further insights into social identities' construction, enactment, and change, as well as the conditions thereof. Our study has therefore built on interviewees' past experiences and retrospective judgements. For similar confidentiality reasons, the interviewees largely protected their consultants or clients' anonymity when talking about them. This made it impossible for us to arrive at 'matched' data on consultants and clients involved in the same projects. Future studies could try to combine in-depth interviews with other methods of data gathering, for example, direct observations or focus groups in which consultants and clients are interviewed jointly.

Second, our sampling may be biased towards successful consultants and consulting projects. A general limitation of the change management literature is that practitioners are more willing to talk about successful projects than about failures (for an exception, see Ashraf and Uddin 2013). In our interviews, the clients exhibited this behavior more than the consultants, who revealed some degree of self-criticism and frequently mentioned consulting projects with poor outcomes. The clients' greater reserve may be due many public sector consulting projects' political sensitivity and public administration having to account for taxpayers' money. Public administration clients may therefore wish to avoid politicians and the general public blaming them for failed expensive projects and consequently direct the interviewers' attention to more successful initiatives.

Third, although the consulting industry is an increasingly global business, we cannot fully assess the extent to which our results can be generalized to cultural and structural contexts other than in Germany. The German public sector is a prime example of the Weberian 'Rechtsstaat' tradition, which gives rise to an even stronger bureaucratic-legalistic logic than other administrative systems do (Meyer and Hammerschmid 2006; Painter and Peters 2010). While this could aggravate the 'clash' with managerial logic and create a particularly tensional arena for consultants, it is unclear whether the extracted identities emerge in similar ways in other administrative systems. More research from other countries and administrative traditions is needed to allow for cross-country comparisons.

Concluding Remarks

The above limitations notwithstanding, we believe that our study improves the understanding of the important, yet underexplored, role that management consultants play in public sector reforms. Clients in the public sector often contract with management consultants because triggering change from within public organizations is a severe challenge, given the particular strong forces of inertia in bureaucracies. Our results show how management consultants, despite their external status, source legitimacy from the institutional logic that is to be modified or replaced. Identity work is a way to cope with this challenge, or even paradox, of managing change in the public sector.

References

- Abrahamson, Eric. 1996. Management fashion. *Academy of Management Review* 21 (1): 254–85.
- Alvesson, Mats. 2000. Social identity and the problem of loyalty in knowledge-intensive companies. *Journal of Management Studies* 37 (8): 1101–24.
- . 2011. De-essentializing the knowledge intensive firm: Reflections on sceptical research going against the mainstream. *Journal of Management Studies* 48 (7): 1640–61.
- Alvesson, Mats, and Anders W. Johansson. 2002. Professionalism and politics in management consultancy work. In *Critical consulting: New perspectives on the management advice industry*, ed. Timothy Clark and Robin Fincham, 228–46. Oxford: Blackwell Publishers.
- Alvesson, Mats, and Dan Kärreman. 2007. Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of Management Review* 32 (4): 1265–81.
- Alvesson, Mats, Dan Kärreman, Andrew Sturdy, and Karen Handley. 2009. Unpacking the client(s): Constructions, positions and client-consultant dynamics. *Scandinavian Journal of Management* 25 (3): 253–63.

- Alvesson, Mats, and Hugh Willmott. 2002. Identity regulation as organizational control: Producing the appropriate individual. *Journal of Management Studies* 39 (5): 619–44.
- Armbrüster, Thomas, Johannes Banzhaf, and Lars Dingemann. 2010. *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor: Institutionenkonflikt, praktische Herausforderungen, Lösungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ashcraft, Karen L. 2005. Resistance through consent? *Management Communication Quarterly* 19 (1): 67–90.
- Ashraf, Junaid, and Shahzad Uddin. 2013. A consulting giant; a disgruntled client: A ‘failed’ attempt to change management controls in a public sector organisation. *Financial Accountability & Management* 29 (2): 186–205.
- Atkinson, Rowland, and John Flint. 2001. Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social Research Update* 33: 1–4.
- Banks, George C., Sven Kepes, Mahendra Joshi, and Anson Seers. 2016. Social identity and applicant attraction: Exploring the role of multiple levels of self. *Journal of Organizational Behavior* 37 (3): 326–45.
- Battilana, Julie, and Thomas D'Aunno. 2009. Institutional work and the paradox of embedded agency. In *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*, ed. Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, and Bernard Leca, 31–58. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press.
- Berger, Joseph, Cecilia L. Ridgeway, M. H. Fisek, and Robert Z. Norman. 1998. The legitimation and delegitimation of power and prestige orders. *American Sociological Review* 63 (3): 379–405.
- Berger, Peter L., and Thomas Luckmann. 1967. *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin Press.

- Berglund, Jonas, and Andreas Werr. 2000. The invincible character of management consulting rhetoric: How one blends incommensurates while keeping them apart. *Organization* 7 (4): 633–55.
- Beveridge, Ross. 2012. Consultants, depoliticization and arena-shifting in the policy process: Privatizing water in Berlin. *Policy Sciences* 45 (1): 47–68.
- Bévort, Frans, and Roy Suddaby. 2016. Scripting professional identities: How individuals make sense of contradictory institutional logics. *Journal of Professions and Organization* 3 (1): 17–38.
- Bouwmeester, Onno, and Ruben van Werven. 2011. Consultants as legitimizers: Exploring their rhetoric. *Journal of Organizational Change Management* 24 (4): 427–41.
- Brown, Andrew D., and Sammy Toyoki. 2013. Identity work and legitimacy. *Organization Studies* 34 (7): 875–96.
- Christensen, Mark. 2005. The ‘third hand’: Private sector consultants in public sector accounting change. *European Accounting Review* 14 (3): 447–74.
- Clark, Timothy. 1995. *Managing consultants: Consultancy as the management of impressions*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Clark, Timothy, and Graeme Salaman. 1996. The management guru as organizational witch-doctor. *Organization* 3 (1): 85–107.
- Cooper, Danielle, and Sherry M. B. Thatcher. 2010. Identification in organizations: The role of self-concept orientations and identification motives. *Academy of Management Review* 35 (4): 516–38.
- Corbin, Juliet M., and Anselm L. Strauss. 2015. *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Coule, Tracey, and Beth Patmore. 2013. Institutional logics, institutional work, and public service innovation in non-profit organizations. *Public Administration* 91 (4): 980–97.
- Creed, W. E. D., Rich DeJordy, and Jaco Lok. 2010. Being the change: Resolving institutional contradiction through identity work. *Academy of Management Journal* 53 (6): 1336–64.
- David, Robert J., Wesley D. Sine, and Heather A. Haveman. 2013. Seizing opportunity in emerging fields: How institutional entrepreneurs legitimated the professional form of management consulting. *Organization Science* 24 (2): 356–77.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. 2006. New public management is dead - Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467–94.
- Fattore, Giovanni, Donato Iacovone, and Ileana Steccolini. 2018. ‘Managing successful change in the public sector’: A view from the consultants’ world. *Public Management Review* 20 (4): 587–606.
- FEACO. 2017. Survey of the European management consultancy 2016/2017. Accessed July 13, 2018. www.feaco.org/sites/default/.../Feaco%20Survey.2016-2017.pdf.
- Ferlie, Ewan, Jean Ledger, Sue Dopson, Michael D. Fischer, Louise Fitzgerald, Gerry McGivern, and Chris Bennett. 2016. The political economy of management knowledge: Management texts in English healthcare organizations. *Public Administration* 94 (1): 185–203.
- Fincham, Robin. 1999. The consultant-client relationship: Critical perspectives on the management of organizational change. *Journal of Management Studies* 36 (3): 335–51.
- Fligstein, Neil. 1997. Social skill and institutional theory. *American Behavioral Scientist* 40 (4): 397–405.
- . 2001. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory* 19 (2): 105–25.

- Friedland, Roger, and Robert A. Alford. 1991. Bringing society back in: Symbols, practices, institutional contradictions. In *The new institutionalism in organizational analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, 232–63. Chicago: University of Chicago Press.
- Gioia, Dennis A., Kevin G. Corley, and Aimee L. Hamilton. 2012. Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods* 16 (1): 15–31.
- Glückler, Johannes, and Thomas Armbrüster. 2003. Bridging uncertainty in management consulting: The mechanisms of trust and networked reputation. *Organization Studies* 24 (2): 269–97.
- Greenwood, Royston, Amalia M. Díaz, Stan X. Li, and José C. Lorente. 2010. The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. *Organization Science* 21 (2): 521–39.
- Greenwood, Royston, Mia Raynard, Farah Kodeih, Evelyn R. Micelotta, and Michael Lounsbury. 2011. Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals* 5 (1): 317–71.
- Greenwood, Royston, and Roy Suddaby. 2006. Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management Journal* 49 (1): 27–48.
- Groß, Claudia, and Alfred Kieser. 2006. Are consultants moving towards professionalization? In *Professional service firms*, ed. Royston Greenwood and Roy Suddaby. Research in the Sociology of Organizations. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Hargadon, Andrew B. 2002. Brokering knowledge: Linking learning and innovation. *Research in Organizational Behavior* 24: 41–85.
- Hogg, Michael A. 1992. *The social psychology of group cohesiveness: From attraction to social identity*. London: Harvester Wheatsheaf.

- Hogg, Michael A., and Cecilia L. Ridgeway. 2003. Social identity: Sociological and social psychological perspectives. *Social Psychology Quarterly* 66 (2): 97–110.
- Hogg, Michael A., and Deborah J. Terry. 2000. Social identity and self-categorization processes in organizational contexts. *Academy of Management Review* 25 (1): 121–40.
- Hogg, Michael A., Deborah J. Terry, and Katherine M. White. 1995. A tale of two theories: A critical comparison of identity theory with social identity theory. *Social Psychology Quarterly* 58 (4): 255–69.
- Hood, C., and G. Peters. 2004. The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3): 267–82.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Hood, Christopher, and Michael W. Jackson. 1991. *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Jung, Nicole, and Alfred Kieser. 2012. Consultants in the management fashion area. In *The Oxford handbook of management consulting*, ed. Matthias Kipping and Timothy Clark, 327–46. Oxford: Oxford University Press.
- Kipping, Matthias, and Thomas Armbrüster. 2002. The burden of otherness: limits of consultancy interventions in historical case studies. In *Management consulting: Emergence and dynamics of a knowledge industry*, ed. Matthias Kipping and Lars Engwall, 203–21. Oxford: Oxford University Press.
- Kuna, Shani. 2017. Paradoxical processes impeding public management reform implementation: Perspectives of management consultants. *Public Personnel Management* 46 (2): 188–207.

- Lapsley, Irvine, Peter Miller, and Neil Pollock. 2013. Foreword Management consultants - Demons or benign change agents? *Financial Accountability & Management* 29 (2): 117–23.
- Lapsley, Irvine, and Rosie Oldfield. 2001. Transforming the public sector: Management consultants as agents of change. *European Accounting Review* 10 (3): 523–43.
- Locke, Karen, Karen Golden-Biddle, and Martha S. Feldman. 2008. Perspective - Making doubt generative: Rethinking the role of doubt in the research process. *Organization Science* 19 (6): 907–18.
- Lodge, Martin, and Derek Gill. 2011. Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance* 24 (1): 141–66.
- Lok, Jaco. 2010. Institutional logics as identity projects. *Academy of Management Journal* 53 (6): 1305–35.
- McKenna, Christopher D. 2006. *The world's newest profession: Management consulting in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, Renate E., Isabell Egger-Peitler, Markus A. Höllerer, and Gerhard Hammerschmid. 2014. Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service. *Public Administration* 92 (4): 861–85.
- Meyer, Renate E., and Gerhard Hammerschmid. 2006. Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. *American Behavioral Scientist* 49 (7): 1000–14.
- Nikolova, Natalia, Guido Möllering, and Markus Reihlen. 2015. Trusting as a ‘leap of faith’: Trust-building practices in client-consultant relationships. *Scandinavian Journal of Management* 31 (2): 232–45.

- Pache, Anne-Claire, and Filipe Santos. 2010. When worlds collide: The internal dynamic of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review* 35 (3): 455–76.
- . 2013. Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal* 56 (4): 972–1001.
- Painter, Martin, and B. G. Peters, eds. 2010. *Tradition and public administration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Patton, Michael Q. 2015. *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. 4th ed. Los Angeles, London, Washington DC: Sage.
- Perry, James L. 1996. Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1): 5–22.
- Perry, James L., and Lois R. Wise. 1990. The motivational bases of public service. *Public Administration Review* 50 (3): 367–73.
- Pollitt, Christopher. 2016. Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe. *Public Policy and Administration* 31 (1): 3–28.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform: A comparative analysis. New public management, governance, and the neo-weberian state*. 3rd ed. Oxford, NY: Oxford University Press.
- . 2017. *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity*. 4th ed. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Radnor, Zoe, and Joe O'Mahoney. 2013. The role of management consultancy in implementing operations management in the public sector. *International Journal of Operations & Production Management* 33 (11/12): 1555–78.

- Ritz, Adrian, Gene A. Brewer, and Oliver Neumann. 2016. Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review* 76 (3): 414–26.
- Røvik, Kjell A. 2016. Knowledge transfer as translation: Review and elements of an instrumental theory. *International Journal of Management Reviews* 18 (3): 290–310.
- Saint-Martin, Denis. 1998. Management consultants, the state, and the politics of administration reform in Britain and Canada. *Administration & Society* 30 (5): 533–68.
- . 2000. *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Seo, Myeong-Gu, and W. E. D. Creed. 2002. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of Management Review* 27 (2): 222–47.
- Serrano-Velarde, Kathia, and Georg Krücken. 2012. Private sector consultants and public universities: The challenges of cross-sectoral knowledge transfers. *European Journal of Education* 47 (2): 277–89.
- Skelcher, Chris, and Steven R. Smith. 2015. Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration* 93 (2): 433–48.
- Speers, Kimberly. 2007. The invisible private service: Consultants and public policy in Canada. In *Policy analysis in Canada*, ed. Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett, and David Laycock, 399–422. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Sturdy, Andrew, and Christopher Wright. 2011. The active client: The boundary-spanning roles of internal consultants as gatekeepers, brokers and partners of their external counterparts. *Management Learning* (1-19).
- Suchman, Mark C. 1995. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review* 20 (3): 571–610.

