

Michael Opielka:

**Welfare Regime und soziale Dienstleistungen. Ein Vergleich USA -  
Deutschland.**

Abschlussbericht.

---

**Auf einen Blick...**

- Die Analyse der Interviews macht deutlich, dass die Wertorientierungen von Entscheidungsträgern im US-amerikanischen Wohlfahrtssystem keineswegs auf eine liberale Regime-Programmatik reduziert werden können.
- Die professionspolitische Reflexion in der einschlägigen Literatur, den Fachgesellschaften (v.a. NASW) und der Forschungsliteratur erlaubt trotz der geringen Fallzahl und der regionalen Beschränkung auf Nordkalifornien vorsichtige Generalisierungen. Hierzu gehört insbesondere die Beobachtung, dass sozialdemokratische Regimeelemente vor allem über die gewerkschaftliche Organisation im Wohlfahrtsbereich und die damit verbundenen korporatistischen Verhandlungsmechanismen Eingang in die amerikanische Wohlfahrtsstruktur fanden.
- Zugleich werden konservative Regimeelemente über die starke Verankerung religiöser Non-Profit-Organisationen im Wohlfahrtssystem sichtbar. Entscheidend dürfte das hohe Niveau professioneller und disziplinärer Organisation von Social Work in den USA sein, das sich als wirksames Element in den sozial- und gesundheitspolitischen Konflikten und Institutionalisierungen erwiesen hat.

# Welfare Regime und soziale Dienstleistungen

## Ein Vergleich USA - Deutschland

Kurzstudie

im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung

von

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Dipl. Päd.

Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen

University of California at Berkeley, School of Social Welfare

(Visiting Scholar, 9-2004 bis 10-2005)

November 2006

(rev. 1-07)

Antragsteller (zugleich Projektleiter und Bearbeiter):

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Dipl. Päd., Jg. 1956  
Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen, Professur für Sozialpolitik  
Postfach 100314, 07703 Jena  
Telefon 03641-205-816, Fax -205-801  
Mail [michael.opielka@fh-jena.de](mailto:michael.opielka@fh-jena.de)  
und  
Institut für Sozialökologie  
Pützburger 21, 53639 Königswinter  
Telefon 02244-871659, Fax -871664  
Mail [michael.opielka@isoe.org](mailto:michael.opielka@isoe.org)

Antragstitel:

Welfare Regime und soziale Dienstleistungen. Ein Vergleich USA - Deutschland  
*Kurzstudie in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Neil Gilbert,  
University of California Berkeley, School of Social Welfare*

Kurztitel:

Welfare Regime und soziale Dienstleistungen

Forschungsförderungsschwerpunkt:

4. Kooperativer Staat in der Dienstleistungsgesellschaft  
(in Verbindung mit 5. Zukunft des Sozialstaats/5.2 Neuer Steuerungs- und Policy-Mix)

Bezüge zur Genderperspektive/-forschung:

Soziale Dienstleistungen als bislang dominant weiblicher Erwerbsarbeitssektor

Querschnittshema:

Globalisierungs- und europäischer Integrationsprozess und dessen Folgen für die Mitbestimmung und Interessenvertretung

Anwendungsorientierter Nutzen/Transferqualität:

Handlungs- und Deutungsempfehlungen angesichts einer Liberalisierung der Sozialpolitik

Gesamtdauer des Projekts (zugleich Förderungsdauer):

Oktober 2004 bis Oktober 2005

Kurzfassung:

Die Kurzstudie soll zur Erweiterung der Theorie der Wohlfahrtsregime um den Bereich sozialer Dienstleistungen beitragen. Dies erfolgt exemplarisch anhand einer Untersuchung des liberalen Wohlfahrtsregime in den USA mit Schwerpunkt Kalifornien. Besonders berücksichtigt werden die kulturellen Deutungsmuster sozialpolitischer Interventionen sowie die politischen Handlungserfahrungen der sozialen Dienstleistungsakteure.

## Inhalt

<b>1</b>	<b><i>Ziel und Aufbau der Studie</i></b> .....	<b>2</b>
1.1	Sozialpolitiktheoretischer Begründungszusammenhang.....	2
1.2	Stand der Forschung.....	3
1.3	Zielsetzungen und Fragestellungen des Projektes.....	4
1.4	Arbeitsprogramm.....	5
<b>2</b>	<b><i>Soziale Arbeit in den USA</i></b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b><i>Wohlfahrtsregime als Instrument der Sozialpolitikanalyse</i></b> .....	<b>16</b>
3.1	<b>Wohlfahrtsregime als Real- oder Idealtypen</b> .....	<b>16</b>
3.1.1	Wohlfahrtsregime und soziale Gerechtigkeit.....	31
3.1.2	Wohlfahrtsregime als „organisationale Felder“.....	41
3.2	<b>Wohlfahrtsstaatlichkeit als kultureller Wert</b> .....	<b>43</b>
3.2.1	Soziale Verfassungswerte Europas.....	44
3.2.2	Das europäische Projekt.....	50
3.2.3	Modernisierung und institutionelle Differenzierung.....	54
3.3	<b>Wohlfahrtsregime im Kulturvergleich</b> .....	<b>56</b>
3.3.1	Religion als Letztwertbegründung.....	60
3.3.2	Religion und Wohlfahrtswerte.....	69
<b>4</b>	<b><i>Soziale Dienste in Kalifornien – Exemplarische Interviews</i></b> .....	<b>75</b>
4.1	Soziale Werte im öffentlichen Gesundheitssystem.....	75
4.2	Sozialdemokratische und konservative Wohlfahrt im liberalen Regime.....	79
<b>5</b>	<b><i>Soziale Dienstleistungen und Präventivwirkungen</i></b> .....	<b>81</b>
5.1	Sozialpolitik und Sozialpädagogik: eine ambivalente Beziehung.....	81
5.2	<b>Soziale Garantien und Soziale Arbeit: Sozialpolitische Reflexion</b> .....	<b>85</b>
5.2.1	Bildung und soziale Garantien.....	86
5.2.2	Gesundheit und soziale Garantien.....	87
5.2.3	Armut und soziale Garantien.....	90
5.3	Soziale Garantien und Soziale Arbeit: Soziologische Reflexion.....	92
5.4	Soziale Dienstleistungen und das Konzept „Social Development“.....	94
<b>6</b>	<b><i>Literatur</i></b> .....	<b>97</b>
<b>7</b>	<b><i>Anhang: Exemplarische Interviews und Auswertung</i></b> .....	<b>101</b>

# 1 Ziel und Aufbau der Studie

## 1.1 Sozialpolitiktheoretischer Begründungszusammenhang

In der vergleichenden Sozialpolitikforschung gewann die von Gøsta Esping-Andersen entwickelte Perspektive von „Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990), mit der drei Typen des „Welfare Regime“ unterschieden wurden (skandinavisch-sozialdemokratisch, kontinentaleuropäisch-konservativ, anglosächsisch-liberal), erhebliche, wenngleich nicht unumstrittene Prominenz. Ein beachtlicher Einwand lautet, dass diese Typologie politisch-ökonomisch vor allem entlang des Zusammenhangs von Arbeitsmarkt(politik) und monetären sozialen Sicherungssystemen entwickelt wurde („Dekommodifizierung“), während die jeweilige Entwicklung insbesondere von Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Kulturdienstleistungen darin kaum abgebildet werde, die in zahlreichen Fällen mit der jeweiligen Regimelogik kaum übereinstimmt, ihr teils sogar widerspricht (bspw. der eher „sozialistische“ „National Health Service“ im „liberalen“ Großbritannien) (vgl. u.a. Lesse- nich/Ostner 1998, Arts/Gelissen 2002). Die Einwände wurden von Esping-Andersen in jüngeren Publikationen (u.a. Esping-Andersen 2002) nur für den Bereich der Familienpolitik aufgegriffen (kritisch dazu aber Ostner 2004).

Diese Widersprüche sind vor allem deshalb bemerkenswert, als der Bereich Sozialer Dienstleistungen im weiten Sinn in nahezu allen OECD-Mitgliedsstaaten der Beschäftigungssektor mit dem nachhaltigsten Wachstum zu sein scheint (vgl. OECD 2003, Lehndorff 2006), wobei die bisherigen Arbeitskräftestatistiken (Eurostat, IAB usw.) noch immer dazu neigen, diesen Bereich schlicht unter „andere Dienstleistungen“ zu subsumieren (vgl. für Deutschland: Eichhorst u.a. 2001, S. 74f.).

Arbeiten, die Theorie des Wohlfahrtsregime auf den Dienstleistungsbereich anwenden, sind bislang selten. Kemmerling untersuchte die Rolle des Wohlfahrtsstaates auf die Entwicklung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren (vgl. Kemmerling 2003). Er testete und bestätigte anhand eines OECD-Datensatzes die von Scharpf vertretene Auffassung, wonach

wohlfahrtsstaatliche Institutionen maßgeblich an der Entwicklung dieser Sektoren beteiligt sind (vgl. Scharpf 1997, Scharpf/Schmidt 2002), ohne allerdings den Sektor sozialer Dienstleistungen genauer zu berücksichtigen. Für Europa haben dies Bahle und Pfenning in einer Studie über die Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im europäischen Vergleich versucht (Bahle/Pfenning 2001).

Nicht zuletzt der weitgehend anerkannte Bedarf, den Bereich sozialer Dienste unter der Signatur „sozialer Investitionen“ in das Human- und Sozialkapital bzw. „investiver Sozialpolitik“ (vgl. Esping-Andersen 2004, S. 197ff.) ggf. auf Kosten monetärer Transferleistungen auszuweiten, legt nahe, die sozialpolitische Handlungslogik in diesem Bereich auch in vergleichender Perspektive präziser zu analysieren.

Allerdings wäre es verfehlt soziale Dienstleistungen undifferenziert und nur unter Beschäftigungsgesichtspunkten zu erfassen. Bekanntlich bestehen sowohl erhebliche Differenzen innerhalb dieses Sektors, beispielsweise zwischen Jugend- und Altenhilfe (vgl. Evers/Sachße 2003), zwischen Gesundheits- oder Bildungsdiensten usw.. Darüber hinaus stellt insbesondere die sozialpolitische Vermittlung (Finanzierung, Qualitätssicherung usw.) dieser Dienste - auch im Unterschied zu marktvermittelten Dienstleistungen - hoch komplexe Ansprüche an die Akteure (Staat, Anbieter, Gewerkschaften, Nutzerverbände usw.). Schließlich müssen sich heute professionelle soziale Dienste - nicht nur in liberalen oder konservativen Kontexten - der Nachfrage stellen, welche Vorteile sie gegenüber haushaltlich-familialen und bürgerschaftlichen Erbringungsformen aufweisen (vgl. Kramer 2000).

## **1.2 Stand der Forschung**

Insoweit überrascht, dass der Bereich Sozialer Dienstleistungen in der gegenwärtigen vergleichenden Sozialpolitikforschung selbst in arrivierten Studien kaum thematisiert wird (z.B. Rieger/Leibfried 2003), und wenn dies erfolgt, dann ausschließlich unter dem zwar hoch bedeutsamen, gleichwohl aber nicht ausreichenden Gesichtspunkt von (zunehmender) „Marktorientierung“ (z.B. Otto/Schnur 2000). Dies mag damit zu tun haben, dass Soziale Dienstleistungen in besonderer Weise ein weiblich geprägter Arbeitsmarktsektor sind (vgl. Gottschall/Pfau-Effinger 2002) und insoweit die noch immer chronische Diskriminie-

rung des weiblichen Arbeitsvermögens greift. Ein weiterer Grund könnte auch darin bestehen, dass Soziale Dienstleistungen überwiegend auf lokaler Ebene erbracht und zumeist auch organisiert werden, was die Vergleichbarkeit schon im nationalen, erst recht im internationalen Maßstab gravierend erschwert. Nicht zuletzt werfen Soziale Dienstleistungen spezifische Fragen nach den kulturellen Grundlagen sozialpolitischer Intervention auf, die in der Sozialpolitikforschung erst in jüngster Zeit Beachtung finden (z.B. Chamberlayne et al. 1999, Pfau-Effinger 2004). Es ist insoweit nicht zu rechtfertigen, diesen Sektor aus der sozialpolitischen Theoriebildung im bisherigen Maßstab auszuschließen (vgl. dazu auch Kaufmann 2002, S. 261ff.).

Die Vorarbeiten des Bearbeiters beziehen sich sowohl auf den Wandel sozialer Dienstleistungen im Kontext der Diskurse um einen „aktivierenden“ Sozialstaat (z.B. Opielka 2003c), auf die kulturellen Bedingungen der Sozialpolitik (z.B. Opielka 2003d), auf verschiedene wohlfahrtsstaatliche Interventionsfelder wie die Gesundheitspolitik (z.B. Opielka 2004), die Rentenpolitik (z.B. Opielka 2004a), die Familienpolitik (z.B. Opielka 1997, 1997a, 2002), die Förderung freiwilligen Engagements in einer Bürgergesellschaft (z.B. 2001, 2002a) und die Theorie der Sozialpolitik (u.a. Opielka 2004c, 2004d). In der im November 2006 abgeschlossenen soziologischen Habilitationsarbeit („Werte im Wohlfahrtsstaat“, Universität Hamburg) wird eine kultursoziologische Erweiterung der Welfare Regime Theorie vorgelegt (Opielka 2007).

### **1.3 Zielsetzungen und Fragestellungen des Projektes**

Als Ertrag einer analytischen Erweiterung der Welfare Regime Perspektive um soziale Dienste im weiten Sinn kann insbesondere erwartet werden:

- Ein präziserer Blick auf die Wechselbeziehung zwischen Sozialen Dienstleistungen und anderen sozialpolitischen Interventionen (Geldleistungen, rechtliche Regulierung usw.);
- Hinweise auf die verteilungspolitischen bzw. Gerechtigkeitskriterien, die einer Umstrukturierung bzw. Ausweitung Sozialer Dienstleistungen unterliegen;

- ein differenzierterer Blick auf die kontingente Rolle sozialer Akteure im Wohlfahrtsstaat, insbesondere von Verbänden, Parteien, Gewerkschaften und sozialpolitischen Experten;
- schließlich ein erweitertes Verständnis der politischen Leitmotive sozialpolitischer Entwicklung, insbesondere auf die Rolle der kulturellen Voraussetzungen der Sozialpolitik.

Die Fragestellungen des Projektes sind unter anderem:

- Wie kooperieren soziale Dienstleistungsanbieter im liberalen Wohlfahrtsregime mit staatlichen Institutionen?
- Welche Rolle spielen professionelle und professionspolitische Deutungsmuster? Sind individuumzentrierte Professionsmuster (z.B. psychoanalytischer Sozialarbeit) für systemische und „Empowerment“-Intentionen problematisch?
- Inwieweit können durch Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen sozialer Dienstleistungsanbieter marktliche Handlungsmuster der Sozialpolitik unterlaufen werden?
- Welche Rolle spielen sozialpolitische Aktionen und Mobilisierungen?
- Sind gewerkschaftliche und andere bürgergesellschaftliche, insbesondere auch frauenpolitische Bündnisse für die Entwicklung des sozialen Dienstleistungssektors relevant?

## 1.4 Arbeitsprogramm

Die Kurzstudie konzentriert sich dabei auf ein eingeschränktes, gleichwohl sozialpolitisch handlungsrelevantes Feld: untersucht werden sollte die sozialpolitische Definition sozialer Dienstleistungen im Vergleich USA (am Beispiel Kalifornien) und Deutschland. Für diese Selektion sprechen theoretische und pragmatische Gründe:

- Die USA gelten als Prototyp für eine liberale Sozialpolitik (vgl. Kaufmann 2003); dabei erscheint Kalifornien sowohl hinsichtlich der Innovation und Pluralität sozialer Dienstleistungsangebote, der Mobilisierung sozialer Akteure wie der Konfrontation mit öffentlichen Budgetrestriktionen (v.a. seit der Gouverneurswahl Ende



2003) ein besonders geeignetes Untersuchungsfeld (vgl. Morrison/Wolf 1999, auch Obinger u.a. 2005).

- Pragmatisch spricht für diese Auswahl, dass der Antragssteller sowohl über frühere Erfahrungen vor Ort verfügt (als Visiting Scholar an der UC Berkeley und der UC Los Angeles in 1990/1), wie mit Prof. Neil Gilbert als Einlader und Projektpartner ein für dieses Thema einschlägig ausgewiesener Experte (vgl. Gilbert 2000, 2002) gewonnen werden konnte. Der Forschungsaufenthalt als Visiting Scholar an der School of Welfare der UC Berkeley erfolgte innerhalb des Forschungsfreisemesters (Spring Semester 2005) des Antragsstellers an der Fachhochschule Jena. Die School of Social Welfare der UC Berkeley zählt international zu den herausragenden Forschungseinrichtungen im Schnittbereich von Sozialen Diensten und Sozialpolitik und verfügt über die für die Durchführung der Studie erforderlichen Praxiskontakte.

Die Kurzstudie beansprucht keine repräsentative Vergleichsuntersuchung der US-amerikanischen mit der deutschen Sozialpolitik hinsichtlich der Rolle sozialer Dienstleistungen. Ihre Ausrichtung ist zunächst sozialpolitiktheoretisch, insoweit sie auf eine Erweiterung der Theorie der Wohlfahrtsregime um den Bereich sozialer Dienstleistungen zielt.

Methodisch sollte anhand exemplarischer Falldarstellungen der US-Praxis - v.a. für ein deutsches Publikum - ein differenziertes Bild des „liberalen“ Welfare Regime und seiner politischen Konstruktionslogik gezeichnet werden. Die Experteninterviews konzentrierten sich deshalb vor allem auf sozialpolitische Akteure bzw. auf die sozialpolitische Handlungsdimension ausgewählter Akteure und darin insbesondere auf sozialen Wertorientierungen. Dies kann insbesondere nahe legen, welche Handlungs- und sozialpolitische Deutungsanforderungen an die deutschen Akteure für den wahrscheinlichen Fall gestellt werden müssen, dass das „liberale“ Wohlfahrtsstaatsmodell auch in Deutschland künftig stärkere Beachtung findet (dazu Lessenich 2003). Insoweit werden die Forschungsergebnisse vergleichend auf die deutsche Situation bezogen.

Teile dieser Studie wurden im Rahmen der Bearbeitung in unterschiedlicher Weise in Form von Vorträgen und als Beiträge in Fachzeitschriften zur Diskussion gestellt.<sup>1</sup> Sie wurden für diese Studie durchgesehen und überarbeitet.

---

<sup>1</sup> Kapitel 2 zuerst (teilweise) als Opielka 2005, Kapitel 3.2 als Opielka 2006b, Kapitel 3.3 als Opielka 2005a.

## 2 Soziale Arbeit in den USA

Die komplexen Beziehungen zwischen der Sozialen Arbeit in den USA und in Deutschland würden eine gründliche Untersuchung lohnen. Sie gibt es noch nicht.<sup>2</sup> Interessant ist der Einfluss, den (auch vor den Nationalsozialisten) emigrierte Deutsche in den USA ausübten. Interessant ist aber auch, wie weit die deutsche Diskussion direkt oder indirekt durch die US-amerikanischen Traditionen beeinflusst wurde - von der Übernahme der klassischen Methodentrias (case work/Einzelfallhilfe, group work/Gruppenarbeit, community work/Gemeinwesenarbeit) bis hin zur Umstellung von Studienabschlüssen auf das anglo-amerikanische Bachelor-/Master-Modell (vgl. Labonté-Roset 2004). In diesem Kapitel wird aus der unübersichtlichen Schnittmenge dieser Beziehungen ein kleiner Ausschnitt heraus gegriffen: Die Rolle der Sozialpolitik in der Hochschulausbildung zur Sozialen Arbeit und das auch noch räumlich begrenzt, aus einer Perspektive zwischen Berkeley und Jena.

Leicht zu verstehen sind die Amerikaner nicht. Es beginnt schon bei der Bezeichnung: „School of Social Welfare“ heißt die Einheit der in den weltweiten Universitätsrankings derzeit auf Platz 1 der öffentlichen Universitäten gesetzten University of California at Berkeley<sup>3</sup>. Eine „School“ entspricht organisatorisch einem Fachbereich, sie wird von einem „Dean“, einem Dekan geleitet, der über erheblich mehr Verantwortung und Befugnisse verfügt als sein deutsches Pendant. Der Begriff „Social Welfare“ ist dabei Programm, allerdings auch ein wenig exotisch: nur 6 von 120 amerikanischen Universitäten, deren „Master of Social Work“-Programm (MSW) vom „Council of Social Work Education“<sup>4</sup> akkreditiert wurde, nennen ihre entsprechenden Abteilungen so, der Rest firmiert meist als „School of Social Work“. Die Begriffsdifferenz ist natürlich historisch geronnen. Sie signalisiert aber durchaus Intentionen. „Social Welfare“ meint eher die öffentliche Sozialarbeit (im Unterschied zu einer privaten oder philanthropischen Sozialarbeit), zumindest ein strukturelles Interesse an Sozialpolitik.

---

<sup>2</sup> Ein guter Überblick mit Nachweisen: Reichert/Wieler 2001.

<sup>3</sup> <http://socialwelfare.berkeley.edu>

<sup>4</sup> [www.cswe.org](http://www.cswe.org)

In Berkeley ist das sicher der Fall. Man versteht sich dort als linksliberal, den Demokraten zugewandt, die die kalifornische Politik seit Jahrzehnten prägen (trotz republikanischer Gouverneure wie Ronald Reagan und Arnold Schwarzenegger). Fachlich bedeutsamer dürfte sein, dass die School of Social Welfare enge und vor allem auch institutionalisierte Beziehungen zu verschiedenen Bereichen der öffentlichen sozialen Dienste pflegt. Verschiedene Beratungs- und Forschungsnetzwerke sind direkt an die School angegliedert, beispielsweise das „Bay Area Social Services Consortium“<sup>5</sup>, das „California Social Work Education Center“<sup>6</sup> oder die „Mental Health & Social Welfare Research Group“<sup>7</sup>. Aus diesen und zahlreichen weiteren Netzwerken (bspw. zur gerontologischen Sozialarbeit) resultiert einerseits ein stabiles Standing innerhalb der regionalen sozialen Dienstleistungslandschaft, das für die Praxisbezüge der Ausbildung und für die Berufseinmündung der Absolventen nützlich ist.

Wichtiger - und aus deutscher Sicht vielleicht noch bemerkenswerter - ist der erhebliche „Stress“, den die Sozialarbeitsausbildung durch die Einbettung in eine internationale Spitzenuniversität erfährt. Auf komplexe Weise verschränken sich nämlich hierbei zwei Anforderungsebenen. Zum einen muss die Ausbildung zur Sozialarbeit in den USA - damit sie vom bereits erwähnten „Council“ akkreditiert wird - vier Hauptelemente beinhalten:<sup>8</sup>

- Sozialpolitik/Sozialgesetzgebung (*Social Policy*)
- Praxisanteile in Praxis-Seminaren und Praktika (*Practice Seminars and Field Practice*)
- Forschung (*Research*) und
- menschliches Verhalten im sozialen Umfeld (*Human Behavior and Social Environment*)

Der Status innerhalb der öffentlichen, aber durchaus elitären UC Berkeley bestimmt sich freilich im wesentlichen durch die Forschungsleistungen. Das ist im akademischen System gewöhnlich, jedenfalls in Universitäten. In Berkeley wird das zwar dadurch etwas gebrochen, dass sowohl die Lehrevaluationen durch die Studierenden wie die „Community Practice“, die gesellschaftliche Leistungen der ProfessorInnen, in die Bewertung sowohl der persönlichen, wie der Abteilungsleistungen einfließen. Entscheidend für die Reputation im

---

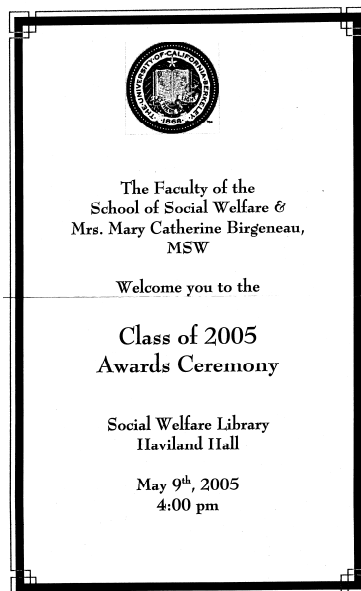
<sup>5</sup> [www.bassc.net](http://www.bassc.net)

<sup>6</sup> <http://calswec.berkeley.edu>

<sup>7</sup> <http://socialwelfare.berkeley.edu/mhswrg/mhswrgcov.html>

Wettbewerb mit anderen Fächern sind jedoch die Forschungsleistungen, konkretisiert durch Projektakquisitionen, Veröffentlichungen, Herausgabe von Fachjournalen und Tagungsprojekte.

