

Genieys, William & Darviche, Mohammad-Saïd (2023). *Elites, Policies and State Reconfiguration. Transforming the French Welfare Regime*. Cham: Switzerland. 198 Seiten. ISBN: 978-3-031-41582-1.

Johanna Hornung

Abstract: This book takes the hierarchical political system in France as a starting point to analyze the influence of elites on the reconfiguration of state and policy processes. Major reform developments in social policy are attributed to actors' biographies and changing constellations. While the book thereby offers a detailed account of social policy reforms and individual backgrounds, it lacks a theoretical connection to the broader public policy research literature beyond elite sociology and path dependency. Thereby, a systematic and theoretically guided identification of mechanisms that link actor dynamics and policy outcomes is missing. Nevertheless, the impressively comprehensive interview data from several decades provides invaluable insights into influential actors within the state, serving as a resource for researchers, lecturers, and practitioners.

Das politische System Frankreichs zeichnet sich historisch durch einen starken Staat und einen hierarchisch elitistisch geprägten Regierungsstil aus (Halpern et al., 2018). Den theoretisch vermuteten Einfluss von Eliten auf öffentliche Politik nimmt das Buch als Ausgangspunkt für eine umfassende und empirisch fundierte Nachzeichnung und Erklärung der Sozialversicherungspolitik in Frankreich. Gründe für Reformentwicklungen sehen die Autoren im Wandel von Konfigurationen der einflussreichen Eliten. Das Buch gliedert sich daher in einen aus zwei Kapiteln bestehenden Einführungsteil, in dem ein kurzer Überblick über die Kernthese des Buchs und den theoretischen Ansatz geboten wird, sowie aus zwei daran anschließenden Teilen, die sich mit dem Aufkommen der Wohlfahrtsstaatselite in Frankreich und seiner langfristigen Institutionalisierung, inklusive der Reaktion auf Krisen, beschäftigen.

In seiner Gesamtheit präsentiert das Buch dabei einen extensiven und detaillierten Überblick über die sozialpolitischen Reformen in Frankreich und die damit verbundenen Akteure. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf den Biographien und Machtkonstellationen der Akteure und die sich daraus ergebende Restrukturierung des Staatsapparates. Der Fokus auf elitensoziologische und biographische Erklärungen für politische Prozesse und Reformen ist innovativ und anschlussfähig an akteurzentrierte Perspektiven in der Public Policy-Forschung. Dieses Potenzial wird jedoch nicht vollkommen ausgeschöpft: Das Theoriekapitel legt einen Schwerpunkt auf elitentheoretische und soziologische Perspektiven auf Umstrukturierungen des Staates, kombiniert mit Argumenten der Pfadabhängigkeit. Dabei lässt es neuere Entwicklungen in der politischen Prozessforschung, sowohl aus verwaltungswissenschaftlicher als auch policy-analytischer Perspektive, unbeachtet.

Verschiedene Debatten in der Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung bieten theoretische Schnittstellen zu den Inhalten des Buches. Aus einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive könnte etwa die Forschung zu Karrierewegen in der Ministerialbürokratie (Askim et al., 2020), sowie zu den Rollenverständnissen und intrinsischen Treibern der

Handlungen ihrer Mitglieder (Staroňová & Rybář, 2023) von den im Buch verwendeten elitensoziologischen Perspektiven profitieren – dieses diskutiert seine theoretischen Grundlagen jedoch nicht vor dem Hintergrund der genannten Forschungsstränge. Eine stärkere Verknüpfung hätte an dieser Stelle die theoretische Argumentation der Autoren auf eine breitere Basis gestützt. Aus policy-analytischer Perspektive werden im Buch vor allem Pfadabhängigkeit und das Programmatic Elites Framework (PEF) als theoretischer Ankerpunkt eingeführt. Auch hier bleiben die Autoren jedoch eine systematische Anwendung schuldig, da die theoretischen Konzepte in den folgenden empirischen Kapiteln nicht explizit aufgegriffen werden.

Das PEF fußt gemäß S. 10 darauf, dass eine Pluralität nicht gewählter Regierungseliten um die Formulierung programmatischer Orientierungen kämpft und Veränderungen in den sozialen Hintergründen und Karrierewegen dieser Eliten die programmatischen Orientierungen beeinflussen. Der Unterschied zum Programmatic Action Framework (PAF) (Bandelow et al., 2021; Hassenteufel & Genieys, 2020), das ebenfalls von konkurrierenden programmatischen Gruppen ausgeht und die zentrale Rolle sozialer Identität, die sich aus den sozialen Hintergründen programmatischer Akteure ergeben, für Politikwandel ausmacht, wird nicht trennscharf erläutert und bleibt auch im weiteren Verlauf des Buchs unklar.