- Suddaby, Roy, Alex Bitektine, and Patrick Haack. 2017. Legitimacy. *Academy of Management Annals* 11 (1): 451–78.
- Suddaby, Roy, and Royston Greenwood. 2005. Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative Science Quarterly* 50 (1): 35–67.
- Tajfel, Henri. 1981. *Human groups and social categories: Studies in social psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1982. Social psychology of intergroup relations. *Annual Review of Psychology* 33 (1): 1–39.
- Tajfel, Henri, and John C. Turner. 1986. The social identity theory of intergroup behavior. In *Psychology of intergroup relations*, ed. Stephen Worchel and William G. Austin. 2nd ed., 7–24. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Thomas, Robyn, and Annette Davies. 2005. Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services. *Organization Studies* 26 (5): 683–706.
- Thornton, Patricia H., and William Ocasio. 1999. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958- 1990. *American Journal of Sociology* 105 (3): 801–43.
- . 2008. Institutional logics. In *The Sage handbook of organizational institutionalism*, ed. Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby, and Kerstin Sahlin, 99–129. Los Angeles, London: Sage.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio, and Michael Lounsbury. 2012. *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.

Vogel, Rick. 2012. Framing and counter-framing new public management: The case of Germany. *Public Administration* 90 (2): 370–92.

Watson, Tony J. 2008. Managing identity: Identity work, personal predicaments and structural circumstances. *Organization* 15 (1): 121–43.

Figure 1: Social identity of ‘Managerial Missionary’

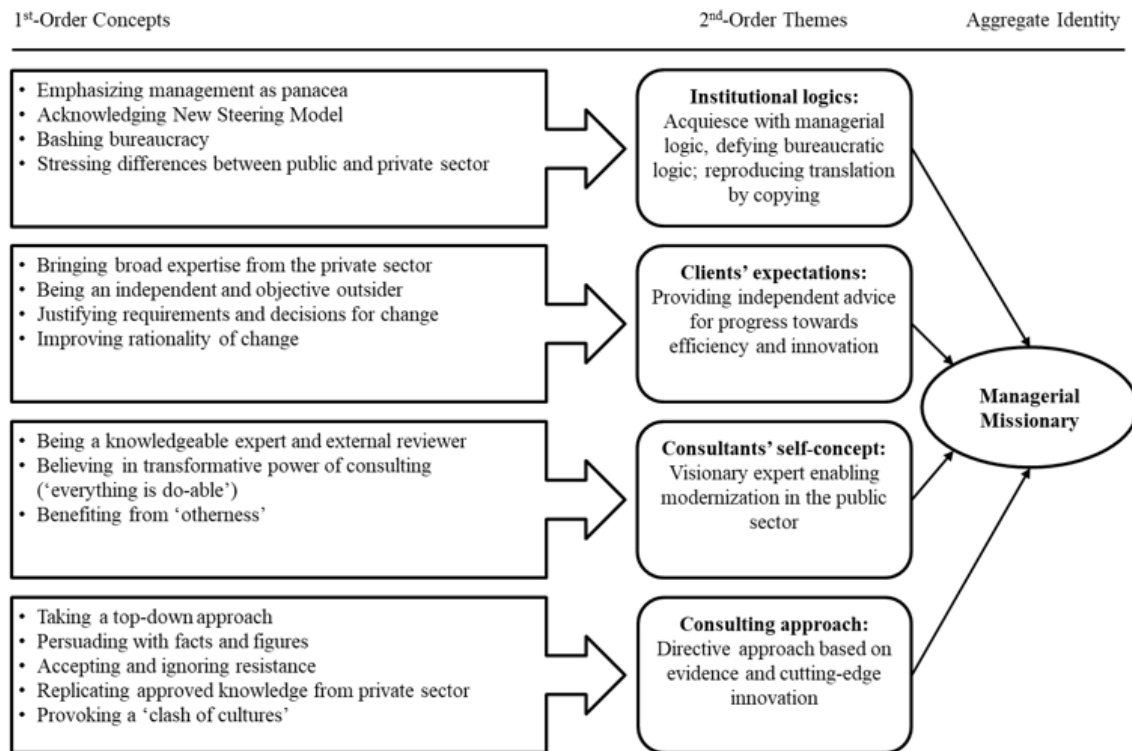


Figure 2: Social identity of ‘Policy Merchant’

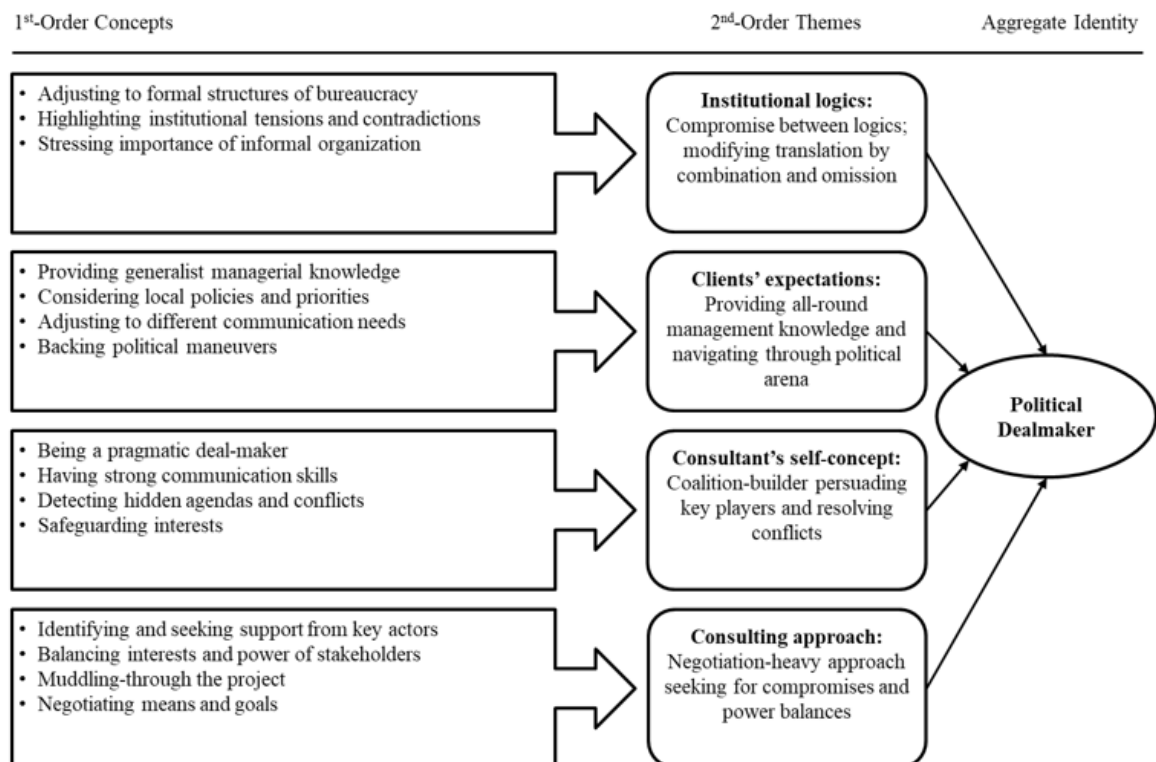


Figure 3: Social identity of ‘Administrative Partner’

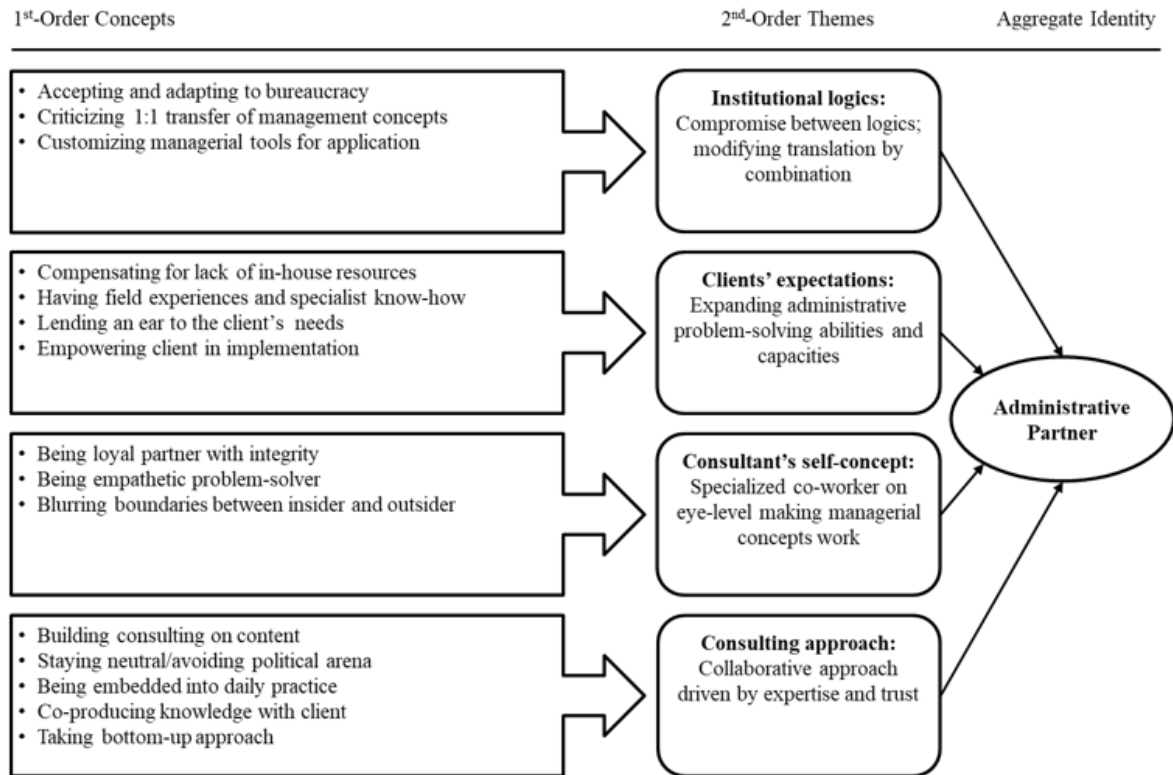
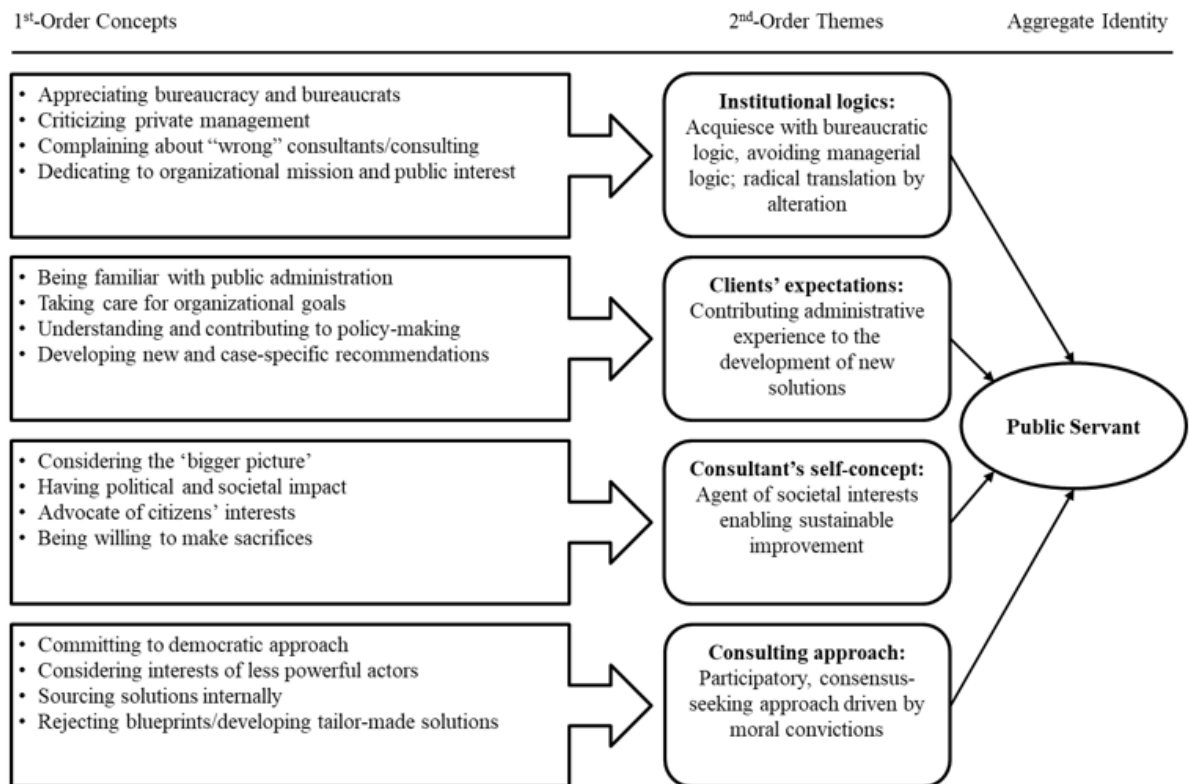


Figure 4: Social identity of ‘Public Servant’



Appendix 1: Sampling

Interviewee	Gender	Position	Organizational Size	Field of Work	Interview Duration	Date
<i>01 Consultant</i>	Female	Senior Consultant	>500 Employees	Organizational and Process Management	01:22:55	13-11-2015
<i>02 Consultant</i>	Female	Senior Consultant	50-500 Employees	IT-Consulting, Process Management	01:21:55	08-02-2016
<i>03 Consultant</i>	Male	Director	<50 Employees	Systemic Consulting, Human Resource Management	01:14:20	22-03-2016
<i>04 Consultant</i>	Male	Director (previously worked in public sector)	<50 Employees	Organizational and Process Management Strategy Consulting	01:10:49	24-03-2016
<i>05 Consultant</i>	Male	Associate Partner	>500 Employees	Systemic Consulting, Process Management,	00:54:36	22-04-2016
<i>06 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	n/a	IT-Consulting, Process Management	01:02:43	01-12-2015
<i>07 Consultant</i>	Male	Director	50-500 Employees	Process Management, Strategy Consulting, Human Resource Management	01:12:31	28-07-2016
<i>08 Consultant</i>	Female	Senior Consultant	<50 Employees	Organizational and Strategy Consulting, Human Resource Management	01:05:43	03-08-2016
<i>09 Consultant</i>	Male	Director (previously worked in public sector)	<50 Employees	Organizational and Process Management	01:27:06	06-09-2016
<i>10 Consultant</i>	Male	Director (previously worked in public sector)	<50 Employees	Strategy Consulting, Organizational and Process Management, Coaching	01:20:59	08-09-2016
<i>11 Consultant</i>	Male	Director	<50 Employees	Organizational and Process Management	01:00:59	12-09-2016
<i>12 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	<50 Employees	Organizational and Process Management	01:30:17	19-09-2016
<i>13 Consultant</i>	Female	Senior Consultant	<50 Employees	Organizational and Process Management, Systemic Con-	01:12:00	10-10-2016

