



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

2|2026 Der Kooperationsplan in der Beratungspraxis

Monika Senghaas

ISSN 2195-2655



Der Kooperationsplan in der Beratungspraxis

Monika Senghaas (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Mit der Bürgergeldreform wurde der sogenannte Kooperationsplan eingeführt. Jobcenter sollen für jede leistungsberechtigte Person einen solchen Plan erstellen und darin das Eingliederungsziel sowie wichtige Schritte auf dem Weg dorthin festhalten. Der Kooperationsplan ist nicht unmittelbar mit Rechtsfolgen verknüpft.
- Für diesen Forschungsbericht ausgewertete Kooperationspläne enthielten neben arbeitsbezogenen Zielen und Aktivitäten vergleichsweise häufig Zwischenziele und Teilschritte aus anderen Bereichen, beispielsweise zum Spracherwerb. Zudem wurden bei der Arbeitsaufnahme zu berücksichtigende Rahmenbedingungen, etwa gesundheitliche Einschränkungen, festgehalten. Als Unterstützung durch das Jobcenter wurde am häufigsten auf arbeitsmarktbezogene Beratung und die Zusendung von Stellenvorschlägen verwiesen.
- Jobcentermitarbeitende sehen die Kürze und Übersichtlichkeit des Kooperationsplans positiv. Sie kritisieren jedoch, dass es zu langwierig und aufwändig ist, Leistungen zu mindern, wenn Leistungsberechtigte die im Kooperationsplan festgehaltenen Aktivitäten nicht erbringen. Zudem halten sie es für wenig sinnvoll, mit allen Leistungsberechtigten einen Kooperationsplan abzuschließen.
- In Beratungsgesprächen wird der Kooperationsplan vorrangig als Zusammenfassung und Dokumentation genutzt. Das bedeutet, dass zunächst losgelöst vom Kooperationsplan über Zielperspektiven und die nächsten anstehenden Schritte gesprochen wird. Im Anschluss wird das Besprochene im Kooperationsplan dokumentiert. Dieser Prozess wird überwiegend durch Jobcentermitarbeitende gesteuert.
- Die für 2026 geplante Reform des SGB II behält die rechtliche Unverbindlichkeit des Kooperationsplans bei. Gleichzeitig werden die Regeln für die Festlegung rechtsverbindlicher Mitwirkungspflichten präzisiert. Dies kann möglicherweise die Akzeptanz des Kooperationsplans in den Jobcentern fördern. Es bleibt abzuwarten, welche Rolle das Instrument unter den veränderten Rahmenbedingungen in der Beratungspraxis spielen wird.

Inhalt

In aller Kürze	3
Inhalt.....	4
Zusammenfassung	5
Summary.....	6
Danksagung.....	8
1 Einleitung	9
2 Daten und Methoden	10
2.1 Kooperationspläne aus der Fachsoftware der BA	10
2.2 Gruppendiskussionen mit Jobcenterbeschäftigten.....	10
2.3 Teilnehmende Beobachtung von Beratungsgesprächen	11
2.4 Auswertung des empirischen Materials	12
3 Inhalte des Kooperationsplans	13
3.1 Zielperspektiven	14
3.2 Aktivitäten der Leistungsberechtigten.....	18
3.3 Aktivitäten des Jobcenters	21
3.4 Weitere Aspekte	23
3.5 Zusammenfassung.....	23
4 Bewertung des Kooperationsplans durch Jobcentermitarbeitende	24
4.1 Format	24
4.2 Ohne Rechtsfolgen.....	25
4.3 Abschluss mit allen Leistungsberechtigten	27
4.4 Funktion im Beratungsgespräch	29
4.5 Zusammenfassung.....	29
5 Handhabung des Kooperationsplans in Beratungsgesprächen	30
5.1 Zusammenfassung und Dokumentation	30
5.2 Definition von Zielen und Aktivitäten.....	33
5.3 Überprüfung von Zielen und Aktivitäten der Leistungsberechtigten	34
5.4 Keine Thematisierung des Kooperationsplans.....	35
5.5 Zusammenfassung.....	35
Fazit	36
Literatur	38

Abbildungsverzeichnis.....	39
Tabellenverzeichnis.....	39
Impressum	40

Zusammenfassung

Ein Ziel der Bürgergeldreform war es, eine vertrauensvolle und transparente Zusammenarbeit zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern zu fördern. Dies sollte unter anderem dadurch erreicht werden, dass der sogenannte Kooperationsplan zum 1. Juli 2023 die frühere Eingliederungsvereinbarung ablöste. In ihrem Gesetzentwurf zum Bürgergeldgesetz bezeichnete die damalige Bundesregierung den Kooperationsplan als „Kernelement des Bürgergeld-Gesetzes“ (Bundesregierung 2022: 3). Wie die Eingliederungsvereinbarung soll auch der Kooperationsplan mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person abgeschlossen werden und das Eingliederungsziel sowie die wesentlichen Schritte dahin festhalten (§15 SGB II). Im Gegensatz zur Eingliederungsvereinbarung stellt der Kooperationsplan jedoch keine unmittelbare gesetzliche Grundlage für Leistungsminderungen dar.

Dieser Forschungsbericht präsentiert Ergebnisse eines Forschungsprojekts, das sich mit der Umsetzung des Kooperationsplans in der Beratungspraxis sowie der Sichtweise der Jobcentermitarbeitenden auf dieses Instrument befasste. Den Analysen liegen drei verschiedene Arten von Daten zugrunde: Erstens wurden Kooperationspläne aus Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Kommune ausgewertet, zweitens wurden Gruppendiskussionen mit Jobcentermitarbeitenden geführt, die im Bereich Beratung und Vermittlung arbeiten, und drittens wurden Beratungsgespräche in Jobcentern passiv-teilnehmend beobachtet.

Die Analyse der Kooperationspläne zeigt, dass dort neben arbeitsbezogenen Zielen vergleichsweise häufig zusätzlich Ziele aus weiteren Handlungsfeldern, wie etwa Gesundheit oder Spracherwerb, festgehalten werden. Gleiches gilt für die von Leistungsberechtigten erwarteten Aktivitäten, die neben der Arbeitsuche beispielsweise die Verbesserung der Gesundheit, die formale Überprüfung der Erwerbsfähigkeit, den Spracherwerb sowie die familiäre und persönliche Situation betreffen. Grundsätzlich bietet das Instrument damit offenbar die Möglichkeit, viele der in Beratungsgesprächen adressierten Themen zu dokumentieren, ohne sich dabei auf das Thema Arbeitsuche zu beschränken. Allerdings zeigt sich eine Tendenz zu sehr allgemein gehaltenen Kooperationsplänen, wenn es um gesundheitsbezogene Ziele oder persönliche Rahmenbedingungen geht. Hinsichtlich der Unterstützung durch das Jobcenter wird am häufigsten auf arbeitsmarktbezogene Beratung und die Zusendung von Stellenvorschlägen verwiesen. Konkrete Förderangebote sind in den ausgewerteten Kooperationsplänen seltener zu finden. Jobcenterbeschäftigte begründen dies unter anderem mit Unsicherheit bezüglich der dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

In den Gruppendiskussionen wird deutlich, dass Jobcenterbeschäftigte den Kooperationsplan für seine Übersichtlichkeit und Kürze schätzen. Kritisiert wird hingegen, dass der Kooperationsplan für alle Leistungsberechtigten zu erstellen und regelmäßig zu aktualisieren ist. Wenn das übliche Repertoire der Arbeitsvermittlung wenig Ansatzpunkte für Veränderungen bietet, was beispielsweise bei starken gesundheitlichen Einschränkungen der Leistungsberechtigten der Fall ist, sehen die Befragten dies als unnötigen bürokratischen Aufwand an. Zudem gibt die rechtliche Unverbindlichkeit des Kooperationsplans Anlass zu Kritik.

Einige Befragte wünschen sich von Beginn an rechtsverbindliche Vereinbarungen, anderen ist ein zügiger Wechsel hin zu rechtsverbindlichen Mitwirkungspflichten wichtig. Die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten, Mitwirkungshandlungen rechtsverbindlich einzufordern und auf dieser Grundlage Leistungen zu mindern, werden als wenig präzise empfunden. So hatten sich im Befragungszeitraum auch nur wenig Routinen für deren Nutzung herausgebildet. Einige Befragte äußern sich aber auch positiv zur rechtlichen Unverbindlichkeit des Kooperationsplans. Diese Befragten schätzen die damit einhergehende Entlastung des Instruments von formalen Anforderungen und beschreiben den Kooperationsplan als Möglichkeit, Leistungsberechtigte aktiv in die Planung der nächsten Schritte einzubinden und Verabredungen kleinschrittig in Alltagssprache zu dokumentieren.

In den beobachteten Beratungsgesprächen war es eine gängige Praxis, den Kooperationsplan als Zusammenfassung und Dokumentation des zuvor Besprochenen zu rahmen. Das bedeutet, dass zunächst losgelöst vom Kooperationsplan über Zielperspektiven und die nächsten anstehenden Schritte gesprochen wurde. Im Anschluss wurde das Besprochene im Kooperationsplan dokumentiert. Dieser Prozess wurde überwiegend durch Jobcentermitarbeitende gesteuert. Darüber hinaus nutzten Jobcenterbeschäftigte den Kooperationsplan mitunter, um im Dialog mit Leistungsberechtigten Ziele und Aktivitäten (neu) zu definieren, was auf eine Nutzung als partizipatives Instrument verweist. Bisweilen diente der Kooperationsplan den Jobcenterbeschäftigten zudem als Grundlage, um die Einhaltung der festgelegten Aktivitäten zu überprüfen. Des Weiteren gab es Fallkonstellationen, in denen Jobcenterbeschäftigte den Kooperationsplan in Beratungsgesprächen nicht zur Sprache brachten, etwa weil noch ein gültiger Kooperationsplan bestand oder weil sie davon ausgingen, dass ein Abschluss die Leistungsberechtigten in der jeweiligen Situation überfordert hätte.

Die für 2026 vorgesehene erneute Reform des SGB II behält den Kooperationsplan im Grundsatz bei. Gleichzeitig werden die Regeln für die rechtsverbindliche Einforderung von Mitwirkungspflichten präzisiert. Vor dem Hintergrund der in diesem Forschungsbericht dargestellten Befunde kann dies möglicherweise die Akzeptanz des Kooperationsplans in den Jobcentern verbessern. Abzuwarten bleibt, welche Rolle das Instrument unter den veränderten Bedingungen in der Beratungspraxis spielen wird.

Summary

One of the goals of the reform of the German basic income scheme in 2023 was to promote trust and transparency in interactions between benefit recipients and jobcentres. Among other things, this was to be achieved by replacing the previous integration agreement with the so-called cooperation plan on July 1, 2023. In its draft bill on the citizen's income law, the federal government at the time described the cooperation plan as a "core element" of the reform (Bundesregierung 2022: 3). Like the integration agreement, the cooperation plan is to be concluded with every person eligible for benefits who is capable of working and sets out the integration goal and the essential steps for integration (§ 15 SGB II). In contrast to the integration agreement, however, the cooperation plan does not provide a direct legal basis for benefit reductions.

This research report presents the results of a research project that examined the implementation of the cooperation plan in counselling practice and the views of jobcentre employees on this instrument. The analyses are based on three different types of data: first, cooperation plans from jobcentres jointly run by the Federal Employment Agency and the municipality were analysed; second, group discussions with jobcentre employees from the counselling and placement departments were conducted; and third, interactions between jobcentre employees and benefit recipients were observed by researchers.

Analysis of the cooperation plans shows that, in addition to work-related goals, goals from other areas, such as health or language acquisition, are also frequently included. The same applies to the activities to be undertaken by benefit recipients. In addition to job search, these include, for example, improving health, formal assessment of employability, language acquisition, and family and personal circumstances. In principle, the instrument thus appears to offer the possibility of documenting many of the topics addressed in jobcentre interactions without narrowing the focus to job search. However, there is a tendency toward very general cooperation plans when it comes to health-related goals or personal circumstances. With regard to support from the jobcentre, the most frequent references are to labour market-related counselling and job suggestions. Concrete support offers are less common in the cooperation plans that were analysed. Jobcentre employees justify this, among other things, with uncertainty regarding the financial resources available for such support.

The group discussions show that jobcentre employees appreciate the cooperation plan for its clarity and brevity. A key point of criticism is the requirement to draw up and regularly update a cooperation plan with all benefit recipients. If the usual repertoire of job placement services offers little scope for change, which is the case, for example, when benefit recipients have severe health restrictions, the respondents see this as unnecessary bureaucratic effort. In addition, the fact that the cooperation plan is not legally binding has attracted criticism. Some interviewees would like to see legally binding agreements from the outset, while others consider a flexible transition to legally binding obligations of benefit recipients to be important. The options provided for by law to demand legally binding obligations and to reduce benefits on this basis are perceived as imprecise, and few routines for their use had developed during the study period. Still other interviewees express positive views on the legal non-binding nature of the cooperation plan. These interviewees appreciated the associated reduction in formal requirements for the instrument and describe the cooperation plan as an opportunity to actively involve benefit recipients in planning the next steps and to document agreements in small steps in everyday language.

In the counselling sessions observed, it was common practice to frame the cooperation plan as a summary and documentation of what had been discussed previously. This means that, initially, goals and the next steps to be taken are discussed separately from the cooperation plan. The discussion is then documented in the cooperation plan. This process was mainly controlled by jobcentre employees. In addition, jobcentre employees sometimes used the cooperation to (re)define goals and activities in dialogue with benefit recipients, which suggests its use a participatory tool. At times, the cooperation plan also served as a basis for jobcentre employees to control compliance with the specified activities. In addition, there were cases in which jobcentre employees did not bring up the cooperation plan in interactions, for example because

a valid cooperation plan was still in place or because, in their view, concluding a plan would have overwhelmed the benefit recipients in their situation.

The reform of SGB II planned for 2026 retains the cooperation plan in principle. At the same time, the rules for the legally binding enforcement of obligations are being clarified. Against the background of the findings presented in this research report, this may increase the acceptance of the cooperation plan in jobcentres. It remains to be seen what role the instrument will play in counselling practice under the changed conditions.

Danksagung

Mein Dank gilt den Jobcentern und deren Mitarbeitenden, die sich trotz hoher Arbeitsbelastung bereit erklärt haben, an dieser Studie mitzuwirken und Einblicke in ihre Arbeit zu geben.