Die Studierenden werden an dieses Wettbewerbssystem schon früh herangeführt. Ein anschauliches Beispiel war die „Class of 2005 Award Ceremony“ (*siehe die Abbildung*). An Mitglieder der Master-Abschlussklasse wurden - noch vor ihrem Master-Degree - 7 verschiedene Preise vergeben, beispielsweise für die „Competence in Writing“, „Social Work Practice“ oder den „Dean’s Leadership Award“. Hinter jedem dieser Preise stand eine von Studierenden und Lehrenden, teils auch von Praktikern besetzte Kommission. Damit wird zugleich Wertschätzung wie Leistungsorientierung ausgedrückt. Die Amerikaner beherrschen diese Klaviatur wohl virtuoser als wir Deutsche. Dies zeigt ein kleines Detail der abgebildeten Einladung. Es laden nämlich nicht nur die Hochschullehrer („The Faculty“) zu dieser Zeremonie ein, sondern auch Mrs. Mary Catherine Birgeneau, MSW. Sie ist die Ehefrau des Kanzlers der Universität - und selbst Sozialarbeiterin (MSW, Master of Social Work).



Die gesellschaftliche Einbettung der Sozialarbeit in den USA wird durch dieses kleine Ereignis durchaus sinnbildlich. Die Professionalisierung der Sozialarbeit verdankt sich hier

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch Reichert/Wieler 2001, S. 1614f.

zum einen der Akademisierung, der Integration in das Universitätssystem und möglichst in die besten und renommiertesten Universitäten (in Berkeley bereits seit 1944). Zum zweiten verdankt sie sich aber auch der Etablierung und „Vergesellschaftung“ der Fachgesellschaften, allen voran der heute über 153.000 Mitglieder zählenden „National Association of Social Workers“<sup>9</sup>. Stolz wird regelmäßig registriert, wie viele Kongressabgeordnete (derzeit mehr als 10) und Bundesstaats-Parlamentarier einen Social Work Abschluss haben und damit als Lobbyisten infrage kommen. Es passt in diese geradezu selbstverständliche Politikwahrnehmung der Sozialarbeit, dass auf der Kuratoriumssitzung der School of Social Welfare (an der der Verfasser teilnahm), das Amt des Vorsitzenden von einem Finanzmagnaten (zugleich Bruder einer demokratischen Senatorin) an eine ehemalige (ebenfalls demokratische) Abgeordnete des kalifornischen Parlaments übergang.

Es ist eben nicht nur Wissenschaft und Politik, die in Berkeley zählen, es ist auch Geld. Eine eindrucksvolle Beobachtung machte der Verfasser gleich in seiner ersten Woche in Berkeley, im September 2004, auf dem alljährlichen „Dean’s Dinner“, einem feierlichen Abendessen für die Sponsoren der School of Social Welfare. Diesmal konnte man insbesondere ein Ehepaar aus San Francisco begrüßen, das in 2004 immerhin eine Million Dollar an die School gespendet hatte - und eine zweite Million an die Haas Business School, das MBA-Programm der UC Berkeley. Eine Million also an Wachstum und, wenn man so will, Ungleichheit. Eine zweite Million, um die Schattenseiten dieser Ungleichheit philanthropisch zu kompensieren ... Solche Spenden einzuwerben erfordert einen erheblichen Aufwand - seitens der Universität (dem Dean steht nur dafür unterdessen ein kleiner Mitarbeiterstab zur Seite), aber auch seitens der Studierenden und der Alumni, der Ehemaligen, die sich mit ihrer Universität identifizieren und, nicht ganz uneigennützig, vom Renommee ihrer Alma Mater profitieren.

Bereits diese Beobachtungen machen aus deutscher Sicht doch einen dramatischen Unterschied. Man kann einwenden, dass eine deutsche Fachhochschule und eine amerikanische Weltklasseuniversität eben in verschiedenen Ligen spielen. Das stimmt natürlich. Aber es wäre auch – zumindest bisher – nicht möglich, eine School of Social Welfare an einer deut-

---

<sup>9</sup> [www.naswdc.org](http://www.naswdc.org)

schen Universität zu finden. Die Sozialarbeitsausbildung ist in Deutschland an den Fachhochschulen konzentriert. An den Universitäten findet sich praktisch nur die Sozialpädagogik, als ein durchaus prekärer Sektor der Erziehungswissenschaften. Der Preis dafür ist hoch. Eine Sozialarbeitsforschung auf internationalem Niveau gibt es in Deutschland kaum. Darüber kann auch nicht hinweg täuschen, dass das vor allem von Hans-Uwe Otto an der Universität Bielefeld seit vielen Jahren aufgebaute deutsche und internationale Netzwerk für „Soziale Arbeit“ wichtige Elemente des amerikanischen Professionalisierungskonzeptes übernahm. Mit der Online-Zeitschrift „Social Work & Society“<sup>10</sup> gelang ihm sogar ein internationales Pionierprojekt. Jene lockere, geradezu selbstverständliche Präsenz des Sozialpolitischen, wie man sie in Berkeley erleben kann, findet sich in Deutschland im sozialarbeiterischen Kontext nicht.

Damit sollen die Spannungen in der US-amerikanischen Sozialarbeit und ihrer Hochschulverankerung nicht zugekleistert werden. Der langjährige (unterdessen verstorbene) Dean der School of Social Welfare in Berkeley, Harry Specht, verfasste Anfang der 1990er Jahre eine polemische Abrechnung mit den seiner Meinung nach individualistischen und privatistischen Tendenzen in der amerikanischen Sozialarbeit (Specht/Courtney 1994). Die „originäre Mission“ der Sozialarbeit, ihre Orientierung an den Interessen der unteren Klassen, werde durch eine zunehmende Therapeutisierung „verraten“. Die Tatsache, dass 40% der Mitglieder des NASW angeben, im Bereich der Mental Health tätig zu sein<sup>11</sup>, könnte als Indiz dafür gelten. Ob man allerdings der „Clinical Social Work“ automatisch Gesellschafts- und Politikferne nachsagen muss, ist fraglich. Zur Berkeley-Faculty gehören beispielsweise mit Steven Segal<sup>12</sup> international renommierte Hochschullehrer, die die Brücke zwischen Mental Health und Sozialpolitik auf verschiedene Weise schlagen, nicht zuletzt, indem sie systematisch über die Möglichkeiten forschen, wie professionelle Unterstützung („empowerment“) von Selbsthilfe (der Patienten und Angehörigen) zu einem Kernbereich der Klinischen Sozialarbeit werden kann.

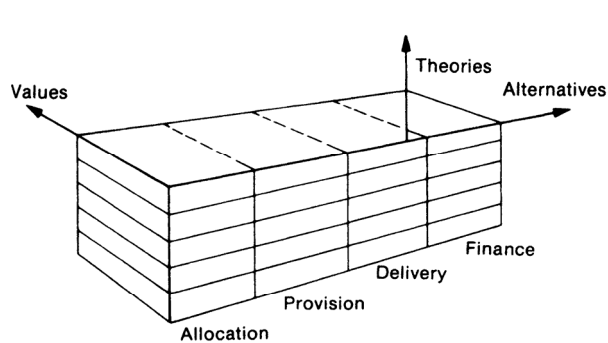
---

<sup>10</sup> [www.socwork.de](http://www.socwork.de)

<sup>11</sup> <http://www.naswdc.org/pressroom/features/general/nasw.asp>

<sup>12</sup> <http://socialwelfare.berkeley.edu/faculty/segal.htm>

Harry Spechts kritisches Erbe findet sich quicklebendig auch bei Neil Gilbert, einem der weltweit führenden Sozialpolitikforscher. Sowohl sein letztes Buch über die „Transformation des Wohlfahrtsstaates“ (Gilbert 2002) - das ihm (im Frühjahr 2005) als bislang erstem Wissenschaftler einen Vortrag vor den versammelten Sozialministern der OECD eintrug - als auch sein mittlerweile in sechster Auflage vorliegender Klassiker „Dimensions of Social Welfare Policy“ (Gilbert/Terrell 2005) (dessen erste Auflagen Mitte der 1970er Jahre noch gemeinsam mit Harry Specht verfasst wurden) dokumentieren einen Sozialpolitikansatz, der in Europa allenfalls noch in Skandinavien beobachtet werden kann, in Deutschland aber nur kümmerlich existiert. Bereits der Begriff „Social Welfare Policy“ lässt sich kaum ins Deutsche übersetzen. Eine „Politik der sozialen Wohlfahrt“ klingt nach Wohlfahrtsmarken und Wohlfahrtsverbänden, aber nicht nach Sozialpolitik. Gilbert gelingt eine systematische Verknüpfung von Sozialarbeit und Sozialpolitik mittels eines analytischen Rahmens: Er unterscheidet Allokation, Leistungstypus (*provision*), Leistungserbringung (*delivery*) und Finanzierung (siehe Abbildung 1 und Abbildung 2).



***Dimensions of Choice.***

Quelle: Gilbert/Terrell 2005, S. 68

*Abbildung 1: Dimensionen der Wahl in der Social Welfare Policy*

Damit wird deutlich, wie auf welchen Ebenen und vor allem auch mit welcher komplexen wissenschaftlichen wie politisch-wertenden Deutungen die Praxis der Sozialen Arbeit sozialpolitisch gerahmt wird.



<i>Individualistische Perspektive</i>	<i>Entscheidungsdimensionen</i>	<i>Kollektive Perspektive</i>
Kosteneffektivität	1. Allokation	Soziale Effektivität
Freie Wahl	2. Leistungsansprüche	Soziale Kontrolle
Subsidiarität	3. Leistungserbringung	Effizienz
Lokale Autonomie	4. Finanzierung	Zentralisierung

Quelle: nach Gilbert/Terrell 2005, S. 84

*Abbildung 2: Entscheidungsdimensionen und konkurrierende Wertperspektiven*

Zwar wird Gilbert bisweilen vorgeworfen, er sei einer Vermarktlichung der Sozialpolitik gegenüber zu unkritisch eingestellt und fördere dadurch wissenschaftspolitisch jene Privatisierung, die sein früherer Mentor Specht kritisierte (so z.B. Blau 2003). Entscheidend dürfte aber sein, dass es Gilbert (der unter anderem die Zeitschrift „International Journal of Social Welfare“ herausgibt) gelungen ist, innerhalb der Social Work Tradition eine solide und vor allem auch international vergleichende Sozialpolitikreflexion zu begründen. An die Stelle eines nur gutwilligen Idealismus tritt damit eine - gleichwohl ethisch gegründete - Reflexivität, mit der beispielsweise die Reihe der US-amerikanischen Wohlfahrtsreformen „from welfare to workfare“ (bis 1996) als „from service to social control“ analysiert wird, eine Tendenz, die - so Gilbert - eine professionelle Identität in den staatlichen sozialen Diensten dramatisch erschwert (Gilbert 1998).

Was nimmt man aus Berkeley nach Jena mit? Natürlich hohe Ansprüche - und ein gewisses Maß an Nüchternheit, wenn man sich die Realität an deutschen Fach-/Hochschulen anschaut. Während die Faculty Mitglieder in Berkeley ein Lehrdeputat von maximal 4 bis 6 Stunden im Semester (teils auch nur 2 oder gar Null) erfüllen, liegt die Lehrverpflichtung an deutschen Fachhochschulen bei 18 bzw. 19 Semesterwochenstunden. Das macht komplexe Forschung und Beratung nicht möglich. Es wäre aber ein Trugschluss zu glauben, die Lehre spiele in Berkeley (oder an anderen US-Hochschulen) keine Rolle, im Gegenteil. Wie schon das Beispiel jener „Award Ceremony“ zeigte, ist die Lehre hoch fokussiert und wird seit vielen Jahren - durch die Studierenden - streng evaluiert. Die deutsche Fachhochschullehre arbeitet demgegenüber noch immer nach dem Schulprinzip: viel Unterricht, wenig Eigenarbeit der Studierenden. Möglicherweise (und hoffentlich) ändert der Wechsel zu Ba-

chelor/Master-Programmen diesen Anachronismus, wie die Berliner FH-Kollegin Christine Labonté-Roset pointierte: „a paradigm shift from a teaching to a learning paradigm.“ (Labonté-Roset 2004, S. 100) In Berkeley ist das der Fall. Die Studierenden machen sehr viel auf eigene Faust, Forschung, Praxis, aber die Professoren helfen ihnen dabei, öffnen Türen, verschaffen Kontakte, wirken als Supervisoren.

Man mag nun einwenden, dass die USA kein gutes Beispiel für den sozialpolitischen Erfolg der akademischen Sozialarbeit seien, man denke nur an die Sozialhilfereform von 1996 oder an die derzeitige von Präsident Bush angestoßene Debatte, die Rentenversicherung „Social Security“, eine seit 1936 bestehende universalistische Bürgerversicherung tendenziell zu privatisieren (Bethell 2005). Ein genauerer Blick auf die USA zeigt gleichwohl ein Land der Widersprüche, mit einer starken sozialpolitischen Tradition (dazu Opielka 2004d), die in Deutschland bislang kaum wahrgenommen wird. Wir werden diese Tradition im Folgenden genauer untersuchen und im abschließenden Kapitel 5 unter der Perspektive „Social Development“ als integratives Paradigma von sozialen Dienstleistungen (v.a. Social Work) und Sozialpolitik diskutieren.

### 3 Wohlfahrtsregime als Instrument der Sozialpolitikanalyse

Als Referenzrahmen der komparativen Sozialpolitikforschung hat sich das Konzept der Wohlfahrtsregime weitgehend durchgesetzt. In diesem Kapitel wird die von Esping-Andersen eingeführte Theorie der Wohlfahrtsregime als Paradigma einer makrosoziologischen Rekonstruktion sozialpolitischer Kulturen interpretiert und diskutiert. Dabei wird eine bisherige Verengung auf politisch-ökonomische Indikatoren als Struktur-Kategorien (Sozialstrukturanalyse) deutlich, womit Kultur-Kategorien („Wohlfahrtskultur“) eher als abstrakte oder externe Variablen gelten. Der Vergleich USA-Deutschland gewinnt mit einer kultursoziologisch fokussierten Wohlfahrtsregimeanalyse. Dies gilt insbesondere für den Bereich sozialer Dienstleistungen, die in besonderem Maße regional-kulturell geprägt erscheinen.

#### 3.1 Wohlfahrtsregime als Real- oder Idealtypen

Ein in der Wohlfahrtsregime-Diskussion wenig beachteter Vorläufer-Diskurs fand in der vergleichenden Politikwissenschaft unter dem Begriff „International Regimes“ statt (Hansen u.a. 1997). In Weiterentwicklung des traditionellen politikwissenschaftlichen Regimebegriffs als Herrschaftsform (z.B. Demokratie, Autoritarismus, Totalitarismus; oder auch allgemeiner: „ancien regime“) wurden unter Regime politikfeldspezifische Institutionen verstanden, die so Stephen D. Krasner, auf vier Strukturelementen aufbauen, auf „implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“ (Krasner 1983, S. 186). Regime können insoweit als ein Regelwerk verstanden werden. Sie sind in diesem Fall keine eigenständigen Akteure wie beispielsweise Internationale Organisationen. Normen und Prinzipien bilden einen klar umrissenen Problemerkern, um den die Regeln angelegt werden. Die Regeln können somit verändert werden ohne den Kern anzugreifen. Regime können sein: Menschenrechtsregime; Umweltregime, Rüstungskontrollregime, internationale Abkommen und Verträge. Ein Internationales Regime ist folglich eine kooperative Institution, die durch informelle und formelle, rechtliche und nichtverrechtlichte Strukturen – eben Prinzipien, Verträge, Normen und Entscheidungsverfahren – gekennzeichnet

wird und Konflikte zwischen konkurrierenden Nationalstaaten bearbeitet. In der Debatte um Internationale Regime lassen sich, so die Analyse von Hasenclever, Mayer und Rittberger, drei Gedankenschulen („schools of thought“) unterscheiden: „*Realists*, who focus on power relationships, *neoliberals*, who base their analyses on constellations of interests; and *cognitivists*, who emphasize knowledge dynamics, communication, and identities“ (Hasenclever u.a. 1997, S. 1f.)

Bemerkenswert an dieser Diskussion sind vor allem zwei Aspekte: zum einen wurde die politikwissenschaftliche (internationale) Regimetheorie praktisch nicht auf sozialpolitische Politikfelder bezogen, obwohl es auch in ihrer Entfaltungsphase, den 1970er und 1980er Jahren entsprechende Abkommen und Institutionen gab, beispielsweise die Weltgesundheitsorganisation WHO oder die Internationale Arbeitsorganisation ILO, ebenso ein hochkomplexes Netz von internationalen Sozialrechtsabkommen, auf das die genannten Kriterien eines internationalen Regimes unschwer zutreffen. Zweitens scheint die internationale Regimedebatte der Politologen wenig Kontakt zur soziologischen Institutionentheorie gesucht zu haben. Dies wird an anderer Stelle (Opielka 2007) genauer untersucht, insbesondere unter Bezug auf den Vorschlag von Ellen Immergut zur Unterscheidung von drei Typen des „new institutionalism“ (Immergut 1998). Hier soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass Immerguts Unterscheidung von drei „branches of scholarship“, nämlich „rational choice, organization theory, and historical institutionalism“ (ebd., S. 5), mit den von Hasenclever u.a. genannten „schools of thought“ praktisch nichts gemeinsam hat, obwohl beide Perspektiven im disziplinären Kontext der Politikwissenschaften formuliert wurden. Im Zentrum der Überlegungen in diesem Kapitel steht die Frage, inwieweit die Theorie der Wohlfahrtsregime als Theorie der Politischen Kultur betrachtet werden kann und inwieweit sie als (neo-)institutionalistisch gelten könnte. Der Blick auf den politikwissenschaftlichen Vorläuferdiskurs zu Internationalen Regime verweist auf verschiedene Theoriestränge. Die Unterscheidung von „Realisten“, „Neoliberalen“ und „Kognitivisten“ bei Hasenclever u.a. lässt zunächst keine theoretischen, gar epistemologische Referenzen erkennen, sondern scheint situativ gegriffen, insoweit durchaus wissensadäquat zur Betonung „situativer Bedingungen“ in der Erklärung beispielsweise von Transformationspolitiken (Lehmbruch 1995). Allgemeiner formuliert: die Theorie der Internationalen Regime

fokussiert vor allem auf Prozeduren *zwischen* Nationalstaaten, insoweit eher auf außenpolitisches Regierungshandeln, fokussiert auf die Input-Perspektive und nimmt *government* als gegeben – die Existenz der entsprechenden Institutionen selbst wird kaum problematisiert (Rothstein 1996, S. 156ff.).

Ellen Immerguts Unterscheidung wiederum bewegt sich innerhalb der historisch neueren Tradition der *Governance*-Forschung, die sowohl der politischen Soziologie wie – mit dem (sicher nicht alleinigen) Fokus auf eine Output-Perspektive – der neueren Verwaltungs- und Organisationsforschung näher steht als die klassische, eher positivistische Institutionensicht der Internationalen Regimetheorien. Dies zeigen Immerguts Politikfeldstudien zur vergleichenden Gesundheitspolitik (Immergut 1992) oder zur Rentenpolitik (Immergut u.a. 2006). Andererseits geht der methodische Positivismus der klassischen Regierungstheorien mit einer Wahrnehmung normativer Konflikte einher, die in den Governance-Diskursen eher überspielt oder womöglich auch verdrängt werden. Jene zitierten „schools of thought“ sind selbst auch normativ geladene, womöglich auch ideologisch-wertbesetzte Strukturmuster („neoliberal“) und keineswegs nur epistemische, methodologische Kategorien, wie sie die Governance-Debatte bevorzugt. Als dritter Diskurs wäre noch denjenigen zur „Gouvernementalität“ (Foucault 2004) zu nennen, der zwar in der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsdebatte (noch) marginal ist, für den Zusammenhang von Aktivierung und Disziplinierung allerdings erfolgversprechend herangezogen werden kann.

In der vergleichenden Sozialpolitikforschung warf die empirische Datenfülle aufgrund einer seit den 1960er Jahren rapide wachsenden Forschung (Flora/Heidenheimer 1982) die Frage auf, ob zugleich empirische wie theoretische Gründe für eine Gruppierung der offensichtlich höchst unterschiedlichen Sozialstaaten gefunden werden können. Mit seiner Studie *Three Worlds of Welfare Capitalism* präsentierte Gøsta Esping-Andersen (1990) einen Vorschlag, der seitdem breit rezipiert wurde.<sup>13</sup> Er bildete eine Art Parallelunternehmen zu den Diskursen um Internationale Regime und Governance-Modellen. Esping-Andersen stellte sich der Frage, ob der Wohlfahrtsstaat nur als Summe der sozialpolitischen Maßnahmen

---

<sup>13</sup> Für eine deutsche Kurzfassung ders. 1998, zur Diskussion u. a. Lessenich/Ostner 1998, Kohl 1999, Arts/Gelissen 2002.

einer Nation oder als eigenständige institutionelle Konfiguration betrachtet werden muss. Er definierte Wohlfahrtsregime als einen Komplex rechtlicher und organisationaler Merkmale definierte, die systematisch zusammenhängen.

Die Zuordnung einzelner Länder zu einem Sozialstaatstypus basiert bei Esping-Andersen auf der Verknüpfung von drei zentralen Analysekriterien, die er aus einer historisch-analytischen Aufbereitung ideologischer Ordnungsvorstellungen gewann: (1) durch das Ausmaß der *Dekommodifizierung*, d. h. inwieweit soziale Sicherung unabhängig vom (Arbeits-)Markt erreicht wird (ebd., S. 21f.); (2) das Ausmaß der *Stratifizierung*, d. h. inwieweit soziale Sicherungssysteme die gesellschaftlichen Verhältnisse und Beziehungen strukturieren und schichten und (3) das Mischungsverhältnis und Akzentuierungen der *Wohlfahrtsproduktion zwischen Staat, Markt und Familie*. Esping-Andersen verstand seine Typologie als „Idealtypen“ – ohne dies explizit zu bezeichnen oder sich auf den von Weber geprägten Begriff zu beziehen. In Esping-Andersens Ansatz werden die genannten Analysekriterien empirisch validiert und demonstriert, dass die Variationen nicht linear verteilt sind, sondern Cluster um drei distinkte Regimetypen bilden: den konservativen, den liberalen und den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat. Die empirische Wirklichkeit repräsentiert Mischformen, die verschiedene Elemente der Idealtypen des Wohlfahrtsregimes enthalten können.

Die Unterschiedlichkeit der Wohlfahrtsregimetypen erfordert gleichwohl theoretische und nicht nur empirische Erklärung. Esping-Andersen argumentiert, dass Geschichte („Pfadabhängigkeit“) und Politik den Unterschied ausmachen: „The historical characteristics of states, especially the history of political class coalitions as the most decisive cause of welfare-state variations, have played a determinate role in forging the emergence of their welfare-statism“ (ebd., S. 1). Drei interagierende Faktoren seien maßgeblich: die Art der Klassemobilisierung, insbesondere der Arbeiterklasse, die klassenpolitischen Handlungsstrukturen und der historische Erfolg der Regime-Institutionalisierung (ebd., S. 29).

In der an seinen Vorschlag anschließenden Debatte war stets umstritten, ob Wohlfahrtsregimes als Real- oder Idealtypen zu verstehen sind. In diesem Abschnitt wird die theoretische Perspektive wissenschaftlich auf die Frage konzentriert, welche Rolle Wer-

te analytisch bei dieser Kontroverse innerhalb der Wohlfahrtsregime-Diskussion einnehmen. Der Befund ist zwiespältig: einerseits erscheinen vor allem politische Werte zentral, erweitert um Analysen religiöser Wertprogramme in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates; andererseits ist umstritten, ob Idealtypen der Vorwurf einer „idealistic conflation“ trifft, da sie die durch empirische Wertanalysen nur illustriert, nicht jedoch begründet werden können. Ein Beispiel dafür ist der Versuch von Peter Gundelach, anhand von Daten des World Values Survey die Esping-Andersensche Regimetypologie durch einen Ländervergleich der Werteinstellungen zu Wohlfahrt und „Care“ (Sorgearbeit) zu erklären (Gundelach 1994). Eine Lösung dieser Kontroversen erscheint innerhalb der Dichotomisierung von Real- und Idealtypen nicht möglich. Will Arts und John Gelissen (2002) diskutieren sowohl diese Problemstellung wie die Vielzahl der seitdem in die Diskussion gebrachten, alternativen Regimetypen. Sie halten die Typologie der Wohlfahrtsregime für hilfreich, allerdings: „A better formulation of the theory on which it is based deserves priority. Only then can predictions be logically – instead of impressionistically – deduced from theory.“ (Arts/Gelissen 2002, S. 155). Betrachten wir zunächst den regimetypologischen Revisionsbedarf. In Abbildung 3 werden die Esping-Andersenschen Indikatoren und Variablen zusammengestellt, erweitert um den – bei Esping-Andersen noch nicht bekannten – Regimetyp „Garantismus“. Die Schweiz, die Esping-Andersen entweder dem liberalen Regimetyp (Esping-Andersen 1990, S. 81) zurechnet oder (wie die Niederlande) als „Anomalie“ (Arts/Gelissen 2002, S. 141) behandelt, wird dabei als „weich“ garantistisch bezeichnet (Carigiet/Opielka 2006).

