

Stefan Feldens, Philipp Fuchs

# Neue Perspektiven auf die Organisation der Beratung arbeitsmarktferner Arbeitsloser

Mittlere Führungskräfte im Spagat zwischen Beratungspraxis und Kennziffernerfüllung

<https://doi.org/10.1515/arbeit-2025-0012>

**Zusammenfassung:** Das Zusammenspiel aus aktivierender Arbeitsmarktpolitik, managerialer Zielsteuerung sowie Vermittlungs- und Beratungsarbeit ist ein Schwerpunkt der Forschung zur Arbeitsverwaltung und Beratung Arbeitsloser. Zumeist wird dabei die Ebene der Interaktion zwischen Fachkräften und Arbeitslosen fokussiert. Vernachlässigt wird hingegen die Rolle mittlerer Führungskräfte, die in einer „Sandwich-Position“ zwischen der oberen Leitungsebene und den Fachkräften agieren. Sie sind AdressatInnen unterschiedlicher und mitunter widersprüchlicher Anforderungen und Erwartungen, die sich aus dem institutionellen Auftrag, den Organisationsvorgaben und der Beratungspraxis ergeben. Über die Aneignung und Ausübung der Rollen sowie die Konfliktbearbeitung mittlerer Führungskräfte der Arbeitsverwaltung ist bislang wenig bekannt. Am Beispiel von Teamleitungen einer spezialisierten Beratungsdienstleistung für arbeitsmarktferne Arbeitslose im SGB III, INGA, trägt diese Studie zur Schließung dieser Forschungslücke bei. Mittels fallrekonstruktiver Analysen wird gezeigt, dass die Teamleitungen ähnlich wie die Beratungsfachkräfte mit dem Grundkonflikt zwischen Beratungspraxis und Kennziffernerfüllung konfrontiert sind. Ihre Aufgabe konzentriert sich dabei primär auf die Vermittlung zwischen den Ebenen der Beratungspraxis und der übergeordneten Steuerung. Anhand von zwei kontrastiven Fällen wird gezeigt, wie unterschiedlich sich die Teamleitungen diese Aufgabe aneignen und mit der „Sandwichposition“ umgehen. Die Ansätze sind jeweils in sich schlüssig und durch berufliche Prägungen der Teamleitungen beeinflusst.

**Schlüsselwörter:** Arbeitslosigkeit, Beratung, Controlling, Spannungsfeld, Sandwichposition, Konfliktbearbeitung

---

**Stefan Feldens, Dr. Philipp Fuchs**, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Weinsbergstr. 190, 50825 Köln, Deutschland.  
E-Mail: [feldens@isg-institut.de](mailto:feldens@isg-institut.de), [fuchs@isg-institut.de](mailto:fuchs@isg-institut.de)

# New perspectives on the organisation of counselling for unemployed people

## Middle managers between counselling practice and key performance indicator fulfilment

**Abstract:** The interplay between activating labour market policy, managerial controlling and counselling work is a focus of research on employment services. In most cases, the focus is on the interaction between counsellors and unemployed. However, the role of middle managers, who act in a ‘sandwich position’ between executive management and counsellors, is neglected. Middle managers are the addressees of different and sometimes contradictory requirements and expectations resulting from the institutional mandate, organisational guidelines and counselling practice. So far, little is known about how middle managers in employment services adopt and perform their roles and how they deal with conflicts. Using the example of team leaders of a specialised counselling service for unemployed who are remote from the labour market, INGA, this study contributes to closing this research gap. Using case reconstructive analyses, it is shown that the team leaders, like the frontline staff, are confronted with the fundamental conflict between counselling practice and the fulfilment of indicators. However, their task is primarily focused on mediating between the levels of operational practice and superordinate management. Two contrasting cases are used to show how team leaders approach this task and deal with the ‘sandwich position’ in different ways. The contrasting coping strategies are each coherent in themselves and can be understood through professional backgrounds.

**Keywords:** Unemployment, counselling, controlling, tension field, sandwich position, conflict management

## 1 Einleitung

Die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und die Erwerbsintegration von Arbeitslosen sind zentrale Aufgaben der Arbeitsverwaltung. Hierbei sind Qualifizierungs-, Vermittlungs- und Beratungsmaßnahmen von hoher Relevanz. Ihre Erbringungsformen und Wirkungen zählen unter wechselnden Strukturbedingungen, Paradigmen und Reformkursen zu den Kernbereichen der Arbeitsmarktforschung (Brussig 2019; Eberwein/Tholen 1987; Rübner/Schulze-Böing 2024).

Zu einer rapiden Zunahme an Studien kam es im Zuge der Arbeitsmarktreformen zwischen 2003 bis 2005 (sog. „Hartz-Reformen“), mit denen in Deutschland – ähnlich wie in anderen Ländern – ein Paradigmenwechsel vom „versorgenden“ zum „aktivierenden“ Sozialstaat vollzogen wurde (Dingeldey 2007). Dieser ging auch einher mit einem Einzug betriebswirtschaftlicher Prinzipien des „New Public Management“ (NPM) in die Steuerung und Organisation der Arbeitsverwaltung (Sowa/Staples 2014).

Die Ausrichtung der Arbeitsverwaltung an aktivierender Arbeitsmarktpolitik und NPM ist seither ein wichtiger Bezugspunkt einschlägiger Studien. Die Einflüsse und Auswirkungen eines kennzahlenbasierten Zielsteuerungssystems auf die Vermittlungs- und Beratungsarbeit sowie das Interaktionsgeschehen zwischen Fachkräften und KundInnen wurden umfänglich untersucht (Hielscher/Ochs 2012; Ludwig-Mayerhofer u.a. 2009), auch im Kontext befristeter Modellprojekte und zielgruppenspezifischer Beratungsangebote (Bender/Brandl 2017; Freier/Senghaas 2021; Fuchs u.a. 2024a). Wiederkehrend wird herausgestellt, dass sich die Vermittlungs- und Beratungspraxis in einem engen institutionellen Korsett aus Vorgaben und Zielgrößen vollzieht. Gerade im Falle komplexer Vermittlungshemmnisse ist die gleichzeitige Erfüllung von institutionellen Formalzielen und dienstleistungsorientierten Sachzielen eine Herausforderung. Dieses Spannungsverhältnis verlangt den Fachkräften in der Beratung Balancierungsakte und individuelle Ermessensentscheidungen ab, sodass von der Arbeitsverwaltung ein eher „prekäres Dienstleistungsversprechen“ ausgeht (Hielscher/Ochs 2012). Das Spannungsfeld des Beratungshandelns verläuft „zwischen institutioneller Rahmung, organisationaler Steuerung und individueller Interaktion“ und kann als „roter Faden“ (Sowa/Staples 2017, 32) des einschlägigen Forschungsbestandes begriffen werden.

Da die Arbeitsmarktpolitik „in der Interaktion zwischen Beschäftigten der Arbeitsvermittlung und Bürgerinnen und Bürgern“ (Freier/Senghaas 2021, 114) praktisch übersetzt wird, dominiert im Forschungsbestand die Interaktionsperspektive. Studien dieser Stoßrichtung haben wertvolle Erkenntnisse über die Vermittlungs- und Beratungsarbeit geliefert. Der vorliegende Beitrag baut auf ihnen auf, fokussiert aber mit dem mittleren Management eine vergleichsweise weniger betrachtete Ebene der Arbeitsverwaltung. Kaum etwas ist darüber bekannt, wie mittlere Führungskräfte im oben umrissenen Spannungsfeld agieren und wie sie sich zwischen unterschiedlichen Anforderungen innerhalb der Organisation positionieren. Verwunderlich ist die Vernachlässigung der Management-Perspektive deshalb, weil Führungskräfte der mittleren Ebene qua ihrer „Sandwichposition“ zwischen unterschiedlichen Hierarchieebenen kommunizieren, verhandeln und vermitteln müssen (Noll 2012; Wooldridge u.a. 2008).

Feldspezifische Studien im Kontext der Arbeitsverwaltung gehen daher von nennenswerten Einflüssen von „Mikropolitiken der Regionaldirektionen und der Agenturen“ auf das Vermittlungs- und Beratungsgeschehen aus (Hielscher/Ochs 2009, 109). Tiefergehende Inneneinsichten zur mittleren Managementebene der Arbeitsverwaltung lassen sich aus den Studien aber nicht gewinnen.

