

**Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung  
Ausgewählte Abschlussarbeiten  
ST 2010/01**

# **Dezentrale Arbeitsmarktpolitik in Frankreich: In- krementeller Wandel am Beispiel eines urbanen Départements**

**Stephan Wiebke**

---

Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung  
International Standard Serial Number (ISSN): 1866-8798  
Herausgeber: Prof. Dr. T. Blanke, Prof. Dr. M. Heidenreich & Prof. Dr. H.-M. Trautwein  
Anschrift: Fakultät I • Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg • 26111 Oldenburg

Abrufbar im Internet unter: <http://www.uni-oldenburg.de/cetro/31251.html>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>III</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Stand der Diskussion</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 Der französische Wohlfahrtsstaat</b> .....	<b>6</b>
2.1.1 Dimensionen der Wohlfahrtsstaatsforschung.....	6
2.1.2 Der französische Wohlfahrtsstaat am Beispiel der Arbeitslosenversicherung.....	8
2.1.3 Reformen im französischen Wohlfahrtsstaat.....	10
2.1.4 Fazit.....	12
<b>2.2 Die französische Eingliederungspolitik</b> .....	<b>14</b>
2.2.1 Relevanz und Entstehung der Eingliederungspolitik.....	14
2.2.2 Eingliederungsansätze in Frankreich durch den RMI.....	17
2.2.3 Bewertung der Eingliederungspolitik.....	20
2.2.4 Fazit.....	23
<b>2.3 Entwicklungen und Konsequenzen der Dezentralisierung in Frankreich</b> .....	<b>24</b>
2.3.1 Ausgangsbedingungen der Dezentralisierung.....	24
2.3.2 Das erste Dezentralisierungsgesetz Acte I.....	25
2.3.3 Die Koordinierung des RMI durch die Départements.....	26
2.3.4 Das zweite Dezentralisierungsgesetz Acte II.....	27
2.3.5 Einordnung der Dezentralisierung.....	28
2.3.6 Fazit.....	30
<b>2.4 Fazit zum Stand der Diskussion</b> .....	<b>32</b>
<b>3 Erklärungsansätze durch die Modelle der Pfadabhängigkeit und des inkrementellen Wandels</b> .....	<b>34</b>
<b>3.1 Das Pfadabhängigkeitskonzept</b> .....	<b>34</b>
3.1.1 Begriffsklärungen und wissenschaftliche Verortung.....	34
3.1.2 Pfadabhängigkeiten in der Technologie.....	35
3.1.3 Die Übertragung des Pfadabhängigkeitskonzepts auf die Sozialwissenschaften... ..	37
3.1.4 Pfadabhängigkeiten und die neue Politik des Wohlfahrtsstaates.....	38
3.1.5 Fazit.....	41
<b>3.2 Das Modell des inkrementellen Wandels</b> .....	<b>42</b>
3.2.1 Abgrenzung zum Pfadabhängigkeitsansatz.....	42
3.2.2 Das Polya-Urnen-Modell bei Crouch und Farrell.....	43
3.2.3 Das Modell des inkrementellen Wandels bei Streeck und Thelen.....	44
3.2.3.1 Die Verortung der Institution im Modell des inkrementellen Wandels.....	45
3.2.3.2 Die Hinleitung zu Prozessen des inkrementellen Wandels.....	46
3.2.3.2.1 Drift bzw. Abweichung.....	48
3.2.3.2.2 Exhaustion bzw. Erschöpfung.....	48
3.2.3.2.3 Displacement bzw. Verschiebung.....	49
3.2.3.2.4 Layering bzw. Anlagerung.....	51
3.2.3.2.5 Conversion bzw. Umwandlung.....	53

<b>4 Die empirische Untersuchung .....</b>	<b>57</b>
<b>4.1 Methodische Vorüberlegungen .....</b>	<b>57</b>
4.1.1 Methodologische Prinzipien der qualitativen Sozialforschung.....	57
4.1.2 Methodenauswahl .....	59
4.1.3 Auswertung qualitativer Interviews .....	60
<b>4.2 Fallbeschreibung .....</b>	<b>62</b>
4.2.1 Das Untersuchungsgebiet .....	62
4.2.2 Die lokale Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger .....	63
<b>4.3 Die Untersuchung der Hypothesen .....</b>	<b>66</b>
4.3.1 Hypothese 1: Die Untersuchung eines Displacement-Prozesses.....	66
4.3.2 Hypothese 2: Die Untersuchung eines Layering-Prozesses .....	75
4.3.3 Hypothese 3: Die Untersuchung eines Conversion-Prozesses.....	84
4.3.4 Fazit zur Untersuchung der Hypothesen.....	92
<b>5 Schluss .....</b>	<b>96</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>
<b>Anhang A: Ausschnitte aus einem Bericht des Conseil Général .....</b>	<b>X</b>
<b>Anhang B: Interview-Leitfaden .....</b>	<b>XII</b>

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in Frankreich	14
Abbildung 2: Typen institutionellen Wandels	45

### Abkürzungsverzeichnis

ANPE	Agence nationale pour l'emploi Ehemalige Agentur zur Stellenvermittlung für Leistungsempfänger
API	Allocation de parent isolé Unterstützungsleistung für Alleinerziehende
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce Ehemalige Einrichtung zur Auszahlung der Arbeitslosenleistungen
CCAS	Centres Communaux d'Action Sociale Kommunale Einrichtung zur Gewährung von Sozialhilfe
CG	Conseil Général Verwaltungsspitze des Départements
CLI	Commissions locales d'insertion Lokales Austauschgremium für Akteure der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
CMU	Couverture Maladie Universelle Allgemeine Krankenversicherung für Personen, die nicht durch die gesetzliche Krankenversicherung geschützt sind
CR	Conseil Régional Spitze der regionalen Verwaltung
CSG	Contribution Social Généralisée Allgemeiner Beitrag für steuerfinanzierte Sozialleistungen
DDASS	Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales Départementale Einrichtung für gesundheitlich-soziale Angelegenheiten
ebd.	ebenda
EU	Europäische Union
Hg.	Herausgeber
Jg.	Jahrgang
Kap.	Kapitel
LFSS	Loi de Financement de la Sécurité Sociale Gesetz, durch das das Parlament jährlich den Etat für die soziale Sicherung verabschieden muss

Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
o.J.	ohne Jahreszahl
o.S.	ohne Seite
PDI	Plan départemental d'insertion Maßnahmenkatalog für départementale Eingliederungsangebote
PE	Pole Emploi 2009 aus der Fusion von ANPE und ASSEDIC entstanden
RMA	Revenu Minimum d'Activité Mindestsozialleistung, die mit einem befristeten Arbeitsvertrag kombiniert wird
RMI	Revenu Minimum d'Insertion Mindestsozialleistung für Personen, die aus dem Beitragssystem keine Leistung erhalten
RSA	Revenu de Solidarité Active Seit 2009 gültige Mindestsozialleistung, die den RMI abgelöst hat und die gleichzeitige Aufnahme von Beschäftigung stärker subventioniert
S.	Seite
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance Gesetzlicher Mindestlohn in Frankreich
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce Sozialpartnerschaft aus Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretern, die das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherung verwaltet

## 1 Einleitung

Seit Mitte der 1970er Jahre bestehen Diskussionen, ob sich der französische Wohlfahrtsstaat in einer Krise befindet. Dies wird damit begründet, dass seit dieser Zeit eine soziale Dualisierung in der Gesellschaft festzustellen ist, die sich darin zeigt, dass mit steigender Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzunsicherheit immer weniger Personen vom System der sozialen Sicherung profitieren (HARDT 2003: 52). Wie sich im Verlauf der Arbeit zeigen wird, sind kontinentaleuropäische Staaten wie Frankreich in besonderem Maße von dieser Dualisierung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen betroffen: während Beschäftigte durch Beitragszahlungen gegen soziale Risiken abgesichert sind, fehlt es Arbeitslosen an effektiven Zugängen zu Beschäftigung und damit automatisch an Zugängen zum System der sozialen Sicherung, so dass sie weitaus schlechter gegen soziale Risiken geschützt sind (EGLE 2009: 37 f.).

Um diese Herausforderung anzugehen, haben einzelne Staaten bereits mit der Verbreitung institutioneller Reformen und neuer Herangehensweisen in der sozialen Sicherung begonnen, um die soziale Ausgrenzung der Personen zu bekämpfen und sie wieder stärker in Beschäftigung zu führen (HARDT 2003: 52). Oftmals kommt es hierbei zu einer Verschmelzung von Zielen und Maßnahmen aus der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, um eine Wiedereingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt zu erreichen (EBD.: 55). Dem französischen Wohlfahrtsstaat ist es bisher jedoch nicht wie beispielsweise in Schweden und Dänemark gelungen, sich damit erfolgreich an die veränderten Umweltbedingungen anzupassen (EGLE 2009: 17).

Ich möchte in meiner Arbeit untersuchen, ob sich in der französischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik trotz dieser ungünstigen Ausgangsbedingungen Neuausrichtungen feststellen lassen, die auf kumulierte und allmählich vorgenommene Veränderungen zurückzuführen sind. Dieses soll insbesondere daran untersucht werden, ob kommunale Betreuungseinrichtungen damit beginnen, die Betreuung der Leistungsempfänger gezielt nach einer Integration in den Arbeitsmarkt und damit nach einem neuen Ziel auszurichten anstatt wie bisher zuerst soziale Probleme der Empfänger zu lösen. Diese Annahme lässt sich auf vielfältige Veränderungen des Wohlfahrtsstaates und Reformen in der lokalen Arbeitsmarktpolitik zurückführen, die im Folgenden einleitend dargestellt werden.

Im ersten Kapitel werden mögliche Klassifizierungen eines Wohlfahrtsstaats vorgestellt (Kap. 2.1.1), an denen ersichtlich wird, dass unterschiedliche Wohlfahrtsstaaten auch

verschiedene Systeme der sozialen Sicherung schaffen, so dass Leistungsempfänger je nach ihrer Zugehörigkeit zum Wohlfahrtssystem unterschiedlich abgesichert sind. Der französische Wohlfahrtsstaat wird in diese Klassifizierung eingeordnet. Schließlich werden dessen Aufbau und Charakteristika am Beispiel der Arbeitslosenversicherung dargestellt (Kap. 2.1.2). Die hierbei herausgearbeitete Dominanz eines über Beiträge finanzierten Systems erklärt, dass beschäftigte und damit einzahlende Personen ausreichend durch das System der sozialen Sicherung geschützt sind, während diejenigen, die nicht oder prekär beschäftigt sind, aufgrund weniger geleisteter Beiträge durch das System auch nur gering abgesichert sind. Da diese letzte Gruppe im Verlauf der vergangenen Jahre durch lange Abschwungphasen jedoch starke Zuwächse zu verzeichnen hatte, schienen Reformen unumgänglich zu sein, um der betroffenen Bevölkerungsgruppe einen Zugang zu Beschäftigung und damit auch zum System der sozialen Sicherung zu ermöglichen. Erste Reformen, die seit den 1980er Jahren im französischen System der sozialen Sicherung vorgenommen wurden, sind daher ebenfalls in diesem Kapitel dargestellt (Kap. 2.1.3).

Im folgenden Kapitel ist schließlich die französische Eingliederungspolitik dargestellt, um Hergehensweisen zur Betreuung von Leistungsempfängern und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu erläutern (Kap. 2.2.1). Unverkennbar haben sich auch in diesem Bereich Veränderungen ereignet, indem die traditionell verbreiteten Maßnahmen wie Frühverrentungs- und Ausbildungsprogramme, die eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebots und einen selektiven Zugang zum Arbeitsmarkt zur Folge haben, durch Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden, die die etablierten Wohlfahrtsrechte stärker an die Bemühungen der Empfänger zur Beschäftigungssuche koppeln. In diesem Kapitel wird schließlich besonders auf das neue soziale Mindesteinkommen RMI eingegangen, welches als soziale Mindestleistung für die Personen, die vom beitragsfinanzierten System nicht profitieren, eingeführt wurde und welches für den Leistungserhalt Eingliederungsbemühungen des Empfängers vorschreibt (Kap. 2.2.2). Der Abschnitt zur Bewertung der Eingliederungspolitik zeigt jedoch verschiedene Barrieren, die die Aktivierung der Empfänger und die Hinführung aus dem RMI in Beschäftigung oftmals verhindern (Kap. 2.2.3).

Gerade unter dem zuletzt genannten Aspekt der geringen Übergänge in Beschäftigung gewinnen die subnationalen Ebenen an Bedeutung, weil diese im Rahmen zweier Dezentralisierungsgesetze sowie durch die Zuständigkeit für die RMI-Empfänger zu einem

bedeutenden Akteur der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wurden. Daher wird im Kapitel zur Dezentralisierung untersucht, ob und inwiefern es durch die Übertragung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Kompetenzen an die Départements zu einer stärkeren Ausrichtung auf Arbeitsmarkt orientierte Betreuungen der Empfänger gekommen ist (Kap. 2.3). Hierfür werden die neu übertragenen Kompetenzen im Rahmen der Dezentralisierungsgesetze „Acte I“ von 1982 (Kap. 2.3.2) und „Acte II“ von 2003 (Kap. 2.3.4) ebenso dargestellt und auf neue Ziele und Logiken überprüft wie die neuen Kompetenzen im Rahmen der Betreuung der RMI-Empfänger (Kap. 2.3.3). Als eines der wichtigsten Instrumente, in denen neue Ziele verortet werden können, kristallisiert sich dabei die so genannte Eingliederungsvereinbarung heraus, die zwischen der Betreuungseinrichtung und dem Empfänger abgeschlossen wird. In dieser Vereinbarung werden die Ziele festgehalten, die der Empfänger erreichen soll und deren Nichterreichung Sanktionen für den Empfänger beinhalten können. Möglicherweise sind mit neuen Ausrichtungen in diesem Instrument neue Eingliederungsansätze in den subnationalen Ebenen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auszumachen.

Diese neuen Ansätze in der Betreuung und Eingliederung der Empfänger werden im folgenden Kapitel theoretisch hergeleitet (Kap. 3.1 und Kap. 3.2). Hierbei lege ich das neo-institutionalistische Konzept der Pfadabhängigkeit von Arthur und David zugrunde, das davon ausgeht, dass unbedeutende Ereignisse, Zufälligkeiten oder Routinen zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Pfad vorgeben, der eine Selbstverstärkung durch eine wachsende Nutzerschaft und deren Kosten- und Koordinationsvorteile erfährt (Kap. 3.1.1). Abweichungen werden im weiteren Weg des Pfades unwahrscheinlicher und es können sich somit ineffiziente Gleichgewichte und suboptimale Entwicklungspfade bilden. Dies scheint plausibel zu sein, da trotz erkennbarer neuer Ansätze in der französischen Eingliederungspolitik doch eine gewisse Stabilität festzustellen ist und dies die Annahme nahe gelegt, dass die Eingliederungspolitik sich in Frankreich pfadabhängig entwickelt.

Zur Verdeutlichung des Konzepts wird der Ursprung des Pfadabhängigkeitskonzepts in der Technologie anhand der Qwerty-Tastatur dargestellt (Kap. 3.1.2). Das Pfadabhängigkeitskonzept wurde später durch North auf die Sozialwissenschaften und dort insbesondere auf Institutionen übertragen (Kap. 3.1.3). Eine entsprechende Erklärung suboptimaler Ressourcenverteilungen in institutionellen Anordnungen – beispielsweise die mangelhafte soziale Absicherung der Nicht-Beitragszahler – folgt schließlich. Die Erläuterung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Veränderungen wird im anschließenden Abschnitt über

Piersons neue Politik des Wohlfahrtsstaats erläutert (Kap. 3.1.4). Pierson zeigt in seinem Ansatz Vorgehensweise und Herausforderungen der Akteure, um unbeliebte politische Maßnahmen zu implementieren. Da diese eher konsens- als reformorientiert sind, leitet er eine kontinuierliche Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten ab.

Im nächsten Kapitel wird schließlich mit dem Modell des inkrementellen Wandels von Streeck und Thelen eine Modifikation des Pfadabhängigkeitsansatzes vorgestellt (Kap. 3.2.3), von der ausgehend die Hypothesen für diese Arbeit formuliert werden. Dieses Modell verdeutlicht, dass trotz der Betonung einer Stabilität der Wohlfahrtsstaaten wichtige Reformen und Veränderungen implementiert werden konnten, die auf scheinbar beiläufig vorgenommene Maßnahmen zurückzuführen sind. Von den fünf Mechanismen, die einen solchen inkrementellen Wandel auslösen können, werden im Weiteren drei Mechanismen ausführlich dargestellt. Schließlich wird von jedem dieser drei Mechanismen eine Hypothese abgeleitet und im empirischen Teil untersucht. Hierbei gehe ich in der ersten Hypothese (Kap. 3.2.3.2.3) davon aus, dass die Départements im Rahmen der Dezentralisierungsgesetze mehr Kompetenzen erhalten haben und diese dazu genutzt werden, dass Vereinbarungen mit kommunalen Betreuungseinrichtungen abgeschlossen werden, die die Erfüllung Arbeitsmarkt orientierter Ziele beinhalten und somit die Ziele der dezentralen Arbeitsmarktpolitik allmählich ändern. Eine zweite Hypothese (Kap. 3.2.3.2.4) beinhaltet die Annahme, dass die Anwendung der Eingliederungsvereinbarungen eine stärkere Berücksichtigung findet und sich darin das neue Ziel einer Integration in den Arbeitsmarkt allmählich etabliert. Schließlich wird in der dritten Hypothese (Kap. 3.2.3.2.5) untersucht, ob es in kommunalen Betreuungseinrichtungen durch den steigenden Einfluss der Départements zu einer inkrementellen Neuausrichtung kommt, die eine stärkere Eingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt verlangt.

Zu Beginn des empirischen Kapitels erfolgen eine Erläuterung der zu berücksichtigenden methodologischen Prinzipien (Kap. 4.1.1), die Erklärung der für die Untersuchung gewählten empirischen Methode (Kap. 4.1.2) sowie Erläuterungen zur Auswertung qualitativer Interviews (Kap. 4.1.3). Im Kapitel zur Fallbeschreibung werden schließlich ein urbanes Département als Untersuchungsgebiet (Kap. 4.2.1) sowie eine dort tätige lokale Betreuungseinrichtung dargestellt, die besonders RMI-Empfänger betreut<sup>1</sup> (Kap. 4.2.2).

---

<sup>1</sup> Zur Gewährung der Anonymität wird das untersuchte Département in dieser Arbeit als urbanes französisches Département bezeichnet. Die befragte kommunale Anlaufstelle für RMI-Empfänger wird im Folgenden als lokale Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger oder einfach als (lokale) Betreuungseinrichtung bezeichnet.

Schließlich folgt die Überprüfung der bereits herausgearbeiteten Hypothesen anhand der durchgeführten Interviews (Kap. 4.3.1, Kap. 4.3.2 und Kap. 4.3.3).

In einem Schlusskapitel wird schließlich die durchgeführte Untersuchung reflektiert (Kap. 5). Zudem wird aus den gesammelten Erkenntnissen eine Aussage darüber getroffen, ob man anhand der Untersuchung im Département von einem inkrementellen Wandel sprechen kann, der in der dezentralen Arbeitsmarktpolitik Frankreichs einsetzt. Das Kapitel wird durch einen Ausblick abgeschlossen.

Ergänzend finden sich im Anhang Materialien, die für die Untersuchung notwendig waren. Dort sind Ausschnitte aus einem Bericht der départementalen Verwaltung mit Daten zur finanziellen Situation und zur Empfängerstruktur angefügt. Ebenso findet sich dort der Interview-Leitfaden.

## **2 Stand der Diskussion**

### **2.1 Der französische Wohlfahrtsstaat**

#### **2.1.1 Dimensionen der Wohlfahrtsstaatsforschung**

Zum Verständnis der Entwicklungen in der Eingliederungspolitik und der Dezentralisierung soll in diesem Kapitel das französische Wohlfahrtssystem mit seinen charakteristischen Eigenschaften dargestellt werden und auf aktuelle Tendenzen verwiesen werden. Diskutiert werden hierbei Merkmale, Funktionsweisen, Ziele und die Organisation des Wohlfahrtsstaats.

Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ kennzeichnet Länder, in denen der Staat aktiv an der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe beteiligt ist und dabei einen großen Teil seiner Ressourcen sozialpolitischen Zwecken widmet, um der Forderung nach einer größeren Gleichheit der Lebenschancen nachzukommen (ALBER UND BEHRENDT 2001: 580). Wohlfahrtsstaaten dienen damit einer bestimmten Sicherung des sozialen, materiellen und kulturellen Wohlergehens ihrer Bürger. Die in ihnen aufgebauten Sicherungssysteme sind geschaffen worden, um soziale Risiken durch garantierte Leistungen abzufedern. Die sozialen Risiken Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Rente nehmen in der Praxis der Wohlfahrtsstaaten den größten Raum ein (HEINZE ET AL.: 1999: 209).

Wohlfahrtsstaaten werden vornehmlich nach zwei Kriterien typisiert: einerseits nach der Finanzierungsweise und andererseits nach der Dekommodifizierungs- und Stratifizierungswirkung, wie sie Esping-Andersen vornimmt (ESPING-ANDERSEN 1990: 22 ff.) und damit die historisch-politische Entwicklung und zentrale Charakteristika nationaler Sozialpolitiken nachzeichnet (ALBER UND BEHRENDT 2001: 586).

In der Unterteilung nach Finanzierungsweisen kann man zwischen dem Beveridge- und dem Bismarck-System unterscheiden. Mit dem Beveridge-System ist ein universelles Grundsicherungssystem zur Prävention von Armut gemeint, das durch Steuern finanziert wird, pauschale Leistungen an Empfänger zahlt, die gesamte Bevölkerung in die Absicherung einschließt und Leistungsansprüche nach den Bedürfnissen der Antragsteller ausrichtet. Die Bedarfsprüfungen haben sich in diesen Systemen inzwischen etabliert, sind jedoch erst im Laufe der Zeit implementiert worden (BONOLI 1997: 357). Diesem System lassen sich sowohl Großbritannien als auch Schweden zuordnen, auch wenn das Individuum wie im Falle Großbritanniens eine eher abhängige und im Falle Schwedens eine unabhängige Position zum Markt innehat (EBD.: 360 f.).

Auf der anderen Seite der Finanzierungsarten steht das Bismarck-System, in dem ein über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziertes System der sozialen Sicherung im Zentrum steht. Ein Anspruch auf Leistungen wird in Beziehung zu den eingebrachten Beiträgen gesetzt. Das übergeordnete Ziel der Bismarckschen Sozialpolitik ist die Bewahrung von Einkommen für Arbeitnehmer (EBD.: 357 f.). In dieses System lassen sich die meisten kontinentaleuropäischen Staaten einordnen. Deutschland und Frankreich gelten als typische Beispiele.

In der Unterscheidung von Typologien eines Wohlfahrtsstaats liegt dem Werk von Esping-Andersen die Ausgangsfrage zugrunde, wie Klassenspaltungen und Ungleichheiten im Kapitalismus durch Mechanismen der parlamentarischen Demokratie überwunden werden können (ESPING-ANDERSEN 1990: 12). Neben der Höhe von Unterstützungsleistungen hält er drei weitere Kriterien für bedeutend: die Dekommodifizierungswirkung, die Stratifizierungswirkung und die Verknüpfung von Wohlfahrt mit Markt und Familie, wobei die ersten beiden Kriterien eine prioritäre Bedeutung haben. Mit „Dekommodifizierung“ ist das Ausmaß gemeint, in dem der Wohlfahrtsstaat dem Individuum ein Leben unabhängig vom Markt ermöglicht. Neben den Sozialleistungen umfasst dieses die Regeln, nach denen Leistungen vergeben werden, das Verhältnis der Wohlfahrtsleistung zum Lohn und den Umfang sozialer Rechte. Der Dekommodifizierungsgrad steigt mit der Leistungshöhe, der Bezugsdauer und den abnehmenden Zugangsbeschränkungen zu den Leistungen (EBD.: 37, 47; ULLRICH 2005: 44f.).

Die Stratifizierungswirkung bezeichnet die Wirkung des Wohlfahrtsstaats auf die Verringerung sozialer Ungleichheiten. Unterschiedliche Systeme haben dabei verschiedene qualitative Auswirkungen auf Unsicherheiten: beitragsfinanzierte Sozialversicherungsmodelle erhalten dabei Statusunterschiede zwischen einkommensstarken und –schwachen Haushalten und universalistische Leistungen, die jedem den gleichen Zugang zu Leistungen gewähren, verringern die Unterschiede (ESPING-ANDERSEN 1990: 23 f., 55f.).

Esping-Andersen schlägt drei Idealtypen vor, in die sich die kapitalistischen Demokratien Westeuropas und Nordamerikas einordnen lassen (REUTER 2002: 7). Diese sind zwar empirisch hergeleitet, sie sind aber als theoretische Konstrukte zu sehen. Neben den liberalen anglo-amerikanischen und den sozialdemokratischen skandinavischen Wohlfahrtsstaaten erwähnt er die korporatistisch-konservativen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, zu denen auch Frankreich gehört (ESPING-ANDERSEN 1990: 26 ff.; ULLRICH 2005: 46).

Die soziale Sicherung wird im korporatistischen Wohlfahrtssystem Frankreichs durch Beiträge der Arbeitgeber und –nehmer finanziert, durch die die Arbeitnehmer und ihre Familien abgesichert werden. Die Beiträge fließen in Fonds für die einzelnen Risiken (ESPING-ANDERSEN 1990: 27; GALLOUJ UND GALLOUJ 2008: 213). Dieses konservative Konzept zielt weniger auf eine Verringerung der Ungleichheiten als auf die Erhaltung des beruflichen Stands und des Einkommens. Durch großzügige beitragspflichtige Sozialleistungen sind die Sozialversicherten im Fall einer Bedürftigkeit in einer gewissen unabhängigen Position zum Markt. Der Einzelne ist in dieser Logik abhängig vom Haushaltseinkommen, von den Rechten, die mit dem Einkommen des Beschäftigten verbunden sind, und von den Leistungsansprüchen als Beitragszahler (PALIER 2004: 31 f.).

### **2.1.2 Der französische Wohlfahrtsstaat am Beispiel der Arbeitslosenversicherung**

Diese konservativ-korporatistische Form der sozialen Sicherung soll am Beispiel der Arbeitslosenversicherung in Frankreich verdeutlicht werden. Diese wird – wie es für verpflichtende Sozialversicherungen in korporatistischen Staaten üblich ist – von staatsunabhängigen Versicherungsträgern geleitet und verwaltet (EBD.: 32). Im Fall Frankreichs hat eine Sozialpartnerschaft aus Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften in Form der unabhängigen Institution UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) die Leitung der Arbeitslosenversicherung übernommen. Die Arbeitslosenversicherung ist obligatorisch für alle Arbeitnehmer und wird über lohnbezogene Beiträge finanziert. Im Fall der Arbeitslosigkeit sind zwei Leistungen möglich: Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. (GALLOUJ UND GALLOUJ 2008: 218; SCHMID 2002: 152 f.). Die UNEDIC unterhält landesweit Zweigstellen, die als ASSEDIC (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) bezeichnet werden und die für die Auszahlung der Leistung zuständig sind. Dadurch besitzt sie bedeutende materielle Ressourcen und eine politische Präsenz. Die UNEDIC finanziert sich selbst, wird autonom verwaltet und verkörpert das französische Verständnis von Solidarität im Wohlfahrtsstaat. Dieses Modell findet auch in der Bevölkerung Unterstützung, da nur ein Drittel der Bevölkerung ein Eingreifen des Staates akzeptieren würde (CLASEN UND CLEGG 2003: 372). Dennoch wurde die UNEDIC zum Jahr 2009 mit der staatlichen Agentur ANPE (Agence nationale pour l'emploi), die für die Stellenvermittlung der Arbeitssuchenden zuständig war, zur Organisation „Pole Emploi“ zusammengelegt, um sowohl den Empfängern als auch den Institutionen selbst eine effizientere Bearbeitung der Vorgänge zu ermöglichen.

Die Höhe der gezahlten Arbeitslosenleistungen hängt vom Zeitraum der geleisteten Beiträge ab und nimmt mit der Dauer der ausgezahlten Leistung ab. Der Zeitraum der Anspruchsberechtigung wird nach dem Alter, der Länge der vorherigen Beschäftigungsphase und des ehemaligen Tagesverdienstes des Arbeitslosen berechnet (GALLOUJ UND GALLOUJ 2008: 218). Der Fokus dieses Systems liegt demnach auf der Gewährung von sozialer Sicherheit bei gleichzeitiger Beibehaltung von Statusunterschieden. Es werden weniger soziale Ungleichheiten bekämpft, vielmehr wird den Arbeitnehmern eine Sicherheit gegeben, indem ihr Status erhalten bleibt. Sie sind durch die vergleichsweise großzügigen Sozialleistungen weniger abhängig vom Markt (PALIER 2006: 4), während die vertikale Umverteilung gering ist und Bedürftige verhältnismäßig wenig davon profitieren (ULLRICH 2005: 46). Das bedeutet, dass ungünstige Chancen auf dem Arbeitsmarkt auch eine ungünstige Absicherung von Risiken durch die Systeme der sozialen Sicherung darstellen, denn befristete oder prekäre Beschäftigung ist mit einer eingeschränkten sozialen Sicherung verbunden. Der Grad des gesellschaftlichen Ausschlusses wird folglich stark von der Position auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Die Kürzung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld, die aufgrund der permanent steigenden Arbeitslosenzahlen erforderlich schien, verstärkt diesen Prozess (GALLOUJ UND GALLOUJ 2008: 227 ff; PALIER 2004: 44). In der Konsequenz bilden sich Entwicklungspfade zwischen integrierten Insidern und Outsidern. Diese Dualität ist im Vergleich mit anderen europäischen Staaten in Frankreich besonders stark ausgeprägt (DAGUERRE UND TAYLOR-GOOPY 2003: 629). Betroffen von der „Outsider-Problematik“ sind Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und vor allem unter 25-jährige, die im Fall einer Anstellung überwiegend atypische Beschäftigungsformen ausüben (NEUMANN 2004: 125 ff.). Sie sind von bedarfsabhängigen Leistungen des Staates und hierbei insbesondere von sozialen Mindestleistungen abhängig. Der Anteil der Empfänger solcher Leistungen ist konstant gestiegen, so dass mittlerweile 10 % der Bevölkerung diese Leistungen in Anspruch nehmen. (GALLOUJ UND GALLOUJ 2008: 228 f.). Diese Entwicklung stellt die Adäquatheit der bisherigen traditionellen Instrumente und Leistungen infrage, die es einem konstant steigenden Bevölkerungsteil scheinbar nicht ermöglichen, einen Zugang zu regulärer Beschäftigung und damit zum traditionellen System der sozialen Sicherung zu finden.

### 2.1.3 Reformen im französischen Wohlfahrtsstaat

Neben dieser Dualisierung der Empfängerstruktur und dem Anstieg an Empfängern sozialer Mindestleistungen sieht sich das traditionelle System der sozialen Sicherung in Frankreich weiteren Herausforderungen ausgesetzt: ein demografischer Wandel setzt ein, so dass der Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Zudem ist eine steigende Arbeitsmarktpartizipation der weiblichen Bevölkerung festzustellen. Besonders belastend für das soziale Sicherungssystem ist jedoch der steigende Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen (ENJOLRAS ET AL. 2001: 47 f.), denn das System einer beitragsfinanzierten sozialen Sicherung wurde zur Deckung zyklischer oder friktionaler Arbeitslosigkeitsphasen und damit in der Annahme konzipiert, dass Arbeitslosigkeitsphasen temporär auftreten und sich keine Sockelarbeitslosigkeit bildet (CLASEN UND CLEGG 2006: 530).

Die angesprochene Dualität der Empfängerstruktur wächst mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit (ERHEL UND ZAJDELA 2004: 127). Um dieser Dualität und einer dauerhaften Arbeitslosigkeit zu begegnen, führt der französische Staat seit den 1980er Jahren neue Instrumente ein, die den bisherigen Logiken und Ansätzen widersprechen. Das soziale Mindesteinkommen RMI (Revenu Minimum d'Insertion), die universale Krankenversicherung CMU (Couverture Maladie Universelle), die allgemeine Sozialabgabe CSG (Contribution Social Généralisée) und das Gesetz zur Finanzierung der sozialen Sicherung LFSS (Loi de Financement de la Sécurité Sociale) zählen zu diesen Instrumenten (PALIER 2005: 127 f.). Die wachsende Bevölkerungsgruppe der prekär Beschäftigten und Langzeitarbeitslosen soll finanziell unterstützt werden, da sie vom System der beitragsfinanzierten sozialen Sicherung bisher kaum profitierten. In finanzieller Hinsicht ist bei diesen neuen Instrumenten bedeutend, dass sie über Steuern und nicht mehr über Beiträge finanziert werden. Zwar gelten Sozialversicherungsbeiträge weiterhin als die Haupteinnahmequelle für die gewährten Sozialleistungen in Frankreich, ihr Anteil an der Gesamtfinanzierung verringert sich durch die steigende Bedeutung der Steuerfinanzierung jedoch sukzessive (GALLOUJ UND GALLOUJ 2008: 223f.). Dies hat zur Folge, dass der Einfluss der Sozialpartner zugunsten einer größeren Autonomie des Staates zurückgeht. Das ist insofern notwendig, als dass die Ursachen zur schwierigen Umsetzung der Begrenzung der Sozialausgaben in der fehlenden staatlichen Kontrolle im System gesehen werden. Die neuen Instrumente ermöglichen es, den Fokus nicht auf die Erhöhung der Ressourcen für die soziale Sicherung, sondern auf die Reduzierung der Ausgaben für die soziale Sicherung zu legen. Die

stärkere Betonung der Steuerfinanzierung verfolgt einen Bruch zwischen Beschäftigungsstatus und dem Anspruch auf Unterstützungsleistungen (PALIER 2000: 23 ff.).

Zusätzlich gehen mit den neuen Instrumenten neue Logiken, neue Ziele und eine neue Verwaltungsstruktur einher. Als neue Ziele gelten – statt wie bisher dem Arbeitnehmer eine Unabhängigkeit zum Markt zu garantieren – die Bekämpfung der Armut und der dauerhaften Arbeitslosigkeit, eine möglichst rasche Wiedereingliederung der Betroffenen und ein universeller Zugang zu den Leistungen unabhängig von gezahlten Beiträgen. Eine neue Logik, die in den neuen Instrument angewandt wird, ist die Bedürftigkeitsprüfung, die durch einen Abgleich der Einkünfte des Bedürftigen mit den festgelegten Berechtigungsanforderungen erzielt wird. Der Fokus, der dadurch auf ausgegrenzte Personen gelegt wird, bedeutet, dass es nun Leistungen gibt, die sich speziellen Gruppen widmen (PALIER 2005: 128).

Die vier genannten Instrumente, die in unterschiedlichen Bereichen des französischen Wohlfahrtsstaats Anwendung finden, weisen in besonderem Maße die Charakteristiken dieser neuen Logiken und Ziele auf. Die allgemeine Sozialabgabe CSG wird seit 1990 erhoben und ihre Einnahmen werden für nicht-beitragspflichtige Leistungen eingesetzt, so dass ein Bruch zwischen Beschäftigung und Anspruch eintritt und die Steuerfinanzierung die Entscheidungsgewalt der Sozialpartner reduziert. Zweitens wurde im Jahr 2000 die universelle Krankenversicherung CMU eingeführt, die bedarfsgeprüft angewendet wird und mittellosen Personen einen freien Zugang zu Gesundheitsleistungen gewährt. Drittens wurde das Gesetz zur Finanzierung der sozialen Sicherung LFSS 1996 erlassen, welches dem Parlament die Rolle zuschreibt, das staatliche Budget für Sozialausgaben jährlich zu verabschieden. Dieses stärkt die Rolle des Staates und erhöht die Möglichkeiten zur Begrenzung der Ausgaben. Als wichtigstes der neuen Instrumente gilt jedoch das soziale Basiseinkommen RMI, welches 1988 initiiert wurde, um explizit die soziale Exklusion zu begrenzen, indem Personen finanziell unterstützt werden, die über das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherung wegen fehlender oder mangelnder Beiträge keine Leistung erhalten und sich überwiegend in der Situation der Langzeitarbeitslosigkeit und damit der dauerhaften Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen befinden (EBD.: 139 f.).

Durch allmähliche Veränderungen im System der sozialen Sicherung ist in der Entwicklung des französischen Wohlfahrtsstaats seit dem Ende der 1980er Jahren ein umgestaltender Wandel festzustellen, dessen Ausmaß sich erst Jahre später zeigt. Der Wandel ist

überwiegend auf die erörterten allmählich und stetig vorgenommenen Veränderungen zurückzuführen (EBD.): die Armutsbekämpfung und ein universeller Zugang zu Unterstützungsleistungen, welche durch Steuern finanziert werden, haben als neue Ziele Einzug gehalten und stehen der traditionellen Funktion des Statuserhalts gegenüber. Diese Ziele sollen durch neue Instrumente erreicht werden, wie beispielsweise gezielte Sozialleistungen statt Beitragsleistungen, Steuer- statt Beitragsfinanzierung und Entscheidungsbefugnisse des Staates statt der Sozialpartner. Die Wirkung dieser Änderungen wird erst im zeitlichen Verlauf ersichtlich, da ihre Anhäufung maßgebliche Veränderungen in der Sozialpolitik herbeiführte (EBD. 128). Die Veränderungen führen aber nicht dazu, das alte System zu ersetzen, sondern vervollständigen es eher durch einen dualen Prozess der sozialen Sicherung (BONOLI UND PALIER 1999: 414f.).

Das oft gebrauchte Bild einer starren Landschaft zur Kennzeichnung des französischen Wohlfahrtssystems wurde bisher angewandt, da in anderen Wohlfahrtssystemen Reformen, die Kürzungen und Einschnitte implizieren, frühzeitiger implementiert wurden. Die Reformen in Frankreich sind jedoch unter dem Blickwinkel zu betrachten, dass dort Reformen eingeführt wurden, deren Konsequenzen erst im Lauf der Zeit deutlich werden (PALIER 2006: 8). Die Anhäufung und allmähliche Implementierung von Reformen scheinen demzufolge in kontinentalen Wohlfahrtsstaaten wie Frankreich einen Wandel zu ermöglichen (PALIER 2005: 128).

#### **2.1.4 Fazit**

Festzuhalten gilt, dass sich der traditionelle französische Wohlfahrtsstaat in Bezug auf seine Finanzierung dem Bismarck-System zuordnen lässt, welches sich durch die Finanzierung über Beiträge auszeichnet, die von einer staatsunabhängigen Instanz verwaltet werden. Weiterhin lässt sich der französische Wohlfahrtsstaat unter den Aspekt der Dekommodifizierung und Stratifizierung als korporatistisch einordnen. Das heißt, dass die Beitragsfinanzierung weniger dazu dient, soziale Ungleichheiten zu bekämpfen als vielmehr den beruflichen Stand und das Einkommen der Arbeitnehmer zu erhalten. Dieses führt zu einer Beibehaltung von Statusunterschieden und bedeutet schließlich, dass Personen, die nur marginal oder gar nicht auf dem Arbeitsmarkt partizipieren, auch vom System der sozialen Sicherung unzureichend gegen soziale Risiken abgesichert sind. Aus dieser Situation heraus haben sich Entwicklungspfade gebildet zwischen den auf dem Arbeitsmarkt etablierten Insidern und den beschäftigungsfernen Outsidern. Die Gruppe

---

der Outsider ist durch den konstanten Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahrzehnten gewachsen, so dass mittlerweile 10 % der Bevölkerung soziale Mindestleistungen beziehen. Der französische Staat reagierte auf diese Entwicklung mit der Einführung neuer Instrumente mit neuen Logiken, die der Dualität begegnen sollen. Das wichtigste Instrument ist hierbei das soziale Mindesteinkommen RMI, das nicht nur durch seine Steuerfinanzierung einen Bruch zwischen Berufsstatus und dem Leistungsanspruch erzeugt, sondern vor allem Langzeitarbeitslose und prekär Beschäftigte finanziell unterstützt, da sie kaum Leistungen aus dem System der sozialen Sicherung erhalten. Im nächsten Abschnitt wird diskutiert, ob die beabsichtigte Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen durch den RMI bisher erfolgreich war.