Abbildung 3: Vier Typen des Wohlfahrtsregimes

Variablen	Typen des Wohlfahrtsregimes			
	<i>liberal</i>	<i>sozialdemokratisch</i>	<i>konservativ</i>	<i>garantistisch</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Indikatoren</b></li> </ul>				
Dekommodifizierung (Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle)	schwach	stark	mittel (für „Famili- enernährer“)	stark
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Einkommensersatzquoten</i></li> <li>• <i>Anteil individueller Finanzierungsbeiträge (invers)</i></li> </ul>				
Residualismus	stark	schwach	stark	schwach
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Anteil von Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben</i></li> </ul>				
Privatisierung	hoch	niedrig-mittel	niedrig-mittel	mittel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Anteil privater Ausgaben für Alter bzw. Gesundheit an jeweiligen Gesamtausgaben</i></li> </ul>				
Korporatismus/Etatismus	schwach	mittel	stark	schwach
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Anzahl von nach Berufsgruppen differenzierten Sicherungssystemen</i></li> <li>• <i>Anteil der Ausgaben für Beamtenversorgung</i></li> </ul>				
Umverteilung	schwach	stark	schwach	mittel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Progressionsgrad des Steuersystems</i></li> <li>• <i>Gleichheit der Leistungen</i></li> </ul>				
Vollbeschäftigungsgarantie	schwach	stark	mittel	mittel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik</i></li> <li>• <i>Arbeitslosenquote, gewichtet nach Erwerbsbeteiligung</i></li> </ul>				
Bedeutung von				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Markt</i></li> <li>• <i>Staat</i></li> <li>• <i>Familie/ Gemeinschaft</i></li> <li>• <i>Grundrechte</i></li> </ul>	zentral	marginal	marginal	mittel
	marginal	zentral	subsidiär	subsidiär
	marginal	marginal	zentral	mittel
	mittel-hoch	mittel	marginal	zentral
Unterhaltsverpflichtung	Haushalt	individualisiert	Ehe/Familie	subsidiär- individualisiert
Dominante Form sozialstaatlicher Solidarität	individualistisch	lohnarbeits- zentriert	kommunita- ristisch- etatistisch	Bürgerstatus, universalistisch
Dominante Form der sozialstaatlichen Steuerung	Markt	Staat	Moral	Ethik
Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit	Leistungs- gerechtigkeit	Verteilungs- gerechtigkeit	Bedarfs- gerechtigkeit	Teilhabe- gerechtigkeit
Empirische Beispiele	USA	Schweden	Deutschland, Italien	Schweiz („weicher Ga- rantismus“)

Quelle: Überarbeitet und erweitert nach Opielka 2004d, S. 35 und ders. 2006e, S. 37

Kritisiert wurde an Esping-Andersens Konzept insbesondere aus feministischer Sicht, dass die Geschlechterdimension – trotz der Berücksichtigung der familiären Wohlfahrtsproduk-



tion – weitgehend ausgeblendet werde (Ostner 1998; Pfau-Effinger 2000; Arts/Gelissen 2002; Fux 2005). Obwohl Esping-Andersen auf diesen Einwand unterdessen reagiert hat (1998, 2002), bleibt er dann berechtigt, wenn die Leistungen von Familien und Haushalten – und damit noch immer vorrangig von Frauen – nur in Bezug auf die staatliche und marktliche Wohlfahrtsproduktion und nicht in ihrer eigenständigen Qualität bewertet werden. Damit zusammen hängt die Kritik an einer Vernachlässigung der sozialen Dienstleistungen aufgrund der Konzentration auf die Geldleistungssysteme und den Arbeitsmarkt (Alber 1995). Dies hat mit der vergleichenden Sozialpolitikforschung generell zu tun, die sich zumeist auf die statistisch hoch aggregierten volkswirtschaftlichen Kenngrößen bezieht und die in der Regel dezentral erbrachten sozialen Dienste empirisch schwerer erfassen kann. Erste Versuche, soziale Dienstleistungen in die Regimeforschung einzubeziehen, haben deutlich gemacht, dass sie sich in vielen Fällen dem jeweiligen Idealtypus nicht fügen (Bahle/Pfennig 2001). Ein besonders eindrückliches Beispiel ist die Existenz eines staatlichen Gesundheitssystems („National Health Service“) im „liberalen“ Wohlfahrtsregime Großbritanniens (Kaufmann 2003, S. 150ff.).

Zutreffend ist auch die aus politikwissenschaftlicher Sicht vorgebrachte Kritik an einer „Institutionenblindheit“ der Regimetheorie. Esping-Andersen favorisiert einen machtresearch- und klassenkonflikttheoretischen Ansatz, doch weder wird die spezifische Rolle von Parteienkonstellationen (Kersbergen 1995 für christdemokratische Parteien) noch von politischen Institutionen und Gliederungen (z. B. Föderalismus) ausreichend berücksichtigt (Schmidt 1998, 2001). Weiter wurde in Frage gestellt, ob die Typologie vollständig sei. Einige Autoren reklamieren einen „mediterranen“ Sozialpolitiktypus („Latin Rim“, so Castles 1995, Ferrera 1998), der gegenüber dem „konservativen“ Typus noch stärker auf familiärer Wohlfahrtsproduktion basiert, während die verbandlich-korporatistischen Regierungsformen weniger ausgeprägt seien. Allerdings verdeutlichen die Entwicklungsverläufe zentraler sozialpolitischer Ausgabenquoten in den 1980er und 1990er Jahren, dass sich die „mediterranen“ Länder eher dem „konservativen“ bzw. kontinentaleuropäischen Typus zuordnen lassen (Taylor-Gooby u. a. 2004). Bei diesen Ländern bestand aufgrund teils langjähriger Diktaturen zunächst ein Nachholpotential demokratischer und sozialökonomischer Modernisierung, vor allem in Griechenland und Spanien (Lessenich 1995). Fraglich

ist, ob die Bezeichnung „sozialdemokratisch“ für den Idealtyp des etatistischen Wohlfahrtsstaats zutrifft oder man nicht präziser von einem „sozialistischen“ Regimetyp sprechen müsste. Aus pragmatischen Gründen wird im Folgenden die Bezeichnung von Esping-Andersen weitgehend beibehalten, weil sie sich durchgesetzt hat.

Der allgemeinste Vorwurf lautet schließlich, dass eine solche Typologie bereits voraussetze, was sie zu beweisen trachtet, sie insoweit einem „idealistischen Fehlschluss“ unterliege, da sie von Ideen auf die Wirklichkeit ableitet. Gegen diese Kritik, die als Mahnung berechtigt bleibt, lässt sich einwenden, dass Wissenschaft stets mit Taxonomien einhergeht. Sollte sich eine Wohlfahrtsstaatstypologie also als ungeeignet erweisen, müsste sie, wie dies Karl Popper als Falsifikation vorschlug, durch eine bessere ersetzt bzw. erweitert werden (was mit der Erweiterung um das „garantistische“ Wohlfahrtsregime geschieht). Die Perspektive des Wohlfahrtsregimes hat, gerade infolge der durch sie ausgelösten, stärker systematischen und analytischen Anforderung an sozialpolitische Forschung, erhebliches Potential für eine globale Sicht auf den Wohlfahrtsstaat (Aspalter 2003; Gough/Wood 2004). Sie macht deutlich, dass Sozialpolitik ein zentrales Element aller modernen Gesellschaften wurde, die Frage also nicht lautet, ob ein Staat ein Wohlfahrtsstaat ist, sondern wie.

Lässt sich ein neuer, vierter Regimetyp begründen? Dass die Antwort nicht nur empirisch, sondern vor allem soziologisch-theoretisch gesucht werden muss, kann man an den bisherigen, wenig überzeugenden Verortungen des Schweizer Wohlfahrtsstaats demonstrieren, die die offensichtlich obsolete Folklore eines „liberalen“ Modells ablösen wollen. Drei dieser Deutungen sollen kurz skizziert werden. Erwin Carigiet, Präsident der Schweizer Vereinigung für Sozialpolitik, sprach noch 2001 von einem „Sozialversicherungsstaat der politischen Mitte“ (Carigiet 2001, S. 25), einem Regime-Mix aller drei Esping-Andersen-Regimetypen, der – wie Herbert Obinger formulierte – „sowohl liberale, konservative wie auch sozialdemokratische Politikelemente“ aufweist (Obinger 1998, S. 226). Ob aus dieser Mischung etwas Neues entstand oder entsteht, wird in dieser Perspektive mangels bisheriger kategorialer Angebote nicht thematisiert – die bisherigen „vierten“ Regimetypen wie „mediterranes“ oder gar „konfuzianisches“ Wohlfahrtsregime (vgl. Arts/Gelissen 2002) passen für die Schweiz sichtlich nicht. In die letztere Richtung, gleichwohl ohne Neutypi-

sierung, geht beispielsweise Michael Nollert, der die Schweiz als eine Mischung aus „rheinischem“ und „neoamerikanischem Kapitalismus“ diagnostiziert (Nollert 2006). Man müsse vom Schweizer Sozialstaat deshalb als „liberal-konservativ bzw. kontinentaleuropäisch“ sprechen. Politisch-soziologisch befriedigend erscheint das nicht, fällt doch dadurch die sozialdemokratische Teilcharakteristik aus dem Blick, auf die Carigiet und Obinger noch aufmerksam machten. Einen dritten Deutungsversuch unternimmt Beat Fux (2005), der zurecht eine Mehrdimensionalität einfordert und eine Clusteranalyse mit 8 analytischen Dimensionen – „Werte“, „Wirtschafts- und Sozialentwicklung“, „demographische Entwicklung“, „Evaluation demographischer und politischer Trends“, „Regierungssystem“, „Wohlfahrtsstaat“, „Wahrnehmung und Bewertung der Sozialpolitik“ und „Verhaltensmuster“ (bspw. Frauenerwerbsquote) – versucht. Im Ergebnis unterscheidet Fux drei Regimetypen: „familialistisch“, „etatistisch“ und „individualistisch“. In letzteren Typus fällt die Schweiz, mit Ländern wie Deutschland, Österreich, Frankreich und den Niederlanden – freilich auch Zypern, Griechenland und Italien. Die rechnerische Validität dieser Clusteranalyse ist sicher gegeben, doch der Ertrag für die Sozialpolitikanalyse muss zurückhaltend bewertet werden. Der „individualistische“ Regimetyp ist bei Fux durch die Indikatoren „kulturelle Modernisierung“, „Wahlfreiheit“ und „kommunitaristische Politik“ bestimmt – der „etatistische“ Regimetyp übrigens durch „strukturelle Modernisierung“, „Gleichheit“ und „sozialökologische Politik“. Schon auf den ersten Blick kommt die Vermutung auf, dass die Clusteranalyse bei einem Verzicht auf einige der 8 Dimensionen oder bei Hinzufügung weiterer anders auskommen könnte.<sup>14</sup>

Derartige Gegenrechnungen sind nicht erforderlich.<sup>15</sup> Der hier vertretene Vorschlag behauptet nicht, dass aus der Empirie *unmittelbar* Typen gebildet werden können – Empirie und Theorie gelten ihm, wie schon Parsons, als dialektisch verschränkt. In Abbildung 4 soll die um die Kategorie „Garantismus“ erweiterte Regimetynologie zur Klärung der Begriffsverwendung deshalb nochmals zusammenfassend und soziologisch-systematischer skiz-

---

<sup>14</sup> Gegen diese skeptische Perspektive auf Fux' Clusteranalyse kann man einwenden, dass sie die kulturelle Einbettung (v.a. hinsichtlich der wertbezogenen Einstellungen der Bevölkerung) einbezieht und sich nicht auf die in der Sozialpolitik verfassten politischen Wertmuster beschränkt.

<sup>15</sup> Für kritische Reanalysen der Esping-Andersen-Typologie bspw. Obinger/Wagschal 1998.

ziert werden, wobei die Schweizer – und zum anschaulicheren Vergleich – auch deutschen Sozialpolitikfelder entsprechend zugeordnet werden.<sup>16</sup>

Hinsichtlich der Variation der Regimezuordnungen verschiedener Politikfelder muss also daran erinnert werden, dass Länder auf dem einen Sozialpolitikgebiet eher liberal, auf einem anderen gleichzeitig sozialistisch sein können; ein klassisches Beispiel ist das Urland des Liberalismus, Grossbritannien, mit einem staatlichen Gesundheitswesen (National Health Service). Auch Care-Arrangements variieren teils erheblich mit beispielsweise Arbeitsmarktpolitiken (Pfau-Effinger/Geissler 2005). Diese wiederum können in einem Land anscheinend unvereinbare Elemente – beispielsweise Tarifautonomie und gesetzliche Mindestlöhne – im anderen Land kombinieren. Insoweit ist jede makrotheoretische Verortung von ganzen Sozialpolitiksystemen notwendig grob und bedarf der Unterlegung durch Detailanalysen, wie sie hier mit dem Vergleich USA-Deutschland versucht wird. Gleichwohl und dadurch kann die Regimetypologie einen erheblichen analytischen Ertrag abwerfen.

Sie lenkt den Blick vor allem auf die Dimension der *sozialpolitischen Kultur* und damit auf die *politische Gemeinschaftsbildung*. Die klassischen Politiklegitimationen liberal-sozialistisch/sozialdemokratisch-konservativ – also Mitte-Links-Rechts – werden in den letzten Jahrzehnten durch eine globale Agenda sozialer Grundrechte herausgefordert, die sich nicht umstandslos der klassischen Trias unterordnen lässt (Sen 2004, Meyer 2005). So spielen soziale Grundrechte im jüngsten EU-Verfassungsverstreit – Stichwort „Grundrechtecharta“ – eine erhebliche Rolle (Offe 2006; Schulz-Nieswandt u.a. 2006; Opielka 2006d). Es gibt starke Argumente dafür, dass Demokratien eine evolutionäre Dynamik zu sozialen Grundrechten entfalten (Kaufmann 1997, 2003a). Der Regimetyp „Garantismus“ trägt dieser Dynamik Rechnung. Der Schweizer Wohlfahrtsstaat kann vor diesem Hintergrund als „weich garantistisch“ (Carigiet/Opielka 2006) gelten und insoweit eine sozialpolitische Pionierfunktion einnehmen, ein „Sonderfall“ (Eberle/Imhof 2006) ex ante.

---

<sup>16</sup> Dazu auch ausführlich Carigiet/Opielka 2006 und Opielka 2005a.

<i>Politisches Legitimations- modell (Level 4)<sup>a</sup></i>	Wohlfahrtsregime	liberal <i>(Markt)</i>	sozialistisch (sozial- demokratisch) <i>(Staat)</i>	konservativ <i>(Moral)</i>	garantistisch <i>(Ethik)</i>
<i>Gemeinschaft (Level 3)</i>	Care-Arrangement <i>(Familienpolitik)<sup>b</sup></i>	privat (CH)	öffentlich	privat (D)	gemischt
<i>Politik (Level 2)</i>	Ungleichheit <i>(Steuerpolitik)<sup>b</sup></i>	hoch	gering	mittel (D)	mittel (CH)
<i>Wirtschaft (Level 1)</i>	Dekommodifi- zierung <i>(Arbeitsmarkt, Rente, Gesundheit)<sup>b</sup></i>	gering (CH) <sup>c</sup>	mittel	gering (D)	hoch (CH) <sup>d</sup>

<sup>a</sup> = In Klammern: Legitimativ dominierendes Steuerungsprinzip („strukturelle Institution“; die Bezeichnung „Level“ bezieht sich auf die steigenden Stufen systemischer Komplexität der Subsysteme der Gesellschaft; vgl. Opielka 2004); <sup>b</sup> = In Klammern: Dominante sozialpolitische Regulierungsbereiche; <sup>c</sup> = Die Arbeitsmarktpolitik der Schweiz ist eher liberal ausgerichtet; <sup>d</sup> = Hohe Dekommodifizierung der Schweiz nur für Rente und Gesundheit

Quelle: Carigiet/Opielka 2006, S. 25 (überarbeitet)

*Abbildung 4: Vier Typen des Wohlfahrtsregimes am Beispiel Schweiz-Deutschland*

Die Wohlfahrtsregime-Typologie arbeitet mit Idealtypen im Weberschen Sinn. Die empirische Wirklichkeit ist immer gemischt. Die in Abbildung 4 angeführten analytischen Ebenen Dekommodifizierung – d. h. der Grad der sozialpolitischen Absicherung von Risiken unabhängig von der Warenform (commodity) der Lohnarbeit –, Ungleichheit und Care-Arrangement sind bereits bei Esping-Andersen eingeführt. Esping-Andersen konzentrierte sich empirisch auf den „Dekommodifizierungs-Index“, der insbesondere aus einer Reihe von sozialpolitischen Regulierungen – Alterssicherung, Arbeitslosigkeit, Gesundheit – gewonnen und extrapoliert wurde. Datenreanalysen ergaben, dass er über die Zeit erstaunlich robust bleibt (Bambra 2004).

Die soziologisch-analytische Pointe des Konzepts „Garantismus“ als Regimetyp kann man am Schweizer Beispiel wie folgt erkennen (Abbildung 3): Alle Regimetypen verfügen über einen privilegierten subsystemischen und zugleich steuerungstheoretischen Bezugspunkt. Das „liberale“ Wohlfahrtsregime bspw. auf das Subsystem Wirtschaft und das Steuerungsprinzip „Markt“ usf. Alle vier jeweiligen Bezüge sind – im Sinne von Parsons (und Hegel) – „wahr“, also nötig, Mischungen insoweit systemstabilisierend, Vereinseitigungen eher instabil. Die Schweizer Neigung zum Regime-Mix hat insoweit die Hegelsche „List der Vernunft“ auf ihrer Seite. Die weitere Pointe liegt nun darin, dass die universalistischen Teilhaberechte der neueren Schweizer Sozialpolitik nicht *primär* auf der vierten Systemstufe,

dem Legitimationssystem und dem Steuerungsprinzip „Ethik“ starten, sondern in einem historisch kontingenten, bis heute natürlich nicht widerspruchs- oder auch exklusionsfreien gesellschaftlichen Raum: Wirtschaft, Politik und Gemeinschaft sind jeweils Anknüpfungsfelder garantistischer Lösungen – zugleich leben liberale, sozialdemokratische und konservative Elemente fort, beispielsweise im nicht nur freiwilligen und zeitweiligen Ausschluss von etwa 20 Prozent der Einwohner vom Bürgerstatus. Trotz dieser Überstände werden Konturen der garantistischen, grundrechtlichen sozialen Sicherung unübersehbar. In gewisser Weise *wirkt* das Gemeinschaftssystem *durch* die Sozialpolitik als Motor dieser – gewiss noch „weichen“ – garantistischen Grundrechtsprogrammatisierung.

Es gibt nicht zuletzt gute Gründe zur Annahme, dass die garantistische Regime-Konzeption angesichts eines globalen „Welfare Retrenchment“ als krisenresistenter gelten kann (Bonoli u.a. 2000; Gay-des-Combes/Bonoli 2003). In diese Richtung weisen zwei Studien der Weltbank (Queisser/Vittas 2000, Queisser/Whitehouse 2003), die dem Schweizer Drei-Säulen-System, darin vor allem der AHV eine weltweite Modellfunktion in Bezug auf ökonomische Nachhaltigkeit und Armutsfestigkeit bescheinigen. Ähnlich wird in einem Bericht an den Club of Rome betont, dass die Schweizer (garantistische) Konzeption nicht als „neoliberale“ Privatisierung, sondern als eine eher kommunitaristische, an Grundrechten orientierte Sozialpolitik interpretiert werden muss (Reday-Mulvey 2005).

In einer weltgesellschaftlichen („world polity“) Perspektive, wie sie in den neo-institutionalistischen Arbeiten von Meyer besonders pointiert zum Ausdruck kommt, wird unterdessen auch die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates als institutionellem Träger von Individualisierung und daran anschließenden sozialen Grundrechten sichtbar (Meyer 2004, 2005; Hasse 2003). Man muss konzedieren, dass die Grenze zwischen Liberalismus und Garantismus in dieser Hinsicht fließend ist.<sup>17</sup> Das gilt allerdings nicht weniger für die Grenzen zu den beiden anderen Regimeformen Sozialdemokratie und Konservatismus. Der Schweizer Nationalstaat mag insoweit orientierungslos erscheinen, wie es vielen, vor allem

---

<sup>17</sup> Meyer (2004, S. 9) argumentiert nur scheinbar in diese Richtung: „Life course institutions of liberalism are intensified, and those reflecting more corporate welfare arrangements are weakened or rearranged in more individualistic formats.“

schweizerischen sozialwissenschaftlichen Beobachtern vorkommt (Eberle/Imhof 2006). Der Schweizer „weiche“ Garantismus ist freilich nicht einfach nur eine Mischung der klassischen politischen Kulturtypen, sondern Nukleus einer neuen politischen Kultur, die den Nationalstaat braucht, aber transzendiert.

Die Modernität des Schweizer „Sonderfalls“ kennt, wie jede Kultur, ihre historische Kontinuität. Doch diese darf nicht so statisch verstanden werden, wie manche „konservative“ Lesarten von „Pfadabhängigkeit“ nahe legen (dazu kritisch Beyer 2006). Gerade wenn man „politics in time“ platziert (Pierson 2004), wird verständlich, warum beispielsweise die konfessionellen, gemeinde-protestantischen Wurzeln des Schweizer Sozialstaats lange Zeit eine eher liberale, anti-etatistische Gesellschaftspolitik nahe legten (Manow 2002) – und warum wiederum mit der Entstehung einer diskursiven Öffentlichkeit, von neuen sozialen Bewegungen, dem Erstarken des politischen Katholizismus und weiteren Ausdifferenzierungen der gemeinschaftliche Raum der „Öffentlichkeit“ in Verbindung mit der Referendumsdemokratie (Obinger/Wagschal 2001) ganz neuartige, eben: garantistische Dynamiken beobachtet werden können.

Manfred G. Schmidt (1998a) macht auf einen Umstand aufmerksam, der aus seiner Sicht die Nützlichkeit der Regimetypen überhaupt in Frage stellt: dass beispielsweise Deutschland und Österreich zu den Pionierstaaten der Sozialpolitik gehören, obwohl sie wirtschaftlich geringer entwickelt und autoritärer verfasst waren als manche Nachzüglerstaaten. Schmidt wehrt sich gegen eine in der Sozialpolitikforschung lange Zeit dominante Sichtweise, die den Sozialstaat funktionalistisch als Reaktion auf den sozialen Wandel von der Feudalgesellschaft in eine kapitalistische Industriegesellschaft interpretierte (einschließlich Verstädterung, Auflösung traditioneller Gemeinschaften, der Subsistenzproduktion). Denn jene Entwicklung lässt offen, warum die sozialpolitischen Reaktionen von Land zu Land so unterschiedlich ausfielen.

Sozialökonomische Daten allein erklären die Entwicklung nicht. So führte Deutschland die erste Sozialgesetzgebung 1883 bei einem Pro-Kopf-Sozialprodukt von 2237 (international und historisch vergleichbaren) Dollars ein - zwölf Länder erst bei teils weit höherem Stand

(z. B. USA), acht weitere wiederum bei niedrigeren Niveaus (z. B. Schweden, Spanien). Eine Erklärung dieser eigentümlichen Entwicklung hat Jens Alber (1982) vorgeschlagen: „Nicht die Reformforderungen der Arbeiterbewegung waren der Motor der frühen sozialpolitischen Entwicklungen in Westeuropa, sondern die Legitimationsnöte der nationalen Eliten, die sich vor allem im Kontext autoritärer politischer Strukturen einstellten. Die frühe Sozialpolitik war eine Sozialpolitik von oben, nicht durch die Arbeiterbewegung, sondern gegen sie realisiert, einigen ihrer sozialen Ansprüche entgegenkommend, um ihren weitergehenden politischen Forderungen zu begegnen“ (ebd., S. 149f.). Was vor allem für diese eher konservativen Pioniersozialreformen galt, muss für den Fortgang der sozialpolitischen Entwicklung im 20. Jahrhundert relativiert werden, denn die Rolle der Arbeiterbewegung, demokratischer Institutionen und sozialreformerischer akademischer Diskurse spielte eine zunehmend wachsende Rolle: „In Ländern mit schwacher Arbeiterbewegung, schwachen oder gänzlich fehlenden Linksparteien und starken marktorientierten politischen Strömungen (...) kam die Sozialpolitik erst spät zum Zuge, falls sie überhaupt an Fahrt gewann. Japan und die USA sind Beispiele, abgeschwächt auch Kanada, das jedoch den europäischen Staaten stärker folgte als dem US-amerikanischen Nachbarn“ (Schmidt 1998, S. 188).