Weiterhin möchte ich mich bei Sandra Biermeier, Maren Müller und Karsten Strien für ihre Unterstützung bei der Bereitstellung von Kooperationsplänen aus der Fachsoftware der BA sowie bei der Datenerhebung und -auswertung bedanken. Zudem gilt mein Dank Martin Dietz und Markus Wolf für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Forschungsberichts.

1 Einleitung

Ein Ziel der Bürgergeldreform war es, eine vertrauensvolle und transparente Zusammenarbeit zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern zu fördern. Dies sollte unter anderem dadurch erreicht werden, dass der Kooperationsplan zum 1. Juli 2023 die frühere Eingliederungsvereinbarung ablöste. Wie die Eingliederungsvereinbarung soll auch der Kooperationsplan mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person abgeschlossen werden und das Eingliederungsziel sowie die wesentlichen Schritte zur Eingliederung festhalten (§15 Abs. 2 SGB II). Im Gegensatz zur Eingliederungsvereinbarung bildet der Kooperationsplan jedoch keine gesetzliche Grundlage für Leistungsminderungen. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es, er solle in klarer und verständlicher Sprache verfasst sein. Mit Blick auf die verankerten „Mitwirkungshandlungen“ (Bundesregierung 2022: 3) wie etwa Suchaktivitäten der Leistungsberechtigten, die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder die Bewerbung auf Vermittlungsvorschläge des Jobcenters soll er „die Selbstverantwortung der Leistungsberechtigten und ihre Vertrauensbeziehung zur Integrationsfachkraft“ (Bundesregierung 2022: 3) stärken.

In der Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld des IAB zeigte sich, dass Jobcenterbeschäftigte kritisch auf den Kooperationsplan blicken. Knapp die Hälfte der im Frühjahr 2024 Befragten Fach- und Führungskräfte beurteilte den Kooperationsplan als wenig sinnvoll; ein deutlich kleinerer Anteil schätzte ihn als sinnvoll sein (Bernhard et al. 2024). Über die Gründe für diese vergleichsweise kritische Sichtweise liegen bislang keine empirisch gesicherten Erkenntnisse vor. Auch zur Einsatzpraxis des Instruments ist jenseits explorativer Erkundungen (Jäckle 2024) kaum etwas bekannt. Dieser Forschungsbericht wirft einen detaillierten Blick auf die Umsetzung des Kooperationsplans in der Beratungspraxis der Jobcenter und die Sichtweise der Jobcenterbeschäftigten auf das Instrument. Im Fokus stehen zunächst die Inhalte und die Ausgestaltung des Kooperationsplans. Anschließend geht es um die Bewertung durch Jobcentermitarbeitende. Die zentralen Aspekte, auf die sich Kritik und Zustimmung zum Kooperationsplan beziehen, werden beleuchtet. Abschließend wird die Handhabung des Kooperationsplans in Beratungsgesprächen untersucht.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen werden Kooperationspläne aus Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Kommunen, Gruppendiskussionen mit Jobcenterbeschäftigten aus der Beratung und Vermittlung sowie teilnehmende Beobachtungen von Beratungsgesprächen herangezogen. Abschließend werden die Befunde der Studie vor dem Hintergrund der für das Jahr 2026 anstehenden Reform der Grundsicherung diskutiert.

2 Daten und Methoden

Die in diesem Forschungsbericht präsentierten Analysen beruhen auf drei unterschiedlichen Arten von Daten: (1) Kooperationspläne aus der Fachsoftware der BA, (2) Gruppendiskussionen mit Jobcenterbeschäftigten der Beratung und Vermittlung und (3) Teilnehmende Beobachtungen von Beratungsgesprächen in Jobcentern.

2.1 Kooperationspläne aus der Fachsoftware der BA

Datengrundlage für die Analyse der Ausgestaltung von Kooperationsplänen ist eine Stichprobe von 100 Kooperationsplänen aus allen Jobcentern, die als sogenannte „gemeinsame Einrichtung“ der BA und der jeweiligen Kommune organisiert sind. In die Stichprobe wurden ausschließlich Kooperationspläne aus gemeinsamen Einrichtungen einbezogen, da nur diese eine gemeinsame Fachsoftware nutzen und so mit vertretbarem Aufwand ein bundesweites Sample gebildet werden konnte.

Zur Ziehung dieser Stichprobe wurden zunächst aus allen Leistungsberechtigten, die im Dezember 2024 Bürgergeld bezogen und in einem Jobcenter des Typs „gemeinsame Einrichtung“ betreut wurden, zufällig 400 Personen ausgewählt.¹ Für diese 400 Personen stellte die Abteilung Daten- und IT-Management des IAB der Projektleiterin die BA-Kundennummern zur Verfügung. Anhand der Kundennummern prüften Projektmitarbeitende des IAB mit Zugriff auf die Fachsoftware der BA sukzessive beginnend mit der ersten bereitgestellten Nummer, ob für die jeweilige leistungsberechtigte Person Informationen zum Kooperationsplan hinterlegt waren. War dies der Fall, speicherten sie diese Informationen in pseudonymisierter Form, das heißt ohne Nennung von Namen, Anschrift, Kundennummer und anderen Echtidentifikatoren, unter einer fortlaufenden Nummer ab. Diesen Vorgang wiederholten sie so lange, bis Informationen zum Kooperationsplan für 100 leistungsberechtigte Personen vorlagen. Dies war nach 161 Kundennummern der Fall.

Gespeichert wurde entweder der in der elektronischen Akte verfügbare Kooperationsplan oder ein VerBIS²-Auszug derjenigen Eingaben, aus denen der Kooperationsplan erstellt wird. Der Zugriff auf VerBIS und/oder die elektronische Akte erfolgte zwischen Januar und Juni 2025. Die Stichprobe der Kooperationspläne von 100 leistungsberechtigten Personen stammt aus 71 unterschiedlichen Jobcentern. Als Datum der Abstimmung ist ein Zeitraum zwischen April 2024 und Juni 2025 vermerkt.

2.2 Gruppendiskussionen mit Jobcenterbeschäftigten

Die Sichtweise der Jobcentermitarbeitenden auf den Kooperationsplan wird anhand von vier Gruppendiskussionen rekonstruiert, die zwischen Februar und Mai 2025 in vier Jobcentern geführt wurden. Drei Jobcenter waren als gemeinsame Einrichtung organisiert, ein Jobcenter befand sich in alleiniger Trägerschaft der Kommune. Die Auswahl der Jobcenter folgte der

¹ Datengrundlage war die Vorabversion der sogenannten Bestandsstatistik, gezogen wurde aus 2.838.025 Personen.

² Das Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (VerBIS) ist das zentrale Fachverfahren der BA, das in der Beratung der Leistungsberechtigten zum Einsatz kommt.

Überlegung, möglichst unterschiedliche Rahmenbedingungen der Arbeit von Jobcentermitarbeitenden abzubilden. Daher wurden kleinere und größere Jobcenter in großstädtischer und ländlicher Lage und mit unterschiedlichen Arbeitsmarktcharakteristika angesprochen. Hierfür wurden die SGB-II-Vergleichstypen des IAB herangezogen (Dauth et al. 2013). Um die vier Jobcenter für die Teilnahme zu gewinnen, wurden insgesamt sechs Jobcenter angeschrieben. Zwei Geschäftsführungen meldeten zurück, zum angefragten Zeitpunkt keine Kapazitäten für eine Teilnahme an der Studie zu haben.

An jeder Gruppendiskussion nahmen 6 bis 11 Beschäftigte der Beratung und Vermittlung des jeweiligen Jobcenters teil. Diese wurden den Forschenden von Bereichs- oder Teamleitungen benannt. Die Befragten beschrieben ihr Tätigkeitsspektrum teils als „allgemeine Vermittlung“, teils verwiesen sie auf eine Spezialisierung (z.B. Beratung bestimmter Gruppen von Leistungsberechtigten, Durchführung von Erstberatungsgesprächen). In den Auswertungen zeigen sich sehr unterschiedliche Sichtweisen auf den Kooperationsplan. Dies kann als Hinweis darauf gelesen werden, dass es gelungen ist, ein kontrastives Sample zu bilden.

Die Gruppendiskussionen wurden durch Leitfragen zur Handhabung des Kooperationsplans im Beratungsgespräch, zu Inhalten des Kooperationsplans, zur Rolle der Leistungsberechtigten und zur Bewertung des Kooperationsplans (ggf. im Vergleich zur Eingliederungsvereinbarung) strukturiert. Innerhalb dieser Themenblöcke stand der Austausch der Teilnehmenden im Vordergrund. Die Gruppendiskussionen wurden aufgezeichnet (Tonaufnahme) und anschließend verschriftlicht.

2.3 Teilnehmende Beobachtung von Beratungsgesprächen

Zusätzlich wurden in den vier Jobcentern teilnehmende Beobachtungen von Beratungsgesprächen durchgeführt. Bei der Ansprache der Jobcenter wurde der Wunsch kommuniziert, einen allgemeinen Einblick in die Beratungspraxis zu erhalten. Explizit wurde darauf hingewiesen, für die Studie seien auch Beratungsgespräche von Interesse, in denen (voraussichtlich) kein Kooperationsplan abgeschlossen oder aktualisiert wird. Dahinter stand das Anliegen, einen möglichst facettenreichen Einblick in die Beratungspraxis zu erhalten und mit Blick auf den Kooperationsplan sowohl typische als auch atypische Fallkonstellationen einzubeziehen.

Ebenso wie die Teilnehmenden der Gruppendiskussionen wurden auch die für die teilnehmenden Beobachtungen infrage kommenden Mitarbeitenden von Team- oder Bereichsleitungen der Jobcenter benannt. Die Auswahl der beobachteten Gespräche lag in der Verantwortung der Jobcentermitarbeitenden. Die teilnehmenden Beobachtungen fokussierten auf die Beratungsgespräche und damit einen spezifischen Ausschnitt der Beratungspraxis. Wenn möglich tauschten sich die Forschenden im Anschluss mit den jeweiligen Jobcentermitarbeitenden über das beobachtete Gespräch aus.

Die teilnehmenden Beobachtungen fanden zwischen Februar und Mai 2025 an insgesamt 10 Tagen in den vier teilnehmenden Jobcentern statt. An diesen Tagen wurden 49 Beratungsgespräche bei 29 unterschiedlichen Jobcenterbeschäftigten teilnehmend beobachtet. Darunter waren sowohl Erst- als auch Folgegespräche und Gespräche bei Jobcenterbeschäftigten, die ihr Tätigkeitsspektrum als „allgemeine“ Beratung und Vermittlung

beschrieben, sowie bei solchen, die auf eine Spezialisierung verwiesen (z.B. für jüngere Leistungsberechtigte, Leistungsberechtigte mit multiplen Vermittlungshemmnissen, Erziehende). Bei 31 dieser Gespräche erteilten alle Beteiligten ihr Einverständnis zu einer Audioaufzeichnung, die anschließend verschriftlicht wurde. Ergänzend hielten die Forschenden Handlungen und non-verbale Äußerungen im Zusammenhang mit dem Kooperationsplan sowie die Inhalte der Nachgespräche in Beobachtungsprotokollen fest. Erfolgte keine Audioaufzeichnung, wurden zudem die Themen und der Verlauf der Gespräche in Grundzügen protokolliert.

2.4 Auswertung des empirischen Materials

Das erhobene Material wurde einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die qualitative Inhaltsanalyse stellt ein an Forschungsfragen orientiertes, systematisch regelgeleitetes Vorgehen dar (Mayring 2015). Kennzeichnend ist die Entwicklung eines Kategoriensystems in einem Wechselverhältnis von Theorie und Material und die Anwendung dieses Kategoriensystems auf das Material. Dies ermöglicht zusammenfassende, explizierende und strukturierende Analysen, das heißt es ist möglich, das Material auf wesentliche Inhalte zu reduzieren, das Verständnis bestimmter Aspekte zu erweitern und bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern (Mayring 2015: 67).

Für die Auswertung der verschiedenen Datenarten wurden, orientiert an den Fragestellungen der Studie, je eigene Kategoriensysteme genutzt. Die zur Auswertung der Kooperationspläne aus dem Material heraus entwickelten thematischen Kategorien bezogen sich auf die Dimensionen „Ziele“, „Aktivitäten der Leistungsberechtigten“ und „Aktivitäten des Jobcenters“. Für jede Kategorie wurden Zuordnungskriterien und Beispiele definiert. Da in diesem Teil der Analyse auch quantifizierende Verfahren zur Anwendung kamen, wurde besonderer Wert auf die Interkoderreliabilität gelegt. Alle 100 aus der Fachsoftware entnommenen Auszüge wurden unabhängig voneinander von zwei Personen den gemeinsam entwickelten Kategorien zugeordnet. Dies geschah über Codierungen in der Software MAXQDA. Abweichende Zuordnungen wurden gemeinsam diskutiert, bis Einvernehmen über die Zuordnung erreicht wurde.

Das Kategoriensystem zur Auswertung der Gruppendiskussionen bezog sich auf die Dimensionen der Bewertung des Kooperationsplans (z.B. ohne Rechtsfolgen, Umfang, Verständlichkeit) sowie auf die Schilderungen zur Ausgestaltung (z.B. Inhalte, weitere Aspekte der Ausgestaltung) und zur Einsatzpraxis (z.B. Verzicht auf Kooperationsplan, Einbindung der Leistungsberechtigten). In diesem Teil der Analyse hatte das Verstehen der vielschichtigen Sinnstrukturen im Material einen besonderen Stellenwert.

Die Auswertung der beobachteten Beratungsgespräche war stärker explorativ angelegt. Hier wurden im Material zunächst diejenigen Stellen über eine entsprechende Codierung markiert, in denen der Kooperationsplan als solcher gegenüber den Leistungsberechtigten benannt wurde. Anhand dieser Sequenzen wurden anschließend verschiedene Muster der Einsatzpraxis identifiziert, nach denen das Material klassifiziert werden kann.

3 Inhalte des Kooperationsplans

In gemeinsamen Einrichtungen erstellen Jobcenterbeschäftigte den Kooperationsplan in der BA-Fachsoftware VerBIS. Jobcenterbeschäftigte können für die Eintragungen entweder auf zentral oder regional zur Verfügung gestellte Textbausteine zurückgreifen oder einen eigenen Text eingeben. Aus diesen über VerBIS vorgenommenen Eintragungen wird der Kooperationsplan erstellt. Ein Muster des in gemeinsamen Einrichtungen genutzten Kooperationsplans ist in Abbildung 1 dargestellt. Über die Fachsoftware VerBIS geben Jobcenterbeschäftigte auch den Ausdruck des Kooperationsplans und die Speicherung in der elektronischen Akte in Auftrag. Haben sich Leistungsberechtigte für die Nutzung der App „Jobcenter digital“ registriert und der Onlinekommunikation zugestimmt, wird der Kooperationsplan nicht ausgedruckt, sondern als Datei im elektronischen Postfach der Leistungsberechtigten bereitgestellt.