## 2.2 Die französische Eingliederungspolitik

### 2.2.1 Relevanz und Entstehung der Eingliederungspolitik

Wie schon im vorherigen Abschnitt angedeutet wurde, hat das verstärkte Auftreten des neuen sozialen Risikos der nachhaltigen sozialen und ökonomischen Ausgrenzung zur Einführung neuer Institutionen und Einrichtungen geführt, die im Kontrast zur bisherigen Vorgehensweise der Finanzierung der sozialen Sicherung über Beiträge stehen. Dabei haben auch Maßnahmen Einzug in das französische Wohlfahrtssystem gehalten, die die betroffenen Personen gezielt eingliedern sollen. Der Aufbau und die Effekte dieser Eingliederungspolitik werden in diesem Abschnitt vorgestellt. Dabei sollen insbesondere auf die Bedeutung des sozialen Basiseinkommens RMI eingegangen und der Aktivierungsansatz, der ein verstärktes Engagement der Empfänger zur Eingliederung erfordert, diskutiert werden. Am Ende des Abschnitts soll geklärt werden, ob und inwiefern es durch die Eingliederungspolitik zu Veränderungen gekommen ist.

Während die Arbeitslosigkeit in Skandinavien durch Beschäftigung im öffentlichen Dienst und in den Niederlanden durch Förderung der Teilzeit gesenkt wurde, ist sie in korporatistischen Staaten wie Frankreich weiterhin vergleichsweise hoch, weil dort die Lohnnebenkosten besonders hoch sind, die Arbeitsmärkte wenig flexibel sind und bislang keine wirksamen arbeitsmarktpolitischen Instrumente angewandt werden (ULLRICH 2005: 208). Besonders Langzeitarbeitslose können von den ökonomischen Aufschwüngen seit den 1980er Jahren kaum profitieren und sind damit von einer strukturellen Ausgrenzung betroffen. Der Anteil Langzeitarbeitsloser ist in Frankreich konstant anwachsend (siehe Abbildung 1). Besonders ungelernete Personen sind von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen, weil es an passenden Beschäftigungsmöglichkeiten für sie fehlt. Hinzu kommt, dass viele Überqualifizierte einfache Arbeiten annehmen (ENJOLRAS ET AL. 2001: 47 f.).

	1982	1990	1996
Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen in Frankreich	12 %	30 %	37 %

Abbildung 1: Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in Frankreich  
(Quelle: eigene Darstellung nach ENJOLRAS ET AL. 2001: 47)

Um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, unterstützte der französische Staat für eine lange Zeit Instrumente zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebots. Kostspielige Frühverren-

tungsprogramme mit großzügigen Bezügen für Personen, die aus dem Arbeitsleben ausscheiden, und umfangreiche Ausbildungsprogramme, die dafür sorgen, dass ein großer Teil der jungen und alten potentiellen Arbeitnehmer nicht auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist, wurden initiiert und haben zur europaweit höchsten Quote an nicht arbeitstätigen älteren Arbeitnehmern geführt (DAGUERRE UND TAYLOR-GOOPY 2003: 629). Eine eher als passiv einzustufende Arbeitsmarktpolitik wurde durch diese Maßnahmen verbreitet, die lediglich die Versorgung von Empfängern mit Leistungen anstreben und sie nicht zur Aufnahme von Beschäftigung anreizen. Dadurch, dass Geringqualifizierte nicht ihrer Arbeitslosigkeit entfliehen können und Jüngere und Ältere vergleichsweise wenig auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, wirkt die Arbeitsmarktpolitik selektiv und schafft die von Esping-Andersen bezeichneten „Wohlfahrtsstaaten ohne Beschäftigung“ (ESPING-ANDERSON 2001: 66), in denen eine Vielzahl an Personen von Transferzahlungen abhängig ist und damit die Steuern und Sozialbeiträge belastet. Um die Beschäftigung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu steigern, wie es beispielsweise die EU in ihrer Beschäftigungsstrategie vorschlägt, stehen solche traditionellen Beschäftigungsstrategien des begrenzten Zugangs zum Arbeitsmarkt und des reduzierten Arbeitskräfteangebots vor großen Herausforderungen. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik und ein beschäftigungsfreundlicheres System der sozialen Sicherung werden beispielsweise im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorgeschlagen, um die Hilfsabhängigkeit zu reduzieren und mehr Beschäftigung, insbesondere im Dienstleistungssektor, zu fördern (GOETSCHY 1999: 121 f.). Statt lediglich passiv Leistungen zu erhalten, soll der Empfänger in produktive Aktivitäten eingebunden werden. Einerseits soll dies durch veränderte Anforderungen beim Leistungserhalt, beispielsweise durch die Ausweitung der Definition passender Beschäftigungen oder effektivere Sanktionen im Falle der Missachtung getroffener Entscheidungen, gelingen, andererseits sollen Instrumente wie Weiterbildungen die Empfänger besser für den Arbeitsmarkt qualifizieren (CLEGG 2007: 600). Etablierte Wohlfahrtsrechte werden dadurch stärker an die Bemühungen der Empfänger gekoppelt, so dass aktive Maßnahmen im Vergleich zu passiven Leistungen bevorzugt umgesetzt werden. Unterschiedliche Modelle, die diese Ziele verfolgen, werden in den Wohlfahrtssystemen Schwedens und Großbritanniens angewandt (CLASEN UND CLEGG 2006: 527; ERHEL UND PALIER 2003: 17).

Diese beiden Staaten lassen sich zwei Idealtypen der Aktivierung zuordnen. Der Workfare-Ansatz, der in den angelsächsischen Staaten zu finden ist, geht davon aus, dass finanzielle Sicherheitsnetze zu einer Abhängigkeitskultur beitragen. Dieses soll verhindert wer-

werden durch andere Anreize im sozialen Sicherungsnetz, indem beispielsweise Arbeit stärker als Inaktivität belohnt wird. Das spiegelt die Ansicht wider, dass die Gründe für Langzeitarbeitslosigkeit auf der Angebotsseite in den Einstellungen und im strategischen Verhalten der Anspruchsteller liegen. Die Abhängigkeitskultur soll vor allem durch die Verschärfung der Bezugsrechte bekämpft werden, so dass Menschen auch gering bezahlte Tätigkeiten annehmen (NICAISE 2002: 1ff.). Ausgeübte Sanktionen sollen den Eingliederungsprozess zusätzlich beschleunigen. Während der Markt hier die Schlüsselebene zur Eingliederung ist, kommt dem Staat nur die Rolle zu, Anspruchsanforderungen, -höhen und die Bezugsdauer festzulegen und diese zu überwachen (BERAUD UND EYDOUX 2008: 2f.). Dieser Ansatz findet Anwendung in Systemen, die die persönliche Verantwortung betonen und ein minimales Sozialversicherungssystem anbieten.

Der Ansatz der sozialen Inklusion, der in Skandinavien angewandt wird und der Ursprung des Aktivierungskonzepts ist, geht davon aus, dass ein rein finanzieller Ansatz nicht ausreicht, um die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen. Die Ursachen der einzelnen Umstände werden in strukturellen Ausgrenzungsmechanismen in verschiedenen Dimensionen des Lebens gesehen. Ein effektiver Wohlfahrtsstaat soll diesen verschiedenen Dimensionen gleichzeitig entgegen (NICAISE 2002: 1f.). Somit ist das Aktivierungskonzept Bestandteil mehrerer mikro- und makroökonomischer Politiken zur Vollbeschäftigung. Aktive Programme zur Arbeitsmarktintegration werden dabei initiiert, die die traditionelle Trennung zwischen sozialer Sicherung und Arbeitsmarktpolitik aufheben (CLASEN UND CLEGG 2003: 362). In diesem Ansatz der sozialen Inklusion erhalten Arbeitssuchende einen besseren finanziellen und gesetzlichen Status. Beispielsweise versucht der dänische Wohlfahrtsstaat, einen marktähnlichen Lohn zu zahlen und Teilzeitbeschäftigung zu fördern, um zu zeigen, dass dies die bessere Alternative zu permanenter Abhängigkeit ist. Sanktionen sind im Ansatz sozialer Inklusion weniger streng, da das Recht auf ein angemessenes Einkommen ein zentrales Element ist (NICAISE 2002: 6).

Durch den Erfolg des Aktivierungskonzepts wurde dieses auch im übrigen Europa verbreitet, wobei es dabei oft zu Mischformen beider Modelle kam, da aus ideologischen Spezifitäten unterschiedliche Wege der Aktivierung eingeschlagen und divergente Politiken ausgebildet wurden (DUVOUX 2009: 1; NICAISE 2002: 10). Schließlich wurde das Aktivierungskonzept auch zu einem Teil der bereits erwähnten Europäischen Beschäftigungsstrategie der EU. Diese befürwortet genauso wie die OECD eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu hohen Arbeitslosigkeitsentschädigungen, die keinen Anreiz zur Arbeitsaufnahme darstellen. Aktive Maßnahmen sollen im Vergleich zu

zur Arbeitsaufnahme darstellen. Aktive Maßnahmen sollen im Vergleich zu passiven Leistungen bevorzugt angewandt werden und der Anteil für Zahlungen aktivierender Maßnahmen soll im Vergleich zum Anteil für passive Leistungen ansteigen. Gemeint sein können damit Möglichkeiten kombinierter Einkommen, Subventionen zur Selbständigkeit von Arbeitslosen und Sanktionen bei mangelnder Kooperationsbereitschaft des Empfängers. Die aktivierenden Maßnahmen haben nicht nur den Anspruch an die soziale Sicherung, dass sie Individuen gegen Risiken schützen, sondern auch, dass sie das Verhalten der Empfänger verbessern (ERHEL UND PALIER 2003: 17f.)

### **2.2.2 Eingliederungsansätze in Frankreich durch den RMI**

Trotz des empirischen Beweises eines internationalen Erfolgs der Aktivierungspolitik gilt eine Eingliederungspolitik, die die Individuen zur Annahme von Beschäftigung verpflichtet, noch immer als inkompatibel mit dem tief verwurzelten Konsens über Solidarität in der französischen Gesellschaft, der auf ihre republikanische Tradition seit der französischen Revolution zurückzuführen ist (CLASEN UND CLEGG 2003: 362). Wie der vorherige Abschnitt über das Wohlfahrtssystem zeigt, hat sich der Anspruch zu Solidarität und der Garantie einer sozialen Kohäsion (ENJOLRAS ET AL. 2001: 41) selektiv zugunsten der Insider, die sich in Beschäftigung befinden, entwickelt: 1997 erhielten sie durchschnittlich 56 % ihres Gehalts als Arbeitslosenunterstützung aus dem beitragspflichtigen System der sozialen Sicherung, während es in Großbritannien nur 25 % waren. Der Anspruchszeitraum konnte zudem unter Umständen fünf Jahre betragen, während er im Gegensatz dazu maximal sechs Monate in Großbritannien betrug. In diesem solidarischen Kontext sind Angriffe auf das System der sozialen Sicherung – beispielsweise durch Leistungen, die ein Bemühen des Empfängers zur Beschäftigungssuche erfordern – als Vorbedingung einer größeren Arbeitsmarktflexibilität schwer durchzusetzen (CLASEN UND CLEGG 2003: 365 f.; EICHHORST 2007: 26).

Daher richten sich die zaghaften Ansätze einer Aktivierungspolitik in Frankreich vor allem an die Gruppe, die am schwächsten durch das System der sozialen Sicherung abgesichert ist: die Bezieher sozialer Mindesteinkommen und junge Arbeitssuchende (CLEGG 2007: 607; NICAISE 2002: 3). Es sind also Unversicherte gemeint, die von struktureller Arbeitslosigkeit und dauerhafter sozialer Exklusion betroffen, damit besonders weit vom privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt entfernt und nicht durch das System der sozialen Sicherung geschützt sind (DAGUERRE UND TAYLOR-GOOPY 2003: 629; ENJOLRAS ET AL. 2001: 42 f.).

Da durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 1980er Jahren die Zahl dieser unversicherten und ausgegrenzten Personen stark wuchs, wurde 1988 für sie ein universales Sicherheitsnetz initiiert, indem der RMI („Revenu Minimum d’Insertion“; etwa: minimales Eingliederungseinkommen) für sie geschaffen wurde. Der RMI stellt ein Basiseinkommen in Form einer sozialen Hilfsleistung für unversicherte Personen ab 25 Jahren dar und als aktivierendes Element sollten im RMI individuelle Ziele und Strategien zwischen den Empfängern und den Betreuungseinrichtungen in einer Eingliederungsvereinbarung unterzeichnet werden, so dass der Empfänger integriert und nicht dauerhaft von staatlichen Transferzahlungen abhängig wird. Damit kann man von einer gewissen Rekommodifizierung sprechen, da die Warenförmigkeit jeder einzelnen Arbeitskraft durch die stärkere Bedeutung der Aufnahme von Beschäftigung wieder betont wird (BONVIN UND FARVAQUE 2003: 2). Dadurch ist ein erstes Anzeichen für eine Aktivierungspolitik in Frankreich festzustellen.

Je nach der Situation der Person umfasst die Eingliederungsvereinbarung die Bewältigung sozialer Probleme oder die Vermittlung in Beschäftigung. Konkret können als Ziele die Schaffung eines Zugang zu Beschäftigung, zu einer Weiterbildung oder einer Eingliederungsaktivität wie auch die Verbesserung der Wohnbedingungen, ein Zugang zu medizinischer Versorgung oder die Umsetzung administrativer Vorgänge vereinbart werden (ZOYEM 2001: 77). Sollte die Person Probleme im gesundheitlichen oder im Bereich ihrer Wohnung haben, so werden erst diese Probleme mit Hilfe der Eingliederungsvereinbarung angegangen und bewältigt bevor die Person in Beschäftigung weitervermittelt wird. Dadurch werden die Fähigkeiten der Personen effizienter erhöht, da ihre ganze Umwelt betrachtet wird (BONVIN & FARVAQUE 2003: 11).

Die Ermittlung der Situation des einzelnen Empfängers ist in einem ersten Treffen in der Betreuungseinrichtung vorgesehen, indem die Bedürfnisse und Autonomie des Empfängers festgestellt werden und dieser einem von vier Betreuungsmöglichkeiten zugeordnet wird: Selbstorganisation, individualisierte Unterstützung, verstärkte Betreuung oder soziale Begleitung, die im Falle starker sozialer oder gesundheitlicher Probleme durchgeführt wird. Die ersten beiden Kategorien beinhalten eine intensive Betreuung bei der Suche nach Beschäftigung, in der dritten Kategorie werden Trainings- und Weiterbildungskurse angeboten oder die Person wird auf eine befristete Beschäftigung vorbereitet (PALIER 2008: 5).

Steht die Person dann zu einer Eingliederung in Beschäftigung bereit, kann sie in eines von drei unterschiedlichen Programmen eingeschrieben werden: Ausbildungsprogramme, subventionierte Beschäftigungsprogramme für den Privatsektor oder Beschäftigungsprogramme im Non-Profit-Sektor, wobei ausgegrenzte junge Personen am einfachsten in die Programme für den öffentlichen Sektor zu integrieren sind. Diese Vorgehensweise erfordert ein Fall bezogenes Arbeiten und weicht die Grenzen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik auf (ENJOLRAS ET AL. 2001: 42 f.).

Die Höhe des RMI beträgt die Hälfte des Mindestlohns SMIC, um einerseits ein minimales Einkommen garantieren zu können und andererseits nicht negativ auf die Motivation zur Beschäftigungsaufnahme zu wirken. Der am Ende ausgezahlte Betrag setzt sich aus der Differenz zwischen eigenen finanziellen Mitteln des Anspruchstellers und dem ermittelten RMI-Satz zusammen. Die Leistung wird vom Staat finanziert, während die Kosten für die Eingliederung vom Département übernommen werden. Damit verbunden ist ein hoher Koordinationsaufwand, weil die Eingliederungsaktivitäten eng in Verbindung stehen mit Wohnungs- und Arbeitsmarktprogrammen, die von der staatlichen Ebene gesteuert werden (EBD.: 50).

In der Konzipierung wurde der RMI als eine temporäre Maßnahme gesehen, die am Ende der 1980er Jahre den betroffenen Bevölkerungsgruppen ausreichend finanzielle Ressourcen zur Überwindung der Rezession und der hohen Arbeitslosigkeit helfen sollte und bei einem Aufschwung der Wirtschaft obsolet werden würde. Aus diesem Grund haben die Urheber diese Leistung für einen Personenkreis von maximal 400.000 Personen konzipiert. Der temporäre Charakter dieser Leistung hat sich nicht bestätigt, denn die Zahl der Bezieher stieg sukzessive, so dass 2005 bereits etwa 1,3 Millionen Personen diese Leistung erhielten und sich die Zahl der Empfänger seit Beginn der Leistung somit mehr als verdreifacht hat.

Im Jahr 2004 wurde zum RMI der so genannte RMA (Revenu Minimum d'Activité) ergänzt. Diese Leistung wurde als ein Instrument der Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktintegration für Personen initiiert, die seit mindestens zwei Jahren den RMI beziehen und einer besonderen Not in der Arbeitssuche entgegensehen. Für diese Personen wird ein Beschäftigungsvertrag mit einem Unternehmen angestrebt, der eine Mindestarbeitszeit von 20 Wochenstunden vorsieht. Als ergänzende Leistung zum RMI soll es als finanzieller Anreiz zur Aktivierung der Empfänger dienen (BARBIER UND KAUFMANN 2008: 82) und verstärkt gleichzeitig das beschäftigungspolitische Mandat der für den

RMA zuständigen Départements (WOLLMANN 2008a: 107). Die geringe Anwendung des Instruments sorgt jedoch dafür, dass es seit der Einführung eine marginale Variante des RMI geblieben ist (BARBIER UND KAUFMANN 2008: 81).

Zum 1. Juni 2009 wurde der RMI durch den so genannten RSA (Revenu de Solidarité Active) ersetzt. Diese Leistung widmet sich besonders prekär Beschäftigten wie Erwerbsarmen, die trotz einer Beschäftigung nicht die Stufe der Armutsgrenze übersteigen, und RMI-Empfängern, die durch kurzfristige einfache Tätigkeiten neben dem RMI ein weiteres Einkommen erzielen (HIRSCH 2008: 7). Dem RSA liegt der Gedanke zugrunde, dass Beschäftigung die beste Eingliederungsmöglichkeit für Unqualifizierte ist und Mindestempfänger, die eine Beschäftigung finden, zusätzliche Unterstützung erhalten sollen (Duvoux 2008: 3). Die Bezieher sozialer Mindesteinkommen sollen so beruflich aktiv und langfristig in die Beschäftigungswelt eingegliedert werden und die Armut soll durch die Reform bekämpft werden (PÉRIVIER 2008: 8). Der RSA-Betrag, den die Empfänger erhalten, wird ihnen pro einem Euro Gehalt um etwa 30 bis 40 % gekürzt, so dass deren Gesamteinkommen steigt. Neben den erwähnten Erwerbsarmen und befristet Beschäftigten werden die ehemaligen Empfänger des RMI und der Alleinerziehendenhilfe API nun den RSA beziehen. Für ehemalige RMI-Empfänger, die keine Zusatzbeschäftigung finden, wird sich die Leistungshöhe nicht verändern (OUTIN 2008: 8). Da sich die Reform des RSA zum Zeitpunkt meiner empirischen Untersuchung noch in der Erprobungsphase befand, wurde in den interviewten Einrichtungen weitestgehend mit dem RMI gearbeitet. Daher werde ich in meiner Arbeit weiterhin auf den RMI eingehen, welcher allerdings mittlerweile nicht mehr existiert.

### **2.2.3 Bewertung der Eingliederungspolitik**

Der Anteil der Ausgaben für Aktivierungspolitik ist im Vergleich zum Anteil der Arbeitslosenversicherung durch die intensivere Verbreitung aktivierender Instrumente deutlich gestiegen (ENJOLRAS ET AL. 2001: 54). Die Investitionen in die Arbeitsmarktpolitik stiegen von 2 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 1984 auf 4,2 % im Jahre 1999 und reichen damit fast an den Wert Schwedens als Herkunftsland der Arbeitsmarktintervention heran. Dadurch stieg auch die Zahl der Personen, die sich in Arbeitsmarktprogrammen befanden, zwischen 1982 und 1999 von 1,2 Millionen auf 3,0 Millionen Personen an (LEVY 2005: 109).

Kritisch wird jedoch bewertet, dass die französische Eingliederungspolitik vor allem von Beschäftigungsmaßnahmen im Non-Profit-Sektor Gebrauch macht. Im Rahmen dieser Programme erlangen die Teilnehmer häufig nicht die Beschäftigungsfähigkeiten, die für Tätigkeiten im Marktsektor verlangt werden (PALIER 2008: 10). Somit können auch die fachlichen Unterschiede zwischen den ungelerten ausgegrenzten Personen aus den Beschäftigungsprogrammen und ausgelerten Arbeitskräften nicht reduziert werden (ENJOLRAS ET AL. 2001: 65). Dennoch steigt die Anzahl an Teilnehmern für die Beschäftigungsprogramme, weil es im Rahmen der zunehmend abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen auch Eingliederungsangebote für die Empfänger geben muss und die Personen oft in Maßnahmen für den öffentlichen Sektor eingeschrieben werden (EBD.: 43). Durch die Beschäftigungsprogramme und Aktivierungspolitiken gelingt es nicht, die Arbeitsmarktfähigkeit der teilnehmenden benachteiligten Personen zu verbessern. Dies führt dazu, dass diese wachsende Personengruppe kaum aus den Eingliederungsvereinbarungen heraus reguläre und dauerhafte Beschäftigungen im Marktsektor findet: 40 % der Meldungen bei der staatlichen Stellenvermittlungsagentur ANPE finden nach kurzfristigen Beschäftigungen statt (TUCHSZIRER 2000: 501 f.). Daher hatte bisher kein Programm eine signifikante Wirkung auf mehr Beschäftigung im Marktsektor (ENJOLRAS ET AL. 2001: 44).

In der Folge melden sich die Teilnehmer oft wieder arbeitslos und absolvieren auch aus ihrer materiellen Bedürftigkeit heraus erneut Programme im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung. Es besteht die Gefahr, dass sich daraus ein Kreislauf entwickelt, der gerade nicht zu einer Eingliederung in reguläre Beschäftigung, sondern zur Aneinanderreihung prekärer Beschäftigungsmaßnahmen auf einem Exklusionspfad außerhalb der Marktökonomie führt (TUCHSZIRER 2000: 501 f.; 505). Ein zweiter paralleler Arbeitsmarkt wird so institutionalisiert (DUVOUX 2009: 8f.), in dem durch die befristeten Beschäftigungsverhältnisse die Unsicherheit der Beschäftigten verstärkt wird (ENJOLRAS ET AL. 2001: 44).

Das Recht auf Eingliederung ist aufgrund des Stellenmangels immer schwieriger zu implementieren, so dass der solidarische Ansatz der französischen Eingliederungspolitik auf Grenzen durch die Marktökonomie trifft. Das Eingliederungsrecht demonstriert somit den Widerspruch des solidarischen Konzepts der Nation und des liberalen Konzepts in der Marktökonomie: Einerseits lässt das Solidaritätsprinzip vermuten, dass der Staat den Ausgegrenzten einen Job anbietet und gleiche Rechte garantiert, andererseits erfordert

die Marktökonomie, dass der Staat die Ökonomie nicht übersozialisiert durch Maßnahmen im öffentlichen Sektor, die zur Institutionalisierung prekärer Beschäftigung auf dem beschriebenen parallelen Arbeitsmarkt führt (EBD.: 65 f.).

Der geringe Zugang zu dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen für die Teilnehmer der Beschäftigungsprogramme und der Mangel an Stellen für Gering- und Unqualifizierte führen dazu, dass im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen weniger Druck auf die Empfänger zur Erfüllung der Vereinbarungen ausgeübt wird: Sanktionen wurden 1999 nur bei 0,03 % der Empfänger ausgesprochen (EBD.: 52). Die getroffenen Vereinbarungen beruhen also nicht mehr auf dem zugrunde gelegten Prinzip der Reziprozität, denn die Betreuungseinrichtungen kümmern sich zwar um die Vermittlung von Stellen und um die Bekämpfung sozialer Probleme, jedoch ist der verpflichtende Charakter für die Empfänger bei der Beschäftigungssuche begrenzt (Duvoux 2009: 10). Dies führt schließlich dazu, dass die Verpflichtungen aus den Vereinbarungen nur oberflächlich überprüft werden (ENJOLRAS ET AL. 2001: 65 f.).

Dennoch werden Aktivierungs- und Eingliederungspolitiken in Frankreich fortgeführt, weil sie besonders jungen Arbeitssuchenden durch langfristige Beschäftigungsprogramme für einen gewissen Zeitraum ein eigenständiges Einkommen zur Verfügung stellen, ihnen den Übergang von der familiären Abhängigkeit in die persönliche Autonomie vereinfachen und sie davor bewahren, dauerhaft und vollständig von staatlichen Transferzahlungen abhängig zu sein. Aktivierungspolitiken werden hier als Ersatz für fehlende Sozialpolitiken angewandt (EBD.).

Zudem ist es durch den RMI gelungen, ein bedarfsgerechtes Basiseinkommen zu schaffen, das eine universale Deckung erlaubt in einem System, das aus vielen verschiedenen Hilfsschemen für spezielle Gruppen bestand, dabei aber kein Netz der letzten Sicherung aufgebaut hat, das alle Empfängergruppen auffängt (WOLLMANN 2008b: 424).

Die Akteure der französischen Arbeitsmarktpolitik sind sich zusammenfassend über eine Notwendigkeit zur Aktivierung ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen bewusst und verbreiten universale Aktivierungsprogramme (DAGUERRE UND TAYLOR-GOOPY 2003: 630 f.). Die Ansätze scheitern jedoch bisher an ihrer Effektivität, denn eine konsequente Aktivierung der Empfänger wird nicht konsistent umgesetzt und die Übergänge aus Beschäftigungsprogrammen in reguläre Beschäftigungen des Arbeitsmarktes sind gering. Die Unterstützungsleistungen, vor allem des RMI, haben somit eher einen sozialen und passiven Charakter. Die Dualität zwischen Insidern und Outsidern setzt sich fort, obwohl der Anteil der

Sozial- und Arbeitsmarktausgaben im Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt europaweit zu den höchsten zählt (EBD.: 2003: 636; EICHHORST 2007: 20ff.).

#### **2.2.4 Fazit**

Festzuhalten gilt, dass der französische Staat der Herausforderung der steigenden Arbeitslosigkeit mit passiven arbeitsmarktpolitischen Instrumenten entgegnete, die eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes zur Folge hatten und damit nicht zur Steigerung der Beschäftigung beitragen konnten. Dies steht im Widerspruch zur Europäischen Beschäftigungsstrategie der EU, die ein beschäftigungsfreundlicheres System zur Reduzierung der Abhängigkeit von Sozialleistungen fordert. Die zaghafte Maßnahmen einer solchen Arbeitsmarktflexibilisierung richten sich bisher an die sozial schwach abgesicherten Bezieher sozialer Mindesteinkommen und junge Arbeitssuchende. Als wichtiges Instrument ist hier der RMI zu nennen, deren Bezieher ein Basiseinkommen erhalten, zugleich aber auch im Rahmen einer Wiedereingliederungsvereinbarung mit staatlichen Agenturen Ziele und Maßnahmen vereinbaren, um sich langfristig wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Beschäftigungsmaßnahmen in diesem Rahmen finden oft nur im Non-Profit-Sektor statt, verbessern damit die Arbeitsmarktfähigkeit der Teilnehmer nicht und tragen somit auch nicht zu ihrer Eingliederung in reguläre Beschäftigungen auf dem Ersten Arbeitsmarkt bei. Die steigende Zahl von 400.000 Empfängern des RMI im Jahr 1988 auf 1,3 Millionen Empfänger im Jahr 2005 zeigt damit auch, dass Beschäftigungsprogramme bisher keine signifikanten Auswirkungen auf mehr Beschäftigung im Marktsektor hatten. Eher verfestigt sich ein zweiter Arbeitsmarkt aus Teilnehmern der Beschäftigungsprogramme, so dass die Dualität zwischen Insidern und Outsidern sich fortsetzt. Der RMI ist somit eher als eine soziale und passive Leistung zu sehen, in dessen Rahmen seine Empfänger nicht konsequent aktiviert werden. Dies verhindern auch die geringe Anwendung von Sanktionen und wenige passende Stellen auf dem Ersten Arbeitsmarkt für die Empfänger.

Die jüngeren Auswirkungen der im Rahmen der Dezentralisierung übertragenen Rechte in der Eingliederungspolitik an die départementale Ebene sollen daraufhin untersucht werden, inwieweit sie zu möglichen Veränderungen des traditionell sozialen Ansatzes in der Eingliederungspolitik in Richtung einer Eingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt führen.

## **2.3 Entwicklungen und Konsequenzen der Dezentralisierung in Frankreich**

### **2.3.1 Ausgangsbedingungen der Dezentralisierung**

Die Abschnitte zum französischen Wohlfahrtsstaat und zur Eingliederungspolitik in Frankreich haben gezeigt, dass es zwar Eingliederungsansätze für ausgegrenzte Personen in Frankreich gibt, es den Ansätzen aber wegen zu geringen Übergängen in dauerhafte Beschäftigungen und einer zu geringen Ausbildung einer Arbeitsmarktfähigkeit bislang an positiven Effekten fehlt. Daher soll in diesem Abschnitt dargestellt werden, ob und inwiefern es den Départements im Zuge der Dezentralisierungsentwicklungen vor allem bei der vollständigen Übergabe der Zuständigkeiten des RMI gelingt, Kompetenzen in der Eingliederung der RMI-Empfänger in Beschäftigung zu entwickeln und somit neue Ansätze in der Betreuung von Leistungsempfängern zu entwickeln.

Zur Verdeutlichung der administrativen Strukturen sei zu Beginn erwähnt, dass es mit der staatlichen, regionalen, départementalen und kommunalen Ebene in Frankreich vier Verwaltungsebenen gibt. Die drei Ebenen der Regionen, Départements und Kommunen stehen dabei ausdrücklich nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, so dass es keine gegenseitigen Weisungsbefugnisse gibt. Jedes nationale Ministerium ist auf regionaler und départementaler Ebene mit einer Niederlassung vertreten. In jeder Region und in jedem Département sind darüber hinaus Präfekten ansässig, die die nationalen Regierungen repräsentieren. Sie arbeiten mit den lokalen Räten zusammen: dem Regionalrat (conseil régional), dem Generalrat (Conseil Général) als départementalen Rat und dem Kommunalrat (conseil communal) (ENJOLRAS ET AL. 2001: 46; WOLLMANN 2008a: 108). Die Sozialpolitik kam auf lokaler Ebene erstmals zur Geltung, als kommunale Einrichtungen infolge des Wirtschaftsaufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg freiwillige Sozialhilfeleistungen in Form kurzfristiger oder einmaliger Geldleistungen initiierten. Dadurch überbrückten sie Lücken im staatlichen sozialen Sicherungsnetz, der „aide sociale légale“. Wichtiger erscheinen jedoch nicht die finanziellen Leistungen, sondern die angebotenen sozialen Dienste in den kommunalen sozialen Zentren CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) (WOLLMANN 2008a: 136). In den Fokus gerückt wurde die lokale Sozialpolitik allerdings erst wieder zu Beginn der 1980er Jahre, als die Dezentralisierung als eine markante Richtung der Staats- und Verwaltungsreformen neben anderen demokratischen Staaten auch in Frankreich Anwendung fand. Sie untergliedert sich in zwei Wellen: dem „Acte I“ aus den 1980er Jahren und dem „Acte II“ aus den 2000er Jahren, der die eingeleiteten Maßnahmen aus den 1980er fortführt und den nicht beabsichtigten Effekten entgegensteuert (KUHLMANN

ten entgegensteuert (KUHLMANN 2009: 81 f.). Beide Reformen werden wie auch die Einführung des RMI im Hinblick auf die Rolle der Départements in der Betreuung und Eingliederung nachfolgend dargestellt.

### **2.3.2 Das erste Dezentralisierungsgesetz Acte I**

1982 wurde die *action sociale légale* mit dem ersten Dezentralisierungsgesetz Acte I auf die Départements übertragen. Dabei ging es zum einen um eine partielle Entmachtung des Präfekten. Diese wurde dadurch eingeleitet, dass die Exekutivfunktion auf den Präsidenten des Generalrates als Chef der départementalen Verwaltung überging und der Präfekt nur noch mit der nachträglichen Rechtsaufsicht betraut wurde. Mit diesem Schritt geht sowohl eine Demokratisierung der lokalen Ebene, als auch ein Machtverlust des Präfekten zugunsten gewählter Repräsentanten einher. Die Zugriffsmöglichkeiten des Staates auf die Lokalebene wurden damit eingeschränkt. Der Präfekt blieb jedoch weiterhin als Repräsentant des Staates im Département und als Kontrollinstanz aktiv (BAHLE 2003: 12; KUHLMANN 2009: 83; WOLLMANN 2008a: 44), so dass die organisationale und personelle Präsenz des Staates in den Départements weiterhin ein Niveau erhält, das in der EU seinesgleichen sucht (WOLLMANN 2008b: 400).

Zweitens wurden im Rahmen des Acte I die départementalen Gebietskörperschaften und ihre Selbstverwaltung gestärkt, indem sie sozialpolitisch aktiv wurden und zur Entscheidungs- und Durchführungsinstanz bei bedarfsgeprüften Sozialhilfeprogrammen für Kinder, ältere Menschen und Behinderte wurden (WOLLMANN 2008a: 108).

Besonders die Départements konnten durch Acte I profitieren: Sie erhielten neben den umfangreicheren Zuständigkeiten in der Sozialhilfe auch Befugnisse in den Bereichen der Arbeitslosenhilfe, der Familienpolitik und Gesundheitsfürsorge und wurden damit zu den Hauptakteuren der lokalen Sozialpolitik. Aufgrund fehlender Organisations- und Personalstrukturen wurden die Départements nach 1982 in diesen Bereichen neu aufgebaut, wobei sie sich des Personals und der Aufgaben der staatlichen Gesundheits- und Sozialdirektionen DDASS (*Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales*) bedienten und die Hälfte der dortigen Angestellten für die départementalen Einrichtungen anwarben. Die Selbstverwaltungsrechte wurden bei den Départements wie auch bei den Regionen und Kommunen ausgebaut, wodurch das funktionale Profil dieser Ebenen schließlich gestärkt wurde und Eingriffe des Staates begrenzt werden konnten (KUHLMANN 2009: 84; WOLLMANN 2008a: 108).

### 2.3.3 Die Koordinierung des RMI durch die Départements

Die Lücken, die trotz der Sozialhilfsprogramme im sozialen Sicherungsnetz sichtbar waren, sollten ab 1988 durch die Schaffung des RMI geschlossen werden. Neben der Komplettierung des Sicherungsnetzes beeinflusste diese Reform die Aufgaben der Départements, da sie nun durch den im Abschnitt über die Eingliederung vorgestellten Eingliederungsvertrag mit den Empfängern stark in die lokale Arbeitsmarktpolitik involviert wurden. Neben dem Abschluss einer solchen Vereinbarung sind besonders die dauerhafte Betreuung und Kontrolle der Empfänger zu neuen Aufgabenbereichen geworden (WOLLMANN 2008a: 106 f.).

Die Herausforderungen für den Generalrat als Verwaltungsspitze der Départements bestanden darin, durch die Einbindung in die Eingliederungspolitik neue Aufgaben zu bewältigen, neue Regelungen umzusetzen, eigenes Personal für die neuen Aufgaben einzustellen und dabei den national vorgegebenen Rahmen einzuhalten und langfristig ihre Kompetenzen zu erhöhen (WOLLMANN 2008b: 385, 422).

Durch die Einführung des RMI erhielten die Départements nicht nur mehr Zuständigkeiten im Bereich der sozialen Sicherung, sondern sie erhielten auch den Auftrag, sozial- und beschäftigungspolitisch aktiv zu werden, indem sie sich für die soziale und arbeitsmarktnahe Wiedereingliederung der RMI-Empfänger verantwortlich zeigen sollen. Die Aufgabe für die Wiedereingliederungsvereinbarung, die als ein aktivierendes Element der Empfänger konzipiert wurde, führt im Département dazu, dass entsprechende Anträge bearbeitet, der Bedarf geprüft, die Vereinbarung abgeschlossen und die Befolgung der getroffenen Vereinbarungen überwacht werden müssen. Bis zur Novellierung des RMI-Gesetzes im Jahr 2003 wurde dies noch in gemeinsamer Verantwortung mit den staatlichen Agenturen in den Départements bewerkstelligt. Inzwischen haben die Départements die alleinige Verantwortung für die Betreuung der RMI-Empfänger erhalten (WOLLMANN 2008a: 157 f.).

Mit der Einführung des RMI wurde wieder in großen Maßstäben Personal aus staatlichen Einrichtungen angeworben, so dass dadurch neue départementale Strukturen in Form von RMI-Abteilungen und lokalen Ausschüssen wie den CLI (commissions locales d'insertion) entstehen konnten. Während die RMI-Abteilungen des Generalrates die Eingliederungsaufgaben auf départementaler Ebene koordinieren, erörtern die CLI-Kommissionen Fragen zur Eingliederung der RMI-Empfänger auf lokaler Ebene (EBD.: 108).

### 2.3.4 Das zweite Dezentralisierungsgesetz Acte II

Die Fortführung der Dezentralisierung durch den Acte II de la décentralisation im März 2003 resultiert aus den Ergebnisse und Folgen des Acte I. In der Folge der ersten Dezentralisierungsaktivitäten kam es zu unvollständigen Kompetenzübertragungen, denn beispielsweise war 1988 zunächst eine Mischzuständigkeit vom Präfekten und dem Präsidenten des Generalrates bei der Steuerung des RMI vorgesehen. Im Zuge des Acte II sollten die Zuständigkeiten verdeutlicht werden: die Zusammenarbeit der beiden Akteure wurde dahingehend aufgelöst, dass nun allein die départementale Selbstverwaltung die Betreuung der RMI-Empfänger steuert (EBD.: 107). Die Départements und ihre Generalräte besitzen also nun die volle Verantwortung für die so genannte „action sociale“. Das schon in den Départements bestehende Konzept der Anwendung von Aktivierungselementen im Rahmen des RMI durch die Betreuung der Empfänger und die Kontrolle der Vereinbarungen wurde also insoweit ausgedehnt (WOLLMANN 2008b: 426), dass man von einer „Départementalisierung“ (KUHLMANN 2009: 95) des RMI und der Wiedereingliederungsvereinbarungen sowie von einer enormen funktionalen Aufwertung der Generalräte sprechen kann. Die Départements haben sich zum Hauptakteur in den subnationalen Ebenen der Selbstverwaltung entwickelt (WOLLMANN 2008b: 412) und sollen in ihrem Wirken die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik integrieren, so dass die Grenzen zwischen diesen politischen Themenfeldern aufgeweicht werden, wie es als Ziel der Eingliederungspolitik im vorigen Kapitel dargestellt ist. Die Départements haben damit weniger neue Aufgaben übertragen bekommen als dass vielmehr ungenaue Zuständigkeiten verdeutlicht wurden.