Dieser Aufsatz nimmt die institutionell-organisatorisch bedingten Spannungsfelder daher dezidiert für die mittlere Führungsebene der Arbeitsverwaltung in den Blick. Hierbei dient die „Interne ganzheitliche Integrationsberatung“ (INGA) als empirischer Gegenstand. INGA ist Bestandteil der Arbeitslosenversicherung des SGB III und richtet sich an arbeitsmarktferne Arbeitslose, die komplexe Problemlagen und eingetrübte Aussichten für eine Wiederintegration in den Arbeitsmarkt aufweisen. Dieses spezialisierte Beratungsangebot wurde im Rahmen des rechtskreisübergreifenden Forschungsprojekts „Betreuung arbeitsmarktferner Arbeitsloser“ (BafAlo) zwischen 2023 und 2025 an drei lokalen Standorten umfänglicher untersucht (Fuchs u.a. 2024b). Der Aufsatz fokussiert mit der Rekonstruktion der Handlungsorientierungen und -logiken von INGA-Teamleitungen, die als Bindeglied zwischen Beratungsfachkräften einerseits und Bereichsleitungen und Geschäftsführungen andererseits im „Sandwich“ der Agenturen für Arbeit positioniert sind, einen ausgewählten Teilaspekt einer größer angelegten Studie. Die dabei interessierenden Fragen lauten wie folgt: Was ist für Teamleitungen das zentrale Handlungsproblem in der Steuerung einer Beratung von arbeitsmarktfernen Arbeitslosen, die sich im Spannungsfeld aus Beratungspraxis und Kennziffernernerfüllung vollzieht? Auf welche Art und Weise nehmen sich die Teamleitungen dieses Handlungsproblems an? Die Fragen werden zunächst theoretisch gerahmt und dann am Beispiel zweier Fälle empirisch analysiert. Die Ergebnisse sind für die Arbeitsmarktforschung aufschlussreich und verdeutlichen die Relevanz des mittleren Managements für das Vermittlungs- und Beratungshandeln.

## 2 Konzeptioneller Rahmen

### 2.1 New Public Management und Aktivierung als Paradigmen der Arbeitsverwaltung

Die Umsetzung der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Reformen“) haben Mitte der 2000er Jahre zu „signifikante[n] Veränderungen des Steuerungsmodells der deutschen Arbeitsverwaltung“ geführt (Schütz 2012, 233). Die beiden wesentlichen Paradigmen dieser Umstellung sind

das NPM und die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die sich sowohl im SGB II als auch im SGB III niederschlagen. Die gemeinsame Klammer beider Paradigmen ist die Ausrichtung der Arbeitsverwaltung auf ein Zielsteuerungssystem, durch das die Dienstleistungen möglichst effizient, effektiv und messbar erbracht werden sollen (Sowa/Staples 2014, 2017).

Der Begriff des NPM beschreibt einen Wandel öffentlicher Verwaltungen weg von einer inputorientierten, bürokratischen Regelsteuerung hin zu einer markt- und betriebswirtschaftlich geprägten Ergebnissteuerung zum Zwecke der Stärkung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerbringung (Germer 2021). Ein Bestandteil der NPM-Steuerung ist ein organisationsinternes Controllingsystem, wodurch vorgegebene Organisationsziele erfasst werden und das Verwaltungshandeln insgesamt eine stärkere Standardisierung, Dokumentation, Kontrollierbarkeit sowie Zielorientierung erfährt. Die Arbeitsverwaltung stellt in Deutschland einen besonders prominenten Fall einer solchen Transformation dar (Schütz 2012; Sowa/Staples 2017). Deren gemäß dem „management-by-objectives-Leitprinzip“ (Jankowitsch 2021, 164) operierendes Zielsteuerungssystem ist stark ausdifferenziert und besteht aus verschiedenen Leistungskennziffern zur Abbildung der „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ sowie der „Qualität und Organisationskultur“. Die „Integrationsquote“ hat dabei den höchsten Stellenwert. Mit ihr wird der Anteil der KundInnen erfasst, die in einem definierten Zeitraum eine Arbeit aufnehmen konnten (Deinzer/Schopf 2021, 11–12). Das System ist kaskadenförmig und wettbewerblich angelegt. Die Ziele werden ausgehend von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) über die Regionaldirektionen bis hin zu den einzelnen Agenturen für Arbeit vereinbart, gemessen und nachgehalten. Eine wettbewerbliche Komponente erhält das System durch ein Benchmarking, bei dem die Arbeitsagenturen mit Blick auf zentrale Leistungsmetriken miteinander verglichen werden. Für einen fairen Vergleich werden die Agenturen in „Vergleichstypen“ eingeteilt, die sich durch ähnliche Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen auszeichnen (Freier/Senghaas 2021; Schütz 2012).

Auch in der Ablauf- und Arbeitsorganisation sowie der Dienstleistungserbringung haben NPM-Prinzipien tiefe Spuren hinterlassen und zu einer Standardisierung und Rationalisierung geführt. Hierzu zählen die Segmentierung von KundInnen in Gruppen entsprechend ihrer Arbeitsmarktnähe sowie die sich hierauf stützende Ausdifferenzierung von Angeboten und Teams. Überdies erfolgt die Fallprozessierung durch IT-gestützte Entscheidungshilfen. Die darin enthaltenen „Handlungsanweisungen“ informieren die Fachkräfte auch darüber, ob die KundInnen für die Betreuung in spezialisierten Teams infrage kommen. Die Vermittlungs- und Beratungsarbeit ist von Dokumentations- und Zeitvorgaben geprägt. Mit Prozesskennziffern soll z.B. sichergestellt werden, dass die Fachkräf-

te einen ausreichenden Anteil ihrer Arbeitszeit für die Beratung von Arbeit-suchenden aufwenden oder ihren KundInnen genügend Vermittlungsvorschläge unterbreiten (Freier/Senghaas 2021; Sowa/Staples 2014).

In der Beratung vereinen sich NPM-Prinzipien mit Aktivierungspraktiken (Berkel u.a. 2017). Brussig (2019) macht das Wesen der Aktivierung an vier Dimensionen fest: (1) Konditionalisierung von Leistungen in Abhängigkeit von der Mitwirkung der KundInnen, (2) Einsatz von Anreizen und Sanktionen, (3) Betonung von Eigenbemühungen und Suchaktivitäten sowie (4) Betonung von individueller „Verantwortung“ für den Arbeitsmarkterfolg. Mit der Eingliederungsvereinbarung (SGB III) bzw. dem Kooperationsplan (SGB II) werden die Unterstützungsleistungen für die Arbeit-suchenden und deren Pflichten vertraglich fixiert (Freier 2021). Die Dualität aus „Fördern und Fordern“ steht wohl wie keine andere Formel für das Aktivierungsparadigma. Es lässt sich als Manifestation des NPM in der Vermittlungsarbeit verstehen, die von den Fachkräften „aktivierend“ umzusetzen ist (Hielscher/Ochs 2012).

## 2.2 Fach- und Führungskräfte im Steuerungsmodell der Arbeitsverwaltung

Einschlägige Studien zeigen, dass von NPM und Aktivierung geprägte Steuerungsmodelle vielerlei Einflüsse auf den Arbeitsalltag von Fach- und Führungskräften haben und den Beschäftigten den permanenten Umgang mit institutionell-organisatorisch bedingten Reibungen und Widersprüchen abverlangen.

Kennziffern begünstigen laut Schütz (2012) „Übersteuerungs- und Verselbstständigungstendenzen“: Die Verwendung vieler und kleinteiliger Dimensionen kann eine unreflektierte Orientierung der lokalen Führungskräfte an den Zielen der Geschäftspolitik befördern und eine überambitionierte Leistungsmessung und -bewertung zur Folge haben. Mit der Fixierung auf Kennziffern treten weitere Fehlanreize für die Betreuung der KundInnen auf. Zu nennen ist etwa eine Konzentration der Ressourcen auf gut vermittelbare Arbeitslose (sog. „Creaming“), was zwar kennzahlenwirksam auf die Integrationsquote einzahlt, aber kehrseitig zu „sozialen Benachteiligungen bei der Arbeitsförderung“ führt (ebd., 242). Mit einer Überbetonung der Integrationsquote wird überdies die schnelle Vermittlung von KundInnen gegenüber deren Qualifizierung oder nachhaltiger Integration priorisiert (ebd., 243 f.). Zwar zählen die fallorientierte Herangehensweise und das Ziel einer nachhaltigen Integration von KundInnen zum professionellen Selbstverständnis der Fachkräfte, dieses ist aber durch die im Steuerungsmodell nachrangige Betrachtung von nachhaltigen Integrationen brüchig und mit einer geringeren Anerkennung der Beratungsarbeit verbunden. Das „Spannungsver-

hältnis zwischen professionellem Selbstverständnis und der Steuerung über Kennzahlen“ bleibt auch dann bestehen, wenn die Fachkräfte ausgeprägtere Ermessensspielräume haben (Freier/Senghaas 2021, 134). Bei arbeitsmarktfernen Zielgruppen richtet sich der Kern der Beratungstätigkeit oft nicht ohne weiteres auf Integration in den Arbeitsmarkt, sondern muss zunächst eine Heranführung an den Arbeitsmarkt sowie die hierfür relevanten Zwischenschritte im Auge haben. Diese Ziele werden im Controllingsystem jedoch nicht abgebildet. Hieraus erwächst eine große Distanz zwischen dem professionellen Selbstverständnis der Fachkräfte und der institutionellen Leistungsanerkennung (Bender/Brandl 2017).