In der Analysestichprobe von 100 Kooperationsplänen waren hauptsächlich Ziele, Zwischenziele, Aktivitäten der Leistungsberechtigten und Aktivitäten des Jobcenters eingetragen. Entlang dieser Dimensionen erfolgte die inhaltsanalytische Auswertung der Kooperationspläne, deren Ergebnisse im Folgenden dargestellt werden. Der Kooperationsplan wird dabei als Ausdruck von Praktiken der Beratung verstanden. Um diese verstehen und einordnen zu können, werden exemplarisch Ausführungen der Jobcenterbeschäftigten aus den Gruppendiskussionen herangezogen.

Abbildung 1: Muster eines Kooperationsplans für Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft der BA und der Kommune

MEIN KOOPERATIONSPLAN

jobcenter

Gemeinsam. Planen. Handeln. Gestalten. 01.07.2023

Mein Ziel ist:
Hier steht Ihr berufliches Ziel,
z. B. eine angestrebte Arbeits- oder Ausbildungsstelle oder eine selbständige Tätigkeit.

Zunächst möchte ich Folgendes erreichen:
Hier kann ein kurzfristiges Zwischenziel auf dem Weg zu Ihrer beruflichen Eingliederung stehen, z. B. für das eigene Kind einen Platz in einer Kindertagesstätte zu finden.

Meine nächsten Schritte sind:
Hier werden die gemeinsam erarbeiteten nächsten Schritte für Sie aufgeführt,
z. B. die Teilnahme an einem Bewerbungstraining.

Mein Jobcenter unterstützt mich durch:
Hier wird aufgeführt, mit welchen Angeboten das Jobcenter beim Erreichen des gemeinsamen Ziels unterstützt, z. B. mit der Übernahme von Bewerbungskosten.

Zusätzlich unterstützt mich:
Sofern eine andere Stelle bei der beruflichen Eingliederung unterstützen kann, wird dies hier aufgeführt, z. B. die örtliche Migrationsberatung.

Was sonst noch wichtig ist:
Hier können weitere Anliegen festgehalten werden, die aus Ihrer Sicht für die berufliche Eingliederung relevant sind, z. B. Handlungsbedarfe in der Bedarfsgemeinschaft.

Max Mustermann
Kundennummer: 123A123456

Ansprechpartnerin:
Frau Mustermann | Telefon: 0123/456-789

Quelle: Bundesagentur für Arbeit. Verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/muster-kooperationsplan-mit-dem-jobcenter_ba044391.pdf [letzter Zugriff: 19.01.2026].

3.1 Zielperspektiven

Im Kooperationsplan der gemeinsamen Einrichtungen wird zwischen dem Ziel – das in VerBIS zwingend festzuhalten ist – und etwaigen Zwischenzielen – die optional ergänzt werden können – unterschieden. In den Gruppendiskussionen deuten sich unterschiedliche Umgangsweisen mit diesen beiden Rubriken an. Eine Praxis ist, arbeitsbezogene Ziele stets als übergeordnetes Ziel zu verankern, wenngleich dieses Ziel mitunter in der „fernen Zukunft“ (GD)³ liege, und eine Konkretisierung über das Zwischenziel vorzunehmen. Eine andere Praxis ist, Ziele zu dokumentieren, die als „naher, messbarer und greifbarer“ (GD) angesehen werden, wie etwa

³ Das Kürzel „GD“ verweist auf die Erhebungsform Gruppendiskussion. Auf eine Kennzeichnung der Gruppendiskussionen, etwa über eine fortlaufende Nummer oder ein Kürzel, wird in diesem Forschungsbericht aus Gründen der Anonymisierung verzichtet.

Spracherwerb. Ist dieses Ziel erreicht, wird das nächste Ziel – etwa Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt oder Arbeitsaufnahme – im Kooperationsplan festgehalten.

In den ausgewerteten Kooperationsplänen spiegeln sich beide Vorgehensweisen wider. Allgemein gehaltene Formulierungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit oder des Leistungsbezugs finden zwar ausschließlich als Ziel und nicht als Zwischenziel Verwendung. Doch es werden auch kurzfristiger zu erreichende Soll-Zustände wie beispielsweise die Teilnahme an einem Sprachkurs als Ziel festgehalten, ohne dass längerfristige Ziele wie Beendigung der Hilfebedürftigkeit oder Arbeitsaufnahme benannt werden. Daher wurden in der Auswertung die Rubriken „Mein Ziel ist“ und „Zunächst möchte ich Folgendes erreichen“ zusammengefasst.

Aus den in den Kooperationsplänen festgehaltenen Zielperspektiven wurden in der Analyse sechs unterschiedliche Themenbereiche identifiziert, in die sich diese gliedern lassen. Formulierungen, die keiner Kategorie zugeordnet werden konnten, wurden als „Sonstiges“ codiert. Tabelle 1 stellt dar, wie viele der 100 ausgewerteten Kooperationspläne mindestens ein Ziel benennen, das dem jeweiligen Themenbereich zugeordnet wurde. Da in den ausgewerteten Kooperationsplänen häufig mehr als ein Themenbereich adressiert wird – etwa wenn als übergeordnetes Ziel die Arbeitsaufnahme und als Zwischenziel die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme festgehalten ist – ergibt eine Addition der einzelnen Werte mehr als 100.

Am häufigsten wurden in den ausgewerteten Kooperationsplänen zu erreichende Soll-Zustände rund um das Thema Arbeit und/oder Beendigung der Hilfebedürftigkeit festgehalten. Dies war in 82 der 100 Kooperationspläne der Fall. Arbeitsbezogene Ziele wurden entweder sehr allgemein formuliert, z.B. „Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung“ oder „Ich möchte eine Tätigkeit in meiner Region (Tagespendelbereich) aufnehmen“, oder es wurden spezifische Berufsfelder benannt, z.B. als „Fachverkäufer/in“, „Alltagsbegleiter/in“, „Musiklehrer/in“ oder „Helfer/in Reinigung“. Als arbeitsbezogene Zielperspektive wurden darüber hinaus Formulierungen gewertet, die der Arbeitsuche vorgelagert sind, z.B. „Überlegung beruflicher Einsatzmöglichkeiten“ oder „Heranführung an den Arbeitsmarkt“. Weitere typische Formulierungen zielen auf den Erhalt oder die Ausweitung eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses ab. Ebenfalls der Kategorie „Arbeit“ zugeordnet wurden Formulierungen zur Überwindung oder Reduzierung der Hilfebedürftigkeit, da dies in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in der Regel durch Erwerbstätigkeit geschehen soll (§ 1 SGB II).

Wenngleich arbeitsbezogene Ziele mit Abstand am häufigsten festgehalten sind, finden sich in der Stichprobe auch vergleichsweise häufig Formulierungen, die auf andere Zielperspektiven verweisen. In knapp einem Viertel der ausgewerteten Kooperationspläne wird auf gesundheitsbezogene Ziele Bezug genommen. Dies kann die Überprüfung gesundheitlicher Einschränkungen oder die Beurteilung der Leistungsfähigkeit durch den Ärztlichen Dienst der BA, die Wahrnehmung von Arztterminen oder die Stabilisierung der gesundheitlichen Situation sein. Wurde die Aufnahme einer „leidensgerechten“ Beschäftigung oder einer Tätigkeit „im Rahmen der gesundheitlichen Einschränkungen“ als Ziel formuliert, wurde der Code „Gesundheit“ zusätzlich zum Code „Arbeit“ vergeben.

Des Weiteren sind Ziele aus den Bereichen Sprache, Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen, familiäre und persönliche Situation sowie Zusammenarbeit mit dem Jobcenter dokumentiert. Bei sprachbezogenen Zielen geht es in der Regel um eine Verbesserung der Deutschkenntnisse. Der Kategorie „Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen“ wurden Eintragungen zugeordnet, in denen es um die Anbahnung oder Aufnahme einer Ausbildung, eine Weiterbildung oder die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ging.

Eine typische Zielperspektive der Kategorie „familiäre und persönliche Situation“ ist die Suche nach Betreuungsplätzen für Kinder. Formulierungen wie „Rechtzeitiges Kümern um einen Betreuungsplatz für das jüngste Kind“ deuten darauf hin, dass diese Zielperspektive mitunter Leistungsberechtigte betrifft, die momentan aufgrund der Betreuung kleiner Kinder nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sind (§10 SGB II). Die fachlichen Weisungen der BA regeln für die gemeinsamen Einrichtungen, dass in diesen Fällen die Erstellung eines Kooperationsplans optional ist (Bundesagentur für Arbeit 2023a: 10f.). Des Weiteren wurden dieser Kategorie die Formulierungen „Stabilisierung der persönlichen Situation“ und „Stabilisierung der familiären Situation“ zugeordnet. In einigen Fällen lassen die übrigen Eintragungen im Kooperationsplan vermuten, dass diese allgemein gehaltenen Formulierungen auf angestrebte Veränderungen bezüglich der Pflege von Angehörigen oder der Wohnsituation hindeuten. In anderen Fällen bleibt der Kontext offen. Möglicherweise sind diese Eintragungen bewusst offengehalten, da der Kooperationsplan aus Sicht der Jobcentermitarbeitenden nicht den richtigen Rahmen darstellt, um diese Ziele zu konkretisieren. Dies erläutert eine Befragte in einer Gruppendiskussion beispielsweise mit Blick auf persönlich belastende Situationen wie etwa häusliche Gewalt.

Die Kategorie „Jobcenter“ bezieht sich auf die Erfüllung von Anforderungen des Jobcenters, etwa die Wahrnehmung von Beratungsterminen, die Einreichung eines Lebenslaufs oder die Vorlage von Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen. Zielperspektiven der Kategorie „Jobcenter“ finden sich in insgesamt fünf Kooperationsplänen; sie spielen damit eine eher untergeordnete Rolle.

Tabelle 1: Ziele: Häufigkeit

Anzahl der Dokumente mit der jeweiligen Zielperspektive

Zielperspektive	Kooperationspläne mit dieser Zielperspektive
Arbeit / Hilfebedürftigkeit	82
Gesundheit	24
Sprache	19
Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen	17
Familiäre und persönliche Situation	10
Jobcenter	5
Sonstiges	6

Anmerkung: Analysierte Dokumente = 100; Dokumente mit Eintragungen = 100; Dokumente ohne Eintragungen = 0.

Quelle: Eigene Auswertung. © IAB

Teilweise wurden die im Kooperationsplan benannten Zielperspektiven einer einzigen Zielkategorie zugeordnet, teilweise mehreren. Die Zuordnung zu mehr als einer Kategorie kann daraus resultieren, dass ein einzelnes Ziel mehrdimensional ist (z.B. die Suche nach einer gesundheitlich angemessenen Beschäftigung) oder dass mehrere Ziele, z.B. Arbeitsaufnahme

und Spracherwerb, im Kooperationsplan dokumentiert sind. Tabelle 2 stellt dar, wie die in der Analyse vergebenen Codes miteinander zusammenhängen, das heißt wie oft die 100 ausgewerteten Kooperationspläne ausschließlich eine einzige Zielperspektive enthalten und wie oft sie Kombinationen von Zielperspektiven enthalten, sich also verschiedene Themenbereiche überschneiden.

Tabelle 2: Ziele: Relationen

Anzahl der Dokumente mit der jeweiligen Zielperspektive oder einer Kombination von Zielperspektiven

Zielperspektive(n)	Kooperationspläne mit dieser Zielperspektive / diesen Zielperspektiven
Arbeit / Hilfebedürftigkeit	33
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Sprache	13
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Gesundheit	11
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen	10
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Familiäre und persönliche Situation	7
Gesundheit	5
Gesundheit + Sonstiges	3
Gesundheit + Jobcenter	3
Sprache	3
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Sonstiges	2
Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen	2
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen + Sprache	2
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen + Familiäre und persönliche Situation + Jobcenter	1
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Gesundheit + Sonstiges	1
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Jobcenter	1
Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen + Sprache + Familiäre und persönliche Situation	1
Familiäre und persönliche Situation	1
Arbeit / Hilfebedürftigkeit + Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen + Gesundheit	1

Anmerkung: Analysierte Dokumente = 100; Dokumente mit Eintragungen = 100; Dokumente ohne Eintragungen = 0.

Quelle: Eigene Auswertung. © IAB

In einem Drittel (33) der ausgewerteten Kooperationspläne finden sich ausschließlich Ziele rund um die Arbeitsuche und die Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Dass es im Kooperationsplan ausschließlich um Arbeit geht, ist somit eher nicht die Regel. Typischer ist es, dass sich arbeitsbezogene Ziele mit Zielen aus anderen Bereichen überschneiden. Dies kann Ausdruck der Einschätzung sein, dass zunächst sogenannte Vermittlungshemmnisse zu bearbeiten sind, also beispielsweise Sprachkenntnisse erworben oder eine außerhäusliche Kinderbetreuung gefunden werden soll, bevor eine Arbeitsaufnahme erfolgen kann. Formulierungen wie „Ich möchte eine Tätigkeit als Helfer/in - Verkauf in meiner Region / im Tagespendelbereich aufnehmen, nachdem ich die Kinderbetreuung meines Kindes sichergestellt habe“ oder „Stellenangebote suchen, sobald Sprachniveau ausreichend“ sind Ausdruck dieser Fallkonstellation. Oder die Kombination kann widerspiegeln, dass persönliche Rahmenbedingungen wie gesundheitliche Einschränkungen der Leistungsberechtigten bei der Arbeitsuche Berücksichtigung finden sollen. Eine dritte Lesart, die insbesondere die Überschneidung von arbeitsbezogenen Zielen und

solchen aus dem Bereich „Ausbildung / Qualifizierung / Maßnahmen“ betrifft, ist die Fixierung einer Alternative, falls die Bemühungen um Arbeit nicht erfolgreich sind.

Darüber hinaus gibt die Auswertung der Relationen Auskunft darüber, welche Zieldimensionen im Vordergrund stehen, wenn im Kooperationsplan keine arbeitsbezogenen Ziele festgehalten sind. Die ist in der Stichprobe insbesondere bei gesundheitsbezogenen Zielen der Fall. Entweder sind dann ausschließlich gesundheitsbezogene Ziele festgehalten oder eine Kombination aus gesundheitsbezogenen Zielen und solchen der Kategorie „Jobcenter“ oder „Sonstiges“. In den entsprechend codierten Kooperationsplänen finden sich Formulierungen wie „Feststellung der Leistungsfähigkeit“, „Herstellen der Gesundheit“, „Gesundheitliche Stabilisierung und frühestmöglicher Renteneintritt“ und „Verbesserung der gesundheitlichen Situation – Melden bei Veränderung“. Diese Formulierungen können als Ausdruck der Einschätzung interpretiert werden, dass vorübergehend oder auch längerfristig andere Ziele als eine Arbeitsaufnahme im Vordergrund stehen.