Am Beginn des 21. Jahrhunderts stellt sich die Frage nach den gesellschaftlichen Funktionen und der Entwicklungsdynamik der nationalen Wohlfahrtsstaaten erneut und aufgrund ihrer zunehmenden weltwirtschaftlichen Einbindung verschärft. Beispielsweise hat die vergleichende Sozialpolitikforschung gezeigt, dass Handelsoffenheit und der Umfang der öffentlichen Sozialausgaben stark korrelieren. So sind diese Ausgaben tendenziell in den Ländern höher, die außenwirtschaftlichen Risiken verstärkt ausgesetzt sind. In einigen Untersuchungen wird vermutet, dass diese Länder mit der Form des Wohlfahrtsstaats Vorkehrungen treffen, um die größeren Unwägbarkeiten auffangen zu können und alternative Quellen von Lebenschancen und Einkommensgarantien zu sichern (Rodrik 2000).

Auch in Bezug auf soziale Dienstleistungen ist die Regime-Analyse hilfreich. So stechen die skandinavischen Länder aufgrund der hoch entwickelten Dienste für Kinder wie alte Men-



schen hervor, wobei durchweg öffentliche Anbieter monopolartig dominieren (siehe Abbildung 5).

Indikator	Land	Belgien	Niederlande	Deutschland	Frankreich	Schweden	Dänemark	Spanien	Italien	Großbritannien
<i>Sozialausgaben<sup>a</sup></i>		27,7	30,1	28,4	29,0	35,1	33,4	21,9	23,4	26,7
<i>Kinderbetreuung</i>										
Deckungsgrad (0-2) <sup>b</sup>		30	(8) <sup>f</sup>	2 <sup>g</sup>	23	33	48	2	6	2
Deckungsgrad (3-5) <sup>b</sup>		98	71	78 <sup>g</sup>	99	72	82	84	91	60
Vorschule <sup>g</sup>		ja	(nein) <sup>h</sup>	nein	ja	nein	nein	ja	ja	(nein) <sup>h</sup>
<i>Altenhilfe</i>										
Deckungsgrad (stationär) <sup>d</sup>		6,4	8,8	6,8	6,5	8,7	7,0	2,4	2,4	5,1
Deckungsgrad (ambulant) <sup>d</sup>		4,5	12,0	9,6	6,1	11,2	20,3	2,0	1,0	5,5
Gesundheitsdienst <sup>e</sup>		nein	nein	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja
<i>Marktanteile<sup>i</sup></i>										
Kinderbetreuung (0-2)		ÖNF	NFÖ	ÖNF	ÖNF	ÖNF	ÖNF	NÖF	ÖNF	FÖ
Kinderbetreuung (3-5)		NÖ	NÖ	NÖF	ÖN	ÖNF	ÖNF	ÖNF	ÖNF	FÖ
Altenhilfe (stationär)		ÖNF	NÖF	NFÖ	ÖNF	ÖFN	ÖN	NÖF	NÖF	FÖN
Altenhilfe (ambulant)		ÖNF	NF	NF	NÖF	ÖF	ÖNF	NFÖ	k.a.	ÖFN

<sup>a</sup> in Prozent des Bruttoinlandsprodukts / <sup>b</sup> in Prozent der Altersgruppe / <sup>c</sup> Existenz eines ausgebauten Vorschulsystems / <sup>d</sup> in Prozent der Bevölkerung über 65 / <sup>e</sup> Existenz eines allgemeinen (staatlichen) Gesundheitsdienstes / <sup>f</sup> überwiegend in Kurzzeitbetreuung / <sup>g</sup> Alte Bundesländer / <sup>h</sup> auf ältere Kinder beschränktes bzw. wenig ausgebautes System / <sup>i</sup> Rangfolge der Anbieter nach den Marktanteilen: Ö = Öffentlich, N = Nonprofit, F = Forprofit, fehlender Buchstabe = kein nennenswertes Angebot / k. A. = keine Angabe

Quelle: Bahle/Pfenning 2001, S. 70; Stand: ca. 1995

#### Abbildung 5: Indikatoren des sozialen Dienstleistungsangebots in Europa

In Schweden entwickelte sich allerdings seit Anfang der 1990er Jahre eine Tendenz zu einer größeren Anbietervielfalt, wobei der Dienstleistungsbereich überall in einer dynamischen Entwicklung begriffen ist. Gleichfalls eine abgegrenzte Gruppe bieten die südeuropäischen Länder mit gering entwickelten Dienstleistungen für beide Zielgruppen, wobei vorschulische Einrichtungen wiederum einen hohen Deckungsgrad aufweisen. Die Anbieterlandschaft ist vielfältig, öffentliche Einrichtungen und Großorganisationen wie Caritas und Rotes Kreuz herrschen vor. Unter den hier betrachteten Ländern dominieren nur in Großbritannien kommerzielle Anbieter, mit Ausnahme der ambulanten Altenhilfe und des staatlichen Gesundheitswesens. Die Dominanz der kommerziellen Anbieter ist Folge einer Reihe von Reformen seit den 1980er Jahren, die als ‚schleichende Privatisierung‘ bezeichnet wurde und das in Großbritannien traditionell öffentlich geprägte Angebot sozialer Dienste nachhaltig verändert hat.

In den mitteleuropäischen Ländern fällt wiederum eine vergleichsweise starke Rolle von Nonprofit-Organisationen auf. Diese dominieren in den Niederlanden, während in Deutschland der Anteil öffentlicher Anbieter größer ist und zunehmend kommerzielle Anbieter im Bereich der Altenhilfe auftreten (im stationären Sektor ca. 20 Prozent mit steigender Tendenz, seit Einführung der Pflegeversicherung 1996 auch im ambulanten Bereich stark anwachsend). In Belgien und Frankreich dominieren fast überall öffentliche Anbieter, mit Ausnahme der belgischen Vorschulen und der französischen ambulanten Altenhilfe, wo die katholische Kirche (in Belgien) und Nonprofit-Organisationen (in Frankreich) die größten Anteile halten. Die ‚Wiederentdeckung‘ des Nonprofit-Sektors in Frankreich ist eng mit der seit 1982 erfolgten Dezentralisierung verknüpft. Man könne in Bezug auf das Dienstleistungsniveau für Kinder, so die Autoren der Studie, „im Fall der konservativen, mitteleuropäischen Länder zwei ‚Dienstleistungsregime‘ (...) unterscheiden: eines, das die Kinderbetreuung generell als öffentliche Aufgabe begreift (Belgien und Frankreich) und eines, das die Aufgabe der Betreuung kleiner Kinder primär der Familie zuweist (Deutschland und die Niederlande)“ (ebd., S. 72).

### 3.1.1 *Wohlfahrtsregime und soziale Gerechtigkeit*

Die Wohlfahrtsregime lassen sich nicht nur wie bei Esping-Andersen politik-ökonomisch rekonstruieren. Manow (2002) kritisierte vor allem Esping-Andersens klassentheoretische Begründung der „konservativen“ Wohlfahrtsstaaten, indem er auf die konfessionellen Wurzeln verwies, insbesondere auf die unterschiedlichen Entwicklungslinien protestantischer Einflüsse. Während beispielsweise in Skandinavien eine lutherisch-staatskirchliche Tradition zentralstaatliche Umverteilung eher legitimierte, unterstützte eine calvinistische bzw. freikirchliche Tradition in der Schweiz, der Niederlande und teils in den angelsächsischen Ländern die Idee individueller, marktvermittelter sozialer Sicherung (zur Bedeutung religiöser Werte für die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten Opielka 2003c, Rieger/Leibfried 2004 und Opielka 2004, Kapitel 9; sowie Kapitel 3.3 unten).

Ein wesentliches Kennzeichen von Wohlfahrtsregime sind unterschiedliche, soziologisch rekonstruierbare Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit (siehe dazu auch Opielka 2006a). Das älteste abendländische Gerechtigkeitskonzept stammt von Aristoteles. Er unterscheidet

die proportionale oder austeilende von der ausgleichenden Gerechtigkeit. Karl Marx steht in dieser Tradition, wenn er in der „Kritik des Gothaer Programms“ für möglich hält, dass „in einer höheren Phase der kommunistischen Gesellschaft“ gelte: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“. In der heutigen Diskussion tauchen beide Konzepte als „Leistungsgerechtigkeit“ und als „Bedarfsgerechtigkeit“ auf. Für die erste gilt in modernen Gesellschaften das Steuerungssystem Markt als zuständig, für die zweite das Steuerungssystem Gemeinschaft in Form der Familie oder einer größeren Kommune. Im Sozialstaat tritt ein drittes Konzept dazu, die „Verteilungsgerechtigkeit“. Die soziologische Trias von Markt, Staat und Gemeinschaft ist keineswegs nur akademisch. Die politischen Ideologien gruppieren sich um sie: Liberale favorisieren den Markt, Sozialdemokraten (und vor allem Sozialisten) den Staat, Konservative die Gemeinschaft (Familie, Nation, Volk). Nun lässt sich noch ein viertes Konzept sozialer Gerechtigkeit identifizieren: die „Teilhabegerechtigkeit“. Ihre Referenz ist das Legitimationssystem der Gesellschaft, darin vor allem Menschenrechte und (universalistische) Religionen; ihr politisches Projekt wäre – in Aufgreifen eines im sozialpolitischen Diskurs erstmals von Claus Offe verwendeten Begriffs<sup>18</sup> - der „Garantismus“ (Opielka 1999, 2003a, 2004).

Diese Unterscheidung regulativer Leitideen sozialer Gerechtigkeit hat Ähnlichkeiten mit einem Vorschlag Wolfgang Merckels (2001). Er geht von zwei Kriterien aus, nach denen sich politikphilosophische Gerechtigkeitstheorien sortieren lassen. Das erste Kriterium bezieht sich auf das „Ausgangsassiom“ und erstreckt sich auf ein Kontinuum vom absolut gesetzten Individuum bis zur absolut gesetzten Gemeinschaft. Das zweite Kriterium bezieht sich auf die distributive Konsequenz der Gerechtigkeitstheorien und bewegt sich von „umverteilungsavers“ bis „umverteilungssensitiv“ (ebd., S. 136ff.). Beide Kriterien lassen sich zu einem Vierfelder-Schema gruppieren und mit den vier Regimetypen kombinieren (siehe Abbildung 6).

---

<sup>18</sup> Offe verwendete den Begriff „Garantismus“ in einem 1990 erschienenen Aufsatz (Offe 1990) ohne ihn in späteren Arbeiten aufzugreifen. Er findet sich zuerst bei Charles Fourier in seiner 1808 erschienenen utopischen Schrift „Theorie der vier Bewegungen“, allerdings, worauf Elisabeth Lenk in der Einleitung zur deutschen Übersetzung aufmerksam macht, nur als Markierung für reformistische Übergangslösungen wie etwa die Gründung von Genossenschaftsbanken, Ziel war seine utopische Kommune der „Phalanstère“ (Fourier 1966, S. 14). Eine Autorengruppe um Philippe van Parijs veröffentlichte 1985 unter

Ausgangsaxiom	Individuum	Gemeinschaft
Umverteilung		
avers	Liberalismus ( <i>Leistungsgerechtigkeit</i> )	Konservatismus ( <i>Bedarfsgerechtigkeit</i> )
sensitiv	Sozialdemokratie ( <i>Verteilungsgerechtigkeit</i> )	Garantismus ( <i>Teilhaberechtigkeit</i> )

Abbildung 6: Regulative Leitideen sozialer Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat

Allerdings behauptet Merkel, im Feld „Gemeinschaft/umverteilungssavers“ „lassen sich keine nennenswerten Positionen verorten“ (ebd., S. 136), und unterscheidet nur die „libertäre“ (am Beispiel Friedrich August von Hayek), die „sozialliberale“ (John Rawls) und die „kommunitaristische“ Position (Michael Walzer). Doch auch im konservativen Lager existieren differenzierte Ideen sozialer (Bedarfs-)Gerechtigkeit, vor allem in der Familienpolitik. Auch steht infrage, ob man im Feld „Individuum/umverteilungssensitiv“ wirklich die „sozialdemokratische“ Gerechtigkeitskonzeption findet. Vermutlich wäre - mit Merkel - die Bezeichnung „Sozialliberalismus“ adäquater. Ein Argument für die hier getroffene Unterscheidung bietet Merkel selbst: Er plädiert dafür, dass sich das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatskonzept künftig eher auf Rawls' „Differenzprinzip“ gründen, insoweit „sozialliberal“ werden sollte (Merkel 2003). Der Mainstream sozialdemokratischer Politik hat diese Richtung seit Tony Blairs „New Labour“ (Penna 2003) und Gerhard Schröders „Agenda 2010“ eingeschlagen.

Die gerechtigkeitstheoretische Rekonstruktion der Wohlfahrtsregime-Typen wirft – bei aller beobachtbaren Konvergenz zwischen den Wohlfahrtsstaaten in Europa – zwei Fragen auf. Die erste, sozialetische Frage lautet: Welcher Gerechtigkeitstyp kann aus wissenschaftlicher Sicht bevorzugt werden? Die zweite Frage ist für die Diskussion sozialpolitischen Reformvorschläge zentral und betrifft die *Entwicklungsperspektiven*: Kann überhaupt mit einem „Pfadwechsel“ zwischen Regimetypen gerechnet werden?

---

dem Namen „Kollektiv Charles Fourier“ (1985) ein Manifest für ein allgemeines Grundeinkommen, allerdings ohne Bezug auf den Begriff „Garantismus“.

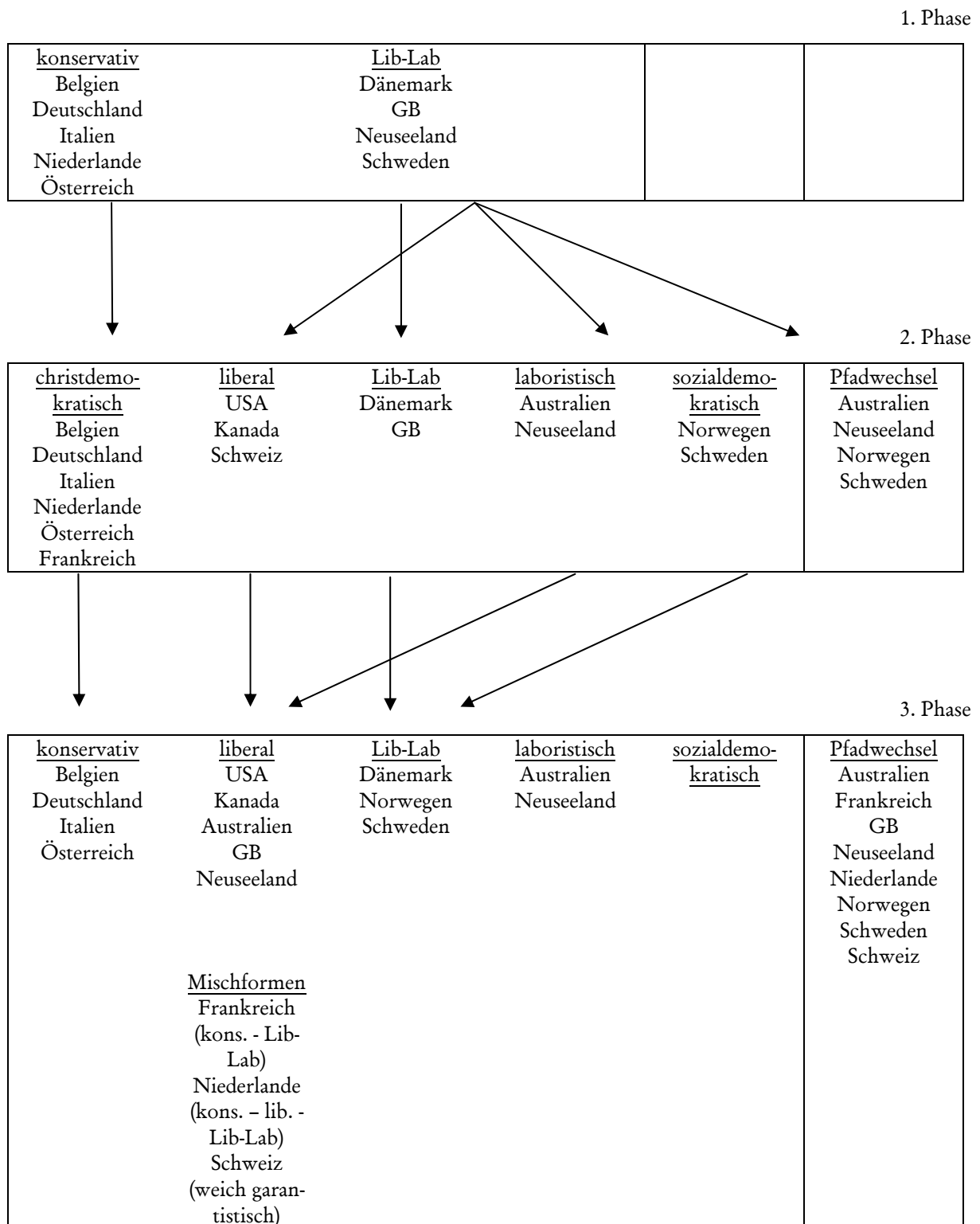
Der von vielen Liberalen verehrte Ökonomienobelpreisträger von 1974, Friedrich August von Hayek, propagierte in seiner erstmals 1944 erschienenen Kampfschrift „Der Weg zur Knechtschaft“ (2003) eine radikale Absage an den Wohlfahrtsstaat. Er argumentierte, es sei unmöglich, durch politische Entscheidungen „soziale Gerechtigkeit“ zu schaffen, da das Wissen um die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte nur dezentral vorliege, insoweit auch nur das dezentrale Steuerungssystem des Markts einer demokratischen Ordnung entspreche. Die Annahme eines notorischen „Marktversagens“ leitet wiederum die Protagonisten einer Dominanz staatlicher Sozialpolitik. Eine klassisch „konservative“ Lösung des Ordnungsproblems bietet die katholische Soziallehre mit dem Subsidiaritätsprinzip, jedenfalls dann, wenn es als Vorrang kleinerer Gemeinschaften - Familie, Verbände - vor staatlicher Intervention interpretiert wird, sowie die „konfuzianische“, in den jungen südostasiatischen Sozialstaaten vertretene Option, die auf familiäre Solidarität setzt und auf gesellschaftliche Umverteilung verzichtet (Ka 1999; Aspalter 2001; 2002; Rieger/Leibfried 2003, S. 241ff.; dies. 2004). Schließlich kann auch die Idee der „Teilhabegerechtigkeit“ vereinseitigt werden, wenn ausschließlich eine an der Garantie von sozialen Grundrechten orientierte Sozialpolitik gedacht und die Bedeutung von Leistung, Gleichheit oder Bedarf heruntergespielt wird. Alle vier Gerechtigkeitsprinzipien sind analytisch berechtigt. Insoweit beinhalten auch alle Regimetypen eine „Wahrheit“. Jede Vereinseitigung trägt in sich den Kern des Fundamentalismus.

Beispiele für Vereinseitigungen lassen sich in der wissenschaftlichen Literatur wie in der Praxis politischer Akteure finden. „Schwächere“ Formen eines Gerechtigkeitsfundamentalismus bilden Mischformen von je zwei der genannten Gerechtigkeitstypen. Ein hier für die frühe Bundesrepublik Deutschland prägendes Denkmuster ist die Idee der „Sozialen Marktwirtschaft“, die den Gedanken des (auf Hayeks „Freiburger Schule“) zurückgehenden Ordo-Liberalismus mit dem Subsidiaritätsprinzip des Sozialkatholizismus verband – gegenüber einer auf Gleichheit setzenden sozialdemokratisch-sozialistischen Tradition jedoch in eine heftige Gegnerschaft verfiel. Derartige Feindstellungen sind historisch vor dem Hintergrund des „Kalten Krieges“ erklärbar, eines Systemwettbewerbs zwischen Kapitalismus und Sozialismus, der seit 1989 völlig neu durchdacht werden muss.

Die zweite Frage nach den Entwicklungsoptionen der Wohlfahrtsregime lässt sich zwar nicht für die Zukunft beantworten – Prognosen waren nie eine Stärke sozialwissenschaftlicher Theorie –, gleichwohl im Rückblick auf die bisherigen Pfadverläufe. Mainstream in der vergleichenden Sozialpolitikforschung ist die These der „Pfadabhängigkeit“, einer „longue durée“ langfristiger Bindung der Politik durch institutionelle Entscheidungen (Pierson 2004). Esping-Andersen (1990, 1996) verknüpfte seine Theorie des Wohlfahrtsregimes mit einer Art „Neo-Institutionalismus“, ohne hier entsprechende Bezüge herzustellen. Demnach bestimmen zu einem früheren Zeitpunkt etablierte Muster der sozialen Sicherung und gleichfalls der Zuschnitt des politischen Entscheidungsprozesses selbst die Optionen der Politiker in erheblichem Umfang. Wenn sie versuchen, auf aktuelle Risikoänderungen in der Bevölkerung zu reagieren – die selbst wiederum beeinflusst werden von verschiedenen sozialen, ökonomischen und demographischen Veränderungen –, dann handeln sie immer im Kontext früherer institutioneller Bindungen. Man sollte das aber nicht zu statisch betrachten. Jens Borchert (1998) kritisierte überzeugend den „Pfad-Determinismus“ Esping-Andersens und unterschied drei Phasen der Sozialstaatsentwicklung: „Die erste Phase ist jene der *Entstehung* von Wohlfahrtsstaaten vor dem Ersten Weltkrieg, die der Regimekontinuität zwar logisch wie historisch vorgelagert ist, von Esping-Andersen jedoch *ex post* aus den Strukturen der Zeit nach 1945 abgeleitet wird. Eine zweite ‚kritische Ära‘ ist jene der *Rekonstitution* nach Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg, als viele Wohlfahrtsstaaten im Lichte der ökonomischen und gesellschaftlichen Erfahrungen und Veränderungen, aber auch im Zuge einer gewandelten politischen Konstellation einer Überprüfung und vielfältigen Reformen unterzogen wurden. Schließlich ist die gegenwärtige Phase des Umbaus bzw. Abbaus wohlfahrtsstaatlicher Strukturen, also einer *Restrukturierung*, zu untersuchen, die grundsätzlich die Frage nach dem Fortbestand unterschiedlicher Regime wie auch erneut jene nach den Kriterien ihrer Unterscheidung aufwirft“ (ebd., S. 151). In Abbildung 7 wird die Typologie der Wohlfahrtsregime historisch entsprechend diesen drei Phasen neu sortiert.

Ohne den Argumentationsgang im Detail nachzuzeichnen, sticht besonders die Kategorie der so genannten „Lib-Lab-Pfad Länder“ hervor. Sie geht auf eine Studie über die Entstehung früher Wohlfahrtsstaaten zurück (Hicks u. a. 1995), die vor allem die Bedeutung der

politischen Mobilisierungsform der Arbeiterschaft („Labour“) hervorhob, bevor Arbeiterparteien selbst an die Macht gelangten. Der „Lib-Lab Pfad“ vereint mit Dänemark, Großbritannien, Neuseeland und Schweden nun solche Länder, die durch eine unitarische Demokratie, eine liberale Regierung und eine starke Arbeiterbewegung gekennzeichnet waren und bei Esping-Andersen als völlig gegensätzlich eingestuft werden. Hinzu kommt der „New Deal“ der 1930er Jahre in den USA: „Viele Analytiker - unter ihnen auch Esping-Andersen selbst - halten den New Deal für die amerikanische Variante des schwedischen Modells. Das impliziert eben den gescheiterten Versuch, die nachholende Entwicklung mit einem radikalen Pfadwechsel hin zu einem sozialdemokratischen oder sozial-liberalen Modell zu verbinden“ (Borchert 1998, S. 158).



Quelle: Borchert 1998, S. 169 - Anmerkung: Phase 1 = Stand 1930, Phase 2 = Stand 1969, Phase 3 = Stand 1997; ergänzt um die Schweiz

Abbildung 7: Entwicklung von Wohlfahrtsregimes: Pfadabhängigkeit und Pfadwechsel in drei Phasen

Eine Pointe dieser Analyse formuliert Borchert folgendermaßen: „Der paradigmatische Fall des liberalen Regimes ist demnach nicht etwa die Urform des Wohlfahrtsstaates, sondern



das Abfallprodukt einer gescheiterten Sozialdemokratisierung, oder doch jedenfalls Sozialliberalisierung“ (ebd., S. 159). Das gilt sowohl für den amerikanischen wie für den britischen Wohlfahrtsstaat insbesondere der unmittelbaren Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, wo die Labour-Regierung unter Attlee den noch während des Kriegs entwickelten „Beveridge-Plan“ (Beveridge 1943; dazu Kaufmann 2003, S. 126ff.) implementierte.

Während die Entwicklung der konservativen Wohlfahrtsstaaten – mit Ausnahme Frankreichs und der Niederlande – zumindest als pfadabhängig gelten kann, haben sich ansonsten mehrfach Pfadwechsel ereignet. Deren Gründe sind vielfältig, im Wesentlichen politisch und kulturell. Fast immer ist es ein Zusammenwirken politischer Bewegung und öffentlicher wie akademischer Protagonisten, das einen Pfadwechsel vorbereitete (Roebroek/Nelissen 2004 für die Rentenpolitik der Niederlande). Hilfreich wäre gewesen, wenn Borchert in seine Analyse auch den Schweizer Sozialstaat einbezogen hätte, der von einem eher liberalen Regime in eine den Niederlanden durchaus ähnliche Mischform aller drei Regimeformen wechselte (Bonoli 2000; Carigiet 2001), die auch als „weiche“ Form des Garantismus bezeichnet wird (Carigiet/Opielka 2006; Opielka 2005a, 2006f). Er wird deshalb in Abbildung 7 ergänzt.