Interviewee	Gender	Position	Organizational Size	Field of Work	Interview Duration	Date
<i>14 Consultant</i>	Male	Director of Public Sector Unit	>500 Employees	ulting, Coaching Systemic Consulting, Strategy, IT-consulting, Process Management	00:50:22	18-10-2016
<i>15 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	<50 Employees	IT- and Process Consulting, Human Resource Management	01:17:04	21-10-2016
<i>16 Consultant</i>	Male	Associate Partner	>500 Employees	IT- and Process Management, Human Resource Management	01:27:51	27-10-2016
<i>17 Consultant</i>	Male	Associate Partner	>500 Employees	Organizational and Process Management, Systemic Consulting, Strategy Consulting	00:57:56	03-11-2016
<i>18 Consultant</i>	Male	Director of Public Sector Unit	>500 Employees	Organizational and Process Management, Systemic Consulting, Strategy Consulting	01:06:29	08-11-2016
<i>19 Consultant</i>	Male	Director of Public Sector Unit	>500 Employees	Organizational and Process Management, Systemic Consulting, IT-Consulting	01:18:11	21-11-2016
<i>20 Consultant</i>	Female	Junior Consultant	<50 Employees	Organizational and Process Management, Human Resource	00:45:10	23-11-2016
<i>21 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	>500 Employees	Organizational and Process Management, IT-Consulting	01:23:00	15-12-2017
<i>01 Client</i>	Male	Head of Department	Federal/State Level	Economic Cooperation and Development, Social Affairs	01:19:57	16-02-2016
<i>02 Client</i>	Female	Head of Department	State/Municipal Level	Economy, Transport and Innovation	01:11:05	18-02-2016
<i>03 Client</i>	Male	Department Manager	Municipal Level	Cross Departmental Affairs, District Administration	01:03:44	29-10-2015

Interviewee	Gender	Position	Organizational Size	Field of Work	Interview Duration	Date
<i>04 Client</i>	Male	Head of Department	Federal/State Level	Financial Affairs	01:18:17	19-02-2016
<i>05 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Economy, Transport and Innovation	00:56:57	23-10-2016
<i>06 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Financial Affairs, Administrative and Central Services	01:26:52	24-02-2016
<i>07 Client</i>	Male	Department Manager	Municipal Level	District Administration, Local Public Transport and Economic Development	00:57:37	23-03-2016
<i>08 Client</i>	Male	Head of Division	State Level	Finance and Economy Affairs	01:06:15	23-03-2016
<i>09 Client</i>	Male	Department Manager	State/Municipal Level	Financial Affairs, Budget and Task Scheduling	01:37:42	12-04-2016
<i>10 Client</i>	Male	Director Manager	Municipal Level	Education and Training Affairs	00:58:44	01-03-2016
<i>11 Client</i>	Male	Department Manager	State/Municipal Level	Administrative and Central Services, IT and Organizational Management	01:08:58	10-05-2016
<i>12 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Financial Affairs, Administrative and Central Services	01:00:00	01-12-2015
<i>13 Client</i>	Male	n/a	State/Municipal Level	Education Affairs	01:05:00	01-12-2015
<i>14 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	School and Vocational Education Affairs	01:21:40	04-08-2016
<i>15 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Cultural Affairs	01:10:00	08-08-2016
<i>16 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Family Affairs	01:06:28	09-08-2016
<i>17 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Health and Consumer Protection	00:50:17	19-08-2016
<i>18 Client</i>	Female	Project Leader	Municipal Level	Employment, Social, Family and Integration Affairs	01:06:28	19-08-2016
<i>19 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Health and Consumer Pro-	00:54:19	09-09-2016

Interviewee	Gender	Position	Organizational Size	Field of Work	Interview Duration	Date
				tection		
<i>20 Client</i>	Female	Head of Division	State/Municipal Level	Cultural Affairs	01:15:18	26-09-2016
<i>21 Client</i>	Female	Head of Division	State Level	Cultural Affairs	01:00:10	27-09-2016
<i>22 Client</i>	Female	Head of Department	State Level	Employment, Social, Family and Integration Affairs	01:24:55	13-10-2016

Appendix 2: Interview Guide

For Management Consultants:

(1) Processes and practices in consulting projects:

- Which consulting projects did you carry out in the field of public administration? Are there different approaches? Could you please give us some examples?
- Could you please describe the commissioning process in public administration?
- How are consulting projects generally run? Are there any specific patterns/procedures?
- What has to be accomplished to rate a project as eventually successful?

(2) Personal experience, cultural assumptions, beliefs, and perceptions:

- How did you feel about working with clients/employees in public administration?
- How would you describe the clients and how was your experience in collaborating with them? Are there any main patterns that you observed?
- Are there any particular beliefs or habits that you observed in public administration?
- How is the reputation of business consulting in the public sector? Does that correspond to the experience you made in your projects?
- Do you adjust your personal appearance depending on whether you consult in the public or private sector? Or in meeting with particular actors? What is important to you in that respect?

(3) Influence of institutional context and perceived ideals:

- Are there any expectations on which you are judged? What expectations do you think are particularly important in the field of public administration?

- Which views, values, and routines did you observe and experience in public administration? How do they influence the consulting process?
- Have these values or opinions been around for a long time, or have they changed in recent years?
- Theoretically, a consultant can act in very different roles – e.g., as a facilitator, creative director, manager, etc. Which role is particularly important to you in public administration? Who are you in this context? Where do you see yourself in this context?

(4) Reflections on acceptance and conflicts:

- Do you remember any situation in which you had problems being acknowledged as an expert? Could you please give us any examples? How did you react?
- Whose support is particularly important in a consulting project?
- Assuming you use strategies, which strategies did you develop in order to meet the specific conditions and expectations in public administration? How do you deal with contradictions or ambiguities?
- In the public sector, projects are rarely cancelled because politicians or the public expect them to be completed – a failure of a project is often not budgeted. What do you think about that? Does this affect your work?
- I would like to conclude with a provocative hypothesis: Consultants will fail in public administration in the long term because they believe too much in economic efficiency. What do you think about this?

For Clients:

(1) Processes and practices in consulting projects:

- In general, what experience did you make with management consultants?
- Which consulting approaches or consulting topics did you experience? Could you please give us any examples?
- Which were the motives or reasons for commissioning a consulting company?
- Could you please describe the commissioning process? What do you need to keep in mind when you are seeking or selecting consultants/a consulting company?
- How consulting projects are generally run? Are there any specific procedures?
- What has to be accomplished to rate a project as eventually successful?

(2) Personal experience, cultural assumptions, beliefs, and perceptions:

- How did you feel about working with management consultants? What was unusual or what was familiar to you?
- How would you describe management consultants and how did you experience collaborating with them? Are there any main patterns that you observed?
- Are there any particular beliefs or habits of consultants that you observed? How do they differ from employees in public administration?
- How is the reputation of management consulting in the public sector? Does this correspond to the experience you have made?
- What are the particular obstacles and chances of consulting in the public sector?

(3) Influence of institutional context and prescribed ideals:

- Which expectations do you think consultants have to meet in public administration?

- If you think about working with consultants: How would you expect consultants to act and to be?
- Advisor, creative director, manager, etc. theoretically, a consultant can take on different roles. How do you see consultants in the context of public administration?
- Which views, values, and routines exist in public administration? How do they influence the consulting process?
- Which role does the public interest play in consulting projects?
- Did management consulting/the collaboration with consultants contribute to any changes in opinion, values, or routines? Did you, in this respect, observe any changes in public administration in recent years?

(4) Reflections on acceptance and conflicts:

- Did you experience any situation in which you were required to interfere in a consulting process? Why was that necessary?
- Could you please describe a situation in which you considered to back management consultants (in front of your colleagues)? When and why did you consider this as necessary?
- What do you think are the possible.../What are the possible strategies consultants can use to avoid or respond to acceptance problems? (What do you think?)
- Do you actually believe that economic standards need to be more applied in public administration? To what extent does public administration have to become more efficient?
- In the public sector projects are rarely cancelled because politicians or the public expect them to be completed – a failure of a project is often not budgeted. What do you think about this?

- I would like to conclude with a provocative hypothesis: Consultants will fail in public administration in the long term because they believe too much in economic efficiency.

What do you think about this?

Vierter Dissertationsbeitrag

Management Consulting as a Meaningful Public Service? – Public Service Motivation among Management Consultants in Public Administration

Status

Eingereicht in: Public Management Review
(VHB-JOURQUAL3: B)

Julia Galwa

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Professur für BWL, insb. Public Management
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Julia.Galwa@uni-hamburg.de

Management Consulting as a Meaningful Public Service? – Public Service Motivation among Management Consultants in Public Administration

Abstract

In public administration, public service motivation (PSM) among employees is key for individual and organizational performance, and thus for citizens as beneficiaries of public services. Without being formal members of public administration and without directly interacting with citizens, management consultants provide managerial expertise to public clients in decisively influential positions in public administration. As this powerful role enables management consultants to increase their impact, the consultants' PSM accordingly becomes critical. Based on 43 in-depth interviews with management consultants and clients in public administration in Germany, we show how public service motivated consultants put their individual PSM into practice. Their consulting approach is characterized by a closer identification with the clients and by a higher appreciation of public values, which is crucial in safeguarding the public administration ethic. Our findings also reveal that the public sector background of consultants as well as the relevant PSM effects on consulting processes.

Keywords: consultancy, public administration, public service motivation, qualitative research

Introduction

The commissioning of management consultants in the public sector has gained importance since the demand for managerial concepts has increased in the wake of New Public Management (NPM) (Hodge and Bowman 2006). External management consultants have benefitted from the lack of managerial knowledge in the public administration domain and entered the public sector to assist public managers with several reforms (Momani and Khirfan 2013).

So far, the literature acknowledges the role of management consultants as transmitters of managerial knowledge to and across the public sector (Christensen 2005; Pollitt 1996; Saint-Martin 2000, 2005) and as gap-fillers in a lack of in-house resources in the local public administration (Momani and Khirfan 2013). The literature also provides insights into the use of consultants as “rational planners or technocrats”, as “advocates of New Public Management (NPM)” (Saint-Martin 2012; see also Halligan 1995), and conveys an image of consultants as “missionaries” who believe in the panacea of private sector techniques and ideas for the public sector (Whittle 2005; Wright and Kitay 2004). However, these attributions are based on the functional-analytical perspective on management consultants in the public sector without exploring the consultants’ public service motivation (PSM).

Although consultants do not directly interact with citizens like public employees usually do, their work has an important but indirect impact on the quality of public services provided by public employees. This potentiates their effect on society because they often operate at key interfaces and address the decision-making level of public administrations. When balancing often-conflicting values of efficiency and accountability to public interest, management consultants’ bases of motivation become more important in change processes of public administration. Therefore, the PSM of management consultants who regularly conduct consulting projects in the public sector is a key factor in creating more benefit for public organizations.

Based on positive evidence of PSM on job performance (Pedersen 2015), job satisfaction (Homberg, McCarthy, and Tabvuma 2015), and leadership (Vogel, Homberg, and Gericke 2016; Wright, Moynihan, and Pandey 2012), scholars have mostly focused on employees in government (Brewer and Selden 1998; Bright 2013), healthcare (Andersen, Pallesen, and Pedersen 2011; Bellé 2013), education (Andersen, Heinesen, and Pedersen 2014; Holt 2018), and police services (Homberg, Vogel, and Weiherl 2017; Masal and Vogel 2016). Given the

fact that a large number of management consultants frequently operates in public sector reforms and manages change processes at the core of public administration, it may come as a surprise that their PSM have never been the subject of study. Management consultants are still an unknown entity in the public sector.

The purpose of this exploratory study is to start investigating PSM among management consultants experienced in public administration – to date, an atypical professional group in PSM scholarship. In doing so, we first answer the call for research on PSM with regard to actors who are not members of the public sector (Perry and Vandenabeele 2015; Wright and Grant 2010). Second, we follow the latest call for a more qualitative approach (Ritz, Brewer, and Neumann 2016). Third, by providing useful examples and putting them in the context of practical experiences of clients and management consultants in public administration, we assume that, based on this qualitative approach, we will be able to present thorough and accessible research findings to practitioners as called for in recent PSM research (Wright and Grant 2010). Based on 43 in-depth interviews with both management consultants and public sector clients, we show whether and how management consultants interpret their PSM on the ground, which antecedents are relevant for consultants' PSM to manifest itself, and we show how consultant's PSM affects the consulting process.

In the following section, we outline the theoretical background, the sources and effects of PSM and create a link to management consultancy in public administration. We then describe the empirical context of our research, the sampling, and the method of analysis. In the subsequent sections, we present findings on consultants' PSM, the preconditions of the latter, and the effects of PSM on consulting projects. Finally, we conclude with a discussion of our contributions and the avenues for future research.

Theoretical Background

Since private sector management concepts and ideas have been introduced to the public sector in the course of New Public Management, public employees' performance and motivation has also received more attention among public administration scholars and practitioners (Denhardt and Denhardt 2000; Dunleavy and Hood 1994). Research on government-related behavior has caused scholars to doubt the explanatory power of once common rational choice theories in this field, because many government employees exhibited different motives for choosing a career in public organizations (Perry and Wise 1990; Rainey 1982; Wittmer 1991).