3.2 Aktivitäten der Leistungsberechtigten

Neben der Zielperspektive sollen im Kooperationsplan die wesentlichen Eingliederungsschritte festgehalten werden. Bei der Erstellung in VerBIS müssen Jobcentermitarbeitende dabei jeweils eine Zuordnung vornehmen, ob das Jobcenter, die Leistungsberechtigten oder andere Leistungsträger⁴ für einen Schritt zuständig sind. Je nach Zuordnung erscheinen die Eintragungen dann in der Rubrik „Meine nächsten Schritte sind“, „Mein Jobcenter unterstützt mich durch“ oder „Zusätzlich unterstützt mich“. Optional können Jobcenterbeschäftigte eintragen, bis wann ein Schritt zu erledigen ist.

Insgesamt fanden sich in 87 der 100 ausgewerteten Kooperationspläne Einträge zu Aktivitäten der Leistungsberechtigten. In den Kooperationsplänen ohne Eintragungen in dieser Rubrik enthielt teilweise das Zwischenziel bereits konkrete Handlungsschritte (z.B. „Regelmäßiges Schreiben von Bewerbungen“, „Melden bei Veränderung“). Teilweise waren gesundheitsbezogene Ziele dokumentiert, wie die Stabilisierung der gesundheitlichen Lage oder die Einschaltung des Ärztlichen Dienstes der BA. Möglicherweise sahen Jobcenterbeschäftigte in diesen Fallkonstellationen wenig Ansatzpunkte für weitere, im Kooperationsplan festzuhaltende Aktivitäten der Leistungsberechtigten. Es ist plausibel anzunehmen, dass diese sehr allgemein gehaltenen Kooperationspläne Ausdruck der in den Gruppendiskussionen geschilderten Praktik sind, Kooperationspläne „pro forma“ oder als „Allgemeinplan“ zu erstellen. Die Befragten beziehen sich dabei auf Fallkonstellationen, in denen sie momentan wenig Ansatzpunkte für Veränderungen sehen, die mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln vorangetrieben werden können. Man setze dann eben eine „Floskel“ wie „Verbesserung der gesundheitlichen Situation“ ein, „damit es zumindest nach einem Zettel aussieht, der nicht komplett weiß ist“ (GD), erläutert eine befragte Person.

Die in der Stichprobe benannten Aktivitäten der Leistungsberechtigten lassen sich sieben unterschiedlichen Handlungsfeldern sowie der Kategorie „Sonstiges“ zuordnen. Es ist möglich und üblich, in den Kooperationsplan mehrere Aktivitäten der Leistungsberechtigten aufzunehmen. Wie oft in den 100 ausgewerteten Kooperationsplänen auf die einzelnen

⁴ In der Analysestichprobe findet sich kein Beispiel für Aktivitäten, die anderen Leistungsträgern zugeordnet sind.

Handlungsfelder Bezug genommen wird, zeigt Tabelle 3. Die Relationen, d.h. die Überschneidungen und Nicht-Überschneidungen der in der Analyse vergebenen Codes, stellt Tabelle 4 dar.

Tabelle 3: Aktivitäten der Leistungsberechtigten: Häufigkeit

Anzahl der Dokumente mit der jeweiligen Aktivität

Aktivitäten der Leistungsberechtigten	Kooperationspläne mit dieser Aktivität
Arbeit suchen	44
Jobcenter informieren und Termine wahrnehmen	21
Deutsch lernen	16
Gesundheit verbessern / Leistungsfähigkeit prüfen lassen	16
an Maßnahmen teilnehmen / Aus- und Weiterbildung	12
Sorgearbeit leisten (lassen) / persönliche Situation stabilisieren	12
Beschäftigung erhalten und ausbauen	8
Sonstiges	6

Anmerkung: Analysierte Dokumente = 100; Dokumente mit Eintragungen = 87; Dokumente ohne Eintragungen = 13.

Quelle: Eigene Auswertung. © IAB

Am häufigsten wurden Aktivitäten rund um die Suche nach Arbeit in den ausgewerteten Kooperationsplänen festgehalten. Dennoch betrifft dies insgesamt weniger als die Hälfte der ausgewerteten Kooperationspläne (44), auch wenn der allergrößte Teil der Kooperationspläne arbeitsbezogene Ziele enthält. Häufig stellt die Arbeitsaufnahme das übergeordnete Ziel dar. Die dokumentierten Aktivitäten beziehen sich jedoch in der Regel auf das Zwischenziel und damit beispielsweise den Spracherwerb oder Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit. Typische Formulierungen zu Aktivitäten rund um die Arbeitsuche betreffen die Bewerbung auf Vermittlungsvorschläge des Jobcenters, eigene Suchaktivitäten (z.B. „Ich bewerbe mich ab heute aktiv als Friseur“; „Ich sichte den regionalen Arbeitsmarkt“), den Erhalt oder Ausbau einer Beschäftigung oder vorgelagerte Aktivitäten wie Überlegungen zu beruflichen Einsatzmöglichkeiten. Wurden Suchaktivitäten dokumentiert, war in einigen Fällen zusätzlich festgehalten, dass diese dem Jobcenter nachzuweisen sind. Selten wurde eine konkrete Anzahl der Such- und Bewerbungsbemühungen benannt.

Am zweithäufigsten finden sich in den ausgewerteten Kooperationsplänen Informations- und Anzeigepflichten der Leistungsberechtigten. Dies beinhaltet beispielsweise, dem Jobcenter relevante Änderungen mitzuteilen (teilweise konkretisiert als Arbeitsaufnahme, Umzug, vorübergehender stationärer Aufenthalt), Ortsabwesenheiten im Vorfeld abzustimmen, bei Krankheit entsprechende ärztliche Bescheinigungen einzureichen und Termine in der Arbeitsvermittlung wahrzunehmen und bei Verhinderung rechtzeitig abzusagen. Anzeigepflichten der Leistungsberechtigten wurden sowohl ergänzend zu anderen Aktivitäten als auch als einzige Aktivität der Leistungsberechtigten festgehalten (Tabelle 4). Informations- und Anzeigepflichten brachten auch Befragte in den Gruppendiskussionen zur Sprache. Sie erläuterten, diese seien für die Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten elementar. Es schaffe Transparenz über die „Spielregeln“ und vermeide „Verständnisschwierigkeiten“ (GD), wenn man im Beratungsgespräch auf die Notwendigkeit zur Abstimmung von Ortsabwesenheiten und zur selbstständigen Meldung von Veränderungen hinweise. Aus diesem Grund beschrieben es

Befragte als wichtig, diese auch im Kooperationsplan festzuhalten. Enthielten Kooperationspläne ausschließlich Informations- und Anzeigepflichten als Aktivität der Leistungsberechtigten, waren sie in der Regel insgesamt allgemein gehalten und gingen beispielsweise mit Zielen wie der Suche nach Kinderbetreuung, dem Erhalt der Beschäftigung oder der Verbesserung der gesundheitlichen Situation einher.

Tabelle 4: Aktivitäten der Leistungsberechtigten: Relationen

Anzahl der Dokumente mit der jeweiligen Aktivität oder einer Kombination von Aktivitäten

Aktivitäten der Leistungsberechtigten	Kooperationspläne mit dieser Aktivität / diesen Aktivitäten
Arbeit suchen	19
Jobcenter informieren und Termine wahrnehmen	9
Deutsch lernen	7
Gesundheit verbessern / Leistungsfähigkeit prüfen lassen	7
Arbeit suchen + an Maßnahmen teilnehmen / Aus- und Weiterbildung	6
Arbeit suchen + Jobcenter informieren und Termine wahrnehmen	4
Arbeit suchen + Sorgearbeit leisten (lassen) / persönliche Situation stabilisieren	4
Beschäftigung erhalten und ausbauen	3
an Maßnahmen teilnehmen / Aus- und Weiterbildung	2
Arbeit suchen + Deutsch lernen	2
Arbeit suchen + Gesundheit verbessern / Leistungsfähigkeit prüfen lassen	2
Arbeit suchen + Gesundheit verbessern / Leistungsfähigkeit prüfen lassen + Jobcenter informieren und Termine wahrnehmen	2
an Maßnahmen teilnehmen / Aus- und Weiterbildung + Deutsch lernen	2
Deutsch lernen + Sorgearbeit leisten (lassen) / persönliche Situation stabilisieren	2
Gesundheit verbessern / Leistungsfähigkeit prüfen lassen + Jobcenter informieren und Termine wahrnehmen + Sonstiges	2
Sonstiges	2

Anmerkung: Analysierte Dokumente = 100; Dokumente mit Eintragungen = 87; Dokumente ohne Eintragungen = 13. Es werden nur diejenigen Relationen einzeln dargestellt, die in der Stichprobe mindestens zwei Mal vorkommen. Weitere 12 Relationen kamen in der Stichprobe genau einmal vor.

Quelle: Eigene Auswertung. © IAB

Des Weiteren betrafen die in den ausgewerteten Kooperationsplänen eingetragenen Aktivitäten der Leistungsberechtigten die Handlungsfelder Spracherwerb, Gesundheit, Maßnahmenteilnahme / Aus- und Weiterbildung sowie persönliche Rahmenbedingungen (Tabelle 3). Beim Spracherwerb geht es in der Regel um die Suche nach und die Teilnahme an Sprachkursen oder um die Verbesserung von Sprachkenntnissen parallel zu einer Erwerbstätigkeit. Das Handlungsfeld Gesundheit umfasst einerseits Maßnahmen zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Gesundheit (z.B. Arzttermine vereinbaren und wahrnehmen, Kontakt zum sozialpsychiatrischen Dienst aufnehmen), andererseits die Überprüfung gesundheitlicher Einschränkungen durch den Ärztlichen Dienst der BA. Die Kategorie „an Maßnahmen teilnehmen / Aus- und Weiterbildung“ umfasst neben der Teilnahme

an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Suche nach Weiterbildungsmöglichkeiten und Aktivitäten zur Anbahnung einer Ausbildung. Aktivitäten in der Kategorie „Sorgearbeit leisten (lassen) / persönliche Situation stabilisieren“ beinhalten die Suche nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder Bemühungen um den Ausbau derselben, die Wahrnehmung von Sorgeverpflichtungen (z.B. „Ich versorge meinen behinderten Sohn“) sowie die unspezifische Formulierung „Stabilisierung der familiären und persönlichen Situation“.

3.3 Aktivitäten des Jobcenters

Die in den ausgewerteten Kooperationsplänen benannten Aktivitäten des Jobcenters lassen sich sechs thematischen Kategorien und der Kategorie „Sonstiges“ zuordnen. Die Häufigkeit der thematischen Kategorien ist in Tabelle 5 dargestellt. Tabelle 6 zeigt, wie diese miteinander zusammenhängen.

Am häufigsten wurde in den ausgewerteten Kooperationsplänen festgehalten, dass das Jobcenter Beratung und Information anbietet und Kontakte zu internen Stellen (wie beispielsweise zum ärztlichen Dienst der BA) oder zu externen Stellen (wie etwa Beratungsstellen) vermittelt (Tabelle 5). „Mein Jobcenter steht mir mit Informationen, Beratung und Unterstützung in Fragen der Arbeitsvermittlung zur Seite“ ist beispielsweise eine typische Formulierung. In einigen Kooperationsplänen wurde in diesem Zusammenhang auch auf Kontaktmöglichkeiten der Arbeitsvermittlung oder der zuständigen Jobcentermitarbeitenden verwiesen. Am zweithäufigsten werden Aktivitäten benannt, in denen es spezifische Unterstützung bei der Stellensuche geht. In erster Linie handelt es sich dabei um die Zusendung von Stellenvorschlägen, gelegentlich ist auch die Veröffentlichung des Stellenprofils oder die Einschaltung des Arbeitgeberservice festgehalten.

Insgesamt enthielten 72 der 100 ausgewerteten Kooperationspläne Eintragungen zu Aktivitäten des Jobcenters. In mehr als einem Viertel waren keine derartigen Eintragungen enthalten. Dies war beispielsweise der Fall, wenn Leistungsberechtigte einen Deutschkurs besuchten, wenn das Ziel die Beibehaltung oder Ausweitung einer bestehenden Beschäftigung war oder wenn es um die Stabilisierung der Gesundheit bzw. die Beurteilung der Leistungsfähigkeit ging.

Tabelle 5: Aktivitäten des Jobcenters: Häufigkeit

Anzahl der Dokumente mit der jeweiligen Aktivität

Aktivitäten des Jobcenters	Kooperationspläne mit der jeweiligen Aktivität
Beraten, informieren und Kontakte vermitteln	42
Stellen suchen / Bewerbungsprofil veröffentlichen	28
Kosten erstatten / Arbeitsaufnahme fördern	11
Maßnahmenteilnahme und Qualifizierung fördern	9
Spracherwerb unterstützen	6
Geldleistungen nach dem SGB II zahlen	3
Sonstiges	5

Anmerkung: Analyisierte Dokumente = 100; Dokumente mit Eintragungen = 72; Dokumente ohne Eintragungen = 28.

Quelle: Eigene Auswertung. © IAB

Waren im Kooperationsplan Aktivitäten des Jobcenters benannt, ging es dabei mehrheitlich um das Angebot arbeitsmarktbezogener Beratung, Unterstützung bei der Stellensuche oder eine Kombination dieser beiden Arten von Jobcenteraktivitäten (Tabelle 6). Seltener wurden Kostenerstattungen – beispielsweise für schriftliche Bewerbungen und für Kinderbetreuung in Zusammenhang mit einer Maßnahmenteilnahme – oder die finanzielle Förderung einer Arbeitsaufnahme – etwa über das Einstiegsgeld – festgehalten. Ebenfalls seltener wurde auf die Förderung einer Maßnahmenteilnahme oder Qualifizierung verwiesen. Dies deckt sich mit den Schilderungen von Jobcenterbeschäftigten in den Gruppendiskussionen. Ihrer Einschätzung nach habe man früher mehr mit Förderleistungen gearbeitet, doch angesichts der unsicheren finanziellen Ressourcen mache man aktuell ungern Versprechen. „Weil, ja, wie schon gesagt, morgen kommt wieder die E-Mail, dann darfst du es NICHT mehr machen oder sehr begrenzt, und da schreib ich es lieber GAR nicht mit rein und berate individuell den Kunden“ (GD), so begründet dies beispielsweise eine teilnehmende Integrationsfachkraft. Auch vermeide man es, etwas zu versprechen, das angesichts hoher Betreuungsrelationen möglicherweise nicht umgesetzt werden kann. Daher, so Jobcentermitarbeitende in einer Gruppendiskussionen, schreibe man eben Dinge hinein, „die machen wir sowieso“ (GD), wie die Suche nach Stellen, die Einladung zu Bewerbungstagen, Messen oder Bewerbungsscoaching, oder Aktivitäten, die bereits im Beratungsgespräch erledigt wurden, wie die Aushändigung von Flyern zu Beratungsstellen.