Stephan Lessenich (2003) hat die deutsche Entwicklung der 1990er Jahre mit dem dialektischen Deutungsmuster eines „dynamischen Immobilismus“ versehen, „das die faktische Koinzidenz von institutioneller Strukturkonstanz *und* Strukturwandel gesellschaftlicher Beziehungen im deutschen Sozialmodell als Indiz der Möglichkeit einer *pfadabhängigen Pfadabhängigkeit* begreift“ (ebd., S. 299f.). „Institutionelle Unternehmer“ im akademischen, verbandlichen und politisch-administrativen Raum vermögen das Wissen um die Einbettung in seinen institutionellen Handlungsrahmen „strategisch zum Zwecke der Überwindung von Handlungsgrenzen einzusetzen“ (ebd., S. 304). Die sozialpolitische Frage lautet: An welchen Interessen und Werten orientieren sich diese Reformmotoren? In einer Demokratie wäre es geboten, die Interessen der Bürger zu berücksichtigen. Stellen wir deshalb die neueren Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in Deutschland in einen vergleichenden Zusammenhang, ohne eine damit eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem komplexen Gebiet der sozialpolitischen Einstellungsforschung zu beabsichtigen. In Abbildung 8 werden

repräsentative Umfragedaten des ISSP (International Social Survey Programme) für Deutschland, Schweden und die USA zu zentralen wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern aufgeführt.

<i>I. Ausgaben der Regierung</i>								
Jahr	1985	<i>Deutschland</i>			<i>USA</i>		<i>Schweden</i>	
		1990	1996 (W)	1996 (O)	1985	1990	1996	1996
<i>I.1 Renten</i>								
mehr ausgeben	46,4	54,9	44,4	59,6	43,6	48,5	50,8	56,9
gleich viel	49,7	42,7	50,7	38,2	42,4	41,6	39,3	40,7
weniger	3,9	2,3	5,0	2,3	14,0	9,8	10,0	2,5
<i>I.2 Gesundheit</i>								
mehr ausgeben	52,3	73,0	53,8	71,4	58,0	72,2	67,5	76,6
gleich viel	40,5	24,1	39,4	26,4	34,3	24,8	25,8	22,3
weniger	7,2	2,9	6,8	2,3	7,8	3,0	6,7	1,0
<i>I.3 Arbeitslose</i>								
mehr ausgeben	34,7	36,6	28,8	56,1	26,4	27,4	28,3	42,7
gleich viel	52,1	49,8	53,1	38,9	49,1	51,4	50,1	42,4
weniger	13,2	13,5	18,1	5,1	24,5	21,2	21,6	14,9
<i>I.4 Bildung</i>								
mehr ausgeben	40,1	58,9	51,2	59,9	64,4	74,3	77,3	58,8
gleich viel	52,9	34,2	42,0	38,1	31,0	23,2	17,3	38,6
weniger	7,0	7,0	6,8	2,1	4,7	2,5	5,3	2,7
<i>II. Aufgaben der Regierung</i>								
Jahr	1987	<i>Deutschland</i>		1987	<i>USA</i>		<i>Schweden</i>	
		1992 (W)	1992 (O)		1992	1992		
<i>II. Reduzierung Einkommensungleichheit</i>								
stimme zu	60,5	65,5	89,2	28,7	38,3	53,0		
unentschieden	15,8	14,6	5,0	24,2	19,8	17,9		
stimme nicht	23,8	19,9	5,7	47,2	42,0	29,1		
zu								
<i>II.2 Weniger Geld für Arme ausgeben</i>								
stimme zu	5,7	-	-	18,1	-	-		
unentschieden	11,3	-	-	22,9	-	-		
stimme nicht	83,0	-	-	59,0	-	-		
zu								

Quelle: Siegel 2002, S. 245 - Daten aus ISSP 1985, 1987, 1990, 1992, 1996; bei den Zahlenangaben handelt es sich jeweils um Prozentwerte. Die Daten für Deutschland im Jahr 1996 sind getrennt nach alten (W) und neuen (O) Bundesländern ausgewiesen.

Abbildung 8: Einstellungen zu wohlfahrtsstaatlichen Politikbereichen (Deutschland, Schweden, USA)

Die Einstellungen der Bevölkerung legitimieren in allen drei hier ausgewählten Ländern kaum den in der Studie von Siegel (2002) als „Rückbau und Konsolidierung“ bezeichneten Prozess wohlfahrtsstaatlichen Wandels in den 1990er Jahren. Drei Befunde verdienen besonderes Augenmerk: (1) Die Einstellungen der Bevölkerungen korrelieren weitgehend mit den Befunden der Wohlfahrtsregime-Typologie: In Schweden findet sich eine starke (sozialdemokratische) Befürwortung sozialpolitischer Redistribution, in den USA eine größere (liberale) Zurückhaltung, vor allem hinsichtlich der Reduzierung von Einkommen-

sungleichheiten (weit weniger jedoch in Bezug auf soziale Sicherheit!), während Deutschland eine mittlere (also konservative?) Position einnimmt - mit einer sozialdemokratisch bis sozialistischen in den Neuen Ländern, die auch den dortigen Risikoerfahrungen geschuldet ist. (2) Die Erwartung an sozialpolitische Interventionen unterscheidet sich zwischen den Politikfeldern. Insbesondere Mehrausgaben für Erwerbslose werden zumeist sichtlich weniger befürwortet. In allen Ländern spricht sich aber eine deutliche Mehrheit dafür aus, dass es dem Staat als Pflichtaufgabe zukomme, Erwerbslosen ein angemessenes Auskommen zu garantieren. Dies gilt noch stärker in Bezug auf „Arme“. (3) Der wohl wichtigste Befund (Svallfors 1997; Andreß/Heien 2001) ist aber das insgesamt außerordentlich klare Votum der Bürger aller Länder *für* den Wohlfahrtsstaat.

Der Einwand, dass die Bürger schlicht eine „Anspruchsmentalität“ entwickelt hätten, der von liberalen und konservativen Sozialstaatskritikern stets vorgebracht wird, greift zu kurz, denn den Bürgern sind die Kosten des Sozialstaats bekannt, und sie sind bereit, sie zu tragen - sofern Privilegien und Ungleichheiten nicht noch durch seine Institutionen verfestigt werden. Moderne Konservative formulieren: „Die Deutschen setzten ihren Glauben an die wundersame Vermehrung von Wohlstand, Freizeit und Freiheit ohne irgendwie entstehende Kosten jetzt in vergrößertem Maßstab fort. Man könnte es das Rumpelstilzchen-Modell nennen: Irgendwie würde es schon gelingen, aus Dreck Gold zu machen“ (Nolte 2004, S. 26). Noltés Vision einer „Gebührengesellschaft“ (ebd., S. 188ff.) mag für Professoren, Beamte im höheren Dienst und viele Selbstständige auskömmlich sein. Die Mehrheit der Bevölkerung hegt, wie die Survey-Daten zeigen, daran Zweifel.

Dies bedeutet nicht, dass die Bürger mit konkreten institutionellen Gestaltungen immer zufrieden sind, zumal das Wissen um ihre Funktionsweise angesichts der Systemkomplexität der modernen Sozialpolitik zunehmend zu einem Expertenwissen mutierte. Daraus lassen sich zwei demokratiepolitische Folgerungen ziehen: (1) Die Wohlfahrtsstaaten müssen auch verstehbar sein, ihre Funktionen plausibel und transparent. (2) Die zweite Folgerung richtet sich an die Experten selbst und an die politischen Entscheidungsträger: Die Wahl eines Wohlfahrtsregimes und die Entscheidung über seine Entwicklung bis hin zum Pfad-

wechsel ist kein rein technokratischer Vorgang, sondern eine komplexe Wertentscheidung. Denkbar wäre, die Bevölkerung selbst zu fragen, durch Plebiszite und Referenden.

Beantwortet die historische Analyse die Frage nach *künftigen* Entwicklungen der Sozialpolitik? Sie macht zumindest deutlich, dass die Behauptung einer zwingenden Pfadabhängigkeit der Wohlfahrtsregime nicht haltbar ist (Beyer 2006). Ob und wie Pfadwechsel in der Zukunft gelingen und, vor allem, wer davon profitiert, ist zugleich eine politische Frage wie eine Frage nach dem Kulturniveau der Gesellschaft.

### 3.1.2 *Wohlfahrtsregime als „organisationale Felder“*

Vertreter des soziologischen Neo-Institutionalismus konnten in einer Reihe von empirischen Studien belegen, dass die komplexen Institutionengefüge einer Gesellschaft „organisationale Felder“ bilden, die wichtiger sein können als Effizienzerwartungen und damit beispielsweise das Überleben konkreter Institutionen auch dann sichern können, wenn dies nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien nicht nachvollziehbar erscheint (Hasse/Krücken 2005, S. 53ff.). Können Wohlfahrtsregime in die Theoriesprache des Neo-Institutionalismus übersetzt insoweit als organisationale Felder gelten? Diese Überlegung liegt vor allem deshalb nahe und erscheint vielversprechend, weil der Wohlfahrtsregimeansatz ein konsequent makrosoziologischer Ansatz ist, während neoinstitutionalistische Ansätze die Brücke zumindest zwischen Makro- und Mesosozioologie, d.h. zwischen Gesellschaft und Organisationen schlagen.

Insbesondere John W. Meyer hat mit dem von ihm entwickelten „World Polity“-Ansatz darauf aufmerksam gemacht, dass die „westliche, und jetzt weltweite, Gesellschaft ein rationales Projekt zur Herstellung von Fortschritt und Gerechtigkeit“ ist (Meyer/Boli/Thomas 2005, S. 34). Seine wissenssoziologische Rekonstruktion des modernen „Staat *als Projekt*“ (ebd.) erinnert an Hegels „wahren Staat“, wobei die konsequent institutionalistische Perspektive idealistische Fehlschlüsse vermeiden möchte: „Institutionen als kulturelle Zurechnungen“ (ebd., S. 40). Wohlfahrtsregime sind offensichtlich derartige Zurechnungen. Akademische und politische Experten sind die Akteure, die diese Zurechnungen formulieren und zugleich über diese Zurechnungen selbst konstruiert werden. In der

bisher einzigen neo-institutionalistischen Analyse der neueren wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung betont Raimund Hasse an der Esping-Andersenschen Regimetypologie einen bedeutsamen Sachverhalt: „Der ‚soziale Sinn‘ wohlfahrtspolitischer Maßnahmen erschöpft sich nicht in der – möglichst maximalen? – Transformation von Einnahmen (...) in Ausgaben für das Gesundheitswesen, die Bildung oder für andere Wohlfahrtssektoren. Statt dessen wird die Vielfalt der Effekte hervorgehoben, die mit Hilfe wohlfahrtspolitischer Maßnahmen angestrebt werden.“ (Hasse 2003, S. 54) Angesichts der in den unterschiedlichen Regimekonzepten jeweils vertretenen Zielsetzungen erstaunte seit den 1990er Jahren eine zunehmende Homogenisierung auf der Ebene sozialpolitischer Instrumente: „Die Einheitlichkeit des Diskurses in der Öffentlichkeit und auf Seiten der Experten. Die gilt insbesondere für die gesellschaftliche und wissenschaftliche Auseinandersetzung um die zukünftige Entwicklung“, die sich auf drei Elemente konzentrierte: „Sicherung der Effektivität“, „Effizienzverbesserung“ oder auf eine „Konversion wohlfahrtspolitischer Maßnahmen“ (ebd., S. 55).

Diese Beobachtungen machen auf Verschiebungen der sozialpolitischen Konstellation im Sinne eines internationalen „organisationalen Feldes“ aufmerksam, in dem Politikberatung zunehmend durch Experten erfolgt (Opielka 2005e), deren Vernetzungen und Homogenisierungen nicht mehr vorrangig durch klassische Organisationsanalysen nachvollzogen werden können, sondern nur noch im Gesamtzusammenhang struktureller und kultureller Veränderungen. Als die Regimezuordnungen übergreifendes Muster lässt sich identifizieren:

- „- ‚Verkomplizierung‘ der Regierungsstrukturen, das heißt vertikale und horizontale Differenzierungen sowie Formen von *mixed government*;
- Erweiterung der Parteienlandschaft und auf eine Verbesserung der Strategiefähigkeit bezogene Reformen;
- Flexibilisierung der Einbeziehung organisierter Interessen in politische Entscheidungsprozesse sowie eine tendenzielle Erosion des System der Interessenvertretung;
- Wettbewerbsverdichtung auf Seiten der Massenmedien und Meinungsforschung;
- Differenzierung der Beratungseinrichtungen der Politik (Wissenschaft, *Think Tanks*, transnationale Nicht-Regierungs-Organisationen);

- Verschlankung staatlicher Leistungsanbieter und Implementationsinstanzen sowie zunehmender Wettbewerb durch marktähnliche Mechanismen und durch Evaluierungen“ (Hasse 2003, S. 15)

Inwieweit diese Veränderungen die Regimezuordnungen konvergieren lassen, ist allerdings derzeit noch offen.

### 3.2 Wohlfahrtsstaatlichkeit als kultureller Wert

Kann Wohlfahrtsstaatlichkeit als eine „evolutionäre Universalie“ im Sinne von Parsons bzw. als konstitutives Element einer „World Polity“ im Sinne von Meyer verstanden werden – oder handelt es sich hier nicht doch um ein spezifisch europäisches Projekt? Der Frage soll in diesem Abschnitt nachgegangen werden. Dabei geht es zunächst darum, das spezifisch Europäische der Wohlfahrtsstaatsidee zu rekonstruieren. Ob es spezifische „kulturelle Werte Europas“ gibt, ist ein kontroverses Thema der Sozial- und Geisteswissenschaften (Joas/Wiegandt 2005; Thiede 2005). Konsens besteht in der zentralen Rolle des Religiösen bei der Wertgenese. Doch wie Religion, Kultur, Politik und andere Sphären des Sozialen zusammenhängen, wird unterschiedlich gesehen. Die Denkfigur eines „christlichen Abendlandes“ operiert – trotz der komplexen gemeinsamen Tradition von Christentum, Judentum und Islam im Mittelalter (Borgolte 2006) – mit der Differenz zum vor allem islamischen „Morgenland“, das noch Ende des 17. Jahrhunderts bis nach Budapest reichte. Dessen „Untergang“ (Lewis 2002) und damit die bis heute anhaltende wirtschaftliche, politisch-militärische wie kulturelle Hegemonie Europas und seines nordamerikanischen Erbes lassen sich wohl am besten über die Erfindung des modernen Staates durch die Europäer verstehen.

Eine historisch-anthropologische Perspektive sieht die europäische Besonderheit in einer seit dem Mittelalter währenden Durchsetzung des äußeren und inneren Gewaltmonopols – bis hin zum totalen Staat – und in der Emanzipation des Staates von der Kirche (Reinhard 1999). Der historisch-soziologische Blick betont hingegen das komplexe Zusammenspiel von Religion und Staatsentwicklung. Dabei wird entweder die Bedeutung des zentralen Städtegürtels in Europa betont, der durch die gemeinsame Religion mit dem Agrarland verbunden war und „alle Versuche einer militärisch-administrativen Zentrumsbildung bis ins 19. Jahrhundert“

scheitern ließ, wobei die Demokratisierung zur Nationenbildung genutzt wurde (Rokkan 2000, S. 164). Oder es wird eher von einer Entkopplung kultureller und struktureller Faktoren ausgegangen und das spezifisch Europäische in seinen „Großen Revolutionen“ gesehen, „in den weltlichen Ordnungen, im sozialen Leben, utopische, eschatologische Visionen zu verwirklichen, die Gesellschaft durch ideengeleitetes politisches Handeln zu verändern“ (Eisenstadt 2000, S. 15). Die Textform dieser politisch-religiösen Werte bilden die Verfassungen. Eine starke und noch immer weiter führende Begrifflichkeit verwendete Georg W. F. Hegel: „Die Garantie einer Verfassung (...) liegt in dem Geiste des gesamten Volkes (...) nämlich in der Bestimmtheit, nach welcher es das Selbstbewusstsein seiner Vernunft hat, (die Religion ist dies Bewusstsein in seiner absoluten Substantialität)“ (Hegel 1999a, S. 513, § 540, Rechtschreibung adaptiert). Verfassungen sind also keine Emanationen eines abstrakten Weltgeistes, wie Hegels Überlegungen später oft missverstanden wurden, sondern stehen in einem wechselseitigen, dialektischen Verhältnis zur gesamten Struktur und Kultur einer Nation.

Im diesem Abschnitt soll diskutiert werden, ob und warum soziale Verfassungswerte und ihre Institutionalisierung im Projekt des Wohlfahrtsstaates einen historisch und vergleichend kaum zu überschätzenden Beitrag Europas in der Evolution moderner Gesellschaften bilden. In einem ersten Schritt werden diese Werte in den Kontext der Spannung von Religion und Politik gestellt. Im zweiten Schritt wird gefragt, inwieweit der Wohlfahrtsstaat in historischer und vergleichender Perspektive als „Projekt Europas“ gelten kann. Die Frage, was überhaupt eine „soziale“ Politik als Maßgabe „sozialer“ Verfassungswerte auszeichnet, wird an der Kontroverse um das „Schröder/Blair-Papier“ aus dem Jahr 1999 und damit zwischen Liberalismus und Sozialstaatlichkeit verfolgt. Es geht darum, ob der Wohlfahrtsstaat als ein Element europäischer Identität gelten kann. Eine Reflexion auf das spezifisch Europäische des Wohlfahrtsstaatsprojekts auch im Vergleich zur USA kann zur Klärung beitragen.

### 3.2.1 *Soziale Verfassungswerte Europas*

Moderne Nationalstaaten kennen politische Mythen, die fast immer religiöse Verweise enthalten. „Die Berufung auf das Christentum, die die europäische Identität begründet, begründet zugleich ihre Verschiedenheit und Uneindeutigkeit“. Etienne François und Hagen Schulze berichten vom Eindruck, „die europäischen Nationen des ausgehenden 20. Jahrhunderts seien

Töchter der Religion und der (französischen, Anm. M.O.) Revolution“ (François/Schulze 2001, S. 24f.). Als problematisch gilt der Religionsbezug von Politik in seiner sozialwissenschaftlichen wie verfassungstheoretischen Reflexion. Was Europa seit der Aufklärung auszeichnet und mindestens ebenso singulär macht wie seine durch das Christentum beherrschte Vorgeschichte ist doch, so das Argument des sozialwissenschaftlichen Mainstreams, gerade der Kraftakt, sich aus religiösen Weltbildern zu lösen. Soziologische Theorie und Empirie ist seit ihrem Beginn, dem Ende des 19. Jahrhunderts, engstens mit der These der Säkularisierung, eines umfassenden Bedeutungsverlustes von Religion für die Wertbegründung, verbunden (= Religion verstanden als gesellschaftliches Subsystem, das in verschiedenen Religionen konkretisiert wird). Dagegen wurden in den letzten Jahren überzeugende religionssoziologische Einwände erhoben (Casanova 1994), auch aus Sicht der empirischen Wertforschung (Deth/Scarborough 1995; Norris/Inglehart 2004). Hans Joas plädiert sogar dafür, „aus der säkularisierungstheoretisch begründeten Selbsteinschüchterung herauszukommen“ (Joas 2004, S. 48). Ein Teil dieser Kontroverse dürfte sich lösen lassen, wenn man zeigen könnte, dass auch die wichtigsten säkularen, auf Transzendenz verzichtenden Weltdeutungen religionsähnlichen, protoreligiösen Charakter aufweisen.

Gegen die These, Religion würde für politische Zwecke gewöhnlich instrumentalisiert, stellt Henning Ottmann die „Gegenthese, dass Politische Theologie in erster Linie der Herrschaftsdistanzierung und Herrschaftsrelativierung dient. Ihre wichtigste Aufgabe besteht demnach darin, ein Fenster zum Unverfügbaren offen zu halten. (...) Politische Theologie ist im allerweitesten Sinne jede Form der Reflexion und Systematisierung des jeweiligen Verhältnisses von Religion und Politik.“ (Ottmann 2004, S. 73) Der Verfassungstheoretiker Ernst-Wolfgang Böckenförde hat das Begründungsproblem auf die vielzitierte Formel gebracht: „*Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.* Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist.“ Er fährt dann fort: „Der Staat, auf die inneren Bindungskräfte nicht mehr vertrauend oder ihrer beraubt, wird dann auf den Weg gedrängt, die Verwirklichung der sozialen Utopie zu seinem Programm zu erheben. (...) So wäre denn noch einmal – mit Hegel – zu fragen, ob nicht auch der säkularisierte weltliche Staat letztlich aus jenen inneren Antrieben und Bindungskräften leben muss, die der religiöse Glaube seiner Bürger vermittelt.“ (Böckenförde 1991, S. 112f.) Dass der Säkularisierungsprozess gerade dafür



Chancen bietet und, „zumal als verfassungsrechtlicher Modernisierungsprozess, statt religionsverdrängend zunächst vor allem religionsbefreiend gewirkt hat“, betont aus funktionalistischer Perspektive und mit dem Blick auf die USA für Hermann Lübke: „Sogar noch sektiererischer Fundamentalismus stärkte und stärkt in diesem Wirkungszusammenhang die unverbrüchliche Geltung von Menschenrechten. In Europa ist man nicht sehr prädisponiert, das zu erkennen oder gar anzuerkennen“ (Lübke 2004, S. 10).

Verfassungswerte sind Rechtskonstruktionen, die im Subsystem Politik einer Gesellschaft institutionell verortet werden. Zugleich beziehen sie, worauf indirekt einst Durkheim und direkt Böckenförde hinwiesen, ihre Geltung aus vorpolitischen Quellen, soziologisch gesprochen, aus dem Subsystem Legitimation einer Gesellschaft. Damit sind zwei der großen vier Subsysteme einer Gesellschaft benannt, die sich – im Anschluss an Talcott Parsons – wie folgt gliedern lassen: Level 1: Wirtschaft / Level 2: Politik / Level 3: Gemeinschaft / Level 4: Legitimation (Opielka 2006; siehe Kapitel 2). Das Subsystem Legitimation beinhaltet insbesondere das Wissenschafts- und das Religionssystem, in beiden finden sich Institutionen und Handlungskomplexe, die den Bezug der Gesellschaft zum Kultursystem – mit Parsons das Symbolsystem – organisieren. Legitimationsdiskurse sind für moderne Demokratien unverzichtbar.

Ist ein Konsens über Grundwerte in einer Gesellschaft notwendig? Die in Kapitel 2 erfolgte Diskussion über die Notwendigkeit von „Musterkonsistenz“ (Parsons) bzw. „logischer Widerspruchsfreiheit“ (Archer) im kulturellen Wertesystem würde dafür sprechen. Mit Verweis auf die USA wird behauptet, auch dort sei ein extremer Wertepluralismus – Beispiele: Todesstrafe, Abtreibung – keineswegs der nationalen Identität abträglich. Entsprechend könne auch Europa mit Differenzen leben (Hörnlein 2000, S. 87ff.). Die entscheidende Frage ist wohl, inwieweit Pluralismus (Differenz) mit gewissen integrativen Grundwerten kombiniert werden kann. Der Vergleich mit den USA ist insoweit nützlich, als gerade hinsichtlich der „unhintergehbaren“, letztlich religiösen Werte, die Verschiedenheit zu Europa dramatisch erscheint. Während in den USA „öffentliche Religionen“ die Regel sind, gilt Europa als Avantgardekontinent der Säkularisierung. Die Kontroverse über den fehlenden bzw. völlig vagen Religionsbezug im Entwurf des Europäischen Konvents für eine Europäische Verfassung ist noch in Erinnerung (Läufer 2004). Womöglich lebt sie erneut auf, wenn jener Entwurf, der im „Ver-

trag über eine Verfassung für Europa“ vom Herbst 2004 noch einige, in ihrer Genese nicht recht nachvollziehbaren Änderungen erfuhr (Europäische Union 2005), nach den ersten nationalen Zurückweisungen in Referenden Anfang 2005 (Frankreich, Niederlande) in absehbarer Zeit durch einen neuen, wohl schlankeren Text ersetzt wird.