Auf der Ebene der Fallprozessierung arbeiten Sowa/Staples (2014) einige Spannungsfelder heraus, die den Alltag von Vermittlungsfachkräften im SGB III prägen. Da deren Arbeit anhand der engmaschigen Dokumentationsvorgaben und Leistungserfassung kontrolliert wird, zählen neben den KundInnen auch die Vermittlungsfachkräfte zu den „Aktivierten“. Während die mittels Dokumentation und Controlling geschaffene Transparenz von den Führungskräften überwiegend positiv eingeordnet wird, besteht bei den Vermittlungsfachkräften die Gefahr von Motivations- und Vertrauensverlusten. Überdies erfolgt die Vermittlungsarbeit in einem Spannungsverhältnis zwischen Standardisierung und Handlungsautonomie. Während die Standardisierungslogik von den Vermittlungsfachkräften eine „Orientierung an der Fehlerminimierung“ verlangt und zulasten der individuellen Unterstützung der KundInnen geht, steht die Betonung der Handlungsautonomie zwar im Einklang mit der „Orientierung an Dienstleistungsqualität“, aber in potenziellem Konflikt mit Vorgaben und Kennziffern. Angesichts formal eng definierter Ermessensspielräume werden „Ausweichpraktiken“ notwendig (ebd., 165). Deren Gebrauch ist wiederum riskant: Werden geforderte Vorgehensweisen und Zielsetzungen zu stark verletzt, müssen die Fachkräfte ihr Handeln womöglich gegenüber Vorgesetzten rechtfertigen. Die Teamleitungen verantworten die Umsetzungskontrolle und setzen hierbei auf das „Monitoring von Prozesskennziffern“ sowie „regelmäßige Teamleiterhospitationen“ (Schütz 2012, 239).

Wie Freier/Senghaas (2021) zeigen, ist eine solche Gratwanderung auch dann notwendig, wenn Fachkräfte mehr Zeit für die Beratung haben. Die weiterhin geltenden Vorgaben konfliktieren mit dem professionellen Anspruch an eine individuelle Beratungsarbeit. Bender/Brandl (2017) kommen mit Blick auf die Beratung arbeitsmarktferner Arbeitsloser dagegen zu einem anderen Ergebnis: Infolge höherer Freiheitsgrade bei der Fallprozessierung tritt das Spannungsverhältnis zwischen Bürokratie und Standardisierung einerseits und professioneller Autonomie und Bedarfsorientierung andererseits in den Hintergrund. So steht den

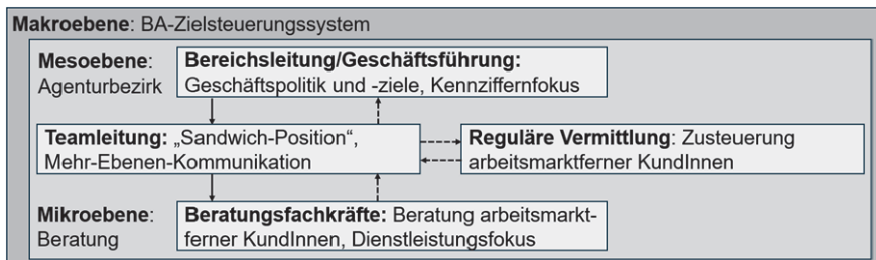
Fachkräften „ausreichend Raum für professionell begründete Entscheidungen zur Verfügung“ (ebd., 93). Wie eine andere Studie zeigt, werden die Freiheiten in der Beratung größtenteils zur Zufriedenheit arbeitsmarktfremder Arbeitsloser genutzt (Fuchs u.a. 2024b). Das konfliktfreie Arbeiten ist jedoch auch hier brüchig und voraussetzungsvoll, da das Vertrauen in die Professionalität der Fachkräfte auf der Leitungsebene nur gegeben ist, „solange es keine kritische Abweichung vom Sollwert [der maßgeblichen Kennziffern] gibt“ (Bender/Brandl 2017, 97). Auch in Settings mit höheren Freiheitsgraden löst sich das Spannungsfeld nicht gänzlich auf, womit die Beratungsarbeit weiterhin den Charakter einer „administrativ eingebundenen Professionalität“ und „gelenkten Autonomie“ hat (ebd., 84 und 86).

### **2.3 Rollenaneignung und -ausübung im mittleren Management der Arbeitsverwaltung**

Die zitierten Studien konzentrieren sich auf das Handeln der Beratungsfachkräfte. Die Frage, wie Teamleitungen zwischen widersprüchlichen Anforderungen vermitteln, findet dagegen kaum Beachtung, obwohl die Teamleitungen der wichtigste „Transmissionsriemen“ zwischen Beratungspraxis und Steuerungsebene sind. Zieht man für ein Verständnis dieser Aufgabe die betriebswirtschaftliche und organisationssoziologische Literatur zu Rate, wird dort zunächst betont, dass das mittlere Management in hierarchischen Organisationen im „Sandwich“ zwischen unter- und überstellten Einheiten positioniert ist. Diese Stellung birgt ein grundsätzliches Rollenkonfliktpotenzial, da mittlere Führungskräfte typischerweise mit der Abwehr oder Umsetzung von Veränderungen, der Abfederung oder Weitergabe von Leistungsdruck, der Ausbalancierung mitunter gegensätzlicher Interessen und Zielorientierungen, der Organisation von Unterstützung sowie der vermittelnden Kommunikations- und Vertrauensarbeit befasst sind (Noll 2012; Phillipeit 2009; Wooldridge u.a. 2008). Spezifisch für die Sphäre des Sozialwesens wird herausgearbeitet, dass mittlere Führungskräfte Widersprüche zwischen betriebswirtschaftlicher Rationalität und fachlichem Anspruch laufend aushalten und moderieren müssen (Albert u.a. 2021). Vor allem auf sie wird die „Last des Umgangs mit Spannungen und Widersprüchen“ abgeladen, weshalb sie im Zentrum einer „organisierten Zerrissenheit“ stehen (Betzelt u.a. 2023, 175). Somit kann eine wesentliche Herausforderung mittlerer Führungskräfte des Sozialwesens darin gesehen werden, den „Umgang mit den Paradoxien und Dilemmata in Organisationen in eine kanalisierte und damit bearbeitbare Form zu bringen“ (Grunwald 2024, 405).



Diese Perspektive ist angesichts der Steuerungsparadoxien innerhalb der Arbeitsverwaltung sowie des beträchtlichen Konfliktpotenzials der Sandwichposition für die Analyse des Handelns von Teamleitungen angemessen. Sie nehmen eine „Schlüsselrolle“ zwischen beratenden Fachkräften und übergeordneten Führungskräften (z.B. Bereichsleitung, Geschäftsführung) ein (Freier u.a. 2017, 107). Für die Teamleitungsebene ergibt sich ein breites Aufgabenspektrum, das von der Leistungskontrolle und -bewertung der Beratungsarbeit über die Fachaufsicht und Qualifizierung des Beratungsteams bis hin zur Allokation von Ressourcen reicht. Bei spezifischen Angeboten, denen eine Zusteuerung der KundInnen durch andere Einheiten vorausgeht, kommt die Überprüfung überstellter KundInnen hinzu. Dementsprechend kommunizieren Teamleitungen spezialisierter Einheiten nicht nur mit unter- und übergeordneten Ebenen, sondern auch auf der lateralen Ebene, auf der sich die „reguläre“ Betreuung vollzieht. Das Aushalten, Reflektieren sowie Bearbeiten von Konflikten und Antinomien ist nicht nur für die ausübenden Fachkräfte, sondern auch für die Teamleitungen eine Daueraufgabe. Sie repräsentieren die organisierte Zerrissenheit innerhalb der Arbeitsverwaltung in besonderer Weise (Abbildung 1).