Der weitaus größte Teil der départementalen Zuständigkeiten widmet sich nun sozialen Aufgaben und dies führt in einigen Départements mittlerweile zu der Befürchtung, dass sie zu „großen Sozialämtern“ (KUHLMANN 2009: 101) werden und den nationalen Politikprogrammen den Vorrang gegenüber eigenen Prioritäten in der lokalen Sozialpolitik geben müssen (EBD.: 87 ff.). Denn mit dem Zuwachs an Aufgaben und besonders an RMI-Empfängern, deren Zahl zwischen 2003 und 2004 um 8,9 % auf 1,19 Millionen Personen stieg, wächst die finanzielle Dimension der Tätigkeit und die Gesamtausgaben der Départements stiegen zwischen 2003 und 2004 um 12,1 % auf 1,3 Mrd. € (WOLLMANN 2008a: 158; WOLLMANN 2008b: 434). Schwer wiegt hierbei eine Finanzierungslücke, die daraus resultiert, dass mit der Übertragung der Aufgaben die Übertragung an finanziellen Ressourcen nicht proportional ansteigt. Somit gehen die Generalräte in den Départements

davon aus, dass das zur Verfügung stehende Budget schon in absehbarer Zeit nicht mehr für die Erfüllung ihrer Aufgaben ausreicht und sich ein enormer finanzieller Engpass bildet. Dieser Engpass drückt sich in der Abwicklung des RMI darin aus, dass die Ausgleichszahlungen des Staates nicht entsprechend der zu bearbeitenden Fälle ansteigen. Ferner ist, wie sich im Abschnitt über das Wohlfahrtssystem gezeigt hat, in jeder wirtschaftlichen Abschwungphase mit einem Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit und somit der RMI-Empfänger zu rechnen, so dass die Ausgaben der Départements stark steigen und sie so vor finanzielle Probleme stellen werden (KUHLMANN 2009: 96f.). Dieses wirkt sich vor allem auf kleine und ökonomisch schwache Départements aus, in denen viele Personen mit mehrdimensionalen Problemen leben. Es sollen dort zwar die Rechte der Leistungsempfänger möglichst berücksichtigt werden (BONVIN UND FARVAQUE 2003: 12), oft sind die Départements aber institutionell und finanziell mit der Aufgabenübertragung überfordert, so dass sich dies negativ auf die Leistungserbringung und das Gleichbehandlungsprinzip auswirkt: Die Generalräte schränken die Leistungen ein, indem die Voraussetzungen für den Erhalt des RMI strenger ausgelegt werden. Die unterschiedliche Ausstattung mit Ressourcen in den einzelnen Départements führt also zu Ungleichheiten in der Gewährung der Leistungen und zu einer Heterogenisierung, die gerade durch Acte II bekämpft werden sollte (KUHLMANN 2009: 102; LAFORE 2004: 32).

### **2.3.5 Einordnung der Dezentralisierung**

Die Betreuung der RMI-Empfänger erfolgt unter dem ambitionierten Ziel einer Integration in den Marktsektor. Hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Erfahrungen der départementalen Einrichtungen in diesem Arbeitsbereich bisher moderat sind und sich somit die Frage stellt, ob diese Ebene die geeignete ist, um RMI-Empfänger in die Berufswelt einzugliedern (LAFORE 2004: 30). Schließlich haben die Kompetenzübertragungen im Rahmen von Acte II ergeben, dass die Position der Départements eher im Rahmen der *action sociale* als in der Arbeitsmarktpolitik gestärkt wurde, denn sie sollen nun zum einen Arbeitsunfähige wie Senioren und Behinderte betreuen und zum anderen territoriale Eingliederungspolitiken für Ausgegrenzte entwickeln. Es entwickelt sich somit eher eine départementale Wohlfahrtsebene. Die Eingliederungspolitik beinhaltet zwar auch die Integration der RMI-Empfänger in Beschäftigung, steht aber eher unter dem Ziel die Ausgrenzungen zu verringern:

„Par le transfert du RMI (...) le département est désormais le grand ordonnateur des politiques de lutte contre les exclusions“ (BORGETTO UND LAFORE 2007: 19).

Dies geht einher mit der sozial orientierten Personalstruktur in départementalen Einrichtungen, in denen neben den 46 % der Angestellten, die Verwaltungsaufgaben übernehmen, etwa 30 % in medizinisch-sozialen Tätigkeiten angestellt sind (WOLLMANN 2008b: 388). Die mangelnde Gliederung nach ökonomischen Aspekten legt die Vermutung nahe, dass die „soziale Verwaltung“ der Probleme der Empfänger verstärkt wird (BORGETTO UND LAFORE 2007: 22)

Neben diesem hemmenden Aspekt für die Eingliederung sind jedoch auch positive Erkenntnisse aus den Dezentralisierungsentwicklungen zu ziehen: die Bewältigung der Sozialpolitik durch die Départements bedeutet für die lokale Leistungserbringung, dass mehr Bürger- und Problemnähe vorhanden und eine lokale Professionalisierung festzustellen ist (KUHLMANN 2009: 101). Durch die neuen sozialen Aufgaben für die Départements ist also eine bürgernahe territoriale Leistungserbringung festzustellen, die wegen der Sensibilität zu speziellen lokalen Bedürfnissen von internationalen Organisationen wie der OECD befürwortet wird (BORRAS UND CUNTIGH 2007: 2). Dies erforderte nach der Reform von 2003 von den Départements neben der Aneignung administrativer Kompetenzen auch neue Fähigkeiten darin, ein Netzwerk aus staatlichen Agenturen, Kommunen, Non-Profit-Organisationen, privaten Organisationen und Unternehmen aufzubauen und zu steuern (WOLLMANN 2008b: 434). Auch diese Steuerung soll Mischkompetenzen beseitigen, die Hoheit der Départements in der lokalen Sozialpolitik stärken und den lokalen Akteuren mehr Freiheiten geben (BORRAS UND CUNTIGH 2007: 2). Doch die Trennung zwischen der staatlichen Ebene und den lokalen Ebenen scheint in dem lokalen Konglomerat aus vielfältigen Akteuren und weiterhin bestehenden Mischfinanzierungen nur schwer möglich, so dass sich mitunter eine Konkurrenz zwischen diesen Akteuren gebildet hat.

Zwar können höhere Ebenen Aufgaben an lokale Ebenen delegieren. Jedoch verkomplizieren sich dadurch die Zuständigkeiten und eine mangelnde Hierarchie zwischen der Vielzahl an Ebenen führt zu doppelt ausgeführten Tätigkeiten und aufgeblähten öffentlichen Entscheidungsprozessen (KUHLMANN 2009: 110 ff.). Die Überinstitutionalisierung subnationaler Ebenen verstärkt diesen Prozess, da in reformerischer Absicht oft neue Institutionen geschaffen werden ohne bestehende aufzulösen, so dass mittlerweile 54.000 Akteure als staatliche oder kommunale Handlungsträger aktiv sind (THOENIG 2006:

42). Ergebnisse werden in Aushandlungsprozessen nur zu hohen Verhandlungskosten und hohem Zeitaufwand erreicht. Die Vielzahl an lokalen Akteuren hat dazu geführt, dass sich in den lokalen Ebenen Vorgehensweisen verbreiten, die sich nach dem Konzept des „New Public Management“ richten. Dies bedeutet, dass Managementtechniken, wie sie in der Privatwirtschaft üblich sind, verstärkt in den Verwaltungen Anwendung finden. Diese Entwicklung ist ohne Einwirkungen des Staates in den subnationalen Ebenen entstanden und hat sich in Teilen der lokalen Sozialpolitik etabliert. Zu ihnen zählen Ausschreibungsverfahren, so genannte appels d’offre, und Verträge, die sich an messbaren Zielen orientieren und bei der Vergabe von sozialen Dienstleistungen angewandt werden (WOLLMANN 2008a: 230). Besonders die Départements machen zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben von Verträgen Gebrauch, die sie mit kommunalen Einrichtungen abschließen (KUHLMANN 2009: 85).

### **2.3.6 Fazit**

Durch das erste Dezentralisierungsgesetz von 1982 wurden die Départements erstmals als Hauptakteur in die lokale Sozialpolitik eingebunden. Durch die Übertragung der Aufgaben für den RMI 1988 an die Départements und durch das zweite Dezentralisierungsgesetz 2003 haben die Départements jeweils Aufgaben und Entscheidungskompetenzen übertragen bekommen, auf die sie sich personell, organisatorisch und qualifikatorisch weiter vorbereiten mussten. Stellten erst Sozialhilfeprogramme für bestimmte benachteiligte Gruppen das erste Aufgabenfeld dar, so wurde die Betreuung bei Wiedereingliederungsvereinbarungen später zum wichtigsten Aufgabengebiet, in dem vor allem die soziale Betreuung der Empfänger Berücksichtigung findet. Die Betreuung der Empfänger wird genauso wie der Kontakt- und Netzwerkaufbau zu Unternehmen und relevanten Akteuren der Sozialpolitik motiviert angegangen. Die Umsetzung entspricht bisher jedoch nicht den Erwartungen, die zur Einführung in sie gesteckt wurden. Es fehlt dabei vielfach an einer koordinierenden Instanz und an Ergänzungen durch Akteure aus Arbeitsfeldern und Verwaltungen, die ebenfalls im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aktiv sind (WOLLMANN 2008a: 159 f., 288). Eine fehlende Hierarchie und die Vielzahl an Akteuren der lokalen Sozialpolitik, die zu einer Überinstitutionalisierung der lokalen Ebenen beitragen, verkomplizieren die lokale Koordinierung, so dass trotz einer Verdeutlichung der Kompetenzen durch Acte II mitunter gleiche Tätigkeiten von mehreren Akteuren ausgeführt werden und innovative Lösungen auf lokaler Ebene an ihrer Komplexität scheitern (BÉRAUD

UND EYDOUX 2008: 8). Möglicherweise sind die Départements als eine administrative Ebene, die durchschnittlich 500.000 Einwohner umfasst, auch zu groß, um einen adäquaten Dienst im Sinne von Face-to-Face-Kontakten und damit direkter Nähe zu den Empfängern anbieten zu können (WOLLMANN 2008b: 414 f.).

Zwar wurde das funktionale Profil der Départements durch die alleinige Steuerung der Sozialpolitik aufgewertet, jedoch haben sie durch die Übertragung der staatlichen Aufgaben ein starres Aufgabenkorsett erhalten, das ihnen wenig Platz für freiwillige und eigens erdachte Aufgaben lässt und wegen der Betonung sozialer Aufgaben die Befürchtung aufkeimen lässt, dass sie zu „großen Sozialämtern“ werden (KUHLMANN 2009: 101). Zusätzlich erfahren die Départements eine staatliche Einschränkung ihrer Tätigkeiten, indem der Staat die Leistungs- und Sanktionshöhen festlegt (BARBIER UND KAUFMANN 2008: 111). Dennoch lassen sich neu angewandte Instrumente erkennen. Dazu zählen Ausschreibungen und die vertragliche Vereinbarung zur Erfüllung quantitativ vorgegebener Ziele, die die Départements in der weiteren Übertragung ihrer Aufgaben anwenden (WOLLMANN 2008a: 230).

Zusätzlich wird der Handlungsspielraum der Départements durch die finanzielle Lage eingengt: Die finanziellen Ressourcen steigen nicht mit der Zahl der Leistungsempfänger und da mit jeder wirtschaftlichen Abschwungphase mit einem Anstieg an dauerhaften Empfängern des RMI gerechnet wird, ist bald von einer extremen finanziellen Schieflage besonders in den ökonomisch schwachen Départements und den Départements mit einer Vielzahl an transferabhängigen Einkommen auszugehen. Die Leistungsanforderungen werden dort strenger ausgelegt (KUHLMANN 2009: 96 f., 102), so dass die Gewährung von Leistungen sich regional nach Wirtschaftsleistung und Sozialstruktur der Départements ausdifferenziert. Die gleiche Behandlung der Empfänger ist bei unterschiedlichen Bedingungen zum Leistungserhalt somit infrage gestellt.

## 2.4 Fazit zum Stand der Diskussion

Im Fazit zum Stand der Diskussion sollen kurz die prägnanten Kennzeichen zum Wohlfahrtsstaat, zur Eingliederungspolitik und zur Dezentralisierung in Frankreich zusammengefasst werden, um dann auf die neo-institutionalistische Theorie der Pfadabhängigkeit und ihres erweiterten Ansatzes des inkrementellen Wandels hinzuführen.

Der französische Wohlfahrtsstaat wird als korporatistisch bezeichnet. Mit Blick auf das System der Sicherung gegen das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit ist für das französische System kennzeichnend, dass die Finanzierung über Beiträge von Arbeitnehmern und -gebern, die in einen Fonds fließen und von einer Sozialpartnerschaft aus Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern verwaltet werden, aufgebaut ist. Unterstützungsleistungen richten sich im Falle der Arbeitslosigkeit nach der Dauer und Höhe der geleisteten Beiträge sowie nach dem vormaligen Einkommen, so dass der Status des einzelnen Arbeitnehmers durch das System reproduziert wird. Im Zuge steigender Arbeitslosenquoten und langfristiger Phasen der Arbeitslosigkeit erreichen immer weniger Personen die erforderlichen Anspruchsberechtigungen für Leistungen, so dass das System immer weniger geeignet ist, das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit für die gesamte Bevölkerung durch Wohlfahrtsleistungen auszugleichen. Daher haben neue Instrumente mit neuen Logiken und Zielen Einzug in das französische System der Arbeitslosensicherung gehalten.

Einer inhaltlich neuen Denkweise folgt die Eingliederungspolitik, die sich speziell der Gruppe der ökonomisch und sozial Ausgegrenzten widmet. Als ihr wichtigstes Instrument wurde der RMI 1988 initiiert, der denjenigen Personen ein soziales Mindesteinkommen bieten soll, die durch fehlende Anspruchsberechtigungen nicht mehr durch das beitragspflichtige System der sozialen Sicherung geschützt sind. Diese grundlegende Absicherung ist allerdings mit der Unterzeichnung einer Eingliederungsvereinbarung verbunden, durch die langfristig eine Integration der Personen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse gelingen soll. Bisher scheitern diese Ansätze jedoch an ihrer Effektivität, denn es fehlt an einer konsequenten Aktivierung durch die Akteure der Sozialpolitik und an der Ausbildung einer Arbeitsmarktfähigkeit der Empfänger, so dass relativ wenige Übergänge aus den Wiedereingliederungsverträgen in reguläre Beschäftigung festzustellen sind. Die Dualität zwischen beschäftigten Insidern und beschäftigungsfernen Outsidern scheint somit fortzubestehen. Der französische Staat entschied sich daraufhin, sozialpolitische Aufga-

ben zu dezentralisieren, um auf eine verstärkte Eingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt hinzuwirken.

Als prozedural neue Denkweise sind die Dezentralisierungsgesetze von 1982 und 2003 sowie die Übertragung der Zuständigkeiten für den RMI an die Départements im Jahr 1988 insofern zu sehen, als die Départements zum Hauptakteur und Koordinator der Sozialpolitik wurden. Ihre Hauptaufgabe – die Betreuung und Kontrolle der RMI-Empfänger im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen – wurde mit einer starken Motivation angegangen, jedoch fehlt es der Belegschaft der départementalen Einrichtungen an Erfahrungen und Kompetenzen in Fragen der Arbeitsmarkt orientierten Eingliederung der Empfänger. Zudem behindern die Vielzahl an lokalen Akteuren in der Sozialpolitik und der Einfluss des Staates durch Festsetzungen der Leistungshöhe und Sanktionen einen größeren Handlungskorridor der Départements und damit eine effektivere lokale Koordination und eine intensive Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse. Zudem ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der Sozialleistungen durch die Départements infrage gestellt, da die Ausgleichszahlungen des Staates nicht proportional zu den bearbeiteten Fällen steigen und dies schon in einigen betroffenen Départements zu einer strengeren Auslegung des RMI führt und somit die gleiche Behandlung der Empfänger gefährdet.

Ich möchte nun im Weiteren untersuchen, ob die Dezentralisierung beim RMI und den Wiedereingliederungsvereinbarungen trotz der erkennbaren Einschränkungen doch zu neuen Ansätzen bei den Eingliederungsbemühungen führt, die auf die Anwendung neuer Maßnahmen und neuer Logiken zurückzuführen sind und damit für einen Wandel in der lokalen Sozialpolitik stehen. Ich beziehe mich dabei auf die neo-institutionalistische Pfadabhängigkeitstheorie und erweitere sie durch den Ansatz des inkrementellen Wandels, indem ich typische Mechanismen eines inkrementellen Wandels in der lokalen Sozialpolitik Frankreichs identifizieren möchte.

Als Untersuchungsobjekt habe ich dafür eine lokale Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger gewählt, die aus einer Kooperation zwischen Kommunen und dem Département am Ende der 1980er in einem urbanen französischen Département entstand. Ihr innovativer Ansatz besteht darin, dass sie zwischen der Stellenvermittlungseinrichtung Pole Emploi und dem kommunalen Sozialdienst für Personen mit mehrdimensionalen Problemen eine dritte Einrichtung zur Wiedereingliederung darstellt, die zum Ziel hat, sich besonders um die arbeitsmarktnahe Wiedereingliederung von Personen mit lösba- ren sozialen und ökonomischen Problemen zu kümmern.

### **3 Erklärungsansätze durch die Modelle der Pfadabhängigkeit und des inkrementellen Wandels**

#### **3.1 Das Pfadabhängigkeitskonzept**

##### **3.1.1 Begriffsklärungen und wissenschaftliche Verortung**

In diesem Kapitel soll das Konzept der Pfadabhängigkeit vorgestellt werden, da im Stand der Diskussion ersichtlich wurde, dass trotz erkennbarer Veränderungen eine gewisse institutionelle Stabilität in der französischen Eingliederungspolitik festzustellen ist, die die Annahme zulässt, dass sich die Eingliederungspolitik pfadabhängig entwickelt. Bevor auf dieses Konzept eingegangen wird, sollen der Begriff der Institution und die der Pfadabhängigkeit zugrunde liegende wissenschaftliche Ausrichtung – der Neoinstitutionalismus – einleitend erörtert werden.

Der Begriff Institution ist sehr breit anwendbar: sowohl vom Menschen explizit geschaffene Ordnungsmuster, wie Gesetze, als auch naturwüchsig entstandene soziale Praktiken, wie regionale Brauchtümer, können als Institution bezeichnet werden, denn sie sind Muster zur Bewältigung von Interdependenzen (SCHIMANK 2007: 161 f.). Je nach wissenschaftlicher Disziplin wird der Institutionenbegriff unterschiedlich eng ausgelegt. Trotz dieser disziplinären Trennung können grundlegende Gemeinsamkeiten festgestellt werden: Institutionen sind strukturierende Merkmale der Gesellschaft, zeigen eine anhaltende Stabilität, beeinflussen individuelles Verhalten und repräsentieren Deutungsmuster (CSIGÓ 2006: 33). Dieser Arbeit soll die Definition von Streeck und Thelen zugrunde gelegt werden, die Institutionen als Bausteine der Gesellschaftsordnung definieren, die sozial sanktionierte und kollektiv verstärkte Erwartungen in Bezug auf das Verhalten spezieller Akteure repräsentieren. Institutionen umfassen beidseitig verbundene Rechte und Pflichten für Akteure und organisieren Verhalten damit in einem berechenbaren Rahmen. Dies umfasst alle Formen normativer Regulierungen in sozialen Handlungen. (STREECK UND THELEN 2005: 9 f.).

In der Organisationssoziologie hat die Betonung der Institutionen einen Aufschwung durch den Neo-Institutionalismus erlebt. Dieser entwickelte sich in der Mitte der 1980er Jahre und er berücksichtigt im Gegensatz zum klassischen Institutionalismus auch informelle Institutionen. Der Ansatz findet eine breite Anwendung in vielen Disziplinen wie der Soziologie, Wirtschafts- und Politikwissenschaft (CSIGÓ 2006: 33) und zeigt damit die neue Bedeutung stabiler Strukturen (PIERSON 1995: 14). Die institutionalistischen Theo-

rien sind vornehmlich unabhängig voneinander entstanden, so dass der Neo-Institutionalismus keine eigene Schule, jedoch ein eigener theoretischer Strang ist. Drei Hauptströmungen des Neo-Institutionalismus können unterschieden werden: Ansätze, die ein strategisches und rationales Verhalten der Akteure in den Mittelpunkt stellen, sind dem Rational-Choice-Institutionalismus zuzurechnen. Die strukturierende Rolle der Institutionen in der Gesellschaft wird vom soziologischen Institutionalismus betont. Für diese Arbeit soll jedoch der Fokus auf den historischen Institutionalismus gelegt werden. Der historische Institutionalismus hebt historische Ereignisse und einmalige historisch-politische Zusammenhänge hervor, die für die Entstehung und das Wirken von Institutionen von herausragender Bedeutung sind (Csigó 2006: 33 f.). Diese frühen institutionellen Entscheidungen, Abläufe oder Konstellationen, die als „critical junctures“ bezeichnet werden, haben lange Bestand und bringen pfadabhängige Entwicklungen hervor, die einen starken Einfluss auf gegenwärtige Dynamiken von Institutionen haben und somit Abweichungen erschweren. Das im ersten Abschnitt vorgestellte System der Arbeitslosensicherung in Frankreich ist ein Beispiel einer solchen „historisch gewachsenen institutionellen Konfiguration“ (SCHIMANK 2007: 169), deren Reformpotential durch vorherige Ereignisse begrenzt ist. Es liegt also eine Pfadabhängigkeit vor, weil gegenwärtige Handlungsoptionen stark durch Prozesse aus der Vergangenheit geprägt und eingengt werden (EBD.: 169 f.).

### 3.1.2 Pfadabhängigkeiten in der Technologie

Zuerst konzipiert wurde dieses Konzept der Pfadabhängigkeit von Paul A. David und W. Brian Arthur als Kritik der neoklassischen Ökonomie (BEYER 2006: 14; WERLE 2007: 119). Jene Ökonomen gehen davon aus, dass rationale ökonomische Akteure zu einem Effizienz maximierendem Gleichgewicht umschwenken, falls sich ein solches ergibt. Im Gegensatz dazu besagt die Pfadabhängigkeitsthese, dass in einer Situation mit vielen möglichen Gleichgewichten frühe Entscheidungen einen entscheidenden Effekt darauf haben, welches Gleichgewicht gewählt wird. Damit haben frühe Entscheidungen einen verstärkenden Effekt auf die Wahrscheinlichkeit späterer Entscheidungen, womit das finale Gleichgewicht nicht das effizienteste ist. Suboptimale Entwicklungspfade werden beschritten und können lange Bestand haben (CROUCH UND FARRELL 2002: 8).

Modellbildlich dargestellt wird dieses Phänomen von Arthur, Ermoliev und Karmovski an der so genannten Polya-Urne. In dieser Urne befinden sich zwei Kugeln unterschiedlicher

Farbe. Wird eine Kugel gezogen, so wird sie mit einer weiteren Kugel derselben Farbe zurückgelegt. Nach mehreren Ziehversuchen wird eine Farbe eine dominante Stellung in der Urne haben, so dass es immer wahrscheinlicher wird, auch diese Kugel zu ziehen. Projiziert man dies auf den Markt, so kann man damit veranschaulichen, dass beispielsweise die Durchsetzung einer Technologie im Vergleich zu einer konkurrierenden Technologie davon abhängt, wie erfolgreich sich diese zu Beginn auf dem Markt entwickelt. Die Vergangenheit hat somit große Auswirkungen auf die Zukunft.

Dass sich ein Produkt auf dem Markt durchsetzt, muss also nicht zwangsläufig an einer technischen oder funktionalen Überlegenheit im Vergleich zu Alternativprodukten liegen, sondern an der steigenden Zahl der Nutzer, die die Attraktivität der Technologie erhöht. Als Beispiel dient hierbei die anglo-amerikanische Qwerty-Tastatur, deren Anordnung für Schreibmaschinen entwickelt wurde. Oft benutzte Buchstaben sollten nicht nebeneinander liegen, damit sich die Schreibarme der Tasten nicht verhaken und bei vielen möglichen Anordnungen hat sich die eingeführte Qwerty-Tastatur durchgesetzt. Obwohl der technische Grund ihrer Nutzung später beim Gebrauch von Computern überholt war, hat sich die Anordnung erhalten (WERLE 2007: 119 f.).

Bei konkurrierenden Technologien mit unterschiedlichen Optimierungsverläufen kann ein anfangs hohes Optimierungspotential einer Technologie mit sich bringen, dass die andere Technologie nicht weiter entwickelt wird, auch wenn sie langfristig mehr Möglichkeiten zur Optimierung bietet (BEYER 2006: 15). Dass nicht immer die effizienteste Lösung gewählt wird, sondern sich Entwicklungen entlang von etablierten Pfaden vollziehen, hängt unmittelbar zusammen mit sich selbst verstärkenden Mechanismen aus steigenden Erträgen, den so genannten „increasing returns“, und der damit einhergehenden verstärkten Anwendung pfadabhängiger Verhaltensmuster (WERLE 2007: 121). Eine stärkere Anwendung der Technologie erhöht ihren Nutzen in einer selbstverstärkenden Weise und macht Abweichungen von diesem Weg aufwändiger. Increasing returns sind nach Arthur und David eine notwendige Bedingung für die Entstehung pfadabhängiger Verläufe (BEYER 2006: 18). Ihre Entstehung wird durch vier Mechanismen forciert: Zuerst formen Investitions- und Installationskosten zu Beginn einen bestimmten Weg, der es wahrscheinlicher macht, weiterhin darin zu investieren, als in eine Alternative, die wieder einer Anfangsinvestition bedarf. Deshalb werden oft nur Lösungen entlang dieses Weges gesucht. Zweitens sorgen Lerneffekte dafür, dass sich Wissen entlang des eingeschlagenen Weges akkumuliert und so werden Innovationen bevorzugt in den alten Weg als in

einen Wandel investiert. Drittens entstehen Koordinationseffekte dadurch, dass aus der Kooperationsmöglichkeit heraus viele Akteure ähnliche Entscheidungen treffen, so dass Technologien entlang eines Pfades von vielen Akteuren in Anspruch genommen werden und somit die Kompatibilität untereinander gewährleistet ist. Anpassungserwartungen entstehen schließlich dadurch, dass man hohe Kosten und Koordinationseinschränkungen riskiert, wenn man sich nicht entlang des Pfades verhält (BONOLI UND PALIER 1999: 400 f.).

### **3.1.3 Die Übertragung des Pfadabhängigkeitskonzepts auf die Sozialwissenschaften**

Auf die Sozialwissenschaften übertragen wurde das Pfadabhängigkeitskonzept schließlich, da auch in sozialen Verhaltensmustern Entwicklungspfade festzustellen sind. Ein schlichtes Beispiel wie das Beherrschen einer Sprache zeigt, dass es gesellschaftliche Konventionen gibt, die die Koordination der Vielzahl ihrer Mitglieder verbessern will und durch eine Anwendung einer möglichst hohen Zahl an Personen umso attraktiver wird (WERLE 2007: 122).

In den Sozialwissenschaften wird der Prozess der Pfadabhängigkeit oft mit Institutionen und ihrer Stabilität oder ihren Veränderungen in Verbindung gebracht. Anwendung fand der Pfadabhängigkeitsansatz auf Institutionen und deren Wandel erstmals durch North, um institutionelle Gebundenheiten und fehlende Antworten auf eine veränderte Umwelt zu zeigen. Von zwei Alternativen setzt sich nicht unbedingt die effizienteste durch, da es auch in Institutionen unter Umständen selbst verstärkende Prozesse mit einem positiven oder negativen Rückkopplungsverhältnis von zwei Variablen gibt (TEPE 2007: 163). Die institutionellen Entwicklungen, die beim kritischen Zeitpunkt der Entscheidung zwischen zwei Alternativen – also dem *critical juncture* – in Gang gesetzt werden, verstärken sich und haben Auswirkungen auf spätere Entscheidungen, so dass eine Pfadabhängigkeit entsteht und Abweichungen immer schwieriger umzusetzen sind (NORTH 1990: 95; WERLE 2007: 125). Dieses ineffiziente Gleichgewicht bleibt stabil, so dass suboptimale Ressourcenverteilungen in institutionellen Anordnungen oft lang bestehen bleiben, auch wenn sich die Akteure dessen bewusst sind und außerhalb dieser Entwicklung rational handeln (CROUCH UND FARRELL 2002: 5 f.). Die Stabilität unterschiedlicher institutioneller Arrangements in einzelnen Gesellschaften wirkt auch auf die Stabilität ökonomischer Systeme und kann anhaltend schlechte Leistungsbilanzen in Ökonomien erklären (BEYER 2006: 19). Das Konzept der Pfadabhängigkeit stellt somit einen vergangenheitsbestimmten Prozess

kontinuierlicher oder inkrementeller Entwicklungen dar, im Verlauf dessen das politische Wirken an institutionelle Entscheidungen gebunden ist (NORTH 1990: 104; TEPE 2007: 163).

Auch bei der institutionellen Pfadabhängigkeit lassen sich Stabilisierungsmechanismen erkennen. Auf den Mechanismus der increasing returns wirken wieder die von Arthur beschriebenen Prozesse der Fixkosten, Lern- und Koordinationseffekte sowie der Anpassungserwartungen verstärkend. Spätere Institutionen reflektieren diese Entwicklungen, so dass sich der Widerstand zu Veränderungen innerhalb der institutionellen Arrangements verstärkt (CROUCH UND FARRELL 2002: 9f.; ERHEL UND PALIER 2003: 11). Jedoch sieht North increasing returns nicht als eine hinreichende Bedingung für die Entstehung von Pfadabhängigkeiten in Institutionen, denn die Unvollkommenheit des Marktes und die daraus entstehenden Transaktionskosten müssen berücksichtigt werden. Ursächlich für increasing returns sind bei North nicht mehr historische Zufälle oder Entscheidungen, die unbewusst bis in die Gegenwart wirken, sondern die Folgen der begrenzten Rationalität der Akteure und hohe Transaktionskosten aus der Veränderung einer institutionellen Ordnung heraus. Pfadwechsel bedeuten demnach nur die Überwindung von Transaktionskosten. Daher bieten Lock-In-Situationen, in denen es scheinbar keine Alternativen gibt, bei geringen Transaktionskosten unvermittelt Möglichkeiten zu Veränderungen (BEYER 2006: 19f.; NORTH 1990: 103 f.).

Da unterschiedliche Mechanismen in einzelnen Ländern wirken, ergeben sich unterschiedliche institutionelle Stabilitäten und nationale Unterschiede in der Bewältigung gleicher globaler Herausforderungen. Dabei weisen die europäischen Kontinentalstaaten die beiden Hauptprobleme auf, dass steigende Sozialbeiträge als Folge steigender Sozialausgaben auf den Arbeitskosten lasten und dass Nicht-Beitragszahler sozial mangelhaft abgesichert sind. Die strukturellen Differenzen in den nationalen Sozial- und Beschäftigungspolitiken verstärken sich aus der Geschichte und der nationalen Traditionen heraus: Institutionen filtern die globalen Schocks, produzieren differenzierte Antworten und weisen damit eine Pfadabhängigkeit auf (ERHEL UND PALIER 2003: 7f.).

#### **3.1.4 Pfadabhängigkeiten und die neue Politik des Wohlfahrtsstaates**

In der neueren Forschung werden die Verstärkung der Pfadabhängigkeit und damit die Stabilität der Wohlfahrtsstaaten und ihr Einfluss auf das politische Verhalten betont (PIERSON 1995: 14). Insbesondere politische und Macht basierte Prozesse in Institutionen

sowie die im Verhältnis zum Markt geringere Relevanz der Effizienz begünstigen pfadabhängige Entwicklungen in Institutionen. Unter den politischen Prozessen wirken hierbei das kollektive Handeln der Akteure, asymmetrische Machtbeziehungen in der Politik und die Dichte an Institutionen besonders fördernd auf pfadabhängige Entwicklungen (BEYER 2006: 22). Institutionen sind damit widerstandsfähiger gegenüber Veränderungen (WERLE 2007: 123) und schränken allmählich ihren Handlungsspielraum ein (TEPE 2007: 164). Dies kann die geringen Veränderungen in der französischen Wiedereingliederungspolitik erklären, die trotz erkennbarer Bemühungen zu neuen Ansätzen festzustellen sind.

Wie unterschiedliche Entscheidungen zum Zeitpunkt der *critical junctures* später auf Wohlfahrtsstaaten wirken, zeigt Pierson, wenn er von einer neuen Politik der Wohlfahrtsstaaten spricht. Während die Expansionsphase des Wohlfahrtsstaats bis zum Ende der 1970er Jahre mit einer Ausweitung seiner Institutionen einhergeht, werden diese Einrichtungen mit dem Ende des Nachkriegsaufschwungs zum Ende der 1970er vor neue Herausforderungen gestellt. Sie erreichen die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit. Diese Herausforderung schafft einen neuen politischen Kontext, da der populären Expansion des Wohlfahrtsstaates nun eine notwendige Politik gegenübersteht, mit der man den Verlust vieler Wähler für einen ungewissen Erfolg riskiert. Die neue Politik wird daher in ein dennoch attraktives Programm eingebunden, um viele Wähler und verschiedene Interessensgruppen zu überzeugen und gleichzeitig notwendige Reformen in diesen Programmen zu verstecken. Weiterhin sucht die Regierung einen breiten Konsens mit vielen weiteren Akteuren, um die politischen Kosten zu reduzieren und die Verantwortung für diese neue Politik aufzuteilen (PIERSON 1995: 5 ff.). Ein weiteres Instrument, das für die Implementierung notwendiger und unbeliebter Maßnahmen angewandt wird, ist die Aufteilung der Reformen in viele kleine Maßnahmenbündel. Diese Herangehensweise eines Schuld abweisenden Verhaltens, welche als „*blame avoidance*“ bezeichnet wird, zeigt, dass politische Akteure ihr Handeln kurzfristig ausrichten. Sie wählen nur die für den Moment günstigste Lösung, um sich nicht dem Risiko einer späteren Wahlniederlage auszusetzen (EBD.).

Radikale Reformen scheitern also an der Notwendigkeit zur Konsenssuche, die für einen überparteilichen Rückhalt und zur Aufteilung der Verantwortung erforderlich ist. Der überparteiliche Rückhalt ist besonders in föderativen Systemen wichtig, da es sonst an politischen Mehrheiten mangelt. Die Aufteilung der Verantwortung ist für Regierungen mit einer hohen Machtfülle insofern bedeutend, als dass sie sonst als alleinige Verant-

wortliche für unbeliebte Reformen gelten und somit ihren Machterhalt gefährden (PIERSON 1995: 16, 40). Radikale Reformen sind am ehesten in Zeiten, in denen nur wenige Wahlen bevorstehen, möglich oder lassen sich bei Budgetkrisen implementieren, die tiefe Umbrüche ermöglichen. Frontalangriffe auf den Wohlfahrtsstaat sind somit nicht zu erwarten und Kürzungen werden nur bei minimalen politischen Kosten umgesetzt (PIERSON 1996: 176 f.).

Sollte es zu strukturellen Änderungen im Wohlfahrtsstaat aufgrund der Konsolidierungspolitik kommen, so macht Pierson dies daran fest, dass bedürftigkeitsgeprüfte und damit gezielte Leistungen initiiert werden, der Privatsektor mehr Verantwortungen vom öffentlichen erhält und sich die Zugangsvoraussetzungen zu Leistungen qualitativ in dem Sinne ändern, dass Leistungen bestimmten Gruppen zugesprochen werden. Bedeutende strukturelle Veränderungen wurden von Pierson in seiner Fallstudie jedoch in keinem Staat festgestellt (PIERSON 1995: 20). Trotz erkennbarer Veränderungen wie die Verengung der Anspruchsberechtigungen und die Reduzierung der Leistungshöhen sieht er eher eine Kontinuität in den Wohlfahrtsstaaten. Anstatt des notwendigen Abbaus des Wohlfahrtsstaats sind vielmehr neue Umwelten entstanden (EBD.: 37). Das Beispiel der Wiedereingliederungspolitik in Frankreich zeigt dies auch: entweder erschaffen Lokalpolitiker Non-Profit-Organisationen als flexible Instrumente zu bereits etablierten Institutionen (BAHLE 2003: 12) oder es werden spezialisierte, kaum vernetzte und mitunter kurzlebige Einrichtungen geschaffen, für die jedoch keine bereits existenten Institutionen abgeschafft werden (FERGUENE UND THOMAS 2001: 15f.).

Pierson sieht Wandel schließlich als einen sich entwickelnden Prozess, in dem ein ständiger Reformbedarf durch die vorhandenen Dysfunktionen der Institutionen generiert wird. Institutionen passen sich demnach schrittweise an neue Umwelten an. Institutioneller Wandel wird somit als ein Prozess allmählicher Anpassungen gesehen, die die erwünschten Veränderungen herbeiführen können (CSIGÓ 2006: 47). Das innovative Lernen ist nach North und Pierson allerdings begrenzt, denn Akteure orientieren sich an dem innovativen Verhalten in den schon bestehenden Institutionen (BEYER 2006: 20), so dass bestehende Strukturen eher angepasst werden, als dass neue Programme initiiert oder Möglichkeiten der Privatisierung stärker genutzt wurden. Die Stabilität des Wohlfahrtsstaats tritt hier wieder in den Vordergrund (PIERSON 1995: 38).

### 3.1.5 Fazit

Zusammenfassend lässt sich zum Konzept der Pfadabhängigkeit festhalten, dass es durch seine Kritik an der neoklassischen Ökonomie entstanden ist, welche die Bedeutung der Effizienz hervorhebt. Der Pfadabhängigkeitsansatz steht in einer Argumentationslinie mit dem historischen Institutionalismus und fand in den vergangenen Jahren eine häufige Anwendung zur Erklärung gesellschaftlicher Entwicklungen (WERLE 2007: 126). Ausgangspunkt der Pfadabhängigkeitsthese sind scheinbar unbedeutende Ereignisse der Vergangenheit, historische Zufälligkeiten, stabile Denkmuster oder Routinen, deren Bedeutung durch selbst verstärkende Mechanismen, so genannte increasing returns, stabilisiert und erhöht wird. Dies ist selbst dann noch der Fall, wenn die daraus entstehenden Konsequenzen und Ergebnisse in der Summe ineffizient oder suboptimal sind. Zuerst fand dieses Konzept Anwendung in der Erklärung technischer Entwicklungen, wie bei der Qwerty-Tastatur für Schreibmaschinen, deren Anordnung mit Erfindung des Computers unerheblich und dennoch beibehalten wurde. Das Pfadabhängigkeitskonzept wurde später auf Institutionen ausgeweitet, um deren Stabilität und Resistenz zu Veränderungen zu erklären. Auch hier werden durch früh getroffene Entscheidungen Verlaufspfade eingeschlagen. Die häufige Anwendung des Pfadabhängigkeitsansatzes hat zu einer Betonung der Beständigkeit und Stabilität von Institutionen geführt (BEYER: 2006 259). Pierson verweist hierbei auf Wohlfahrtsstaaten, die trotz der Notwendigkeit zu Einsparmaßnahmen stabil bleiben, da sie sich soweit ausgebreitet haben, dass sie Erwartungen und Interessen geschaffen haben, die trotz des Konsolidierungsdrucks Einschnitte unwahrscheinlich erscheinen lassen. Falls Reformprozesse angestoßen werden, wie dies für Frankreich im ersten Kapitel gezeigt wurde, so orientieren sie sich entlang etablierter Pfade (GREEN-PEDERSEN UND HAVERLAND 2002: 43f.), so dass der Wohlfahrtsregimetypp Reformen und Einschnitte determiniert (EBD.: 50) und seine Logik sich reproduziert (VAN GERVEN 2008: 24f.). Trotz dieser Betonung der Stabilität des Wohlfahrtsstaats sind Veränderungen und Reformen mit weitreichenden Konsequenzen implementiert worden. Nicht zuletzt in Frankreich sind durch Instrumente wie dem RMI, der Sozialabgabe CSG und der universalen Krankenversicherung CMU neue Instrumente mit neuen Logiken eingeführt worden (PALIER 2005: 127 f.). Daher soll im nächsten Abschnitt das Modell des inkrementellen Wandels vorgestellt werden, in dem ein tief greifender Wandel durch kumulierte und inkrementelle Veränderungen möglich ist. Dieses Modell dient als Grundlage für die Formulierung meiner Hypothesen.