Es erscheint berechtigt, den Verfassungstext auf seine Wertbezüge zu untersuchen und ihn darin als Textmaterial zur „Rekonstruktion der Religionsvorstellungen der EU“ (Gerhards 2005, S. 57) ernst zu nehmen. Der grundlegende Wertbezug im Präambeltext des Konventsentwurfes – „Humanismus“ mit „Gleichheit der Menschen, Freiheit, Geltung der Vernunft“ und, ganz unbestimmt, „kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen“ (Läufer 2004, S. 21) sowie eines „geistig-religiösen und sittlichen Erbes“ in der Präambel der „Charta der Grundrechte“ – wurde im Ministerratstext auf die Formulierung eines „kulturellen, religiösen und humanistischen Erbes Europas“ sowie „Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte“ weiter ausgedünnt. Bronislaw Geremek brachte den Prozess und seine Mängel auf den Punkt: „Zunächst weigerte man sich, das religiöse Erbe Europas überhaupt zu erwähnen; dann vergaß man, dem Christentum bzw. dem jüdisch-christlichen Erbe den gebührenden Platz einzuräumen und zitierte neben dem alten Griechenland und Rom nur die Tradition der Aufklärung. Die einstweilen verabschiedete Kompromisslösung ist armselig, wenn nicht obskur, und das ist schade. Gewiss, man könnte auf die Präambel verzichten, um dieses heikle Thema und die ihm entspringenden Zwistigkeiten vermeiden. Religiöse Konflikte und Schismen forderten in der Geschichte Europas einen hohen und schmerzhaften Preis. Ein Wiederaufleben solcher Streitigkeiten ist unter allen Umständen zu vermeiden. Wenn man jedoch in Betracht zieht, dass der Verfassungsvertrag die Funktionsweise der EU-Institutionen nicht nur klarer, transparenter und effizienter gestalten, sondern die Bürger auch näher an die Europäische Union heranführen soll, so wird man ohne ein Körnchen ‚europäische Metaphysik‘ schwerlich auskommen können.“ (Geremek 2003, S. 12)

Auch die sozialen Verfassungswerte des Verfassungstextes sind wenig präzise. Zunächst werden (in Teil II, Titel III, Art. 83 bis 86) Grundrechte für Männer, Frauen, Kinder, ältere und behinderte Menschen notiert, dann werden in der Tradition der EWG, einem offenen Wirtschaftsraum (unter Titel IV „Solidarität“), die Arbeitnehmerrechte verfasst. Erst danach wird

„Soziale Sicherheit“ in den klassischen Risikolagen Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit, Alter, Arbeitslosigkeit und „soziale Unterstützung“ gegen Armut (Art. II - 94) sowie ein „Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge“ (Art. II - 95) thematisiert. Nicht nur, dass diese sozialen „Grundrechte“ kaum über die entsprechenden Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 hinausgehen. Entscheidender ist wohl der durchgängige Bezug auf die „Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“. Hier setzt auch die Kritik von Böckenförde an: „Viel wird davon abhängen, ob und inwieweit die Europäische Union als eigener Träger von Gemeinwohlverantwortung für die Menschen erfahren und erlebt werden kann. Solange diese Gemeinwohlverantwortung, wie gegenwärtig, nahezu allein dem nationalen Staat zugeschrieben und von ihm erwartet wird, ist eine europäische politische Solidarität noch nicht ausgebildet.“ (Böckenförde 2003, S. 27) Ohne substantielle soziale Verfassungswerte und ihre praktische Institutionalisierung, so der berechtigte Befund, wird Europa nicht zusammenwachsen.

Stephan Leibfried und Paul Pierson sprechen zwar von „halb-souveränen“ Wohlfahrtsstaaten in einer „Mehr-Ebenen-Politik“, die aufgrund einer Art Teilsouveränität der EU den Begriff einer eigenständigen „europäischen Sozialpolitik“ berechtigt erscheinen lässt (Leibfried/Pierson 1998). Umstritten ist allerdings, ob man von einem „europäischen Sozialmodell“ ausgehen kann, das auf eine Konvergenz der Pluralität nationaler Wohlfahrtsregime wirkt (Opielka 2004, S. 245f.). Zwar versuchte der EU-Verfassungsvertrag die bisherige Beschränkung auf erwerbsarbeitszentrierte Sozialrechte hin zu allgemeinen sozialen Grundrechten zu erweitern (Schulz-Nieswandt u.a. 2006). Auch die „offene Methode der Koordinierung“ dürfte zumindest mittel- bis langfristig über sozialrechtliche Normierungen die europäische Sozialpolitik stärken (Schulte 2005; zur völkerrechtlichen Dimension: Nußberger 2005). Claus Offe spricht deshalb von einem notwendigen Prozess der „Denationalisierung“: „Europe is currently in need of, as well as in search of, policies and patterns of political decision-making that would denationalize the diverse welfare state arrangements that have evolved over many decades at the national levels and to transfer them, their regulation and mode of financing, to the European level“ (Offe 2006, S. 49).

In der rechtspolitischen Diskussion scheinen verhaltene Optimisten Oberhand zu gewinnen, die in der Grundrechtecharta Ausdruck und Weiser eines Wandels „von der Wirtschafts- zur Wertegemeinschaft vom *homo oeconomicus* zum wertgebundenen Unionsbürger“ erkennen. Im Europäischen Konvent habe sich als „Mittelweg“ zwischen völlig kontroversen Positionen gegenüber sozialen Grundrechten ein „Drei-Säulen-Modell“ durchgesetzt: (1) die Aufnahme des Begriffs „Solidarität“ als Präambelwert möglichst gleichrangig mit Freiheit, Gleichheit und Demokratie; (2) die Aufnahme der unstreitigen Wirtschafts- und Sozialrechte und (3) eine „Querschnittsregelung“, wonach „keines der in der Charta enthaltenen Rechte nationale oder internationale Standards absenken dürfe“ (Bernsdorff/Borowsky 2005, S. 188ff.). Das sind pragmatische, inkrementalistische Perspektiven angesichts eines tiefen Dissenses in Europa, wie weit dessen hoheitliche und wohlfahrtsstaatliche Integration gehen soll. Dass „Solidarität“ schließlich in der Präambel des Verfassungstextes nur noch als wolkiges Ziel („dass es ein Kontinent bleiben will, der ... auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will“) und nicht mehr als einer der „universellen Werte“ (Freiheit, Gleichheit, Demokratie) gefasst wurde, kann kein Zufall sein und zeigt, wie schwach die sozialen Verfassungswerte noch verankert sind. Allein die Verankerung von „Rechtsstaatlichkeit“ als vierter der „universellen Werte“ könnte man im Sinne jenes juristischen Optimismus als Türöffner für eine richterrechtliche Ausweitung sozialer Grundrechte und damit von „Solidarität“ interpretieren.

Es scheinen folglich nicht nur die noch immer nationalstaatlichen Umverteilungsmechanismen durch Steuern und Beiträge zu sein, die den von Pierre Bourdieu postulierten „europäischen Wohlfahrtsstaat“ (Bourdieu u.a. 1997) verhindern. Ein Konsens über die Grundwerte eines „Europäischen Sozialmodells“ selbst ist kaum auszumachen (Ostner 2000). Hier lohnt die Erinnerung an einen bemerkenswert Text in der Diskussion um ein Europäisches Sozialmodell, das so genannte „Schröder-Blair-Papier“ aus dem Jahr 1999. Einer der Schlüsselsätze jenes Textes lautete: „Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln“ (Schröder/Blair 1999, S. 11). Die politische Kritik an jenem Papier richtete sich unmittelbar nach seinem Erscheinen – neben Einwänden, es sei zu unkonkret und nur taktisch zu verstehen – vor allem darauf, es sei zu „neoliberal“. Dagegen wandte Joas ein, man müsse es als „kommunitaristisch“ deuten, die politische Kritik am Schröder-Blair-Papier spiegele geradezu die deutsche Kommunitarismus-

Rezeption der 1990er Jahre „in desaströser Weise“ (Joas 1999, S. 991). Ralf Dahrendorf hatte dem Papier vorgehalten, es habe einen „merkwürdig autoritären Anflug“ („Arbeitszwang“, „Zwangssparen“), überhaupt komme das Wort „Freiheit“ nicht vor. Joas machte nun in der Auseinandersetzung mit der Kritik Dahrendorfs am Schröder-Blair-Papier auf eine eigentümliche Polarität im Liberalismus aufmerksam. Es ist jene Polarität von „negativer Freiheit“ – liberalen Abwehrrechten vor allem gegen staatliche Herrschaftsanmaßung – und „positiver Freiheit“, die sich zunächst in der Demokratie äußert, aber ihre Weiterungen im sozialdemokratischen (wohlfahrtsstaatlichen) Begriff „sozialer Freiheit“ findet – der wiederum methodisch eher ex negativo gewonnen wurde, aus „konkreten Erfahrungen der Unfreiheit“ (Joas 2000, S. 13).

Isaiah Berlin, der in der angelsächsischen Welt als wichtigster liberale Denker des 20. Jahrhunderts gilt, sieht in seiner Schrift *Two Concepts of Liberty* (Berlin 1969) die „positiven Freiheiten“ in einer inhärenten Gefahr des Totalitarismus, eine Kritik, die – ähnlich von Friedrich A. Hayek vorgetragen und im Ordoliberalismus bis heute fundamental – genetisch nur vor dem Hintergrund der West-/Ost-Blockkonfrontation verständlich ist. Während Joas eine Versöhnung von „negativer“ und „positiver“ Freiheit im kommunitaristischen Konzept der Bürgergesellschaft *und* im soziologisch-differenzierungstheoretischen Konzept einer Trennung von „Sphären“ (im Anschluss an Michael Walzer) erhofft – die sozialdemokratisch-etatistische Tradition eher ausblendend –, wäre noch an eine weitere Deutung zu erinnern: An T. H. Marshalls (von Parsons inspirierten) Dreischritt der Staatsentwicklung bzw. der damit verbundenen politischen Kämpfe um liberale Staatsbürgerrechte (im 18. Jahrhundert), um demokratische Staatsbürgerrechte (im 19. Jahrhundert) und um soziale Staatsbürgerrechte (im 20. Jahrhundert) (Marshall 1992). Anders als Berlin versuchte Marshall der Entwicklung von Freiheit, Demokratie und Wohlfahrtsstaatlichkeit eine je gleichursprüngliche, evolutionäre Deutung zu geben.

### 3.2.2 *Das europäische Projekt*

Über die Frage, warum es in den USA keinen Sozialismus und nicht einmal eine starke sozialistische Bewegung gibt, reflektierten von Alexis de Tocqueville über Werner Sombart, Max Weber bis zu Theodor W. Adorno europäische Beobachter stets und mit unterschiedlichem

analytischen Ertrag (Offe 2004). Die Idee einer Staatsverfassung mit kollektiver Glücksorientierung scheint dem amerikanischen Denken, zumindest dem Mainstream des amerikanischen Liberalismus, jedoch keineswegs fremd. Entscheidend ist wohl, dass die in der Unabhängigkeitserklärung von 1776 angelegte Anerkennung des „pursuit of happiness“ innerhalb einer der Selbstbestimmung des Einzelnen dienenden, tugendfördernden Gemeinschaftsbildung überwiegend aus der Sicht des Individuums, als Programm sozialstaatlicher Zurückhaltung interpretiert wurde (Opielka 2004, S. 10ff.).

Die sozial- und geistesgeschichtlichen Wurzeln der politischen Differenz Europa-USA sind komplex. Huntington rekonstruierte, dass in den USA aufgrund ihrer Gründungsgeschichte im Grunde die politischen Grundideen der spätmittelalterlichen englischen Tudor-Monarchie, ihr konsensuales und zugleich duales Repräsentationssystem (König/Präsident als Gemeinwohlrepräsentant, Parlament als Repräsentant der Dezentrale, der „constituency“) bis heute überlebten: „The United States thus combine the world’s most modern society with one of the world’s most antique polities“ (Huntington 1966, S. 406). In Bezug auf „policies“, auf die Gestaltung von Politikfeldern, empfiehlt sich allerdings auch das Gemeinsame zu fokussieren – und zugleich auf die Differenzen innerhalb Europas. So zeigt beispielsweise die Kontroverse in den USA um eine (Teil-) Privatisierung der als Bürgerversicherung aufgestellten „Social Security“, des alle US-Bürger umfassenden Rentenversicherungssystems, sämtliche Zutaten der europäischen Wohlfahrtsstaatsdebatten. Die Demokraten, im Verbund mit Gewerkschaften und Altenorganisationen (NAACP), verteidigen jene Errungenschaft des „New Deal“ unter Roosevelt aus dem Jahr 1935, eine späte Adaption der europäischen Sozialverfassungsdiskussion. Die Republikaner, vor allem Präsident Georg W. Bush, argumentieren liberal-konservativ für mehr Markt und private Vorsorge (Bethell 2005).

Die Wertewandelforschung hat auf die binneneuropäischen Differenzen in Bezug auf sozialpolitische Werte umfassend aufmerksam gemacht, zugleich auch darauf, dass wohlfahrtsstaatliche Zustimmung und komunitäre Orientierung kein Widerspruch sind (Arts u.a. 2003). Deutschland selbst kennt eine sozialpolitische Zweiteilung in einen post-sozialistischen Werteraum Ostdeutschland und einen sozial-marktwirtschaftlichen Werteraum Westdeutschland, freilich auch dort auf hohem wohlfahrtsstaatlichem Akzeptanzniveau. Die Aussage: „Der

Staat muss dafür sorgen, dass man auch bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter ein hohes Auskommen hat“, wurde im Jahr 2000 in Westdeutschland zu 85%, in Ostdeutschland zu 93% bejaht (Opielka 2004, S. 23). Daten des Allensbach-Instituts zeigen, dass im Vergleich der Werte Freiheit vs. Gleichheit 1990 nur 25% der Westdeutschen, aber fast 45% der Ostdeutschen für die Gleichheit votierten. 2000 bleibt der Abstand etwa konstant, die Voten für Gleichheit steigen in Westdeutschland auf knapp unter 40%, in Ostdeutschland auf etwas unter 60% (Thome 2005, S. 423). Das sind insgesamt deutlich höhere Präferenzen für Gleichheitswerte als beispielsweise in den USA oder auch in Großbritannien. Zwar ist die Interpretation solcher aus Massenbefragungen gewonnenen Befunde schwierig. Dennoch zeigen die europäischen Daten, ob European Values Survey, Eurobarometer, ISSP oder andere Quellen, stets eine hohe Akzeptanz wohlfahrtsstaatlichen Risikoschutzes in der Bevölkerung – die seitens der Regierungen oft negiert wird (Daguerre/Taylor-Gooby 2004). Diese hohe Akzeptanz gilt sogar noch vermehrt für die neuen Beitrittsländer (seit 2004) wie die Beitrittskandidaten (Rumänien, Bulgarien, Türkei) zur EU (Gerhards 2005).

Es erscheint deshalb berechtigt, die wohlfahrtsstaatliche Kultur als *zentralen Bestandteil* der kulturellen Werteordnung Europas zu verstehen. Aus kultursoziologischer Perspektive beschränkt sich die Diskussion um die „Werte Europas“ bislang weitgehend auf zwei analytische Zugänge: Einerseits und historisch dominiert eine geistes-/ideengeschichtliche Perspektive auf die Genese und Geltung von *Wertideen*; andererseits und neuerdings die Perspektive auf *Werteinstellungen* der Bürger, auf die sich die „politische Kultur“-Forschung konzentriert. Der dritte und vermittelnde Zugang zwischen Ideen und Einstellungen wäre die Analyse von *Institutionen*: Wie werden „Wertparadigmen“ (Leisering 2004; Pfau-Effinger 2005) sozial verfasst und damit praktisch?

Diese dritte Dimension praktischer Werte, in Institutionen geronnene Werte, kommt ohne geistige Geltung und individuelles Gelten nicht aus. Hierin erweist sich ein zentrales Element europäischer Identität. Für Durkheim (und später Parsons) transformierte sich das religiöse, vor allem christliche Erbe Europas in den „Kult des Individuums“, in eine Sozial- und Bürgerreligion sozialer Grundrechte. Dies löste die Religion nicht ab, da die (in Paraphrase auf Durkheim) „vorvertraglichen Elemente des Vertrags“, hier des Gesellschaftsvertrags, nicht in

einem historisch-evolutiven Ablaufprogramm verschwinden dürfen, um den Gesellschaftsvertrag gelten zu lassen. Nicht nur in den Einstellungen der Individuen weltweit müssen Religionen als politikbestimmender Faktor in Rechnung gestellt werden (Norris/Inglehart 2004). Auch die vergleichende Analyse konkreter Wohlfahrtsregime in Europa zeigt, wie sehr beispielsweise das katholische (Castles 1994) und das protestantische (Manow 2002) Erbe sozialpolitisch wirksam bleiben. Jener Hegelsche „Geist des gesamten Volkes“ konkretisiert sich auch darin. Wohlfahrtsstaatlichkeit ist hierbei sehr anspruchsvoll und die Frage der Mitgliedschaft als Bürger, die im (demokratischen) Nationalstaat eine erste Antwort fand, verschärfte sich mit der Entwicklung sozialer Rechte (auf Sozialleistungen) und sozialer Pflichten (Solidarität mit anderen Bürgern) (Wagner/Zimmermann 2004). Ob es jedoch ein „europäisches Volk“ je geben kann, ist schwer zu beurteilen: „Europa ist nun kulturell noch viel heterogener als das bereits föderalistisch organisierte Amerika und verträgt von daher sicher nur eine höchst dezentrale politische Verfassung. Dies setzt jedoch auch der Möglichkeit, gemeinsame demokratische und wohlfahrtsstaatliche Institutionen zu entwickeln, enge Grenzen.“ (Flora 2000, S. 118)

Man könnte darauf vertrauen, dass die europäischen Wertprinzipien in einer „westlichen Kultur“ aufgegangen sind, die unterdessen zur „Weltkultur“ wurde und quasi die hier diskutierten sozialen Verfassungswerte generalisierte: „Die menschliche Gesellschaft kann und muss in der westlichen Kultur nach dem Kriterium der Gerechtigkeit beurteilt werden“ (Meyer 2005, S. 42f.). Vermutlich müssen, wie dies François Julliet in einer Reflexion der europäischen Wertbegründung über den Umweg der chinesischen Moralphilosophie des Konfuzius-Schülers Menzius versuchte (Julliet 2003), neben der christlich-europäischen Sozialontologie auch andere, grundlegend differente Formen der Letztwertbegründung von Sozialverfassungen ernsthaft kennen lernen und in unsere politischen Kalküle einbezogen werden.

Die Institutionalisierung sozialer Verfassungswerte ist schließlich von der künftigen Verfassung Europas abhängig. Guy Verhofstadts Manifest für „Vereinigte Staaten von Europa“ umgeht das Verfassungsproblem und setzt auf pragmatische sozialpolitische Schritte (Verhofstadt 2006, S. 57ff.). Armin von Bogdandy schlug vor, den alteuropäischen Begriff der „Republik“ für das neue Europa geltend zu machen. Er argumentiert, dass sich der Beg-



riff einer „Europäischen Republik“ diskursiv in hervorragender Weise eigne, um unabhängig von den Begriffen Staat und staatlicher verfasster Nation „Natur und Zweck“ des europäischen Zusammenschlusses als „politische Idee und verfassungstheoretisches Konzept“ zu klären. Eine an die EU-Tradition insoweit anschließende „supranationale“ europäische Republik kann wohl nur „ein liberaldemokratisches, gewiss aber kein kommunitaristisches Gemeinwesen bilden“ (Bogdandy 2005, S. 24, 26). Das mag sich in einem längeren Zeitraum, durch die Erfahrung von Vertrauen oder Katastrophen ändern. Daraus muss freilich keine Zurückhaltung gegenüber sozialen Verfassungswerten resultieren, vielmehr die Aufforderung, Politik auf die wesentlichen zu konzentrieren. Jürgen Habermas kritisiert den Rekurs auf nationale Agenden polemisch: „Die Gewissheit heiler nationaler Wurzeln soll eine wohlfahrtsstaatlich verweichlichte Bevölkerung für den globalen Wettkampf ‚zukunfts-fähig‘ machen. Diese Rhetorik passt zum gegenwärtigen Zustand einer sozialdarwinistisch enthemmten Weltpolitik.“ (Habermas 2006) Eine europäische Republik kann wohl kaum ein „starker“ Wohlfahrtsstaat sein, aber sie muss wohl ein demokratischer Wohlfahrtsstaat werden, der durchgängig Minima garantiert und höhere soziale Garantien einzelner Mitgliedsstaaten nicht behindert. Begriff und Konzept eines sozialpolitischen „Garantismus“ (Opielka 2004) harmonieren vielleicht besonders gut mit dieser neuen europäischen Idee, deren Zukunft offen ist.

### 3.2.3 *Modernisierung und institutionelle Differenzierung*

Der Zusammenhang von institutioneller Logik und Politischer Kultur wurde von einem der führenden Vertreter des soziologischen Neo-Institutionalismus, Ronald Jepperson, in einem für die in diesem Abschnitt diskutierte Frage der sozialen Werte Europas bedeutsamen Aufsatz rekonstruiert (Jepperson 2002). Jepperson argumentiert im Anschluss an Weber, dass das europäische System schon früh eine erhebliche ideologische Motivation und substantiellen Druck zur „Rationalisierung“ gesellschaftlicher Strukturen aufwies. Er entwickelte eine Typologie wesentlich durch religiöser Traditionen bestimmter Politikmodelle, die sich von der Regimetyologie Esping-Andersens unterscheidet, für die aktuelle Wohlfahrtsstaatsanalyse auch nur begrenzt hilfreich erscheint, allerdings das Verständnis der spezifisch europäischen Tradition vertieft. Im Zentrum steht dabei die Entstehung der Staatlichkeit im 19. Jahrhundert.

Die beiden analytischen Achsen sind die „Organisation der Gesellschaft“ – hier unterscheidet er eher „korporatistische“ von „assoziativen“ Formen („relative corporateness“)- und die Form des „kollektiven Handelns“ – hier unterscheidet er eher „gesellschaftliche“ von „staatsorientierten“ Formen („relative stateness“). Er gelangt damit zu vier Grundtypen: dem „social-corporate“ Typ der skandinavischen Länder (corporate/societal), dem „state-corporate“ Typ Deutschlands (und Japans) (corporate/statist), dem „liberalen“ Typ der anglosächsischen Länder (associational/societal) und dem „state-nation“ Typ Frankreich (associational/statist) (ebd., S. 64) – er erwähnt allerdings, dass es eine Reihe europäischer Länder gibt, die sich dieser Typologie nicht einfügen (ebd., S. 75). Zwei Ergebnisse dieser typologischen Analyse erscheinen mir besonders beachtenswert: „that once polities institutionalized particular polity forms, the continuing competitive and mimetic forces of the European system tended to reinforce and deepen the institutionalization (...) This reinforcement (...) accounts for the substantial institutional continuities persisting well into the twentieth century“ (ebd., S. 65) Das zweite Resümee: “It has been the state mythos – statism as model – that has suffered in the contemporary world system more than actual government responsibilities (though the latter have certainly been reconfigured).” (ebd., S. 77) Die europäischen Staaten erleben nun so etwas wie eine “ontological deflation, and begin to be imagined more like ethnicities within broader and more fundamental cultural identity” (ebd., S. 78). Als Konsequenz erhält das Individuum im Rahmen der entstehenden europäischen Polity einen bedeutsameren Status, der sich in der Erweiterung von Grundrechten niederschlägt. Die institutionalistische Analyse von Jepperson kann zeigen, dass diese Entwicklung nicht einfach eine voluntaristische war und ist, vielmehr eingebettet bleibt in die Entwicklung von Politikformen, deren europäische Vielfalt möglicherweise, als ein kontinuierlicher Systemwettbewerb, die Sozialverfassung Europas entstehen ließ: „in Europe the expanded individualism takes a particular form: Individuals are represented more as valued members of the polity, bearing natural rights, rather than as empowered citizens with voluntarist responsibilities in a common spiritual mission“ (ebd.). Letzteres, das US-amerikanische, wenngleich heute nicht mehr in dieser Reinform bestehend, konnte das europäische Wohlfahrtsstaatsmodell kaum generieren.

### 3.3 Wohlfahrtsregime im Kulturvergleich

Samuel P. Huntingtons Studie zum *Kampf der Kulturen* (Huntington 1997) machte deutlich, dass das 1960 von Daniel Bell angekündigte *The End of Ideology* (Bell 2000) wie das von Francis Fukuyama 1989 verkündete *Ende der Geschichte* (Fukuyama 1989) durch Tiefenkulturkonflikte im 21. Jahrhundert unterbrochen wurde. Huntingtons Analyse musste sich zwar für ihre religionssoziologische Dürftigkeit – seine Behauptung, Religionen liegen den „Kulturkreisen“, den „Civilizations“ zugrunde, bleibt vage – und für die fehlende Reflexion intrakultureller Konflikte kritisieren lassen – so wurde nachgewiesen, dass interethnische und interreligiöse Konflikte seit 1989 überwiegend innerhalb und nicht zwischen den Kulturkreisen auftraten (Henderson 2005).

Die Erweiterung der Wohlfahrtsregime-Analysen auf Wohlfahrtsstaaten außerhalb Europas und Nordamerikas machte wiederum die Defizite einer auf Sozialstruktur-Variablen beschränkten Perspektive deutlich, obwohl der analytische Ertrag ihrer Typologisierung viel versprechend erscheint. Das Konzept eines „konfuzianischen“ Wohlfahrtsregimes (Ka 1999) verweist beispielsweise auf kulturelle und religiöse Wertbestände ohne jedoch unmittelbar auf die in der europäisch-amerikanischen politischen Kultur bekannten Kategorien anschlussfähig zu sein (Leisering 2002). In diesem Abschnitt wird der Wohlfahrtsregime-Diskurs deshalb mit den lange Zeit in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung dominierenden modernisierungstheoretischen Ansätzen verglichen und dabei untersucht, wie jeweils die Wertdimension konzeptualisiert wird.