**Abb. 1:** Vereinfachte Darstellung des empirischen Untersuchungskontexts. Quelle: eigene Darstellung

Die Nutzung von Ermessensspielräumen sowie der „Eigensinn“ der handelnden Personen werden in den Studien herausgestellt. Hieraus entspringt eine beträchtliche Varianz der Rollenwahrnehmung, auch für Teamleitungen (Berkel u.a. 2017; Sowa/Staples 2017). Für ein Verständnis, wie diese ihre Rolle verstehen und ausüben, sind auch deren berufliche Hintergründe zu berücksichtigen. Die berufliche Sozialisation ist ein Prozess, der sich „für und durch die Berufsarbeit“ vollzieht (Heinz 2002, 397 f.). Gemeint sind hiermit einerseits die berufsfachlichen Ausrichtungen und Qualifikationen beim Durchlaufen der Bildungsinstitutionen und andererseits die im Laufe der Berufspraxis erworbenen Erfahrungen

und Fähigkeiten. Die berufliche Sozialisation ist wiederum eine bedeutende Komponente für den Berufshabitus, der die individuell inkorporierten „Schemata des beruflichen Wahrnehmens, Beurteilens und Bewertens“ beschreibt und als Richtschnur für die berufliche Situationsdeutung, Anspruchshaltung und Rollenausübung einer Person verstanden werden kann (Corsten 2012, 323). Für ein Verständnis der Hintergründe und Motive des Handelns der Teamleitungen ist es daher fruchtbar, auch deren berufliche Sozialisation zu reflektieren. Diese bildet eine potenziell wichtige Referenz in der „Deutung der organisatorischen Bedingungen“ sowie der „Praxis der Bestimmung und Steuerung der Leistung“ (Bender/Brandl 2017, 84) von Beratungsarbeit durch die Teamleitungen.

### 3 Empirische Grundlage und methodischer Ansatz

Der empirische Gegenstand dieser Studie ist das Beratungsangebot INGA. Hierbei handelt es sich um eine spezialisierte Dienstleistung für arbeitsmarktferne Arbeitslose im SGB III, die Mitte der 2010er Jahre in den Arbeitsagenturen etabliert wurde. Die Einführung von INGA kann verstanden werden als eine institutionelle Reaktion auf das „Creaming“ in der Arbeitsvermittlung infolge der Hartz-Reformen, d.h. die zu starke Fokussierung auf marktnahe, schnell vermittelbare KundInnen zwecks Erreichung der Integrationsquote zulasten schwer vermittelbarer KundInnen (Bäcker/Neubauer 2024; Deinzer/Schopf 2021). Gerade bei Arbeitslosen mit komplexen und multiplen Vermittlungshemmnissen stoßen standardisierte und aktivierende Ansätze an Grenzen, sodass mit INGA innerhalb des SGB III ein passendes Betreuungsangebot für diese Gruppe geschaffen und dem Risiko verfestigter Arbeitslosigkeit effektiver entgegentreten werden sollte. Innerhalb der Arbeitsagenturen entscheidet die reguläre Vermittlung mit IT-Unterstützung darüber, welche KundInnen an die INGA-Beratungsteams überstellt werden. Insbesondere schlechte Integrationsprognosen begünstigen eine Zuweisung von KundInnen zu INGA. Im Vergleich zur regulären Vermittlung zeichnet sich INGA durch einen reduzierten Betreuungsschlüssel aus. Während in INGA pro Vollzeit-Fachkraft etwa 70 KundInnen betreut werden, fällt die Relation in der regulären Vermittlung oftmals doppelt bis dreimal so hoch aus. Damit verfügen INGA-Fachkräfte über wesentlich mehr Zeit für die Betreuung ihrer KundInnen. Zudem ist INGA charakterisiert durch interne Gruppenveranstaltungen, die von den Fachkräften ergänzend zur individuellen Beratungsarbeit für den betreuten Personenkreis zu verschiedenen Themen (z.B. Gesundheit, Bewerbungs-

verfahren) durchgeführt werden. Schließlich durchlaufen alle INGA-Fachkräfte eine zertifizierte Qualifizierung, womit ihre Beratungskompetenzen gestärkt werden sollen. Ein günstigerer Betreuungsschlüssel, ein erweiterter Handlungsspielraum sowie eine Fortbildung sollen sicherstellen, dass an INGA überstellte KundInnen möglichst individuell, intensiv und ganzheitlich beraten werden können. Zwar ist die Zielsteuerungslogik in INGA entschärft und deren Ausgestaltung den einzelnen Agenturen überlassen, die Auslastung der Beratungsressourcen und die Integrationserfolge sind als Leistungskennziffern aber auch hier zentral verankert (Bender/Brandl 2017; Fuchs u.a. 2024b).

Für die Exploration von INGA wurden mit Verantwortlichen der BA-Zentrale und dreier Regionaldirektionen Experteninterviews zur Genese des Beratungsangebots und dessen Steuerung geführt. Darüber hinaus wurden sowohl mit INGA-BeraterInnen als auch regulären Vermittlungsfachkräften Gruppendiskussionen durchgeführt. In beiden Fällen kamen die Beteiligten aus verschiedenen Regionen Deutschlands. Die Transkripte dieser Erhebungen wurden mittels Grounded Theory (Glaser/Strauss 1967) ausgewertet. Diese Auswertungen wurden ergänzt durch Dokumentenanalysen zentraler Papiere und Weisungen zu INGA. Das Datenmaterial lieferte das Hintergrundwissen für die weiteren Erhebungen und wurde für die Erstellung der Interviewleitfäden genutzt.

Den Kern der Studie bildeten Untersuchungen in drei Arbeitsagenturen. Die Auswahl war auf möglichst starke Kontraste bezüglich geografischer Lagen, regionaler Arbeitsmarktstrukturen sowie Organisationsformen der INGA-Beratung angelegt. Hinsichtlich der letztgenannten Dimension wurde z.B. differenziert zwischen Teamleitungen mit ausschließlicher Zuständigkeit für INGA und Teamleitungen, die für ein weiteres Team zuständig sind. An allen Untersuchungsstandorten wurde ein identisches Set an qualitativen Erhebungen umgesetzt:

- ein problemzentriertes Interview (Witzel 2000) mit der Leitungskraft des INGA-Teams zur organisatorischen Umsetzung, Steuerung und Beratungspraxis am Standort, das durch einen berufsbiografischen Teil ergänzt wurde;
- vier Fallerhebungen von Beratungs-Dyaden bestehend aus beratender INGA-Fachkraft und beratener Person, die sich aus drei Elementen zusammensetzen: (1) kurze Interviews mit Beratenden und Beratenen vor dem beobachteten Beratungstermin zu ihren Erwartungen und Vorbereitungen für den anstehenden Termin, (2) passiv-teilnehmende Beobachtung eines Beratungsgesprächs, (3) Interviews mit den Beratenden und Beratenen im Anschluss zu ihrer Wahrnehmung des Beratungsgesprächs sowie zu ihrem beruflichen bzw. biografischen Werdegang;
- passiv-teilnehmende Beobachtung einer INGA-Gruppenveranstaltung.

Alle Erhebungen wurden aufgezeichnet und transkribiert. Die passiv-teilnehmenden Beobachtungen wurden zudem durch ein Beobachtungsprotokoll zu nonverbalen Anteilen der Kommunikation und räumlichen Aspekten ergänzt. Die Auswertung des Interviewmaterials der Teamleitungen erfolgte gemäß der Methodenlehre der Objektiven Hermeneutik (Oevermann 1993). Dafür wurden die Interviewtranskripte innerhalb des Forschungsteams sowie im Rahmen von Forschungswerkstätten ausgewertet.

## 4 Ergebnisse der Fallrekonstruktion

Die im weiteren Verlauf präsentierten Ergebnisse bilden einen Teilaspekt der Studie ab. Gemäß dem hier verfolgten Erkenntnisinteresse liegt der Schwerpunkt auf den objektiv-hermeneutischen Analysen von zwei Interviews mit INGA-Teamleitungen, wofür die protokollierten gemeinsamen Auswertungen weiter ausgearbeitet wurden. Ergänzt wurden diese um deskriptive Auswertungen der Interviews mit Beratungsfachkräften, um deren Sicht- und Umgangsweisen bezüglich möglicher Steuerungseinflüsse „von oben“ sowie die Dynamiken innerhalb der INGA-Teams zumindest kursorisch zu berücksichtigen. Hieraus entstanden zwei verdichtete Fallanalysen, deren Ergebnisse zunächst einzeln dargestellt und im Anschluss miteinander kontrastiert werden.

### 4.1 Fall 1: Quereinstieg gepaart mit Fokussierung auf Kennziffernerfüllung

Bei der ersten Teamleitung handelt es sich um eine Person im Alter von Anfang 40, die nach ihrem Studium etwa 15 Jahre in der Textilwirtschaft im mittleren Management beschäftigt gewesen war und sich nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung zu einer beruflichen Veränderung entschlossen hat. Sie bewarb sich als Beratungsfachkraft im Arbeitgeber-Service (AG-S) der lokalen Arbeitsagentur und stieg in der Agentur innerhalb von zwei Jahren zur stellvertretenden Teamleitung des AG-S auf, von wo aus sie nach kurzer Zeit die Leitung des INGA-Teams übernahm.