In their seminal article, Perry and Wise defined public service motivation (PSM) as ‘an individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations’ (1990, 368). They describe PSM as a personal feature of individuals and suggest three analytically distinct categories: rational, norm-based, and affective motives. The first category focuses on rational motives grounded in individual utility maximization, such as participation in public policy making (Perry and Wise 1990). Kim and Vandenabeele (2010) understand this type of motive as instrumental, since people who wish to improve public services see their job as an opportunity to achieve this goal. The second category refers to norm-based motives to act in compliance with norms of public organizations in order to serve the greater public interest (Perry and Wise 1990). For instance, people feel the provision of services is a means to the end of improving social justice. Therefore, Vandenabeele and Kim (2010) include public values in this category and define this type of motive as value-based. The third category involves affective motives, which are based on emotional responses to different social contexts and which influence the personal benevolence towards people within a group or society (Perry and Wise 1990). Kim and Vandenabeele (2010) extend this category and view this type of motive as identification with a certain group, which affects the individual behaviour and the willingness to help this group.

Based on these three types of motives, Perry (1996) developed the first measurement scale of PSM and identified the four dimensions of PSM: attraction to public policy making (rational), commitment to the public interest (norm-based), compassion (affective), and self-sacrifice. Whereas the last dimension is not directly related to the other types of motives, Kim and Vandenabeele (2010) suggest that the last dimension, self-sacrifice, represents the basis of the other types. It is grounded in the fundamental motive to go beyond the organizational mission and in the readiness to give more than you receive, even if this means accepting personal loss. Perry (1996), however, does not see public service motivation as a merely altruistic concept, since the concept of PSM incorporates the rational or instrumental dimension (Kim and Vandenabeele 2010). He assumes that individuals who are highly public service-motivated are satisfying their personal need when they contribute to the greater good.

Although there are different definitions of PSM (e.g. Brewer and Selden 1998; Perry and Hondeghem 2008; Rainey and Steinbauer 1999; Vandenabeele 2007), the central idea of the PSM concept is to provide meaningful public service or to serve the community at large (Schott, van Kleef, and Steen 2015). To bridge inconsistency of terms and variations in meaning, Vandenabeele (2007) defines PSM as ‘*the belief, values and attitudes that go beyond self-*

interest and organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that motivate individuals to act accordingly whenever appropriate' (547). We base our study of consultants' PSM on Vandenabeele's extended definition as it is in line with our focus on interests of consultants which go beyond the personal and the clients' organizational interests. Hence, we focus on consultants' motivation to serve an abstract, overarching goal, i.e. societal interest, within and by means of public administration.

Understanding the Sources and Effects of Public Service Motivation

The PSM concept refers to an individual attitude of a person that is not uniquely related to a person's public sector membership. There are a number of research pieces that suggest that PSM is highly likely to cross sector boundaries (e.g. Andersen, Pallesen, and Pedersen 2011; Moulton and Feeney 2011; Steen 2008; Vandenabeele 2011).

Many studies aim to thoroughly explore PSM and reveal the different motivations that inspire a person to serve the public interest (Perry 1997; Perry et al. 2008; Riccucci 2018; Vandenabeele 2011). The scholars suggest several important antecedents of PSM, such as political ideology, education, family background and professional socialization. These factors provide the grounding in crucial experience and they shape beliefs about social life and contribute to the individual's self-perception (Perry and Vandenabeele 2008).

However, there remains a strong link between PSM and the public institutional context that fosters the individual expression of PSM (Moynihan and Pandey 2007; Perry 2000; Perry and Vandenabeele 2008; van Loon, Leisink, and Vandenabeele 2013). The institutional environment matters because motivation for appropriate organizational behavior increases if individuals possess values that are congruent with the values of the organization (Kristof 1996). Accordingly, individuals tend to express their public service motivation to the extent the organization they work for incorporates such public values as a principle (Vandenabeele 2007). Dedicated to the common good, the public domain provides individuals with a greater opportunity to satisfy their need to perform public service in order to bring about positive social changes at large (van Loon, Leisink, and Vandenabeele 2013). Therefore, public organizations attract people with 'matching values', because individuals with greater PSM are more likely to select jobs in public organizations (Holt 2018).

The stronger PSM manifestation among public sector employees (Houston 2008) could also be a consequence of cultivation or adaptation process within the public organiza-

tional environment (Moynihan and Pandey 2007; van Loon, Leisink, and Vandenabeele 2013). Public organizations embody public values, beliefs and a mission to its members while at the same time fostering the employees' PSM (Moynihan and Pandey 2007; Perry and Vandenabeele 2008). Thus, for instance the professional membership and professional identification demonstrate the institutional power of public organizations on individuals. Accordingly, having been predisposed to different values before entering the public sector, each individual is thus exposed to institutional mechanisms within the public organization to differing degrees (Perry and Vandenabeele 2008).

As a result, individuals with a greater PSM are more likely to be high performers (Andersen, Heinesen, and Pedersen 2014; Pedersen 2015) and feel more committed to their public sector jobs, because they feel motivated while providing meaningful public service (Homborg, McCarthy, and Tabvuma 2015). They might even engage in whistle-blowing to protect the public interest (Brewer and Selden 1998). To conclude, PSM is therefore crucial for public organizations as it positively affects productivity, the quality of public services, accountability, as well as trust in the government (Bellé 2013; Brewer, Selden, and Facer 2000).

PSM and Management Consultants – A Contradiction?

Management consultants who focus on public management usually experience blurred boundaries between the private and public sector because of their external deployment at public clients' organization. In addition, they often operate in the decisive decision-making circles of public administration and thus regularly receive the opportunity to participate in reforms or organizational changes that affect society at large. However, while most of PSM research differentiates between sectors or compares the predispositions of private and public sector employees (e.g. Andersen, Pallesen, and Pedersen 2011; Brewer and Brewer, JR. 2011; Houston 2006), few studies focus exclusively on private sector employees (e.g. Moulton and Feeney 2011) and there is no data from government contractors as recently discussed by Ritz, Brewer, and Neumann (2016).

PSM is associated with traditional public values and with 'what has historically been called the public service ethic of public administration' (Perry and Wise 1990, 370). Several PSM scholars have expressed their concerns about the new managerial concepts and practices that could undermine this public service ethic (Brewer, Selden, and Facer 2000; Moynihan 2008; Moynihan and Pandey 2007).

Meyer and colleagues (2014) find that managerial traits in public executives' identity construction do not weaken PSM. In fact, scholars affirm Moynihan and Pandey's (2007) research on the influence of institutions, indicating that reform and reinvention efforts have a positive influence on PSM. The scholars suggest that the hierarchical structure and red tape repress the individual PSM. Also, Donahue (2008) and Le Grand (2003) show that managerial reforms and quasi-market service provision have positive effects on individuals' PSM expression. Furthermore, consulting in the public sector has not only increased overall, but also in the level of specialization, as more and more small and medium-sized companies offer consulting services exclusively to public sector clients (FEACO 2017). Today, some highly specialized consulting companies provide extensive expertise in various public administration domains, and that implies a deep familiarity with public administrative culture and structures (Howlett and Migone 2013).

Data and Methods

How PSM manifests itself can vary across different administrative traditions and national systems (Kim et al. 2013; Vandenabeele, Scheepers, and Hondeghem 2006), but it can also vary on the ground due to individual sense-making and interpretation of social constructs, such as public mission and public interest. Thus exploring PSM among management consultants not only requires the question 'whether' consultants possess cues on PSM, but also the interpretive understanding of the 'whys' and 'hows' of these social processes (Corbin and Strauss 2015). Therefore, a qualitative approach is suitable in order to discover rather than test the object of interest (Corbin and Strauss 2015). As the key actors under scrutiny, management consultants are in the best position to report about their thoughts, intentions, and motives, which allows for a more in-depth and inner perspective of management consultants' motives.

Case Setting

The German public administration tradition refers to the Weberian-style state bureaucracy and thus cultivates a specific expression of PSM among public employees (Meyer et al. 2014; Vandenabeele, Scheepers, and Hondeghem 2006). Furthermore, public values are ingrained in the legislation, in keeping with the notion of equality as defined in the German constitution (Vandenabeele, Scheepers, and Hondeghem 2006). The German tradition of service provision is welfare-state oriented and focuses on citizens and rights (Meyer et al. 2014). Since Germany traces a much longer development in bureaucracy than democracy, policy making is ex-

pected to figure less prominently in the PSM manifestation among public employees; public service provision is instead more equated to public interest (Vandenabeele, Scheepers, and Hondeghem 2006).

Compared to other Western countries, the movement of New Public Management (NPM) entered the German public sector at a later stage, within the guise of a type of managerial control called the New Steering Model (NSM) (Vogel 2012). In line with NPM, the NSM aimed to increase the efficiency of the public sector by implementing private management instruments and techniques and by mainly focusing on the internal modernization of the administrative system (Vogel 2012). Today, the German public sector accounts for a market share of 9.1 per cent (2.64 billion euros) with a growth rate considerably above the average of all sectors (FEACO 2017). Against this background, the German sector is still undergoing in-depth restructuring and many management consultants are involved in this process.

Data Collection

In line with purposeful sampling (Patton 2015), which includes 16 different sampling types, we applied intensity sampling. This sampling strategy is aimed at collecting relevant cases which manifest the phenomenon intensely and on average. To find appropriate interviewees, we researched websites of consultancies, professional networks and media reports about consulting projects in public administration.

Our sample comprises 21 consultants from 17 different consulting companies (large, middle and small-sized), with robust practical experience and differing advisory foci in the decisive operational heart of public administration. We sampled consultants in different positions (i.e., junior and senior consultants, managing directors, associate partners) with different fields of activity. On the clients' side, we selected 22 candidates from the federal, state, and municipal administration with different fields of responsibility and extensive experience with management consultants. We interviewed public servants and public employees with executive responsibilities (i.e., heads of department or division, department managers, project leaders, directors). We stopped the sampling (see Appendix 1) when we expect data to be saturated and not to provide new information (Gentles et al. 2015).

To avoid impression management of a professional group that is best known for its strong rhetorical skills, we do not apply the PSM questionnaire. Instead, we focus on indirect and implicit assumptions about norms and values, along with descriptions of common work

life experience, expectations, approaches, and aims in consulting processes. Therefore, the interviews were semi-structured covering a range of topics (see Appendix 2). The interviews were conducted face-to-face from 2015 to 2017 with a time range of 60 to 90 minutes. All interviews were transcribed and anonymized.

Data Analysis

We analyzed interview data moving back and forth between empirical data and theoretical considerations, best described as an ‘abductive’ approach (Alvesson and Kärreman 2007; Timmermans and Tavory 2012). We argue that how we perceive the world we live in is much about social constructions (Berger and Luckmann 1966). Therefore, we followed the approach of Gioia, Corley, and Hamilton (2012) and focused on how people seek to understand and make sense of their experiences in organizational life so as to develop a concept that is adequate at the level of scientific theorizing about that experience. We primarily focused on consultants’ responses, and the interviews with clients served to review and contextualize indicated consultants’ cues on PSM to real working life examples. Since the transcribed interviews resulted in a large amount of data, we used the qualitative data analysis software MAXQDA to track emerged codes and subcodes.

At the first level of analysis, we identified recurring topics in the data and grouped them into categories (i.e., first-order concepts). This ‘open coding’ (Corbin and Strauss 2015) closely corresponds to the terminology and language of the interviewees, as management consultants and clients are the ones who can best report about their motives, beliefs and how they make sense of their work in public administration (Gioia, Corley, and Hamilton 2012). Since the coding procedure resulted in a large number of codes, we reviewed similarities, differences, and informative value and collapsed some of the codes into fewer categories, similar to a preliminary ‘axial coding’ (Corbin and Strauss 2015).

At the second level, the data analysis was primarily guided by theoretical considerations and existing research on PSM (Perry and Wise 1990; Perry 1996; Kim and Vandenabeele 2010). Since we wanted to gain further insight into consultants’ motives to provide services to public administration, we cleared all codes that did not refer to intrinsic motivators and kept those that provided new insights into consultants’ motivational bases which go beyond the self- and the organizational interest. The purpose was to combine a theoretical narrative with empirical indications to yield more abstract themes of consultants’ individual expression of PSM.

Findings

How Management Consultants Realize Their Public Service Motivation in Practice

In analysing over 1000 pages of interview data and notes, the degree of PSM varies across the management consultants, with some exhibiting no PSM-related motivation at all. Since we focus on PSM relevant cues and statements of management consultants, we present the findings of those management consultants with intrinsic motives to conduct consulting services in the public administration to make a difference. We show how management consultants with PSM see their consulting work as a public service (see Appendix 3). After, we show the relevant drivers of management consultants' PSM and the way they possibly could affect the consulting process.

Being Attracted to Participate in the Public Policy Making Process

Public service-driven consultants see their role not only as being a type of *'specialist expert, not just a methods crack, because I can really enter the discussion and social policy is what really interests me personally and where I want to play a role in shaping the future'* (Consultant 08, 57). Those management consultants demonstrate a strong familiarity with the structure of public administration, its culture, and *'all the other things going on in the politics sphere, because we're on the pulse of current developments'* (Consultant 11, 63). These group of management consultants see their distinctiveness in *'acting with consideration for social issues and for how we want to shape the society of the future'* (Consultant 19, 47).

Being attracted the public policy making process, consultants feel deeply *'motivated to find solutions, because you put yourself on the same level as ordinary people in society and make ordinary people's concerns to your own, you focus on the topics that are relevant to society'* (Consultant 15, 20). They derive this societal relevance of their services from a strong demand for managerial concepts in public administration as a result of new and emerging societal challenges: *'The whole asylum issue, the assignment of roles and responsibilities was very fragmented [...] chaos [...] but our main task is to house, feed and look after refugees, in compliance with established rules. And we now answer to one responsible decision maker with a significantly reduced number of interfaces [...]. We are proud of the fact that we achieved that'* (Consultant 04, 10).

These consultants actively seek to connect with *'managers, mostly politicians'* (Consultant 15, 42) as they want to *'have influence on key issues'* (Consultant 07, 30) in the community. The opportunity to contribute to nation-wide public policy making strongly motivates consultants; they consider such consulting projects as *'of great political import'* (Consultant 10, 75). Contributing to such publicly relevant measures *'sometimes gives enormous...yes, I have to say, satisfaction, because it really is fulfilling'* (Consultant 07, 144).