### 3.2 Das Modell des inkrementellen Wandels

#### 3.2.1 Abgrenzung zum Pfadabhängigkeitsansatz

Im Folgenden soll eine Erweiterung des Polya-Modells von Crouch und Farrell vorgestellt werden, um danach das Modell des inkrementellen Wandels von Streeck und Thelen zu erläutern. Aufbauend auf ausgewählten Mechanismen dieses Modells, das fundamentale Veränderungen auf kleine und scheinbar beiläufig vorgenommene Maßnahmen zurückführt, werden schließlich Hypothesen über inkrementelle und tief greifende Veränderungen in der französischen Eingliederungspolitik abgeleitet. Diese Hypothesen beziehen sich auf einen Wandel der bloßen Verwaltung der Empfänger des RMI hin zu einem Ansatz, der von den Empfängern Eingliederungsbemühungen verlangt, sie für den Arbeitsmarkt qualifizieren und sie dorthin eingliedern möchte.

Eine Kritik am historischen Institutionalismus in der Erklärung institutioneller Dynamiken erwächst daraus, dass ein Wandel in diesem Konzept nur im Nachhinein festgestellt werden kann und damit nicht vorhersehbar ist. Es fehlen für eine Ex-ante-Prognose charakteristische Kriterien für einen Wandel. Verallgemeinerungen sind zudem schwer ableitbar, wenn Ereignisse als historische Einzigartigkeiten gesehen werden. Ähnliches gilt für das Pfadabhängigkeitskonzept: Es erklärt die Kontinuität institutioneller Arrangements und die Abneigung gegen Reformen sowie die Abhängigkeit der Akteure von anfänglich getroffenen Entscheidungen. Ein klares Konzept mit Instrumenten zur Darstellung eines Wandels fehlte bisher (CSIGÓ 2006: 48 f.). Durch diese Betonung der Stabilität und der Fortdauer institutioneller Anordnungen bleiben innovative Reformen außer Acht, die pfadabhängigkeitsfördernde institutionelle Charakteristika angreifen. Zwar schränkt eine pfadabhängige Entwicklung den Handlungsspielraum ein, jedoch konnten reformorientierte Regierungen bisher Strategien zur Überwindung dieser Situation entfalten (BONOLI UND PALIER 1999: 399f.; ULLRICH 2005: 39). North und auch Pierson mangelt es an präzisen Erklärungen solcher Entwicklungen. Sie berufen sich lediglich auf das aus der Biologie stammende „punctuated equilibrium model“, welches davon ausgeht, dass auf kurze Phasen der Innovation lange Phasen der Trägheit folgen (THELEN 2006: 400), die den Wandel beschränkt fortsetzen. Dabei wird nicht erwähnt, was den Wandel auslöst und wie Akteure darauf reagieren (CROUCH UND FARRELL 2004: 11f.).

### 3.2.2 Das Polya-Urnen-Modell bei Crouch und Farrell

Crouch und Farrell sehen die Annahme eines Determinismus im Pfadabhängigkeitsansatz kritisch: Interaktionen der pfadabhängigen Entwicklungen mit der Umwelt müssen berücksichtigt werden und sobald diese Umwelt sich ändert, können versteckte Alternativen oder nicht getroffene Handlungsmöglichkeiten, die sich entlang des Pfades ergeben haben, wieder akut werden (WERLE 2007: 127). Dabei wird ein Wandel nicht durch ein völliges Abwenden von institutionellen Strukturen, sondern durch Veränderungen dieser Strukturen eingeleitet. Die soziale Eingebettetheit der Akteure in ihre Umwelt bietet ihnen Ressourcen, um auf einen Wandel zu reagieren (CROUCH UND FARRELL 2004: 7 f.).

Dies wird anhand des bereits in Abschnitt 3.1.2 erwähnten Polya-Urnen-Modells vertieft: Hierbei befinden sich in einer Urne zwei Bälle einer unterschiedlichen Farbe. Wird ein Ball gezogen, so wird er mit einem zusätzlichen Ball derselben Farbe in die Urne zurückgelegt. Nach vielen Ziehversuchen ergibt sich hierbei eine Dominanz einer der Farben. Ein Akteur, der sich in einer bestimmten Umwelt befindet, versucht mit seiner Urne die gleiche dominante Farbe zu erhalten wie sie in seiner Umwelt vorherrscht, da er dafür Belohnungen erhält, die über den Kosten für zusätzliche Ziehversuche liegen, die er benötigt, um die passende Farbe zu erhalten (EBD.: 13 ff.). Dieses Modell wird durch verschiedene Ausgangssituationen und Entwicklungen verändert: hierbei werden Wechsel der dominanten Farben in der Umwelt, die Erhöhung der Zahl der Urnen, unterschiedliche Wegdistanzen zwischen den Urnen und Wechselkosten ins Modell implementiert, um damit die Realität möglichst nachzubilden. Pfadänderungen sind demnach im Polya-Modell möglich: es kommt nur darauf an, wie Akteure sie etablieren können. Der Wandel ist dabei nicht auf exogenen Druck, sondern oft auf versteckte, unbeachtete oder überraschende Potentiale zurückzuführen, die im institutionellen Repertoire entdeckt werden. Diese lassen sich bei Inkongruenzen und Diversitäten im System finden und ergeben Pfadändernde Möglichkeiten (EBD.: 33). Deren Umsetzungen sind jedoch begrenzt und orientieren sich an Suchkosten für versteckte Pfade, am Erfahrungstransfer aus anderen Räumen sowie aus Beziehungsnetzwerken (EBD.: 34f.).

In Bezug auf die dezentrale Arbeitsmarktpolitik in Frankreich kann das Polya-Modell so ausgelegt werden, dass neue Herausforderungen wie die geringere soziale Absicherung von Nicht-Beitragszahlern als „neue dominante Farbe der Urne“ erkannt wurden und daher Instrumente wie der RMI und Prozesse wie die Aktivierung der Empfänger initiiert wurden. Ob die Akteure der dezentralen Arbeitsmarktpolitik nun darauf abzielen, „Bälle

der neuen dominanten Farbe zu ziehen“, sich damit nach neuen Zielen ausrichten und einen Wandel vorantreiben, soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit untersucht werden.

### **3.2.3 Das Modell des inkrementellen Wandels bei Streeck und Thelen**

Auch Streeck und Thelen (2005) vertreten die Ansicht, dass im neo-institutionalistischen Pfadabhängigkeitsansatz das Ausmaß eines Wandels untertrieben wird. Es existiert ein konservativer Hang, etwas als neu zu betrachten, was sich jedoch als eine Variante des Bestehenden herausstellt. Dies ist die Folge daraus, dass die Theoretisierung des institutionellen Wandels vernachlässigt wurde und somit bisher nur das „punctuated equilibrium model“ Anwendung fand, das unscharf zwischen langen Perioden institutionellen Stillstands und der Unterbrechung durch exogene Schocks trennt, die eine radikalere Reorganisation ermöglichen (STREECK UND THELEN 2005: 3). Die einflussreichsten Werke der institutionalistischen Wohlfahrtsliteratur betonen somit auch die Dominanz der Kontinuität gegenüber einem Wandel, so wie Pierson dies an der Selbstverstärkung des Wohlfahrtsstaates anhand seiner aufgebauten Programme und Leistungen deutlich macht, die Interessen zum Erhalt bei den Nutzern und Akteuren manifestieren. Aus dieser Annahme stabiler Phasen des institutionellen Stillstands und kurzen Phasen des Wandels durch exogene Schocks ergibt sich eine Trennung zwischen Phasen institutioneller Reproduktion und institutioneller Innovation (EBD.: 6).

Jedoch argumentieren Streeck und Thelen gegen das schlichte Trennen inkrementeller Anpassungen, die eine institutionelle Fortdauer bedeuten, und eines abrupten Wandels, der sowohl institutionelle Brüche als auch Innovation verursacht. Statt historischer Wendepunkte in angreifbaren Momenten einer Institution sind vielmehr kontinuierliche Entwicklungen, graduelle Veränderungen und permanente Neuaushandlungen unter der Oberfläche einer scheinbaren Stabilität zu erkennen. Der Fortbestand von Institutionen hängt neben positiven Feedback-Effekten und institutioneller Stabilität damit auch mit einer permanenten Anpassung an neue politische und ökonomische Umwelten zusammen (THELEN 2006: 400 ff.).

Das Gleichsetzen von allmählichen mit geringen Veränderungen und großen mit exogenen abrupten Veränderungen setzt zudem voraus, dass reale Veränderungen als solche erkannt werden und scheint alle Veränderungen zu ignorieren, die zu mehr Stabilität beitragen. Streeck und Thelen entkräften diese Ansichten mit dem Argument, dass stufenweise Wandlungsprozesse allmähliche Umwandlungen in Institutionen herbeiführen

können, die zu großen historischen Brüchen führen. Ein weitreichender Wandel kann oft über die Anhäufung kleiner Veränderungen erzielt werden, die unter der Oberfläche scheinbarer Stabilität und Reproduktion vorgenommen werden (STRECK UND THELEN 2005: 8).

		Ergebnis des Wandels	
		Kontinuität	Bruch
Prozess des Wandels	Inkrementell	Reproduktion durch Anpassung	<b>Allmähliche Transformation</b>
	Trennend	Überleben und Rückkehr	Zusammenbruch und Erneuerung

Abbildung 2: Typen institutionellen Wandels (Hervorhebung des Verfassers)

(Quelle: STRECK UND THELEN 2005: 8)

Unter allen Möglichkeiten in der Matrix, die in Abbildung 2 dargestellt ist, betonen Streck und Thelen den Vorgang der Diskontinuität durch inkrementelle Veränderungen als die Möglichkeit, die aktuelle Entwicklungen in politischen Ökonomien des modernen Kapitalismus zutreffend konzeptualisiert.

### 3.2.3.1 Die Verortung der Institution im Modell des inkrementellen Wandels

In ihrem Ansatz definieren Streck und Thelen den Begriff der Institutionen nicht als kollektive Deutungsmuster und Konventionen (JACKSON 2006: 211), sondern als Bausteine der Gesellschaftsordnung, die sozial sanktionierte und kollektiv verstärkte Erwartungen in Bezug auf das Verhalten spezieller Akteure repräsentieren. Institutionen umfassen beidseitig verbundene Rechte und Pflichten für Akteure und organisieren Verhalten damit in einem berechenbaren Rahmen (STRECK UND THELEN 2005: 9). Dies umfasst alle Formen normativer Regulierungen in sozialen Handlungen. Da der Fokus auf politischen Ökonomien liegt, wird auf informelle Institutionen wie beispielsweise das Händeschütteln nicht eingegangen und die Konzentration auf formalisierte Institutionen gelegt. Letztere unterscheiden sich vor allem von informellen Institutionen dadurch, dass ihr Wandel durch Entscheidungen und nicht durch kulturelle Entwicklungen eingeleitet wird (EBD.: 10).

Der präziseste Ansatz einer Institution, auf deren Wandel dieses Modell anwendbar ist, ist der einer sozialen Ordnung, die erwartetes Verhalten festlegt und unerwünschtes Verhalten zurückweist. Die Ordnung wird dadurch legitimiert, dass die von ihr repräsentierten Erwartungen durch die Gesellschaft, in die sie eingebettet ist, verstärkt werden. Institutionen als soziale Ordnungen zu sehen, macht sie zugänglich zu empirischer Forschung, da institutionelle Beziehungen in Beziehungen zwischen identifizierbaren sozialen Akteuren umgewandelt werden. Ebenso bedeutend ist, dass man analytisch zwischen Regeln und deren Implementierung trennen und nach einer Lücke zwischen ihnen suchen kann. Damit lassen sich Merkmale eines inkrementellen endogenen Wandels herausarbeiten (EBD.: 13).

Soziale Ordnungen tragen dazu bei, dass die Umsetzung sozialer Regeln nie perfekt ist und immer eine Lücke zwischen idealer und realer Struktur existiert. Der Aspekt der kognitiven Grenzen in der Beziehung zwischen Regelmachern und Regeln verdeutlicht dies. Der positiv beabsichtigte Einsatz von Regeln kann ungewollte Ergebnisse, die von der ursprünglichen Absicht abweichen und eine Überarbeitung erfordern, bringen. In Ordnungen, die in komplexen Umwelten überleben, bestehen daher Rückkopplungen, die die Regelmacher über die Anwendung in der Praxis informieren, so dass Regeln bei Bedarf korrigiert werden können (EBD.: 14 f.).

Diejenigen, die soziale Institutionen kontrollieren, haben in der Realität also keine perfekte Kontrolle über die Wirkung ihrer Instrumente. Die Institution wird letztlich durch eine kontinuierliche Interaktion zwischen Regelmachern und –nutzern geformt, während dessen neue Interpretationen entdeckt, verworfen oder angewandt werden. Die wirkliche Bedeutung der Regeln ist durch unperfekte Umsetzungen einer Evolution unterworfen, die sich in unvorhersehbare Richtungen entwickeln kann. Im Ergebnis sind Institutionen Systeme sozialer Interaktion unter formalisierter normativer Kontrolle. Sie werden durch viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen und normativen Bindungen, begrenzter Erkenntnis sowie unterschiedlicher Machtfülle permanent erschaffen und neu ausgerichtet. Kein Akteur kann die Institutionen in ihrer Gesamtheit kontrollieren und die Resultate des permanenten Aushandlungsprozesses sind unvorhersehbar.

### **3.2.3.2 Die Hinleitung zu Prozessen des inkrementellen Wandels**

Wie weiter oben bereits erwähnt wurde, fehlt es in den neo-institutionalistischen Studien zur politischen Ökonomie entwickelter Länder an Analyseinstrumenten zum Ver-

ständnis eines Wandels, so dass erkennbare Veränderungen ignoriert, verharmlost oder auch als eine Variation des Alten dargestellt werden (EBD.: 16). Beispielsweise wurde Frankreich traditionell als staatsgelenkte politische Ökonomie gesehen. Durch allgemeine Maßnahmen wie die Erhebung von Steuern und Ausgaben sind die staatlichen Aktivitäten weiter gewachsen, jedoch übersieht man mit dem alleinigen Fokus auf diesen Aspekt eine Transformation: es ist eine Abkehr von der traditionellen gelenkten Volkswirtschaft zu sehen, die Kapital dirigiert, während man gleichzeitig die Idee einer Marktliberalisierung aggressiv verbreitet und deren soziale Konsequenzen abzufedern versucht. Die Staatskapazitäten werden hier nicht ab-, sondern eher umgebaut. Das Beispiel zeigt, dass formale Institutionen nicht vollständig den Zweck bestimmen, dem sie sich widmen (LEVY 2005: 124; STREECK UND THELEN 2005: 17). Dies ist ein Grund dafür, dass große Veränderungen in der institutionellen Praxis gleichzeitig mit der Kontinuität institutioneller Strukturen beobachtet werden können. Wenn also wie im Neo-Institutionalismus nur die Abwesenheit von Brüchen als Kontinuität gesehen wird, kann ein Wandel durch inkrementelle Veränderungen nicht festgestellt werden (STREECK UND THELEN 2005: 18).

Streeck und Thelen differenzieren die Rekonstruktion und Klassifikation historischer Verlaufsmuster (SCHARPF 2006: 276) und betonen, dass ein transformativer Wandel aus der Anhäufung inkrementeller Veränderungen resultiert. Der Wandel findet oft endogen statt und wird aus dem Verhalten der Institution selbst generiert. Er entsteht aus Doppeldeutigkeiten und Lücken, die der Institution durch ihr Design innewohnen oder im Lauf der Zeit entstehen, und verankert sich in der formalen Institution und in ihrer Implementierung. Streeck und Thelen zeichnen fünf Modelle inkrementellen transformativen Wandels: „Displacement“ bezeichnet die steigende Dominanz alternativer und untergeordneter Institutionen, durch „Layering“ werden neue Institutionen zu bestehenden hinzugefügt und erlangen durch ihr schnelleres Wachstum einen rasanten Bedeutungszuwachs. Im Prozess des „Drift“ wird eine Neuausrichtung an veränderte Umweltbedingungen unterlassen, so dass die betroffenen Institutionen an Relevanz verlieren und „Conversion“ meint, dass bestehende Institutionen aufgrund wandelnder Umwelten in ihren Zielen, Funktionen und Zwecken neu ausgerichtet werden. Schließlich bezeichnet der Begriff „Exhaustion“ einen Prozess, in dem eine Neuausrichtung der Institution unterbleibt, der Zweck ihrer Existenz allmählich verschwindet und sie damit überflüssig macht (STREECK UND THELEN 2005: 19).

Da für die Untersuchung die Prozesse Displacement, Layering und Conversion von wesentlicher Bedeutung sind, werden der Vollständigkeit halber die Prozesse Drift und Exhaustion skizzenhaft dargestellt, bevor die für die Untersuchung relevanten Prozesse eingehend erläutert werden und abschließend jeweils eine Hypothese diesen Prozessen zugeordnet wird.

#### **3.2.3.2.1 Drift bzw. Abweichung**

Institutionelle Stabilität und Reproduktion sind nicht einfach auf positives Feedback und increasing returns zurückzuführen. Um ihren Zustand zu erhalten, müssen Institutionen sich permanent reflektieren und auf Veränderungen in ihrer politischen und ökonomischen Umwelt reagieren. Wenn sie dies vernachlässigen, besteht die Gefahr ihrer Erosion.

Im Prozess des Drifts sind Veränderungen in der Umwelt festzustellen, auf die in den Institutionen jedoch nicht reagiert wird. In der institutionellen Praxis wird also von dem erwarteten Prozess der Anpassung abgewichen. Die Lücke zwischen den Möglichkeiten der Institution und ihrem tatsächlichen Wirken ermöglicht einen Wandel. Der wirksame Mechanismus, der hier zu einem Wandel führt, ist die absichtliche Vernachlässigung der Anpassung. Diese unterlassene Anpassung führt zu veränderten institutionellen Ergebnissen und in erster Linie zu einer sinkenden Relevanz der Institution.

Dies kann bewusst geschehen, wie in der amerikanischen Gesundheitspolitik, wo das Gesundheitssystem nicht an neue Risiken angepasst wurde und die Bürger somit nicht ausreichend geschützt sind. Dieser Prozess kann aber auch auf natürliche Entwicklungen zurückzuführen sein, wie im Falle des Wandels der Familienstrukturen, der dazu führt, dass neue Risiken entstehen und alte verschwinden. Hier verändert sich die Umwelt der Institution, ohne dass entsprechende politische Strategien angewandt wurden, und wirkt auf die Bedeutung und Funktion der Institution. Dennoch bedingt dieser Wandel auch einer politischen Kultivierung, denn im Beispiel der amerikanischen Gesundheitspolitik lehnte es die Mehrheit des Parlaments bewusst ab, wachsende Lücken in der Deckung zu schließen (vgl. EBD.: 24 f.).

#### **3.2.3.2.2 Exhaustion bzw. Erschöpfung**

Soziale Ordnungen können Dynamiken anstoßen, die sie auszehren. Im Prozess der Erschöpfung führt das Verhalten im Rahmen von bestehenden Regeln dazu, dass diese un-

tergraben werden. Es kommt durch den Mechanismus der Auszehrung zu einem allmählichen Zusammenbruch der Institution. Dabei kann das gewöhnliche Wirken der Institution die Voraussetzungen für ihr weiteres Wirken unterhöhlen oder es kommt zu „decreasing returns“, also abschwächenden Effekten, die das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen verändern. Als Beispiel dient hierfür die Frühverrentungspolitik in Deutschland, die in Zeiten der Vollbeschäftigung erdacht wurde, um dem Abschwung bestimmter Industrien zu entgegnen. Mit steigender Langzeitarbeitslosigkeit wurde dieses Instrument zur Abschwächung der Arbeitslosigkeit angewandt und damit überbeansprucht, denn in der Folge erhöhten sich die Lohnnebenkosten und führten zu einer noch höheren Arbeitslosigkeit, so dass eine Dynamik in Gang gesetzt wurde und die Grenzen zur Finanzierbarkeit des Frühverrentungsprogramms erreicht wurden (EBD.: 29).

### **3.2.3.2.3 Displacement bzw. Verschiebung**

Veränderungen können durch Verschiebungsprozesse entstehen. Sie treten auf, wenn neue Modelle bisherige Ordnungen und Praktiken infrage stellen. Der Ausgangspunkt hierfür ist, dass der institutionelle Rahmen in keiner Gesellschaft komplett kohärent ist. Bestimmte institutionelle Ordnungen mögen zwar dominant sein, koexistieren aber mit untergeordneten Anordnungen, die in anderen Zeiten, unter anderen Umständen und eventuell mit widersprechenden Logiken kreiert wurden. (EBD.: 19 f.). Diese Konstellation führt nicht zum Zerfall von Institutionen, sondern zeigt, dass Inkohärenzen in der institutionellen Struktur möglich sind (MAYNTZ 2006: 388). Auch wenn bestimmte institutionelle Ordnungen dominieren, bleiben somit Handlungsmöglichkeiten, die nicht von ihnen festgesetzt wurden. In diesem Punkt ist die institutionelle Konfiguration angreifbar für Veränderungen durch Verschiebung, da die dominierenden Ordnungen durch neue Institutionen und Logiken unterminiert werden. Dies geschieht oft durch die Wiederentdeckung alternativer institutioneller Formen. Beispielsweise war die Förderung des Handwerks in Deutschland im fordistischen Zeitalter unbedeutend und erlangte später wieder Bedeutung. In kritischen Momenten werden hier unbedeutende Anordnungen wieder entdeckt, erlangen Dominanz und rücken damit von der Peripherie ins Zentrum des institutionellen Systems (STREECK UND THELEN 2005: 20).

Neben dieser endogenen Möglichkeit kann der Verschiebungsprozess durch das geschehen, was Streeck und Thelen als „invasion“, in either a literal or metaphoric sense“ (EBD. 21) beschreiben. Eine „Invasion im wörtlichen Sinne“ tritt demnach auf, wenn einheimi-

sche Institutionen durch auswärtige zurückgedrängt werden und „metaphorisch“ kann man dies erkennen, wenn auswärtige Institutionen und Praktiken durch lokale Akteure importiert werden. Entscheidend hierbei ist, dass dem Wandel eine aktive Kultivierung durch Akteure vorausgeht. Sie agieren demgemäß, weil ihre Interessen entweder im Konflikt mit vorherrschenden Institutionen oder Praktiken stehen oder sie testen ein neues Verfahren in alten Institutionen aufgrund neuer externer Bedingungen. Die Veränderungen sind effektiv, wenn die Akteure den Preis für ihr inkongruentes Verhalten und die Kultivierung neuer Pfade zahlen wollen. Der Preis kann eine Beanspruchung von Ressourcen oder der zur Verfügung stehenden Macht der Akteure bedeuten (EBD.). Innovative Akteure müssen also fähig sein, die Regelmacher zu Veränderungen der formalen Institutionen zu zwingen oder die Regelnutzer zu verändertem Verhalten anzuregen. Im beginnenden Prozess des Wandels wird abweichendes Verhalten immer weniger abweichend und traditionelles Verhalten wird formell und informell stärker sanktioniert. Sowohl in der endogenen als auch in der invasiven Möglichkeit eines Verschiebungsprozesses führt der Mechanismus des Übertritts zu einem Wandel.

Die Hypothese zum Mechanismus des Displacement bezieht sich auf die RMI-Abteilung des Départements. Die départementale Ebene erlangte neue Kompetenzen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, besonders durch die alleinige Zuständigkeit bei der Betreuung der RMI-Empfänger (WOLLMANN 2008b: 426). In der dortigen RMI-Abteilung ist nun eine metaphorische Invasion in dem Sinne festzustellen, dass Elemente der Europäischen Beschäftigungsstrategie aufgenommen werden, insbesondere gezielte Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und aktive Arbeitsmarktpolitiken, die Anreize zur Rückkehr in Beschäftigung setzen (GOETSCHY 1999: 121 f.). Dieser Weg wird von den Akteuren der Abteilung aktiv kultiviert, um damit auf neue externe Bedingungen zu reagieren. Mit diesen neuen Bedingungen sind die ansteigende Finanzierungslücke zur Betreuung der Empfänger (KUHLMANN 2009: 96 f.) und der Anstieg der RMI-Empfänger (PALIER 2005: 137) und damit der sozialen Problemlagen gemeint. Aufgrund dieses steigenden Problemdrucks sehen sich einige RMI-Abteilungen in ökonomisch schwachen Départements mit vielen Leistungsempfängern zur Anwendung von Instrumente des New Public Management angehalten, um ihrer Betreuungsaufgabe nachkommen zu können. Zu den Maßnahmen des New Public Management gehören mitunter Partnerschaften, Ausschreibungen und Zielvereinbarungen mit den Partnern (KUHLMANN 2009: 85; WOLLMANN 2008a: 230). Ihr

Inhalt besteht darin, dass die Partner Abmachungen mit dem Département eingehen, in denen sie sich beispielsweise zum Abschluss von mehr Wiedereingliederungsvereinbarungen verpflichten, welche wiederum die Eingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt fördern sollen. Dies steht der vermuteten Kontinuität der sozialen Betreuung der Empfänger durch die Départements entgegen. Die Partner, die auf diese Praktik eingehen, forcieren den diesem Wandel zugrunde liegenden Mechanismus des Übertritts. Somit lautet meine erste Hypothese:

Es ist ein Wandel im Sinne des Displacement in den RMI-Abteilungen der Départements festzustellen. Dieser zeigt sich dadurch, dass diese Einrichtungen mehr Kompetenzen in der Eingliederungspolitik erhielten und diese zur Anwendung von Instrumenten des New Public Management mit dem Ziel nutzen, dass mehr Wiedereingliederungsverträge abgeschlossen und mehr Personen in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen.

#### **3.2.3.2.4 Layering bzw. Anlagerung**

Nach Pierson sind neben ökonomischen auch politische Institutionen empfänglich für Selbstverstärkungen und Lock-In-Situationen. Jeder Nutzer eines umlagefinanzierten Rentensystems verstärkt beispielsweise ein Interesse an dessen Erhalt und je älter ein System ist, desto aufwändiger ist es, politisch und finanziell, dieses System abzubauen. Dies schließt einen Wandel nicht aus. Pfad ändernde Dynamiken können initiiert werden, wenn aktiv Einfluss auf die Institutionenstruktur genommen wird: neue Elemente werden an bestehende Institutionen angefügt und sowohl der Status als auch die Struktur der bestehenden Institutionen verändern sich allmählich. Dies geschieht durch den Mechanismus des unterschiedlichen Wachstums, beispielsweise bei der Anlagerung einer freiwilligen Rentenversicherung an das öffentliche Rentensystem. Das öffentliche System mag unanfechtbar sein, aber durch das schnelle Wachstum des neuen Systems entsteht ein Wandel, der die politische Unterstützung für das alte System reduziert und dieses somit zurück- und verdrängt, da dessen Bedeutung relativ schrumpft. Die Veränderung wird politisch als eine Verfeinerung der existierenden Institutionen verkauft. Die neuen Institutionen unterminieren die alten nicht und dadurch entsteht keine Gegenmobilisierung, so dass die neuen Systeme unbemerkt schneller als das bestehende System wach-

sen und schließlich den Pfad ändern, wenn das alte System stagniert oder abklingt (STREECK UND THELEN 2005: 22 f.).

Als Beispiel gelten hier die allmählichen Veränderungen in der französischen Sozialpolitik seit Mitte der 1980er Jahre. Eine allmähliche Liberalisierung schien hier erforderlich zu sein, da die Kosten für die hohen Leistungsniveaus und für den Statuserhalt zwischen Insidern und Outsidern zu hoch waren. Liberalisierung meint hier, dass eine Distanzierung von der korporatistischen Wohlfahrtsstaatslogik eintritt zu Gunsten bedarfsgeprüfter Mindesteinkommensleistungen, die durch öffentliche Fonds finanziert werden und die Aktivierung der Leistungsempfänger begünstigt anstatt ihren Status als Outsider zu erhalten (EBD.: 24). Entsprechende Maßnahmen für einen Wandel in der Sozialpolitik konnten eingeleitet werden, weil alle Akteure sich darüber einig waren, dass die vergangene Politik gescheitert war. Neue Maßnahmen fanden eine breite Zustimmung, jedoch beruhte dieser Konsens auf unterschiedliche Motive der jeweiligen Akteure (PALIER 2005: 131 ff.). Eine allmähliche Einführung der Leistungen erfolgte, um einen zu großen Widerstand und einen direkten Angriff auf bestehende Institutionen und Politiken zu vermeiden. Die Reformen wurden am Rand und zur scheinbaren Ergänzung des Systems eingeführt. Eine allmähliche Ausweitung der Maßnahmen setzte Dynamiken in Gang, die zur Transformation des französischen Wohlfahrtsstaats führten (STREECK UND THELEN 2005: 24). So wurde der RMI beispielsweise zu Beginn für etwa 400.000 Personen konzipiert. Im Jahr 2001 gab es bereits 1,2 Millionen Empfänger, so dass sich ein Teil der französischen Sicherung jetzt speziellen Gruppen mit neuen Instrumenten und Logiken widmet (PALIER 2005: 137).

Im Sinne des Layering-Ansatzes wurde den RMI-Abteilungen der Départements durch die Dezentralisierungsgesetze und die Initiierung des RMI das Aufgabengebiet der Eingliederungspolitik „angefügt“. Insbesondere die Wiedereingliederungsvereinbarungen im Rahmen des RMI lassen sich als ein Instrument ausmachen, mit dem langfristig eine Eingliederung des Empfängers in den Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Erstmals wurde die départementale Ebene 1988 mit der Einführung des RMI damit betraut (WOLLMANN 2008a: 157 f.). Im Jahr 2003 wurde die Übertragung dieser Kompetenzen an die Départements komplettiert, so dass sie nun vollständig für die Betreuung und somit auch für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verantwortlich sind (EBD.: 107). Dabei wurden ihnen bewusst Spielräume gegeben, um auf besondere örtliche Problemlagen einzugehen. Die

départementale Bündelung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Kompetenzen bietet hierbei die Möglichkeit, die Betreuung aktivierender zu gestalten (EGLE 2009: 199). Diese Aktivierung der Empfänger ist jedoch von der Bereitschaft der subnationalen Ebenen abhängig, diese Politik auch umzusetzen (EBD.: 201). Ob die Möglichkeiten aus der Kompetenzerweiterung in der lokalen Umsetzung Berücksichtigung finden, soll anhand der Wiedereingliederungsvereinbarungen als gebräuchlichstes Instrument der französischen Aktivierungspolitik überprüft werden. Ich gehe hierbei davon aus, dass die Kompetenzübertragung zu einer stärkeren Anwendung dieses Instruments führt und das ursprüngliche Ziel der sozialen Wiedereingliederung durch den RMI (EBD.) somit dahingehend wandelt, dass Eingliederungsaktivitäten in den Arbeitsmarkt zunehmend festzustellen sind und zum dominanten Aufgabenfeld werden. Meine Hypothese lautet somit:

Ein Wandel im Sinne des Layering ist durch die steigende Anwendung von Wiedereingliederungsvereinbarungen festzustellen. Diese erhöht die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, trägt langfristig zu mehr Eingliederungen in den Arbeitsmarkt bei und reduziert somit allmählich die Lücke zwischen Insidern und Outsidern.

### **3.2.3.2.5 Conversion bzw. Umwandlung**

Im Rahmen dieses Prozesses werden Institutionen zu neuen Zielen, Funktionen oder Zwecken ausgerichtet. Herausforderungen entspringen aus der Entstehung neuer Umwelten und bestehende institutionelle Ressourcen werden mit neuen Zielen angewandt, so dass es zu einem Umwandlungsprozess kommt. Auch eine neue politische Machtverteilung kann zu einer Neuausrichtung in den Institutionen führen. In dem Prozess tritt eine Dynamik ein, die der Dynamik in Selbstverstärkungsmechanismen entgegengesetzt ist: die Akteure nehmen keine Strategien entsprechend der bestehenden Institutionen an, sondern die bestehenden Institutionen müssen neue Ziele entwickeln oder dem Interesse neuer Akteure entsprechen. Die neuen Ziele der institutionellen Ressourcen entstehen in der politischen Auseinandersetzung darüber, welchen Zwecken die Institution dienen soll. Ein Wandel wird ermöglicht durch Lücken im Design oder Lücken, die im Lauf der Zeit zwischen institutionalisierten Regeln und der lokalen Umsetzung entstehen.

Diese Lücken lassen sich auf vier Quellen zurückführen. Erstens bestehen kognitive Grenzen bei den Gründern der Institutionen und damit verbundene Probleme der unbeab-

sichtigten Konsequenzen, da Gründer nicht alle möglichen Konsequenzen erfassen können. Zweitens beinhaltet die Institutionenbildung dadurch Kompromisse, dass sie ein Ergebnis politischer Verhandlungen ist. Die Uneindeutigkeit der Regeln, die institutionelles Verhalten definieren, geben Raum für eine politische Diskussion über die Interpretation und Anwendung der Regeln (STREECK UND THELEN 2005: 26). Beispielhaft lässt sich die Studie von Palier heranziehen: sie zeigt, dass die Reformen des Wohlfahrtsstaates in Frankreich auf mehrdeutige Vereinbarungen beruhen, in denen zwar alle Akteure die Notwendigkeit einer Reform akzeptieren, die Zustimmung zu jeder einzelnen Reform jedoch auf unterschiedliche Motive zurückzuführen ist (PALIER 2005: 137 f.). Drittens wird jeder Akteur, auch wenn er nicht direkt in betreffende Institutionen eingebunden ist, die ihm zur Verfügung stehende Macht nutzen, um Regeln zu seinem Nutzen zu interpretieren oder unpassende Regeln zu untergraben. Viertens ist die Berücksichtigung des Faktors Zeit bedeutend. Viele Institutionen haben die Bedingungen überlebt, unter denen sie gegründet wurden. Wenn Veränderungen beispielsweise in der Machtstruktur auftreten, so erlaubt dies den Institutionen sich neu und eventuell entgegengesetzt zu ihren ursprünglichen Zielen auszurichten. Die Veränderungen, die im Lauf der Zeit bei Akteuren auftreten, öffnen Lücken, die Möglichkeiten zu einer institutionellen Umwandlung geben (STREECK UND THELEN 2005: 28). Beispielsweise sind im deutschen Ausbildungsgesetz noch heute Textfragmente des Ursprungsgesetzes aus dem Jahr 1897 zu finden, das gegen eine Bedeutungszunahme sozialdemokratischer Kräfte verabschiedet wurde. Heute ist der Zweck des Gesetzes ein anderer, der Gesetzestext hat sich aber erhalten. Zudem sind die Gewerkschaften mittlerweile als gleichberechtigter Partner in das Ausbildungssystem integriert worden (THELEN 2006: 415 ff.). Alle vier Quellen führen dazu, dass sich Institutionen durch inkrementelle Angleichungen an soziale, ökonomische und politische Veränderungen anpassen.

In meiner Hypothese zum Conversion-Mechanismus beschäftige ich mich mit den Partnern der RMI-Abteilungen des Départements, die mit den Départements Vereinbarungen zur Durchführung der Betreuung der Empfänger unterzeichnen. Hierbei gehe ich insbesondere auf die lokale Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger ein, welche eine frankreichweit einzigartige Einrichtung ist, die im untersuchten urbanen Département für die Betreuung derjenigen Empfänger zuständig ist, die weder sehr beschäftigungsnah noch

sehr stark mit sozialen Problemen konfrontiert sind, sondern sich zwischen diesen beiden Polen der Empfängerstruktur befinden.

In dieser Einrichtung haben Prozesse der Neuinterpretation ihrer Tätigkeit stattgefunden. Diese sind zurückzuführen auf Veränderungen in der Umwelt durch den Anstieg der RMI-Empfänger (PALIER 2005: 137) und vor allem durch neue Handlungskompetenzen und Gestaltungsspielräume der départementalen RMI-Abteilung. Diese erlangte durch die Dezentralisierung zum einen die alleinigen Kompetenzen in der Betreuung der Empfänger (WOLLMANN 2008a: 107) und sieht sich zum anderen mit finanziellen Engpässen zur Finanzierung dieser Betreuung konfrontiert (KUHLMANN 2009: 96 f.). Aus der Machtposition der alleinigen Zuständigkeit in der Betreuung heraus bewirkte die RMI-Abteilung eine inhaltliche Neuausrichtung ihrer Partner, an die sie die Aufgabe der Betreuung delegiert. Die traditionell sozial orientierten Einrichtungen beginnen sich durch die mit dem Département vereinbarte Anwendung von Instrumenten zur Eingliederung zunehmend neuen Aufgaben zu widmen (WOLLMANN 2008b: 428) und somit ihre Funktion zu ändern. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erfährt dabei eine größere Relevanz.

Mit dieser Neuausrichtung antwortet die Einrichtung auf die neuen Erfordernisse aus der Vereinbarung mit dem Département und schwächt die Selbstverstärkungseffekte zum vormaligen Pfad der sozialen Betreuung ab. Der Wandel entsteht letztlich aus Lücken zwischen Regeln und der lokalen Umsetzung. In diesem Fall ist er auf die Quelle der zeitlichen Veränderung zurückzuführen: Die Einrichtung wurde Ende der 1980er Jahre unter dem traditionell sozialen Engagement vieler Kommunen (WOLLMANN 2008a: 288) als Anlaufstelle für RMI-Empfänger ins Leben gerufen. Die Veränderungen der Umwelt – insbesondere die arbeitsmarktorientierte Einflussnahme der RMI-Abteilungen und ihre finanziellen Engpässe – verändern die Ausgangsbedingungen der lokalen Einrichtungen im Vergleich zu ihrer Gründung und erfordern, dass diese sich stärker in die Eingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt einbinden. Damit passen sie sich allmählich an die sozialen, ökonomischen und politischen Veränderungen im Département an. Somit lautet meine Hypothese:

Durch den Einfluss der départementalen RMI-Abteilungen auf die lokale Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger kommt es zu einem Wandel durch Conversion, indem eine stärkere Eingliederung der Empfänger auf den Arbeitsmarkt forciert wird. Dies erfolgt dadurch, dass die RMI-Abteilungen in den

kommunalen Einrichtungen die Umsetzung Arbeitsmarkt integrierender Maßnahmen im Rahmen der Vereinbarungen erzwingen.

## **4 Die empirische Untersuchung**

### **4.1 Methodische Vorüberlegungen**

#### **4.1.1 Methodologische Prinzipien der qualitativen Sozialforschung**

Für meine Untersuchung kommt die Anwendung qualitativer Methoden der Sozialforschung in Betracht, denn mit ihnen wird der Versuch unternommen „die Prozesse zu rekonstruieren, durch die die soziale Wirklichkeit in ihrer sinnhaften Strukturierung hergestellt wird“ (LAMNEK 2005: 32f.). Auch wenn ihnen dabei zum Vorwurf gemacht wird, dass sie methodisch willkürlich und unkontrolliert arbeiten und keine naturwissenschaftliche Objektivität liefern, gelingt es ihnen, die Besonderheiten des untersuchten Gegenstandsbereichs angemessen abzubilden und das Subjekt und seine subjektiv konstruierte Welt in seiner Komplexität zu erfassen. Dafür sind standardisierte Verfahren der quantitativen Sozialforschung ungeeignet, denn sie erfassen Bedeutungen nicht, die die Handelnden ihren Aktionen beimessen und reduzieren die soziale Wirklichkeit auf Einzelvariablen (GLÄSER UND LAUDEL 2009: 24 f.).

Für das Erklären menschlichen Handelns und die empirische Identifizierung von Kausalmechanismen, wie es in dieser Arbeit vorgesehen ist, scheint somit die Anwendung qualitativer Methoden geeignet. Jedoch soll vor der Festlegung auf die konkrete Methode ein Blick auf die methodologischen Prinzipien und Konsequenzen der qualitativen Forschung geworfen werden, um Fehler bei der Methodenanwendung zu minimieren. Dabei berufe ich mich auf Prinzipien, die die Auswahl der Methoden und der Untersuchungsstrategien determinieren, die Produktion des neuen Wissens nachvollziehbar und damit verlässlich gestalten und somit eine Komplementarität mit anderen wissenschaftlichen Arbeiten ermöglichen (EBD.: 29).

