

Prof Dr. Matthias Knuth

Interregionaler Arbeitsmarktausgleich und Förderung der Mobilität von Langzeitarbeitslosen

Kurzexpertise für die Wirtschaftsförderung Dortmund

Dezember 2016

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Statistische Analyse	4
2.1	Analysekonzept.....	4
2.2	Daten	4
2.3	Ergebnisse.....	7
2.4	Einschätzungen in der Literatur	7
2.5	Grenzen der vorliegenden Analyse und Anforderungen für weitergehende Untersuchungen	8
3	Hemmnisse der räumlichen Mobilität von Langzeitarbeitslosen	10
3.1	Finanzielle Hemmnisse	10
3.2	Fehlende Mobilitätsressourcen	10
3.3	Fehlende Mobilitätsqualifikation	11
3.4	Mentale Mobilitätsbeschränkungen	11
4	Mobilitätsförderung als Eingliederungsleistung nach dem SGB II	12
4.1	Förderung aus dem Vermittlungsbudget	12
4.2	Einstiegsgeld.....	13
4.3	Aktivierungsmaßnahmen	14
4.4	Darlehen.....	15
4.5	Zwischenfazit.....	15
5	Beispiele von Mobilitätsförderung im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“	16
5.1	Mobilitätsworkshop	16
5.2	Mobilitätstraining im Rahmen von Gruppenaktivitäten	17
5.3	Individuelle Mobilitätsübersicht	17
5.4	Initiierung einer Werksbuslinie.....	17
5.5	Projekt jobmobil	18
6	Handlungs- und Reformvorschläge	20
7	Fazit und Ausblick	22
	Literaturverzeichnis	23

1 Einleitung

Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug konzentrieren sich in Westdeutschland auf Großstädte und Ballungszentren. Selbst in prosperierenden Regionen wie Hamburg oder München haben die Umlandgemeinden nicht nur niedrigere Arbeitslosenquoten, sondern unter den vorhandenen Arbeitslosen auch geringere Anteile von Langzeitarbeitslosen. Aus dieser Situation resultiert die nahe liegende Überlegung, ob und wie man das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit in den Zentren abmildern könnte durch Erhöhung der Mobilität von Langzeitarbeitslosen in die Peripherie.

Die vorliegende Expertise konzentriert sich dabei auf den Tagespendelbereich bzw. die jeweils an ein Zentrum angrenzende Region. Die Perspektive eines weiträumigeren Umzugs in eine Region mit höherer Arbeitskräftenachfrage wird aus verschiedenen Gründen ausgeklammert: (1) Die Abwanderung von Personen im Erwerbsalter aus strukturell benachteiligten Regionen kann deren Niedergang verschärfen; (2) die Herauslösung von Personen, die an der Armutsschwelle leben, aus ihren lokalen sozialen Zusammenhängen verschärft eher deren Armuts- und Isolationsrisiken; (3) die Kosten des Umzugs sowie die meistens höheren Wohnungspreise in wirtschaftlich prosperierenden Regionen stehen in keinem günstigem Verhältnis zu dem geringen Einkommenszuwachs, den Erwerbspersonen am unteren Rande des Arbeitsmarktes durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erwarten können; (4) der mit Steuermitteln geförderte „Export“ von Armutsrisiken von einem SGB II-Träger zum anderen kann kein erstrebenswertes Ziel sein. Es wird also im Folgenden davon ausgegangen, dass die Zielpersonen ihren Wohnort nicht wechseln und damit, soweit sie im SGB II-Leistungsbezug verbleiben oder gelegentlich in ihn zurückkehren, in der Zuständigkeit desselben Jobcenters verbleiben.

Das Pendeln zur Arbeit in eine angrenzende Region verursacht nicht nur zusätzliche Ausgaben, sondern kostet auch Zeit. Insoweit dieser Zeitaufwand in Konflikt zur zeitlichen Verfügbarkeit der betreffenden Person tritt, die z.B. durch Kinderbetreuung oder Pflege eingeschränkt sein kann, ist dieses Problem kein anderes als das der Verfügbarkeit für (vollzeitige) Erwerbstätigkeit überhaupt, und auch Lösungen speziell für dieses Problem (z.B. Zugang zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Ablösung häuslicher Pflege durch ambulante Dienste) sind nicht spezifisch für das Thema der räumlichen Mobilität. Wir klammern den Verfügbarkeitsaspekt daher aus.

Die Fragestellungen dieser Expertise sind folglich:

- Inwieweit sind im Umland von Zentren tatsächlich bessere Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose zu erwarten? (Kap. 2)
- Welche Hemmnisse stehen der räumlichen Mobilität von Langzeitarbeitslosen entgegen? (Kap. 3)
- Welche Förderinstrumente stehen bisher zur Verfügung? (Kap. 4).
- Welche praktischen Ansätze sind bekannt? (Kap. 5)

2 Statistische Analyse

2.1 Analysekonzept

Aufgrund des sehr eingeschränkten Horizonts der öffentlichen Diskussion über Arbeitslosigkeit werden regionale Arbeitsmarktlagen meistens anhand von Arbeitslosenquoten verglichen. Im Hinblick auf die Erwerbsintegration von Langzeitarbeitslosen liegt es nahe, zusätzlich den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen zu betrachten – eine Kennzahl, die weit weniger einfach in regionaler Gliederung verfügbar ist. Beide Werte sind jedoch gebildet aus Bestandsgrößen (Erwerbspersonen, Arbeitslose, Langzeitarbeitslose), die für die Chancen einer Arbeitsaufnahme nur sehr eingeschränkte Bedeutung haben. Z.B. kann die Arbeitslosenquote einer Region vergleichsweise niedrig sein, weil die ansässigen Betriebe in den letzten Jahren nur wenige Entlassungen vorgenommen haben oder weil in dieser Region Personen, die arbeitslos geworden sind, sich häufiger als in anderen Regionen vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Daraus folgt nicht zwingend, dass in dieser Region hohe Einstellungschancen für Arbeitslose oder gar für Langzeitarbeitslose bestehen, denn möglicherweise ist die Einstellungsrate der ansässigen Betriebe unterdurchschnittlich.

Relevanter zur Beurteilung der Aufnahmefähigkeit bzw. -bereitschaft regionaler Arbeitsmärkte für (Langzeit-) Arbeitslose sind die Abgangsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt. Unter Abgangsraten versteht man die in einer Zeitspanne beobachteten Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung im Verhältnis zum Durchschnittsbestand von Arbeitslosen bzw. Langzeitarbeitslosen während dieser Zeit. Da sich der Aufwand der Mobilitätsförderung zwecks Arbeitsaufnahme im Umland nur lohnt, wenn die Arbeitsaufnahme auch nachhaltig ist, werden hier nur Arbeitsaufnahmen betrachtet, bei denen die betreffende Person sowohl nach sechs als auch nach zwölf Monaten sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist.

2.2 Daten

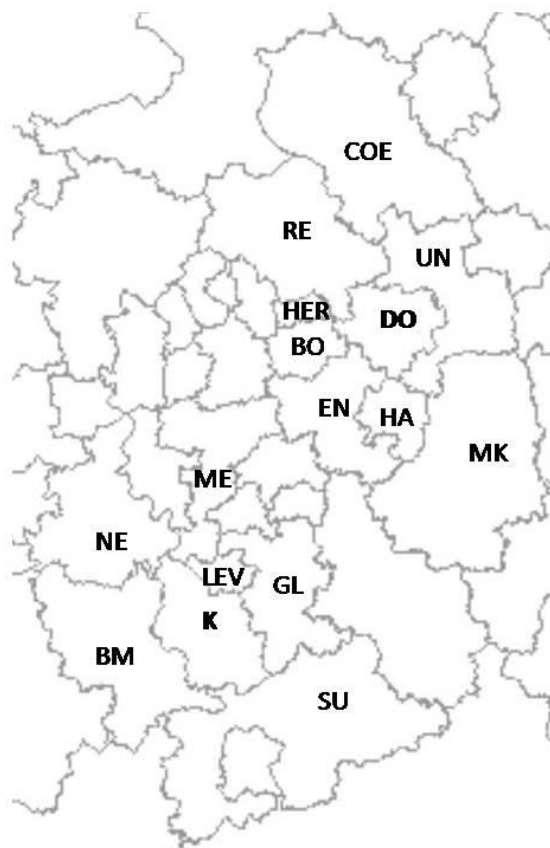
Diese von der Bundesagentur für Arbeit (2016) auf ihrer Statistik-Plattform bereitgestellten Daten tragen der Tatsache Rechnung, dass eine Beschäftigungsaufnahme auch Sprungbrett für einen späteren Stellenwechsel sein kann, d.h. die nach sechs und zwölf Monaten festgestellte Beschäftigung muss nicht bei demselben Arbeitgeber angesiedelt sein, um als nachhaltige Integration zu gelten.