Being Committed to the Public Interest

Management consultants with such attitude are motivated to do "something for people in society" (Consultant 08, 53) and to fulfil their civic duty in terms of "shouldering a piece of responsibility for what happens in society" (Consultant 07, 144). With such an overall motivation, they see management consulting as a service in the citizens' interest, as they enable *'greater orientation to citizens, to realize and to anchor this mindset in the organizational cultures'* (Consultant 12, 21). These consultants consider citizens' needs and public values, which "must be lived" (Consultant 03, 64), because *'profit maximization is not the goal, or the only criteria. There are simply other values to be considered'* (ibid). To preserve public values, *'that's the job, the democratic mandate'* (Consultant 10, 63).

Public service-driven management consultants want to provide meaningful consulting services and thus critically reflect on their work: *'I think that we sometimes need to question the whole point of consultancy work'* (Consultant 02, 127). These critical statements seem to be grounded in the perceived wrongful use of consulting services, especially when consultants are hired to implement ready-made decisions without paying attention to the public interest: *'When personal interests become the benchmark, we shouldn't have anything to do with it'* (Consultant 10, 63), or if consulting services have no impact on people, then *'I feel that consultancy itself is pointless'* (Consultant 02, 36). Consultants that are strongly committed to public interest argue morally: *'We don't set the lowest common denominator. No. Because the citizens are not sitting at the table, although they should be'* (Consultant 09, 84). At the same time, consultants with PSM are aware of the fact that to take such a stance in consulting projects is *'to some extent maturity in consulting, which not every consultant brings with them'* (Consultant 21, 79).

Being Compassionate with Citizens

Although, management consultants usually work within administrative organizational structures and rarely have contact with citizens, some consultants have access to the sensitive data of socially deprived people: *'We are bound to see case files with situations that cannot be prevented. We see dossiers on people who often suffer a dramatic fate [Department of Youth and Social Affairs]'* (Consultant 04, 52). In this context, consultants feel sympathy for those people: *"My goodness, somebody's got to do something. We need to take a closer look at that."* (Consultant 04, 8).

When siding with the socially deprived, public service-driven consultants claim that *'excluding groups never does any good'* (Consultant 09, 80). Since every voice should be heard to achieve the best outcome for everyone, public service-motivated consultants advocate *'a fine sensibility and a certain awareness of how a particular group feels'* (Consultant 20, 27). At the same time, these consultants appreciate the public administrative system, because they identify with citizens as beneficiaries of public services as they are affected themselves: *'I've seen an awful lot in 15 years, and what I've seen leads me to have, to some extent, a basic trust on our constitution and in our public institutions which we, the taxpayers, finance.'* (Consultant 19, 49). Therefore, these consultants are convinced that they *'do something for society, and I believe the effects are most noticeable in public administration, because we ourselves as citizens are also on the receiving end of the services provided'* (Consultant 08, 57).

Being Prepared to Give More Than to Take

Public service-driven consultants are eager to become fully engaged *'to make sure that a project doesn't go to the wall. In my personal view, I set myself the standard when I go to work for the public sector'* (Consultant 17, 81), because they are mindful of the fact that *'it's public money and you shouldn't squander public money'* (ibid.). From this view, they claim that *'good consultants will soon write themselves out of the script'* (Consultant 07, 98).

Consultants with PSM report that the reasons behind the decision to focus on public management are based on the following motives: *'I wanted to change something. I didn't want to rise up through the ranks and earn pots of money or give interviews in the press. That was not my goal.'* (Consultant 09, 30) or *'I didn't want to get rich quickly; I was genuinely interested in solving problems'* (Consultant 07, 30). Such statements imply that consultants

specialized in public management are willing to accept lower rewards compared to their colleagues in the private sector.

The motivation to contribute to society at large makes some consultants even accept personal risks: *'I delivered several projects so strictly within the deadline that I couldn't come to work for three months afterwards'* (Consultant 07, 90). Such consultants feel a certain personal obligation to provide expert knowledge on clients' managerial problems even if this means risking their personal health: *'I turn 67 in two weeks, I have been wanting to reduce my working hours for two years, but I couldn't say no to the project [...], because it is of such political import'* (Consultant 10, 75).

The belief in providing publicly relevant consulting services may even put consultants at a disadvantage, especially when results from a consulting project are not as expected or political constellations change: *'I know these risks, I have experienced them and they are real. And the question is whether you follow orders meekly [...] or whether you run the risk of being fired afterwards although you haven't put a foot wrong.'* (Consultant 07, 198). When they feel they are used to contribute to a wrong purpose, consultants with such attitude state that they are ready to cancel projects *'because we don't write pretty reports that people want to hear. We write hard facts that some public clients don't like at all.'* (Consultant 04, 24).

Consultants' Antecedents of Public Service Motivation and Implications for Consulting Process

Consultants' PSM Antecedents

The interviews revealed several potential PSM antecedents in the consultants' personal biographies (see Appendix 4). Academic education in social, political, and public management sciences seems to be an important factor, as consultants with PSM talk about being given first stimuli during their university studies: *'I like social economics best, because I did a lot of research on social security legislation when I was at university'* (Consultant 08, 57). Due to their educational background, the affinity with public management issues influenced several consultants to work for the public sector: *'I was fascinated by the topic at university, so I stuck with it'* (Consultant 21, 21).

During the interviews, some management consultants unveil their public sector background: *'I worked in the police, but that's a long time ago. And my colleague has a background in administration'* (Consultant 04, 42; including Consultants 09; 10). Emphasizing the

close professional proximity to the public sector, consultants report: *'We have a lot of people working for us who themselves have a background in public administration and a lot of people have left us to join public administration organizations'* (Consultant 19, 43). Hence, the public sector socialization represents another important driver of PSM.

A further shaping factor in PSM is consultants' narrow specialization in selected public sector fields, such as *'the Department of Youth, Social Affairs and now most recently asylum seekers, too'* (Consultant 04, 6) as well as *'social policy, education, science [...] labor market issues, structural change and all these topics'* (Consultant 07, 148). The level of specialization in such public domains gives consultants access to politically and socially sensitive topics. Having been confronted with ethical issues due to this access, consultants emphasize that *'the things that get processed in public administrations are fundamental. If we think about the whole area of security, if we think about the German military, that's a public institution that deals with the sheer matter of life and death'* (Consultant 19, 13). Also, clients reject a carefree commercial perspective on politically and socially sensitive topics: *'There's no such thing as a business case [Youth Welfare] about children being physically abused by their parents'* (Client 11, 25). At the same time, clients acknowledge: *'So, you can design a good business process that supports the monitoring of children at risk'* (ibid.). When offering such services in socially sensitive public administration fields, consultants recognize their ethical responsibility in such projects. This higher professional expertise in certain public administration fields activates or strengthens the consultants' PSM.

The Effects of Consultants' PSM on Consulting Processes

The findings on PSM among management consultants also revealed several effects on the consulting process (see Appendix 5). Since public service-driven consultants are committed to public values, they tend to favor a consulting approach that is congruent with these values: *'to listen to the opinion of all actors and to establish as much a feeling of shared involvement in a solution strategy as possible'* (Consultant 11, 127), because *'you have a strong desire for a democratic approach to a project'* (Consultant 01, 16). Clients admit that *'if you approach the consulting process with that kind of attitude, you create a better atmosphere that is more likely to bear fruit in terms of results'* (Client 12, 49).

Consequently, these consultants reject consulting approaches that do not consider the institutional particularities of public administration *'because public administration consists of*

a much more complex value system and goal matrix and if you don't take this into account you're bound to fail, at least, I hope you do' (Consultant 10, 117). They are convinced that *'an approach based solely on economic principles, I believe it comes to naught'* (Consultant 11, 121). Hence, these consultants prefer to develop internally sourced and case-specific solutions which enable combination of managerial and public administrative elements, otherwise *'you'll actually cause some damage to a ministry or public administration'* (Consultant 07, 152).

Consultants with such preferences see themselves as those who *'do have a bit of a do-gooder syndrome, who really want to support and help'* (Consultant 01, 48). They view public management consulting as something *'I also identify with. I really do feel that I am making a valuable contribution to the public administration'* (Consultant 02, 48). Accordingly, such consultants distinguish themselves from consultants with *'wrong motives'* (Consultant 11, 121) and tend to identify with clients because *'being on the same page immediately brings you closer together'* (Client 14, 27). These consultants show tendencies to develop a self-perception that clearly differs from that of regular private management consultants: *'There's nothing I reject more than this cloned consultant type. I mean, grey suit, everyone looks the same'* (Consultant 04,68). Also, clients admit *'there have to be other motivations for making a career in a public administration. And I think that is the decisive moment at that point'* (Client 07, 58).

Therefore, clients seek advice from consultants who are *'motivated to bring about change [...] and to observe the impact of change and to test whether that change makes sense [for society]. And not with the motto: Where can I save another euro?'* (Client 17, 81). From this perspective, clients expect consultants to honour *'the legally embedded purpose of public administration with regard to promoting well-being'* (Client 22, 81) because it is *'a great privilege to work in administration, also really being involved in shaping the provision of public services'* (Client 17, 81). They also expect management consultants to be *'prepared to contribute everything they possibly can'* (Client 21, 73) and to *'take the goals of public administration on board'* (Client 07, 32). For this reason, clients favour *'management consultants who really specialize in the public sector, come from the public sector, and focus on the public sector'* (Client 03, 37).

Believing that *'ensuring basic standards of living is simply another priority'* (Consultant 08, 25), consultants with PSM regard public clients as *'special people who want to do good*

for society and you must treat them differently' (Consultant 08, 91). Such a benevolent attitude is most visible when consultants act with empathy in change processes: *'to understand the other person, to assuage their fears or to show that you value and appreciate them'* (Consultant 01, 82). Working together as *'equally strong partners'* (Client 10, 99), consultants and clients view their collaboration as a partnership *'that is based on a lot of trust, and a lot of mutual admiration'* (Client 18, 33). Accordingly, consultants with a stronger propensity towards serving the public good, tend to receive more trust and acceptance among public clients than their extrinsically motivated counterparts.

Discussion

Our findings on management consultants' PSM emphasize not only the relevance of cognitive and behavioural dimensions of consultants' and clients' collaboration in consulting projects but also emotional dimension of consultants' role perception within consulting projects in public administration. With our results on PSM among management consultants we notice shifts in consultants' role and self-perception apart from as in the literature suggested picture of managerial missionary (Armbrüster and Kipping 2002; Whittle 2005; Wright and Kitay 2004). In the post era of NPM, public administration research must therefore consider new perspectives on management consultants, because the purely functionalist perspective on their role as legitimizers and transmitters of managerial techniques (Armbrüster 2006; Bouwmeester and van Werven 2011) is no longer sufficient to understand who they *are* in the context of public administration.

Kim et al. (2013) suggests to focus more on an individual's motive to serve the public interest instead on the dimension 'attraction to public policy making' in future research. However, our results show that to participate in the public policy making process and to contribute through such projects to societal development are crucial factors that influence consultants' motivation to specialize in public management. Since participating in public policy making *'can be exciting, dramatic, and reinforcing of an individual's image of self-importance'* (Perry and Wise 1990, 368), management consultants state that this is the dimension of their work in public administration that fills them most with pride and gives them personal satisfaction. The opportunity to influence public policy and to make a difference in people's lives, obviously increases consultants' individual self-esteem, which is also an important aspect of the rational motive in the PSM concept (Ritz 2011). According to Anderfuhren-Biget, Varone, and Giaque (2014), employees whose main tasks are related to policy formulation show higher

levels of attraction to public policy making, which implies that different policy domains and stages of the policy cycle have different effects on the expression of that PSM dimension. Thus, the consultants' access to the decision-making level in public administration and the opportunity to participate actively in public policy making process this PSM dimension gain relevance in consultants' PSM manifestation.

As our results show, consultants with PSM seem to perceive their managerial role as less rigid and prefer participatory consulting approach which enables combination of managerial and administrative elements in projects. Furthermore, consultants' feeling of having a duty to serve the public interest is crucial in safeguarding the public administration ethic when conducting consulting projects in public administration. Such attributes in consultants' behavioural patterns result in higher levels of trust that positively affect mutual acceptance between management consultants and public clients and thus foster the cross-sectoral knowledge transfer. These insights into consultants' attitude may give clients an important indication in the selection process of suitable candidates for public sector projects. Therefore, more research is needed to explore how public organizations can benefit from management consultants' motives to serve the public interest and how this potential can be fostered in consulting processes.

Management consultants that have experience in public management projects of social and ethical sensitivity, such as in the area of childcare, health or consumer protection, refugee policy, and security issues in the armed forces, exhibit relevant PSM motives and beliefs more strongly. Evidently, the consultants' level of specialization and access to public management domains bring about a job-related responsibility towards the common good, which affects their PSM to varying degrees. Obviously, there is an important interplay between the individual predisposition of consultants and the norms, values, the references for action, and finally the structural opportunities provided by public organizations that inspire consultants to live their individual PSM. Institutions not only provide individuals with references for action and behavioural norms, they also shape preferences and motives (Friedland and Alford 1991; Thornton, Ocasio, and Lounsbury 2012). How the institutional context of public administration may affect the consultants' PSM activation and realization we illustrate in the Figure 1.