Für die Unterstützung des Spracherwerbs wurde ein separater Code vergeben, dieser Hinweis findet sich in insgesamt sechs ausgewerteten Kooperationsplänen. In wenigen Fällen enthielt der Kooperationsplan den Hinweis, dass das Jobcenter Geldleistungen nach dem SGB II zahlt, solange ein Anspruch darauf besteht.

Tabelle 6: Aktivitäten des Jobcenters: Relationen

Anzahl der Dokumente mit der jeweiligen Aktivität oder einer Kombination von Aktivitäten

	Dokumente mit dem jeweiligen Handlungsfeld / den jeweiligen Handlungsfeldern
Beraten, informieren und Kontakte vermitteln	28
Stellen suchen / Bewerbungsprofil veröffentlichen	10
Beraten, informieren und Kontakte vermitteln + Stellen suchen / Bewerbungsprofil veröffentlichen	4
Stellen suchen / Bewerbungsprofil veröffentlichen + Kosten erstatten / Arbeitsaufnahme fördern	4
Sonstiges	4
Maßnahmenteilnahme und Qualifizierung fördern	2
Spracherwerb unterstützen	2
Kosten erstatten / Arbeitsaufnahme fördern	2
Stellen suchen / Bewerbungsprofil veröffentlichen + Maßnahmenteilnahme und Qualifizierung fördern	2
Beraten, informieren und Kontakte vermitteln + Maßnahmenteilnahme und Qualifizierung fördern	2
Beraten, informieren und Kontakte vermitteln + Spracherwerb unterstützen	2

Anmerkung: Analyisierte Dokumente = 100; Dokumente mit Code = 72, Dokumente ohne Code = 28. Es werden nur diejenigen Relationen einzeln dargestellt, die in der Stichprobe mindestens zwei Mal vorkommen. Weitere 10 Relationen kamen in der Stichprobe genau einmal vor.

Quelle: Eigene Auswertung. © IAB

3.4 Weitere Aspekte

Die Rubrik „Weitere wichtige Aspekte“ wurde in den analysierten Kooperationsplänen eher selten befüllt. Insgesamt wiesen 15 der 100 ausgewerteten Kooperationspläne dort Eintragungen auf. In diesen ging es teilweise um Informations- und Anzeigepflichten wie die Einreichung von Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, teilweise wurden in dieser Rubrik Kontaktmöglichkeiten der zuständigen Jobcentermitarbeitenden festgehalten.

Mitunter wurden unter dem Stichwort „Weitere wichtige Aspekte“ jedoch auch Dinge benannt, die durchaus als Anliegen der Leistungsberechtigten interpretiert werden können. Hier ging es beispielsweise darum, dass Tätigkeiten gesundheitlichen Einschränkungen Rechnung tragen oder mit Sorgeverpflichtungen vereinbar sein müssen. Auch finden sich Verweise auf Sachverhalte, die für Leistungsberechtigte möglicherweise bedeutsam waren, jedoch nicht an anderer Stelle dokumentiert wurden, etwas das Zusammenziehen mit der Partnerin oder den Wechsel des rechtlichen Betreuers. Da diese Ausgestaltungspraxis insgesamt nur in wenigen Fällen zu beobachten ist, liegt die Vermutung nahe, dass sie auf individuelle Schwerpunktsetzungen der Jobcentermitarbeitenden verweist. Dazu passt, dass in Gruppendiskussionen Befragte, die den Kooperationsplan positiv bewerten, die Rubrik „Weitere wichtige Aspekte“ anerkennend zur Sprache bringen. Sie beschreiben sie als „wertschätzend“ (GD) für Leistungsberechtigte. Möglicherweise nutzen diese Jobcenterbeschäftigten diese Rubrik besonders häufig in der dargestellten Form.

3.5 Zusammenfassung

Die Auswertung von Kooperationsplänen hat gezeigt, dass diese inhaltlich sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Thematisch werden darin erwartungsgemäß am häufigsten arbeitsbezogene Ziele festgehalten. Daneben fanden sich jedoch auch vergleichsweise häufig Verweise auf weitere Zielperspektiven, etwa aus den Bereichen Sprache, Gesundheit, Aus- und Weiterbildung sowie Maßnahmenteilnahme oder familiäre Rahmenbedingungen. Ebenso sind die dokumentierten Eingliederungsschritte der Leistungsberechtigten nicht auf die Arbeitsuche begrenzt, sondern umfassen beispielsweise den Spracherwerb, Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation oder die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Zudem enthielten die ausgewerteten Kooperationspläne Verweise auf Informations- und Anzeigepflichten, beispielsweise bei Ortsabwesenheit oder Arbeitsunfähigkeit. Diese thematische Breite deutet darauf hin, dass viele der in Beratungsgesprächen adressierten Themen im Kooperationsplan verankert werden.

Was die Unterstützung durch das Jobcenter betrifft, so finden sich am häufigsten Verweise auf arbeitsmarktbezogene Beratung und die Zusendung von Stellenvorschlägen. Konkrete Förderangebote, etwa durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme, Einstiegsgeld oder Kostenerstattungen wurden demgegenüber seltener festgehalten. Jobcenterbeschäftigte begründen dies in den Gruppendiskussionen unter anderem mit ihrer Unsicherheit bezüglich der Ressourcenausstattung für derartige Förderungen.

Stehen Ziele wie die Überprüfung der Erwerbsfähigkeit, die rechtzeitige Suche nach außerhäuslicher Kinderbetreuung zum Ende der Erziehungszeit oder der Erhalt einer Beschäftigung im Vordergrund, sind Kooperationspläne mitunter sehr allgemein gehalten.

Aktivitäten der Leistungsberechtigten beschränkten sich dann beispielsweise auf Informations- und Anzeigepflichten, Verweise auf Aktivitäten des Jobcenters sind nicht enthalten oder umfassen lediglich ein allgemeines Angebot arbeitsmarktbezogener Beratung. Dies wurde als Ausdruck der in den Gruppendiskussionen geschilderten Praktik gedeutet, Kooperationspläne „pro forma“ zur Erfüllung einer Vorgabe zu erstellen. Dies betrifft auch, aber nicht ausschließlich Fallkonstellationen, in denen der Abschluss eines Kooperationsplans der geltenden Weisungslage zufolge optional ist. In den übrigen Fallkonstellationen deuten die sehr allgemein gehaltenen Kooperationspläne möglicherweise darauf hin, dass Jobcentermitarbeitende wenig Ansatzpunkte sehen, Veränderungen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten und Ressourcen voranzubringen.

Abschließend sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass in die Auswertung ausschließlich Kooperationspläne von Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft von BA und Kommune eingeflossen sind. Die Auswertung bezieht sich daher nur auf einen bestimmten Ausschnitt der inhaltlichen Ausgestaltung von Kooperationsplänen. Da die Fallzahl von 100 Kooperationsplänen für quantitative Auswertungen klein ist und die Zuordnung von Textpassagen zu Kategorien maßgeblich von der Definition der in der Analyse vergebenen Codes abhängt, sollten die Häufigkeitsangaben nicht als verallgemeinerbare Anteilswerte interpretiert werden. Die dargestellten Quantifizierungen sind vielmehr als Anhaltspunkte für Muster und Tendenzen der zum Zeitpunkt der Analyse gängigen Ausgestaltungspraxis von Kooperationsplänen zu verstehen.

4 Bewertung des Kooperationsplans durch Jobcentermitarbeitende

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Sichtweise von Jobcenterbeschäftigten auf den Kooperationsplan. Im Vordergrund steht die Frage, wie Beschäftigte aus der Beratung und Vermittlung – die in diesem Forschungsbericht unabhängig von etwaigen Spezialisierungen als Integrationsfachkräfte bezeichnet werden – den Kooperationsplan bewerten. Im Gegensatz zu standardisierten Befragungen wurden in den Gruppendiskussionen keine Bewertungsdimensionen wie Umfang, Verständlichkeit oder rechtliche Unverbindlichkeit vorgegeben. Stattdessen wurden die Teilnehmenden durch offene Fragen dazu aufgefordert, von ihren Erfahrungen mit dem Kooperationsplan zu berichten. Aus diesen Schilderungen wurden in der Analyse die zentralen Bewertungsdimensionen rekonstruiert.

4.1 Format

Jede Gruppendiskussion wurde nach einer kurzen Vorstellungsrunde von den Forschenden mit der Frage eröffnet, was den Teilnehmenden zuerst in den Sinn komme, wenn sie an den Kooperationsplan denken. Eine Diskussion beginnt daraufhin folgendermaßen:

Ja. Also mir kommt zuerst die Papierersparnis in den Sinn (lacht) tatsächlich. Die Eingliederungsvereinbarung umfasste immer so zwischen drei und fünf Seiten, würde

ich sagen, die wir in doppelter Ausfertigung drucken mussten. Und jetzt haben wir mit dem Kooperationsplan eine Seite in einfacher Ausfertigung. Und das ist schon DEUTLICH angenehmer, würde ich sagen. (GD)⁵

Auf diese Ausführung folgen zustimmende Äußerungen anderer Teilnehmender. Standortübergreifend sind sich die Befragten weitgehend einig, dass ein Vorteil des Kooperationsplans in seiner Kürze, Übersichtlichkeit und Verständlichkeit liegt. Befragte, die bereits in der Beratung und Vermittlung tätig waren, als noch eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen war, merken dies gerade im Vergleich mit dem früheren Instrument positiv an. Im Gegensatz zur früheren Eingliederungsvereinbarung wird der Kooperationsplan nicht unterschrieben. Für gemeinsame Einrichtungen legt die BA dies in ihrer fachlichen Weisung zu § 15 SGB II fest (Bundesagentur für Arbeit 2023a: 9). Auch in dem kommunalen Jobcenter, das in die Studie einbezogen wurde, war dies als Leitlinie vorgegeben. Der Verzicht auf die Unterschrift ist ein weiterer Aspekt des Formats, der in den Gruppendiskussionen zur Sprache kommt. Aus Sicht einiger Befragter vereinfache dieser die Handhabung zusätzlich, da das Beratungsgespräch von formalen Anforderungen entlastet werde. Mitunter verweisen Befragte auch auf positive Rückmeldungen seitens der Leistungsberechtigten. „Und das kommt dann schon, gerade bei den Kunden, die es auch anders kennen, POSITIV rüber“ (GD), findet eine Befragte, woraufhin sich andere zustimmend äußern.

Den Verzicht auf die Unterschrift sehen jedoch nicht alle Befragten positiv. Er erfährt auch teils deutliche Kritik. Eine befragte Person drückt dies folgendermaßen aus:

Die Eingliederungsvereinbarung war verbindlich, mit Unterschrift. Jetzt ist es für mich ein Schriftstück, wo ich, wenn ich es mit den Kundinnen bespreche, die sagen: „Ach nee, ich lass es hier, was soll ich damit? Interessiert mich nicht.“ Das heißt, sie nehmen es nicht so ernst wie eine Eingliederungsvereinbarung. (GD)

Auch aus Sicht anderer Befragter verliere das Instrument durch den Verzicht auf die Unterschrift an „Wertigkeit“ (GD) und „Verbindlichkeit“ (GD). Sie verweisen auf die Herausforderung, den Kooperationsplan im Beratungsgespräch dennoch als verbindliche Vereinbarung darzustellen.

4.2 Ohne Rechtsfolgen

Anders als die Eingliederungsvereinbarung sind die im Kooperationsplan festgehaltenen Schritte der Leistungsberechtigten nicht unmittelbar an Rechtsfolgen geknüpft. Diese Veränderung gegenüber der Zeit vor der Bürgergeldreform kommt in allen Gruppendiskussionen zur Sprache. Als Reaktion auf die Eingangsfrage nach spontanen Assoziationen mit dem Kooperationsplan eröffnet beispielsweise eine Integrationsfachkraft die Diskussion mit dem Einwurf „Waschlappen“ (GD) und bescheinigt dem Instrument im weiteren Diskussionsverlauf mangelnde Durchsetzungskraft. In eine ähnliche Richtung weist die folgende Kritik: „Ich find's schade, dass

⁵ Das Kürzel GD verweist auf die Erhebungsform „Gruppendiskussion“. Auf eine Kennzeichnung der Gruppendiskussionen, etwa über eine fortlaufende Nummer oder ein Kürzel, wird in diesem Forschungsbericht aus Gründen der Anonymisierung verzichtet. Die Zitate wurden sprachlich geglättet, indem beispielsweise Fülllaute, Wort- und Satzabbrüche, Pausen sowie Wortdopplungen weitgehend entfernt und die Interpunktion der Schriftsprache angenähert. Einige Besonderheiten der gesprochenen Sprache wurden beibehalten, beispielsweise einzelne Wort- und Satzabbrüche (gekennzeichnet durch /) und Betonungen einzelner Wörter (gekennzeichnet durch VERSALIEN).

von Anfang an nicht Rechtsfolgen dabei sind. Ich bin da kein Freund von, dass das erst einmal alles larifari ist. Und ja, bei manchen funktioniert's. Bei manchen halt weniger“ (GD). Der Verzicht auf die rechtsverbindliche Einforderung von Mitwirkungspflichten geht aus Sicht dieser und anderer Befragter mit fehlenden Kontrollmöglichkeiten einher. Im Vergleich zur Eingliederungsvereinbarung sei der Kooperationsplan „ein sehr unverbindliches Instrument, wo ich keine Handhabe mehr hab“ (GD), erläutert eine Integrationsfachkraft.