Aufgrund der für die Messung der Nachhaltigkeit erforderlichen Beobachtungszeit sowie der Prozesszeit der Datenübermittlung und -aufbereitung beziehen sich die derzeit (Dezember 2016) aktuellsten verfügbaren Daten auf Beschäftigungsaufnahmen, die von Oktober 2014 bis September 2015 erfolgten. Die Daten beziehen sich auf alle Arbeitslosen, also auf beide Rechtskreise zusammen. Da die Jahresdurchschnittswerte für Bestände von Arbeitslosen immer nur für ganze Kalenderjahre angegeben werden, wurden für die Berechnung jährlicher Abgangsraten die Bestandszahlen von Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen für 2014 zugrunde gelegt, die aus den Daten zu den Eingliederungsbilanzen (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2015) entnommen wurden. Da die Zahlen der Arbeitslosen die Langzeitarbeitslosen mit umfassen, werden sie

durch Subtraktion in Kurzzeit- (unter 12 Monate Dauer der Arbeitslosigkeit bei Arbeitsaufnahme) und Langzeitarbeitslose (bei Arbeitsaufnahme seit 12 Monaten und mehr arbeitslos) zerlegt, um kontrastierende Abgangsraten berechnen zu können, die vom regionalen Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen unabhängig sind.

Unter Region wird hier das jeweilige SGB II-Trägergebiet verstanden, da diese Daten bei der BA einfach verfügbar sind. Zweifellos sind einige der betrachteten Umlandkreise durchaus heterogen, so dass eine kleinräumigere Betrachtung zu differenzierteren Ergebnissen führen könnte; der dafür erforderliche Aufwand würde aber den Rahmen der vorliegenden Expertise überschreiten. Betrachtet werden nur unmittelbar oder nahezu angrenzende Regionen, da ein weiträumigeres Pendeln für ehemals Langzeitarbeitslose wenig realistisch erscheint. Wegen der besonderen Lage Dortmunds im westlichen Ruhrgebiet, wo nur wenige Umlandregionen keine Ballungsräume sind, betrachten wir vergleichend Köln und sein Umland, das vergleichsweise etwas weniger verstädtert ist.

Abbildung 1: Betrachtete Regionen in NRW



Kürzel (KfZ-Kennzeichen) siehe Tabelle 1

Tabelle 1: Interregionaler Vergleich der nachhaltigen Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen

SGB-II-Trägerregion	Arbeitslosenquote (Prozent) 2014	Anteil Langzeitarbeitslose an allen Arbeitslosen (Prozent) 2014	Raten des nachhaltigen Abgangs ^{*)} in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (Oktober 2014 – September 2014)		relative Abgangschancen Langzeitarbeitslose (Prozent) ^{**)}
			Kurzzeitarbeitslose (<12 Monate)	Langzeitarbeitslose (≥ 12 Monate)	
Spalte	1	2	3	4	Spalte 4 : 3
Deutschland	6,7	37,2	0,71	0,1	14
NRW	8,2	43,6	0,59	0,08	14
Dortmund (DO)	12,8	46,6	0,45	0,08	17
Märkischer Kreis (MK)	6,9	40,3	0,63	0,09	14
Unna (Kreis) (UN)	9,3	45,7	0,58	0,09	15
Coesfeld (Kreis) (COE)	3,4	26,8	0,93	0,11	12
Recklinghausen (Kreis) (RE)	10,6	55,1	0,50	0,06	11
Herne (HER)	13,4	43,1	0,43	0,07	16
Bochum (BO)	10,1	45,4	0,48	0,07	15
Ennepe-Ruhr-Kreis (EN)	7,4	42,6	0,54	0,09	16
Hagen (HA)	10,4	46,6	0,54	0,08	14
Köln (K)	9,6	44,1	0,62	0,08	13
Rhein-Erft-Kreis (BM)	7,5	43,9	0,63	0,09	14
Rhein-Sieg-Kreis (SU)	5,5	37,6	0,65	0,11	17
Rheinisch-Bergischer Kreis (GL)	6,3	46,7	0,68	0,09	13
Leverkusen (LEV)	8,6	39,4	0,53	0,1	18
Mettmann (Kreis) (ME)	6,9	43,8	0,65	0,1	15
Rhein-Kreis Neuss (NE)	6,1	41,5	0,67	0,1	15

Quellen: Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2016, jeweils Tabelle 8; Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2015, jeweils Tabelle 7; eigene Berechnungen

^{*)} Abgänge aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt, bei denen zu Stichtagen nach sechs und zwölf Monaten ebenfalls sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorlag, geteilt durch die jeweiligen jahresdurchschnittlichen Bestände von Kurzzeit- und Langzeitarbeitslosen

^{**)} Lesebeispiel: In Deutschland wie in NRW hatten Langzeitarbeitslose nur 14% der Abgangschancen in nachhaltige Beschäftigung von Kurzzeitarbeitslosen; in Dortmund waren es 17%.

2.3 Ergebnisse

Für die Beantwortung der Frage, ob die Förderung der Mobilität von Langzeitarbeitslosen in die jeweiligen Nachbarregionen aussichtsreich ist, interessieren vor allem die Abgangsraten von Langzeitarbeitslosen in den Umlandregionen im Verhältnis zu den Abgangsraten im jeweiligen Zentrum. Dortmund weist aufgrund seiner geografischen Lage im Westen des Ruhrgebiets in dieser Hinsicht eher ungünstige Voraussetzungen auf: Von acht betrachteten Nachbarregionen bieten drei (Recklinghausen, Herne, Bochum) schlechtere Chancen für Langzeitarbeitslose als Dortmund und sind daher als Mobilitätsziele unattraktiv. In den übrigen Regionen sind die Chancen gleich schlecht wie in Dortmund (Hagen) oder nur ganz unwesentlich besser (Märkischer Kreis, Kreis Unna, Ennepe-Ruhr-Kreis). Allein im Kreis Coesfeld ist die Chancendifferenz so groß, dass sich eine Mobilitätsförderung in diese Richtung lohnen könnte. Allerdings grenzt der Kreis Coesfeld nicht unmittelbar an Dortmunder Stadtgebiet und erfordert eher große Pendelentfernungen von ca. 1 Std. pro Weg.

Vergleichend wurden Köln und sein Umland betrachtet, um von der geografischen Einbettung Dortmunds in das Ruhrgebiet zu abstrahieren. Obwohl die Arbeitslosenquote in Köln deutlich niedriger und die Abgangswahrscheinlichkeit von Kurzzeitarbeitslosen deutlich höher ist als in Dortmund, sind die Abgangschancen von Langzeitarbeitslosen in beiden Städten gleich. Köln ist jedoch in der vergleichsweise günstigeren Situation, dass die Abgangschancen von Langzeitarbeitslosen in allen Umlandregionen höher sind als in Köln. Dieses gilt insbesondere für den südlich gelegenen, die Stadt Bonn umschließenden Rhein-Sieg-Kreis, der diesbezüglich den gleichen Wert erreicht wie der Kreis Coesfeld.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass wir in beiden Fällen – Dortmund im Vergleich zu Coesfeld und Köln im Vergleich zum Rhein-Sieg-Kreis – über einen Anstieg der Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen um rund 40% sprechen - ausgehend von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau. Die interregionale Differenz der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen ist viel geringer als die Differenz der Arbeitslosenquoten, wo z.B. Coesfeld nur ein Viertel der Arbeitslosigkeit von Dortmund aufweist und der Rhein-Sieg-Kreis nur gut die Hälfte der Arbeitslosigkeit von Köln. Das Gefälle der Arbeitslosenquoten sagt also nur wenig über das Gefälle der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen aus. Insofern verweisen unsere Analysen darauf, dass die Beschäftigungspotenziale einer interregionalen Mobilitätsförderung von Langzeitarbeitslosen schon allein aufgrund der Arbeitsmarktbedingungen nicht überschätzt werden sollten: Langzeitarbeitslose haben es überall schwer.