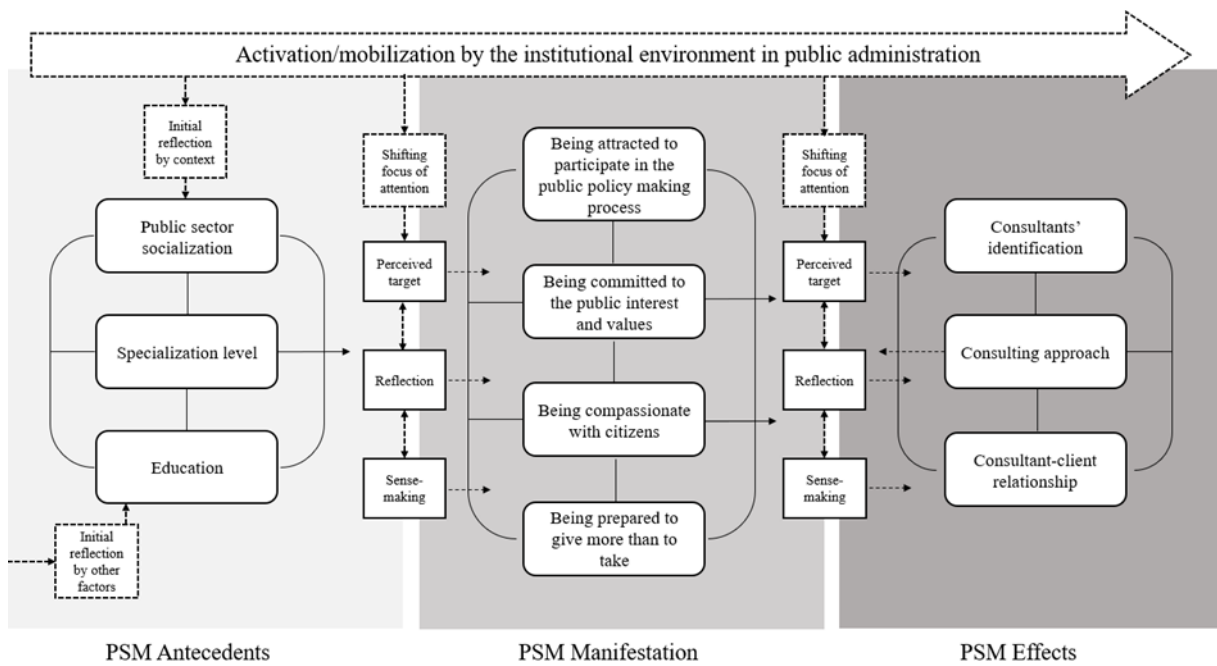


Figure 1. The Process of Activation and Mobilization of Consultants' PSM in the Public Administration

The theoretical concept of PSM is based not only on different prosocial motives but also includes the affective dimension why people feel motivated to influence the personal benevolence for people within a group or society (Perry and Wise 1990). Other researchers go further and see this dimension as an identification with a certain group, which drives the individual behaviour and fosters the willingness to help this group (Kim and Vandenabeele 2010). In that context the emotions of individuals are crucial as to why people are willing to serve the society and to side with underprivileged. There is also a noteworthy growing body of institutionalist literature (Lok et al. 2017), that has begun to address the emotions that are an important dimension regarding how institutions affect individual perceptions, behaviour and, lastly, identities in organizational contexts (Thornton et al. 2012). So, we need to know more about the relation between institutions and management consultants' emotions, which are obviously an important part of the consultants' identification process mediating between public institutions and individual PSM realization (Perry and Vandenabeele 2008).

According to Perry and Vandenabeele (2008), the early literature on motivation has already acknowledged the question of 'who I am' as a central point in motivational research, linking social processes such as identification (Foot 1951), self-categorization (Hogg 2000), self-concept (Shamir, House, and Arthur 1993) as well as value expression and self-

idealization (Katz and Kahn 1966) with motivational patterns. By suggesting the construct ‘public service identity’, also Perry and Vandenberg (2008) discuss relevant psychological dynamics and institutional forces on individual behaviour in public organizations. Accordingly, further research is needed to know more about consultants’ PSM manifestation and factors that fosters its expression.

Concluding Remarks

By providing insights for scholars and practitioners to understand the phenomenon of PSM among a group of management consultants, these findings imply the interplay of public institutions and the individual by indicating also shifts of attention in consultants’ work role grounded in the consultants’ different self-concepts. However, these findings should neither serve to create an idealized view on management consultants in public administration nor to detract from the fact that people are usually motivated by different motives at the same time.

Acknowledgements

This work is a part of the research project ‘LegU - Legitimation of consultancy in different institutional contexts: A comparative analysis in business, administration and science’ and was supported by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG, German Research Foundation), [Key Number VO 1604/10-1 and KR 2011/7-1].

References

- Alvesson, Mats, and Dan Kärreman. 2007. “Constructing Mystery: Empirical Matters in Theory Development.” *Academy of Management Review* 32 (4): 1265–81.
doi:10.5465/amr.2007.26586822.
- Anderfuhren-Biget, Simon, Frédéric Varone, and David Giaque. 2014. “Policy Environment and Public Service Motivation.” *Public Administration* 92 (4): 807–25.
doi:10.1111/padm.12026.
- Andersen, Lotte B., Eskil Heinesen, and Lene H. Pedersen. 2014. “How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (3): 651–71. doi:10.1093/jopart/mut082.

- Andersen, Lotte B., Thomas Pallesen, and Lene H. Pedersen. 2011. "Does Ownership Matter? Public Service Motivation Among Physiotherapists in the Private and Public Sectors in Denmark." *Review of Public Personnel Administration* 31 (1): 10–27.
doi:10.1093/jopart/mut082.
- Armbrüster, Thomas. 2006. *The Economics and Sociology of Management Consulting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellé, Nicola. 2013. "Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance." *Public Administration Review* 73 (1): 143–53.
doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02621.x.
- Berger, Peter L., and Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Press.
- Bouwmeester, Onno, and Ruben van Werven. 2011. "Consultants as Legitimizers: Exploring their Rhetoric." *Journal of Organizational Change Management* 24 (4): 427–41.
doi:10.1108/09534811111144601.
- Brewer, Gene A., and Gene A. Brewer, JR. 2011. "Parsing Public/Private Differences in Work Motivation and Performance: An Experimental Study." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (3): 347–362. doi:10.1093/jopart/mur030.
- Brewer, Gene A., and Sally C. Selden. 1998. "Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (3): 413–40. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024390.
- Brewer, Gene A., Sally C. Selden, and Rex L. Facer. 2000. "Individual Conceptions of Public Service Motivation." *Public Administration Review* 60 (3): 254–64. doi:10.1111/0033-3352.00085.

- Bright, Leonard. 2013. "Where Does Public Service Motivation Count the Most in Government Work Environments? A Preliminary Empirical Investigation and Hypotheses." *Public Personnel Management* 42 (1): 5–26. doi:10.1177/0091026013484575.
- Christensen, Mark. 2005. "The 'Third Hand': Private Sector Consultants in Public Sector Accounting Change." *European Accounting Review* 14 (3): 447–74.
doi:10.1080/0963818042000306217.
- Corbin, Juliet M., and Anselm L. Strauss. 2015. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Denhardt, Robert B., and Janet V. Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review* 60 (6): 549–59. doi:10.1111/0033-3352.00117.
- Donahue, John D. 2008. *The Warping of Government Work*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dunleavy, Patrick, and Christopher Hood. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management." *Public Money & Management* 14 (3): 9–16.
doi:10.1080/09540969409387823.
- FEACO. 2017. "Survey of the European Management Consultancy 2016/2017." Accessed July 13, 2018. www.feaco.org/sites/default/.../Feaco%20Survey.2016-2017.pdf.
- Foot, Nelson N. 1951. "Identification as the Basis for a Theory of Motivation." *American Sociological Review* 16 (1): 14–21.
- Friedland, Roger, and Robert A. Alford. 1991. "Bringing Society Back in: Symbols, Practices, Institutional Contradictions." In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, 232–63. Chicago: University of Chicago Press.

- Gentles, Stephen J., Cathy Charles, Jenny Ploeg, and K. A. McKibbin. 2015. "Sampling in Qualitative Research: Insights from an Overview of the Methods Literature." *The Qualitative Report* 20 (11): 1772–89. <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol20/iss11/5/>.
- Gioia, Dennis A., Kevin G. Corley, and Aimee L. Hamilton. 2012. "Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology." *Organizational Research Methods* 16 (1): 15–31. doi:10.1177/1094428112452151.
- Halligan, John. 1995. "Policy Advice and the Public Service." In *Governance in a Changing Environment*, edited by Guy Peters and Donald J. Savoie, 138–72. Governance and Public Management. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Hodge, Graeme A., and Diana Bowman. 2006. "The 'Consultocracy': The Business of Reforming Government." In *Privatisation and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, edited by Graeme A. Hodge, 97–126. Monash studies in global movements series. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Hogg, Michael A. 2000. "Subjective Uncertainty Reduction through Self-categorization: A Motivational Theory of Social Identity Processes." *European Review of Social Psychology* 11 (1): 223–55. doi:10.1080/14792772043000040.
- Holt, Stephen B. 2018. "For Those Who Care: The Effect of Public Service Motivation on Sector Selection." *Public Administration Review* 78 (3): 457–71. doi:10.1111/puar.12906.
- Homberg, Fabian, Dermot McCarthy, and Vurain Tabvuma. 2015. "A Meta-Analysis of the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction." *Public Administration Review* 75 (5): 711–22. doi:10.1111/puar.12423.
- Homberg, Fabian, Rick Vogel, and Julia Weiherl. 2017. "Public Service Motivation and Continuous Organizational Change: Taking Charge Behaviour at Police Services." *Public Administration* 41: 61. doi: 10.1111/padm.12354.

- Houston, David J. 2006. ““Walking the Walk” of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood, and Money.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 67–86. doi:10.1093/jopart/mui028.
- Houston, David J. 2008. “Behavior in Public Square.” In Perry and Hondeghem 2008, 177–99.
- Howlett, Michael, and Andrea Migone. 2013. “The Permanence of Temporary Services: The Reliance of Canadian Federal Departments on Policy and Management Consultants.” *Canadian Public Administration* 56 (3): 369–90. doi:10.1111/capa.12026.
- Katz, Daniel, and Robert L. Kahn. 1966. *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Kim, Sangmook, and Wouter Vandenabeele. 2010. “A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally.” *Public Administration Review* 70 (5): 701–9. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02198.x.
- Kim, Sangmook, Wouter Vandenabeele, Bradley E. Wright, Lotte B. Andersen, Francesco P. Cerase, Robert K. Christensen, Céline Desmarais et al. 2013. “Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (1): 79–102. doi:10.1093/jopart/mus027.
- Kristof, Amy L. 1996. “Person-Organization Fit: An Intergrative Review of its Conceptualizations, Measurement, and Implications.” *Personnel Psychology* 49 (1): 1–49. doi:10.1111/j.1744-6570.1996.tb01790.x.
- Le Grand, Julian. 2003. *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press.

- Masal, Doris, and Rick Vogel. 2016. "Leadership, Use of Performance Information, and Job Satisfaction: Evidence From Police Services." *International Public Management Journal* 19 (2): 208–34. doi:10.1080/10967494.2016.1143422.
- Meyer, Renate E., Isabell Egger-Peitler, Markus A. Höllerer, and Gerhard Hammerschmid. 2014. "Of Bureaucrats and Passionate Public Managers: Institutional Logics, Executive Identities, and Public Service." *Public Administration* 92 (4): 861–85. doi:10.1111/j.1467-9299.2012.02105.x.
- Momani, Bessma, and Luna Khirfan. 2013. "Explaining the Use of Planning Consultants in Ontario Cities." *Canadian Public Administration* 56 (3): 391–413. doi:10.1111/capa.12027.
- Moulton, Stephanie., and Mary K. Feeney. 2011. "Public Service in the Private Sector: Private Loan Originator Participation in a Public Mortgage Program." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (3): 547–72. doi:10.1093/jopart/muq001.
- Moynihan, Donald P. 2008. "The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance." In Perry and Hondeghem 2008, 247–67.
- Moynihan, Donald P., and Sanjay K. Pandey. 2007. "The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation." *Public Administration Review* 67 (1): 40–53.
<https://www.jstor.org/stable/4624539>.
- Patton, Michael Q. 2015. *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. 4th ed. Los Angeles: Sage.
- Pedersen, Mogens J. 2015. "Activating the Forces of Public Service Motivation: Evidence from a Low-Intensity Randomized Survey Experiment." *Public Administration Review* 75 (5): 734–46. doi:10.1111/puar.12325.

- Perry, James L. 1996. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity." *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1): 5–22. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303.
- Perry, James L. 1997. "Antecedents of Public Service Motivation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2): 181–97. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024345.
- Perry, James L. 2000. "Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 471–88. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024277.
- Perry, James L., Jeffrey L. Brudney, David Coursey, and Laura Littlepage. 2008. "What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation." *Public Administration Review* 68 (3): 445–58. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.00881.x.
- Perry, James L., and Annie Hondeghem. 2008. "Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation." *International Public Management Journal* 11 (1): 3–12. doi:10.1080/10967490801887673.
- Perry, James L., and Annie Hondeghem, eds. 2008. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.
- Perry, James L., and Wouter Vandenabeele. 2008. "Behavioral Dynamics: Institutions, Identities, and Self-Regulation." In Perry and Hondeghem 2008, 33–55.
- Perry, James L., and Wouter Vandenabeele. 2015. "Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions." *Public Administration Review* 75 (5): 692–99. doi:10.1111/puar.12430.
- Perry, James L., and Lois R. Wise. 1990. "The Motivational Bases of Public Service." *Public Administration Review* 50 (3): 367–73. doi:10.2307/976618.

- Pollitt, Christopher. 1996. "Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom." *Public Administration Review* 56 (1): 81.
doi:10.2307/3110058.
- Rainey, Hal G. 1982. "Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic." *The American Review of Public Administration* 16 (4): 288–302.
doi:10.1177/027507408201600402.
- Rainey, Hal. G., and Paula Steinbauer. 1999. "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory* 9 (1): 1–32. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024401.
- Riccucci, Norma M. 2018. "Antecedents of Public Service Motivation: The Role of Gender." *Perspectives on Public Management and Governance* 1 (2): 115–26.
doi:10.1093/ppmgov/gvx010.
- Ritz, Adrian. 2011. "Attraction to Public Policy-Making: A Qualitative Inquiry into Improvements in PSM Measurement." *Public Administration* 89 (3): 1128–47.
doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01923.x.
- Ritz, Adrian, Gene A. Brewer, and Oliver Neumann. 2016. "Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook." *Public Administration Review* 76 (3): 414–26.
doi:10.1111/puar.12505.
- Saint-Martin, Denis. 2000. *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Saint-Martin, Denis. 2005. "Management Consultancy." In *The Oxford Handbook of Public Management*, edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, and Christopher Pollitt, 671–94. Oxford handbooks. Oxford: Oxford University Press.