Die Kritik an der rechtlichen Unverbindlichkeit wird zwar als Kritik am Kooperationsplan formuliert, sie bezieht sich jedoch nicht ausschließlich auf den Kooperationsplan. Bewertet wird vielmehr ein spezifisches Set an Regelungen. Neben dem Kooperationsplan im engeren Sinn betreffen diese den Wechsel von der Rechtsunverbindlichkeit des Kooperationsplans hin zu rechtsverbindlichen Mitwirkungspflichten. Die gesetzlichen Regelungen dazu fallen knapp aus. Nachdem ein Kooperationsplan abgeschlossen wurde, sollen Integrationsfachkräfte die Einhaltung der Absprachen regelmäßig überprüfen und diese gegebenenfalls mit Rechtsfolgenbelehrung zu Mitwirkungshandlungen auffordern (§15 Abs. 5 SGB II). In der Praxis bedeutet dies, dass die Zuweisung zu Maßnahmen, der Versand von Vermittlungsvorschlägen und die Aufforderung zu Eigenbemühungen standardmäßig ohne Rechtsfolgenbelehrung erfolgen. Ergibt die regelmäßige Überprüfung, dass die im Kooperationsplan dokumentierten Absprachen ohne wichtigen Grund nicht eingehalten werden, sollen Vermittlungsvorschläge und Maßnahmenzuweisungen mit Rechtsfolgenbelehrung erfolgen. Weisen Leistungsberechtigte dann die Mitwirkung nicht entsprechend nach und liegt kein wichtiger Grund dafür vor, können nach einer entsprechenden Anhörung Leistungsminderungen eintreten.

Während einige Befragte sich – wie im oben genannten Beispiel – generell für eine Fixierung von Mitwirkungspflichten von Anfang an aussprechen, kritisieren andere Befragte in erster Linie den als langwierig empfunden Prozess hin zu verbindlichen Mitwirkungspflichten und damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten. Dies kommt beispielsweise in folgender Sequenz zum Ausdruck:

Und ich denke, früher haben wir öfter – früher waren es ja noch Sanktionen, jetzt sind es ja Leistungsminderungen – aufgrund dieser Pflichtverletzungen gemindert. Das ist jetzt einfach ein MEGAlanger Prozess, den kaum noch einer durchlebt in meinen Augen. (GD)

Die Schilderungen der Befragten deuten darauf hin, dass sich bis zum Zeitpunkt der Befragung kaum Routinen zur Minderung von Leistungen aufgrund von Pflichtverletzungen herausgebildet haben. Nur wenige Befragte verweisen auf eigene Erfahrungen mit diesem Prozess. Die fehlenden Routinen gehen mit Unsicherheit einher, die den Prozess der Umsetzung und die rechtssichere Ausgestaltung desselben betrifft. Typisch ist, dass eher vage und distanziert über diese Möglichkeiten gesprochen wird, wie beispielsweise in folgender Sequenz:

IFK4: Und da haben wir halt auch die Möglichkeit, über das Mitwirkungshandeln, wenn sie halt dann nicht kommen und nichts machen, da zu reagieren. Aber das ist halt auch so ein Thema, wie du vorhin auch gesagt hast, das noch nicht so wirklich umgesetzt wird, das mit der Mitwirkung.

IFK1: Da gibt es auch sehr viel Unsicherheit.

IFK4: Ja. Die Unsicherheit. Es wurde zwar geschult, aber es ist dann so viel auf einmal und jeder hat seine eigene Meinung darüber. (GD)

Möglicherweise hängen die fehlenden Routinen damit zusammen, dass es Integrationsfachkräften einfacher erscheint, Beratungstermine anzusetzen und bei Nichterscheinen der Leistungsberechtigten ein Meldeversäumnis zu sanktionieren statt den oben beschriebenen Weg zu gehen, der im Ergebnis zur Sanktionierung einer Pflichtverletzung führen würde. Dies laufe auf dasselbe Ergebnis hinaus, „weil ich darf ja sowieso nur zehn Prozent sanktionieren. Ob ich es DAMIT mache oder DAMIT mache“ (GD). Auch eine vorläufige Zahlungseinstellung bei mehrfachen Terminversäumnissen erwähnen Befragte als eine weniger aufwendiger Alternative als die Sanktionierung einer Pflichtverletzung.

Es gibt in den Gruppendiskussionen auch Befragte, die sich zustimmend zur rechtlichen Unverbindlichkeit des Kooperationsplans äußern. Diese Befragten begründen dies entweder mit ihrer generell kritischen Sichtweise auf Sanktionen, oder sie sehen einen Vorteil darin, fallspezifisch mit dem Verweis auf mögliche Leistungsminderungen umgehen zu können. Die eigentliche Wirkung, so das damit verbundene Argument, erziele man über die kommunikative Rahmung. „ICH finde, es gibt Kundengruppen, wo der Kooperationsplan Sinn macht. Die Verbindlichkeit aus dem Kooperationsplan kommt aber über die Beratungsleistung und nicht darüber, dass sie auf dem PAPIER steht“ (GD) begründet etwa eine Integrationsfachkraft ihre im Vergleich zu anderen Befragten positive Sichtweise auf das Instrument. An einem anderen Standort führt eine Integrationsfachkraft aus, auch wenn man den Kooperationsplan nicht als Grundlage für eine Leistungsminderung nutzen könne, könne man damit „ein bisschen die Kunden daran erinnern beim nächsten Gespräch, was man vereinbart hatte ja dann beim letzten Gespräch, und ein bisschen dem Kunden ins Gewissen reden. Meistens hilft das schon“ (GD).

Neben der kommunikativen Rahmung bietet die inhaltliche Ausgestaltung den Befragten zufolge Möglichkeiten der fallspezifischen Abstufung. „Wenn ich einen Kunden habe, wo ich davon ausgehe, dass die Mitwirkung gegebenenfalls nicht so stattfinden wird, wie ich mir das wünsche, dann ist mein Kooperationsplan auch wasserdichter“ (GD), erläutert eine Integrationsfachkraft. Auf Nachfrage führt sie aus, sie halte dann eine konkrete Anzahl an Bewerbungen und den Turnus der Nachweispflicht fest. Auch die Fixierung eines Datums für die Erledigung von Aufgaben, wie beispielsweise die Anmeldung zu einem Sprachkurs, sehen Befragte als Möglichkeit an, den im Kooperationsplan festgehaltenen Aktivitäten der Leistungsberechtigten Nachdruck zu verleihen.

4.3 Abschluss mit allen Leistungsberechtigten

Ein Kooperationsplan soll, so sieht es § 15 SGB II Abs. 2 vor, mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person unverzüglich nach der Potenzialanalyse geschlossen werden. Spätestens nach sechs Monaten soll er aktualisiert werden. Dass der Kooperationsplan ein Pflichtinstrument für alle Leistungsberechtigten ist, ist ein weiterer zentraler Aspekt in den Gruppendiskussionen. Standortübergreifend sprechen sich Befragte für größere Entscheidungsspielräume bezüglich des Abschlusses eines Kooperationsplans aus.

Die Kritik am Kooperationsplan als Pflichtinstrument steht einerseits im Zusammenhang mit dem Argument, der Kooperationsplan könne nicht in allen Fallkonstellationen wie im Gesetzentwurf vorgesehen „als ‚roter Faden‘ im Eingliederungsprozess“ (Bundesregierung 2022: 4) dienen. Denn die Beratungspraxis entspreche nicht dem idealtypischen Bild linearer Integrationsfortschritte, die über den Kooperationsplan dokumentiert und gesteuert werden. Vielmehr gehörten den Befragten zufolge Stillstand und Rückschritte zum Beratungsalltag. „Man führt ein Beratungsgespräch, man denkt sich, hier ist nichts passiert, kein Stück voran, eher ein Stück vielleicht sogar noch zurück. Also wie machen wir es jetzt? So, was wird denn da jetzt festgehalten?“ (GD), fragt eine Integrationsfachkraft demonstrativ in die Runde und äußert damit ihre Kritik am Kooperationsplans als Pflichtinstrument für alle Leistungsberechtigten. Mitunter äußern Befragte in diesem Zusammenhang auch den Wunsch, den Kooperationsplan über eine längere Zeit ohne Anpassung beibehalten zu können „und nur wenn sich was ändert, wird er aktualisiert und fortgeschrieben.“ (GD)

Andererseits wird die Kritik mit dem Argument begründet, nicht in allen Fallkonstellationen sei eine Beendigung des Leistungsbezugs durch Erwerbsarbeit realistisch. Auch wenn Leistungsberechtigte formal erwerbsfähig seien, stünden beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen teilweise der Aufnahme einer (bedarfsdeckenden) Erwerbsarbeit entgegen. In diesen Fällen biete das übliche Repertoire der Arbeitsvermittlung wie etwa die Zusendung von Stellenvorschlägen oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mitunter wenig Mehrwert. Dennoch stets einen Kooperationsplan abschließen und regelmäßig aktualisieren zu müssen, empfinden die Befragten als bürokratische Anforderung, als „erschwerendes Beiwerk“ (GD), das nichts zur Veränderung der Situation der Leistungsberechtigten beitrage.

Im Zusammenhang mit der Pflicht zum Abschluss des Kooperationsplans kommen darüber hinaus jobcenterinterne Vorgaben und Controlling-Praktiken zur Sprache. Um Kennzahlen zur Abschlussquote zu erfüllen, wird mitunter auch in Fallkonstellationen ein Kooperationsplan abgeschlossen, in denen dies laut der für die gemeinsamen Einrichtungen geltenden fachlichen Weisung optional ist, z.B. mit Leistungsberechtigten in der Erziehungszeit (Bundesagentur für Arbeit 2023a: 10f.). In der Regel handelt es sich dabei um allgemein gehaltene Kooperationspläne, die lediglich der Form halber erstellt werden. Diese Praxis empfinden die Befragten als wenig sinnvoll und der damit verbundene Aufwand belaste das Beratungsgespräch aus ihrer Sicht in unnötiger Weise.

Aus Vorgaben zum Abschluss mit allen Leistungsberechtigten oder zu Abschlussquoten entstehe zudem den Befragten zufolge der Eindruck, Integrationsfachkräfte würden „schlechte Arbeit leisten, weil wir es nicht HINkriegen, mit den Leuten das zu machen“ (GD). Die Befragten weisen demgegenüber darauf hin, der Nicht-Abschluss könne auch durch Gründe bedingt sein, die jenseits der Kontrolle der Integrationsfachkräfte liegen, etwa wenn Leistungsberechtigte nicht zu einem angesetzten Termin ins Jobcenter kommen. Zudem könne es in Beratungsgesprächen mitunter auch sinnvoll sein, bewusst auf die Erstellung eines Kooperationsplans zu verzichten. Deuteten sich beispielsweise Schwierigkeiten der Leistungsberechtigten an und der Umgang damit lasse sich nicht unmittelbar planhaft fixieren, erscheint den Befragten ein zeitnaher Folgetermin bisweilen sinnvoller als die Erstellung eines Kooperationsplans.

4.4 Funktion im Beratungsgespräch

Integrationsfachkräfte deuten den Kooperationsplan unterschiedlich aus. Die Funktion, die sie ihm im Beratungsgespräch zuschreiben, ist eine weitere Dimension der Bewertung des Instruments. Für einige Befragte ist der Kooperationsplan eine Art „To-do-Liste“ der Leistungsberechtigten. Teils bringen sie dies explizit so zum Ausdruck, etwa in dem Statement: „Ich würde vielleicht auch sagen, dass es für mich kein Kooperationsplan ist, sondern eher eine To-do-Liste, was der Kunde für mich jetzt abzuarbeiten hat.“ (GD). Andere Befragte sehen den Kooperationsplan vorrangig als ein bürokratisches Erfordernis, als ein „Anhängsel des Gesprächs, was so am Ende noch schnell (...) abgefrühstückt werden muss“ (GD).

Diesen eher kritischen bis neutralen Sichtweisen stehen Befragte gegenüber, die sich in den Gruppendiskussionen positiv zum Kooperationsplan äußern. Wie oben dargestellt, schätzen diese Integrationsfachkräfte die Möglichkeit, Vereinbarungen ohne eine zwingende Belehrung über mögliche Rechtsfolgen festzuhalten. Diese Befragten zeichnet aus, dass sie dem Kooperationsplan eine gestaltende Funktion im Beratungsgespräch zuschreiben. Sie sehen ihn als Mittel, um Transparenz herzustellen und den Beratungsprozess zu strukturieren. Eine befragte Integrationsfachkraft beschreibt den Kooperationsplan beispielsweise als Möglichkeit,

die Dinge, die ich im Beratungsgespräch mit den Kunden erarbeite, zu verschriftlichen, für Transparenz zu sorgen, die Ziele festzulegen. Und wir können uns mehr oder weniger – das klappt nicht mit jedem – an diesem Kooperationsplan auch so ein Stück abarbeiten. (GD)

Aus dieser Perspektive ist der Kooperationsplan zudem ein Instrument, um Leistungsberechtigte in die Erarbeitung der Ziele und der anstehenden Schritte einzubinden. „Also ich mag den Kooperationsplan eigentlich ganz GERNE, ja? Weil man hat eine Möglichkeit, ich biete zum Beispiel auch Videotelefonie an, mach also ein Filesharing auch parallel, dass wir das wirklich Punkt für Punkt durchgehen“ (GD), erläutert eine befragte Person. Während sie zu Beginn bei den Kooperationsplänen „viel improvisiert“ habe, merke sie mittlerweile, „dass man sehr kleinteilig auch Sachen einfügen kann und auch wirklich sehr individuell“ (GD). Eine andere Integrationsfachkraft führt aus, der Kooperationsplan könne „ein Hilfsmittel der Beratung sein“, insbesondere „wenn Kunden jetzt zum Beispiel nicht so sprechen oder keinen Plan haben oder noch gar keine Gedanken haben“ (GD). Sie nutze den Kooperationsplan in diesen Fällen, um Leistungsberechtigte dazu zu ermutigen, sich selbst Gedanken über die nächsten Schritte zu machen. Anschließend überführe sie die Gedanken der Leistungsberechtigten in Formulierungen, die sich im Kooperationsplan festhalten lassen.