Niemand weiß, so Weber in einem Ausblick auf die Zukunft der technisch-wissenschaftlichen Zivilisation, „ob am Ende dieser ungeheuren Entwicklung ganz neue Propheten oder eine mächtige Wiedergeburt alter Gedanken und Ideale stehen werden, oder aber – wenn keins von beiden – mechanisierte Versteinerung, mit einer Art von krampfhaftem Sich-Wichtig-Nehmen“ (Weber 1972, S. 204). Bald ein Jahrhundert später fragten sich Ronald Inglehart und Michael Minkenberg in einer Auswertung des World Values Survey: „Warum verschwindet die Religion so langsam?“. Zumal sie trotz Rückgang des Engagements in religiösen Institutionen für den Zeitraum 1981 bis 1997 beobachteten, dass

der Anteil derjenigen, die sich in acht ausgewählten Industriegesellschaften als „eine religiöse Person“ bezeichnen, konstant bei 55 Prozent steht und der Anteil derjenigen, die angeben „oft über Sinn und Zweck des Lebens nachzudenken“, von 29 Prozent auf 35 Prozent gestiegen ist (Inglehart/Minkenberg 2000, S. 136ff.).

Diese Befunde haben der Religionssoziologie Auftrieb gegeben. Aus der „unsichtbaren Religion“ (Luckmann 1991) wird unterdessen die immerhin sichtbare „privatisierte Religion“ (Luckmann 2002) oder eine „implizite Religion“ (Thomas 2001), deren Identifikation Soziologen herbeiruft. Man spricht gar von einer „Resakralisierung“ (Hildebrandt u.a. 2001) der westlichen Gesellschaften und stellt gleichzeitig fest, dass die von Sozialwissenschaften und Philosophie mit der Moderne identifizierte Säkularisierung eher ein europäisches Projekt geblieben zu sein scheint (Casanova 1994, Eder 2002). In globaler Perspektive jedenfalls beobachtet man eher das Gegenteil eines Endes der Religionen: der Anteil der Atheisten, präziser: derjenigen, die in statistischen Erhebungen als solche identifiziert werden, geht in weltweiter Betrachtung sogar zurück. Dem (katholischen) „International Bulletin of Missionary Research“ vom Januar 2002 zufolge<sup>19</sup> halten die Weltreligionen bei einer Weltbevölkerung von 6,203 Mrd. Menschen folgende Anteile: (1.) Christentum: 2,050 Mrd. (= 33,05 Prozent), davon röm. Katholizismus: 1,08 Mrd. (17,46 Prozent), Protestantismus: 0,35 Mrd. (5,66 Prozent), orthodoxes Christentum: 0,22 Mrd. (3,50 Prozent), anglikanisches Christentum: 0,081 Mrd., Sonstige Christen (vermutlich v.a. pfingstlich-charismatische Bewegungen): 0,316 Mrd. (5,09 Prozent); (2) Islam: 1,239 Mrd. (19,97 Prozent); (3) Hinduismus: 0,836 Mrd. (13,48 Prozent); (4) Buddhismus (incl. Buddhismus Japans und Chinas): 0,367 Mrd. (5,92 Prozent); (5) *Judentum*: 0,014 Mrd. (0,23 Prozent); (6) *sonstige Religionen*: Sikh 0,024 Mrd. (0,38 Prozent), „Neue Religionen“ 0,104 Mrd. (1,6 Prozent), Stammesreligionen 0,234 Mrd. (3,7 Prozent); (7) Religionslose: 0,78 Mrd. (12,58 Prozent), Atheisten: 0,15 Mrd. (2,43 Prozent). Taoismus und Konfuzianismus werden nicht weiter ausgewiesen und vermutlich unter Buddhismus oder „religionslos“ subsummiert. Die Schätzungen für das Jahr 2025 machen innerhalb dieser Gruppen ein selektives Wachstum aus, bedingt durch das regional differenzierte Bevölkerungswachstum und die aktive Missionstätigkeit v.a. der pfingstlich-

---

<sup>19</sup> [http://www.fides.org/deu/statistiche/2000\\_8.html](http://www.fides.org/deu/statistiche/2000_8.html)

charismatischen Bewegungen der Christen, wie des Islam, der überproportional auf 1,78 Mrd. Gläubige zunimmt, wenn die Extrapolationen zutreffen. Der Anteil der Atheisten nimmt proportional ab (1900: 0,01 Prozent, 1970: 4,47 Prozent, 2002: 2,58 Prozent, 2025: 2,03 Prozent). Religion ist eine für die Soziologie nach wie vor wesentliche soziale Tatsache.

Eine andere soziale Tatsache ist der *Wohlfahrtsstaat als gesellschaftlich organisierte Sorge für Menschen in Risikolagen*. Diese Definition einer politischen Regimeform soll auf die in diesem Abschnitt diskutierte Frage hinführen. Wenn der Wohlfahrtsstaat sich um seine Bürger sorgt, die bestimmten Risiken ausgesetzt sind, drückt er ihnen gegenüber Wertschätzung aus, inkorporiert Werte, wonach diese Sorge eine allgemeine, gesellschaftliche Aufgabe zu sein hat. Um den Zusammenhang dieser wohlfahrtsstaatlichen Werte mit den Werten, die durch Religionen letztlich begründet werden, soll es hier gehen – ein Gedanke, der einschließt, dass Werte sozusagen niederer Ordnung als Letztwerte existieren. Damit ist eine zweite Definition angelegt: unter Religion wird im Folgenden *Theorie und Praxis der Letztwertbegründung* verstanden – insoweit ist jede Theorie der Letztwertbegründung religionsnah und, sofern mit Praxis verbunden, Religion.

Zunächst soll die Zielsetzung beschränkt werden. Es geht in diesem Abschnitt nicht um einen Vergleich sozialpolitischer Regimetypen, sondern um einen Vergleich von sozialpolitischen Wertideen. Ihm liegt die Vermutung zugrunde, dass religiösen Weltbildern bzw. Religionen für die Entwicklung und Ausprägung von Wohlfahrtsstaaten als einem Kernelement ihrer Modernität eine zentrale Bedeutung zukommt.<sup>20</sup> Dieser Gedanke wurde in der Geschichte der Soziologie bereits von Weber und seiner Schule verfolgt, allerdings bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Rieger/Leibfried 2004) nicht für die vergleichende Sozialpolitikforschung nutzbar gemacht und verblieb auch in Webers wirtschaftsgeschichtlichen Studien nur als „Aufgabe“, die komplexen Wertbeziehungen „nun auch für den Inhalt der *sozialpoliti-*

---

<sup>20</sup> Erste Analysen zum Zusammenhang von Religion und Wohlfahrtsstaat wurden vorgelegt von Kaufmann 1989, van Kersbergen 1995, Manow 2002, Kahl 2005, Adloff 2003, 2006. Die weitaus ältere und immer wieder neu belebte Diskussion um die ethischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates beschränkt sich fast durchgängig auf die politische Philosophie (z.B. Sachße/Engelhardt 1990, Kersting 2000, Nida-Rümelin 2000), allenfalls wird noch aus Sicht der (kirchlichen) „christlichen Gesellschaftslehre“ eine Deutung ergänzt (z.B. Spieker 2000), die jedoch den Anforderungen einer soziologischen Beobachterperspektive selten genügt.

sehen Ethik, also für die Art der Organisation und der Funktionen der sozialen Gemeinschaften vom Konventikel bis zum Staat aufzuzeigen“ (Weber 1981, S. 189).

Die bisherige Kohärenz von religiös präformierten „Kulturkreisen“ (Huntington 1997, S. 57ff.)<sup>21</sup> und politischen, in der Regel national verfassten Systemen erodiert, wenngleich auf Grund der Pfadabhängigkeit sozialpolitischer wie religiöser Evolution<sup>22</sup> langsam. Man kann in Deutschland und in Europa auf den steigenden Anteil der muslimischen Bevölkerung oder den möglichen EU-Beitritt islamischer Staaten wie der Türkei verweisen, wie auf Weltebene auf die teils erzwungene Harmonisierung von wirtschaftlichen und politischen Ordnungen. Jeder Eingriff in das immer religiös bereit gestellte Langzeitgedächtnis einer sozialen Ordnung (Hervieu-Léger 2000, Assmann 2000) führt dazu, dass gerade diejenigen Prinzipien strittig werden, die in dieser Ordnung auch die Prinzipien von Wohlfahrtsstaatlichkeit sind: die Vorstellungen von Gleichheit, von Gemeinwohl, von Solidarität oder von Subsidiarität, und schließlich die Vorstellung sozialer Grundrechte.

Die Suche nach religiösen Werten im Wohlfahrtsstaat zielt auf Grundfragen der soziologischen Analyse der Moderne. Anknüpfend an Durkheims Diagnose einer Entwicklung vom Gemein- zum Individualeigentum, von der ‚Heiligkeit‘ des Kollektivs (Klan, Familie) zur ‚Heiligkeit‘ der Person im „Kult des Individuums“ sowie an Webers Analysen einer Institutionalisierung religiöser Werte unterschied Parsons zwei Deutungen der Säkularisierung. Die dominierende Deutung betont den Verlust religiöser Werte und Bindungen. Über Durkheim und Weber noch hinausweisend analysierte Parsons einen dialektischen Prozess der Säkularisierung: einerseits eine Differenzierung des Religiösen und des Säkularen und damit zugleich eine „Verkleinerung“ des religiösen Gehalts sozialer und kultureller Bestandteile; andererseits aber auch eine kontingente Reintegration jenes Gehalts in drei Schritten: „Inclusion“, „adaptive upgrading“ und „value-generalization“ (Parsons 1978, S.

---

<sup>21</sup> Ich folge allerdings nicht Huntingtons Einteilung in sieben große zeitgenössische Kulturkreise (sinisch, japanisch, hinduistisch, islamisch, westlich, lateinamerikanisch, afrikanisch). Obgleich er die Religion zu deren „elementaren Merkmal“ (Huntington 1997, S. 61) erklärt, argumentiert er weltpolitisch, nicht soziologisch, sein Kulturkreistheorem bleibt inkonsistent.

<sup>22</sup> Zur Pfadabhängigkeit sozialpolitischer Evolution Lessenich/Ostner 1998 und Pierson 2004, der Entwicklung regionaler Religionskulturen Inglehart/Minkenberg 2000, S. 138.

241f.). Parsons' These erscheint eine ergiebige Leitlinie für die folgenden Überlegungen. Lässt sich der moderne Wohlfahrtsstaat als eine Institutionalisierung religiöser Werte lesen?

### 3.3.1 *Religion als Letztwertbegründung*

In der politischen Soziologie stehen sich zwei Lager, „Strukturalisten“ und „Kulturalisten“ bis heute unversöhnlich gegenüber (schon Almond/Verba 1963). Erstere machen politisch-ökonomische Bedingungen für die Bildung und Entwicklung sozialpolitischer Regime verantwortlich und nachgeordnet die subjektiven Präferenzen für entsprechende sozialpolitische Modelle. Kulturalisten verweisen unter dem Motto „culture matters“ (Harrison/Huntington 2000) auf die Rolle gemeinsamer sozialisierter Werte und Traditionen, religiöser Doktrinen und historischer Erfahrungen, die für die Kongruenz zwischen der Struktur der Institutionen einer Gesellschaft und der je gültigen Werteordnung verantwortlich sind. Inwieweit trägt speziell Religion zur Wertbegründung bei?

Zwei Positionen lassen sich unterscheiden. Die erste Position steht in der religionskritischen, materialistischen Tradition. Gertrud Nunner-Winkler geht davon aus, dass Moral und Religion heute entkoppelt sind. Moral solle eine „gute Regelung sozialer Kooperationszusammenhänge“ fundieren, Religion auf die Probleme beschränkt bleiben, die dem Menschen „prinzipiell entzogen bleiben“, also Leiden und Tod (Nunner-Winkler 2001, S. 48). Die zweite Position ist in der Religionssoziologie wohl dominant. Sie steht in der Tradition der Klassiker, der von Weber als Kern des Religiösen betrachteten „Sinnfrage“, systematisch vor allem bei Parsons ausgeführt.<sup>23</sup> Ich spitze die zweite Position folgendermaßen zu: Moral ist eine kommunikativ erzeugte „generalisierte Institution“ (des gesellschaftlichen Subsystems „Gemeinschaft“), ihr Medium sind Normen, aber auch Sitten und Gebräuche. Das Legitimationssystem wird als gesellschaftliches Subsystem demgegenüber metakommunikativ konstruiert, also durch Sinn-Kommunikation – Parsons spricht, wenn gleich in einer anderen Theoriearchitektur, von „legitimation“ bzw. „latent pattern maintenance“ (siehe Kapitel 2). Ein wesentliches Medium des Legitimationssystems sind Werte.

---

<sup>23</sup> Allerdings wird die Parsonssche Religionssoziologie bisweilen von seinen systemtheoretischen Annahmen abgelöst, so zuletzt bei Joas, der dessen Verständnis von Normen als Spezifikation von Werten nur

Das Religionssystem ist wiederum das komplexeste, reflexiv höchste Subsystem des Legitimationssystems. Insoweit ist es für die Letztwerte zuständig (bei Parsons: „ultimate values“). Kaufmann erinnert noch an weitere funktionale Religionsbestimmungen.<sup>24</sup> Die Religionswissenschaft weist darauf hin, dass zur Begründung auch die Praxis gehört, Kulte, Rituale.<sup>25</sup> Für unsere Zwecke soll die Funktion von Religion als *Theorie und Praxis der Letztwertbegründung* genügen, denn sie beinhaltet, dass Religion unhintergebar ist.

Mit der Definition von Religion als Letztwertbegründung kann zugleich die weiter oben skizzierte Gesellschaftstopologie – nämlich das Religionssystem nur als ein Teilsystem des Legitimationssystems zu begreifen – konkretisiert werden. In Abbildung 9 wird „religiöse“ Letztwertbegründung zwar innerhalb des üblicherweise als Religion gefassten Kontextes ausgemacht, jedoch wird der Bezug auf die anderen Subsysteme des Legitimationssystems sichtbar.<sup>26</sup> Es fällt ein weiterer Religionsbegriff auf (Luckmann 1991, Bergmann u.a. 1993). Er greift die Forderung von Joachim Matthes auf, die „zentristische“ Anlage der europäischen Religionssoziologie zu verlassen (Matthes 1993).

Unterschieden werden vier Systeme von Religionen. Vorneweg jedoch zwei grundsätzliche Bemerkungen zur Funktion dieser Art Idealtypenbildung: Idealtypen sind immer eine logische Konstruktion. Die Wirklichkeit geht in ihnen nicht auf. Sie dienen als eine Art Landkarte mit großem Maßstab, nicht als Foto. Zum Zweiten wurde von Seiten der Theologen

---

als „idealistic fallacy of a reduction of the social to the cultural“ (Joas 2001, S. 138, auch 131) deutet (dagegen Opielka 2006, S. 263ff. und sehr präzise Wenzel 2002).

<sup>24</sup> Er unterscheidet sechs Funktionskreise: Auf der Individualebene die Funktion der „Identitätsgewinnung und -erhaltung“; im Verhältnis von Individuum und seiner Erfahrungswelt die Funktion der „Handlungsführung im Außeralltäglichen“; im Verhältnis von Individuum und Kultur die „Verarbeitung von Kontingenzerfahrungen“; unmittelbar auf Vergesellschaftungsprozesse bezogen die „Legitimation von Gemeinschaftsbildung“; auf Kultur bezogen die „Kosmisierung der Welt“ und schließlich noch die Funktion der „Weltdistanzierung“ (Kaufmann 1999, S. 80f.).

<sup>25</sup> Als „Akte der Erzeugung von Gewissheit und Sinn“ (Kippenberg/Stuckrad 2003, S. 14). Hinsichtlich der Definition von „Religion“ sind sich ansonsten die einschlägigen Disziplinen völlig uneins, zur Übersicht Platvoet/Molendijk 1999; aus soziologischer Sicht Pollack 2003. Letzterer schlägt am Ende eine Typologie entlang von zwei Achsen vor: transzendent/immanent und kontingent/konsistent, womit allerdings eine Typologie existierender Religionsformen, wie sie hier versucht wird, nicht erreicht werden kann.

<sup>26</sup> Ulrich Oevermann rekonstruiert die Universalität des Religiösen, ohne den hier genutzten systemfunktionalen Apparat, durchaus ähnlich in folgender Sequenz: Jede Kultur zielt auf Basis des Bewusstseins der Endlichkeit des Lebens auf eine „nicht stillstellbare Bewährungsdynamik“ des einzelnen Lebens (Lebensbilanz usf.), die einen „Bewährungsmythos“ benötigt, der wiederum durch Vergemeinschaftung die Evidenz der Geltung und Überzeugungskraft gewährleistet (Oevermann 1995, S. 5f.).



(welcher Religion oder Konfession auch immer) immer wieder infrage gestellt, ob der Begriff „Religion“ überhaupt im Plural verwendet werden sollte. Kant hat in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ die Bedenken folgendermaßen formuliert: „*Verschiedenheit der Religionen*: ein wunderlicher Ausdruck! gerade, als ob man auch von verschiedenen *Moralen* spräche. Es kann wohl verschiedene *Glaubensarten* (...) geben, aber nur eine einzige, für alle Menschen und in allen Zeiten gültige *Religion*. Jene also können wohl nichts als nur das Vehikel der Religion, was zufällig ist, und nach Verschiedenheit der Zeiten und Örter verschieden sein kann, enthalten.“ (Kant 1977a, S. 225f.) Man wird diese anthropologische Überlegung nicht verwerfen müssen, um gleichwohl darauf zu bestehen, dass Idealtypenbildungen (nicht nur) im Bereich des Religiösen analytische Distanzierungen von je subjektiven Geltungen beinhalten müssen.

Funktionaler Religionstyp	wissenschaftl. Religion (L1)	subjektive Religion (L2)	kommunitäre Religion (L3)	spirituelle Religion (L4)			
konkrete Religionen	Marxismus (Materialismus)	„Psychoanalyse“ Nietzscheanismus	Konfuzianismus	Taoismus (L1)	Islam, Judentum (L2)	Christentum (L3)	Buddhismus, Hinduismus (L4)
Bezugssystem (Legitimationssystem-intern)	Wissenschaft	Menschenrechte	Zivilreligion	Religion			
Gottesbild	Weltlogik	„Ich-Gott“ „Übermensch“	Heiligung des Weltlichen (Tao)	Tao (Weg)	Monotheismus	Monotheismus	Nirvana (a-theos)
Familienmodell	Reproduktionsgemeinschaft	voluntaristische Familie	hierarchische Familie		Sexualgemeinschaft, Clan	„Heilige Familie“/ Kernfamilie	Partnerfamilie
Arbeitstheorie	Produktivismus	Expressivität	Eifer	Passivität		Laborismus	rechter Lebenserwerb
Staatsidee	Wohlfahrtsstaat	Bürgerrechtsstaat	Bürokratenstaat	Politikskepsis	Religiöser Staat	Subsidiärer Staat	
Gerechtigkeit	Universalismus	Konflikt	Tugend (Te)	Individualethik	Gebotsethik	Universalethik	Dharma
<i>Solidarität</i>	Brüderlichkeit	Kooperation	Mitmenschlichkeit („Kindes-/Bruderliebe“)		Almosengeben	Nächstenliebe	Mitleid (Karuna)
<i>Gleichheit</i>	Gleichheit	Freiheit	Harmonie			Gottesebenbild	Karma
<i>Freiheit</i>	Freiheit	Eigeninteresse	Würde			Willensfreiheit	Selbsterkenntnis
sozialpolitische Leitidee	Bedarfsgerechtigkeit	Leistungsgerechtigkeit	Verantwortungsgerechtigkeit		Spirituelle Gerechtigkeit		
sozialpolitische Ideologien	Sozialismus	Liberalismus	Familismus („Xiao“)	?	Selbsthilfe, Paternalismus	soziale Marktwirtschaft	?
Sozialstaatstypus	Kommunismus, starker Wohlfahrtsstaat	Minimalstaat	Korporatistischer Staat	?	?	Sozialversicherungsstaat	?

Quelle: Opielka 2003c, überarbeitet

Abbildung 9: Sozialpolitische Referenzen exemplarischer Religionstypen

Ich unterscheide vier Idealtypen von Religionen bzw. Religionssystemen: die wissenschaftliche, die subjektive, die kommunitäre und die spirituelle Religion.

(1) Die *wissenschaftliche* (oder philosophische) *Religion*, d.h. die religionsähnliche Heilsphilosophie vor allem des Marxismus, die im materialistischen, erfahrungswissenschaftlichen Welterkennen selbst ihre Letztwerte rekonstruiert. Hier könnte man sofort einwenden, dass der Marxismus nur deshalb eine „Religion“ (gewesen) sei, weil er nur vorgab, wissenschaftlich zu sein und dies zugleich mit Ikonographien (z.B. Stalinbilder und -statuen wie Heiligenbilder, Lenin-„Mausoleum“), Sakralritualen (z.B. Jugend-„weihe“) und so weiter verband. Desillusionierte Kommunisten wie André Gide oder Arthur Koestler konstatierten den „Gott, der keiner war“ (Koestler u.a. 1962). Die Frage des Vorgeblichen steht aber in einer religionssoziologischen Perspektive zunächst nicht zur Rede, entscheidend ist die phänomenologische Analyse der Form, sozusagen die Innenperspektive, wie dies Clifford Geertz mit guten Gründen für die Sozialwissenschaften postulierte (Geertz 1987, ebenso Berger/Luckmann 2004). In der wohl einzigen Stelle seines Mittel- und Spätwerks, in der er die christliche Religion als säkularisierte Religion des Kapitalismus und deshalb als eine zu überwindende betrachtet, schreibt Karl Marx: Den „irdischen Kern der religiösen Nebelbildungen“ herauszufinden sei die Aufgabe der „materialistischen und daher wissenschaftlichen Methode“ (Marx/Engels 1977, S. 393). Wenn an dieser Stelle von den „gesellschaftlichen Lebensverhältnisse und der ihnen entquellenden geistigen Vorstellungen“ (ebd.) die Rede ist, kann dies als begründeter Hinweis auf die protoreligiöse Konzeption des Marxismus gedeutet werden, die geistigen Vorstellungen als allein irdisch, gesellschaftlich begründete. Dahinter ist nichts, sie sind die letzte Begründung.

Die Deutung des Marxismus als wissenschaftliche Religion kann auch theorieimmanent rekonstruiert werden. Wenn der frühe Marx in den „Ökonomisch-Philosophischen Manuskripten“ (1844) die Hegelsche Idee des Absoluten in eine Idee der menschlichen Gattung als „ideelle Totalität“ übersetzt, lässt sich das in unserem Sinne so deuten: „Marx übersetzt die Idee der göttlichen Schöpferrolle in die Idee des schöpferischen Menschen, die für ihn synonym mit der aus der Entfremdung entlassenen Klasse der Proletariarer ist, was letztthin einer Vergötterung gleich kommt“ (Stepina 2002, S. 1). Später findet sich bei Trotzki in der „kommunistischen Lebensweise“ die Vision, der Mensch sei dort ein „höherer gesellschaftlich-biologischer Typus“, gar ein „Übermensch“ (ebd.; dazu auch Ryklin 2003). Ist das nur

im übertragenen Sinne zu verstehen, wonach „Schöpferkraft“ dem Menschen seit der Aufklärung nur im Bereich der Kultur (im weitesten Sinne) zugesprochen werde, nicht im Sinne einer gottähnlichen Schöpfungskraft? Das wäre eine optimistische Lesart des materialistischen Programms.