Das Prinzip der Offenheit erklärt sich aus der Skepsis qualitativer Methoden gegenüber standardisierten Erhebungsinstrumenten, wo feste Antwortkategorien die Informationsbereitschaft der Befragten abbremsen. Die qualitative Forschung möchte ihren „Wahrnehmungstrichter“ (LAMNEK 2005: 21) jedoch möglichst breit ansetzen, um auch unerwartete Informationen zu erhalten (EBD.). Dabei sind besonders solche Aspekte zu berücksichtigen, die durch das Vorverständnis und in der Diskussion nicht erörtert wurden oder sogar den erörterten Zusammenhängen widersprechen. Fehlt es während der Untersu-

chung an der erforderlichen Offenheit, so kann dies dazu führen, dass Beobachtungen in vorher erdachten Kategorien eingeordnet werden und unerwartete Ergebnisse schließlich nicht gefiltert und somit ausgeschlossen werden (GLÄSER UND LAUDEL 2009: 30). Mit der Offenheit des Forschers gelingt es schließlich, die Wirklichkeitsdefinitionen und Bedeutungszuweisungen der untersuchten Personen herauszuarbeiten.

Die Produktion von Wissen muss nach dem Prinzip eines regelgeleiteten Vorgehens expliziten und damit intersubjektiv kommunizierbaren Regeln in der Produktion und Interpretation von Daten folgen. Dies ermöglicht es anderen Wissenschaftlern nachzuvollziehen, wie der Forschende zu seinen Ergebnissen gekommen ist und gibt Vertrauen in diese Ergebnisse (EBD. 31f.; LAMNEK 2005: 24). Ein Minimum dieser intersubjektiven Reproduzierbarkeit besteht darin, dass Schritte angegeben werden, die den Leser von der Frage zur Antwort führen. Dies lässt Diskussionen zu, ob das Vorgehen angemessen und die Schlussfolgerungen nachvollziehbar sind (GLÄSER UND LAUDEL 2009: 32).

Der qualitative Ansatz vertritt die Ansicht, dass Forschung als Kommunikation vor allem zwischen dem Forscher und dem Beforschten zu sehen ist. Diese Interaktion ist nicht wie in der quantitativen Forschung eine Störgröße, sondern ein konstitutiver Bestandteil des Forschungsprozesses. Das gegenseitige Aushandeln der Wirklichkeitsdefinitionen zwischen dem Forscher und dem Beforschten rückt so in den Mittelpunkt des Interesses (LAMNEK 2005: 22).

Mit der Auffassung des Forschungsprozesses als Kommunikationsprozess muss auch die Prozesshaftigkeit sozialer Phänomene berücksichtigt werden, da in einem Prozess von Reproduktion, Modifikation und Deutung soziale Akteure die Wirklichkeit konstituieren und eine vertiefte Analyse daher angemessen ist. Diese Analyse ist dabei nur ein prozesshafter Ausschnitt der Konstruktion sozialer Realitäten durch die untersuchten Personen (EBD.: 23).

Reflexivität wird jedem menschlichen Verhaltensprodukt unterstellt. Dadurch ist jedes Zeichen Bestandteil eines Regelwerkes und jede Bedeutung ist kontextgebunden und variiert danach, wer in welcher Situation handelnd reproduziert. Folglich muss jede Bedeutung eines Handelns im Rückgriff auf den sozialen Kontext verstanden werden (EBD.: 23 f.).

In der explorativen bzw. qualitativen Forschung besteht die Annahme, dass dem Forscher das untersuchte soziale Leben noch nicht hinreichend bekannt ist und er daher offen, aber auch flexibel, sein muss. Er muss den Forschungsprozess so entwickeln und präzisieren

ren, dass die Steuerung der Untersuchung, die Daten und Interpretationen aus dem empirischen sozialen Leben entstehen. In der Exploration kann der Forscher seine Forschungslinien wechseln und Punkte hinzufügen oder weglassen. Daten und Erkenntnisse werden so neu definiert. Der anfangs weite Blickwinkel wird somit erst im Verlauf der Untersuchung zugespitzt und Kenntnisse angemessener Daten werden auch erst im Verlauf der Untersuchung gewonnen: der stetige Einbezug der erhaltenen Daten für die folgenden Untersuchungsschritte gewährleistet die Flexibilität des Forschers und eine Anpassung an die Eigenheiten des Untersuchungsgegenstandes (EBD.: 25).

Im Fazit verlangen die methodologischen Prinzipien also eine Offenheit des Forschers gegenüber Untersuchungsperson, -situation und den –methoden, die einzelnen Forschungsschritte sollten für eine bessere Nachvollziehbarkeit konkreten Regeln unterworfen und explizit benannt werden und Kommunikationsregeln sollen im Forschungsprozess beachtet werden. Weiterhin sorgt die Prozesshaftigkeit der empirischen Forschung dafür, dass ihr Ablauf veränderbar ist, zudem ist die empirische Forschung in der Analyse und Sinnzuweisung von Handlungen reflexiv (EBD.: 26). Schließlich gilt es, flexibel auf die Situation und die Relation von Forscher und Beforschten zu reagieren und sich an neue Bedingungen anzupassen.

#### **4.1.2 Methodenauswahl**

Charakteristisch für qualitative Interviews ist es, dass ihre Befragungsform mündlich-persönlich ist und dass es sich um nicht-standardisierte Interviews handelt, die durch ihre situative Anpassung an den Gesprächsverlauf keine vorformulierten Fragen und Fragenreihenfolgen hinnehmen. Die gestellten Fragen sind offen und der Interviewstil ist in seiner Intention vermittelnd und ermittelnd. Unter diesen Bedingungen ist der Befragte dazu in der Lage, „seine Alltagsvorstellungen über Zusammenhänge in der sozialen Wirklichkeit“ gründlich und ausführlich darzustellen, so dass der Interviewer eine brauchbare Interpretationsbasis erhält (EBD.: 346).

Für diese Arbeit wurden problemzentrierte Interviews angewandt. Dies sind offene und halbstrukturierte Befragungen, die den Befragten möglichst freie Erzählungen ermöglichen, aber auch auf eine besondere Problemstellung zentriert sind, zu der der Interviewer das Gespräch unter Umständen wieder zurückführt. Dadurch gibt er seine Zurückhaltung auf, ermöglicht aber eine bessere Strukturierung des Gesprächs und die Lenkung eines komplexen Themas auf ein besonderes Problem (KURZ ET AL. 2007: 465). Bei diesem

Vorgehen bleibt dem Befragten das konkrete Forschungsthema unbekannt, so dass er unbefangen und offen antworten kann, durch seine Erzählungen Schwerpunkte setzt und damit Vorurteile des Forschers korrigieren sowie neue Einsichten vermitteln kann (WITZEL 1996: 52).

Zum Aufbau des problemzentrierten Interviews lassen sich im hier untersuchten Fall einige Anmerkungen hinzufügen: von meiner Seite wurden einführende Worte zur Vorstellung des Projekts, in dessen Rahmen diese Arbeit entstand (siehe Kap. 4.2), vorgetragen sowie die Einstiegsfrage an die Gesprächspartner gerichtet. Das weitere Gespräch wurde vom Koordinator des Projekts geführt, so dass ich im weiteren Verlauf stummer Beobachter war. Dies hatte den Vorteil, dass ich ein Protokoll des Gesprächs anfertigen konnte, um die Rahmenbedingungen, die Gesprächssituation und die nonverbale Kommunikation zu erfassen. Zudem ermöglichte dies eine methodische Kontrolle des Interviews (GLÄSER UND LAUDEL 2009: 155).

Drei Instrumente, die die Durchführung des Interviews unterstützen, wurden angewandt: eine Tonaufzeichnung stellt die präzise Erfassung der Kommunikation sicher. Der Leitfaden (siehe Anhang B) dient als Gedächtnisstütze und Orientierungsrahmen für das Forschungsthema und die damit verbundenen Fragen. Schließlich dient das Postskript als Skizze zu den Rahmenbedingungen sowie zu situativen und nonverbalen Aspekten (WITZEL 2000: 4).

#### **4.1.3 Auswertung qualitativer Interviews**

Die Auswertung qualitativer Interviews lässt sich grob in die Schritte Transkription, Einzelanalyse, generalisierende Analyse und Kontrollphase einteilen (LAMNEK 2005: 402). Im Auswertungsabschnitt hat die Deutungskompetenz des Forschers einen großen Einfluss auf das Ergebnis (EBD.: 406).

Nach der Transkription mittels Tonbandaufzeichnung erfolgt in der Einzelanalyse eine Konzentration des Materials, indem zuerst Nebensächlichkeiten entfernt und die Hauptpassagen hervorgehoben werden. Die wichtigsten Textausschnitte werden daraufhin einer inhaltsanalytischen Auswertung unterzogen, indem prägnante Textauszüge entnommen werden und daraus ein konzentrierter Text entsteht. Durch eine Kommentierung des Textteils erfolgt eine Charakterisierung des Interviews, in der dessen Besonderheiten ersichtlich werden. Das Ergebnis der Einzelfallanalyse ist schließlich eine Charakte-

---

ristik des Interviews durch die Verbindung der wörtlichen Passagen mit den Wertungen des Forschers, die das Besondere und Allgemeine berücksichtigen.

In der generalisierenden Analyse sollen allgemeine Erkenntnisse erlangt werden. Die Suche nach Gemeinsamkeiten kann zu einer ersten typisierenden Generalisierung führen. Aus den Gemeinsamkeiten und Unterschieden können Grundtendenzen entstehen, die unter Umständen als typisch für einige Befragte gelten können.

In der Kontrollphase wird überprüft, ob Fehlinterpretationen in der Analyse enthalten sind. Als Referenz dienen dazu das vollständige Transkript und die Originalaufnahmen (EBD. 403 f.).

## 4.2 Fallbeschreibung

Diese Arbeit ist unter Mithilfe des Capright-Projekts der Universität Oldenburg entstanden. Dieses Projekt hat zum Ziel lokale Akteursnetzwerke in der deutschen und französischen Arbeitsmarktpolitik vergleichend daraufhin zu untersuchen, ob Strategien zur Aktivierung und Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen festzustellen sind (UNIVERSITÄT OLDENBURG o.J.). Im Rahmen dieses Projekts wurden auch Untersuchungen im beschriebenen urbanen Département durchgeführt. Hierbei wurde mir die Möglichkeit eingeräumt, der Untersuchung beizuwohnen und sie durch meine Fragestellung zu ergänzen. Zur Untersuchung eines inkrementellen Wandels habe ich mich hierbei entschlossen, aus der Vielzahl der im Projekt geführten Interviews diejenigen zu berücksichtigen, in denen die aus meiner Sicht relevanten Akteure der dezentralen Arbeitsmarktpolitik befragt wurden. Hierbei handelt es sich um die RMI-Abteilung der départementalen Verwaltung, einen départementalen Vertreter der lokalen Sozialdienste sowie eine Belegschaft der lokalen Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger, deren Aktivitäten in Abschnitt 4.2.2 eingehend beschrieben werden. Der methodologischen Forderung, möglichst vielfältige Rollen in der Befragung zu berücksichtigen (KURZ ET AL. 2007: 468), da sie wegen ihrer spezifischen Positionen im zu rekonstruierenden Prozess über andere Informationen verfügen (GLÄSER UND LAUDEL 2009: 117), wurde hiermit Rechnung getragen. Schließlich kann die lokale Arbeitsmarktpolitik aus der Sicht der départementalen Koordinierung, der lokalen Ausführung und der sozialen Eingliederung betrachtet werden, so dass drei Blickwinkel auf die Entwicklung der lokalen Arbeitsmarktpolitik entstehen.

Unabhängig vom forschungspartischen Vorteil des Einstiegs in die bereits beabsichtigte Untersuchung stellt sich das untersuchte Département als geeigneter Untersuchungsgegenstand für die Analyse der Mechanismen des inkrementellen Wandels dar. Dies zeigt der folgende Überblick über die politische, ökonomische und soziale Struktur des Départements, dem eine Erklärung zur Entstehung und Funktion der bereits angesprochenen lokalen Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger folgt.

### 4.2.1 Das Untersuchungsgebiet

Das untersuchte Département befindet sich im Umland einer französischen Metropole und weist durch seine geringe Fläche bei einer Einwohnerzahl von deutlich über einer Million Bewohnern eine hohe Bevölkerungsdichte auf. Bei Betrachtung der Einwohnerzahlen ist festzustellen, dass diese in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen sind. Die

urbane Struktur drückt sich auch dadurch aus, dass fast 60 % der dortigen Kommunen mehr als 30.000 Einwohner zählen.

Einen starken Einfluss auf die Wirtschafts- und Erwerbsstruktur übte die Epoche der Industrialisierung aus, als in der Mitte des 19. Jahrhunderts Hütten- und Chemieindustrien angesiedelt wurden. Die Industrialisierung führte zu einer Anwerbung von Bewohnern des ländlichen Frankreichs, später folgten Italiener, Spanier und Portugiesen. Schließlich immigrierten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts viele Einwanderer aus Nord- und Westafrika sowie aus den Überseekolonien.

Einschneidend wirkte auf das Gebiet die ökonomische Krise am Anfang der 1970er Jahre, als viele ansässige Unternehmen Insolvenz anmeldeten und damit langfristig eine Abkehr von der Schwerindustrie im Gebiet eingeleitet wurde. Im Zuge dieses Abschwungs erfolgte eine Neuausrichtung hin zur Investitionsgüter- und Logistikindustrie. Als weitere wirtschaftliche Zentren haben sich Dienstleistungsstandorte etabliert. Die dort neu geschaffenen Arbeitsplätze wirkten sich jedoch nicht positiv auf die Beschäftigungssituation der Bewohner im Département aus: mit 11,4 % im vierten Trimester 2009 ist die Arbeitslosenquote im Département im Vergleich zu derjenigen in den Nachbardépartements recht hoch.

Die Hinwendung zu einer dienstleistungsorientierten Wirtschaftsstruktur hatte somit eine Diskrepanz zwischen der Nachfrage nach hoch- und höher qualifizierten und dem Angebot an gering- oder unqualifizierten Arbeitskräften im Département zur Folge, so dass es zu einem Bruch der einstigen lokalen Nähe von Beschäftigung und Wohnen kam. Konkret drückt sich die Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Situation darin aus, dass das Département einerseits an dritter Stelle der Départements liegt, die die größten Summen an Mehrwertsteuern erzielen, andererseits jedoch die höchste Zahl an RMI-Empfängern auf seinem Gebiet zählt. Im Juni 2008 gab es 49.577 Bezieher und dies entspricht einem Zuwachs von 2,3 % innerhalb von sechs Monaten. Die Empfängerzahl ist bis auf eine Ausnahme im Jahr 2000 seit 1989 mit damaligen 8.632 Empfängern stark steigend. Seit der Dezentralisierung im Jahr 2004 beträgt die Zunahme 21,7% (siehe Anhang A).

#### **4.2.2 Die lokale Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger**

Eine bedeutende Rolle für die Untersuchung spielt die lokale Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger, welche im Folgenden in ihrer Entstehung und ihrem Aufgabenspektrum

erläutert wird. Es handelt sich hierbei um eine frankreichweit einmalige Einrichtung im untersuchten Département, die 1989 erstmalig ins Leben gerufen wurde und deren Aufgabe es ist, je nach Situation des Empfängers Hilfe und Betreuung in der sozialen oder arbeitsmarktnahen Wiedereingliederung anzubieten. Somit ist diese Einrichtung funktional zwischen der Organisation Pole Emploi, welche lediglich eingliederungsfähige Personen betreut, und den kommunalen Sozialdiensten, welche Personen mit mehrdimensionalen Problemen betreuen, einzuordnen. Dafür baut jede dieser Einrichtungen lokale Partnerschaften auf und sucht den Kontakt mit weiteren lokalen Akteuren, sie informiert Empfänger und empfiehlt individuell geeignete Maßnahmen und Angebote. Die Wiedereingliederung in Beschäftigung stellt im Idealfall den erfolgreichen Schlusspunkt der Betreuung dar. Für dieses Ziel sollen die Fähigkeiten der Personen möglichst verbessert und ihre Potentiale ausgeschöpft werden, indem sie im Dialog mit dem Ansprechpartner individuelle Wiedereingliederungspläne erstellen, die schrittweise die Eingliederungshürden der Personen beheben.

Einerseits kann die Entstehung dieser Einrichtung darauf zurückgeführt werden, dass die Kommunen sowohl bei den beiden Dezentralisierungsgesetzen als auch bei der Einführung des RMI weitestgehend unberücksichtigt blieben und deswegen eigene beschäftigungspolitische Initiativen ergriffen, in denen gleichzeitig die traditionellen sozialen Aufgaben der Kommunen ausgeführt werden (WOLLMANN 2008a: 288). Andererseits nahm in diesem Fall das Département die Möglichkeit wahr, als höhere Ebene Aufgaben an untere Ebenen zu delegieren (KUHLMANN 2009: 110). Dies erfolgt in der Absicht, die lokale Leistungserbringung zum einen professioneller und zum anderen problemorientierter auszurichten (EBD.: 101).

Damit sind die Betreuungseinrichtungen für RMI-Empfänger als eine typische Einrichtung zu sehen, in der die Grenzen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik aufgeweicht werden sollen: durch Fall bezogenes Arbeiten wird auf der einen Seite ein Fokus auf die Eingliederung in Beschäftigung gelegt, auf der anderen Seite sollen auch Dimensionen der sozialen Exklusion bekämpft werden (ENJOLRAS ET AL. 2001: 42).

Die Auslagerung der Betreuung der RMI-Empfänger von der départementalen Ebene in die kommunalen Einrichtungen stellt meines Erachtens einen ungewöhnlichen Ansatz dar. Die Frage stellt sich, ob sich gerade in dieser Akteurskonstellation ein inkrementeller institutioneller Wandel feststellen lässt und bestätigt dadurch die Wahl des Départe-

---

ments und der dortigen Einrichtungen zur Wiedereingliederung als Untersuchungsgegenstand.

In den folgenden Abschnitten werden nun die bereits ausgearbeiteten Hypothesen anhand der durchgeführten Interviews überprüft.

### 4.3 Die Untersuchung der Hypothesen

im Folgenden werden Möglichkeiten eines inkrementellen Wandels in der dezentralen Arbeitsmarktpolitik des untersuchten Départements überprüft. Diese Analyse erfolgt in der Reihenfolge der bereits herausgearbeiteten Hypothesen und befasst sich somit aufeinander folgend mit den Prozessen des Displacement, Layering und Conversion. Schließlich folgt ein Fazit zur Untersuchung der Hypothesen.

#### 4.3.1 Hypothese 1: Die Untersuchung eines Displacement-Prozesses

Die Ausgangssituation für die Hypothese zum Displacement-Prozess besteht darin, dass neu auftretende Modelle bisherige Anordnungen und Vorgehensweisen infrage stellen. Hierfür muss berücksichtigt werden, dass in einer Gesellschaft viele verschiedene institutionelle Anordnungen existieren, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstanden und mitunter entgegen gesetzte Logiken beinhalten. Zwar sind hierbei bestimmte institutionelle Ordnungen dominant, sie können aber durch die Wiederentdeckung untergeordneter Anordnungen oder Invasionen an Bedeutung verlieren, bei denen im wörtlichen Falle außen stehende Institutionen einheimische zurückdrängen oder im metaphorischen Sinne einheimische die Logiken außen stehender Institutionen übernehmen. Wiederentdeckungen oder Invasionen werden durch Akteure aktiv gefördert, weil neue Verfahren aufgrund neuer Umweltbedingungen angewandt werden.

Die von mir untersuchte départementale RMI-Abteilung erlangte durch die Dezentralisierungsgesetze weitreichende Kompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik und ist nun eigenständig für die Betreuung der RMI-Empfänger verantwortlich. Die steigende Verantwortung als koordinierende Stelle der Betreuung der RMI-Empfänger nutzte das Département, um 1992 offiziell die Delegation der RMI-Betreuung an die lokalen Einrichtungen für RMI-Empfänger zu beschließen:

Mais concrètement l'idée de mettre en place et d'officialiser la structure RMI, ces structures de proximité, c'est faite en 1992 par une délibération du conseil général. (C1-C3)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Das anonymisierte Kürzel aus den Interviews setzt sich zum einen aus der Zugehörigkeit zur Organisation zusammen. Die befragten Personen werden chronologisch nach ihren Äußerungen nummeriert. C steht hierbei für Angehörige des Conseil Général, P für das Personal der befragten lokalen Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger, S für den Vertreter der kommunalen Sozialdienste (services sociaux) und I für Fragen des Interviewers. C1 ist damit die erste Person aus der départementalen Verwaltung, die auf eine Frage im Interview antwortete.

Nach dem Personenkürzel folgt die Seitenangabe im Interviewtext. Dieser Interviewtext ist der vorliegenden Arbeit nicht beigelegt, kann aber bei Bedarf beim Autor eingesehen werden. Das Kürzel C steht für das Interview mit der RMI-Abteilung, das Zitat stammt in diesem Fall von Seite 3. Das Kürzel D

Diese Entwicklung erhielt 1994 eine weitere Dynamik durch die Schaffung eines Postens in der départementalen RMI-Abteilung, der als Ansprechpartner für die Kommunen zuständig ist und die Verbreitung weiterer Betreuungseinrichtungen für RMI-Empfänger vorantreiben soll:

[...] À partir de 94 [...] un poste [...] a été créé [...] pour aller porter, aller vendre [ce service] dans les villes, voilà. En tout cas l'expliquer, quelle était sa finalité, son organisation, ces modes de financements, les collaborations avec le département. (C1-C4)

Schon früh hat sich dabei laut Aussage der RMI-Abteilung eine Basis des Vertrauens zwischen dem Département und den Kommunen entwickelt, die sich allmählich gefestigt hat:

[...] Au bout de 15 ans il y a un rapport de confiance qui s'est installé entre le département et les villes sur la gestion des questions d'insertion on arrive relativement bien à faire passer nos messages et nos orientations [...]. (C4-C29)

Eine Anwendung neuer Instrumente im Sinne des New Public Management lässt sich nun auf neue Umwelten zurückführen, die im Laufe der Zeit im Rahmen der Betreuung der RMI-Empfänger entstanden: zum einen ist zwischen 1989 mit 8.632 und 2006 mit 51.645 RMI-Empfängern ein steiler Anstieg der Empfängerzahlen im Département festzustellen (siehe Anhang A). Des Weiteren steigen die Ausgaben für die RMI-Empfänger: für das Département ist bei den jährlichen Ausgaben für die RMI-Leistungen zwischen 2000 und 2006 ein Anstieg um 47 % auf 266,3 Mio. € festzustellen (EBD.). Wie schon im Abschnitt zur Dezentralisierung beschrieben wurde, steigen die staatlichen Ausgleichszahlungen für die Leistungen nicht proportional zu den ansteigenden Fällen an RMI-Empfängern. Der Anstieg sozialer Problemlagen und eine wachsende Finanzierungslücke stellen das Département somit vor einen erheblichen Problemdruck in der Betreuung der RMI-Empfänger. In der Folge kam es zu einer metaphorischen Invasion von Zielen, welche der Europäischen Beschäftigungsstrategie zugerechnet werden können. Sie beinhalten die Reduzierung der Empfängerzahlen und die Entlastung der finanziellen Situation. Vor allem seien hier die Schaffung von Anreizen für die Rückkehr in Beschäftigung und Politiken zur Aktivierung und Mobilisierung der Empfänger erwähnt. Diese Ziele fanden eine besondere Berücksichtigung durch eine neue und bedeutende Konvention, die der Conseil Général im Jahr 2008 mit den lokalen Einrichtungen für RMI-Empfänger abgeschlossen hat und

---

bezieht sich auf das Interview mit der lokalen Betreuungseinrichtung für RMI-Empfänger und das Kürzel E auf das Interview mit dem Koordinator der kommunalen Sozialdienste.

die die Erreichung bestimmter Resultate umfasst. Dazu zählen unter anderem die Unterzeichnung einer bestimmten Zahl an Wiedereingliederungsvereinbarungen sowie die Erreichung einer festgelegten Zahl an Austritten aus dem RMI in Beschäftigung. Die Erfüllung dieser Ziele bestimmt zu einem gewissen Teil – in diesem Fall bis zu 30 % – die Finanzierung der kommunalen Einrichtungen durch die Départements:

On a renouvelé les modes de financements dans le cadre de ces conventions et on est dorénavant sur des conventions d'objectifs de résultats et plus seulement sur une convention de moyens mis à disposition. Donc on est sur une convention de résultats puisqu'on demande aux [services] d'atteindre un certain niveau de résultats en terme de contrats d'insertion, en terme de mobilisation de l'offre d'insertion, et terme de sortie du RMI, dont les sorties emploi d'ailleurs, et l'atteinte de ces résultats va conditionner une partie du financement de ces [services]. Et ça c'est une nouveauté significative de 2008, donc très récente. (C4-C6)

Nach Aussage der RMI-Abteilung des Départements konnten diese neuen Ziele nach Diskussionen mit den Einrichtungen recht reibungslos in die neue Konvention integriert werden. Langfristig soll dabei die Arbeitsmarktfähigkeit der RMI-Empfänger gesteigert werden, denn die Betreuung durch die lokalen Einrichtungen soll so ausgerichtet werden, dass die Empfänger stärker in Beschäftigung geführt werden:

[...] Il a fallu avoir un temps de discussion avec les [services] pour leur expliquer le sens de cette décision, parce que l'idée avant tout, c'était aussi de [les] aider à mieux donner à voir l'offre d'accompagnement qu'ils proposaient au public et de [les] aider à mieux cibler aussi leur accompagnement vers des actions qui poussaient plus volontiers vers l'emploi. [...] L'enjeu de cette nouvelle modalité de financement était de mieux calibrer et mieux qualifier l'accompagnement que proposaient les [services]. (C4-C7)

Mit der auf konkrete Ziele zur Eingliederung fokussierten Konvention kann eindeutig die Anwendung eines Instruments im Sinne des New Public Management festgestellt werden. Die Ziele der Konvention werden nach einer Diskussion des Conseil Général mit der betroffenen Gebietskörperschaft und unter Berücksichtigung der Kapazitäten der Einrichtungen festgelegt. Sie beinhalten den maximalen Abschluss von Wiedereingliederungsangeboten und Austritten aus dem RMI und sind so ausgelegt, dass die Betreuer in den lokalen Einrichtungen unabhängig von der Größe der Einrichtung und der Zahl an RMI-Empfängern auf dem Gebiet gleichermaßen stark beansprucht werden sollen für diese Aufgabe. Somit soll eine möglichst hohe Zahl an Empfänger von einer Betreuung profitieren:

Ils [les propositions] partent un, des ambitions que nous on a pour le public RMI, bien sûr qu'il y a un maximum de personnes qui a un contrat d'insertion de signer, qu'il puisse utiliser l'offre d'insertion et puisse sortir du RMI. (C4-C11)

Notre objectif c'est qu'à terme tous les [services] est une capacité d'activité qui soit la même quel que soit la ville, vous comprenez ? Qu'à terme chaque chargé de suivi, chargé d'insertion, pardon, qu'on le prenne au sud au Nord du département fournisse, produise la même activité en terme de contrat, en terme de sortie du RMI etc. (C4-C11)

In Bezug auf die Zielerreichung betont der Conseil Général, dass es ihm gelungen ist, eine Politik der Eingliederung zu etablieren:

Globalement on arrive à installer une politique d'insertion. (C4-C29)

Trotz fehlender Berichte und Bilanzen vermag der Conseil Général bereits ein sehr positives Fazit zur neuen Konvention zu ziehen: die vereinbarten Ziele werden sogar übertroffen und durch die Konvention ist es zu einer Rationalisierung des internen Betriebs der lokalen Einrichtungen gekommen. Effiziente Netzwerke konnten dort durch die Annäherung an ihre Eingliederungspartner gebildet werden. Auch ist es ihnen gelungen, ihre Empfänger stärker zu mobilisieren. Dies ging einher mit einem erhöhten Abschluss an Wiedereingliederungsvereinbarungen:

Globalement les résultats ont tendance à être atteints voire dépassés. Ça se regarde de près mais... On a un bilan plutôt positif à ce jour de cette convention dans ces aspects financiers comme dans ces aspects gouvernance parce qu'elle a incité les [services] à regarder de plus près leur fonctionnement interne et rationaliser parfois leur fonctionnement interne. Ça les a aussi incité à affiner le diagnostic territorial qu'ils faisaient, à se rapprocher de partenaires d'insertion, à travailler de manière plus importante avec les organismes de formation qu'ils n'avaient pas l'habitude de solliciter, à regarder de plus près leurs partenariats, à relancer le public, à être plus offensif, je ne sais pas, en tout cas auprès du public et à essayer de la mobiliser davantage. Donc à ce jour, on a quand même nous, de notre place, département, on constate un effet plutôt positif. [...] Et sur la contractualisation, la signature des contrats d'insertion, alors on n'a pas bien les chiffres, mais les [services] de toute façon contribuent largement à la contractualisation et la tendance elle s'est améliorée, elle aussi. Donc de notre place en tant que département, on voit plutôt un aspect positif à cette mise en place de cette convention. (C4-C10f.)

Im Rahmen der Delegation behält der Conseil Général zudem seine Rolle als koordinierende Instanz der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, welche durch die Reform des RMI hin zum RSA seiner Meinung nach weiter verstärkt wird:

On a nous en pilotage toutes les autres actions, je ne voudrais pas qu'il y ait confusion par rapport à ça. C'est pas sur ces [services] là qu'on délègue toute l'offre d'insertion et toute l'organisation de l'offre. Elles se chargent de l'accompagnement et du suivi des allocataires et nous on met à disposition au département des actions spécifiques. [...] Dont on garde le pilotage. (C1-C5)

Ça [die Ziele der neuen Konvention] y contribue beaucoup. Alors ça se fait au fur et à mesure, on est jamais dans la violence, ici mais, ça se fait au fur et à mesure, mais oui, ça va dans ce sens là. Et pour aller sur le RSA, le RSA va à mon sens contribuer à aller dans le même sens, puisqu'il y a des choses très précises dans le cadre du RSA qui font que les villes devront se mettre dans le bain et suivre un peu les directives qui sont menées, donc ça va dans ce sens là aussi. [...] Dans un certain sens ça [le RSA] va renforcer le rôle du département, oui, qui devient unique pilote, entre guillemets et qui voit sa position raffermir dans, ne serait-ce que la connaissance des publics. (C4-C30)

Es lassen sich jedoch auch Argumente finden, die gegen die Hypothese der verstärkten Eingliederungsaktivitäten durch den Abschluss der neuen Konvention in der Tradition des New Public Management sprechen. Denn in den lokalen Einrichtungen wird zwar die Betreuung nach den Zielen der neuen Konvention ausgerichtet und die Idee einer Stimulation gut geheißen, jedoch lehnen die dortigen Betreuer die Festlegung von konkreten Zielen ab, da sich soziale Arbeit in ihren Augen nicht quantifizieren lässt. Dabei unterstreichen sie besonders ihre Ansicht, dass sich das Département der wirklichen Bedürfnisse der Empfänger nicht bewusst ist. Es wird das Beispiel angeführt, dass die Maßnahmen zur Eingliederung einer Frau nicht helfen, die drei Kleinkinder erzieht und erst zu Beginn der Kindergartenzeit des kleinsten Kindes wieder ins Berufsleben zurückkehren möchte. Hier fehle es an Betreuungsmöglichkeiten, die der Frau einen früheren Einstieg in den Beruf ermöglichen. Die Konvention helfe jedoch nicht den Personen, wenn diese sich im System eingerichtet haben. Ein negatives Fazit wird somit zwischen den Zielen der Konvention und den Realitäten in der Betreuung gezogen:

[...] Il y a des choses qu'on ne peut pas quantifier, donc moi, je ne suis pas pour. Le social ne se quantifie pas. On ne peut pas parce que c'est bien gentil de mettre des quotas pour stimuler, je veux bien que ce soit stimulant. Mais malheureusement, c'est difficile à atteindre parce que justement on travaille sur de l'humain. Ce n'est pas une usine, on ne fabrique pas tant de pièces par mois, malheureusement, c'est beaucoup plus complexe. Moi personnellement, je ne vois pas tout ça d'un bon oeil de tout quantifier. Ça me gêne. (P2-D21f.)

Moi, j'ai l'impression en fait qu'ils ne sont pas vraiment conscients des vraies difficultés du public parce qu'on a beaucoup de dossiers de beaucoup de femmes qui ont des enfants de bas âge et qui ne peuvent pas faire garder les enfants et qui n'ont pas non plus une qualification qui va leur permettre par la suite de trouver un emploi. Donc ce sont des femmes qui vont faire un enfant, 2 enfants, 3 enfants et qui vont rester à la maison jusqu'à ce que le dernier ait 3 ans pour aller à la maternelle, donc en attendant ces personnes, on en fait quoi? Et bien pas grand-chose. (P3-D22)

Genauso ist jedoch in den Augen der lokalen Betreuungseinrichtungen auch das Verhalten der Empfänger oft verbesserungswürdig und verspricht sich durch die Konventionen nicht signifikant zu verändern. Denn viele Empfänger besuchen die für sie bestimmten

Maßnahmen nicht. Da sie von ihrer Umgebung beeinflusst werden, in der Personen durch Gelegenheitstätigkeiten ihre Familien ernähren, fehlt es ihnen an einem langfristigen Blick und der Erkenntnis, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen für sie gewinnbringender sind. Die Ausübung von Zwängen oder Sanktionen würde die ablehnende Haltung der Empfänger verstärken, die Empfänger würden in andere Hilfsschemata fliehen und ihre dringenden Probleme nicht gelöst sehen. Eher sehen die lokalen Einrichtungen die Notwendigkeit, mit den Empfängern Gespräche zu führen und sie von der Richtigkeit der Maßnahmen und damit von einem ersten Besuch einer Veranstaltung zu überzeugen:

Un parcours ou un suivi d'insertion n'est pas efficace si la personne est forcée avec un couteau sous la gorge, il faut que ce soit une démarche volontaire. (P2-D5)

Donc vous ne croyez par exemple... il y a quelques gens qui pensent que par exemple, par l'insertion, on peut inciter les gens à participer à... (I-D5)

Non, parce que la personne va partir, la personne va peut-être partir. Il y a des cas comme ça où les gens, on les voit plusieurs fois et on en parle, on en discute, on en discute, parce qu'on se répète aussi et la personne va peut-être être convaincue par ce qu'on lui propose donc elle va peut-être nous faire plaisir, elle va aller une fois à l'organisme où on va l'envoyer, elle va aller une fois à la formation collective mais elle ne va pas y retourner et après on va l'appeler, elle ne va pas forcément répondre au téléphone, mais quand on va réussir à l'avoir elle va dire: "Oui, mais ce n'est pas ça que je voulais" parce qu'elle sait très bien que les gens se débrouillent à côté. (P2-D5f.)

Des sanctions existent dans la loi d'insertion sauf que ce n'est pas efficace parce qu'avec ces gens-là, on est face à un problème de disponibilité pour que les organismes qu'on leur propose... (P1-D6)

Ein sozialer Ansatz in der Betreuung ist wie in den vorangegangenen Argumenten auch darin zu sehen, dass die Einrichtungen gegen den Wunsch des Conseil Général opponieren, Personen mit sozialen oder gesundheitlichen Problemen und mit einem langjährigen Bezug von Transfereinkommen in eingliedernde Maßnahmen zu orientieren. Die Einrichtungen sehen die Empfänger oftmals als Personen, die nicht eingliederungsfähig sind, eher gesundheitlich betreut werden müssten und prioritär Anreize benötigen, um einen eigenen Lebensrhythmus zu entwickeln:

On se retrouve avec plus de 50% de gens qui sont depuis plus de 3 ans dans le dispositif, c'est-à-dire des gens qui présentent des difficultés de santé ou sociales, ces gens-là on ne peut pas les orienter comme le Conseil général le prévoit en orientation. Donc il va aux formations qualifiantes, aux formations professionnalisantes. Qu'est-ce qu'on fait de ces gens-là qui sont dans le suivi et si ces gens-là, parce qu'on a un temps à faire, on ne peut pas faire plus, et on atteint pas les résultats, on est sanctionné mais ce n'est pas faute de ne pas avoir travaillé, c'est la faute d'avoir un public inorientable. Ce sont des gens qui ont besoin de suivi santé, ce sont des gens qui ont besoin de parler avec eux, de leur apprendre à se lever tôt. (P1-D22)

Daher sind die Mitarbeiter der lokalen Betreuungseinrichtungen für RMI-Empfänger der Ansicht, dass sie bei den sozial oder gesundheitlich beeinträchtigten Empfängern keinen Zwang zur Beschäftigungssuche ausüben können. Eher sehen sie auch hier in der argumentativen Überzeugungsarbeit einen Erfolg versprechenden Ansatz, um die Personen aus der permanenten Abhängigkeit herauszuholen und zuerst ihre Probleme zu beheben:

J'ai l'impression que certains utilisent plus les problèmes de santé pour ne pas faire les démarches de recherche pour l'emploi ou d'insertion professionnelle c'est-à-dire que pour eux: "Je suis malade, je ne peux pas" c'est une bonne excuse en fait. C'est-à-dire que si elle est malade... on ne va pas lui dire d'aller chercher du travail alors que la personne est très malade. Donc voilà. (P5-D14)

[...] On va faire un bilan de santé et puis après on reçoit les résultats, mais bon ça prend 1 mois ou 2 mois. En fait, à partir du moment où la personne ne veut pas on ne peut pas la forcer à faire l'effort [...]. (P2-D15)

Là, on est face à l'efficacité ou l'inefficacité du contrat d'insertion. [...] C'est quoi l'insertion? On explique toutes les démarches qui vont faire évoluer une situation pour sortir du dispositif, pour s'approcher de la sortie. [...] On ne peut que les motiver pour qu'ils aillent se soigner et à un moment donné on peut avoir un discours de vérité en disant que les gens qui ont le diabète, il y en a beaucoup qui travaillent, des asmathiques travaillent, voilà. On essaie de leur expliquer. (P1-D15)

Neben diesen Aussagen in der Tradition der sozialen Betreuung kommunaler Einrichtungen lassen sich weitere Argumente finden, die gegen eine effizientere Eingliederung durch New Public Management-Maßnahmen sprechen: Die Betreuungseinrichtungen werden nach eigener Aussage zur Erreichung ihrer Konventionsziele bisweilen zu einem Verhalten angeregt, das nicht in erster Linie der Eingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt oder einer sozialen Betreuung dient. Denn mitunter schließen sie kurzfristige Verträge ab, um primär die Quote an abgeschlossenen Betreuungen zu erfüllen:

Vous avez des structures qui ont une personne devant elles qui a des démarches à faire qui vont durer 6 mois mais on lui fait un contrat de 3 mois. Comme ça, on peut renouveler le contrat, comme ça, la personne est là, on fait 4 contrats dans l'année et on atteint rapidement le chiffre. Ce n'est pas par rapport aux besoins de la personne, c'est pas rapport à notre objectif. (P1-D23)

Trotz der bestehenden Konvention mit den lokalen Betreuungseinrichtungen sieht sich die RMI-Abteilung des Conseil Général mit ihren jeweiligen Leitern zudem als Schlichter agieren, wenn zwischen dem Département und der Kommune andere Auffassungen in der Technik und in politischen Ansichten zu Eingliederungen vorherrschen. Beide Schlichter versuchen ausgleichende Positionen zu erarbeiten, so dass der Conseil Général trotz seiner Kompetenzen und der getroffenen Vereinbarungen sich also auf Aushandlungen und Kompromisse einlassen muss:

Nous c'est le département et les chefs de [service] c'est les mairies, c'est les villes, c'est les communes, les communautés d'agglomération. Et du coup on n'a pas de rapport hiérarchique avec eux, on a juste un rapport de partenariat et la difficulté c'est parfois que les mairies peuvent avoir des orientations politiques ou parfois techniques qui sont différentes des orientations du département en terme d'insertion ou d'action sociale. Et tout l'enjeu c'est de concilier des positions parfois un peu différentes, politiquement et socialement. Et nous on est un peu là pour faire le lien et le chef de [service] est aussi là pour faire le lien entre le département et sa politique et les villes et leurs politiques, en terme de gouvernance ça joue aussi. [...] Du coup on a dû développer beaucoup notre diplomatie, voilà. On essaie de ne pas être dans le conflit mais beaucoup dans le consensus donc c'est pour ça qu'il y a beaucoup de choses qui sont négociées, on est vraiment dans la négociation, même s'il y a une convention ! (C4-C28)

Festzuhalten gilt, dass die Idee einer Stimulation durch Ziele in der Konvention von den Mitarbeitern der lokalen Betreuungseinrichtungen zwar gutgeheißen wird, jedoch eine Quantifizierung der sozialen Arbeit in ihren Augen ungeeignet ist. In vielerlei Dimensionen zeigt sich dabei die Tradition der sozialen Betreuung dieser kommunalen Einrichtung, die einer stärkeren Aktivierung entgegenwirkt:

Erstens bezweifeln die Angestellten, dass das Département sich der wirklichen Bedürfnisse der Empfänger bewusst ist, denn die Konvention verbessert die Situation vieler Empfänger nicht. Dies wird beispielhaft an Frauen erläutert, die einer besseren Kinderbetreuung bedürfen und sich bis zur Lösung ihrer Probleme im System der sozialen Sicherung einrichten.