Interviewer: „Und zugleich muss Sie ja irgendetwas an INGA auch gereizt haben, inhaltlich, thematisch? Was war das dann?“

Teamleitung 1: „Ja einfach, also ich bin jemand, ich mag gerne auch Themen, wenn ich sie noch nicht kenne. Und dadurch, dass ich halt, wie gesagt, von extern kam, im AG-S eine komplett andere Zielgruppe auch habe, war für mich so die Challenge.“

Entscheidend an der obenstehenden Sequenz ist, dass die Interviewte nur die Position der Teamleitung als solche in den Vordergrund stellt, ohne dass dies mit einem inhaltlichen Bezug zur Art des Teams und dessen Arbeit verbunden wäre. Stattdessen räumt sie offen ihre Distanz zur Arbeit im INGA-Team ein und betont den Reiz des Unbekannten. Ihr geht es um die Übernahme von Verantwortung, wobei die Details der Praxis, die sie als Teamleitung steuern und gestalten soll, nicht entscheidend sind. Hier schwingt mit, dass die Herausforderungen einer mittleren Leitungsfunktion so allgemeingültig sind, dass dies nicht zwingend eine detaillierte Kenntnis der eigentlichen Arbeit des geleiteten Teams erfordert.

Im weiteren Verlauf kristallisiert sich heraus, dass viele Beratene zu INGA zugewiesen werden, die Problemlagen aufweisen, die sich kaum in der Beratung bearbeiten lassen, etwa ein hohes Alter oder erhebliche gesundheitliche Einschränkungen. Dies hat zur Folge, dass diese Menschen nur sehr selten in Arbeit vermittelt werden können und das INGA-Team die definierten Ziele nicht erreicht. Infolgedessen übt die Geschäftsführung Druck auf die Teamleitung aus. Diese wiederum reagiert darauf mit zwei Strategien, die auf die Ebenen über und unter ihr gerichtet sind: Gegenüber ihrem Team erhöht sie den Druck, Integrationen zu erzielen, während sie gegenüber der Leitungsebene auf eine Anpassung der Zuweisung von Beratenen drängt. Sie stellt gegenüber ihrem Team im Sinne des Aktivierungsparadigmas das gesetzliche Ziel und die Mitwirkungspflicht in den Mittelpunkt und fordert dessen Umsetzung ein, um die Kennzahlenorientierung zu stärken:

Teamleitung 1: „Und was ich sehe, ist, dass oft dieser soziale Aspekt zu viel dieses Ziel aus den Augen verliert, also die Integrationen aus den Augen verloren werden können. Weil, das sind ja auch Schicksale, die vor einem sitzen, und wir sind ja alles Menschen. Und das ist natürlich dadurch, dass wir sagen, wir sind frei, wir können beraten, wie gesagt, der Weg einfach sehr nah dran an dem, ein Kummerkasten zu sein. [...] Wir müssen ja auch verschiedene Wege finden, um den Kunden – nicht zu motivieren, aber um den Kunden anzustupsen und [mit dem] Kunden weiterzulaufen. [...] Aber ich finde, INGA verkommt so in die Richtung: ‚Wir sind krank, wir sind alt, und wir haben psychische Probleme.‘ [...] Und deswegen, Verbindlichkeit ist für mich eine der wichtigsten Sachen, dass der Kunde auch weiß, was passiert, der Kunde auch liefert. Weil, er ist ja nun mal nicht aus Spaß bei uns, es ist ja keine Freiwilligkeit. Und er sollte zumindest dasselbe Ziel haben wie wir, nämlich wieder zu arbeiten.“

Mit dieser Vorgabe zeichnet sie ein klares Bild der Beratung, die sie von ihrem Team erwartet: Die Beratungskräfte sollen stärker das Ziel der Arbeitsmarktintegration statt allgemeiner Beratung verfolgen. Die Beratenen sollen verstärkt dazu angehalten werden, ihren Beitrag zur Wiedereingliederung zu leisten.

Parallel dazu versucht sie, im Dialog mit der Leitungsebene die Zuweisungskriterien für die INGA-Beratung zugunsten einer Auswahl von Beratenen anzu-

passen, deren Integrationschancen durch eine intensive Beratung substantiell verbessert werden können. Dies soll die Erreichung des Ziels der Arbeitsmarktintegration und die Erfüllung von Kennziffern erleichtern.

Teamleitung 1: „Weil, wenn ich jetzt auf die Qualität achte, was ich jetzt mache, gibt es viele Kunden, die ich jetzt zurück überstelle, die keine INGA-Kunden sind. Weil, Voraussetzung ist ja die Integration innerhalb von einem Jahr, die Verkürzung der Arbeitslosigkeit. Wenn wir das auch nicht können, weil wir einfach die Zauberer nicht sind, dann geht es zulasten der Betreuungsrelation. [...] Da gibt es ja auch Möglichkeiten, dass wir, INGA, uns Kunden krallen, mit denen wir arbeiten können. Und da sind natürlich dann verschiedene Zugangskriterien schon mal ein gutes Merkmal, um vielleicht eine Selektion zu betreiben. [...] Da schreibe ich gerade an der neuen dezentralen Hausregel, wie wir damit umgehen und welche Kunden wir auch übernehmen, um auch unsere Ziele zu erreichen.“

Die Sequenz verdeutlicht, wie die Teamleitung rationale Merkmale von Arbeitssuchenden im Rekurs auf die implizierten Integrationschancen („Qualität“) bewertet. Sie ist bemüht, in ihrem Sinne auf die Definition potenzieller INGA-Fälle einzuwirken, auch durch entsprechende Strategiepapiere. Da INGA sich dezidiert an arbeitsmarktfremde Personen richtet, zeichnet sich hier eine Logik ab, die man als „Creaming zweiter Ordnung“ bezeichnen könnte: Innerhalb der Gruppe der schwer zu vermittelnden Arbeitssuchenden sollen nach Möglichkeit nur Personen mit „bearbeitbaren Hemmnissen“ in INGA beraten werden, deren Integrationschancen durch eine intensivere Beratung verbessert werden können.

Die Teamleitung beschreibt ihr Handeln in einem managerialen und „anpackenden“ Duktus und adressiert aus der Sandwichposition heraus mehrere Ebenen: Nach oben versucht sie, über die Anpassung von formalen Steuerungskriterien günstigere Konditionen zur Ermöglichung der Zielerreichung auszuhandeln. Nach unten betont sie die Zielerreichung und reicht den Druck in Form eines Aktivierungsauftrags an das Team weiter. Das Ziel der Kennziffernfüllung macht sie sich zu eigen. Der Gegenstand ihres Steuerungshandelns wirkt dabei austauschbar, wodurch ihre Distanz zu der eigentlichen Dienstleistung von INGA sichtbar wird. Angesichts ihres Werdegangs liegt die Vermutung nahe, dass sie Handlungsstrategien aus ihrer früheren beruflichen Praxis weitgehend analog auf die Beratung in INGA überträgt. Die ihr vertrauten Lösungen zur Bearbeitung innerorganisatorischer Spannungsfelder sind für sie universell. Dies steht wiederum im Einklang mit dem Selbstverständnis, dass sie sich für Herausforderungen interessiert, auch wenn sie diese nicht kennt. Die Steuerung von INGA ist in dieser Perspektive ein Handlungsproblem, das sich mit dem allgemeinen Handwerkszeug des mittleren Managements lösen lässt. Hierfür bedient sie sich souverän der Rhetorik der einschlägigen Paradigmen und der dazugehörigen Leistungsparameter. Sie ist sich der Herausforderungen der Beratung arbeits-

marktferner KundInnen bewusst („das sind ja auch Schicksale“). Von zu einseitigen Problemlösungsversuchen, die ausschließlich die Fachkräfte und deren Beratungsarbeit betreffen, sieht sie ab.

Das Drängen der Teamleitung auf eine zieladäquatere KundInnenstruktur einerseits sowie eine zielorientiertere Beratungsarbeit andererseits wird im Team unterschiedlich bewertet. Dass ältere und gesundheitlich angeschlagene KundInnen einen Gutteil der Beratenen ausmachen, problematisieren die Fachkräfte weniger wegen schwer erreichbarer Zielsetzungen als vielmehr aufgrund nicht ausgeschöpfter Beratungspotenziale für andere arbeitsmarktferne Gruppen (wie z.B. Jüngere ohne Ausbildung). Hiermit verbunden wird der Wunsch nach einer „facettenreicheren“ Zusteuerung. Trotz einer teils unterschiedlichen Motivlage gibt es in der grundsätzlichen Stoßrichtung einer angepassten KundInnenstruktur keinen Dissens zwischen Leitung und Team. In puncto Aktivierung ergeben sich dagegen größere Spannungspotenziale, da die von der Leitung gewünschte Veränderung unmittelbar das fachliche Verständnis und Handeln der BeraterInnen betrifft. Diesbezüglich reichen die Wahrnehmungen der Fachkräfte von Verständnis bis hin zu Ablehnung. Weder innerhalb des Teams noch zwischen Leitung und Team herrscht hinsichtlich der Notwendig- und Sinnhaftigkeit einer verstärkten Aktivierung Einigkeit. Einerseits wehrt sich das Team mit der Betonung der Fachlichkeit gegen eine zu starke Einflussnahme der Leitung auf die Beratungsarbeit, andererseits hat es angesichts der Sandwichposition der Leitung auch Verständnis für den kennziffernbetonenden Stil.