2.4 Einschätzungen in der Literatur

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommen Bogai et al. (2014) aufgrund einer Analyse nach Qualifikationsniveau und Tätigkeitsanforderungen. Regionen mit vergleichsweise guten Beschäftigungschancen im Helferbereich machen sie vor allem in Baden-Württemberg und Bayern aus. Das ist aus nordrhein-westfälischer Sicht wenig tröstlich, wenn man die großräumige Umsiedlung von Langzeitarbeitslosen nicht für eine realistische Perspektive hält. Im Übrigen weist die umfangreiche Diskussion um „Industrie 4.0“ darauf hin, dass genau diese Regionen in Baden-Württemberg und Bayern aufgrund ihrer Branchen- und Tätigkeitsstruktur in einer künftigen Restruktur-

rierungswelle von Arbeitsplatzabbau besonders betroffen sein könnten. Sie haben gewissermaßen noch vor sich, was das Ruhrgebiet schon hinter sich hat.

2.5 Grenzen der vorliegenden Analyse und Anforderungen für weitergehende Untersuchungen

Die vorliegende deskriptive Analyse kann nur eine erste Annäherung an das Problem darstellen. Das Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit (§ 18 SGB III) ist sehr grob; wesentliche Teile des Abfalls von Beschäftigungschancen in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit finden jenseits der ein-Jahres-Grenze statt (Knuth et al. 2013a, S. 38). Die Langzeitarbeitslosen verschiedener Regionen können sich in ihrer Zusammensetzung nach Dauer der Arbeitslosigkeit und der Art und Schwere ihrer Vermittlungshemmnisse unterscheiden. Beispielsweise könnte die Tatsache, dass die Varianz in den Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen geringer ist als die Varianz der übrigen Arbeitsmarktindikatoren, darauf zurückzuführen sein, dass die in prosperierenden Regionen verbleibenden Langzeitarbeitslosen in stärkerem Maße eine Negativselektion darstellen als die Langzeitarbeitslosen in Regionen mit schwacher Arbeitskräftenachfrage. Das könnte implizieren, dass der hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit stärkere Teil der Langzeitarbeitslosen von Dortmund im Kreis Coesfeld bessere Beschäftigungschancen hätte als der Durchschnitt der dort verbliebenen Langzeitarbeitslosen. Der Chancengewinn aufgrund einer Mobilität nach Coesfeld wäre dann für diese Langzeitarbeitslosen größer als die oben errechneten 40%. Hier besteht offensichtlich noch Forschungsbedarf.

Da die Bundesagentur für Arbeit in der benutzten Statistik Langzeitarbeitslosigkeit, Wohnort und Arbeitsort nicht in Kombination dieser Merkmale ausweist, können wir nicht wissen, wie viele Integrationen von Langzeitarbeitslosen bereits jetzt „grenzüberschreitend“ erfolgen. Wir vergleichen Regionen so als gäbe es derzeit überhaupt keine interregionale Mobilität von Langzeitarbeitslosen und nehmen die Beschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen des Kreises Coesfeld als Indikator für die Beschäftigungschancen, die Dortmunder Langzeitarbeitslose in dieser Region hätten. Tatsächlich gibt es natürlich bereits jetzt interregionale Mobilität; sie wird aber in der betreffenden BA-Statistik nicht nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Nachhaltigkeit der Integration ausgewiesen. Mit dieser Beschränkung lässt sich sagen, dass von Oktober 2014 bis September 2015 5% mehr Arbeitslose *in* Dortmund eine Arbeit aufnahmen als Arbeitslose *aus* Dortmund. 42,1% der Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosen aus Dortmund führten in andere Regionen, und zwar 8% der Arbeitsaufnahmen in den Kreis Unna. Unter den Top 10 sind auch noch Bochum (4,3%), der Kreis Recklinghausen (2,7%), der Ennepe-Ruhr-Kreis und Essen (jeweils 2,5%). Der nach Abgangsraten von Langzeitarbeitslosen als am aussichtsreichsten erscheinende Kreis, der Kreis Coesfeld (s.o.), befindet sich nicht unter den Top 10 und ist daher nicht ausgewiesen. - In Köln betrug der Zuwanderungsüberschuss ehemals Arbeitsloser sogar 27,8%, d.h. um so viel mehr nahmen Arbeitslose *in* Köln eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf als Arbeitslose *aus* Köln. Die wichtigsten Umlandkreise für Arbeitslose *aus* Köln sind danach der Rhein-Erft-Kreis, der Rhein-Sieg-Kreis und der Rheinisch-Bergische Kreis.

Differenziertere Analysen sind mit öffentlich zugänglichen Daten nicht möglich und würden den Rahmen der vorliegenden Expertise überschreiten. Notwendig wäre eine Analyse individueller Erwerbsverläufe unter der Fragestellung, welchen Beitrag inter-

regionale Mobilität zur Überwindung von Arbeitslosigkeit leistet und wie dieser Beitrag nach Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit sowie den Arbeitsmarktverhältnissen von Herkunfts- und Zielregion differiert.

3 Hemmnisse der räumlichen Mobilität von Langzeitarbeitslosen

3.1 Finanzielle Hemmnisse

Mobilität verursacht monetäre Kosten, die u.U. den durch Arbeitsaufnahme zu erzielenden Einkommensgewinn verringern und den finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zunichte machen. Zwar können, sofern durch die Arbeitsaufnahme der Leistungsbezug nicht verlassen wird, die Fahrtkosten im Zusammenhang mit der Einkommensanrechnung abgesetzt werden (§ 11b Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB II); die Auswirkungen auf das künftige Nettoeinkommen sind aber für die Betroffenen vorab schwer überschaubar.

Wird dagegen der Leistungsbezug verlassen, so können die Mobilitätskosten nur im Rahmen der steuerlichen Pendlerpauschale geltend gemacht werden. Diese Entfernungspauschale wirkt sich aber nur aus, sofern sie zusammen mit anderen Werbungskosten die ohnehin gewährte Werbungskostenpauschale übersteigt und sofern das Einkommen über dem steuerlichen Grundfreibetrag liegt.¹ Die Pendlerpauschale mindert im Übrigen lediglich die Steuerbemessungsbasis, nicht unmittelbar den Steuerbetrag, und kann daher die Mobilitätskosten nicht voll kompensieren. Geringverdiener mit niedrigem Grenzsteuersatz profitieren von Absetzbeträgen vom zu versteuernden Einkommen weniger als höher Verdienende. Schließlich erfolgt der teilweise Ausgleich der Mobilitätskosten erst im Nachhinein im Zuge des Lohnsteuerjahresausgleichs, da ein Steuerfreibetrag für Mobilitätskosten nicht gewährt wird. Folglich können die Mobilitätskosten aktuell durchaus Liquiditätsengpässe verschärfen und prohibitiv auf die Arbeitsaufnahme wirken, d.h. es kann sein, dass Betroffene zu dem Schluss kommen, dass sie sich eine Erwerbstätigkeit, die ein Pendeln erfordert, nicht leisten können.