4.5 Zusammenfassung

In den Gruppendiskussionen bewerten Integrationsfachkräfte den Kooperationsplan ambivalent. Weitgehend einig sind sie sich darin, dass er kurz und übersichtlich ist, gerade im Vergleich zur früheren Eingliederungsvereinbarung. Kritisch gesehen wird jedoch vielfach die rechtliche Unverbindlichkeit. Einige Befragte wünschen sich die Möglichkeit, von Beginn an rechtsverbindliche Vereinbarungen festzuhalten, während für andere ein flexibler Übergang zu Vereinbarungen mit Rechtsfolgenbelehrung wichtig ist. Routinen für die rechtsverbindliche

Einforderung von Mitwirkung und Leistungsminderungen bei fehlendem Nachweis über die Mitwirkung scheinen sich (noch) nicht überall etabliert zu haben.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt in den Gruppendiskussionen ist die Vorgabe, Kooperationspläne mit allen Leistungsberechtigten abzuschließen. Sehen Integrationsfachkräfte bei Leistungsberechtigten aktuell wenig Ansatzpunkte für Veränderungen, die sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln vorantreiben können, erzeugt der Abschluss eines Kooperationsplans aus ihrer Sicht unnötigen bürokratischen Aufwand. Anstatt pro forma ein Dokument mit allgemein gehaltenen Formulierungen zu erstellen und dieses regelmäßig zu aktualisieren, sprechen sich Befragte für größere Entscheidungsspielräume hinsichtlich des Abschlusses eines Kooperationsplans aus.

Befragte, die sich in den Gruppendiskussionen positiv zum Kooperationsplan äußern, beschreiben diesen als ein gestaltendes Element der Beratung. Sie schätzen die Möglichkeit, Verabredungen in einer weniger bürokratisch anmutenden Form als bei der Eingliederungsvereinbarung festzuhalten und diese im nächsten Beratungsgespräch gemeinsam mit den Leistungsberechtigten zu besprechen. Zudem beschreiben diese Befragten den Kooperationsplan als Möglichkeit, Leistungsberechtigte in die Planung der nächsten Schritte einzubinden.

5 Handhabung des Kooperationsplans in Beratungsgesprächen

Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, wie der Kooperationsplan im Beratungsgespräch gehandhabt wird. Grundlage hierfür sind die im Rahmen dieser Studie beobachteten Beratungsgespräche, von denen die meisten aufgezeichnet und anschließend verschriftlicht wurden. In der Analyse wurden anhand der Gesprächssequenzen, in denen der Kooperationsplan gegenüber den Leistungsberechtigten zur Sprache kommt, verschiedene Muster der Einsatzpraxis identifiziert.

Im Sample der beobachteten Beratungsgespräche gibt es nur wenig Beispiele für die erstmalige Erstellung eines Kooperationsplans. Insgesamt wurden nur wenige Gespräche mit Leistungsberechtigten beobachtet, die neu in den Leistungsbezug kamen. In den meisten Gesprächen bestand bereits ein Kooperationsplan, der gegebenenfalls aktualisiert wurde. Zudem gab es Beratungsgespräche, in denen der Kooperationsplan gegenüber den Leistungsberechtigten nicht thematisiert wurde. Dies wird als eigenes Muster in Abschnitt 5.4 behandelt.

5.1 Zusammenfassung und Dokumentation

Die gängigste Form der Einsatzpraxis in den beobachteten Beratungsgesprächen war die einer Zusammenfassung und Dokumentation zuvor adressierter Themen. Mitunter wurde das Instrument dabei kurz erläutert. In einem Erstberatungsgespräch mit einer kürzlich nach Deutschland geflüchteten Leistungsberechtigten und deren erwachsener Tochter (TO), die als

Sprachmittlerin fungiert und das Gespräch in Teilen stellvertretend für ihre Mutter führt, wird der Kooperationsplan beispielsweise zum Abschluss als „Verschriftlichung unserer Ziele“ eingeführt:

IFK: Zu unserem Erstgespräch gehört auch der Abschluss eines Kooperationsplans.
[TO: Mhm] Kennen Sie das schon? [TO: Mhm] Von Ihrem/ genau. Hat keine Rechtsfolgen, und ich hab hier verschriftlicht, was unsere Ziele sind. Ja? Damit wir die gleichen Ziele verfolgen und dann [TO: ja] genau.

TO: Zuerst der Sprachkurs. (B:QM)⁶

Die Integrationsfachkraft hat in diesem Beispiel den Kooperationsplan während des Beratungsgesprächs vorbereitet. Sie führt explizit aus, dass damit keine Rechtsfolgen verbunden sind. Die Tochter signalisiert, das Instrument aus ihrem eigenen Kontakt mit dem Jobcenter zu kennen und benennt selbst das zuvor besprochene Ziel, die Teilnahme ihrer Mutter an einem Sprachkurs. In ähnlicher Weise führt eine andere Integrationsfachkraft im Erstgespräch mit einer Leistungsberechtigten (ELB) den Kooperationsplan als „Zusammenfassung der Vereinbarungen“ ein. Das Gespräch wird mit telefonischer Sprachmittlung (Dolmetscherin = DOL) geführt:

IFK: Okay. Dann machen wir jetzt ganz zum Schluss noch was, das nennt sich Kooperationsplan. Ja? Da fassen wir mehr oder weniger jetzt das, was wir gemeinsam vereinbart haben, zusammen. Ja, dass eben die Frau [Name] sich einen Berechtigungsschein für einen Integrationskurs beim BAMF beantragt und dann eben für einen entsprechenden Kurs anmeldet. Ja? Und dass sie das bitte bis [Datum] macht. Ja, oder mir halt Rückmeldung gibt, warum es vielleicht nicht geklappt hat zum [Datum].

DOL: (Übersetzt; deutsche Wörter: Kooperationsplan)

ELB: (Antwortet in Muttersprache)

DOL: In Ordnung sagt sie. (B:YR)

Auch wenn, wie in den meisten der beobachteten Gespräche, bereits ein Kooperationsplan bestand und dieser aktualisiert wurde, hatte dies häufig den Charakter einer Zusammenfassung des zuvor Besprochenen. Die Aktualisierung des Kooperationsplans bildete dabei nicht zwangsläufig den tatsächlichen Abschluss des Beratungsgesprächs. Mitunter suchten Integrationsfachkräfte im Anschluss beispielsweise nach offenen Stellen oder Leistungsberechtigte stellten Fragen. Die Erstellung des Kooperationsplans beendete jedoch eine Gesprächssequenz, in der über die Aktivitäten der Leistungsberechtigten und die nächsten

⁶ Das Kürzel B verweist auf die Erhebungsform „Teilnehmende Beobachtung eines Beratungsgesprächs“. Die einzelnen Beratungsgespräche sind durch ein Buchstabenkürzel gekennzeichnet. Ebenso wie die Zitate aus den Gruppendiskussionen wurden auch die Zitate aus den Beratungsgesprächen sprachlich geglättet; ebenso wurden auch hier einige Besonderheiten der gesprochenen Sprache wie beispielsweise Wortdopplungen, einzelne Satzabbrüche (gekennzeichnet durch /) und Betonungen (gekennzeichnet durch VERSALIEN) beibehalten.

anstehenden Schritte gesprochen wurde. Integrationsfachkräfte führten den Kooperationsplan dabei beispielsweise folgendermaßen ein:

IFK: Das ist jetzt einfach unsere Zusammenfassung, was wir jetzt besprochen haben. So haben wir eine Gedankenstütze. (B:MC)

IFK: Okay. Dann gucken wir aber noch mal im Kooperationsplan, [ELB: mhm] und ich würde quasi das, was wir jetzt besprechen, aktualisieren und dann lese ich es Ihnen noch mal vor. (B:ZJ)

IFK: Ich würde das jetzt einfach so machen, da es auch meine Aufgabe ist, einen Kooperationsplan zu machen, wie das geht mit Wiedereingliederung in Arbeit und so weiter. Ich weiß und sehe, dass es nicht möglich ist aus heutiger Sicht. (B:VC)

Auch hier wird der Kooperationsplan als Zusammenfassung gerahmt. Typischerweise erstellen Integrationsfachkräfte bei dieser Art der Einsatzpraxis zunächst eigenständig einen Entwurf. Anschließend sicherten sie das Einverständnis der Leistungsberechtigten ab, indem sie Leistungsberechtigten den Text – wie im zweiten Beispiel angekündigt – vorlasen oder ihnen einen Ausdruck zur Durchsicht überreichten. Die Leistungsberechtigten signalisierten in der Regel durch kurze verbale Zustimmung oder Nicken ihr Einverständnis. In keinem der beobachteten Beratungsgespräche forderten Leistungsberechtigte Änderungen.

Die dargestellten kurzen Gesprächssequenzen deuten darauf hin, dass die Integrationsfachkräfte im Beratungsgespräch die Erstellung des Kooperationsplans einleiten und steuern. Der Kooperationsplan ist eine Anforderung des Jobcenters, deren Erfüllung in der Verantwortung der Integrationsfachkräfte liegt. Mitunter wird er auch als solche eingeführt. In der letzten der oben dargestellten Gesprächssequenzen legitimiert die Integrationsfachkraft die Erstellung des Kooperationsplans durch den Verweis auf die von außen an sie herangetragene Anforderung („da es auch meine Aufgabe ist“). In diesem Beratungsgespräch waren gesundheitliche Einschränkungen der Leistungsberechtigten das dominierende Thema.

Wird der Kooperationsplan ausschließlich als Zusammenfassung und Dokumentation eingesetzt, erfolgt das Sprechen über die Inhalte des Kooperationsplans losgelöst von der Erstellung desselben, nämlich in der Regel davor. Im Prozess der Verschriftlichung findet eher sporadisch Kommunikation zwischen Integrationsfachkräften und Leistungsberechtigten statt. Während Integrationsfachkräfte das zuvor Gesagte in eine planhafte Textform überführten, wandten sie in den beobachteten Beratungsgesprächen ihre Aufmerksamkeit dem PC zu. In aller Regel entstand eine Pause. Leistungsberechtigte blätterten während der teils mehrminütigen Unterbrechungen beispielsweise in Unterlagen oder sortieren diese, beobachteten die Integrationsfachkräfte bzw. den Bildschirm, falls dieser ihnen zugewendet wurde, unterhielten sich leise mit Begleitpersonen oder richteten ihren Blick auf einen unbestimmten Punkt im Raum.

5.2 Definition von Zielen und Aktivitäten

Der Einsatz des Kooperationsplans zur Zusammenfassung und Dokumentation durch die Integrationsfachkräfte war in den beobachteten Beratungsgesprächen am gängigsten. Während hier das Sprechen über die Inhalte des Kooperationsplans weitgehend losgelöst von der Erstellung war, trug in einigen beobachteten Gesprächen die Erstellung selbst einen stärker diskursiven Charakter. Integrationsfachkräfte leiteten bei diesem Muster der Einsatzpraxis die Erstellung oder Aktualisierung des Kooperationsplans beispielsweise damit ein, dass sie Leistungsberechtigte fragten, was in den Kooperationsplan geschrieben werden könne (B:BP_Protokoll). Oder sie lasen noch einmal die im letzten Kooperationsplan dokumentierten Ziele und Aktivitäten vor und stellten diese zur Diskussion. Ein Beispiel für das letztgenannte Vorgehen ist ein Beratungsgespräch, in dem die Integrationsfachkraft den Leistungsberechtigten zunächst folgendermaßen über den letzten Stand des Kooperationsplans informiert: „Wir haben den Kooperationsplan. Das letzte Mal hatten wir drinstehen, ich will eine Arbeitsgelegenheit machen, um meine Arbeitstauglichkeit zu prüfen. Letzten Endes ist das ja immer noch offen.“ (B:VB)

Es folgt ein mehrminütiger Austausch, in dem beide Beteiligten das Gespräch des Leistungsberechtigten mit einem Träger und seine beruflichen Pläne rekapitulieren. Anschließend kündigt die Integrationsfachkraft eine „Erweiterung des letzten Plans“ an und stimmt ihren Formulierungsvorschlag unmittelbar mit den Leistungsberechtigten ab:

IFK: Jetzt hab' ich hier geschrieben, also zusammengefasst: ich will mit älteren Menschen im Betreuungsbereich wie zum Beispiel Alltagshelfer arbeiten.

ELB: //Genau.// (gleichzeitig mit IFK)

IFK: //Ist das// (gleichzeitig mit ELB)

IFK: richtig?

ELB: Genau. [IFK: Gut] Das ist sozusagen der Wunsch.

IFK: Mhm. (Tippt) Genau. Und jetzt kommt so etwas wie meine nächsten Schritte SIND. (B:VB)

Auch hier wird die Erstellung durch die Integrationsfachkraft gesteuert, doch die einzelnen Punkte werden schrittweise mit der leistungsberechtigten Person abgestimmt. Womöglich auch begünstigt durch die Tatsache, dass in dieser Fallkonstellation keine für die Beobachterin wahrnehmbare Sprachbarriere besteht, bringt sich die leistungsberechtigte Person aktiver als in anderen beobachteten Gesprächen in die Formulierung der Zielperspektive des Kooperationsplans ein.

Darüber hinaus wurden in einigen beobachteten Gesprächen Leistungsberechtigte in die Definition der im Kooperationsplan benannten Aktivitäten eingebunden. Dies konnte einen partizipativen Charakter annehmen, wenn Aktivitäten schrittweise mit den Leistungsberechtigten

abgestimmt wurden. Oder es konnte einen fordernden Charakter annehmen, wenn Leistungsberechtigte aufgefordert wurden, selbst ihre nächsten Schritte zu benennen. Als beispielsweise ein Leistungsberechtigter gebeten wird zu quantifizieren, wie viele Bewerbungen er sich monatlich vorstellen könne, benennt er zögerlich eine vage Spanne. Anschließend äußert die Integrationsfachkraft ihre – etwas geringer ausfallende – Einschätzung, wie viele Bewerbungen hinsichtlich des Stellenmarktes machbar sind und hält diese anschließend im Kooperationsplan fest (B:TK_Protokoll).