Beratungskraft Team 1: „INGA ist noch mal speziell, und die Berater sind auch speziell. Die wissen einfach unheimlich viel. Wir sind Experten und haben auch natürlich noch mal einen näheren Kundenfokus als vielleicht ein Teamleiter, der ebenso zwischen den Stühlen steht, weil er ja auch eine andere Seite bedient.“

## **4.2 Fall 2: Arbeitsverwaltungslaufbahn gepaart mit Fokussierung auf Beratungspraxis**

Der Werdegang der zweiten Teamleitung ist denkbar kontrastiv. Sie ist zum Zeitpunkt des Interviews Mitte 60 und blickt auf eine berufliche Tätigkeit von mehr als 45 Jahren in der BA zurück, im Zuge deren sie eine Vielzahl von Positionen in der regionalen und überregionalen Arbeitsverwaltung bekleidete – u.a. im EDV-Bereich oder im Fallmanagement im SGB II. Mit der Einführung von INGA übernahm sie die Leitung dieses Teams in ihrer lokalen Arbeitsagentur. Ihre Entscheidung für diese Aufgabe erklärt sie wie folgt:

Teamleitung 2: „Also mich hat besonders gereizt diese Freiheit, die man doch ein Stück weit hat im INGA-Team. Und das war für mich was Neues. Ich war völlig überrascht, dass SGB III, also das Arbeitsamt, also die Agentur, so was wirklich mal umsetzt. Es war der Wunsch ja schon lange, aber wir hatten ja in der allgemeinen AV immer das Problem mit der Zeit. Und das, so viel ist liegen geblieben, und so viel musste man überhören, weil, wenn man es gehört hätte, hätte man ja was tun müssen, und man hat gar keine Zeit, und das hat mich immer schon geärgert. Und dann kam dieses Konzept, und ich war wirklich fasziniert davon und hab' gedacht, so was Schönes, dass die Agentur so was jetzt auch zulässt, dass man Zeit bekommt für die Kunden. Und dass ich auch wirklich neue Ideen einbringen kann und mit den Kollegen und Kolleginnen dann, das hat mich wirklich begeistert von Anfang an. Und wir haben es auch versucht von Anfang an, dann auch so umzusetzen.“

Die Schilderung der Teamleitung zeugt von einem authentischen Enthusiasmus für die Idee von INGA. Darin schwingt eine implizite Kritik an der BA und den Folgen der NPM-geprägten Reformen der letzten Jahre mit: Vor INGA musste die Arbeitsvermittlung Probleme ausblenden und konnte sich mangels Ressourcen den Beratenen nicht in angemessener Weise zuwenden. Die aktivierungskritische Kurskorrektur durch INGA motiviert die Teamleitung, sich dieser Aufgabe zu verschreiben und die Idee einer freieren Beratung praktisch auszugestalten. Für sie ist Teamleitung keine abstrakte, manageriale Herausforderung, sondern die Chance der Verwirklichung einer zugewandten Beratungspraxis, die weniger durch Kennziffern eingeeignet ist.

Ihr stellt sich dasselbe Problem wie der zuvor dargestellten Teamleitung, nämlich eine mangelnde Zielerreichung, die darauf zurückgeht, dass zu viele Personen zu INGA überstellt werden, deren Vermittlungshemmnisse in der Beratung kaum bearbeitet werden können.

Teamleitung 2: „Man muss immer wieder nachsteuern. Also es schleift sich gerne immer wieder bisschen was ein. Wir haben ganz viel Ältere bekommen [...]. Und dann ist unsere Integrationsquote so in den Keller gerutscht, dass wir echt gegensteuern mussten. Also auch, weil, es macht ja keinen Sinn, hier Plätze zu belegen mit Menschen, die wir wirklich gar nicht mehr integriert bekommen. Und da haben wir dann auch mal wirklich nachgesteuert und dann auch gesagt, also da bin ich wieder durch alle Teams, von der AV, und dann haben wir einfach noch mal wieder versucht zu sagen: ‚Mensch, guckt doch wirklich, dass es noch Menschen sind, mit denen man auch noch arbeiten kann, die eben Hemmnisse haben, die wir auch beheben können.‘ [...] Aber manchmal ist es ja dann so schlimm, dass man da also einfach auch nichts mehr findet.“

Die Teamleitung deutet das Dilemma ähnlich wie der zuvor betrachtete Fall: Die ungünstige KundInnenstruktur gilt es zu korrigieren, damit die Beratungsressourcen zielgerichteter eingesetzt werden können. Die Konsequenz ist auch hier ein „Creaming zweiter Ordnung“. Dabei nutzt sie einen lateralen und kommunikativen Ansatz. Sie versucht, durch Überzeugung und persönlichen Kontakt



die Zuweisenden von einer angepassten Zuweisungspraxis zu überzeugen. Für das Gelingen einer solchen Strategie dürften langjährige Organisationszugehörigkeit und die dabei aufgebauten Kontakte als soziales Kapital eine wichtige Rolle spielen. Als erfahrene Kollegin wird es ihr auch gegenüber der oberen Leitungsebene leichter fallen, im Sinne ihres Teams Einfluss zu nehmen. Zudem fällt auf, dass sie die mangelnde Zielerreichung weder auf fehlende Eigenbemühungen der Beratenen noch auf mangelnde Zielorientierung der Beratenden zurückführt. Stattdessen betont sie eine schicksalhafte Vergeblichkeit der gemeinsamen Suchbemühungen – „man“ findet einfach nichts mehr. Hier distanziert sich die Teamleitung erneut vom Aktivierungsparadigma, auf das sich ihre Kollegin in ihrer Argumentation stützt.

Ihre Haltung zum Controlling als weiterer Facette wird deutlich am Beispiel der erwarteten Beratungen pro Woche, die ihr Team immer wieder unterschreitet.

Teamleitung 2: „Und das war wirklich GANZ schlimm. Und das hat dann auch mit dem Team was gemacht. Und DAS waren dann Controllingzahlen, die man in der in der Teambesprechung JEDES Mal besprochen hat, weil ja auch immer dann wieder so eine Geschäftsanweisung kam und eine Vorgabe, und ich musste ihnen ja auch zeigen, weil, ich mach ja auch nichts heimlich, was ich da erhebe, ich musste ja JEDE Woche ihren Kalender auszählen, Striche machen, wie viele Beratungen sie jetzt gemacht haben und wie viel sie GEPLANT haben, wie viel abgesagt wurden, dieses Ding. Und ich mein', das müssen sie ja wissen, was ich da, ich geh' ja nicht heimlich auf ihren Kalender und mach' da irgendwas. Und das war dann schon etwas schwierig. Jetzt haben wir es geschafft, jetzt ist es für INGA wirklich auch so, 50 Prozent, keine Vorgabe mehr von der Anzahl für INGA. [...] Und das ist jetzt auch gut, und wir schaffen das LOCKER. [...] Und das ist eben so Controlling. [...] Aber weil ich mir auch jede Abmeldung anguck', seh' ich auch da schon sehr viel. Also wie gesagt, früher waren Zahlen wichtiger, das hat sich verändert, inzwischen führen wir nicht mehr über Zahlen eigentlich, sondern, ja, das Ergebnis kommt automatisch zustande, wenn man gut arbeitet, finde ich. Und das klappt auch ganz gut.“

Sie artikuliert eine gelassen-distanzierte Haltung gegenüber Controlling als einer Pflichtaufgabe. Als der Druck auf sie erhöht wird, versucht sie, Transparenz über ihr kontrollierendes Handeln im Team herzustellen. Gleichzeitig scheint hier auch die Aushandlung von Kennzahlen mit der Leitungsebene als Aufgabe der Teamleitung auf, wenn sie davon spricht, dass sie es „geschafft habe“, dass für INGA keine Vorgaben zur Anzahl der Beratungsgespräche mehr angelegt werden. Im Falle passender Rahmenbedingungen, für deren Herstellung sich die Leitung im Sinne ihres Teams einsetzt, sieht sie einen Automatismus zwischen guter Beratung und dem gewünschten Ergebnis einer Arbeitsmarktintegration. Die Idee einer freieren und ressourcenintensiveren Beratung ist für sie sakrosankt. Anders als ihre Kollegin lehnt sie die Orientierung an Kennzahlen als unnötig ab, wenn sie betont, „eigentlich nicht über Zahlen zu führen“. Dies ist eine Ablehnung der

Prinzipien des NPM zugunsten einer diskursiven Führung, die sich an schwer messbaren Dimensionen der Beratungsqualität orientiert und ein Vertrauen in die Professionalität der Beratenden voraussetzt. Ohne den Erfahrungsreichtum, der eigene Beratung miteinschließt, die Verbundenheit mit INGA sowie das historisch gewachsene soziale Kapital wäre ein solcher Führungsstil ungleich schwerer zu praktizieren.