Hinzu kommt die für die Mobilität aufzuwendende Lebenszeit. Bereits die Aufnahme einer vollzeitigen Erwerbstätigkeit aus der Langzeitarbeitslosigkeit heraus erfordert eine weitreichende Veränderung des gewohnten Tagesablaufs. Kommen noch erhebliche Pendelzeiten hinzu, kann dieses zu subjektiver Überforderung führen, oder der erzielbare Gewinn an verfügbarem Einkommen wird im Verhältnis zum Verlust an „Zeitwohlstand“ als zu gering wahrgenommen als dass sich die Arbeitsaufnahme lohnen würde.

3.2 Fehlende Mobilitätsressourcen

Wenn eine Arbeitsaufnahme außerhalb eines Ballungszentrums „in der Fläche“ angestrebt wird, werden häufig überhaupt keine Verbindungen des öffentlichen Nahverkehrs zur Arbeitsstätte verfügbar sein, oder sie sind nicht passend zu den geforderten Arbeitszeiten verfügbar, oder sie erfordern eine so lange Fahrzeit, dass die Kosten an Lebenszeit für die Arbeitsaufnahme prohibitiv werden.

In dieser Situation kann der Arbeitsweg dann nur durch Individualverkehr bewältigt werden. Fahrrad oder motorisiertes Zweirad werden in aller Regel aufgrund der bei Kreisgrenzen überschreitender Mobilität zurückzulegenden Entfernungen ausschei-

¹ Der Grundfreibetrag liegt 2017 bei 8.820 Euro, bei gemeinsam veranlagten Ehepaaren bei 17.640 Euro. Eine Erwerbstätigkeit im Umfang von 37 Stunden wöchentlich führt beim Mindestlohn von 8,84 Euro zu einem Jahresbruttoverdienst von 17.468 Euro.

den, so dass ein Führerschein und die Verfügung über einen Pkw zur Voraussetzung werden. Im Rahmen der Vermögensanrechnung für den SGB II-Leistungsbezug bleibt zwar ein „angemessenes Kraftfahrzeug“ außer Betracht (§ 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB II); wenn dieses aber während langdauernder Arbeitslosigkeit seine Lebenszeit überschritten hat, werden die SGB II-Leistungen für eine Ersatzbeschaffung kaum ausreichen. Das Gleiche gilt natürlich für eine Erstbeschaffung, sofern man bei Beginn des Leistungsbezugs kein Kfz besaß.

Wer bisher keinen Pkw besaß, wird u.U. auch keine Fahrerlaubnis besitzen. Sofern die Langzeitarbeitslosigkeit einer Person u.a. durch das Fehlen von Bildungsabschlüssen bedingt ist, kann dieses mit Prüfungsangst oder mit funktionalem Analphabetismus zusammenhängen, die bisher auch den Erwerb einer Fahrerlaubnis verhindert haben. Verbreitet ist auch der Verlust der Fahrerlaubnis aufgrund von Trunkenheitsfahrten; da die Wiedererlangung der Fahrerlaubnis in diesen Fällen mit weniger Aufwand an Zeit und Geld möglich ist als bei einem Neuerwerb, ist diese Ausgangslage vergleichsweise günstig, sofern nicht eine ungelöste Suchtproblematik fortbesteht.

3.3 Fehlende Mobilitätsqualifikation

Die Orientierung in öffentlichen Nachverkehrssystemen hinsichtlich Verbindungen, Tarifen und Kauf von Fahrausweisen ist heutzutage eine intellektuelle Herausforderung, die sich noch einmal verkompliziert, falls eine Pendelstrecke über die Grenze von Verkehrsverbänden hinausführt. Wer keine diesbezügliche Praxis hat und vielleicht generell mit dem Recherchieren im Internet nicht vertraut ist, kann davon leicht überfordert sein.

Beim Individualverkehr können ähnliche Probleme auftreten. Anekdotisch wird berichtet, dass ein erfolgreich vermittelter ehemaliger Langzeitarbeitsloser eines Tages wegen einer Autobahnsperrung nicht zur Arbeit erschien. Einen anderen als den gewohnten Weg zu nehmen war er mangels geografischer Orientierung nicht in der Lage. Auch Navigationsgeräte sind oft wenig hilfreich, wenn es darum geht, einen Umweg zu nehmen.

3.4 Mentale Mobilitätsbeschränkungen

Nicht nur Langzeitarbeitslose sind in ihrer Arbeitsuche oft sehr kleinräumig orientiert. Auch im Zusammenhang mit Betriebsschließungen und Transfermaßnahmen wurde oft die Erfahrung gemacht, dass Stadtgrenzen oder geografische Gegebenheiten wie z.B. größere Flüsse Mobilitätsgrenzen darstellen. Ungeachtet von Auslandsreisen, die etwa im Urlaub unternommen werden, wird der eigentliche Lebensraum oft geografisch sehr eng definiert und die Arbeitsuche auf diesen Bereich beschränkt.

4 Mobilitätsförderung als Eingliederungsleistung nach dem SGB II

4.1 Förderung aus dem Vermittlungsbudget

Über den Verweis in § 16 Abs. 1 SGB II gehört die Förderung aus dem Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III zu den Fördermöglichkeiten der Jobcenter. Die gesetzlichen Grundlagen sind weit gefasst und lassen den Jobcentern und Arbeitsagenturen großen Spielraum. Die Bundesagentur für Arbeit hat Verfahrensregelungen getroffen, aber die Anwendbarkeit der Förderungsvorschrift nicht wesentlich eingeschränkt.

Aus dem Gesetz ergibt sich lediglich:

- Auszubildende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende und Arbeitslose können gefördert werden.
- Gefördert wird die Anbahnung oder Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung.
- Gefördert wird nur, soweit es für die berufliche Eingliederung notwendig ist, und dieses nur im Rahmen der „angemessenen“ Kosten und soweit der Arbeitgeber gleichartige Leistungen nicht oder voraussichtlich nicht erbringen wird.
- Die Förderung erfolgt als Zuschuss und kann pauschaliert werden.

Im Rahmen dieser gesetzlichen Vorgaben erlassen die Jobcenter eigene Handlungsanweisungen, von denen einige exemplarisch aus NRW vorliegen. Daraus ergeben sich als mögliche Gegenstände der Mobilitätsförderung nach Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses:²

- Übernahme der täglichen Fahrtkosten (Düren: bis zu 476 Euro/Monat);
- Zuschuss zur Beschaffung eines Pkw (Düren: maximal 2.500 Euro);
- Zuschuss für unerlässliche Reparaturkosten des Fahrzeugs (Düren: maximal 800 Euro);
- Zuschuss für den Erwerb eines Pkw-Führerscheins (Düren: maximal 1.500 Euro, in Ausnahmefällen bis zu 2.000 Euro);
- Zuschuss zur Wiedererlangung eines Führerscheins (Düren: nur in begründeten Ausnahmefällen, maximal 800 Euro)
- Fahrt- und Reisekosten, die durch den Besuch der Fahrschule entstehen (Duisburg)

Hierbei gelten jedoch folgende *Einschränkungen*:

- Sofern die Arbeitsaufnahme zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit führt, kann die Leistung maximal für die ersten sechs Monate nach Arbeitsaufnahme erbracht werden. Dass dieses überhaupt möglich ist, ist eine relativ neue Errungenschaft, die mit der Neunten SGB II-Novelle („Rechtsvereinfachung“) durch Änderung des § 16f SGB II mit Wirkung zum 1.8.2016 eingeführt wurde; davor war nach Wegfall der Hilfebedürftigkeit allenfalls eine Darlehensförderung möglich.
- Sofern die Arbeitsaufnahme nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit führt, wird nur im ersten Monat aus dem Vermittlungsbudget gefördert. Ab dem zweiten

² Die Förderung von Bewerbungen und Vorstellungsgesprächen klammern wir hier aus.

Monat erfolgt die Förderung als Absetzbetrag bei der Einkommensanrechnung (§ 11b Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB II).