- Saint-Martin, Denis. 2012. "Governments and Management Consultants: Supply, Demand, and Effectiveness." In *The Oxford Handbook of Management Consulting*, edited by Matthias Kipping and Timothy Clark, 447–64. Oxford: Oxford University Press.
- Schott, Carina, Daphne D. van Kleef, and Trui Steen. 2015. "What Does It Mean and Imply to be Public Service Motivated?" *The American Review of Public Administration* 45 (6): 689–707. doi:10.1177/0275074014533589.
- Shamir, Boas, Robert J. House, and Michael B. Arthur. 1993. "The Motivational Effects of Charismatic Leadership: A Self-concept Based Theory." *Organization Science* 4 (4): 577–94. doi:10.1287/orsc.4.4.577.
- Steen, Trui. 2008. "Not a Government Monopoly: The Private, Nonprofit, and Voluntary Sectors." In Perry and Hondeghem 2008, 203–22.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio, and Michael Lounsbury. 2012. *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Timmermans, Stefan, and Iddo Tavory. 2012. "Theory Construction in Qualitative Research." *Sociological Theory* 30 (3): 167–86. doi:10.1177/0735275112457914.
- van Loon, Nina M., Peter Leisink, and Wouter Vandenabeele. 2013. "Talking the Talk of Public Service Motivation: How Public Organization Logics Matter for Employees' Expressions of PSM." *International Journal of Public Administration* 36 (14): 1007–19. doi:10.1080/01900692.2013.798811.
- Vandenabeele, Wouter. 2007. "Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation." *Public Management Review* 9 (4): 545–56. doi:10.1080/14719030701726697.

- Vandenabeele, Wouter. 2011. "Who Wants to Deliver Public Service? Do Institutional Antecedents of Public Service Motivation Provide an Answer?" *Review of Public Personnel Administration* 31 (1): 87–107. doi:10.1177/0734371X10394403.
- Vandenabeele, Wouter, Sarah Scheepers, and Annie Hondeghem. 2006. "Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany." *Public Policy and Administration* 21 (1): 13–31. doi:10.1177/095207670602100102.
- Vogel, Rick. 2012. "Framing and Counter-Framing New Public Management: The Case of Germany." *Public Administration* 90 (2): 370–92. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01981.x.
- Vogel, Rick, Fabian Homberg, and Alena Gericke. 2016. "Abusive Supervision, Public Service Motivation, and Employee Deviance: The Moderating Role of Employment Sector." *Evidence-based HRM: a Global Forum for Empirical Scholarship* 4 (3): 214–31. doi:10.1108/EBHRM-08-2015-0034.
- Whittle, Andrea. 2005. "Preaching and Practising 'Flexibility': Implications for Theories of Subjectivity at Work." *Human Relations* 58 (10): 1301–22. doi:10.1177/0018726705059859.
- Wittmer, Dennis. 1991. "Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector, and Business Managers." *Public Productivity & Management Review* 14 (4): 369. doi:10.2307/3380953.
- Wright, Bradley E., and Adam M. Grant. 2010. "Unanswered Questions about Public Service Motivation: Designing Research to Address Key Issues of Emergence and Effects." *Public Administration Review* 70 (5): 691–700. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02197.x.
- Wright, Bradley E., Donald P. Moynihan, and Sanjay K. Pandey. 2012. "Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence." *Public Administration Review* 72 (2): 206–15. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02496.x.

Wright, Christopher, and Jim Kitay. 2004. "Spreading the Word: Gurus, Consultants and the Diffusion of the Employee Relations Paradigm in Australia." *Management Learning* 35 (3): 271–86.

Appendix 1: Sampling

<i>Interviewee</i>	<i>Gender</i>	<i>Position</i>	<i>Organizational Size</i>	<i>Field of Work</i>	<i>Date</i>
<i>01 Consultant</i>	Female	Senior Consultant	>500 Employees	Organizational and Process Management	13-11-2015
<i>02 Consultant</i>	Female	Senior Consultant	50-500 Employees	IT-Consulting, Process Management	08-02-2016
<i>03 Consultant</i>	Male	Director (previously worked in nonprofit sector)	<50 Employees	Systemic Consulting, Human Resource Management	22-03-2016
<i>04 Consultant</i>	Male	Director (previously worked in public sector)	<50 Employees	Organizational and Process Management Strategy Consulting	24-03-2016
<i>05 Consultant</i>	Male	Associate Partner	>500 Employees	Systemic Consulting, Process Management,	22-04-2016
<i>06 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	n/a	IT-Consulting, Process Management	01-12-2015
<i>07 Consultant</i>	Male	Director	50-500 Employees	Process Management, Strategic	28-07-2016

<i>Interviewee</i>	<i>Gender</i>	<i>Position</i>	<i>Organizational Size</i>	<i>Field of Work</i>	<i>Date</i>
<i>08 Consultant</i>	Female	Senior Consultant	<50 Employees	gy Consulting, Human Resource Management Organizational and Strategy Consulting, Human Resource Management	03-08-2016
<i>09 Consultant</i>	Male	Director (previously worked in public sector)	<50 Employees	Organizational and Process Management	06-09-2016
<i>10 Consultant</i>	Male	Director (previously worked in public sector)	<50 Employees	Strategy Consulting, Organizational and Process Management, Coaching	08-09-2016
<i>11 Consultant</i>	Male	Director	<50 Employees	Organizational and Process Management	12-09-2016
<i>12 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	<50 Employees	Organizational and Process Management	19-09-2016
<i>13 Consultant</i>	Female	Senior Consultant (previously worked in nonprofit sector)	<50 Employees	Organizational and Process Management, Systemic Consulting, Coaching	10-10-2016
<i>14 Consultant</i>	Male	Director of Public Sector Unit	>500 Employees	Systemic Consulting, Strategy, IT-consulting, Process Management	18-10-2016
<i>15 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	<50 Employees	IT- and Process Consulting, Human Resource Management	21-10-2016
<i>16 Consultant</i>	Male	Associate Partner	>500 Employees	IT- and Process Management, Human Resource Management	27-10-2016
<i>17 Consultant</i>	Male	Associate Partner	>500 Employees	Organizational and Process Management, Systemic Consulting, Strategy	03-11-2016

<i>Interviewee</i>	<i>Gender</i>	<i>Position</i>	<i>Organizational Size</i>	<i>Field of Work</i>	<i>Date</i>
<i>18 Consultant</i>	Male	Director of Public Sector Unit	>500 Employees	Consulting Organizational and Process Management, Systemic Consulting, Strategy Consulting	08-11-2016
<i>19 Consultant</i>	Male	Director of Public Sector Unit	>500 Employees	Organizational and Process Management, Systemic Consulting, IT-Consulting	21-11-2016
<i>20 Consultant</i>	Female	Junior Consultant	<50 Employees	Organizational and Process Management, Human Resource	23-11-2016
<i>21 Consultant</i>	Male	Senior Consultant	>500 Employees	Organizational and Process Management, IT-Consulting	15-12-2017
<i>01 Client</i>	Male	Head of Department	Federal/State Level	Economic Cooperation and Development, Social Affairs	16-02-2016
<i>02 Client</i>	Female	Head of Department	State/Municipal Level	Economy, Transport and Innovation	18-02-2016
<i>03 Client</i>	Male	Department Manager	Municipal Level	Cross Departmental Affairs, District Administration	29-10-2015
<i>04 Client</i>	Male	Head of Department	Federal/State Level	Financial Affairs	19-02-2016
<i>05 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Economy, Transport and Innovation	23-10-2016
<i>06 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Financial Affairs, Administrative and Central Services	24-02-2016
<i>07 Client</i>	Male	Department Manager	Municipal Level	District Administration, Local Public Transport and Economic Development	23-03-2016

<i>Interviewee</i>	<i>Gender</i>	<i>Position</i>	<i>Organizational Size</i>	<i>Field of Work</i>	<i>Date</i>
<i>08 Client</i>	Male	Head of Division	State Level	Finance and Economy Affairs	23-03-2016
<i>09 Client</i>	Male	Department Manager	State/Municipal Level	Financial Affairs, Budget and Task Scheduling	12-04-2016
<i>10 Client</i>	Male	Director Manager	Municipal Level	Education and Training Affairs	01-03-2016
<i>11 Client</i>	Male	Department Manager	State/Municipal Level	Administrative and Central Services, IT and Organizational Management	10-05-2016
<i>12 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Financial Affairs, Administrative and Central Services	01-12-2015
<i>13 Client</i>	Male	n/a	State/Municipal Level	Education Affairs	01-12-2015
<i>14 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	School and Vocational Education Affairs	04-08-2016
<i>15 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Cultural Affairs	08-08-2016
<i>16 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Family Affairs	09-08-2016
<i>17 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Health and Consumer Protection	19-08-2016
<i>18 Client</i>	Female	Project Leader	Municipal Level	Employment, Social, Family and Integration Affairs	19-08-2016
<i>19 Client</i>	Male	Head of Department	State/Municipal Level	Health and Consumer Protection	09-09-2016
<i>20 Client</i>	Female	Head of Division	State/Municipal Level	Cultural Affairs	26-09-2016
<i>21 Client</i>	Female	Head of Division	State Level	Cultural Affairs	27-09-2016
<i>22 Client</i>	Female	Head of Department	State Level	Employment, Social, Family and Integration Affairs	13-10-2016

Appendix 2: Interview Guide

For Management Consultants:

(1) Processes and practices in consulting projects:

- Which consulting projects did you carry out in the field of public administration? Are there different approaches? Could you please give us some examples?
- Could you please describe the commissioning process in public administration?
- How are consulting projects generally run? Are there any specific patterns/procedures?
- What has to be accomplished to rate a project as eventually successful?

(2) Personal experience, cultural assumptions, beliefs, and perceptions:

- How did you feel about working with clients/employees in public administration?
- How would you describe the clients and how was your experience in collaborating with them? Are there any main patterns that you observed?
- Are there any particular beliefs or habits that you observed in public administration?
- How is the reputation of business consulting in the public sector? Does that correspond to the experience you made in your projects?
- Do you adjust your personal appearance depending on whether you consult in the public or private sector? Or in meeting with particular actors? What is important to you in that respect?

(3) Influence of institutional context and perceived ideals:

- Are there any expectations on which you are judged? What expectations do you think are particularly important in the field of public administration?

- Which views, values, and routines did you observe and experience in public administration? How do they influence the consulting process?
- Have these values or opinions been around for a long time, or have they changed in recent years?
- Theoretically, a consultant can act in very different roles – e.g., as a facilitator, creative director, manager, etc. Which role is particularly important to you in public administration? Who are you in this context? Where do you see yourself in this context?

(4) Reflections on acceptance and conflicts:

- Do you remember any situation in which you had problems being acknowledged as an expert? Could you please give us any examples? How did you react?
- Whose support is particularly important in a consulting project?
- Assuming you use strategies, which strategies did you develop in order to meet the specific conditions and expectations in public administration? How do you deal with contradictions or ambiguities?
- In the public sector, projects are rarely cancelled because politicians or the public expect them to be completed – a failure of a project is often not budgeted. What do you think about that? Does this affect your work?
- I would like to conclude with a provocative hypothesis: Consultants will fail in public administration in the long term because they believe too much in economic efficiency. What do you think about this?

For Clients:

(1) Processes and practices in consulting projects:

- In general, what experience did you make with management consultants?
- Which consulting approaches or consulting topics did you experience? Could you please give us any examples?
- Which were the motives or reasons for commissioning a consulting company?
- Could you please describe the commissioning process? What do you need to keep in mind when you are seeking or selecting consultants/a consulting company?
- How consulting projects are generally run? Are there any specific procedures?
- What has to be accomplished to rate a project as eventually successful?

(2) Personal experience, cultural assumptions, beliefs, and perceptions:

- How did you feel about working with management consultants? What was unusual or what was familiar to you?
- How would you describe management consultants and how did you experience collaborating with them? Are there any main patterns that you observed?
- Are there any beliefs or habits of consultants that you observed? How do they differ from employees in public administration?
- How is the reputation of management consulting in the public sector? Does this correspond to the experience you have made?
- What are the obstacles and chances of consulting in the public sector?

(3) Influence of institutional context and prescribed ideals:

- Which expectations do you think consultants have to meet in public administration?

- If you think about working with consultants: How would you expect consultants to act and to be?
- Advisor, creative director, manager, etc. theoretically, a consultant can take on different roles. How do you see consultants in the context of public administration?
- Which views, values, and routines exist in public administration? How do they influence the consulting process?
- Which role does the public interest play in consulting projects?
- Did management consulting/the collaboration with consultants contribute to any changes in opinion, values, or routines? Did you, in this respect, observe any changes in public administration in recent years?