Das Beratungsteam sieht die Leitung wiederum als Person, die „viel abschirmt“ und „total unkonventionelle Wege“ in der Beratungsarbeit zulässt. Dass die Leitung auch bei Konflikten hinsichtlich Controlling und Zielerreichung stärker die Fachlichkeit der Beratung und weniger die Kennziffernlogik zum Maßstab ihres Handelns macht, führt – unter Beibehaltung unterschiedlicher individueller Beratungsstile – zur Festigung eines gemeinsamen Beratungsverständnisses innerhalb des INGA-Teams sowie zur Formierung einer Einheit von Team und Leitung gegenüber übergeordneten Ebenen. Diese sind zugleich die wesentlichen AdressatInnen der Kritik des Teams, etwa weil deren Bewertung von INGA „zu sehr auf Zahlen“ basiere und das dortige Engagement nicht ausreichend wahrgenommen werde.

### 4.3 Fallvergleich

Obwohl es zwischen den beiden INGA-Teamleitungen starke Kontraste im Stil und Aufgabenverständnis gibt, ist ihnen gemeinsam, dass sie mit der mangelnden Zielerreichung konfrontiert und innerorganisatorischem Druck ausgesetzt sind. Zudem provozieren die Prinzipien des NPM und die dadurch entstehenden mikropolitischen Auseinandersetzungen in beiden Fällen eine Strategie des „Creamings zweiter Ordnung“. Das „Bewerten“ der KundInnen bezüglich der Arbeitsmarktferte und (Nicht-)Bearbeitbarkeit von Vermittlungshemmnissen ist innerhalb der beiden betrachteten Agenturen grundsätzlich herausfordernd. Beide INGA-Teamleitungen nutzen die Daten des Controllings strategisch, um gegenüber übergeordneten Ebenen das grundlegende Dilemma eines kaum erreichbaren Integrationsziels bei einer zu „marktfernen“ KundInnenstruktur aufzuzeigen und auf eine bessere Passung zu drängen. Dieses Ansinnen trifft in beiden Beratungsteams nicht auf Gegenwehr, da die Beratungsarbeit hierdurch eine potenziell abwechslungsreichere und effektivere Gestalt annimmt. Auch wenn sich die Motivlagen zwischen den und innerhalb der beiden untersuchten INGA-Teams in Nuancen unterscheiden, ist die Konsequenz jeweils ein „Creaming zweiter Ordnung“. Dies ist weniger den handelnden AkteurInnen zuzuschreiben als vielmehr eine kaum vermeidbare Folge des Organisationsrahmens: Zwischen Integrationszielen und KundInnenstrukturen müssen in den Agenturen Passungen

ausgehandelt werden, die potenziell so lange zulasten äußerst arbeitsmarktferner KundInnen gehen, wie es die Integrationszielsetzung erforderlich macht.

Die Frage, inwiefern die Beratungspraxis selbst zum Gegenstand der mikropolitischen Aushandlungsprozesse wird, lässt sich ohne Berücksichtigung des Handelns der Teamleitungen nicht sinnvoll untersuchen. Diesbezüglich lassen sich zwischen den analysierten Fällen markante Unterschiede feststellen.

Der erste Fall entspricht einem Handlungsmuster, das man als universell bezeichnen kann und dem eine starke Verinnerlichung der Prinzipien des NPM zugrunde liegt. Die Teamleitung stellt die vorgegebenen Zielwerte nicht infrage und affirmiert das Controlling, verhandelt aber mit der übergeordneten Ebene anhand der Zusteuerung über die Rahmenbedingungen der Zielerreichung. Um das gesetzte Ziel zu erreichen, ist die Freiheit der Beratung für sie eine legitime Stellschraube. Die ausgeprägte Affirmation der Zielsteuerungslogik geht einher mit dem Wunsch nach mehr Aktivierung in der Beratungsarbeit, was innerhalb des Beratungsteams mit einem geteilten Echo aufgenommen wird und teils zu Unsicherungen im Beratungsselbstverständnis führt. Insgesamt überträgt die Teamleitung ihre beruflichen Vorerfahrungen in derselben Position aus einem anderen Bereich auf ihr Handeln in der Arbeitsverwaltung und eignet sich dabei die paradigmatische Rhetorik des Feldes an. Der Umgang mit der Sandwichposition wird so weitgehend losgelöst von der Praxis betrachtet, auf deren Steuerung sie gerichtet ist. Angelehnt an ihre eigenen Worte könnte man sagen, dass das Unbekannte seinen Schrecken verliert, aber auch seine Neuartigkeit, wenn man die Gewissheit hat, dessen Herausforderungen mit dem vertrauten Handwerkszeug begegnen zu können.

Die zweite Teamleitung interpretiert ihre Aufgabe vor allem aus der Perspektive der Beratungspraxis. Sie spornt die Idee von INGA an, sodass ihr Handeln darauf abzielt, diese zu bewahren. Kennzahlen als Grundlage von Führung steht sie eher skeptisch gegenüber. Um den davon ausgehenden Druck abzuwehren, bedient sie sich gegenüber der oberen Leitungsebene ähnlicher Ansätze wie ihre Kollegin, zeigt sich aufgrund ihrer Erfahrung dabei aber selbstbewusster. Parallel dazu setzt sie stärker auf laterale und kommunikative Elemente, um die Zuweisungspraxis zu beeinflussen. Eine Einflussnahme auf die Beratungspraxis stellt für sie hingegen keine Option dar. Damit würde sie die für sie entscheidende aktivierungskritische Idee infrage stellen. Da die fachliche Beratungsarbeit des INGA-Teams von der Leitung nicht hinterfragt, sondern robust nach oben verteidigt wird, existiert ein kollektiv geteiltes und gefestigtes Beratungsleitbild.

Die beiden Vorgehensweisen lassen sich konsistent aus den beruflichen Werdegängen und der Grundhaltung zu INGA erklären. Trotz unterschiedlicher Handlungsstrategien vermeiden beide aber eine einseitige Auflösung des Hand-

lungsproblems, da sie sowohl hierarchisch nach oben und unten als auch lateral Einfluss nehmen. Dies entspricht der von Grunwald (2024) für mittlere Führungskräfte im Sozialwesen beobachteten Tendenz, ebensolche einseitigen und schnellen Lösungen zu vermeiden. Bei allen Unterschieden in den Lösungsansätzen kann dies als feldspezifische Eigenheit des Handelns verstanden werden. Sie verspricht auf Sicht eine Erleichterung in der Zielerreichung, ohne zwingend eine dauerhafte Lösung darzustellen. Stattdessen wirft dies verstärkt die Frage auf, wie die Personen unterstützt werden sollen, die kaum zu bearbeitende Vermittlungshemmnisse aufweisen.

## 5 Fazit

An zwei Fällen konnte für die INGA-Beratung im SGB III exemplarisch das Dilemma herausgearbeitet werden, mit dem das mittlere Management der Teamleitungsebene sich gerade bei der Verfehlung gesetzter Ziele konfrontiert sieht. Die Prinzipien des NPM erfordern eine Positionierung zu den Gründen für die mangelnde Zielerreichung sowie eine Strategie, um diese (wieder) zu erreichen. Die Teamleitungen fungieren hier als Transmissionsriemen der NPM-Logik, die zwischen den zahlenbasierten Erwartungen auf der Leitungsebene und der Praxis der Beratung vermitteln müssen. Anhand der analysierten Fälle konnte gezeigt werden, dass dies auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen kann und dass die beruflichen Werdegänge sowie das grundlegende Aufgabenverständnis eine wesentliche Rolle spielen. Insofern bieten die Ergebnisse einen Einblick in das oft übersehene Handeln der Personen, die im Hintergrund auf die Arbeit der Fachkräfte einwirken und sich ihrerseits im Spannungsfeld zwischen eigenen Vorstellungen und von der Leitungsebene artikulierten Erwartungen bewegen.