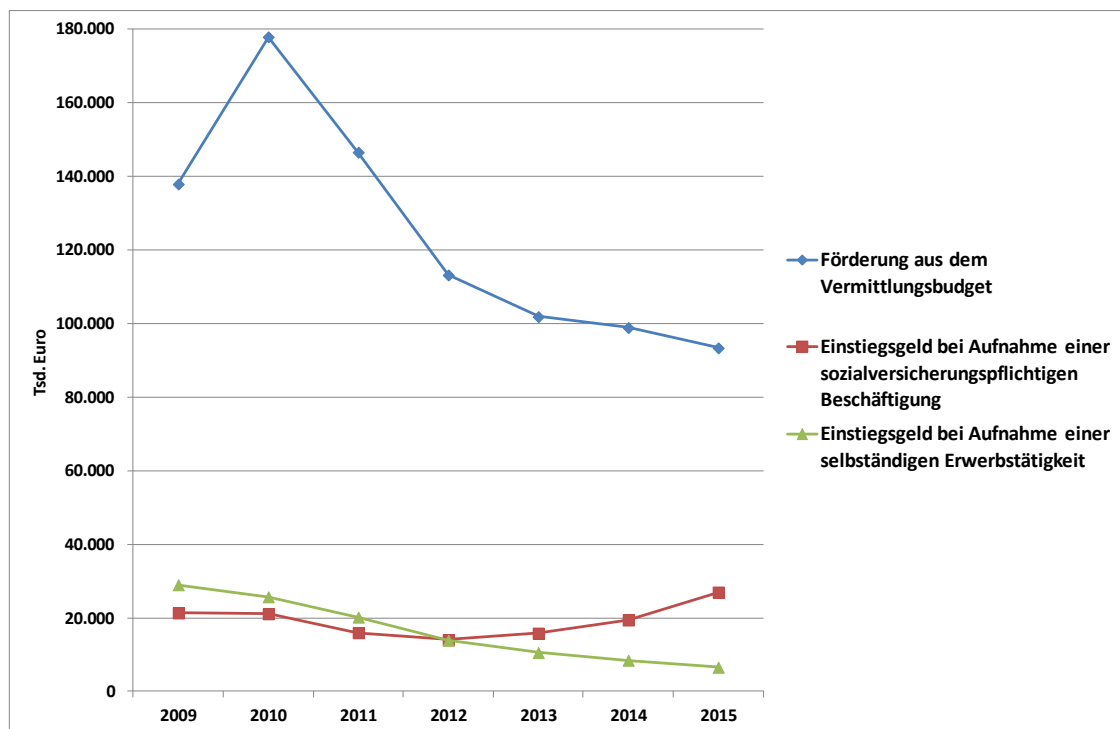
4.2 Einstiegs geld

Das Einstiegs geld nach § 16b SGB II stellt eine eigenständige SGB II-Leistung dar, die es im SGB III nicht gibt. Es kann bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit erbracht werden, wenn dies zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist. Über die Nutzung des Einstiegs geldes als Gründungsförderung bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gibt es einige Forschungsergebnisse (vgl. Pongratz et al. 2013); dieses war auch zunächst die vorrangige Form der Nutzung. Zur Umsetzung und Wirkung des Einstiegs geldes bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegen hingegen, soweit ersichtlich, bisher keine Erkenntnisse vor.

Im Unterschied zur Förderung aus dem Vermittlungsbudget ist das Einstiegs geld nicht zweckgebunden, und es kann für bis zu 24 Monate erbracht werden - vorausgesetzt, dass die Erwerbstätigkeit so lange besteht. Im Prinzip könnte also das Einstiegs geld verwendet werden, um Mobilitätskosten flexibler und für einen längeren Zeitraum abzudecken. Anders als bei der Förderung aus dem Vermittlungsbudget ist keine Verwendungsprüfung erforderlich. Der Wegfall der Förderung nach 24 Monaten könnte sich jedoch negativ auf das Arbeitsverhältnis auswirken, wenn nicht von vornherein ein gleitender Ausstieg, also eine degressive Ausgestaltung des Einstiegs geldes, vorbereitet wurde.

Laut Daten zu den Eingliederungsbilanzen (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2015) wird aktuell (2015) für das Einstiegs geld bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weniger als ein Drittel dessen ausgegeben was im Rahmen der Förderung aus dem Vermittlungsbudget aufgewendet wird (vgl. Abbildung 2). Im Zuge der wachsenden Zurückhaltung bei der Förderung von Existenzgründungen seit der Instrumentenreform von 2011/2012 nimmt die Nutzung des Einstiegs geldes für Selbständige ab und für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen zu. Während sich der massive Rückgang des Eingliederungstitels auf die Ausgaben zur Förderung aus dem Vermittlungsbudget deutlich auswirkt, ist das beim Einstiegs geld kaum der Fall. Im Ergebnis nähern sich die Ausgaben für Vermittlungsbudget und für Einstiegs geld bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung an. Zu berücksichtigen ist, dass diese Ausgaben sich nicht nur auf Mobilitätskosten beziehen.

Abbildung 2: Ausgaben für die Förderung aus dem Vermittlungsbudget und das Einstiegsgeld



Quelle: (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2015); ohne Daten der zKT.

4.3 Aktivierungsmaßnahmen

Über den Verweis in § 16 Abs. 1 SGB II sind auch die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III für die Förderung der Arbeitsaufnahme von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zugänglich. Im Unterschied zur Förderung aus dem Vermittlungsbudget geht es hier nicht um Zuschüsse, die dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten direkt gewährt werden, sondern um die Förderung von Maßnahmen, die entweder bei einem Träger oder bei einem Arbeitgeber stattfinden. Das Instrument eignet sich folglich nicht zur Abdeckung von Mobilitätskosten; es kann jedoch eingesetzt werden, um mobilitätsrelevante Fähigkeiten zu trainieren, denn die gesetzlichen Vorgaben zum Inhalt der Maßnahmen sind sehr allgemein gehalten.

Es wäre also durchaus zulässig, im Rahmen einer Trägermaßnahme ein Mobilitätstraining durchzuführen, um die oben (3.3 und 3.4) benannten Mobilitätshemmnisse zu überwinden. Dabei wäre es vermutlich sachgerechter, diese Inhalte mit anderen zu verbinden. Man könnte sich also eine Maßnahme vorstellen, in der Langzeitarbeitslose aus einem Ballungszentrum gezielt den Arbeitsmarkt im Umland erkunden, bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen unterstützt werden, sich auf Vorstellungsgespräche vorbereiten und gewissermaßen nebenbei lernen, wie man die Distanzen vom Zentrum zum Umland am besten überwindet. Teil der Aufgabe des Trägers könnte die Eröffnung von Betriebszugängen in der Zielregion, die Begleitung im Bewerbungsprozess und bei Bedarf ein Coaching in der betrieblichen Eingliederungsphase sein. Voraussetzung wäre eine Träger- und Maßnahmezulassung; die Maßnahme könnte sowohl über die Ausgabe von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen als auch durch wettbewerbliche Vergabe realisiert werden. – Soweit die Maßnahme zur Arbeitsaufnahme führt, könnten die individuellen Mobilitätskosten dann aus dem Vermittlungs-

budget oder über das Einstiegsgeld bezuschusst werden (s.o., 4.1 u. 4.2). Der Träger könnte im Erfolgsfalle und als Anreiz zur Begleitung der Arbeitsaufnahme in die Nachhaltigkeit zusätzlich die in § 45 Abs. 6 SGB III vorgesehene Vermittlungsgebühr erhalten.

4.4 Darlehen

Über die in 4.1 aufgezählten Förderungen hinaus können die Jobcenter Darlehen nach § 42a SGB II erbringen, sofern ein Bedarf weder durch Vermögen noch Einkommen gedeckt werden kann. Durch Darlehen könnte beispielsweise der Kauf eines Kraftfahrzeugs gefördert werden, dessen Kaufpreis Höchstgrenzen für Zuschüsse überschreitet. Während des Leistungsbezugs sind Darlehen monatlich mit 10% des Regelbedarfs zu tilgen; nach Beendigung des Leistungsbezugs ist der noch nicht getilgte Darlehensbetrag jedoch sofort fällig, wobei eine Stundung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Darlehensnehmers möglich ist.