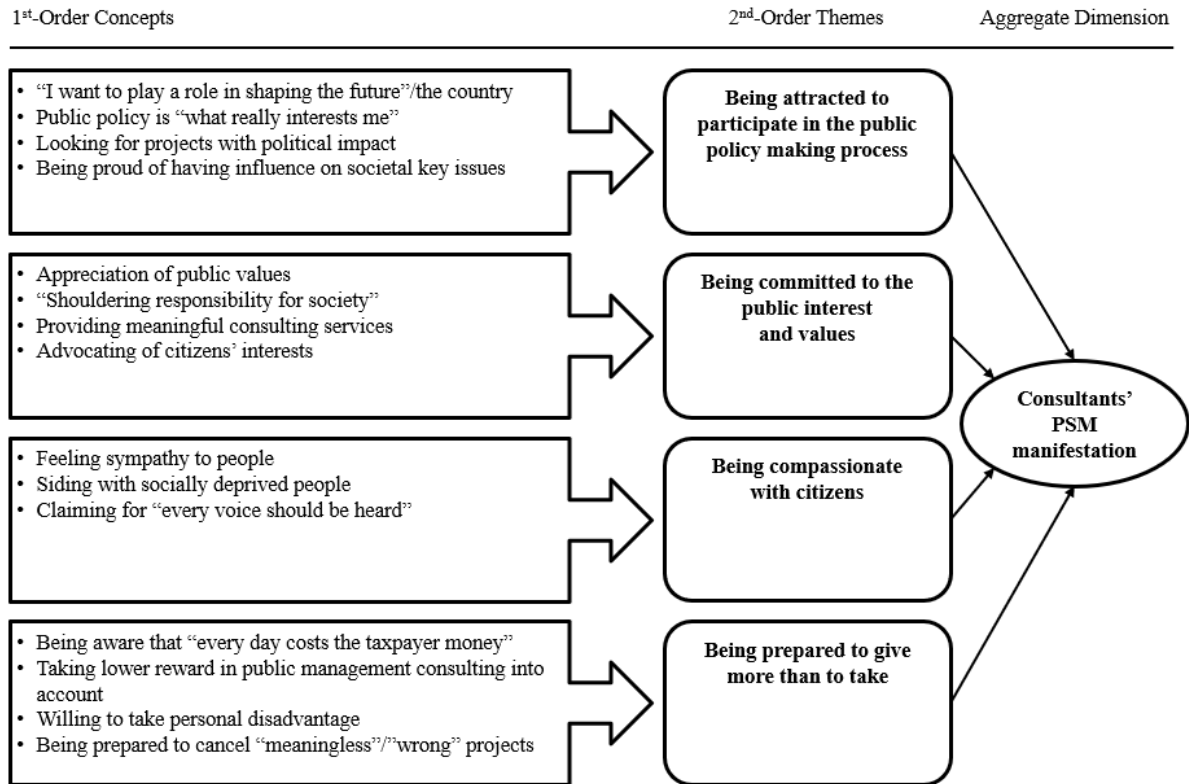
(4) Reflections on acceptance and conflicts:

- Did you experience any situation in which you were required to interfere in a consulting process? Why was that necessary?
- Could you please describe a situation in which you considered to back management consultants (in front of your colleagues)? When and why did you consider this as necessary?
- What are the possible strategies consultants can use to avoid or respond to acceptance problems? (What do you think?)
- Do you actually believe that economic standards need to be more applied in public administration? To what extent does public administration have to become more efficient?
- In the public sector projects are rarely cancelled because politicians or the public expect them to be completed – a failure of a project is often not budgeted. What do you think about this?

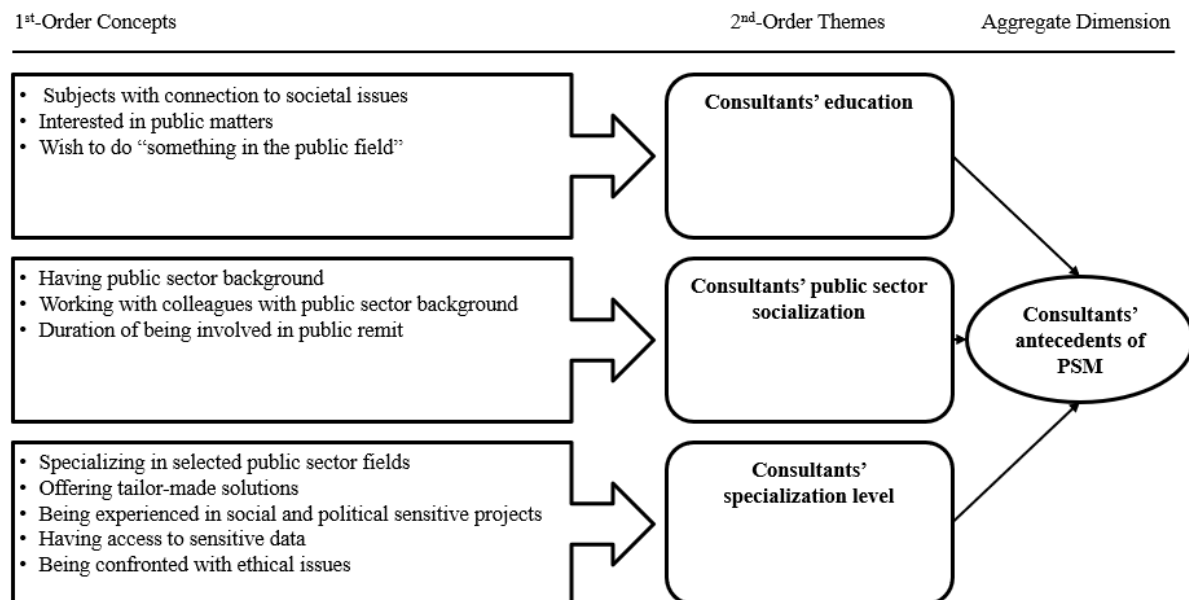
- I would like to conclude with a provocative hypothesis: Consultants will fail in public administration in the long term because they believe too much in economic efficiency.

What do you think about this?

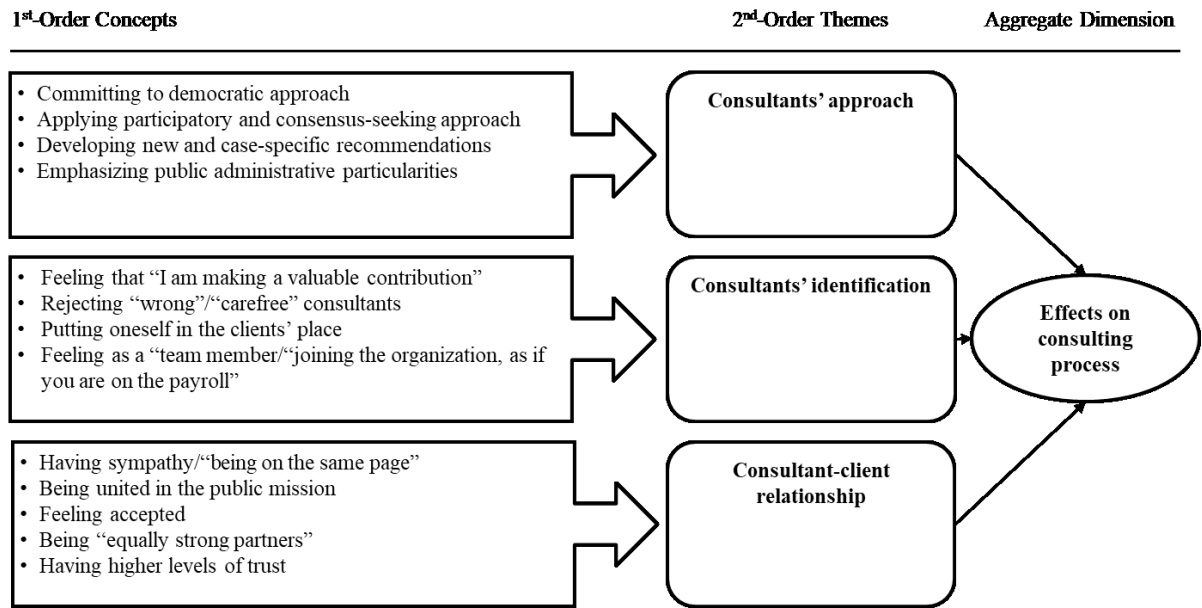
Appendix 3: The Consultants' PSM Manifestation



Appendix 4: The Consultants' Antecedents of PSM



Appendix 5: The Effects on Consulting Process



Anhang

Publikationsliste nach Status

- Vogel, R.; Galwa, J.; Krücken, G. & Seidenschnur, T. (2016): Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor, in: *der moderne staat*, 9(2), 253-275. (veröffentlicht)
- Seidenschnur, T.; Krücken, G.; Vogel, R. & Galwa, J. (2016). Beratung von Universitäten – Lernprozesse zwischen universitärem Denken und ökonomischer Logik, in: *Hochschulmanagement*, 11(3), 66-72. (veröffentlicht)
- Seidenschnur, T.; Krücken, G.; Galwa, J. & Vogel, R. (2018): Berater im Spiegel des Feldes. Eine professionssoziologische Rekonstruktion ihrer Legitimierung in Verwaltungen und Universitäten, in: *Soziale Welt*, 69(1), 6-32. (veröffentlicht)
- Galwa, J. & Vogel, R.: In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*. (im Begutachtungsprozess)
- Galwa, J.: Management Consulting as a Meaningful Public Service? – Public Service Motivation among Management Consultants in Public Administration, in: *Public Management Review*. (eingereicht)
- Seidenschnur, T.; Vogel, R.; Krücken, G. & Galwa, J.: Contextualizing Consulting Projects: How does the Legitimation of Consultants Differ between Institutional Fields and Logics? in: *Scandinavian Journal of Management*. (in Vorbereitung)

Ergebnisse der Forschung wurden u. a. auf folgenden Tagungen präsentiert:

- Seidenschnur, T., Galwa, J., Vogel, R. & Krücken, G. 2016: 'What consultants are expected to do with their expert-knowledge. A comparative approach to the legitimation of consulting in universities and in the public sector' 12 th. New Institutionalism Workshop, Luzern
- Seidenschnur, T., Galwa, J., Krücken, G. & Vogel, R. 2016: 'Consultants as key agents in shaping organizations and institutions: A comparative analysis in public administration and universities' 32 th. European Group of Organizational Studies (EGOS), Neapel
- Krücken, G., Seidenschnur, T., Vogel, R. & Galwa, J. 2016: 'Institutionelle Felder als Diversifizierungsebene von Beratung: Eine vergleichende Analyse von Beratung in Universitäten und der öffentlichen Verwaltung' Internationale Tagung: Governance durch Beratung – Beratung der Governance, Göttingen
- Seidenschnur, T., Krücken, G. & Galwa, J. 2017: 'Legitimation in Organisationsberatungen – Wie Akteure im Fokus von Soziologie und Managementforschung konkurrierende Logiken balancieren' Tagung der Sektion Organisationssoziologie der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) und dem DFG-Netzwerk „Perspektiven des Neo-Institutionalismus: Innenansichten und Außenansichten“ Hamburg
- Seidenschnur, T., Krücken, G., Vogel, R., & Galwa, J. 2017: 'The constitution of external consultants and active clients as legitimate actors: An empirical analysis of consulting processes at universities' 13th. New Institutionalism Workshop, Jerusalem
- Galwa, J., Vogel, R., Krücken, G. & Seidenschnur, T. 2017: 'In search of legitimacy: Conflicting logics and social identities of management consultants in public administration' 33th. European Group of Organizational Studies (EGOS). Copenhagen Business School, Kopenhagen
- Seidenschnur, T., Krücken, G., Vogel, R. & Galwa, J. 2017: 'Competing logics at universities – How external consultants are constituted as legitimate actors' 33th. European Group of Organizational Studies (EGOS). Copenhagen Business School, Kopenhagen

Selbstdeklaration

Gemäß § 6, Absatz 3 der Promotionsordnung vom 18. Januar 2017 der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Hamburg, möchte ich im Folgenden darlegen, in welchem Umfang ich zu den Artikeln beigetragen habe, die in Mehrautorenschaft entstanden sind. In Anlehnung an die Promotionsordnung erfolgt die Einschätzung in drei zentralen Dimensionen:

- **Konzeption und Planung:** Formulierung des grundlegenden wissenschaftlichen Problems, basierend auf bisher unbeantworteten theoretischen Fragestellungen inklusive der Zusammenfassung der generellen Fragen, die anhand von Analysen oder Untersuchungen beantwortbar sind. Planung der Analysen und Formulierung der methodischen Vorgehensweise, inklusive Wahl der Methode und unabhängige methodologische Entwicklung.
- **Durchführung:** Grad der Einbindung in die konkreten Untersuchungen bzw. Analysen.
- **Manuskripterstellung:** Präsentation, Interpretation und Diskussion der erzielten Ergebnisse in Form eines wissenschaftlichen Artikels.

Titel der einzelnen Dissertationsbeiträge:	Geleisteter Beitrag:	
Seidenschnur, T.; Krücken, G.; Galwa, J. & Vogel, R. (2018): Berater im Spiegel des Feldes. Eine professionssoziologische Rekonstruktion ihrer Legitimierung in Verwaltungen und Universitäten, in: <i>Soziale Welt</i> , 69(1), 6-32. (veröffentlicht; VHB-JOUQUAL3: N/A; Impact Factor: 0.432 (2013))	Konzeption und Planung:	20 %
	Durchführung:	40 %
	Manuskripterstellung:	20 %
Vogel, R.; Galwa, J.; Krücken, G. & Seidenschnur, T. (2016): Legitimierungsprobleme und-strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor, in: <i>der moderne staat</i> , 9(2), 253-275. (veröffentlicht; VHB-JOUQUAL3: C; Impact Factor: N/A)	Konzeption und Planung:	50 %
	Durchführung:	50 %
	Manuskripterstellung:	40 %
Galwa, J. & Vogel, R.: In Search of Legitimacy: Conflicting Logics and Social Identities of Management Consultants in Public Administration, in: <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> . (im Begutachtungsprozess; VHB-JOURQUAL3: A; Impact Factor: 3.907 (2017))	Konzeption und Planung:	50 %
	Durchführung:	50 %
	Manuskripterstellung:	50 %
Galwa, J.: Management Consulting as a Meaningful Public Service? – Public Service Motivation among Management Consultants in Public Administration, in: xx. (eingereicht; VHB-JOURQUAL3: B; Impact Factor: 1.810 (2015))	Konzeption und Planung:	100 %
	Durchführung:	100 %
	Manuskripterstellung:	100 %

Die vorliegende Einschätzung in Prozent über die von mir erbrachte Eigenleistung wurde mit den am Artikel beteiligten Koautoren einvernehmlich abgestimmt.

Hamburg, den

Unterschrift Doktorandin

Erklärung und Eidesstattliche Versicherung

Erklärung:

Hiermit erkläre ich, Julia Galwa, dass ich keine kommerzielle Promotionsberatung in Anspruch genommen habe (§ 6 Abs. 6 PromO). Die Arbeit wurde nicht schon einmal in einem früheren Promotionsverfahren angenommen oder als ungenügend beurteilt.

Hamburg, den _____

Unterschrift Doktorandin

Eidesstattliche Versicherung:

Ich, Julia Galwa, versichere an Eides statt, dass ich die Dissertation mit dem Titel „*Legitimation von Unternehmensberatern im institutionellen Kontext der öffentlichen Verwaltung*“ selbstständig und bei einer Zusammenarbeit mit anderen Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftlern gemäß den beigefügten Darlegungen nach § 6 Abs. 2b der Promotionsordnung der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vom 18. Januar 2017 verfasst habe. Andere als die angegebenen Hilfsmittel habe ich nicht benutzt.

Hamburg, den _____

Unterschrift Doktorandin