5.3 Überprüfung von Zielen und Aktivitäten der Leistungsberechtigten

Neben den beiden bislang dargestellten Mustern findet sich in den beobachteten Beratungsgesprächen mitunter eine Bezugnahme auf den Kooperationsplan im Zusammenhang mit der Überprüfung von Zielen und Aktivitäten. Der Kooperationsplan kam in diesen Beratungsgesprächen vergleichsweise früh zur Sprache. Im folgenden Beispiel führt eine Integrationsfachkraft ein Gespräch mit einem Leistungsberechtigten, der bislang von einer anderen Integrationsfachkraft betreut wurde. Sie stellt sich zunächst kurz vor und bittet den Leistungsberechtigten um einen kurzen Bericht zum aktuellen Stand. Anschließend sagt sie:

IFK: Im Kooperationsplan, mit Frau [Name] abgeschlossen, [ELB: mhm] hatten Sie ja die BvB [berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme, M.S] besprochen. [ELB: Ja] Ne? Das wollen Sie nicht. [ELB: Ja] Richtig? Das heißt, der Kooperationsplan – der war ja ausgerichtet auf Berufsberatung und die BVB, [ELB: mhm] – ist hinfällig. Ja? Wir machen dann nach dem Gespräch zusammen einen neuen, ja, so für Sie als Fahrplan. Ja? Wo haben Sie sich denn sonst noch beworben? (B:RQ)

Die Bezugnahme auf den Kooperationsplan leitet hier eine kurze gemeinsame Verständigung über die Zielperspektive ein. Einen stärker fordernden Charakter erhält die Bezugnahme auf den Kooperationsplan, wenn er im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aktivitäten der Leistungsberechtigten zur Sprache kommt. In einem anderen Gespräch erkundigt sich die Integrationsfachkraft beispielsweise zu Beginn ebenfalls nach den Bewerbungen, die der Leistungsberechtigte unternommen hat. Dieser überreicht daraufhin eine entsprechende Übersicht. Mit Verweis auf den Kooperationsplan erinnert die Integrationsfachkraft daran, dass ein derartiger Nachweis unaufgefordert einzureichen ist:

IFK: Wir hatten ja damals vereinbart im Kooperationsplan, erinnern Sie sich an den Kooperationsplan [ELB: ja], genau, dass Sie mir immer zum ersten des Monats fünf Stellenangebote einreichen. Jetzt hab' ich bis heute nichts BEKOMMEN. (B:AK).

Hier wird der Kooperationsplan zunächst als Grundlage nachzuweisender Suchbemühungen eingebettet, fungiert also als Kontrollinstrument. Der hoheitlich-behördliche Charakter, den er dadurch annimmt, wird unterstrichen durch die Tatsache, dass ausschließlich die darin festgehaltenen Aktivitäten der Leistungsberechtigten einer Überprüfung unterzogen werden,

wohingegen die Aktivitäten des Jobcenters nicht zur Sprache kommen. Im weiteren Gesprächsverlauf wird der Leistungsberechtigte im Zuge der Aktualisierung des Kooperationsplans darauf hingewiesen, die sogenannten Eigenbemühungen von nun an monatlich nachzuweisen, da ansonsten Leistungsminderungen möglich seien.

5.4 Keine Thematisierung des Kooperationsplans

Eine vierte Form der Einsatzpraxis schließlich bilden Beratungsgespräche, in denen der Kooperationsplan gegenüber den Leistungsberechtigten nicht zur Sprache kam. Im Nachgespräch mit den Forschenden begründeten die Jobcentermitarbeitenden dies beispielsweise damit, dass sich gegenüber einem noch gültigen Kooperationsplan keine Änderungen ergeben hätten, oder dass sich im Beratungsgespräch viele Handlungsbedarfe gezeigt hätten, deren unmittelbare Fixierung in einem Kooperationsplan die Leistungsberechtigten ihrer Einschätzung nach überfordert hätte. In manchen Fällen vereinbarten sie einen Termin für das nächste Gespräch und baten die Leistungsberechtigten, bis dahin eine klar umrissene Aufgabe zu erledigen, etwa Befunde zur Überprüfung der Erwerbsfähigkeit aus Facharztpraxen zu organisieren. Die Anpassung des Kooperationsplans behielten sie sich für den Folgetermin vor. Eine weitere Begründung für den Verzicht war, dass ein Verlassen des Leistungsbezugs absehbar sei, etwa wenn Leistungsberechtigte von einer Stellenzusage berichteten oder ankündigten, Deutschland zu verlassen.

Dass der Kooperationsplan gegenüber den Leistungsberechtigten nicht zur Sprache kam, bedeutete nicht zwangsläufig, dass er für das Beratungsgespräch keine Bedeutung hatte. Mitunter berichteten Integrationsfachkräfte im Nachgespräch mit den Forschenden, auf eine Aktualisierung des Kooperationsplans verzichtet zu haben, den Kooperationsplan jedoch für ihre eigene Vorbereitung genutzt zu haben. Bei der Gesprächsführung hätten sie sich entsprechend an den darin festgehaltenen Punkten orientiert. Der Kooperationsplan kann also auch dann eine strukturierende Funktion übernehmen, wenn er gegenüber den Leistungsberechtigten nicht zur Sprache kommt.

5.5 Zusammenfassung

Die Art und Weise, wie Integrationsfachkräfte den Kooperationsplan in Beratungsgesprächen einbetten, verweist auf typische Muster der Handhabung des Instruments. Verbreitet ist die Verwendung des Kooperationsplans zur Zusammenfassung und Dokumentation des zuvor Besprochenen. Charakteristisch für diese Form der Einsatzpraxis ist, dass zunächst ohne Bezugnahme auf den Kooperationsplan über die nächsten anstehenden Schritte gesprochen wird. Im Anschluss nehmen Integrationsfachkräfte eine Verschriftlichung vor und holen das Einverständnis der Leistungsberechtigten zur Zusammenfassung der Inhalte des Beratungsgesprächs ein.

Davon unterscheidet sich eine stärker dialogische Erstellung des Kooperationsplans, bei der im Prozess der Erstellung ein Austausch über Ziele und Aktivitäten stattfindet. Dies kann einen partizipativen Charakter annehmen, wenn Leistungsberechtigte aktiv in die Anpassung der Zielperspektiven und die schriftliche Fixierung zuvor besprochener Aktivitäten eingebunden wurden. Es kann aber auch einen stärker fordernden Charakter haben, wenn

Leistungsberechtigte aufgefordert werden, selbst Aktivitäten zu benennen, die im Kooperationsplan festgehalten werden sollen.

Mitunter wurde der Kooperationsplan darüber hinaus als Kontrollinstrument eingesetzt. Unter Bezugnahme auf den Kooperationsplan erfolgten dann Verweise auf die Pflicht zur Erfüllung der darin festgehaltenen Aktivitäten und die Möglichkeit von Leistungsminderungen, falls dies nicht nachgewiesen wird. Und schließlich fanden sich im Sample auch Beispiele, in denen Integrationsfachkräfte aus unterschiedlichen Gründen darauf verzichteten, den Kooperationsplan im Beratungsgespräch zur Sprache zu bringen.

Fazit

In diesem Forschungsbericht wurden die Ergebnisse einer Implementationsstudie zum Kooperationsplan dargestellt. Im Fokus standen die Inhalte und Ausgestaltung des Kooperationsplans, die Sichtweise der Jobcentermitarbeitenden auf den Kooperationsplan sowie die Handhabung des Kooperationsplans in Beratungsgesprächen.

Laut Gesetz soll mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person ein Kooperationsplan abgeschlossen werden, der das Eingliederungsziel sowie die wesentlichen Eingliederungsschritte benennt. In der Eingliederungsvereinbarung, die vor Einführung des Bürgergelds abzuschließen war, lag der Fokus auf den Bewerbungsbemühungen der Leistungsberechtigten sowie deren Nachweis und Häufigkeit (Bundesagentur für Arbeit 2023b: 5f.). Die in diesem Forschungsbericht dargestellten Analysen verweisen demgegenüber auf eine breitere thematische Vielfalt des Kooperationsplans. Ausgewertete Kooperationspläne enthielten neben Zielen und Aktivitäten, die sich auf die Arbeitsuche beziehen, beispielsweise auch solche aus den Bereichen Gesundheit, Spracherwerb sowie persönliche und familiäre Rahmenbedingungen. Grundsätzlich werden somit im Kooperationsplan viele Themen abgebildet, die in Beratungsgesprächen adressiert werden. Gleichzeitig zeigte sich eine Tendenz zu sehr allgemein gehaltenen Kooperationsplänen in Fallkonstellationen, in denen die dokumentierten Ziele und Aktivitäten auf starke gesundheitliche Einschränkungen der Leistungsberechtigten oder Handlungsbedarf im persönlichen Umfeld schließen lassen. Dass in diesen Fällen der Kooperationsplan wenig konkret ist, deutet möglicherweise darauf hin, dass das übliche Repertoire der Arbeitsvermittlung aus Sicht der Jobcentermitarbeitenden hier kaum Ansatzpunkte für Veränderungen bietet.

Der Kooperationsplan wird in Jobcentern kritisch bewertet (Bernhard et al. 2024). In den für diesen Forschungsbericht ausgewerteten Gruppendiskussionen mit Jobcentermitarbeitenden war eine Lesart des Kooperationsplans als Nachfolgeinstrument der Eingliederungsvereinbarung weit verbreitet. Mit dieser Lesart geht eine defizitorientierte Sichtweise auf den Kooperationsplan einher. Die Eingliederungsvereinbarung wurde in den Jobcentern vor allem als Sanktionsgrundlage wahrgenommen (Senghaas/Bernhard 2021). Diese Funktion kann der Kooperationsplan nicht erfüllen. In der Bürgergeldreform wurde er bewusst von der Anforderung der Rechtsverbindlichkeit entlastet. Dass dies aus Sicht von Jobcentermitarbeitenden ein Defizit darstellt, hängt auch damit zusammen, dass die im Bürgergeldgesetz vorgesehenen Möglichkeiten, Mitwirkungspflichten per Verwaltungsakt einzufordern, als unklar empfunden

werden. Im Befragungszeitraum des ersten Halbjahres 2025 hatten sich (noch) wenig Routinen für die Anwendung dieser Regeln etabliert.

In der Beratungspraxis wird der Kooperationsplan vor allem als Zusammenfassung und Dokumentation des zuvor Besprochenen eingesetzt. Typischerweise erstellen Jobcentermitarbeitende dabei einen Entwurf, den sie den Leistungsberechtigten anschließend zur Abstimmung vorlegen. In einigen Beratungsgesprächen wurde jedoch auch eine stärker am Dialog orientierte Praxis der Erstellung beobachtet oder der Kooperationsplan wurde als Instrument zur Kontrolle der Mitwirkung eingesetzt. Zudem gab es Beratungsgespräche, in denen Jobcentermitarbeitende bewusst darauf verzichteten, den Kooperationsplan gegenüber den Leistungsberechtigten zur Sprache zu bringen. Insgesamt bietet der Kooperationsplan damit durchaus Ansatzpunkte für eine variable, am jeweiligen Fall orientierte Einsatzpraxis. Es liegt nahe, dass diese sowohl vom Rollenverständnis der Integrationsfachkräfte (Senghaas et al. 2025) als auch von der leistungsberechtigten Person abhängig ist. Um empirisch gesicherte Aussagen über diese Zusammenhänge treffen zu können, erscheinen weiterführende Auswertungen sinnvoll.

Wie eingangs dargestellt, wurde der Kooperationsplan als „Kernelement des Bürgergeld-Gesetzes“ (Bundesregierung 2022: 3) bezeichnet. Er stand für eine Akzentverschiebung im Verhältnis von Sozialstaat und Leistungsberechtigten, indem er den Fokus auf Vertrauen und eine Kommunikation „auf Augenhöhe“ legt. Die zuvor berichteten Ergebnisse legen nahe, dass der Kooperationsplan diese hohen Erwartungen kaum erfüllen konnte. Zwar ist er ein integraler Bestandteil der Beratungspraxis, doch seine Prägekraft für die Beziehung zwischen Leistungsberechtigten und Jobcenter sollte nicht überschätzt werden. Als Dokumentation des Besprochenen kann er insbesondere für Leistungsberechtigte Transparenz schaffen. Ob ein vertrauensvolles Verhältnis entsteht, hängt jedoch von vielen anderen Faktoren ab. Zudem kann der Kooperationsplan nur dann die Schritte auf dem Weg zu einer bedarfsdeckenden Erwerbsarbeit abbilden, wenn es in der Beratung tatsächlich um Handlungsbedarfe geht, an denen Leistungsberechtigte und Jobcenter gemeinsam arbeiten können.

Laut dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundesregierung 2025) bleibt der Kooperationsplan auch in der für 2026 vorgesehenen Reform des SGB II erhalten. Er soll jedoch anders eingebettet werden. Insbesondere die vorgesehene Präzisierung der Regelungen für per Verwaltungsakt eingeforderte Mitwirkungspflichten und die verschärften Sanktionen bei Pflichtverletzungen dürften hier von Bedeutung sein. Möglicherweise kann die Stoßrichtung dieser Veränderungen die Akzeptanz des Instruments in den Jobcentern erhöhen. Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Rolle das Instrument unter den veränderten Rahmenbedingungen in der Beratungspraxis spielen wird.

Literatur

Bernhard, Sarah; Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp (2024): Jobcenter-Beschäftigte finden die verschiedenen Elemente des Bürgergeldes unterschiedlich sinnvoll. In: IAB-Forum vom 18.11.2024, Abruf am 26.09.2025

Bundesagentur für Arbeit (2023a): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. Fachliche Weisungen. § 15 SGB II Potenzialanalyse und Kooperationsplan.

Bundesagentur für Arbeit (2023b): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen § 15 SGB II Eingliederungsvereinbarung.

Bundesregierung (2022): Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). BT-Drs. 20/3873.

Bundesregierung (2025): Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-13-gesetz-zur-aenderung-zweiten-buch-sozialgesetzbuch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [letzter Zugriff: 19.12.2025].

Dauth, Wolfgang; Dorner, Matthias; Blien, Uwe (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bericht. IAB-Forschungsbericht 11/2013.

Jäckle, Anika (2024): Beratung auf Augenhöhe? Erste Erkenntnisse und Implikationen zur Umsetzung des Kooperationsplans. In: Matthias Rübner; Matthias Schulze-Böing (Hrsg.), Gut beraten im Jobcenter? Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 337-349.

Mayring, Philip (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12., überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz.

Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah (2021): Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle. Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sozialer Fortschritt, Jg. 70, H. 9, S. 487-507.

Senghaas, Monika; Röhrer, Stefan; Köppen, Magdalena; Bernhard, Stefan (2025): Rollenverständnisse von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern und ihre Bedeutung für das Sanktionshandeln. Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 71, H. 1, S. 87-113.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Muster eines Kooperationsplans für Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft der
BA und der Kommune 14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ziele: Häufigkeit..... 16

Tabelle 2: Ziele: Relationen 17

Tabelle 3: Aktivitäten der Leistungsberechtigten: Häufigkeit 19

Tabelle 4: Aktivitäten der Leistungsberechtigten: Relationen 20

Tabelle 5: Aktivitäten des Jobcenters: Häufigkeit..... 21

Tabelle 6: Aktivitäten des Jobcenters: Relationen..... 22

Impressum

IAB-Forschungsbericht 2|2026

Veröffentlichungsdatum

6. Februar 2026

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2026/fb0226.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

<https://iab.de>

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2602](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2602)

Rückfragen zum Inhalt

Dr. Monika Senghaas
Telefon: 0911 179-4254
E-Mail: monika.senghaas@iab.de