4.5 Zwischenfazit

In der Phase der Anbahnung einer Arbeitsaufnahme und zu Beginn eines Arbeitsverhältnisses bietet das SGB II den Jobcentern relativ vielfältige und großzügige Möglichkeiten, die räumliche Mobilität von Leistungsberechtigten zu fördern. Als grundlegende Beschränkung bleibt jedoch festzuhalten, dass bei Verlassen des Leistungsbezugs durch Arbeitsaufnahme immer nur eine zeitlich befristete Förderung möglich ist – für sechs Monate bei Förderung aus dem Vermittlungsbudget, für 24 Monate beim Einstiegsgeld. Bei niedrigen Einkommen und folglich geringen Grenzsteuersätzen werden Mobilitätskosten nicht durch die Pendlerpauschale kompensiert.

Es ergibt sich das paradoxe Ergebnis, dass erwerbstätige Leistungsberechtigte mit relevanten arbeitsbedingten Mobilitätskosten sich auf lange Sicht besser stellen, wenn sie im aufstockenden Leistungsbezug verbleiben. Sofern dieses nicht aufgrund der Größe der Bedarfsgemeinschaft und des erzielten Stundenlohns sowieso unvermeidlich ist, tun sie im Sinne einer Gesamtbetrachtung von Zeitwohlstand und verfügbarem Einkommen gut daran, eine Arbeitszeit unterhalb der Vollzeit zu wählen – sofern das betrieblich möglich ist –, um den Leistungsbezug fortzusetzen. Dann nämlich ist eine dauerhafte Förderung der Mobilitätskosten als Absetzbetrag vom anzurechnenden Einkommen vorgesehen.

5 Beispiele von Mobilitätsförderung im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“³, das in drei Phasen von 2005 bis 2015 gefördert wurde, generierte einige Erfahrungen mit der Förderung der räumlichen Mobilität von Langzeitarbeitslosen im Tagespendelbereich. Zu diesen Erfahrungen kam es nicht etwa deshalb, weil Mobilität ein expliziter Programmpunkt gewesen wäre – das Programm zielte vielmehr ganz allgemein auf nachhaltige Integration von älteren SGB II-Leistenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt und machte den beteiligten Jobcentern keinerlei Vorgaben, wie sie dieses Ziel zu erreichen hätten. Mobilität wurde vielmehr deshalb im Verlaufe der Umsetzung des Programms zunehmend zum Thema, weil sich die Jobcenter und mit ihnen kooperierende Träger aufgrund günstigerer Betreuungsschlüssel gründlicher und kontinuierlicher mit den vielfältigen Vermittlungshemmnissen der Zielgruppe auseinandersetzen konnten als dieses gemeinhin im „Regelgeschäft“ möglich ist. Außerdem sind ja die meisten statistisch als solche identifizierten „Vermittlungshemmnisse“ gar nicht (Frauen mit Kleinkind, Alter, Pflegeverpflichtung, Wanderungsgeschichte) oder nur mit Mühe und großem Aufwand veränderbar (fehlender Schul- oder Ausbildungsabschluss, gesundheitliche Einschränkung – zur Hierarchie der Vermittlungshemmnisse vgl. Achatz und Trappmann 2011). Deshalb lag es für die Akteure des Bundesprogramms nahe, Vermittlungshemmnisse zu identifizieren und sich auf diese zu konzentrieren, die kurz- und mittelfristig veränderbar erschienen, und das auch noch bei älteren Teilnehmenden.

Eine wesentliche und für die Nutzung der Erfahrungen aus dem Bundesprogramm wichtige Erkenntnis ist dabei aber auch, dass Vermittlungshemmnisse selten singulär und isoliert auftreten. Das Fehlen eines Führerscheins kann mit Lernschwierigkeiten oder Prüfungsangst zusammenhängen, der Verlust der Fahrerlaubnis mit Suchtproblemen, und eingeschränkte Fähigkeiten zur Orientierung im geografischen Raum deuten auf soziale Isolierung und fehlende Erfahrung mit Erwerbsarbeit hin. Insofern ist davor zu warnen, das Problem „Mobilität“ isoliert zu adressieren und andere, gleichzeitig wirksame Vermittlungshemmnisse unbeachtet zu lassen. In der Abschlussdokumentation des Bundesprogramms wird betont, dass die „mentale“ Mobilität vor der operativen kommt, d.h. bevor man konkrete Fördermaßnahmen zur Unterstützung der räumlichen Mobilität ergreift geht es zunächst einmal darum, „die älteren Langzeitarbeitslosen für die Vorstellung zu öffnen, weiter entfernte Arbeitsplätze anzunehmen“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015, S. 38).

Die folgenden Beispiele wurden entnommen aus der Online-Sammlung „Gute Praxis“ des Paktservice „Perspektive 50plus“, exportiert und archiviert bei Programmende am 31.12.2015.

5.1 Mobilitätsworkshop

Eines der am Bundesprogramm beteiligten Jobcenter berichtet von der Durchführung von 4-stündigen Mobilitätsworkshops, die parallel zu anderen Angeboten wie „Bewegung“ oder „Ernährung und Kochen“ durchgeführt wurden. Inhalt des Mobilitätswork-

³ Zur Darstellung des Programms insgesamt vgl. Büttner et al. 2008, Knuth et al. 2014, Knuth et al. 2013b und Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015.

shops waren das Lesen und Interpretieren eines Liniennetzplans, das Einholen von Fahrplanauskünften, der Kauf von Tickets unter Nutzung von Vergünstigungen und die Orientierung mittels einer Straßenkarte bzw. eines Stadtplans.

Bewertung

Man würde vermutlich mehr Motivation und Lernerfolg erzielen, wenn ein solcher Workshop den Auftakt bilden würde für ein reales Mobilitätsvorhaben im Rahmen der Jobsuche, z.B. eine Betriebserkundung oder eine flächendeckende Stellenakquise in einem Stadtteil oder Gewerbegebiet.

5.2 Mobilitätstraining im Rahmen von Gruppenaktivitäten

Ein Jobcenter konzentrierte sich im Rahmen des Bundesprogramms auf besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte mit dem Ziel, diese zu stabilisieren und ihr Selbstvertrauen zu steigern. Im Zentrum standen deshalb nicht die üblichen Aktivierungsansätze wie Bewerbungstrainings und Coaching bei der Arbeitsuche, sondern ein Kunstprojekt (die Teilnehmenden drücken sich unter Anleitung bildlich aus), Maßnahmen zur Gesundheitsförderung sowie gemeinsame kulturelle Aktivitäten. Diese Ausflüge zu Theatern, Museen, Ausstellungen und Naturdenkmälern waren individuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu bewältigen, d.h. Treffpunkt war jeweils der Veranstaltungsort. Davon versprach man sich eine Förderung der Mobilitätsfähigkeit.

In ähnlicher Weise berichten mehrere andere Jobcenter von Exkursionen oder Betriebsbesichtigungen; letztere helfen, konkretere Vorstellungen von möglichen Arbeitsplätzen und ihrer Erreichbarkeit zu entwickeln.

5.3 Individuelle Mobilitätsübersicht

Der von einem Jobcenter beauftragte Träger erstellte mit den Teilnehmenden des Bundesprogramms individuelle Mobilitätsübersichten (welche Orte kann ich von meinem Wohnort im Tagespendelbereich mit welchen Verkehrsmitteln erreichen) und stellte ihnen Aufgaben der praktischen Erprobung.

Bewertung

Ein solches Vorgehen kann sowohl die für eine Arbeitsaufnahme vorstellbare Mobilität erweitern als auch den geografischen Bereich der Arbeitsuche realistisch eingrenzen. Bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ergibt sich der reale Tagespendelbereich ja weniger als ein um den Wohnort zu schlagender Entfernungskreis als vielmehr als ein Netz von zeitlich zumutbaren Punkt-zu-Punkt-Verbindungen; die kürzere Entfernung kann wegen ungünstiger Verbindungen durchaus die schlechtere Zeitbilanz aufweisen.