Aus einer übergreifenden Perspektive ist das Ergebnis bemerkenswert, dass die Zielsteuerungslogik in INGA eine nachgelagerte Selektion überstellter KundInnen provoziert. Beide Teamleitungen nehmen Einfluss auf die Struktur überstellter KundInnen, um darauf hinzuwirken, dass in INGA möglichst Personen beraten werden, deren Problemlagen durch eine intensivere Unterstützung bearbeitet und die perspektivisch in Arbeit vermittelt werden können. Arbeitsmarkterferne KundInnen in fortgeschrittenem Alter, mit psychischen und physischen Erkrankungen oder mit anderen schwer behebbaren Hemmnissen zählen die Teamleitungen dagegen nicht zur Kernzielgruppe von INGA. Mit anderen Worten befördern die Prinzipien des NPM ein „Creaming zweiter Ordnung“, das potenziell zulasten der Personen geht, die einen besonderen Unterstützungsbedarf aufweisen. Neben der Kennzahlenerfüllung ist dies auch mit Blick auf einen effizienten

Einsatz von Ressourcen nachvollziehbar. Gleichzeitig richtet sich INGA dezidiert an arbeitsmarktferne Personen im SGB III. Konzentriert sich dieses spezialisierte Beratungsangebot auf Personen mit bearbeitbaren Problemlagen, wirft dies die Frage auf, welche Form der Unterstützung für diejenigen geeignet ist, die im SGB III die größte Arbeitsmarktferne aufweisen.

Will man die Kaskadenlogik der NPM-basierten Steuerung verstehen und nicht als Mechanismus begreifen, der von der abstrakten Zahl direkt zur Fachkraft reicht, liefert die Analyse des Handelns im mittleren Management wichtige Erkenntnisse. Die Rekonstruktion der beiden Fälle fördert dabei ein allgemeines Handlungsproblem der Teamleitungen zutage, das sich auch in anderen Bereichen der Arbeitsverwaltung sowie in anderen Segmenten des Sozialwesens in ähnlicher Weise finden dürfte. Da dieser Aufsatz zuvorderst an der Perspektive der in der Sandwichposition agierenden Teamleitungen interessiert war, konnten Mehrebenen-Dynamiken nicht in ihrer gesamten Komplexität und Verwobenheit in den Blick genommen werden. Gerade hierdurch könnte aber die Kaskadenlogik der Arbeitsverwaltung in ihren (nicht-intendierten) Konsequenzen und den Bewältigungsbemühungen der verantwortlichen Leitungs- und Fachkräfte noch besser verstanden werden. Trotz dieser Limitation kann der vorliegende Beitrag einen Anstoß dazu liefern, diese Ebene der Arbeitsverwaltung im Zusammenspiel mit anderen Ebenen zukünftig stärker in den Blick zu nehmen.

## Literatur

- Albert, A., S. Betzelt, I. Bode, S. Parschick (2021): Management mit Angst? Führungskräfte im Sozialwesen zwischen Kontrolldruck und Rettungsambitionen; in: *Arbeit*, 30, 3, 193–214
- Bäcker, G., J. Neubauer (2024): Arbeitslosigkeit, Grundsicherung und Arbeitsförderung; in: E.-U. Huster, J. Boeck (Hg.): *Armut und soziale Ausgrenzung: Ein multidisziplinäres Forschungsfeld*. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 393–413
- Bender, G., S. Brandl (2017): Beschäftigungsorientierte Beratung im Spannungsfeld von Bürokratie und Professionalität; in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 63, 1, 75–101
- Berkel, R. van, D. Caswell, P. Kupka, F. Larsen (2017): *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe – Activating the Unemployed*. London: Routledge
- Betzelt, S., I. Bode, S. Parschick, A. Albert (2023): *Organisierte Zerrissenheit: Emotionsregimes und Interaktionsarbeit in Pflege und Weiterbildung*. Bielefeld: transcript
- Brussig, M. (2019): Was kommt nach der Aktivierung? Neue Leitbilder der Arbeitsmarktpolitik; in: *Arbeit*, 28, 2, 101–123
- Corsten, M. (2012): Die subjektive Entscheidung beruflicher Praxis – Annotationen zur Theorie des beruflichen Habitus; in: A. Bolder, R. Dobischat, G. Kutscha, G. Reutter (Hg.): *Beruflichkeit zwischen institutionellem Wandel und biographischem Projekt*. Wiesbaden: VS, 319–335

- Deinzer, R., M. Schopf (2021): Controlling der Beratungsdienstleistung der Bundesagentur für Arbeit im strategischen Kontext; in: B.-J. Ertelt, M. Scharpf (Hg.): Controlling und Beratung – Optimierungschancen durch Komplementarität. Wiesbaden: Springer Nature, 3–16
- Dingeldey, I. (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“: Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien; in: Berliner Journal für Soziologie, 17, 2, 189–209
- Eberwein, W., J. Tholen (1987): Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß. Frankfurt a. M.: Campus
- Freier, C. (2021): Beratung im Aktivierungsparadigma – Macht die Eingliederungsvereinbarung den Unterschied?; in: Soziale Passagen, 13, 1, 115–134
- Freier, C., M. Senghaas (2021): Arbeitsvermittlung zwischen Nachhaltigkeit und Abbildbarkeit. Wie Vermittlungsfachkräfte Entscheidungsspielräume nutzen; in: Soziale Welt, 72, 2, 113–138
- Freier, C., P. Kupka, M. Senghaas, J. Wuppinger (2017): Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung – Begleitforschung zum Modellprojekt „Mach es einfach“. IAB-Forschungsbericht 4/2017
- Fuchs, P., J. Bennett, F. Bauer, J. F. C. Gellermann (2024a): Ganzheitliche Betreuung gefördert Beschäftigter: Der Betriebszugang als Herausforderung; in: M. Rübner, M. Schulze-Böing (Hg.): Beratungsqualität als Herausforderung für Führung und Praxis – Gut beraten im Jobcenter?. Baden-Baden: Nomos, 169–184
- Fuchs, P., S. Feldens, C. Globisch (2024b): Wie Arbeitsagenturen arbeitsmarktferne Arbeitslose durch spezialisierte Beratung unterstützen. IAB-Forum, 4. November 2024
- Germer, K. T. (2021): Erfolgreiches Verwaltungsmanagement – Grundlagen für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS
- Glaser, B. G., A. L. Strauss (1967): The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine
- Grunwald, K. (2024): Dilemmatamanagement als zentrale Herausforderung für die Gestaltung sozialwirtschaftlicher Organisationen; in: K. Grunwald, A. Langer, M. Sagmeister (Hg.): Sozialwirtschaft – Handbuch für Wissenschaft, Studium und Praxis. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Baden-Baden: Nomos, 391–412
- Heinz, W. R. (2002): Berufliche und betriebliche Sozialisation; in: K. Hurrelmann, D. Ulich (Hg.): Handbuch der Sozialisationsforschung. Weinheim, Basel: Beltz, 397–416
- Hielscher, V., P. Ochs (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin: edition sigma
- Hielscher, V., P. Ochs (2012): Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung; in: S. Bothfeld, W. Sesselmeier, C. Bogedan (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: Springer VS, 248–259
- Jankowitsch, A. (2021): Controller als professioneller Berater aller Führungsebenen: Das Controlling-Leitbild der Bundesagentur für Arbeit (BA); in: B.-J. Ertelt, M. Scharpf (Hg.): Controlling und Beratung – Optimierungschancen durch Komplementarität. Wiesbaden: Springer Nature, 163–170
- Ludwig-Mayerhofer, W., O. Behrend, A. Sondermann (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz: UVK
- Noll, S. (2012): Das mittlere Management und seine Brückenfunktion in Führung und Wandel; In: H. Bassarak, S. Noll (Hg.): Personal im Sozialmanagement. Neueste Entwicklungen in Forschung, Lehre und Praxis. Wiesbaden: VS, 183–196

- Oevermann, U. (1993): Die objektive Hermeneutik als unverzichtbare methodologische Grundlage der Analyse von Subjektivität; in: T. Jung, S. Müller-DooHM (Hg.): Die Wirklichkeit im Deutungsprozess. Verstehen und Methoden in den Kultur- und Sozialwissenschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 106–189
- Phillipeit, T. (2009): Stuck in the Middle – Anforderungen an das mittlere Management in Veränderungsprozessen; in: Organisationsentwicklung: Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management, 28, 2, 21–31
- Rübner, M., M. Schulze-Böing (Hg.) (2024): Beratungsqualität als Herausforderung für Führung und Praxis – Gut beraten im Jobcenter?. Baden-Baden: Nomos
- Schütz, H. (2012): Neue und alte Regelsteuerung in der deutschen Arbeitsverwaltung; in: S. Bothfeld, W. Sesselmeier, C. Bogedan (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: Springer VS, 233–247
- Sowa, F., R. Staples (2014): Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln; in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR), 60, 2, 149–173
- Sowa, F., R. Staples (2017): Institutionelle Rahmung und Praxis des Beratens und Vermittelns – Zur Einführung; in: F. Sowa, R. Staples (Hg.): Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat. Baden-Baden: Nomos, 13–38
- Witzel, A. (2000): Das problemzentrierte Interview; in: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 1, 1, Art. 22. <https://doi.org/10.17169/fqs-1.1.1132>
- Wooldridge, B., T. Schmid, S. W. Floyd (2008): The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research; in: Journal of Management, 34, 6, 1190–1221