Zweitens wird auch das Verhalten der Empfänger durch die Konvention nicht verbessert, da sie in ihrer Umgebung stark von Personen beeinflusst werden, die durch Gelegenheitsarbeiten ihre Familie ernähren können. Viele Empfänger verkennen somit den langfristigen Nutzen von Ausbildungsmaßnahmen, bei denen größere Einkommen vorerst ausbleiben.

Drittens forcieren mögliche Sanktionen als Anreize zur Teilnahme an den Maßnahmen nach Meinung der Betreuungseinrichtungen eine Blockadehaltung bei den Empfängern, so dass nur eindringliche Gespräche helfen, die die Empfänger von der Notwendigkeit der Maßnahmen überzeugen. Eine sozial orientierte Betrachtung der Probleme wird auch bei Personen mit sozialen oder gesundheitlichen Schwierigkeiten von den Betreuungseinrichtungen bevorzugt, auch wenn es die Vorgabe des Conseil Général gibt, solche Personen möglichst in Beschäftigung zu integrieren. Das Missfallen der Einrichtungen, einen Zwang zur Beschäftigungssuche auszuüben, beeinflusst dabei unter Umständen die Zielerreichung im Rahmen der Konvention.

Neben diesen Argumenten der sozialen Betreuung beeinträchtigen zwei weitere Argumente die Annahme einer effizienteren Eingliederung durch New Public Management-Instrumente. Erstens ist feststellbar, dass die Betreuungseinrichtungen kurzfristige Verträge abschließen. Dadurch werden die Ziele der Konvention eher erfüllt, ohne dass aber der Nutzen für die Empfänger im Vordergrund steht.

Zweitens spricht gegen die Displacement-Hypothese, dass der Conseil Général trotz der bestehenden Konvention zusammen mit den Leitern der Einrichtungen des Öfteren als Schlichter agiert, um politische Positionen und Ansichten zu Techniken der Eingliederung zwischen dem Département und den Kommunen auszugleichen. Die in der Praxis umgesetzten Eingliederungsaktivitäten sind damit trotz der bestehenden Konventionen oft das Resultat von Kompromissen und beinhalten somit nicht vollständig die ursprünglich vom Conseil Général erdachten Ziele.

Es können auch Argumente gefunden werden, die die Annahme einer verstärkten Eingliederung durch New Public Management-Maßnahmen scheinbar stützen. Durch die frühzeitige Delegation der Betreuung der RMI-Empfänger und durch die Etablierung eines Postens zur Verbreitung der lokalen Betreuungseinrichtungen haben sich enge Kontakte und eine Basis des Vertrauens zwischen den Kommunen und dem Département gebildet. Eine recht reibungslose Umsetzung der neuen Konvention wurde somit möglich. Ihre Initiierung kann auf den Anstieg an RMI-Empfängern ohne entsprechend steigende finanzielle Kapazitäten zurückgeführt werden. Um also mehr Personen in Beschäftigung zu führen, wurden Elemente wie die Aktivierung der Empfänger als Ziele für die kommunalen Einrichtungen ausgegeben. So müssen diese nun mehr Wiedereingliederungsvereinbarungen unterzeichnen und Personen aus dem RMI in Beschäftigung führen. Können die vorgegebenen Ziele in diesen Bereichen nicht erreicht werden, so sind bis zu 30 % des Etats der Einrichtung gefährdet. Diese Maßnahmen sollen langfristig dazu führen, dass die Arbeit der Betreuungseinrichtungen qualifizierender wird, somit die Arbeitsmarktfähigkeit der Empfänger erhöht und sie stärker in Beschäftigung führt. Die Kapazitäten der einzelnen Betreuer werden dabei maximal ausgeschöpft, so dass eine große Zahl an Empfängern von den Eingliederungsaktivitäten profitieren soll.

Unter diesen Ausgangsvoraussetzungen ist es nach Meinung der RMI-Abteilung gelungen, die vorgegebenen Ziele sogar zu übertreffen und den internen Betrieb der kommunalen Einrichtungen zu rationalisieren, weil sie effiziente Netzwerke aufbauen und sich

den Eingliederungspartnern annähern konnten. In der Konsequenz sei es den Einrichtungen besser gelungen, ihre Empfänger zu mobilisieren.

Jedoch muss diese Aussage dadurch relativiert werden, dass es der RMI-Abteilung an konkreten Zahlen zu den erfolgten Betreuungen fehlt, so dass nicht ersichtlich wird, ob die Empfänger für Maßnahmen, die in Beschäftigung führen, oder nur für solche, die einen informierenden Charakter haben, mobilisiert werden. Die Aussagen der Betreuungseinrichtungen lassen eher die Vermutung zu, dass sie ihre Tradition der sozialen Betreuung der Empfänger fortsetzen, indem sie deren mehrdimensionale Problemlagen angehen anstatt sie direkt in beschäftigungsnahe Maßnahmen weiterzuvermitteln.

Trotz der Aussage der RMI-Abteilung, dass eine Zunahme an Eingliederungsaktivitäten durch die lokalen Betreuungseinrichtungen festzustellen ist, ergeben sich also Argumente, die die Annahme einer stärkeren Vermittlungsaktivität in Beschäftigung durch die Konvention nicht stützen. Deutlich sichtbar ist dies dadurch, dass sozial orientierte Betreuungsaktivitäten in den Einrichtungen auch durch die neue Konvention nicht eingegrenzt wurden. Die RMI-Abteilung schöpft das ihr zur Verfügung stehende Evaluierungs- und Kontrollpotential nicht aus, um eine effektivere Wiedereingliederung zu erzwingen. Daher kann die Annahme eines inkrementellen Wandels im Sinne des Displacement bisher nicht bestätigt werden.

#### **4.3.2 Hypothese 2: Die Untersuchung eines Layering-Prozesses**

Grundlegend für den Layering-Prozess ist die Annahme, dass Pfad ändernde Dynamiken dadurch initiiert werden können, dass neue Elemente an bestehende Institutionen angefügt werden und dadurch sowohl den Status als auch die Struktur der bestehenden Institution allmählich verändern können. Für diesen Prozess ist der Mechanismus des unterschiedlichen Wachstums maßgeblich, wenn das neu angefügte Element schneller als das bestehende System wächst und es dadurch auch stärker an Bedeutung gewinnt. Da dies meist unbemerkt geschieht, bleiben Gegenmobilisierungen gegen diese Entwicklung aus und bei Stagnation des alten Systems kommt es schließlich zu einem Pfadwandel.

Eine solche Anfügung ist darin zu sehen, dass den Départements nun im Rahmen der Dezentralisierung die Zuständigkeit in der Eingliederungspolitik angefügt wurde. Das bedeutendste Instrument dieser neuen Aufgabe scheint der Abschluss der Eingliederungsvereinbarungen zu sein, die die Empfänger wieder langfristig in den Arbeitsmarkt eingliedern sollen und den Départements Spielräume für eine aktivierende Gestaltung der

Betreuung geben. Daher gehe ich davon aus, dass es durch die Kompetenzübertragung zu einer stärkeren Anwendung der Eingliederungsvereinbarungen kommt und diese Anwendung das ursprüngliche Ziel einer sozialen Wiedereingliederung dahingehend wandelt, dass das Ziel einer Eingliederung in den Arbeitsmarkt nun dominant ist und die Lücke zwischen Insidern und Outsidern verringern kann.

Zu Beginn der Untersuchung dieser Hypothese seien die Inhalte des Instruments der Eingliederungsvereinbarung erwähnt. Zuerst soll laut der RMI-Abteilung mit der Vereinbarung ein persönliches Projekt, das der Empfänger mit der Einrichtung erarbeitet hat, festgehalten werden und mit einem passenden Eingliederungsangebot vertieft werden. Dieses Angebot ist vielfältig und kann sowohl Aus- und Weiterbildungen als auch Vereinbarungen zur Stellensuche, den Abschluss des subventionierten Vertrags „contrat aidé“ und soziale oder gesundheitliche Maßnahmen beinhalten:

Lorsqu'un chargé d'insertion reçoit un allocataire du RMI, il pose un diagnostic social ou socioprofessionnel avec la personne, ils établissent un projet qui va se traduire pas un contrat, et ensuite il y a tout le suivi de ce contrat de ce parcours avec l'allocataire donc le chargé d'insertion va prescrire, c'est un acte de prescription, va prescrire sur une action d'insertion. Il l'oriente, il regarde son parcours, peut-être que là ça serait bien qu'il puisse suivre une formation linguistique etc. Donc il va poser un acte d'orientation. (C1-C12)

Donc une action d'orientation ça peut-être soit une action de formation, ça peut-être l'insertion par l'activité économique... (I-C12)

Technique de recherche d'emploi, le contrat aidé (C1-C12)

L'action sociale aussi. (C4-C12)

Ou vers la santé. (C1-C12)

Die neue Konvention, die zwischen dem Département und den kommunalen Betreuungseinrichtungen vereinbart wurde, sieht – wie schon in Hypothese I erwähnt – den Abschluss von mehr Eingliederungsvereinbarungen vor (C4-C6f.). Die Nicht-Erfüllung dieser Vereinbarung führt zur Kürzung des Etats der lokalen Einrichtung, so dass ein Druck zum Abschluss der Vereinbarungen ausgeübt wird. Dies lässt mehr abgeschlossene Vereinbarungen erwarten. Diese Annahme wird von der RMI-Abteilung des Départements bestätigt, nach deren Aussage die Ziele sogar übertroffen werden und die Betreuungseinrichtungen mit wachsender Bedeutung am Abschluss der Vereinbarungen beteiligt sind. Auch der départementale Koordinator der kommunalen Sozialdienste kann aus seiner Perspektive diesen Eindruck bestätigen:

Globalement les résultats ont tendance à être atteints voire dépassés. Ça se regarde de près [...] On a un bilan plutôt positif à ce jour de cette convention dans ces aspects financiers comme dans ces aspects gouvernance parce qu'elle a incité les [services] à regarder de plus près leur fonctionnement interne et rationaliser parfois leur fonctionnement interne. [...] Sur la contractualisation, la signature des contrats d'insertion, alors on n'a pas bien les chiffres, mais les [services] de toute façon contribuent largement à la contractualisation et la tendance elle s'est améliorée, elle aussi. (C4-C10f.)

Le taux de contractualisation a nettement augmenté depuis à peu près un an et demi, 2 ans. 2 ans. (S1-E5)

Neben dem steigenden Abschluss an Eingliederungsvereinbarungen scheint die damit verbundene neue Herangehensweise der Betreuer bedeutend zu sein. Diese müssen sich nun nach Ablauf einer vereinbarten Maßnahme über die Effektivität dieser Maßnahme versichern. Ergänzend kontrolliert das Département nach eigener Aussage die Tätigkeiten der kommunalen Einrichtungen, damit sie sich weiter auf die Betreuung in Beschäftigung konzentrieren und sich nicht aufgabenfremden sozialen Tätigkeiten widmen:

Donc il va poser un acte d'orientation et ce que nous, on prend en compte c'est que, et ça c'est intéressant parce qu'on avait pas forcément le suivi et le [service] non plus, c'est à dire je pose un acte d'orientation et je m'assure qu'il soit effectif ! C'est à dire que je suis... Parce que parfois on avait des chargés d'insertion, il y en a encore, qui dise: je vous oriente vers une formation et ensuite on ne suit plus du tout ce qui se passe pour la personne. C'est à dire que du coup derrière, on insiste sur un suivi de qualité du parcours de la personne. (C1-C12)

C'est tout l'accompagnement du bureau, donc de C4 et des professionnels comme C3 pour amener les [services] à se recentrer sur leur mission d'accompagnement socioprofessionnel. (C1-C20f.)

Bei der Betreuung in Beschäftigung hat sich der so genannte „contrat aidé“ als ein wirksames Instrument erwiesen, welches die Betreuungseinrichtungen nach eigener Aussage anwenden, da es den Empfängern einen sanften Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Die Empfänger werden nach langer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt ohne zu starke Anforderungen und ohne in den Wettbewerb mit Normalerwerbsbeschäftigten gesetzt zu werden beschäftigt. Der Vertrag ist zwar befristet, jedoch ermöglicht er nach Aussage der Einrichtung die Wiedererlangung von Lebens- und Arbeitsgewohnheiten und bietet RMI-Empfängern einen bevorzugten Zugang. Dieser Vertrag scheint also ein adäquates Mittel zu sein, um Langzeitbezieher wieder an die Arbeitswelt heranzuführen:

Moi par exemple, je conseille aux gens de postuler sur des contrats aidés en premier car comme ce sont des gens éloignés de l'emploi, ça leur permet d'avoir une expérience professionnelle récente et de n'être trop... parce que le principe principal c'est de ne pas mettre les gens en compétition avec les

demandeurs d'emploi réguliers mais de favoriser leur insertion plus rapide. Donc moi, je trouve... c'est clair que c'est précaire les contrats aidés mais ça permet à quelqu'un de qui a été très éloigné de l'emploi de se remettre sur le chemin et de reprendre des habitudes, aller ailleurs, répondre à des consignes, tout ça, ça leur permet d'entrer en douceur sur le marché du travail. Ça aide. (P2-D15)

En terme d'information déjà, à chaque moment de l'information collective, on lui explique ce droit-là, donc s'ils ont le RMI, ils ont droit, ils sont prioritaires pour tout ce qui est contrat aidé, on leur explique ce qu'est un contrat aidé. (P1-D16)

Neben den angeführten Argumenten, die eher für eine steigende Anwendung von Wiedereingliederungsvereinbarungen und einen besseren Zugang für die Empfänger zum Arbeitsmarkt sprechen, lassen sich Argumente finden, die diese Annahme entkräften. So beinhalten die Vereinbarungen, wie schon einleitend erwähnt, nicht zwangsläufig Maßnahmen, die in Beschäftigung führen, sondern können auch die Bewältigung sozialer oder gesundheitlicher Probleme zum Ziel haben (C1-C12).

Weiterhin lassen sich Argumente finden, die gegen eine pauschale Abwicklung von Eingliederungsvereinbarungen sprechen. Erstens beabsichtigt das Département durch die Konvention nicht allein einen zunehmenden Abschluss an Eingliederungsvereinbarungen, sondern auch eine Analyse der Aktivitäten, Lebensläufe und Probleme der Empfänger, um davon ausgehend die Eingliederungsangebote zu verbessern. Eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist zwar wünschenswert, aber die RMI-Abteilung betont, dass man die Empfänger primär aus ihrer Abhängigkeit von Transferzahlungen befreien möchte und dies neben einer Vermittlung in Beschäftigung auch andere Maßnahmen wie Weiterbildungen umfassen kann. Eine qualitative und angemessene Betreuung durch die lokalen Betreuungseinrichtungen ist also scheinbar der vorrangige Anspruch des Départements:

On a eu comme orientation de retravailler la nouvelle convention quadriennale, donc c'est à dire à nouveau inscrire les [services] comme un acteur majeur et pivot du dispositif d'insertion, mais se dégager de cette activité extrêmement administrative pour être vraiment sur le contenu et sur le sens, l'insertion. Et mieux utiliser entre guillemets, enfin au sens noble du terme l'analyse que les [services] faisaient de l'activité et du parcours, enfin, et des problématiques des allocataires pour enrichir l'offre d'insertion. [...] Et la finalité de ce dispositif, c'est aussi d'amener le plus grand nombre de personnes à sortir du dispositif. Alors que se soit vers l'emploi, en tout cas pour des ressources supérieures, que ce soit des prestations beaucoup plus intéressantes pour eux que le RMI, ou l'emploi ou un dispositif de qualification, de formation. (C1-C7)

Non ce qu'on cherche c'est vraiment une approche qualitative de l'accompagnement d'insertion par les professionnels. C'est à dire suivre la personne, au regard de son projet et de ses besoins. (C1-C12)

Eingliederungsvereinbarungen werden abgeschlossen, um dem Empfänger zumindest eine Perspektive zum Arbeitsmarkt zu geben. Es lassen sich jedoch bestimmte Empfängergruppen wie Langzeitbezieher von Transfereinkommen finden, bei denen diese Perspektive zwar in der Vereinbarung festgehalten wird, jedoch in der Praxis schwierig umzusetzen ist. Diese Empfängergruppen reihen laut der Betreuungseinrichtung Eingliederungsvereinbarungen aneinander und finden trotz jeweils neu vereinbarter Ziele keinen Zugang zu Beschäftigung:

Et le contrat, normalement, logiquement d'un contrat à l'autre, il faut un bilan sur ce qui vient de se terminer, est-ce qu'on a atteint nos objectifs ou non et prévoir d'autres démarches. Et beaucoup de contrats vont faire un parcours d'insertion. Maintenant, c'est vrai qu'il y a des personnes comme les chômeurs de longue durée ou les bénéficiaires du RMI de plus de 3 ans... Moi, je leur pose la question si à la suite du contrat, on va atteindre un nombre... si on fait des contrats de 3 mois on peut en avoir 3 ou 4 dans l'année, en 4 ans, on peut atteindre 12, on peut atteindre 15, 16 contrats, et bien il faut s'imposer qu'il y ait de la suite dans les idées. (P1-D9)

Die gestiegene Zahl an Eingliederungsvereinbarungen muss somit nicht zu mehr Eingliederungen in den Arbeitsmarkt führen. Dies zeigt auch das Verhalten bestimmter Betreuungseinrichtungen, die nach Aussage der Einrichtung für die RMI-Empfänger kurzzeitige Vereinbarungen abschließen, um damit primär der Erreichung der Konventionsziele zu entsprechen anstatt die effektive Eingliederung des Empfängers in den Mittelpunkt zu stellen:

Vous avez des structures qui ont une personne devant elles qui a des démarches à faire qui vont durer 6 mois mais on lui fait un contrat de 3 mois. Comme ça, on peut renouveler le contrat, comme ça, la personne est là, on fait 4 contrats dans l'année et on atteint rapidement le chiffre. Ce n'est pas par rapport aux besoins de la personne, c'est pas rapport à notre objectif. (P1-D23)

Zu diesen Argumenten, die zeigen, dass die pauschale Anwendung von Eingliederungsvereinbarungen nicht zwangsläufig zu mehr Eingliederungen führen, lassen sich Aspekte ergänzen, die eine optimale Anwendung der Eingliederungsvereinbarungen einschränken. Diese lassen sich sowohl auf der Seite der Eingliederungsangebote als auch auf die Seite der Nachfrage und damit des Verhaltens der Empfänger finden.

Auf der Angebotsseite lassen sich Probleme im Aufbau der Maßnahmen darin finden, dass diese laut der Betreuungseinrichtung zu wenigen festen Terminen im Jahr beginnen, interessierte Empfänger bisweilen längere Zeit bis zur Teilnahme warten müssen und zudem der Gefahr unterliegen, einen notwendigen Zugangstest nicht zu bestehen:

Les gens, ils arrivent à un moment de l'année où ils ont besoin... si c'est une formation qui dure 4 ou 5 mois qui commence en septembre et qui va se terminer en janvier les autres commencent en février

pour se terminer en juillet, et bien entre les deux il faut que la personne attende. Maintenant aussi il y a le manque de place disponible, parfois les gens attendent pendant 6 mois et à la fin ils ne sont pas pris parce qu'ils n'ont pas réussi le test. (P1-D13)

Auch passen vorgeschlagene Eingliederungsmaßnahmen bisweilen nicht zum Profil des Empfängers. Geeignete Maßnahmen sind jedoch laut der Betreuungseinrichtung nicht zu finden, weil der départementale Maßnahmenkatalog für Eingliederungsangebote (PDI) sich an der Sozialstruktur des Départements orientiert und einzelne – oft höher qualifizierte – Empfänger dadurch nicht optimal betreut werden können:

Parfois, pour certains bénéficiaires, les formations proposées ne conviennent pas parce qu'ils ont déjà une formation beaucoup plus qualifiante. [...] Il y a certaines personnes qui ont une formation bac+2 qui veulent s'orienter, il faudrait une formation plus adaptée. Par exemple, les gens qui veulent créer leur entreprise, des formations par exemple comme la reprise d'entreprise, la création d'entreprise, c'est plus adapté pour eux que du FLE ou du secrétariat. Mais le public du département fait que le PDI du département est constitué ainsi parce que cela répond aux besoins de la majorité du public mais il y a une partie du public pour lequel malheureusement on cherche une autre formation. (P5-D12)

Auf Seiten der Empfänger sind ebenfalls Faktoren auszumachen, die eine effektive Anwendung der Vereinbarungen und damit eine Eingliederung verhindern. Oftmals zeigen sie sich trotz entgeltfreier Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs bei räumlich entfernten Programmen wenig mobil, da sie laut der Betreuungseinrichtung weiter bestehende Probleme wie die Betreuung ihrer Kinder nicht gelöst sehen:

Après vous avez le problème de la mobilité, vous avez des formations qui sont éloignées de la personne même si depuis 2 ans la gratuité des transports pour les RMIstes n'apporte rien aux problèmes pratiques: déposer les enfants le matin et être à l'heure avec une heure de transport. (P1-D13)

Ein weiteres Manko ist die Ausrichtung der Empfänger auf kurzfristige Erfolge. So fehlt einigen von ihnen das Verständnis dafür, dass beispielsweise nur ein Ausbildungszentrum und nicht die Ausbildung finanziert wird. Auch das Argument einer entgeltfreien Ausbildung kann sie nach Aussage der Betreuungseinrichtung nicht überzeugen, so dass sie weiter einfache Gelegenheitsarbeiten ausführen und sich nicht betreuen lassen:

Ou ils refusent parce qu'ils ont du mal à comprendre que le Conseil général paie le centre de formation et que donc la formation n'est pas rémunérée. [...] Donc pour eux, le fait que la formation ne soit pas rémunérée c'est un gros problème. En même temps c'est logique, moi je leur explique « vous n'avez pas à la payer non plus. (P2-D13)

Elles [les bénéficiaires] ne sont pas intéressées par leur propre suivi ; pour eux c'est une perte de temps plus qu'autre chose mais après on les retrouve comme chômeur parce que finalement leur situation n'a pas changé et ce sont justement des personnes qui restent longtemps dans le RMI, qui pensent se dé-

brouiller par eux-mêmes, parce que les gens sont dans l'immédiat, c'est-à-dire « j'ai besoin de trouver un travail, de payer mon loyer, de payer mon logement (P2-D5)

Andere Empfänger zeigen ein berechnendes Verhalten, indem sie in Erfahrung bringen, dass eine Krankheit ihre Eingliederung verhindert und sich daraufhin krank melden. Dieses Verhalten wiederholen sie nach Aussage der Betreuungseinrichtung möglichst oft:

Et moi, j'ai l'impression que certains utilisent plus les problèmes de santé pour ne pas faire les démarches de recherche pour l'emploi ou d'insertion professionnelle c'est-à-dire que pour eux: "Je suis malade, je ne peux pas" c'est une bonne excuse en fait. C'est-à-dire que si elle est malade... on ne va pas lui dire d'aller chercher du travail alors que la personne est très malade. (P5-D14)

Maintenant, on peut dire que la personne peut avoir un seul axe pendant une période d'insertion, une démarche qui peut être la santé, si la santé est tellement grave qu'elle vous empêche d'entrevoir autre chose. Donc il faut d'abord s'occuper de la santé. Bon, les gens comprennent très bien et après ils vont dire qu'ils ont des problèmes de santé. Et nous, on n'est pas un service de variation médical pour dire que... On enregistre que le premier contrat c'est des démarches santé. La logique dit que quelqu'un ne peut pas rester 5 ans dans l'insertion, "je ne peux rien faire, je suis dans la santé". Là, on est dans le domaine du handicap. (P1-D15)

Auch das Argument der sozialen Tradition kommunaler Einrichtungen kommt bei der Untersuchung dieser Hypothese zum Tragen: die Betreuungseinrichtung vertritt die Ansicht, dass Empfänger nicht zu einem Eingliederungsparcours gezwungen werden können, sondern diesem freiwillig zustimmen müssen. Andernfalls wäre die Gefahr zu groß, dass die Person zur gedachten Maßnahme nicht erscheint. Auch Sanktionen können die Empfänger nicht zur Annahme der Vereinbarung bewegen, weil grundlegende Probleme wie die Kinderbetreuung nicht gelöst sind. Eine verstärkte Anwendung der Vereinbarungen unterbleibt somit:

Il faut qu'ils adhèrent. Un parcours ou un suivi d'insertion n'est pas efficace si la personne est forcée avec un couteau sous la gorge, il faut que ce soit une démarche volontaire. [Par incitation] la personne va peut-être partir. Il y a des cas comme ça où les gens, on les voit plusieurs fois et on en parle, on en discute, on en discute, parce qu'on se répète aussi et la personne va peut-être être convaincue par ce qu'on lui propose donc elle va peut-être nous faire plaisir, elle va aller une fois à l'organisme où on va l'envoyer, elle va aller une fois à la formation collective mais elle ne va pas y retourner [...]. (P2-D5f.)

Des sanctions existent dans la loi d'insertion sauf que ce n'est pas efficace parce qu'avec ces gens-là, on est face à un problème de disponibilité pour que les organismes qu'on leur propose... on fait une évaluation sur papier et ils sont convaincus mais il y a tellement de besoins ailleurs, des enfants à l'école. (P1-D6)

Schließlich verspielt der Conseil Général selbst Möglichkeiten zur effektiven Anwendung der Eingliederungsvereinbarungen, da dessen RMI-Abteilung nach Aussage des Koordinators der kommunalen Sozialdienste dem Ausschuss für Umorientierungen vorsitzt und

somit dort auf die Bewilligung von mehr Eingliederungsvereinbarungen einwirken könnte. In der Praxis jedoch versucht der Ausschuss, die Wünsche des Empfängers zu erfüllen. Dieses Verhalten in der Tradition sozialer Betreuung kann verstärkte Eingliederungen verhindern:

Normalement, la loi demande la mise ne place de ce qu'on appelle des équipes pluridisciplinaires [...] ces équipes pluridisciplinaires sont composées des cadres de Pôle emploi, des cadres des services sociaux, des cadres [des services]. Et en fait, ils auront pour charge de travailler toutes les questions de réorientation. [...] De toute façon dans l'équipe pluridisciplinaire, il y a un cadre du SERMI [RMI-Abteilung des Départements] qui est systématiquement présent. Donc il y a les 3 cadres suivants: Pôle emploi, le service social et le [service] et un cadre du SERMI qui a voix prépondérante. [...] C'est un état des lieux qui va être fait avec lui [le bénéficiaire] et en fonction de cet état des lieux, il y a une orientation qui lui sera proposé. Ce n'est pas lui qui va décider d'aller voir tel ou tel service. Cela dit si un usager manifeste le souhait de voir tel service et pas un autre, on ne va pas le lui refuser. On ne va pas être tranchant comme ça, cela sera aménagé autrement. (S1-E10f.)

Festzuhalten gilt, dass die départementale Ebene durch die Dezentralisierungsgesetze zum Hauptakteur der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und damit der Betreuung der RMI-Empfänger geworden ist. Die neue Konvention, welche das Département im Jahr 2008 mit den lokalen Betreuungseinrichtungen abgeschlossen hat, ist auf diese Kompetenzerweiterung zurückzuführen. Sie beinhaltet einen erhöhten Abschluss an Eingliederungsvereinbarungen, die die Empfänger besonders in Beschäftigung führen sollen. Es ist daher eine Anwendung dieses Instruments unter dem neuen Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt zu erwarten. Dieses Ziel wurde somit der bereits bestehenden Eingliederungsvereinbarung im Sinne des Layering-Ansatzes angefügt.

Die RMI-Abteilung des Départements bestätigt ebenso wie der Koordinator der kommunalen Sozialdienste, dass die Zahl an Abschlüssen der Eingliederungsvereinbarungen gestiegen ist und die Betreuungseinrichtungen maßgeblich dazu beitragen. Neben dem bloßen Anstieg scheinen aber neue Herangehensweisen viel bedeutender zu sein: zum einen müssen die Betreuer sich nun der Effektivität einer mit ihnen vereinbarten Maßnahme versichern. Zum anderen werden sie durch das Département kontrolliert, um nicht einer traditionell sozial geprägten Betreuung nachzugehen, sondern ihre Tätigkeit auf Eingliederungen in Beschäftigung auszurichten.

Ein effektives Instrument, das im Rahmen der Vereinbarung angewandt wird, ist nach Meinung der Betreuungseinrichtungen der *contrat aidé*, welcher Langzeitbeziehern von Transfereinkommen einen sanften Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht, da sie nicht

in Wettbewerb zu den Normalerwerbsbeschäftigten gesetzt werden und Lebens- und Arbeitsgewohnheiten wiedererlangen können.

Argumente, die der Annahme einer verstärkten Eingliederung durch mehr abgeschlossene Vereinbarungen entgegentreten, lassen sich ebenfalls finden. So beinhalten die Vereinbarungen nicht zwangsläufig Maßnahmen, die in Beschäftigung führen, sondern sie können auch die Bewältigung sozialer oder gesundheitlicher Probleme zum Ziel haben.

Zudem scheint der pauschale Abschluss an Wiedereingliederungsvereinbarungen nicht das primäre Ziel des Départements zu sein, denn dort wird betont, dass man vor allem die Empfänger aus ihrer Abhängigkeit herausholen und ihnen eine qualitative Betreuung anbieten möchte, die neben Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt auch andere Maßnahmen umfassen kann.

Der Wunsch, den Empfänger durch die Vereinbarungen einen Zugang zu Beschäftigung zu ermöglichen, wird auch dadurch relativiert, dass bei vielen Langzeitbeziehern keine dynamische Entwicklung festzustellen ist, so dass sie mehrere Verträge aneinanderreihen und der beabsichtigte Eingliederungsparcours bei ihnen somit oft nicht umzusetzen ist. Dazu schließen einige Betreuungseinrichtungen mitunter viele kurzfristige Verträge ab, bei denen die Erfüllung der Konventionsziele und nicht der Erfolg des Empfängers im Vordergrund steht. Es mögen somit zwar mehr Eingliederungsvereinbarungen unterzeichnet werden, dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit mehr Eingliederungen in den Arbeitsmarkt.

Zudem lassen sich Argumente finden, die eine suboptimale Anwendung der Eingliederungsvereinbarungen aufzeigen. Zum einen besteht bei der Planung von Maßnahmen Verbesserungspotential, da viele Maßnahmen für die Empfänger nur zu wenigen Terminen beginnen, somit eine längere Wartezeit entsteht und dies besonders diejenigen Empfänger trifft, die einen möglichen Zugangstest nicht bestehen. Auch lassen sich für einen bestimmten Empfängerkreis – oft sind es höher Qualifizierte – kaum passende Maßnahmen finden.

Auf der Nachfrageseite bietet das Verhalten der Empfänger Verbesserungspotential: sie erweisen sich mit dem Verweis auf ungelöste Probleme wie die Betreuung ihrer Kinder trotz der entgeltfreien Benutzung des Nahverkehrs als wenig mobil und sind oft auf kurzfristige Erfolge ausgerichtet, so dass die Motivation zur Aufnahme von Aus- und Weiterbildungen begrenzt ist. Eher führen sie einfache Tätigkeiten aus, um weiter ein Einkom-

men zu erzielen. Auch versuchen einige Empfänger, sich möglichst langfristig krank-schreiben zu lassen, um einem Eingliederungsparcours zu entgehen.

Ebenfalls ist die verbreitete soziale Tradition der kommunalen Einrichtungen von Bedeutung, da diese zur Vorbeugung von demotivierten Empfängern keine Sanktionen oder Zwänge zur Beschäftigungssuche ausüben wollen. Verstärkte Eingliederungen in den Arbeitsmarkt durch entsprechende Vereinbarungen sind aus dieser Vorgehensweise nicht zu erwarten. Schließlich vergibt auch der Conseil Général Möglichkeiten zu mehr Eingliederungen, indem er dem Ausschuss zur Neuorientierung der Empfänger vorsitzt, sich dort aber nicht für verstärkte Eingliederungen in Beschäftigung bei den betroffenen Fällen einsetzt.

Trotz einer stärkeren Anwendung der Eingliederungsvereinbarungen, effektiven Werkzeugen wie dem *contrat aidé* und neuen Herangehensweisen wie der Kontrolle der Betreuungsarbeit durch die Départements und der Überprüfung einer erfolgreichen Orientierung durch den Betreuer bestehen noch Hindernisse für eine effektive Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch die Eingliederungsvereinbarungen. Besonders ist dabei zu berücksichtigen, dass diese Vereinbarung nicht zwangsläufig die Integration in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben muss. Zudem bieten Eingliederungsvereinbarungen oft keine Arbeitsmarktperspektiven, wenn sie bei Langzeitbeziehern und mit dem Fokus der Erfüllung der Konventionsziele abgeschlossen werden. Weitere Hemmnisse auf der Angebotsseite, wie fehlende Maßnahmen für bestimmte Empfängergruppen und eine sozial orientierte Betreuung in den Einrichtungen, sowie auf der Nachfrageseite – die geringe Motivation einiger Empfänger für die empfohlenen Maßnahmen und ihr berechnendes Verhalten – verhindern eine stärkere Integration in den Arbeitsmarkt. Somit kann man derzeit nicht davon sprechen, dass mit der Dezentralisierung neue Ziele in den Eingliederungsvereinbarungen nachhaltig etabliert werden konnten, die zu mehr Eingliederungen in den Arbeitsmarkt führen. Ein Wandel im Sinne des Layering ist somit momentan nicht feststellbar.

#### **4.3.3 Hypothese 3: Die Untersuchung eines Conversion-Prozesses**

Im Rahmen des Conversion-Prozesses erfolgt eine Neuausrichtung der Institutionen zu neuen Zielen, Funktionen oder Zwecken. Dies ist zurückzuführen auf die Entstehung neuer Umwelten: hierbei müssen die bestehenden Institutionen neue Ziele entwickeln oder dem Interesse neuer Akteure entsprechen und ein Wandel findet schließlich durch Lü-

cken im Design bestehender Institutionen oder durch Lücken, die allmählich zwischen den geschaffenen Regeln und der lokalen Umsetzung entstanden sind, statt. Vier Quellen können diesen Wandel initiieren: kognitive Grenzen bei der Regelschaffung, die Uneindeutigkeit der Regel, die Umdeutung durch einzelne Akteure und die Wirkung des Faktors Zeit. Diese Quellen forcieren eine inkrementelle Anpassung der Institutionen an soziale, ökonomische und politische Veränderungen.

Neuorientierungen sind in den kommunalen Betreuungseinrichtungen für die RMI-Empfänger möglich, weil sich die Umwelt durch den Anstieg an RMI-Empfängern und neue Handlungskompetenzen des Départements verändert hat. Die Départements beginnen nach und nach Instrumente, wie den Abschluss von Konventionen mit fest geschriebenen Zielen, anzuwenden, damit sich auch die lokalen Betreuungseinrichtungen Aufgaben widmen, die wegen ihrer traditionell sozial geprägten Herangehensweise nicht dominant waren. Dazu zählt insbesondere die Integration der Empfänger in den Arbeitsmarkt. Ein Wandel scheint hier durch die mit der Zeit entstandene Lücke zwischen der sozialen Betreuungsaufgabe der Einrichtungen zu ihrer Gründung und dem mittlerweile dominanter werdenden Aufgabenfeld der Integration der Empfänger in den Arbeitsmarkt möglich zu sein.

Besonders die Aussagen der RMI-Abteilung des Départements lassen vermuten, dass aus ihrem Antrieb heraus eine Neuorientierung in den lokalen Einrichtungen festzustellen ist. Insbesondere führen sie dies auf die neu vereinbarte Konvention zurück, die seit dem Jahr 2008 gültig ist. Mit der Ansicht, dass die Empfänger möglichst aus dem RMI herausgeführt und andere Perspektiven erhalten sollen, wurden mit den kommunalen Einrichtungen Ziele ausgehandelt, deren Erreichung einen Teil ihrer Finanzierung bestimmt. Eine Arbeitsmarkt orientierte Ausrichtung durch Beschäftigung, Qualifizierung oder Ausbildung der Empfänger wird darin dem passiven Bezug von Leistungen vorgezogen.