Der beschriebene Ansatz erscheint sinnvoll, wenn er in reale Mobilitätsvorhaben eingebettet wird, z.B. die Erkundung von Stadtteilen oder die direkte Ansprache von Arbeitgebern im so ermittelten Tagespendelbereich.

5.4 Initiierung einer Werksbuslinie

Ein Jobcenter im ländlichen Bereich sah sich mit der Situation konfrontiert, dass sich in der in mittlerer Entfernung gelegenen Landeshauptstadt ein großer Logistikdienstleister ansiedelte und seinen Personalbedarf nicht decken konnte, während das

Jobcenter für die Arbeit im Logistikbereich geeignete Leistungsberechtigte betreute, die diesen Arbeitgeber nicht erreichen konnten. Vorhandene Angebote des ÖPNV waren nicht auf den Schichtrhythmus des Betriebes ausgerichtet; die Betroffenen hatten keine Möglichkeit, einen privaten Pkw für den Weg zu Arbeit zu nutzen.

Das Jobcenter initiierte deshalb beim regionalen Zweckverband Nahverkehr die Beauftragung eines Busunternehmens mit der Einrichtung einer passend zum Schichtbetrieb getakteten Buslinie, die vom zuständigen Landesverwaltungsamt als Sonderform des Linienverkehrs genehmigt und aus Mitteln des Bundesprogramms teilfinanziert wurde. Dabei wurde von vornherein das Ziel verfolgt, diese Linie in Eigenwirtschaftlichkeit zu überführen. Deshalb war die Linie von Anfang durch die Ausgabe von Fahrausweisen für die Allgemeinheit offen; indem das Jobcenter Fahrausweise vom Busunternehmen kaufte und an die Leistungsberechtigten ausgab, entfiel der Verwaltungsaufwand für die Abrechnung von Fahrtkostenerstattungen. Im weiteren Verlauf kam es zur Beteiligung eines benachbarten Jobcenters in der Ausgangsregion, eines benachbarten Unternehmens am Zielort, und zur Eröffnung einer zweiten Buslinie. Der Übergang der beiden Linien in Eigenwirtschaftlichkeit erfolgte nach zwei bzw. drei Jahren.

Insgesamt konnten durch diese Initiative 123 Leistungsberechtigte in Arbeit gebracht werden, von denen 80% auch drei Jahre nach dem Start der ersten Buslinie noch beschäftigt waren.

Übertragbarkeit

Voraussetzung ist eine „kritische Masse“ von zu besetzenden Arbeitsplätzen an einem Ort und geeigneten Bewerbern am anderen, so dass eine Punkt-zu-Punkt-Verbindung möglich wird. Aus Dortmunder Perspektive ist eine solche Situation eher unwahrscheinlich.

5.5 Projekt jobmobil

Im Kontrast zum vorstehenden Beispiel setzte der Ansatz „jobmobil“ ganz auf den Individualverkehr. Das Vorhandensein der Fahrerlaubnis wurde also in der Regel vorausgesetzt; bei Bedarf waren Fahrstunden zur Auffrischung der Fahrpraxis finanzierbar, in Einzelfällen auch der Erwerb oder die Wiedererlangung einer Fahrerlaubnis.

Kern des Projekts war eine speziell für die Zwecke des Projekts eingerichtete Kfz-Werkstatt mit angeschlossenen Fahrzeugverleih. Diese Werkstatt hatte zunächst einen Grundstock von Gebrauchtfahrzeugen aufgekauft und fahrbereit hergerichtet. Fahrzeuge konnten hier tageweise für Vorstellungsgespräche sowie für in der Regel drei Monate während der Anfangsphase eines Arbeitsverhältnisses gemietet werden; danach war ein Kauf möglich, wobei das Jobcenter die Finanzierung durch Darlehen unterstützen konnte. Das „Mieten“ ist wohl nicht wörtlich zu verstehen; aus dem Kontext der Darstellung ist zu entnehmen, dass das Jobcenter die Fahrzeuge direkt finanzierte und die Nutzer sie dann lediglich entliehen. Die Nutzer trugen anscheinend lediglich die Ausgaben für Kraftstoff.

Eine wichtige Voraussetzung für einen solchen Ansatz ist die Akzeptanz des regionalen Kfz-Handwerks; sie wurde im vorliegenden Fall nicht unwesentlich dadurch gefördert, dass eine Tochtergesellschaft der Handwerkskammer die Kfz-Werkstatt betrieb und sie vermutlich (hier ist die Dokumentation nicht ganz klar) zugleich als Ausbildungsprojekt im Rahmen der überbetrieblichen Ausbildung nutzte.

Begonnen wurde mit 15 Mietfahrzeugen, die später auf 20 aufgestockt wurden.

Übertragbarkeit

Der Ansatz, gewissermaßen einen „eigenen“ Fuhrpark für Leistungsberechtigte zu unterhalten, stieß an Flexibilitätsgrenzen: Zeitweilig konnten nicht genügend Fahrzeuge bereitgestellt werden, während zu anderen Zeiten Fahrzeuge ungenutzt auf dem Hof standen. Alternativ ist daher ein Rahmenvertrag mit einem kommerziellen Fahrzeugvermieter zu erwägen. Synergieeffekte mit anderen Ausbildungs- oder Beschäftigungsprojekten, wie im Folgenden angedeutet, sind dann allerdings weniger leicht zu realisieren.

Denkbare Erweiterungen

Die Kfz-Werkstatt könnte als Einrichtung des Sozialen Arbeitsmarktes, als Ausbildungsprojekt für benachteiligte Jugendliche oder als Inklusionsunternehmen nach dem SGB IX betrieben werden.

6 Handlungs- und Reformvorschläge

Insbesondere nach der letzten SGB II-Novellierung, die den Zeitraum für eine „nachlaufende“ Förderung nach Verlassen des Leistungsbezugs erweiterte, fehlt es nicht an Möglichkeiten zur Mobilitätsförderung auf der individuellen Ebene. Alles, was derzeit an individuellen Förderansätzen bekannt ist, ist auch mit den Instrumenten des SGB II umsetzbar. Die zu überwindende Hürde auf Seiten der Jobcenter besteht hier eher darin, dass jeder individuelle Förderfall anders liegt - hinsichtlich der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, der Fahrtmöglichkeiten dazwischen, und der individuellen Mobilitätsressourcen bzw. -hemmnisse. Daraus folgt, dass differenzierte und flexible Einzellösungen gefunden und ihre zweckentsprechende Nutzung nachgehalten werden müssen. Das ist arbeitsintensiv und setzt einen intensiven Kundenkontakt voraus. „Gießkannen“-Förderungen machen bei Mobilitätsproblemen keinen Sinn.

Schwieriger als die Individualförderung dürften projektförmige Ansätze darstellbar sein, wie die Beispiele des Werksverkehrs oder des Fahrzeugpools. Beim Werksverkehr sollte das Jobcenter nur als Anreger auftreten und mit einem regionalen Verkehrsträger kooperieren, um vergaberechtliche Probleme zu vermeiden, und damit neue Linien von vornherein in ein bestehendes Verbundnetz eingebettet und für alle potenziellen Nutzer geöffnet werden; die Einrichtung eines „Hartz-IV-Busses“ erscheint wenig zielführend. – Beim Fahrzeugpool sind Weiterungen denkbar. Insbesondere in arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Kontexten wie „Sozialer Arbeitsmarkt“ oder „Lokale Ökonomie“ lassen sich mehrere Ziele und Finanzierungsquellen kombinieren. Die Mobilitätsförderung zwecks Arbeitsaufnahme von Langzeitarbeitslosen wäre dann nur einer von mehreren Aspekten. Die „freie Förderung“ nach § 16f SGB II wäre eigentlich der angemessene Rahmen für eine derartig komplexe Projektförderung; jedoch dürfte das „Aufstockungsverbot“ in Bezug auf gesetzliche Leistungen hinderlich sein bei der Verknüpfung und Ergänzung von gesetzlich bereits vorgesehenen Maßnahmen.