Empirisch werden über weite Teile einzelne persönliche und individuelle Biographien von Akteuren im Detail beleuchtet und die politischen Inhalte und Programme aufgezeigt, die von ihnen vorangetrieben wurden. Es fehlt allerdings eine systematische Verknüpfung mit dem politischen Prozess und seinen Ergebnissen. Einerseits wird ein qualitativ fundiertes Verständnis der Rolle von ausgewählten Individuen im politischen Prozess und ihrem potenziell prägenden Einfluss auf Reformen vermittelt. Diese beeindruckend fundierten Einzelfallstudien, die auf einer breiten empirischen Basis langjähriger wiederholter Interviews mit den jeweiligen Personen beruhen, sind eine klare Stärke des Buchs. Die umfassenden Daten hätten aber noch stärker genutzt werden können, um die konkreten Mechanismen zu beleuchten, die die Elitenkonfigurationen (und ihre Biographien) mit Politikformulierung und der Verabschiedung öffentlicher Politiken verbinden. Die politischen Reformpfade werden vor allem deskriptiv und narrativ gemeinsam mit dem Wandel der Akteursstrukturen diskutiert. Die Erkenntnisse werden mangels systematischer theoretischer und methodischer Vorgehensweise jedoch nicht ausreichend nachvollziehbar analysiert und abstrahiert. Wie Kapitel 2 scheint das zu erklärende Phänomen von Interesse primär in der Erklärung der Rekonfiguration des Staatsapparates und den Biographien der Eliten zu sein, als die Identifikation von Mustern, die diese mit politischen Ergebnissen verbinden.

Ausnahmen stellen die Kapitel 3 und 7 dar, die sich im Detail mit einem historischen Abriss der Reformen und Erklärungen für diese Reformen beschäftigen. An dieser Stelle ist aus methodischer Perspektive fraglich, auf welchen Daten die Ausführungen beruhen, ob also etwa Einsichten im Wesentlichen aus bestehender Literatur zusammengetragen wurden oder ob bestimmte Informationen aus den Interviews stammen. Kapitel 3 fragt danach, warum Sozialpolitik in Frankreich über lange Zeit ein Thema war, das in der Regulierung den Gewerkschaften überlassen wurde und das auf wenig Interesse seitens politischer Eliten stieß. Erklärungen finden Genieys und Darviche in der mangelnden Attraktivität von Karrierewegen im sozialpolitischen Sektor, verglichen etwa mit dem ökonomischen Sektor, und einer politischen Notwendigkeit der Unterstützung der Gewerkschaften. Kapitel 4 knüpft daran an und beschreibt den Wandel der Sozialpolitik zu einem Sektor von Interesse für politische Eliten, hier auch mit deutlichen Referenzen zu Interviews, allerdings bereits mit einem starken Fokus

auf Jean Marmot als individuelle Person. Dieser Fokus auf Individuen setzt sich auch in Kapitel 5 und 6 fort. Kapitel 7 wiederum bietet erneut einen eher policy-fokussierten Blick auf Herausforderungen der Implementation, wenngleich hier mit Implementation offenbar nicht (nur) die Implementation zuvor diskutierter Politiken gemeint ist, sondern auch die folgenden Entwicklungen in der Politikformulierung. Kapitel 8 und 9 behandeln erneut individuelle Karrierewege und die Institutionalisierung einer kleinen Gruppe von Eliten in Entscheidungspositionen. Kapitel 10 und 11 schließen ab mit einer Beurteilung der Krisenresilienz der Eliten sowie einer komparativen Bewertung der theoretischen Perspektive, die sich jedoch auf einen Vergleich mit den USA beschränkt.

Trotz der Kritik bietet das Buch einen beeindruckenden Überblick über die Geschichte sozialpolitischer Reformen in Frankreich. Die intensive Aufarbeitung der komplexen Akteursstrukturen ermöglicht eine fundierte Analyse der relevanten Akteure und ihrer wechselnden Machtkonstellationen. Es zeigt damit wie keine vergleichbare Publikation die hochgradig feingegliederte Historie sozialpolitischer Reformen auf, die ein unschätzbares Wissensarchiv für künftige sozialpolitische Forschung präsentiert. Die detaillierte Aufarbeitung der französischen Sozialpolitik macht das Buch zu einem Referenzwerk „par excellence“ für Forschung, Lehre und Praxis. Vergleichbare empirische Analysen in anderen Ländern sind wünschenswert, um die Erkenntnisse auch komparativ zu validieren und den Wissensgewinn zu fördern.

Literaturverzeichnis

- Askim, Jostein, Karlsen, Rune, & Kolltveit, Kristoffer. (2020). Public Office as a Stepping-Stone? Investigating the Careers of Ministerial Advisors. *Political Studies Review*, 19(4), 539–557. <https://doi.org/10.1177/1478929920906991>
- Bandelow, Nils C., Hornung, Johanna, & Smyrl, Marc (2021). Theoretical Foundations of the Programmatic Action Framework (PAF). *European Policy Analysis*, 7(S1), 14–27. <https://doi.org/10.1002/epa2.1083>
- Halpern, Charlotte, Hassenteufel, Patrick, & Zittoun, Philippe (Eds.). (2018). *Policy Analysis in France*. The Policy Press.
- Hassenteufel, Patrick, & Genieys, William (2020). The Programmatic Action Framework: An empirical assessment. *European Policy Analysis*, 7(S1), 28–47. <https://doi.org/10.1002/epa2.1088>
- Staroňová, Katarína, & Rybář, Marek (2023). Comparing Ministerial Advisers Across Politicization Settings: Still Hiding in the Shadows? *Governance*, 37(1), 201–219. <https://doi.org/10.1111/gove.12760>

Anschrift der Autorin

Dr. Johanna Hornung, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern, Schanzeneckstrasse 1, 3012 Bern, E-Mail: johanna.hornung@unibe.ch.