La gouvernance se fonde sur les conventions. On a renouvelé les modes de financements dans le cadre de ces conventions et on est dorénavant sur des conventions d'objectifs de résultats et plus seulement sur une convention de moyens mis à disposition. Donc on est sur une convention de résultats puisqu'on demande aux [services] d'atteindre un certain niveau de résultats en terme de contrats d'insertion, en terme de mobilisation de l'offre d'insertion, et terme de sortie du RMI, dont les sorties emploi d'ailleurs, et l'atteinte de ces résultats va conditionner une partie du financement de ces [services]. (C4-C6)

La finalité de ce dispositif, c'est aussi d'amener le plus grand nombre de personnes à sortir du dispositif. Alors que se soit vers l'emploi, en tout cas pour des ressources supérieures, que ce soit des prestations

beaucoup plus intéressantes pour eux que le RMI, ou l'emploi ou un dispositif de qualification, de formation. (C1-C7)

Der Anreiz zur Anwendung Arbeitsmarkt orientierter Maßnahmen wird in den lokalen Betreuungseinrichtungen besonders durch die Auswirkungen der Betreuungstätigkeiten auf ihren Etat erhöht. Mit diesem Ansatz möchte das Département einen Bewusstseinswandel in den Einrichtungen herbeiführen: sie sollen sich ihrer Angebote und ihrer Betreuungstätigkeit bewusster werden und diese so ausrichten, dass sie stärker in Beschäftigung führen:

L'idée avant tout, c'était aussi d'aider les [services] à mieux donner à voir l'offre d'accompagnement qu'ils proposaient au public et d'aider les [services] à mieux cibler aussi leur accompagnement vers des actions qui poussaient plus volontiers vers l'emploi. (C4-C7)

Die départementalen Vorschläge für die Konvention basieren zum einen auf den Ansprüchen, die man für die Betreuung der Empfänger hat und die möglichst viele Austritte aus dem RMI in Beschäftigung oder zumindest möglichst viele Eingliederungsvereinbarungen umfassen. Andererseits berücksichtigt man die örtlichen Strukturen, so dass die Vorschläge des Départements gleichzeitig ambitioniert und realistisch sein sollen. Unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten soll somit eine möglichst starke Ausrichtung der Einrichtungen zur arbeitsmarktnahen Integration forciert werden:

Les propositions, que l'on fait en tant que département, d'objectifs ne partent pas de rien. Ils partent un, des ambitions que nous on a pour le public RMI, bien sûr qu'il y a un maximum de personnes qui a un contrat d'insertion de signer, qu'il puisse utiliser l'offre d'insertion et puisse sortir du RMI. On part quand même des ambitions politiques et techniques du RMI, mais au regard des réalités de la réalisation faite par les [services]. Donc en fait ce qu'on propose c'est avec l'équilibre entre ce que nous on voudrait, en terme d'ambition départemental, mais de la réalité du terrain c'est un peu la somme des deux. Qui permet de leur proposer des objectifs qui sont à la fois ambitieux mais réalistes, malgré tout au regard des capacités d'activités des équipes. (C4-C11)

Die forcierte Neuausrichtung im Rahmen der Konvention wird von der RMI-Abteilung des Départements positiv beurteilt, denn die vereinbarten Ziele werden übertroffen und die lokalen Betreuungseinrichtungen leisten einen steigenden Beitrag dazu. Dies zeigt sich dadurch, dass sie ihre internen Abläufe rationalisiert und sich neuen Eingliederungs- und Ausbildungspartnern angenähert haben, zu denen sie Kontakte aufgebaut haben. Zudem konnten sie ihre Empfänger stärker mobilisieren:

Globalement les résultats ont tendance à être atteint voir dépassés. Ca se regarde de près mais... On a un bilan plutôt positif à ce jour de cette convention dans ces aspects financiers comme dans ces aspects gouvernance parce qu'elle a incité les [services] à regarder de plus près leur fonctionnement interne et rationaliser parfois leur fonctionnement interne. Ça les a aussi insisté à affiner le diagnostique territo-

rial qu'ils faisaient, à se rapprocher de partenaires d'insertion, à travailler de manière plus importante avec les organismes de formation qu'ils n'avaient pas l'habitude de solliciter, à regarder de plus près leurs partenariats, à relancer le public, à être plus offensif, je ne sais pas, en tout cas auprès du public et à essayer de la mobiliser davantage. Donc à ce jour, on a quand même nous, de notre place, département, on constate un effet plutôt positif. (C4-C10)

Ein weiterer Aspekt, der das Argument einer erfolgreichen Neuausrichtung der lokalen Betreuungseinrichtungen trägt, ist eine neue départementale Vorgabe, nach der sich die Betreuer der Einrichtungen nun der Effektivität der von ihnen verordneten Maßnahmen versichern müssen. Das Département erhofft sich daraus eine qualitative Betreuung der Person:

Donc il va poser un acte d'orientation et ce que nous, on prend en compte c'est que, et ça c'est intéressant parce qu'on avait pas forcément le suivi et les [services] non plus, c'est à dire je pose un acte d'orientation et je m'assure qu'il soit effectif ! C'est à dire que je suis... Parce que parfois on avait des chargés d'insertion, il y en a encore, qui dise: je vous oriente vers une formation et ensuite on ne suit plus du tout ce qui se passe pour la personne. C'est à dire que du coup derrière, on insiste sur un suivi de qualité du parcours de la personne. (C1-C12)

Eine starke Neuausrichtung der lokalen Betreuungseinrichtungen ist durch das Département besonders damit vorgenommen worden, dass das Aufgabengebiet klar von dem der kommunalen Sozialdienste abgegrenzt wurde. Die Einrichtungen mussten sich stärker umorientieren, indem sie mit Akteuren der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zusammenarbeiten, sich mit dem bestehenden Maßnahmenkatalog stärker vertraut machen und schließlich passende Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bei den Empfängern anwenden:

Effectivement le fait de mieux clarifier les missions des [services] par rapport aux missions du service social ça a obligé les chargés d'insertion à changer de posture, à se repositionner et à utiliser davantage les dispositifs d'insertion professionnelle tout simplement, à travailler davantage avec les structures des organismes à vocation professionnelle, à mieux connaître l'offre d'insertion professionnelle, donc c'est dans ce sens qu'ils ont du changer de pratique et d'être peut-être plus proche, finalement, du monde de l'emploi et donc à développer au sein des villes des relations plus poussées avec les services économiques par exemple. [...] ça a été une orientation très clair du département qui se traduit dans la convention, puisque dans la convention on a décliné les missions des [services] [...] et une des ces missions est de participer activement à l'insertion professionnelle des allocataires du RMI, en participant à des projets autour de l'accès à l'emploi en nouant des partenariats etc. (C4-C21)

Neben den erkennbar neuen Aufgaben der Betreuungseinrichtungen, die durch neue Ziele in der Konvention und ein vom Département neu definiertes Aufgabengebiet ihren Ausdruck finden, übt das Département weiteren Einfluss auf diese kommunalen Einrichtungen aus, um den neu eingeschlagenen Weg nachdrücklich zu festigen. Zum

tungen aus, um den neu eingeschlagenen Weg nachdrücklich zu festigen. Zum einen sind hierbei Veranstaltungen von Bedeutung, die das Département für alle Betreuer der kommunalen Einrichtungen anbietet. Da diese über heterogene Ausbildungswege und Qualifizierungen verfügen, versucht das Département ihnen Neuerungen im Betreuungsbereich und eine gemeinsame „Eingliederungskultur“ nahe zu bringen. Hierbei kann das Département auf eine Arbeitsmarkt orientierte Betreuung hinwirken:

Au niveau des [services], alors là, on a tous les profils. (C1-C17)

La diversité des profils et des qualifications elle s'explique au niveau des [services]. D'abord parce qu'au moment où sont nés les [services], le métier de chargé d'insertion n'existait pas. Il n'y avait pas de titre, il n'y avait pas de filière, la filière conseiller en insertion elle s'est construites très récemment. [...] Maintenant, en France, la filière c'est structuré récemment, donc on a des titres de conseiller en insertion professionnelle. [...] Au niveau du département c'est vrai qu'on a tendance à proposer de plus en plus, des temps de réunion ou d'information à destination de ces chargés d'insertion pour leur donner une espèce de culture commune de l'insertion et aussi de leur faire voir les évolutions que peut connaître l'offre d'insertion départementale. C'est pas une formation métier, une formation qualifiante que l'on propose au niveau du département, c'est des temps d'information et de présentation de l'offre d'insertion qui leur permet d'avoir une culture commune de l'insertion et du coup de compléter en continu les compétences avec lesquelles ils sont venus dans les [services]. Ça vient compléter et enrichir leurs compétences, et actualiser leurs compétences. (C4-C17f.)

Neben den Informationsveranstaltungen gibt es ein weiteres Werkzeug des Départements, das sich an die Betreuer richtet: sie werden von der RMI-Abteilung in ihren Betreuungsaktivitäten kontrolliert, damit sie sich weniger ihren traditionellen sozialen Tätigkeiten widmen und Kontakte zu arbeitsmarktnahen Akteuren wie dem service économique aufbauen, sich stärker in Angebote zur Eingliederung in Beschäftigung einarbeiten und entsprechende Instrumente anwenden:

Ce que faisaient les [services], les chargés d'insertion faisaient du traitement social et le traitement social et l'accompagnement social extrêmement précis doit être porté par le service social. Aujourd'hui c'est comme ça que s'opère la répartition des compétences entre le service social et les [services]. Une fois que j'ai dit ça, tout ne se passe pas comme ça forcément. C'est tout l'accompagnement du bureau, donc de C4 et des professionnels comme C3 pour amener les [services] à se recentrer sur leur mission d'accompagnement socioprofessionnel [...]. (C1-C20f.)

Le fait de mieux clarifier les missions des [services] par rapport aux missions du service social ça a obligé les chargés d'insertion à changer de posture, à se repositionner et à utiliser davantage les dispositifs d'insertion professionnelle tout simplement, à travailler davantage avec les structures des organismes à vocation professionnelle, à mieux connaître l'offre d'insertion professionnelle, donc c'est dans ce sens qu'ils ont du changer de pratique et d'être peut-être plus proche, finalement, du monde de l'emploi et

donc à développer au sein des villes des relations plus poussées avec les services économiques par exemple. (C4-C21)

Auch für die Annahme einer Neuausrichtung der lokalen Betreuungseinrichtungen in Richtung Arbeitsmarkt orientierter Maßnahmen lassen sich Gegenargumente finden. So sehen die dortigen Mitarbeiter eine steigende Anwendung von Instrumenten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt durchaus skeptisch, denn Empfängergruppen wie Langzeitbezieher von Transfereinkommen profitieren nicht von Eingliederungsvereinbarungen. Zwar werden zu jeder Unterzeichnung bei ihnen neue Ziele vereinbart, jedoch werden die Vereinbarungen erfolglos aneinandergereiht (P1-D9; P1-D23). Die Betreuungseinrichtungen sehen daher eine viel größere Notwendigkeit, die Fähigkeiten der Person zu verbessern und sie darauf aufbauend allmählich an den Arbeitsmarkt heranzuführen:

Souvent, on a tendance aussi, vu mon expérience, qu'on est en train de traiter la personne qu'on a devant soi mais parfois il vaut mieux voir la globalité parce que c'est un dispositif de foyer pour le foyer, parfois il faut trouver un équilibre en négociant, et bien c'est le mari qui va chercher du travail, la dame peut-être elle va apprendre le français. Parce que souvent ils vont vous dire: "Je veux de l'argent. [...] Je veux travailler tout de suite », il n'a pas les moyens de travailler, il est sur un emploi qui n'existe plus couturier ou quelque chose comme ça, qui n'existe plus où il n'y a pas assez d'emploi, souvent il cumule plusieurs handicaps, ce qu'on essaie de voir. (P1-D7)

Et puis le plus souvent aussi pour ces personnes, ce n'est pas obligatoirement la formation qualifiante tout de suite, parfois il est nécessaire qu'elles passent par une remise à niveau. [...] C'est-à-dire reprendre des bases français, maths mais à visée professionnelle avec une première immersion professionnelle dans une activité qu'elle souhaiterait exercée après. (P5-D8)

In dieser Herangehensweise zeigt sich erneut die soziale Tradition dieser Einrichtung, erst die Hemmnisse des Empfängers zu erfassen, bevor angemessene Maßnahmen eingeleitet werden. Diese Tradition zeigt sich ferner bei der Betreuung von Personen mit gesundheitlichen wie auch sozialen Problemen. Hier kommt es häufig zuerst zu einer gründlichen Betrachtung der Probleme, auch wenn es départementale Direktiven zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen gibt:

[...] Nous, si par hasard on se retrouve avec plus de 50% de gens qui sont depuis plus de 3 ans dans le dispositif, c'est-à-dire des gens qui présentent des difficultés de santé ou sociales, ces gens-là on ne peut pas les orienter comme le Conseil général le prévoit en orientation. Donc il va aux formations qualifiantes, aux formations professionnalisantes. Qu'est-ce qu'on fait de ces gens-là qui sont dans le suivi et si ces gens-là, parce qu'on a un temps à faire, on ne peut pas faire plus, et on atteint pas les résultats, on est sanctionné mais ce n'est pas faute de ne pas avoir travaillé, c'est la faute d'avoir un public ino-

orientable. Ce sont des gens qui ont besoin de suivi santé, ce sont des gens qui ont besoin de parler avec eux, de leur apprendre à se lever tôt [...]. (P1-D22)

Auch ist nach Aussage der Betreuungseinrichtungen eine sensible Herangehensweise vonnöten, so dass man auf die richtige Situation zur Orientierung des Empfängers warten muss. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Person sich nicht in hilfreiche Maßnahmen orientieren lässt:

On commence un atelier pour tout le monde. Après, quand on avait fait l'atelier sur l'alimentation, par exemple, il y avait une dame qui avait parlé de ses problèmes d'alimentation justement. Et après, ça nous permet de reprendre un rendez-vous avec la personne et de travailler à côté... (P3-D3)

En ordre général, vous allez avoir des gens... nous, on le constate, on attend le moment opportun pour leur en parler ou même pour les orienter vers des structures spécialisées. Il y a aussi des personnes, en les écoutant, dont on se rend compte qu'il y a des antécédents, qu'il y a des difficultés de tel ou tel ordre [...]. (P1-D3)

Auch die fehlende Bereitschaft zur Ausübung von Sanktionen und Zwängen (P1-D6) ist ein Beleg für eine sozial orientierte Betreuung, die nicht für eine Neuausrichtung der Einrichtungen zu einer forcierten Integration des Empfängers in den Arbeitsmarkt spricht. Für sie hängt der Erfolg der Betreuung und der vermittelnden Maßnahmen entscheidend von der Motivation und dem Willen des Empfängers ab:

On peut orienter quelqu'un, ça arrive qu'on oriente quelqu'un 5 fois [...]. C'est une personne qu'on reçoit, c'est une personne qu'on voit, à chaque fois on essaie de la motiver, on l'oriente, elle y va, ça veut dire qu'il faut faire un travail au préalable de motivation pour que ce soit efficace, voilà. (P1-D23)

Diese Motivation ist mitunter ein Hemmnis, wenn sie beim Empfänger weniger auf eine langfristige Sichtweise basiert als vielmehr auf seinen Anspruch, schnelle Erfolge durch die Betreuung zu erzielen und andernfalls weiter Gelegenheitsarbeiten auszuführen (P2-D5).

Neben den zahlreichen Argumenten zur sozialen Tradition der Einrichtungen lässt sich schließlich noch das Argument anfügen, dass das Département trotz der bestehenden Konvention in technischen und politischen Fragen zur Eingliederung Nachverhandlungen mit den Kommunen führt (C4-C28f.). Durch die entstehenden Kompromisslösungen verliert das Département Einflussmöglichkeiten für eine Arbeitsmarkt orientierte Betreuung.

Festzuhalten gilt, dass der Conseil Général mit der neuen Konvention, die er 2008 mit den lokalen Betreuungseinrichtungen für RMI-Empfänger aufgelegt hat, neue Ziele implementiert hat, die eine inhaltliche Neuausrichtung in den Einrichtungen auslösen sollen.

Vor allem bedarf die stärker geforderte Integration der Empfänger in den Arbeitsmarkt einer Umorientierung der Betreuer von ihrer bisher sozial geprägten Herangehensweise. Nach Aussage der RMI-Abteilung des Départements ist die Ausrichtung nach neuen Zielen durch die Konvention bisher gelungen, denn die Betreuungseinrichtungen sollen die Empfänger arbeitsmarktnah betreuen – also eine Beschäftigung, Ausbildung oder Qualifizierung des Empfängers einem weiteren passiven Leistungserhalt vorziehen. Forciert wird diese Neuausrichtung durch finanzielle Einschränkungen des Etats der Einrichtungen, falls sie die neuen Ziele nicht erreichen. Die RMI-Abteilung des Départements verspricht sich aus dieser Herangehensweise, dass die Betreuer sich ihrer Betreuung und ihrer Angebote bewusster werden und diese so ausrichten, dass sie verstärkt in Beschäftigung führen.

Bei der Bemessung der Konventionsziele lässt das Département sowohl die Ansprüche, die es an die Betreuer hat, als auch örtliche Strukturen einfließen. Somit wird versucht, das maximale Potential der örtlichen Einrichtungen zur Erfüllung der neuen Ziele auszuschöpfen. Laut der RMI-Abteilung wurden die neu vereinbarten Ziele übertroffen, nicht zuletzt weil die Betreuungseinrichtungen Kontakte zu Akteuren der Eingliederung aufbauen und ihre Empfänger stärker mobilisieren konnten.

Neben der neuen Konvention tragen weitere Aspekte zur inhaltlichen Neuausrichtung der Einrichtungen bei: so hat das Département ihr Aufgabengebiet klar von den kommunalen Sozialdiensten abgegrenzt, so dass sie sich durch diese Trennung auch mit den Maßnahmen und Möglichkeiten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt stärker vertraut machen mussten.

Weiterhin tragen gemeinsame Informationsveranstaltungen des Départements für die heterogen qualifizierten Betreuer sowie Kontrollen ihrer Betreuungstätigkeiten dazu bei, dass sich in den Betreuungseinrichtungen eine Eingliederungskultur verbreitet, die eine Abwendung von der vormaligen sozialen hin zu einer arbeitsmarktnahen Betreuung zur Folge hat.

Gegen die Annahme einer Neuausrichtung der Betreuungseinrichtungen lässt sich jedoch einwenden, dass die Maßnahmen, die mit den Empfängern vereinbart werden, nicht zwingend erfolgreich sind. Dies zeigen langjährige Bezieher von Transfereinkommen, die die Ziele ihrer Vereinbarungen nicht erreichen und die Vereinbarungen somit perspektivlos aneinanderreihen.

Die Betreuungseinrichtungen sehen daher eher die Notwendigkeit, Hemmnisse des Empfängers zu erfassen, seine Fähigkeiten zu verbessern und ihn erst dann wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Daher weigern sich die dortigen Mitarbeiter auch, Eingliederungsvereinbarungen mit problembehafteten Personen wie vom Département erwartet abzuschließen oder Zwänge zur Beschäftigungssuche sowie Sanktionen auszuüben. Der Ansatz zur Motivation des Empfängers ist für sie Erfolg versprechender. Diese Ansicht zeigt keine Neuausrichtung im Sinne eines Conversion-Prozesses.

Schließlich ist die dominierende Position des Départements in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dadurch gefährdet, dass es trotz der Konvention zahlreiche Aushandlungen mit den Kommunen vornehmen muss und dadurch Einflussmöglichkeiten für eine Arbeitsmarkt orientierte Betreuung verspielt.

Die abschließende Betrachtung zu einem inkrementellen Wandel im Sinne eines Conversion-Prozesses gestaltet sich ambivalent. Einerseits hat das Département durch die klare Aufgabentrennung zwischen den lokalen Betreuungseinrichtungen und den kommunalen Sozialdiensten, durch Informations- und Kontrollinstrumente, die sich an die Betreuer und ihre Aktivitäten richten, sowie vor allem durch neue Ziele im Rahmen der aktuellen Konvention Bedingungen geschaffen, die einen Wandel im Sinne eines Conversion-Prozesses begünstigen. Andererseits profitieren Empfängergruppen wie Langzeitbezieher von den neuen Konventionszielen nicht, einige Empfänger verweigern bei langwierigen Maßnahmen die Betreuung, das Département büßt durch Nachverhandlungen mit den Kommunen an Einflussmöglichkeiten ein und in den Betreuungseinrichtungen ist weiter eine soziale Betreuung der Empfänger zu erkennen. Diese zeigt sich in der ganzheitlichen Betrachtung des Empfängers und in der Ablehnung von Zwängen und Sanktionen. Die Vielzahl an neuen Zielen und Ausrichtungen, die das Département in den letzten Jahren in Richtung einer Arbeitsmarkt orientierten Betreuung vorgegeben hat, legt abschließend den Schluss nahe, dass ein inkrementeller Wandel im Sinne des Conversion-Prozesses allmählich einsetzt. Die Einwirkung auf das Verhalten der kommunalen Einrichtungen und der Empfänger ist jedoch noch begrenzt, so dass derzeit ein tief greifender Wandel im Rahmen des Conversion-Prozesses nicht festzustellen ist.

#### **4.3.4 Fazit zur Untersuchung der Hypothesen**

Die Untersuchung hat zum Ziel gehabt, inkrementelle Wandlungsprozesse in der lokalen französischen Arbeitsmarktpolitik am Beispiel des untersuchten urbanen Départements

aufzuzeigen. Kennzeichnend für einen inkrementellen Wandel sollten graduelle und kontinuierliche Veränderungen sowie anhaltende Neuaushandlungen sein, die unter der Oberfläche einer scheinbaren Stabilität einsetzen und auf neue ökonomische und politische Umwelten zurückzuführen sind. Diese drücken sich in unterschiedlichen Wandlungsprozessen aus:

Im Rahmen eines Displacement-Prozesses sollte untersucht werden, ob die départementale RMI-Abteilung durch mehr Zuständigkeiten in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und neue Umwelten wie den Anstieg an RMI-Empfängern und eine steigende Finanzierungslücke die kommunalen Betreuungseinrichtungen zur Ausübung neuer Arbeitsmarkt orientierter Aufgaben drängt. Dies sollte anhand einer neuen Konvention überprüft werden, die mit den lokalen Betreuungseinrichtungen abgeschlossen wurde und neue Ziele umfasst, deren Erreichung sich auf das Budget der Einrichtung auswirkt. Zu den Zielen gehören unter anderem ein höherer Abschluss an Eingliederungsvereinbarungen mit RMI-Empfängern und mehr Vermittlungen aus dem RMI in Beschäftigung. Es konnte gezeigt werden, dass das Département schon frühzeitig Maßnahmen zur Übertragung seiner Aufgaben an kommunale Einrichtungen unternommen hat und mit der aktuellen Konvention eine Aktivierung der Empfänger durch die Einrichtungen forcieren möchte. Die Ziele der Konvention konnten nach Aussagen der départementalen RMI-Abteilung übertroffen werden, die Betreuungseinrichtungen haben Kontakte zu Akteuren der Eingliederung aufgebaut und ihre Empfänger stärker mobilisiert. Jedoch mangelt es der RMI-Abteilung an Bilanzen, die diese Aussage bekräftigen. Eher zeigen die Aussagen der Betreuungseinrichtungen, dass die traditionell soziale Betreuung der Empfänger weiter Anwendung findet durch die Erfassung und Berücksichtigung der Probleme der Empfänger und eine Ablehnung von Zwängen und Sanktionsmaßnahmen. Eine forcierte Aktivierung und Orientierung in Beschäftigung wird erheblich gehemmt, so dass die Annahme, dass die erweiterten Zuständigkeiten des Départements zu mehr Arbeitsmarkt orientierten Maßnahmen führen, bisher nicht bestätigt werden kann.

Die Untersuchung eines Layering-Prozesses hatte zum Ziel, eine allmähliche Zunahme der Bedeutung und Anwendung von Eingliederungsvereinbarungen zu überprüfen. Mit der Kompetenzerweiterung der Départements war eine stärkere Anwendung dieses Instruments zur Eingliederung des Empfängers in den Arbeitsmarkt denkbar. Tatsächlich ist der Abschluss an Eingliederungsvereinbarungen nach Angaben des Départements gestiegen, die Betreuer der Einrichtungen müssen sich der Effizienz der von ihnen vermittelten

Maßnahmen versichern und sie werden dabei durch das Département kontrolliert. Zudem gibt es mit dem „contrat aidé“ eine Maßnahme, die besonders Langzeitbeziehern einen bevorzugten und sanften Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Jedoch gilt es auch zu berücksichtigen, dass die mit dem Empfänger getroffenen Vereinbarungen nicht zwingend einen Zugang zu Beschäftigung zum Ziel haben und viele Empfänger die Vereinbarungen aneinanderreihen, weil sie keine Erfolge erzielen oder weil in den Betreuungseinrichtungen die Erfüllung der Konventionsziele im Fokus steht, so dass der Abschluss vieler kurzfristiger Verträge oftmals dem Wohl des Empfängers vorgezogen wird. In der Folge werden zwar mehr Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen. Dies heißt jedoch nicht, dass auch mehr Eingliederungen in den Arbeitsmarkt festzustellen sind. Dazu ergänzen sich Optimierungspotentiale in der Planung der Maßnahmen, da mitunter lange Wartezeiten bis zu ihrem Beginn bestehen oder passende Maßnahmen bei bestimmten Empfängergruppen nicht existieren. Das Verhalten der Empfänger zeigt ebenfalls Verbesserungspotential, da sie sich wenig mobil und auf schnelle Erfolge ausgerichtet zeigen und andernfalls Maßnahmen ablehnen. Auch bei dieser Hypothese kommt die soziale Herangehensweise der Betreuer, welche die Ausübung von Sanktionen oder Zwängen ablehnen, wieder zum Tragen. Somit konnte sich das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt bisher nicht in den Eingliederungsvereinbarungen etablieren und zu einer dominanten Aufgabe werden, auch wenn das Département dies durch die Konvention erwartet.

Für die Untersuchung des Conversion-Prozesses sollte überprüft werden, ob es in den lokalen Betreuungseinrichtungen für RMI-Empfänger im Département zu einer Neuausrichtung ihrer Ziele hin zu einer stärkeren Eingliederung der Empfänger in den Arbeitsmarkt kommt, die auf das Einwirken des Départements im Rahmen neuer Zuständigkeiten zurückzuführen ist. Nach Meinung der départementalen RMI-Abteilung konnte eine verstärkte arbeitsmarktnahe Integration der Empfänger umgesetzt werden, weil die Betreuer aufgrund möglicher finanzieller Restriktionen bei einer Nichterreichung ihr Angebot bewusst neu ausgerichtet, Kontakte zu Akteuren der Eingliederung aufgebaut und schließlich die Empfänger mobilisiert haben. Dies macht die RMI-Abteilung an den übertroffenen Konventionszielen fest. Eine klare Trennung der Aufgaben der Betreuungseinrichtungen von denen der kommunalen Sozialdienste und eingliederungsfördernde Informationsveranstaltungen vom Département sollen diese Entwicklung zusätzlich verstärken. Gegen die Neuausrichtung spricht jedoch die Tradition der sozialen Betreuung,

die weiterhin durch die Betrachtung aller möglichen Hemmnisse des Empfängers und die Ablehnung von Zwängen und Sanktionen Anwendung findet. Das Potential, mehr Personen arbeitsmarktnah zu integrieren, wird dadurch limitiert. Es entsteht aus dieser Betrachtung ein ambivalentes Bild: von der Ebene des Départements werden viele Ziele mit dem Fokus einer Arbeitsmarkt orientierten Betreuung ausgegeben. Dass jedoch bisher kein inkrementeller Wandel im Sinne des Conversion-Prozesses festzustellen ist, kann auf die mangelnde Ausrichtung der kommunalen Einrichtungen und der Empfänger auf die neuen Ziele zurückgeführt werden.

Die drei untersuchten Hypothesen zeigen jeweils Ansätze, in denen ein inkrementeller Wandel in den Zielen, Logiken und angewandten Instrumente zu erkennen ist. Die Untersuchung der Displacement-, Layering- und Conversion-Prozesse hat jedoch gezeigt, dass bisherige Anordnungen und Verhaltensweisen in der lokalen Betreuung von Leistungsempfängern dominant geblieben sind. Es überwiegt damit die Erkenntnis, dass man momentan nicht von einem inkrementellen Wandel in der dezentralen Arbeitsmarktpolitik Frankreichs sprechen kann. Damit bestätigt sich eher ein Bild aktiver Beharrungsmomente, wie es sich auch aus dem Pfadabhängigkeitsansatz ableiten lässt: mit der weiteren sozialen Betreuung der Empfänger bleibt eine von den politischen Akteure als ineffizient eingestufte Situation bestehen und wird weiter kultiviert (CROUCH UND FARRELL 2004: 11). Somit widersetzen sich die Betreuungseinrichtungen aktiv den départementalen Vorgaben.

Im Modell der Polya-Urne lässt sich die vorliegende Situation damit erklären, dass die lokalen Betreuungseinrichtungen noch nicht akzeptiert haben, dass sich der Schwerpunkt der Eingliederungspolitik verändert. Die Einrichtungen passen sich demnach nicht an die Versuche einer politischen Neuausrichtung der Eingliederungsinitiativen an. Mit dieser Neuausrichtung ist gemeint, dass die Aktivierung der Empfänger zu einem dominanten Arbeitsfeld der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird. Die lokalen Betreuungseinrichtungen suchen jedoch weiter nach Mitteln und Instrumenten, die für eine sozial orientierte Betreuung stehen, auch wenn dies mit absteigenden Erträgen verbunden ist. Diese absteigenden Erträge infolge einer weiteren sozialen Betreuung zeigen sich vor allem durch die neue Konvention, die besonders eine Betreuung im Sinne der Aktivierung der Empfänger belohnt.

## 5 Schluss

In diesem Schlusskapitel erfolgen eine Zusammenfassung und ein Gesamtfazit der Untersuchung sowie ein abschließender Ausblick.

Diese Arbeit hatte zum Ziel, Prozesse eines inkrementellen Wandels in der dezentralen Arbeitsmarktpolitik Frankreichs am Beispiel eines urbanen Départements zu untersuchen. Eine solche Themenstellung erhält dadurch Relevanz, dass seit den 1970er Jahren durch ein Anwachsen der Arbeitslosigkeit und unsicherer Beschäftigungsverhältnisse eine steigende Dualisierung zwischen unbefristet Beschäftigten und Personen mit unsicheren oder fehlenden Arbeitsplätzen festzustellen ist. Das Kapitel zur Klassifizierung der Wohlfahrtsstaaten hat gezeigt, dass diese Situation nicht zuletzt auf den Aufbau des französischen Wohlfahrtsstaates zurückzuführen ist: in seiner Finanzierungsweise lässt er sich dem Bismarck-System zuordnen, welches sich über Arbeitgeber- und –nehmerbeiträge finanziert und damit einen Leistungsanspruch an die eingezahlten Beiträge koppelt. Dies hat zur Folge, dass Arbeitslose und prekär Beschäftigte aufgrund weniger geleisteter Beiträge auch einen geringeren Schutz durch das System der sozialen Sicherung erhalten.

Eine weitere Unterscheidung der Wohlfahrtsstaaten betrifft die Überwindung von Ungleichheiten, die Esping-Andersen mit den so genannten Dekommodifizierungs- und Stratifizierungsfaktoren sowie der Verknüpfung von Wohlfahrt, Markt und Familie abgebildet und daraus Typologien geschaffen hat. Der französische Wohlfahrtsstaat lässt sich hierbei dem konservativ-korporatistischen Typus zuordnen, zu dem ein Großteil der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten gezählt werden kann. Sowohl der Dekommodifizierungsfaktor, der die Unabhängigkeit des Individuums zum Markt abbildet, als auch der Stratifizierungsfaktor, der das Wirken des Wohlfahrtstaats auf die Verringerung sozialer Ungleichheiten darstellt, zeigen hierbei, dass das französische System der sozialen Sicherung durch seine Beitragsfinanzierung die Statusunterschiede zwischen einkommensstarken und –schwachen Haushalten erhält und dabei weniger auf die Verringerung sozialer Ungleichheiten zielt.

Die Konsequenzen eines solchen Systems sind bei der Darstellung des französischen Wohlfahrtssystems anhand der Arbeitslosenversicherung ablesbar: diese Versicherung wird in einer Sozialpartnerschaft aus Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern verwaltet, welche die Arbeitslosenleistungen entsprechend der vorherigen Beitragszahlungen und Beschäftigungsphasen des Einzahlenden erstattet. Dieses Status erhaltende System

sorgt dafür, dass man bei einer ungünstigen Position auf dem Arbeitsmarkt auch schlecht gegen soziale Risiken abgesichert ist und der Grad des gesellschaftlichen Ausschlusses damit stark von der Position auf dem Arbeitsmarkt abhängt. In der Folge haben sich hierbei Entwicklungspfade zwischen den integrierten Insidern und Personen außerhalb des regulären Arbeitsmarktes gebildet. Diese Entwicklung hat sich durch längere Abschwungphasen und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit verschärft, so dass die Adäquatheit des gegenwärtigen Systems infrage gestellt wurde und Reformen im französischen Wohlfahrtssystem Einzug gehalten haben.

Diese Reformen folgen neuen Zielen und setzen dabei neue Logiken und Instrumente ein. Zu ihnen lassen sich die universelle Krankenversicherung CMU für Personen ohne eine gesetzliche Krankenversicherung, die allgemeine Sozialsteuer CSG für den Ausbau steuerfinanzierter universeller Sozialleistungen und besonders das soziale Mindesteinkommen RMI für Personen ohne beitragsfinanzierte Leistungsansprüche zählen. Als neue Ziele haben sich hierbei ein universeller und damit beitragsunabhängiger Zugang zu Leistungen und besonders eine schnelle Eingliederung von Leistungsempfängern hervorgerufen, um eine dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen zu beenden.

Neben der finanziellen Unterstützung ist besonders die mit dem Erhalt der RMI-Leistung verbundene Verpflichtung des Empfängers, sich langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, als ein neues Ziel anzusehen. Mit diesem aktivierenden Ziel kommt es erstmals zu einer Verschmelzung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Aufgaben. Es bricht mit der bisherigen Praxis des reduzierten Arbeitskräfteangebots in Frankreich und ist in Einklang zu bringen mit Ideen, die die Europäische Union im Rahmen der von ihr initiierten Europäischen Beschäftigungsstrategie verbreiten möchte und die neben der Aktivierung auch die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit des Empfängers und mögliche Sanktionen bei inaktivem Verhalten umfasst. Durch eine solche Herangehensweise sollen aktive Maßnahmen im Vergleich zu passiven Leistungen prioritär umgesetzt werden. Die Aktivierung der Empfänger im RMI findet Ausdruck in der so genannten Eingliederungsvereinbarung, die der Empfänger mit der Betreuungseinrichtung abschließt. Zwar soll durch die Eingliederungsvereinbarungen der Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert werden, jedoch kann diese ebenso gut die Bewältigung sozialer oder gesundheitlicher Probleme beinhalten. Neben dieser möglichen sozialen Betreuung zeigt sich vor allem ein Hemmnis zur Eingliederung in Beschäftigung darin, dass die Empfänger durch die vereinbarten Maßnahmen und Programme kaum ihre Arbeitsmarktfähigkeit verbessern, da diese oft im öffentlichen

Bereich angesetzt sind. Ein mögliches Risiko dieser Entwicklung ist die Aneinanderreihung mehrere Verträge ohne Perspektiven zum Arbeitsmarkt. Die Ausübung von Druck und Verpflichtungen für die Empfänger ist schwieriger umzusetzen und verstärkt den Eindruck, dass der RMI eine passive und soziale Leistung ist, die die Dualität zwischen Insidern und Outsidern allein nicht reduziert. Dennoch ist der RMI als eine notwendige Leistung zu sehen, durch die eine letzte Sicherung und ein bedarfsgerechtes Einkommen für Personen geschaffen wurde, die durch das bisherige Netz der sozialen Sicherung gefallen sind.

Verbesserungen in der Integration der Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt erhoffte sich der französische Wohlfahrtsstaat durch die stärkere Einbindung subnationaler Ebenen in die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Eine erste Dezentralisierungsreform im Jahr 1982 betraf zwar zuvorderst eine Übertragung der Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen bei bedarfsgesprüften Sozialhilfeprogrammen, mit der Einführung des RMI 1988 und der in dieser Leistung enthaltenen Eingliederungsvereinbarung jedoch wurde das Département erstmals ein Akteur der Arbeitsmarktpolitik. Die dafür notwendige personelle, organisatorische und qualifikatorische Neuausrichtung wurde mit dem zweiten Dezentralisierungsgesetz 2003 umso notwendiger, da die Départements damit alleiniger Akteur der Betreuung und Wiedereingliederung von RMI-Empfängern wurden.

Parallel zur Ausweitung der départementalen Kompetenzen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ist jedoch ein Anstieg an RMI-Empfängern festzustellen. Dies geht einher mit départementalen Finanzierungsproblemen dieser Sozialleistung, da die übertragenen Geldmittel nicht proportional mit der Zahl der RMI-Empfänger ansteigen. Neben dieser finanziellen Herausforderung steht das Département besonders vor der Aufgabe, die Betreuungsaufgaben zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erfüllen, vor allem da das Personal vorwiegend über Kompetenzen in der sozialen Betreuung und weniger an Erfahrungen und Kenntnisse zur Arbeitsmarkt orientierten Eingliederung verfügt. Daher hat sich das Département bisher eher als ein koordinierender und bündelnder Akteur hervorgetan, der in der überinstitutionalisierten subnationalen Ebene das Zusammenspiel vielfältiger weiterer Akteure ordnet. Dazu nutzt das Département vermehrt Instrumente des New Public Management, um beispielsweise Zielvereinbarungen und Konventionen mit kommunalen Betreuungseinrichtungen oder Assoziationen abzuschließen.

Die Schilderungen zur Wohlfahrtsstaatsstruktur sowie zur wohlfahrtsstaatlichen Reaktion auf das wachsende Risiko der sozialen Ausgrenzung zeigen eine Stabilität und Dominanz

der bestehenden Strukturen. Die bisher vorgenommenen Reformen, die sich durch neue Ziele und Instrumente auszeichnen, scheinen – obwohl notwendig – noch nicht die Dominanz des bestehenden beitragspflichtigen Systems der sozialen Sicherung gebrochen zu haben. Zur Erklärung dieser Erkenntnis scheint das neo-institutionalistische Modell der Pfadabhängigkeit geeignet zu sein. Hierbei wird die Bedeutung zufälliger Ereignisse oder stabiler Denkmuster und Routinen betont, die Entscheidungen derselben Richtung durch selbst verstärkende Mechanismen nach sich ziehen, spätere Handlungsoptionen einschränken und einen Pfad bilden. Dieser Pfad wird auch bei suboptimalen Entwicklungen weiter beschritten. Dieses Modell wurde anhand der Qwerty-Tastatur der Schreibmaschinen veranschaulicht, deren Anordnung mit Erfindung des Computers unerheblich und dennoch beibehalten wurde. Wie gezeigt wurde, ist das Konzept auch auf Institutionen anwendbar zur Erklärung ihrer Stabilität und Resistenz zu Veränderungen. Die mangelnde Absicherung der Nicht-Beitragszahler durch das System der sozialen Sicherung in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten ist als eine solche institutionelle Stabilität zu sehen.

Der häufige Gebrauch dieses Modells hat dazu geführt, dass die Stabilität von Institutionen enorm betont wurde. So sind auch in Zeiten des Konsolidierungsdrucks Einschnitte in Wohlfahrtsstaaten unwahrscheinlich, weil Erwartungen und Interessen geschaffen wurden, deren Missachtung mit dem Verlust politischer Macht einhergeht. Reformen werden demnach meist versteckt implementiert oder sind das Resultat eines Kompromisses mehrerer Akteure, sie orientieren sich entlang etablierter Pfade und reproduzieren damit die Logik des Wohlfahrtsstaats. Radikale Veränderungen sind in diesem Kontext unwahrscheinlich.

Für diese Arbeit wurde jedoch als Modifikation der Pfadabhängigkeitstheorie das Modell des inkrementellen Wandels zur Herleitung der Hypothesen zugrunde gelegt. Dieses Modell geht davon aus, dass durchaus Veränderungen in bestehenden Institutionen initiiert werden können. Dies geschieht jedoch nicht auf Grundlage von radikalen Reformen, sondern vielmehr durch die Kumulation inkrementeller Veränderungen und Neuaushandlungen, die unter der Oberfläche einer scheinbaren Stabilität stattfinden. Solche Veränderungen werden im Pfadabhängigkeitsmodell eher verharmlost oder ignoriert, denn sie gehen einher mit einer institutionellen Kontinuität und führen keine radikalen Brüche herbei. Der Wandel wird eher endogen und im Verhalten der Institution selbst generiert und ist auf Lücken oder Doppeldeutigkeiten zurückzuführen, die durch das Design oder

im Lauf der Zeit entstehen. Wie gezeigt wurde, scheinen von den fünf möglichen Mechanismen für einen solchen inkrementellen Wandel drei Mechanismen in der französischen dezentralen Arbeitsmarktpolitik erkennbar zu sein:

Dem Displacement-Prozess liegt die Überlegung zugrunde, dass dominante institutionelle Ordnungen durch neue oder untergeordnete Institutionen in kritischen Momenten angreifbar sind, da deren Interessen im Konflikt mit bestehenden Institutionen oder Praktiken stehen oder neue Verfahren aufgrund neuer Umwelten angewandt werden. Im Rahmen eines solchen Prozesses wenden die départementalen RMI-Abteilungen Ideen der Europäischen Beschäftigungsstrategie an, um der neuen Umwelt – ein Anstieg an RMI-Empfängern und eine wachsenden Finanzierungslücke – zu entgegnen. Dies geschieht durch Instrumente des New Public Management wie Zielvereinbarungen und Konventionen, die mit kommunalen Betreuungseinrichtungen abgeschlossen werden. Diese neuen Instrumente führen in meiner Hypothese zu einem Wandel der Aktivitäten in den Betreuungseinrichtungen, da sie aufgrund von Konventionen ihre Tätigkeiten stärker auf die Integration in den Arbeitsmarkt fokussieren. Die Hypothese konnte jedoch nicht bestätigt werden, da die lokalen Betreuungseinrichtungen ihre traditionell sozial orientierte Betreuung erhalten haben und dadurch sowohl eine stärkere Ausrichtung auf Eingliederungsaktivitäten in den Arbeitsmarkt unterbleibt als auch neue Instrumente wie das Aussprechen von Sanktionen kaum Anwendung finden. Das Département hat zwar den Eindruck, dass mehr Eingliederungsaktivitäten umgesetzt wurden, jedoch mangelt es dafür an Nachweisen. Zudem werden die Kontroll- und Evaluationsmöglichkeiten vom Département nicht ausgeschöpft, um der sozialen Betreuung der Einrichtungen entgegenzuwirken.