Noch so kreative Lösungen bei der Schaffung derartiger Angebote helfen nicht weiter, wenn diese Angebote für die Zielgruppe nicht einsichtig sind und deshalb nicht angenommen werden. Neben der Öffnung der mentalen Mobilitätsvorstellungen für einen weiteren geografischen Raum ist die individuelle Vorteilsübersetzung eine zentrale Leistung: Die Betroffenen müssen im Vorhinein wissen, wie sich ihr verfügbares Einkommen durch die Arbeitsaufnahme über die größere Distanz hinweg ändert. Für arbeitsmarktferne Personen ist allein schon die Ermittlung des zu erwartenden Nettoverdienstes eine Herausforderung; im vorliegenden Falle aber müssen eine etwaige finanzielle Förderung der Mobilität, ihre etwaige zeitliche Befristung, sowie - im Falle des fortgesetzten Leistungsbezugs - die Anrechnung des Erwerbseinkommens und die Absetzung von beim Arbeitnehmer verbleibenden Mobilitätskosten simuliert werden. Die Betroffenen brauchen Sicherheit, dass sich die Arbeitsaufnahme über eine größere Entfernung hinweg auch mittel- und langfristig lohnt.

Die Darstellung und verbindliche Zusicherung der Rahmenbedingungen bei Arbeitsaufnahme könnte sinnvoller Weise den Inhalt einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II bilden, die diesen Namen verdient. Die leistungsberechtigte Person und das Jobcenter könnten „auf Augenhöhe“ vereinbaren, welche Unterstützungsleistungen das Jobcenter zusichert unter der Bedingung, dass die leistungsberechtigte

Person das Arbeitsverhältnis aufrecht erhält. Gegenstand der Eingliederungsvereinbarung könnte auch sein, dass die betreffende Person sich umgehend an das Jobcenter wendet, wenn die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses in Pendelentfernung Schwierigkeiten bereitet, statt der Arbeit fern zu bleiben oder das Arbeitsverhältnis zu kündigen.

Das Beispiel der Mobilitätsförderung zeigt deutlich die Zweiseitigkeit des geltenden Sanktionsregimes. Die spätere Aufgabe des Arbeitsverhältnisses, das mit Mobilitätsförderung in größerer Entfernung zu Stande kommt, stellt eine sanktionsbewehrte Pflichtverletzung nach § 31 Satz 1 Nr. 2 SGB II dar. Dieses Arbeitsverhältnis gar nicht erst zu beginnen, ist zwar theoretisch eine ebensolche Pflichtverletzung; jedoch ist es für Betroffene, die ein Sanktionsrisiko vermeiden wollen, leichter zu bewirken, dass ein Arbeitgeber sie gar nicht erst einstellt, als später für die Aufgabe des Arbeitsverhältnisses einen sanktionsbefreienden „wichtigen Grund“ zu finden. Insofern sollte, solange das Sanktionsregime als solches unverändert besteht, die Eingliederungsvereinbarung auch die Möglichkeit bieten, Sanktionsrisiken auszuschließen: Wer den mutigen Schritt in eine weit entfernte Arbeitsstelle wagt, sollte vor dem Hintergrund, dass der Zugewinn an verfügbarem Einkommen bei erheblicher Mehrbelastung überschaubar sein wird, von dem Risiko einer Sanktion befreit werden, wenn sich das Pendeln über diese Entfernung als auf Dauer nicht durchzuhalten erweisen sollte. Die Betroffenen müssten die Möglichkeit haben, eine solche Problematik frühzeitig mit ihrem Ansprechpartner beim Jobcenter zu erörtern, ggf. die bestehende Arbeitsstelle als Sprungbrett in eine näher gelegene zu nutzen, aber notfalls die Arbeitsstelle auch sanktionsfrei wieder aufzugeben. Ohne diese Sicherheit wird man die Arbeitsstelle eher gar nicht erst antreten.

7 Fazit und Ausblick

Die geografische Mobilität von Langzeitarbeitslosen ist oft eingeschränkt. Das hat zu tun mit fehlenden materiellen Ressourcen, die für eine Bewegung im Raum erforderlich sind; mit der Beschränktheit der materiellen und ideellen Anreize, die erreichbare Arbeitstätigkeiten bieten können; und schließlich teilweise mit insgesamt eher kleinräumigen Lebenszuschnitten und -gewohnheiten. Eingeschränkte Mobilität kann insofern als ein Aspekt eingeschränkter sozialer Teilhabe betrachtet werden.

Eine Erweiterung des Mobilitätsradius wird jedoch nicht in allen Konstellationen die Chancen der Arbeitsaufnahme wesentlich erhöhen. Bevor Anstrengungen zur Mobilitätsförderung unternommen werden, sollte im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation in benachbarten Regionen und unter Berücksichtigung von wahrscheinlichen Zielbranchen und -berufen geprüft werden, ob im weiteren Umkreis tatsächlich größere Integrationschancen zu erwarten sind.

Sofern das der Fall ist, bietet das gesetzliche Instrumentarium der Förderung vielfältige und ausreichende Handlungsmöglichkeiten. Ihre Wahrnehmung verlangt jedoch eine intensive Befassung mit dem Einzelfall und ist daher arbeitsintensiv.

Vermittlungshemmnisse, die zum langfristigen Verbleib in Arbeitslosigkeit geführt haben, sind meistens komplex und miteinander verknüpft. Isolierte Projekte zur Mobilitätsförderung nach dem Motto „Wir haben eine Lösung - wer hat das passende Problem?“ werden daher nicht zielführend sein, auch wenn sie für sich genommen kreativ und innovativ sind.

Am ehesten aussichtsreich erscheint Mobilitätsförderung, wenn sie eingebettet ist in einen umfassenden, ermutigenden und befähigenden Aktivierungsansatz. Eine Erweiterung des räumlichen Mobilitätsradius wäre dann Teil eines persönlichen Aufbruchs aus sozialer Randständigkeit; Mobilität wäre in diesem Kontext keine aufgezwungene Verpflichtung, sondern eine positive Erfahrung.

Literaturverzeichnis

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren. Nürnberg (IAB Discussion Paper, 2). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp0211.pdf>.
- Bogai, Dieter; Buch, Tanja; Seibert, Holger (2014): Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten. Kaum eine Region bietet genügend einfache Jobs (IAB-Kurzbericht, 11). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb1114.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2015): Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II. SGB II-Träger; ohne Daten der zkt. Dezember 2014. Nürnberg. Online verfügbar unter https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32232/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=17432&year_month=201412&year_month.GROUP=1&search=Suchen.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2016): Verbleib von Arbeitslosen nach Wirtschaftszweigen, Arbeitsort und Personengruppen (Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsmarktstatistik). Online verfügbar unter http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31892/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=807884&year_month=201412&year_month.GROUP=1&search=Suchen.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2015): Perspektive 50plus. Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen. Abschlussdokumentation des Bundesprogramms (2005-2015). Berlin. Online verfügbar unter http://www.perspektive50plus.de/fileadmin/user_upload/Abschlussdokumentation_Perspektive_50plus_online.pdf.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2008): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ für ältere Langzeitarbeitslose (IAQ-Report, 2008-03). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2008/report2008-03.pdf>.
- Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Zink, Lina (2013a): Ansätze zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“. Studie im Auftrag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Baden-Württemberg. Duisburg, Essen. Online verfügbar unter http://www.iatev.de/downloads/2013_kirsch_knuth_zink.pdf.
- Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2013b): Chancen für ältere Langzeitarbeitslose: Wie das Bundesprogramm "Perspektive 50plus" wirkt. In: *Soziale Sicherheit* (7), S. 251-259.
- Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2014): Die Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“. Chancen für ältere Langzeitarbeitslose (IAQ-Report, 1). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-01.pdf>.
- Pongratz, Hans J.; Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim; Promberger, Markus (2013): Selbständig statt leistungsberechtigt: Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern (IAB-Forschungsbericht, 3). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0313.pdf>.