Für den Layering-Prozess ist bedeutend, dass neue Elemente an bestehende Institutionen angefügt werden und dessen Struktur und Logik allmählich verändern, da die neuen Elemente schneller als die bestehenden Strukturen wachsen. Bei Stagnation der bestehenden Strukturen setzt schließlich ein Pfadwandel ein. Mit der Dezentralisierung erhielten die Départements besonders in der Arbeitsmarktpolitik neue Kompetenzen und ergänzten bestehende Instrumente mit neuen Elementen. Dies trifft in besonderem Maße auf die Eingliederungsvereinbarung im Rahmen des RMI zu, die nun besonders der arbeitsmarktnahen Eingliederung dienen sollen. Meine Annahme war somit diejenige, dass auf Einwirken des Départements mehr Eingliederungsvereinbarungen umgesetzt werden und in ihnen das neue Ziel der Integration in Beschäftigung ergänzt und allmählich zur domi-

nanten Aufgabe kommunaler Einrichtungen wird. Es hat sich jedoch gezeigt, dass in den Vereinbarungen oftmals Ziele festgelegt werden, die nicht arbeitsmarktnah sind, sondern die Bewältigung sozialer oder gesundheitlicher Probleme betreffen. Zudem werden mehrere Vereinbarungen bei bestimmten Empfängergruppen ohne Fortschritte aneinandergereiht oder es stehen wegen der Konvention mit dem Département die Erfüllung der Ziele und damit der Abschluss vieler kurzfristiger Verträge im Mittelpunkt, so dass das Wohl des Empfängers nicht im Fokus steht. Auch verhindert die traditionell soziale Betreuung in diesem Fall die Ausübung von Drucksituationen bei den Empfängern. Zwar bemerkt die RMI-Abteilung des Départements einen Anstieg an abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen und die Anwendung neuer Techniken wie die Versicherung der Betreuer über den Erfolg der von ihnen vermittelten Maßnahmen. Auch existieren erfolgreiche Instrumente wie der subventionierte Vertrag *contrat aidé* zur Heranführung von Langzeitbeziehern an Beschäftigung. Da aber viele Maßnahmen und Ziele nicht in direkter Verbindung mit einer Integration in Beschäftigung stehen und beim Verhalten der Empfänger, der sozialen Herangehensweise der Betreuer und den angebotenen Maßnahmen Optimierungspotentiale bestehen, kann daraus kein Anstieg an arbeitsmarktnahen Aktivitäten abgeleitet werden. Die Hypothese kann somit nicht bestätigt werden.

Im Rahmen des Conversion-Prozesses werden Institutionen aufgrund der Entstehung neuer Umwelten zu neuen Zielen oder Funktionen ausgerichtet. Entgegen der Selbstverstärkungen aus der Pfadabhängigkeit werden hier neue Ziele in Institutionen entwickelt, die einen Wandel unter anderem einleiten, wenn sich die Umweltbedingungen von Institutionen im Vergleich zur Zeit ihrer Gründung verändern und sich den Akteuren Lücken für eine institutionelle Umwandlung öffnen. Die Hypothese zum Conversion-Prozess vertrat die Annahme, dass das Département mehr arbeitsmarktpolitische Kompetenzen erhalten hat und im Hinblick auf neue Umwelten wie den Anstieg an RMI-Empfängern und die steigende Finanzierungslücke eine Neuausrichtung in den lokalen Betreuungseinrichtungen für RMI-Empfänger forciert, welche sich durch eine stärkere Eingliederung der Empfänger in Beschäftigung ausdrückt. Die Untersuchung hat gezeigt, dass Argumente für eine Neuausrichtung zu finden sind: die neue Konvention, die eine Kürzung des Budgets der Einrichtung bei Nichterreicherung ihrer Ziele vorsieht, zielt auf eine Neuausrichtung der Betreuungseinrichtungen. Zudem hat das Département ihr Aufgabengebiet stark von dem der kommunalen Sozialdienste abgegrenzt und zu einer Arbeitsmarktori-

entierung ausgerichtet. Weiterhin sorgen Informationsveranstaltungen des Départements, die sich an die Betreuer in den Einrichtungen richten, für die Vermittlung einer gemeinsamen Arbeitsmarkt orientierten Eingliederung. Gegen die Neuausrichtung einer Arbeitsmarktorientierung sprechen jedoch die weiter angewandte soziale Herangehensweise mit der Motivierung des Empfängers, der Betrachtung seiner gehäuften Hemmnisse und der Ablehnung von Sanktionen und Zwängen. Abschließend haben die Départements also einerseits Strukturen geschaffen haben, die einen Wandel begünstigen – besonders durch die Arbeitsmarkt orientierten Ziele der neuen Konvention. Andererseits jedoch beschränkt vor allem die weiterhin vorzufindende soziale Herangehensweise der Betreuer in den Einrichtungen eine reelle Neuausrichtung. Ein inkrementeller Wandel im Sinne des Conversion-Prozesses ist dabei durch neue Ziele, die die départementale Ebene an lokale Betreuungseinrichtungen ausgibt, eingeleitet worden. Der Wandel scheitert jedoch daran, dass die Betreuungseinrichtungen ihr Verhalten bisher nicht signifikant verändert haben.

In der Gesamtbetrachtung bleibt damit festzuhalten, dass bei den untersuchten Displacement-, Layering- und Conversion-Prozessen lediglich Ansätze zu neuen Zielen und Logiken sowie zu neuen Instrumenten zu erkennen sind. Besonders sind für den Displacement-Prozess Arbeitsmarkt orientierte Ziele, deren Erreichung das Budget der Einrichtung bestimmt, und für den Layering-Prozess effiziente Instrumente wie der *contrat aidé* zur Heranführung von Langzeitempfängern an den Arbeitsmarkt festzustellen. Im Conversion-Prozess zeigen sich die finanziellen Restriktionen für Einrichtungen bei Nichterreichung der Konventionsziele als bedeutendes neues Ziel. Jedoch überwiegen in allen drei Prozessen jeweils Argumente, die gegen einen tief greifenden Wandel sprechen: die traditionelle soziale Herangehensweise in den Betreuungseinrichtungen durch die Ablehnung von Zwängen und Sanktionen sowie die Erfassung aller Hemmnisse der Empfänger verhindert einen Wandel im Displacement-Prozess. Ein Wandel im Rahmen des Layering-Prozesses wird schließlich dadurch verhindert, dass die Eingliederungsvereinbarungen oftmals keine Arbeitsmarktorientierung, sondern die Bekämpfung sozialer oder gesundheitlicher Probleme beinhalten und häufig ohne Perspektiven aneinander gereiht werden. Die Untersuchung des Conversion-Prozess hat schließlich gezeigt, dass die Betreuer in den Einrichtungen ihre sozialen Herangehensweisen bisher kaum verändern, so dass die Wirkung der neuen Instrumente schließlich versiegt und ein tief greifender Wandel durch einen Conversion-Prozess bisher nicht festzustellen ist.

Somit zeigen alle drei untersuchten Prozesse Ansätze eines inkrementellen Wandels, weisen aber jeweils Hindernisse auf, die einen tief greifenden Wandel verhindern. Derzeitig kann daher kein inkrementeller Wandel in der dezentralen Arbeitsmarktpolitik im untersuchten Département festgestellt werden. Eher bestätigt sich hierbei das Bild, das eine Betonung starker Beharrungsmomente im Pfadabhängigkeitsansatz vorgibt: mit der weiteren sozialen Betreuung der Empfänger durch die lokalen Betreuungseinrichtungen bleibt eine Situation bestehen, die von den politischen Akteuren mittlerweile als ineffizientes Gleichgewicht eingestuft wird; sie wird darüber hinaus weiter kultiviert. Die Betreuungseinrichtungen widersetzen sich somit aktiv den départementalen Vorgaben. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Zeitraum zwischen dem zweiten Dezentralisierungsgesetz 2004 bzw. zwischen der neuen Konvention aus dem Jahr 2008 und der Befragung im Jahr 2009 unter Umständen zu kurz gewesen ist, um einen solchen Wandel in neuen Zielen, Logiken und Instrumenten feststellen zu können, der sich bis zu den traditionell sozial orientierten Betreuungseinrichtungen niederschlägt. Eine erneute Untersuchung im Abstand einiger Jahre würde hier Aufschluss geben, ob tatsächlich ein Wandel – unter Umständen durch weitere inkrementelle Veränderungen – eingesetzt hat.

## Literaturverzeichnis

- ALBER, JENS UND CHRISTINA BEHRENDT (2001): Wohlfahrtsstaat/ Sozialstaat. In: NOHLEN, DIETER (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. S. 580-588.
- BAHLE, THOMAS (2003): The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat? In: Journal of European Social Policy, Jg. 13, Nr. 1, S. 5-20.
- BARBIER, JEAN-CLAUDE UND OTTO KAUFMANN (2008): The French strategy against unemployment: innovative but inconsistent. In: EICHHORST, WERNER, OTTO KAUFMANN UND REGINA KONLE-SEIDL (Hg.): Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US. Berlin. S. 69-120.
- BÉRAUD, MATHIEU UND ANNE EYDOUX (2008): Activating the unemployed and modernizing the Public employment services. French institutional dynamics and current challenges. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: [http://www.fep.up.pt/conferences/iwplms/documentos/WP\\_Papers/Paper\\_Beraud\\_Eydoux.pdf](http://www.fep.up.pt/conferences/iwplms/documentos/WP_Papers/Paper_Beraud_Eydoux.pdf)
- BEYER, JÜRGEN (2005): Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, Nr. 1, S. 5-21. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_ja/Zfs\\_1-05\\_Beyer.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_ja/Zfs_1-05_Beyer.pdf)
- BEYER, JÜRGEN (2006): Pfadabhängigkeit: über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Frankfurt/ Main.
- BONOLI, GIULIANO (1997): Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. In: Journal of Social Policy, Jg. 26, Nr. 3, S. 351-372.
- BONOLI, GIULIANO UND BRUNO PALIER (1999): Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. In : Revue française de science politique, Jg. 49, Nr. 3, S. 399-420.
- BONVIN, JEAN-MICHEL UND NICOLAS FARVAQUE (2003): Employability and Capability: The Role of Local Agencies in Implementing Social Policies. Abrufdatum : 07.06.2010, URL: [http://www-1.unipv.it/deontica/sen/papers/Farvaque\\_Bonvin.pdf](http://www-1.unipv.it/deontica/sen/papers/Farvaque_Bonvin.pdf)
- BORGETTO, MICHEL UND ROBERT LAFORE (2007): Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de „l'acte II de la décentralisation“. In: Recherches et prévisions, Nr. 87, S. 17-24.
- BORRAS, ISABELLE UND PHILIPPE CUNTIGH (2007) : La gouvernance locale de l'emploi à l'épreuve de l'activation : une réforme de l'État en France. Abrufdatum : 07.06.2010, URL : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/16/23/12/PDF/pub07016.pdf>
- CLASEN, JOCHEN UND DANIEL CLEGG (2003): Unemployment protection and labour market reform in France and Great Britain in the 1990s: solidarity versus activation? In: Journal of Social Policy, Jg. 32, Nr. 3, S. 361 – 381.
- CLASEN, JOCHEN UND DANIEL CLEGG (2006): Beyond activation: Reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets. In: European Societies, Jg. 8, Nr. 4, S. 527 – 553.
- CLEGG, DANIEL (2007): Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States. In: Social Policy & Administration, Jg. 41, Nr. 6, S. 597-617.
- CROUCH, COLIN UND HENRY FARRELL (2002): Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. MPIfG-Discussion Paper 02/5. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp02-5.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-5.pdf)
- CROUCH, COLIN UND HENRY FARRELL (2004): Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. In: Rationality and Society, Jg. 16, Nr. 1, S. 5-43.
- CSIGÓ, MONIKA (2006): Institutioneller Wandel durch Lernprozesse: eine neo-institutionalistische Perspektive. Wiesbaden.
- DAGUERRE, ANNE UND PETER TAYLOR-GOBY (2003): Adaptation to Labour Market Change in France and the UK: Convergent or Parallel Tracks? In: Social Policy und Administration, Jg. 37, Nr. 6, S. 625-638.
- DUVOUX, NICOLAS (2008): Les impensés d'une réforme. Présentation du dossier « Réformer les minima sociaux ». In : La vie des idées, 21. Mai, Abrufdatum : 07.06.2010, URL: <http://www.laviedesidees.fr/Les-impenses-d-une-reforme.html>
- DUVOUX, NICOLAS (2009): Is there a French path towards Welfare-to-Work ? Abrufdatum: 07.06.2010, URL: [http://www2.sofi.su.se/RC19/pdffpapers/Duvoux\\_RC19\\_2008.pdf](http://www2.sofi.su.se/RC19/pdffpapers/Duvoux_RC19_2008.pdf)
- EGLÉ, CHRISTOPH (2009): Reformpolitik in Deutschland und Frankreich: Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen seit Mitte der 90er Jahre. Wiesbaden.
- EICHHORST, WERNER (2007): The Gradual Transformation of Continental European Labor Markets : France an Germany Compared. IZA Discussion Paper No. 2675. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <http://ssrn.com/abstract=977544>

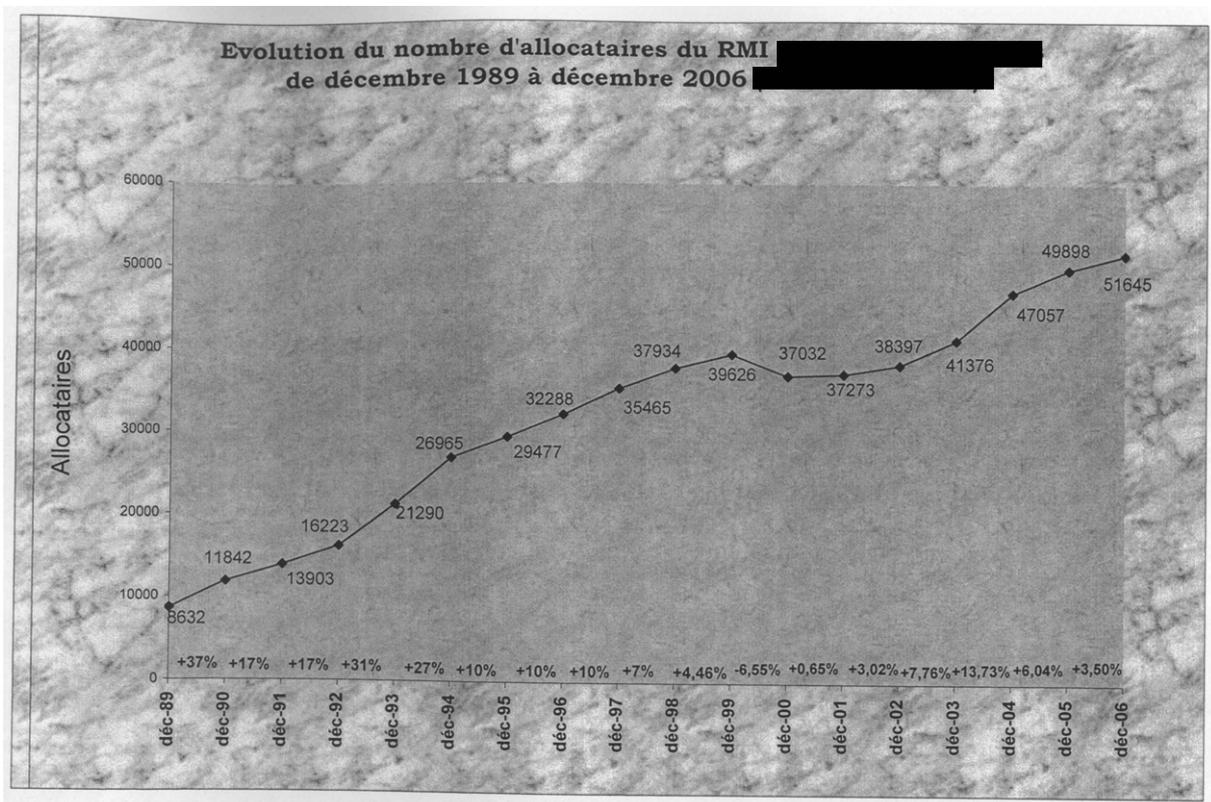
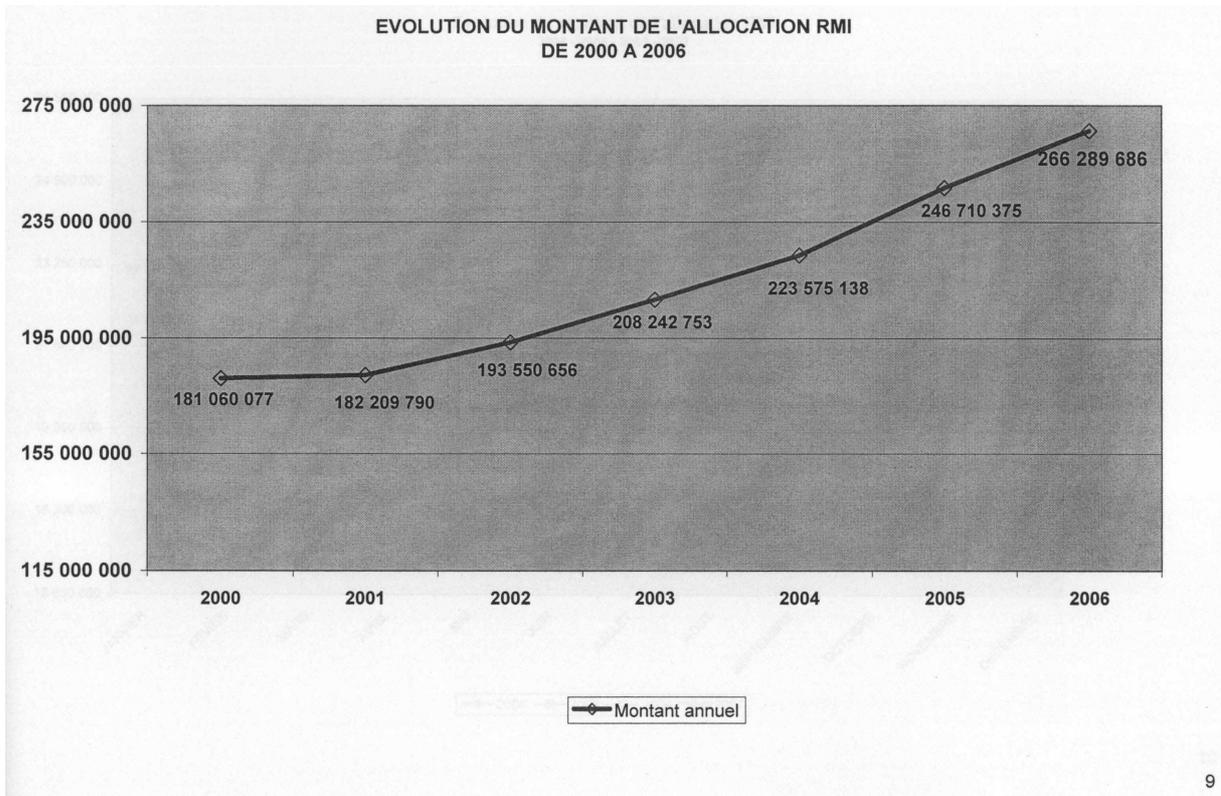
- ENJOLRAS, BERNARD, JEAN-LOUIS LAVILLE, LAURENT FRAISSE UND HEATHER TRICKEY (2001): Between subsidiarity and social assistance – the French republican route to activation. In: LØDEMEL, IVAR UND HEATHER TRICKEY (Hg.): An offer you can't refuse. Workfare in international perspective. Bristol: Policy Press, S. 41-70.
- ERHEL, CHRISTINE UND BRUNO PALIER (2003): Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport d'une perspective institutionnaliste à l'explication des trajectoires nationales. In : Cahiers de la MSE, Jg. 30. Abrufdatum : 07.06.2010, URL : <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers2003/R03030.pdf>
- ERHEL, CHRISTINE UND HÉLÈNE ZAJDELA (2004): The dynamics of social labour market policies in France and the United Kingdom: between path dependence and convergence. In: Journal of European Social Policy, Nr. 2, S. 125-142.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton.
- ESPING-ANDERSON, GØSTA (2001): Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: ESPING-ANDERSON, GØSTA (Hg.): Welfare states in transition: national adaptations in global economies. London. S. 66-87.
- FERGUENE, AMEZIANE UND BERNADETTE THOMAS (2001): La regulation territoriale de l'emploi en France: acteurs et modes de coordination, Abrufdatum : 07.06.2010, URL : [http://web.upmf-grenoble.fr/pepse/ferguene/la\\_regulation\\_territoriale\\_de\\_l%27emploi\\_en\\_France.doc](http://web.upmf-grenoble.fr/pepse/ferguene/la_regulation_territoriale_de_l%27emploi_en_France.doc)
- GALLOUJ, CAMAL UND KARIM GALLOUJ (2008): Auf Kurs in Richtung liberal-residualer Wohlfahrtsstaat? Das französische Wohlfahrtssystem. In: SCHUBERT, KLAUS, SIMON HEGELICH UND URSULA BAZANT (Hg.): Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 207-238.
- GLÄSER, JOCHEN UND GRIT LAUDEL (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. überarb. Auflage. Wiesbaden.
- GOETSCHY, JANINE (1999): The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: European Journal of Industrial Relations, Jg. 5, Nr. 2, S. 117-137.
- GREEN-PEDERSEN, CHRISTOFFER UND MARKUS HAVERLAND (2002): The new politics and scholarship of the welfare state. In: Journal of European Social Policy, Jg. 12, Nr. 1, S. 43-51.
- HARDT, FREIA (2003): Regierungswechsel und Arbeitsmarktpolitik in Frankreich. Opladen.
- HEINZE, ROLF G., JOSEF SCHMID UND CHRISTOPH STRÜNCK (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat : Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen.
- HIRSCH, MARTIN (2008): Le revenu de solidarité active, plus que jamais. In : La vie des idées, 21. Juni, Abrufdatum : 07.06.2010, URL: <http://www.laviedesidees.fr/Le-revenu-de-solidarite-active.html>
- JACKSON, GREGORY (2006): Comparing Capitalism through the Lens of Classical Sociological Theory. In: BECKERT, JENS, BERNHARD EBBINGHAUS, ANKE HASSEL UND PHILIP MANOW (Hg.): Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt/ Main, S. 205-222.
- KUHLMANN, SABINE (2009): Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden.
- KURZ, ANDREA, CONSTANZE STOCKHAMMER, SUSANNE FUCHS & DIETER MEINHARD (2007): Das problemzentrierte Interview. In: BUBER, RENATE UND HARTMUT H. HOLZMÜLLER (Hg.) : Qualitative Marktforschung : Konzepte – Methoden – Analysen. S. 463-475. Wiesbaden.
- LAFORE, ROBERT (2004): La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence ». In : Revue française de l'action sociale, Nr. 4, S. 19-34.
- LAMNEK, SIEGFRIED (2005) : Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch. 4. vollst. überarb. Auflage. Weinheim.
- LEVY, JONAH D. (2005): Redeploying the State: Liberalization and Social Policy in France. In: STREECK, WOLFGANG UND KATHLEEN THELEN (Hg.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford. Oxford University Press, S. 103-127.
- MAYNTZ, RENATE (2006): Systemkohärenz, institutionelle Komplementarität und institutioneller Wandel. In: BECKERT, JENS, BERNHARD EBBINGHAUS, ANKE HASSEL UND PHILIP MANOW (Hg.): Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt/ Main, S. 381-398.
- NEUMANN, WOLFGANG (2004): Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt: ein Vergleich der Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik in Frankreich und Deutschland. In: NEUMANN, WOLFGANG (Hg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland. Wiesbaden. S. 199-154.
- NICAISE, IDES (2002): The active welfare state: a response to social exclusion?, Brügge, In: Vives Lecture, 23. April. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <https://perswww.kuleuven.be/~u0014508/articles/active%20welfare%20state%20en.pdf>
- NORTH, DOUGLASS C. (1990): Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge.
- OUTIN, JEAN-LUC (2008): Le RSA et la lutte contre la pauvreté. In : La vie des idées, 21. Mai, Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <http://www.laviedesidees.fr/Le-RSA-et-la-lutte-contre-la.html>

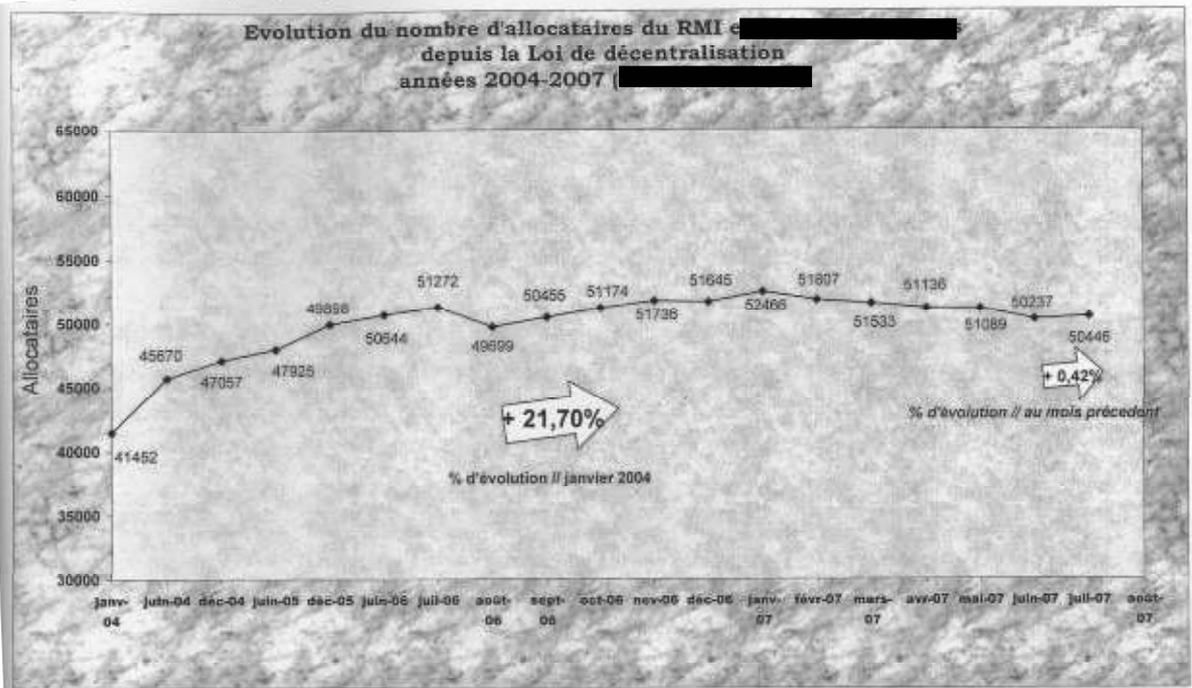
- PALIER, BRUNO (2000): Beyond retrenchment: Differences in sequence and in patterns of welfare state changes. Paper presented at the Conference "Social security in the global village", International Social Security Association (ISSA). Abrufdatum: 20.10.2009, URL: <http://www.issa.int/pdf/helsinki2000/topic1/2palier.pdf>
- PALIER, BRUNO (2004): Der Sozialversicherungsstaat in Nöten. Herausforderungen und Reformansätze im Vergleich. In: NEUMANN, WOLFGANG (Hg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland. Wiesbaden. S. 23-46.
- PALIER, BRUNO (2005): Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s. In: STREECK, WOLFGANG UND KATHLEEN THELEN (Hg.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford, S. 127-144.
- PALIER, BRUNO (2006): The politics of reforms in Bismarckian welfare systems. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <http://aei.pitt.edu/7994/01/palier-b-05i.pdf>
- PALIER, BRUNO (2008): Non-employment, activation and social exclusion in France. Report for the Friedrich Ebert Foundation. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, ABTEILUNG WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK: Aktivierung und soziale Ausgrenzung im internationalen Vergleich. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <http://www.fes.de/wiso/pdf/aq/2008/031108/Laenderberichte/frankreich.pdf>
- PERIVIER, HELENE (2008): Les victimes collatérales du RSA. In: La vie des idées, 21. Mai, Abrufdatum : 07.06.2010, URL : [www.laviedesidees.fr/Les-victimes-collaterales-du-RSA.html](http://www.laviedesidees.fr/Les-victimes-collaterales-du-RSA.html)
- PIERSON, PAUL (1995): The new politics of the welfare state. ZeS-Arbeitspapier. Bremen.
- PIERSON, PAUL (1996): The new politics of the welfare state. In: World Politics, Jg. 48, Nr. 2, S. 143-179.
- REUTER, SILKE (2002): Frankreichs Wohlfahrtsregime im Wandel? Erwerbsintegration von Französisinnen und familienpolitische Reformen der 90er Jahre. ZeS-Arbeitspapier. Bremen.
- SCHARPF, FITZ W. (2006): Beneficial constraints bei offenen Grenzen. In: BECKERT, JENS, BERNHARD EBBINGHAUS, ANKE HASSEL UND PHILIP MANOW (Hg.) : Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt/ Main, S. 273-298.
- SCHIMANK, UWE (2007): Neo-Institutionalismus. In: BENZ, ARTHUR, SUSANNE LÜTZ, UWE SCHIMANK UND GEORG SIMONIS (Hg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, S. 161-175.
- SCHMID, JOSEF (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: soziale Sicherung in Europa. Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen
- STREECK, WOLFGANG UND KATHLEEN THELEN (2005): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, WOLFGANG UND KATHLEEN THELEN (Hg.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford. Oxford University Press, S. 3-39.
- TEPE, MARKUS (2007): Die Pfadabhängigkeitsthese in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung. Eine explorative Clusteranalyse staatlicher Altersvorsorge. In: WAGNER, DIETER, CHRISTOPH LATTEMANN, SÖREN KUPKE UND ALEXANDER LEGEL (Hg.): Governance-Theorien oder Governance als Theorie? Berlin, S.165-181.
- THELEN, KATHLEEN (2006) Institutionen und sozialer Wandel: Die Entwicklung der beruflichen Bildung in Deutschland. In: BECKERT, JENS, BERNHARD EBBINGHAUS, ANKE HASSEL UND PHILIP MANOW (Hg.): Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt/ Main, S. 399-424.
- THOENIG, JEAN-PAUL (2006): Modernizing sub-national government in France. Institutional creativity and systemic stability. In: WOLLMANN, HELLMUT UND VINCENT HOFFMANN-MARTINOT (Hg.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence. Wiesbaden. S. 39-58.
- TUCHSZIRER, CAROLE (2000): Der Einfluss der französischen Arbeitslosenversicherung auf die Zunahme geringfügiger Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 53, Nr. 8, S. 495-508.
- ULLRICH, CARSTEN G. (2005): Soziologie des Wohlfahrtsstaates: eine Einführung. Frankfurt/ Main.
- UNIVERSITÄT OLDENBURG, INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN (o.J.): Research Project Activation in Action – The Organizational Dimension of Integrated Employment Policies in Europe, Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <http://www.cetro.uni-oldenburg.de/41087.html>
- VAN GERVEN, MINNA (2008): The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reform. A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980 – 2006. Helsinki. Abrufdatum : 07.06.2010, URL: [http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/231008124708PB/\\$File/tutkimuksia100\\_netti.pdf?openElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/231008124708PB/$File/tutkimuksia100_netti.pdf?openElement)
- WERLE, RAYMUND (2007): Pfadabhängigkeit. In: BENZ, ARTHUR, SUSANNE LÜTZ, UWE SCHIMANK UND GEORG SIMONIS (Hg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, S. 119-130.
- WITZEL, ANDREAS (1996): Auswertung problemzentrierter Interviews. In: STROBL, RAINER UND ANDREAS BÖTTGER (Hg.): Wahre Geschichten? Zur Theorie und Praxis qualitativer Interviews. S. 49-76. Baden-Baden.

- WITZEL, ANDREAS (2000): Das problemzentrierte Interview. In: Forum: Qualitative Sozialforschung, Jg. 1, Nr. 1, Art. 22, Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2520>
- WOLLMANN, HELLMUT (2008a): Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden.
- WOLLMANN, HELLMUT (2008b): Country Report France. In: WOLLMANN, HELLMUT: Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence. S. 371-480. Abrufdatum: 07.06.2010, URL: <http://www.wuestenrot-stiftung.de/downloads/Country%20report%20France.pdf>
- ZOYEM, JEAN-PAUL (2001): Contrats d’insertion et sortie du RMI. Évaluation des effets d’une politique sociale. In : Économie et Statistique, Nr. 346, S. 75-102. Abrufdatum : 07.06.2010, URL: [http://www.persee.fr/articleAsPDF/estat\\_0336-1454\\_2001\\_num\\_346\\_1\\_7432/article\\_estat\\_0336-1454\\_2001\\_num\\_346\\_1\\_7432.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/estat_0336-1454_2001_num_346_1_7432/article_estat_0336-1454_2001_num_346_1_7432.pdf)

Annexe A

Ausschnitt aus einem Bericht des Conseil Général





## Anhang B

### Interview-Leitfaden aus dem Capright-Projekt

#### **Plan départemental d'insertion (PDI)**

- Organisation ? signification ?
- initiative/ chef de file : planification des la réinsertion sociale et professionnelle des RMIstes
- organisation du conseil départemental d'insertion (CDI) par le département
- qui y participent ?

#### **La coopération entre le département et les services publics de l'emploi (SPE)**

##### ***Quelles commissions, comités, réunions pour la coopération ?***

- SPER (Service Public Régional de l'Emploi)
  - o le chômage de longue durée a été évoqué en réunion du SPER (Service Public Régional de l'Emploi). Cette instance est réunie par le Préfet ; les directeurs des différentes institutions de l'emploi et de l'insertion y participent.

Qui a des relations avec le département ?

##### ***Pôle emploi/ANPE***

- o La direction régionale ? (moins)
- o Direction délégué ? (porte d'entrée ?)
- Conventions?
  - o Il comporte sur quoi : la mise à disposition du personnel? Règles pour la coopération au sujet de la Réintégration ? entreprises pour la mise en place de contrats aidés ?
- Projets ?
- Signification de la convention entre l'ANPE et ADF (2005)

##### ***Conditions pour la réalisation du RSA***

- 40% de RMIstes inscrits à l'ANPE
- Changement du statu: RMIstes deviennent « demandeur de l'assurance professionnelle »
- Demain (RSA): 80% (200.000 à 400.000 RMIstes en plus)
- ANPE: „on n'a pas de capacité » ; le département doit nous financer

##### ***Conditions générales***

- Réforme majeure (Pôle Emploi)
- Départements ne sont pas inclus

##### ***DDTEFP***

- Le partenaire fort à l'échelle départementale ?
- financements européens

**Problèmes**

- organisation faible des SPE (ANPE, AFPA) pour l'emploi à l'échelle départementale ?
- Services déconcentré de l'État: autorité bureaucrat vs. La légitimité politique
- Échange des informations ? (entre les SPE et les départements ?)

**... maisons d'emploi****Formation**

- conventions entre la région et le département sur des offres de formation aux RMistes ?)
- AFPA

La santé (avec la Région ou l'État), le logement, action social

**Structure de l'insertion par l'action économique (SIAE)**

parcs, jardins, bâtiment

***Chantiers d'insertion (1) (caractère non-marchand)******Entreprises d'insertion (2) (logique plus marchande)******Les associations intermédiaires (3) (entreprises travaux temporaire de l'insertion (ETTI),***

- Subventions de l'État, Control de l'ANPE
- Cofinancement des départements ?
- parcours de 1 à 3 ?
- problèmes? Concurrence entre ces associations ? offre peu diversifiée ? (emplois masculins), problème du maillage de territoire
- quel rôle pour : privés d'accompagnement

**Réintégration par la collaboration avec des associations ?*****Opérateurs sociaux (insertion)***

FNARS

***Associations***

- département revient sur les services des associations plus systématiquement ?
- Appel d'offre? Système de rapport ? Evaluation des services?
- Quelles associations? (sociales? Insertion professionnelle?)

**Décentralisation des structures au-dessous du département?**

- Délégation des tâches aux communes ? aux coopérations inter-communales
- „commissions locales d'insertion“ (CLI)
  - o „programmes locaux d'insertion“ (PLI)
  - o Pris en compte au cours de la planification du PDI ?
  - o CLI: tâche de la réinsertion?
    - § Centres communaux d'action sociale (CCAS);
  - o CLI ne fonctionne plus?
- les départements sont en conflit avec des zones urbaines

- Ou : des structures plus centralisées ?

### **Contacts avec les entreprises**

- réseaux? Représentation à l'échelle départementale?
- Relations aux entreprises ?
- mettre la pression aux entreprises (distribution de l'argent publique selon certaines critères : quota pour les RMIstes ?)
  - o mieux situé: inter-communes (construction des bâtiments), régions pour la coordination de l'économie régionale, subventions aux entreprises
  - o les départements : aucune expérience, peu de l'argent publique pour ces fins ?

### **Objectifs, surveillance, évaluation?**

#### ***Objectifs dans le PDI***

- Actuellement à 25 % par an, le taux de sorties doit être porté à 30 % ; porter le taux de contractualisation à 75 % ; demander de réels résultats en matière d'insertion directe ou en matière de parcours qualitatifs vers l'emploi pour 50 % des allocataires bénéficiaires de mesures d'insertion
  - o fixer des indicateurs d'accueil, d'accompagnement des bénéficiaires du RMI selon le modèle mis en place dans le cadre des financements européens
  - o préciser les résultats de chaque PLIE en sortie positive (CDD de plus de 6 mois et CDI avec maintien dans l'emploi de plus de 6 mois)

### **Moyens financiers du département**

- Quelles incitations financières pour le département ? Dans quelle direction ?
  - o Doit-il payer moins quand un bénéficiaire se retrouve dans un des contrats aidés ? (RMA, CA)
    - § Département donne une subvention équivalente du RMI mensuel sans les frais pour le logement

### **Quels instruments pour l'insertion professionnelle?**

- Priorité aux contrats aidés ?
  - o Revenu minimum d'activité (RMA) : marché
  - o Contrat d'Avenir (CA): publique
- Dans les cadres des contrats aidés : formation, un accompagnement social
- D'autres offres : formation, social ?
- Est qu'il manque des instruments ?

### **Caisses d'Allocations Familiales (CAF)**

- quel rôle? (par rapport au rôle des départements ?)
- Purement administrative (administration des dossiers)? Engagement dans l'action social?

- Implanté dans le département ? ou orientation nationale ? ou : le département veut tout contrôler ?
- Conventions avec le département ?
- Système des Rapports / échange des informations? (situation du logement Unterkunft, familiale, etc.)

### **La réorganisation des capacités opératives**

#### **Organisation de l'occupation des bénéficiaires sur place**

- Quelles fonctions/distinction
  - AGI (plus vers l'insertion professionnelle?)
  - Maisons Départementales de la Solidarité et de l'Insertion (37) MDSI (plus vers l'insertion sociale ?)
  - Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) (vers l'insertion sociale)
- Objectives différents ? paysage peu transparent ?

#### **Développement du personnel**

- A doublé suite à la décentralisation (du ancien personnel de l'État (1/3))
- Quelle formation? compétences? Quel métier? (travailleurs sociaux, conseillers, psychologues?) Quel nombre?
- Il travail dans quel secteur ? /tâches de travail (calculations des paiements, contrats aidé ?)
- Nombre des référents
- sanctions, surveillance/rapports/dossiers, profils des bénéficiaires

#### **Le rôle des référents**

- contrat d'insertion (PLIE)
- à l'appréciation de la situation professionnelle, sociale, financière et de santé de l'allocataire et de leurs conditions d'habitat
- leur nombre ? quelle formation ? (travailleurs sociaux, conseillers, psychologues ?) venant des autres organismes ? (ANPE, etc)
- il travail dans quel organisme ? EXTERN : dans des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou dans des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), dans des associations ?
  - conventions ?
  - coordination des référents et de leurs tâches par les CLI
- instructions détaillées ?

#### **Documents**

Guide de procédure du RMI, organigrammes, Plan départemental d'insertion, bilans de CAF, analyses menées par l'ANPE sur le profil des bénéficiaires

Processus de réorganisation!