Dagegen spricht, dass beispielsweise stalinistische Werte explizit ohne Bezug auf die christlich-orthodoxe Tradition konstruiert wurden (Hoffmann 2003, S. 79ff.), wie generell das materialistische Programm keine Beschränkung auf Kulturphänomene kennt, mehr noch: Kultur gerade nicht als eigenständige Handlungs- und Geltungssphäre konzipiert, sondern als mehr oder weniger abgeleitet, als „Überbauphänomen“. Die Übergänge zu soziobiologischen Rasselehren sind im wissenschaftlichen bzw. philosophisch-religiösen Materialismus angelegt. Was Marx davor bewahrt hatte, war seine Wertschätzung der bürgerlichen Bildung, seine humanistische Orientierung.<sup>27</sup> Wissenschaftliche Religionen bezeichnen sich selbst in der Regel nicht als Religion, weisen diese sogar zurück, was aber mit Luhmann nicht irritieren soll: „Denn was sonst soll es sein wenn nicht Religion, wenn jemand das negiert, was jemand für Religion hält?“ (Luhmann 2000, S. 14). Zu dieser Gruppe wären auch andere materialistische Weltanschauungen zu zählen, sofern sie in sich selbst Letztwerte begründen, beispielsweise Scientology und insbesondere soziobiologische Rasseideologien, vom Nationalsozialismus und seinem „deutlich ausgeprägten Transzendenzbezug“ (Hockerts 2003, S. 67) bis zu modernen humangenetischen Ordnungsphantasien.<sup>28</sup>

(2) Die *subjektive* (oder psychologische) *Religion*, die in der Tradition Freuds oder Friedrich Nietzsches („Übermensch“) die letzte Quelle von Werten im Subjekt selbst sieht und nur

---

<sup>27</sup> Dass der Marxismus und seine Rezeption im hier diskutierten Problemfeld – nämlich ihrer materialistischen Ontologie – die Achillesferse trägt, könnte man auch mit psychoanalytischen Kategorien erfassen, beispielsweise in Marx' obsessiver Verwendung des Fetischismusbegriffs, den er im „Kapital“ nicht mehr nur auf die Warenwelt bezieht, sondern auf die christliche Religion selbst überträgt, das den „Kultus des abstrakten Menschen“ betreibe (Marx/Engels 1977, S. 93): hier fragt sich, ob der Fetischisierungsvorwurf an Kapitalismus und Christentum nicht selbst Fetischcharakter erlangte, Marx so den in Kapitalismus und Christentum ausgemachten „transgressiven Begriff des Begehrens“ (Žižek 2001, S. 17) wie ein „Geizhals“ umwertet: nämlich die Mäßigung = Revolution selbst als Begehren besetzt.

<sup>28</sup> Die von Michael Krätke gestellte Frage, ob die ökonomische Theorie der „Neoklassik als Weltreligion“ gelten könne (Krätke 1999), gehört hier durchaus erörtert (ausführlich Baecker 2003a). In radikalierter Form bietet das Weltbild des rational choice bzw. Utilitarismus Letztwertoperationen, die systematisch im Grenzbereich von wissenschaftlicher und subjektiver Religion verortet werden können.

dort (Küng 1990, Black 2006). Jakob Moreno, der Begründer des Psychodrama, sprach bildlich genau vom „Ich-Gott“, der Quelle von Kreativität als Formungs- und Gestaltungsprinzip: „I moved man back into universe“ (nach Leutz 1974, S. 55). Moreno wuchs als orthodoxer Jude auf, und wandte sich später vom (organisierten) Judentum ab, ähnlich wie Freud. Eine ansonsten atheistische Zuspitzung utilitaristischer Philosophien würde gleichermaßen in dieser Religionsgruppe ihren Platz finden. Zahlreiche der unter der Signatur „implizite Religion“ (Thomas 2001) behandelten „Religionen“ dürften zur Gruppe der subjektiven Religion rechnen. Eine Variante der subjektiven Religion sind ästhetische Religionskonzepte, wie sie in der bereits von Hegel kritisierten „Kunstreligion“ noch heute wirksam sind, insbesondere im so genannten postmodernen Denken (Jaeschke 1999, Mattenklott 2002, Agamben 2002, Halbig 2004). Subjektive Religionen benötigen wohl die geringste Institutionalisierung.

Beide Gruppen, die wissenschaftliche und die subjektive Religion, entsprechen wohl dem, was Talcott Parsons unter dem Begriff des „säkularen Humanismus“ zusammenfasst. Sinngemäß insoweit, als Parsons unter dem „new religio-secular ecumenism“ (Parsons 1978, S. 249) ausdrücklich Marx und Freud erwähnt, allerdings auch noch Durkheim und Weber (letzterer durchaus Nietzscheanisch inspiriert), aber beide begründeten keine religionsähnliche Gruppe. Anders als Parsons (1978, S. 308ff. und ihm folgend auch Schluchter 1991, S. 516) ordne ich die von Bellah untersuchten Phänomene der „Zivilreligion“ (Bellah 1970) nicht dem „säkularen Humanismus“ zu, sondern zwischen diesem und „klassischer“ Religion (wie Bellah dies auch selbst andeutet). Das mag theoretisch konstruiert wirken; am Beispiel des Konfuzianismus zeigt sich die Plausibilität dieser Überlegung, da dieser nur unter Umgehung seiner Geschichte den säkularen Theorien zugeordnet werden kann.

Von den Religionen des „säkularen Humanismus“ unterscheiden sich die Religionen, die gewöhnlich als solche bezeichnet werden. Dabei beziehe ich mich auf den Vorschlag von Gerhard Wehr, insgesamt sieben „Weltreligionen“ zu differenzieren (Wehr 2002).<sup>29</sup> Strittig

---

<sup>29</sup> Manfred Hutter (2005) kommt wie Wehr auf sieben Weltreligionen, zählt allerdings den Konfuzianismus nicht dazu, da die Anhänger eines „religiösen“ Konfuzianismus zu selten seien (womit er Religion auf Transzendenz begrenzt), dafür aber die Baha'i, eine für letztere freundliche, religionssoziologisch allerdings nicht begründete Selektion.

ist an dieser Unterscheidung vielerlei. Manche Religionswissenschaftler sprechen beispielsweise dem Judentum ab, eine Weltreligion zu sein, weil man angeblich dorthin nicht konvertieren könne (was für das Reformjudentum nicht gilt); andere subsumieren den Taoismus unter den Konfuzianismus (was historisch nicht zutrifft, siehe Malek 1993). Nur so kommt Helmuth von Glasenapp (2001) auf fünf Weltreligionen.

Diese Abgrenzungsprobleme sowie die in den Religionswissenschaften diskutierte Frage, ob statt von „Weltreligionen“ eher von „Religionen der Welt“ die Rede sein solle und generell eher ein auf Konvergenz oder auf Differenz abhebender Fokus angebracht sei (Kippenberg/von Stuckrad 2003), reflektieren den europäischen Blick des 19. Jahrhunderts auf jenes Problem.

(3) Als drittes Religionssystem unterscheide ich die *kommunitäre Religion*. Hier werden das Heilige und das Heilsversprechen in Gemeinschaftsbeziehungen selbst gefunden, wie beispielsweise im Konfuzianismus. Auch viele der sogenannten „Stammesreligionen“ mit ausgeprägten Ahnenkulten wären dieser Gruppe zuzurechnen. Kommunitäre Religionen sind nicht zu verwechseln mit dem Phänomen „Zivilreligion“. Darunter verstehe ich, eher an Parsons als an Bellah (1970) anschließend, ein zumindest derzeit noch wenig ausdifferenziertes Subsystem des Legitimationssystems moderner Gesellschaften, in dem politisch-moralische Kommunikationen und Institutionen mit Symbolen und Bedeutungen des Religionssystems kombiniert werden (Haase 2001; Opielka 2006, S. 175ff.). Bellah hat sich unterdessen, zumindest für die Analyse der amerikanischen Gesellschaft, von der Verwendung des von ihm selbst popularisierten Begriffs losgesagt (Bellah 2002, S. 261f.).

(4) Innerhalb der vierten Gruppe der klassischen, *spirituellen Religionen* lassen sich dieselben dialektisch-logischen Prinzipien nochmals vorfinden. Die Zuordnung der restlichen sechs Weltreligionen auf fünf Kategorien ist allerdings tentativ – sie ist deshalb in der Feingliederung (in Abbildung 9) in einigen Elementen bewusst unscharf gehalten. Eine gewisse Richtung dürfte aber erkennbar sein und religionswissenschaftlicher Prüfung standhalten. So lässt sich eine Art spirituelle, mystische Steigerung vom Konfuzianismus über den Taoismus bis hin zu den teils als a-theistisch geltenden, mit Reinkarnation rechnenden Religio-

nen des Hinduismus und Buddhismus (und auch moderner esoterischer Weltanschauungen wie Freimaurerei und Anthroposophie) beobachten.

Die hier angenommene spirituelle, mystische Steigerung, die innerhalb der Weltreligionen im Hinduismus und Buddhismus ihren Höhepunkt findet, ist in der religionswissenschaftlichen Literatur umstritten. Ein wichtiger Teil der Streitpunkte erledigt sich, wenn wir die differenzielle und historische Entwicklung der Religionen einbeziehen. So beurteilt der (marxistisch orientierte) Indologe Klaus Mylius den originären Buddhismus „keineswegs“ als Religion, da nicht „in einer religio, einer Bindung an etwas Außerweltliches, Übernatürliches, (...) die Erlösung gesucht“ wird; demgegenüber könne der spätere Mahayana-Buddhismus als „voll ausgebildete Religion“ gelten, da hier der Buddha „deifiziert und schließlich selbst zum Demiurgen erhoben wird“ (Mylius 1991, S. 34f.). In Luhmannscher Diktion fehle zumindest dem originären Buddhismus die Codierung Immanenz-Transzendenz. Gegen die Sichtweise von Mylius kann man allerdings halten, dass die vom Buddhismus aus der spätvedischen und hinduistischen Tradition übernommene Karma- und Reinkarnationslehre auf eine von der sinnlichen Erfahrungswelt getrennte geistige Wirklichkeitssphäre verweisen muss und sei es eine solche Sphäre als geistiger Logik. Dies relativiert auch den nahe liegenden Einwand, der Hinduismus sei nicht a-theistisch, sondern polytheistisch und insoweit dem Deismus der monotheistischen Religionen verwandt, und offensichtlich eine Vielzahl von Göttern kennt. Auch der Buddhismus leugnet nicht die Existenz von Göttern bzw. ein durch alle Götter durchscheinendes göttliches Prinzip. Buddha scheint, vereinfacht formuliert, nur der Auffassung gewesen zu sein, dass es den Göttern einfach zu gut ginge, als dass sie sich aktiv darum bemühen müssten aus dem Kreis der Wiedergeburten auszutreten. In seinen Harvard-Vorlesungen hat der XIV. Dalai Lama unter anderem die Drei Bereiche mit den Neun Ebenen dargestellt: der erste Bereich ist der sinnliche, der zweite der körperliche (beide zusammen mit drei Ebenen); der dritte Bereich, der „körperlose Bereich“, umfasst sechs Ebenen, deren oberste beiden das „Absolute Nichts“ (8) und der „Gipfel des Daseinskreislaufs“ (9) sind (Dalai Lama 1993, S. 200ff.). Es handelt sich hier offensichtlich um eine Logik des Übersinnlichen, die durch „konzentrierte Meditation“ zugänglich ist und den Kriterien entspricht, was auch in der westlichen Denktradition als „spirituell“ oder „transzendent“ begriffen wird.

An dieser Stelle ist es nicht möglich, deskriptiv und damit inhaltlich auf die Qualitäten einzugehen. Zudem existieren zahlreiche weitere Religionen, die jedoch die Systematik nicht sprengen dürften. Die hier vorgestellte Typologie soll zumindest drei Aspekte des komplexen Zusammenhanges andeuten: Jede dieser Religionsgruppen repräsentiert, wie dies von Parsons' AGIL-Schema her bekannt ist, eine unreduzierbare (emergente) Wirklichkeitsstufe innerhalb des Kultursystems als Symbolsystem und ist insofern „wahr“. Ob die komplexeren, „höheren“ Stufen die niedrigeren (dialektisch) „aufheben“, ist nicht ausgemacht. Ohne spezifische Bemühungen dürfte es nicht der Fall sein. Beispielsweise sind die bürgerrechtlichen Werte, vor allem die Abwehrrechte gegen den Staat, die die subjektive Religion als Produkt der aufklärerisch-humanistischen Tradition betont, den klassischen Weltreligionen zumindest historisch unbekannt. Ein zweiter Aspekt betrifft die Vermischung zwischen den Religionen und ihre interne Pluralität. Zwischen den Religionstypen sind sowohl persönliche wie institutionelle Kombinationen möglich. Marxistische Katholiken in der Befreiungstheologie sind ein Beispiel. Wertkonflikte sind ohnehin, wie uns Max Weber lehrt, in der Moderne normal. Zudem sind alle genannten Religionen in sich teils extrem ausdifferenziert, bekämpfen sich innerhalb ihrer Gruppe erheblich, innerhalb des Christentums (vom Dreißigjährigen Krieg bis Nordirland) wie im Islam (Sunniten vs. Schiiten). Die Zusammenfassung von Islam und Judentum als eher abrahamitische Religionsgruppe rechtfertigt sich allein durch deren Fokus auf religiöse Regelbefolgung usf. Hinzu kommt der historische Blick, der alle Typologien mit Querschnittfokus zum Gleiten bringt. Entsprechend hat jede auf ein Schlagwort fokussierte Fassung beispielsweise von Gerechtigkeits- oder Familienkonzepten nur Andeutungswert.

Schließlich soll noch auf eine dritte Bedeutung dieser Typologie aufmerksam gemacht werden. Die beiden vorgenannten Aspekte stellen in gewisser Weise Spezifikationen eines Pluralismus-Modells dar, sie beziehen sich auf die Vielfalt und Ausdifferenzierung des Religionssystems und seiner Letztwertbegründungen. Nun lässt sich allerdings als weitere Ebene eine Folge der „Individualisierung“ der Religion auf Grund ihres zunehmend anerkannten Erfahrungscharakters beobachten (Knoblauch 2002; Joas 2004). In allen Weltreligionen findet sich eine mystische „Abteilung“, vom Sufismus im Islam, über die Kabbala im Juden-

tum bis zur Gnosis im Christentum. Hinzu kommen in der Gegenwart zahlreiche weitere, in der Vergangenheit teils „geheime“ („okkulte“), „esoterische“ Religionen und Gemeinschaften, die gleichfalls eine Kombination von Dogmatik und spiritueller Selbsterfahrung repräsentieren (Neugebauer-Wölk 2003) und, wie beispielsweise die Freimaurer oder die Anthroposophie, ausgebaute Sozialethiken und Gesellschaftsideen beinhalten – die im Übrigen, wie Freimaurer, Illuminaten und andere Geheimbünde, für die Konstitution der bürgerlichen Gesellschaft im 18. Jahrhundert unverzichtbar erscheinen (Neugebauer-Wölk 1995). Viele Religionswissenschaftler vertreten die These, dass gerade das bewusste Betreten der mystischen (oder spirituellen) Dimension der Religionen eine Begegnung der Religionen untereinander ermögliche.

### 3.3.2 *Religion und Wohlfahrtswerte*

Eine harmonistische Einheitsreligion liegt aber nicht nahe. Zudem wäre eine Nivellierung eintönig. Auch aus religiöser Sicht könnte man fragen, ob es nicht verschiedene Menschentypen mit unterschiedlichen religiösen Bedürfnissen gibt – Karl Jaspers versuchte diesem Gedanken in seiner „Psychologie der Weltanschauungen“ nachzugehen (Jaspers 1985) – und ob die Differenz der Religionen der Wirklichkeit religiöser (Erfahrungs-)Möglichkeit entspricht.

Vor einem pluralistischen Weltbild – das sich auch in der Religionssoziologie findet – erscheint der Versuch, ein universalistisches „Weltethos“ (Küng 1997) zu finden, das sich in eine, wenn auch minimale Sozialethik übersetzen ließe, riskant. Andererseits sind internationale Organisationen auf eine Koordinierung ihrer Letztwertbegründungen angewiesen. Sowohl die „Menschenrechte“ wie die zuletzt geführte Debatte für ihre Ergänzung um „Menschenpflichten“ sind engstens mit Letztwertbegründungen verknüpft und insoweit angewiesen auf interreligiöse Verständigung (Spickard 1999).

Dass für den Bereich der Werte des Wohlfahrtsstaates eine derartige Verständigung noch kaum entwickelt erscheint, muss nicht verwundern. Man könnte fragen, ob die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen geradezu als Projekt des „säkularen Humanismus“ entziffert werden muss. Wenn sich Vertreter der Religion daran beteiligt hatten oder betei-



ligen, so geschieht das, folgt man dieser Vermutung, in ihrer Rolle als auch säkulare Humanisten, als Bürger konkreter Staaten, jedoch nicht aus der (spirituell-)religiösen Logik selbst. Unterdessen spekulieren soziologisch informierte Theologen, dass „die Solidaritätsmoral einer Gesellschaft auch ohne kirchliche Stützung überleben“ kann, vermuten freilich noch eine „spirituelle Basis von Moral (...) (eine Basis, die Moral haben kann, aber nicht haben muss)“ (Schramm 2002, S. 19f.). Hier wäre an die bereits weiter oben zitierte, präzisere Formel von Böckenförde zu erinnern: „*Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist.*“ (Böckenförde 1991, S. 112) Unsere Unterscheidung zwischen normengesteuerter Moral und wertegesteuerter Ethik sowie mit Letztwerten operierender Religion kann hier hilfreich sein.

In Abbildung 9 wurde versucht, eine Reihe von sozialpolitisch relevanten Dimensionen der hier diskutierten Religionssysteme zu erfassen. Nun ist es auf Grund der historischen und differenziellen Unterschiede innerhalb der Religionssysteme wohl nur möglich, diese Dimensionen auf hohem Abstraktionsgrad und zum Teil nur als Schätzwert zu benennen. Allein innerhalb des Christentums existieren beispielsweise verschiedene Konzeptionen von Arbeit (Kahl 2005). Eine gewisse laboristische Grundhaltung scheint jedoch dem Christentum insgesamt eigen. Allerdings ist die Extrapolation von sozialem Leitmotiven riskant, selbst unter Einbeziehung historischer Prozesse wie etwa in Webers Analyse der protestantischen Ethik auf die Entwicklung des Kapitalismus (Weber 1981). Die Daten des World Values Survey zeigen beispielsweise zumindest auf der individuellen Ebene der Einstellungen der Bevölkerung zweierlei: Zum einen findet sich gerade in den gegenwärtigen, protestantisch dominierten Gesellschaften, entgegen den Annahmen und Beobachtungen Webers vor knapp einem Jahrhundert, eine relativ geringe Bewertung der Arbeitsethik im Sinne der Bedeutung materieller und intrinsischer Belohnungen, vor allem wenn man sie mit islamischen Gesellschaften vergleicht: „Systematic survey evidence from a broad range of societies indicates that by the late twentieth century the work ethic was no longer a distinctive aspect of Protestant societies – quite the contrary, they are the societies that emphasize these characteristics least of any cultural region in the world.“ (Norris/Inglehart 2004, S. 169).

Bei einigen Religionstypen erscheint es schwer möglich, einen selbst ungefähren Begriff für einzelne Dimensionen zu finden. Einige Felder, auf die am Ende dieses Abschnitts als Ausblick auf die globale Entwicklung des Wohlfahrtsstaates zurückzukommen ist, wurden deshalb mit einem provisorischen Platzhalter („?“) versehen. Nun zu den Dimensionen im Einzelnen. Die oberen Spalten wurden bereits erläutert. Das „Gottesbild“ stellt den Bezug der Letztbegründung dar. Danach folgen drei Dimensionen, deren Normalitätskonzeptionen in der soziologischen Diskussion zentrale Grundlagen von Wohlfahrtsstaatlichkeit markieren: Familie, Arbeit und die Staatsidee selbst (Opielka 2004d). Im Anschluss daran werden vier Wertdimensionen markiert, die das ethische Fundament des Sozialstaats bilden (so Nida-Rümelin 2000, S. 337): Freiheit, Gleichheit und Solidarität – als humanistische Wertdimensionen –, Gerechtigkeit als integrierende Wertdimension. Es mag problematisch erscheinen, diese explizit westliche Wertetrias bzw. dieses Wertequartett auf alle Weltreligionen anzulegen. Mögliche Verzerrungen durch die Beobachterperspektive sind mithin zu reflektieren. Schließlich werden noch drei weitere Dimensionen angeführt: die sozialpolitische Leitidee, die weitgehend mit der Gerechtigkeitsdimension einhergeht, die sozialpolitischen Ideologien sowie, wenn vorhanden, der mit dem jeweiligen Religionstypus verbindbare Sozialstaatstypus. Man kann einer solchen Typologie – unabhängig von möglichen Fehlern bei einzelnen Kategorien und ihren Bestimmungen – eine gewisse Willkür vorwerfen, vielleicht sogar Reifikation. Dagegen lässt sich einwenden, dass soziologische Theorie dieser Gefahr nicht entgehen kann, vor allem nicht, wenn sie Realphänomene untersucht – hier die Wechselwirkung von Religion und Sozialpolitik –, die noch wenig kanonisiert sind.

Die Frage war, inwieweit der Wohlfahrtsstaat auf religiösen Werten beruht. Die Antwort ist vorsichtig. Er beruht auf Werten, nicht nur auf Normen. Inwieweit diese Werte selbst Letztwerte sind und insoweit religiöse Werte, bedarf weiterer theoretischer und empirischer Forschung (dazu Opielka 2007). Abbildung 9 legt als eine Art Theorietableau hinsichtlich einer soziologischen Analyse des Zusammenhangs von Religion und Sozialpolitik einige Folgerungen nahe, die abschließend angedeutet werden sollen.

In der hier gewählten tabellarischen Darstellung stehen sich die Sozialstaatskonzepte des – logisch betrachtet – niedrigsten spirituellen Niveaus (Materialismus) und des höchsten Niveaus eigentümlich komplementär gegenüber. Während der Materialismus in der Idee des Sozialismus, Kommunismus und – in seiner sozialdemokratischen (in der Regel durch andere religiöse Einflüsse erweiterten) Variante – des starken Wohlfahrtsstaates über eine „dichte“ Sozialstaatskonzeption verfügt, scheint zumindest bisher innerhalb des Buddhismus und Hinduismus keine eigenständige Sozialstaatskonzeption auf.<sup>30</sup> Man kann das darauf zurückführen, dass eine ganz und gar in der naturwissenschaftlich-empirischen Sphäre verankerte Religion auch in dieser ihr himmlisches Jerusalem finden muss.

Die offenen bzw. mit Fragezeichen versehenen Felder könnten als Platzhalter für eine künftige Entwicklung sowohl auf religiösem wie auf sozialpolitischem (bzw. sozialem) Gebiet gelesen werden. Die neuere Religionssoziologie geht von einer zunehmend individualisierten Ethik aus (Knoblauch 2002), auch innerhalb der kirchlich verfassten Religionen wird die Erfahrungsdimension mit der Folge pluralisierter Wertvorstellungen zunehmend zu respektieren sein (Kaufmann 1999). Diese subjektive Absicherung kollektiver Werte wird gewöhnlich als ein wesentlicher Erfolg der Aufklärung gedeutet, hinter den weder zurückgefallen werden soll – und sei es um den Preis von Kriegen –, noch zurückgefallen werden kann. Damit stellt sich die Frage, inwieweit auch in anderen religiös fundierten Kulturkreisen vergleichbare Individualisierungsprozesse zu erwarten sind. Die vergleichende Religionswissenschaft ist hier uneins. Die neo-institutionalistische Perspektive von Meyer betont, dass gerade darin der Kern einer auf westlichen Prinzipien beruhenden „Weltkultur“ liegt (Meyer 2005).

---

<sup>30</sup> Eine Studie von Jones über die Wechselwirkung von Buddhismus und Marxismus in Taiwan in der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg, also während der japanischen Herrschaft, erinnert mit den Vorstellungen eines „religiösen Sozialismus“ an die wechselseitige Beeinflussung von Christentum und Marxismus vor allem in Europa und in Lateinamerika (Jones 2000). Allerdings scheint ein sozialpolitischer Buddhismus bislang die Ausnahme (Heine/Prebish 2003). Institutionalisiert und mit eigenen gesamtgesellschaftlichen und insoweit auch staatlichen Ordnungsvorstellungen haben sich solche Strömungen bislang nicht. Dies dürfte damit zu tun haben, dass im Buddhismus – wie im Übrigen auch in Hinduismus und Taoismus – eine dezidierte politische Philosophie noch kaum entwickelt wurde (Pye 1989; Malek 1993). Eine Ausnahme – allerdings ohne spezifizierte Sozialethik – ist das *Arthashastra* des Kautilya und des Vishnugupta, ein Staatsrechtslehrbuch des Alten Indien. Es gilt als das bedeutendste Werk der altindischen Staatstheorie, als eine Art indischer Machiavelli (Meyer 1977; Scharfe 1993).

Es gibt wohl gute Gründe für eine optimistische Lesart, auf die List der Geschichte zu setzen, und beispielsweise in der chinesischen Ethikdebatte der Achsenzeit einen Durchbruch zu „postkonventionellem“, individualisierendem Denken (i.S. Kohlbergs) zu lesen (so Roetz 1992), oder in der – entgegen den öffentlichkeitswirksamen Fundamentalismen – Tendenz zur Privatisierung des Glaubens und dem sufischen Weg der Selbsterforschung im Islam (Ruthven 2000, S. 192) oder eines „kulturalistischen Islam“ (Ayubi 2002, S. 298) einen dem Westen parallelen Weg zu erkennen. Shmuel N. Eisenstadt hat dabei die Vielfalt der modernen Kulturen rekonstruiert und die wachsende Bedeutung ihrer religiösen Komponente betont (Eisenstadt 2000, S. 238ff.). Die von vielfältigen Konflikten geprägte Geschichte der Universalisierung der Menschenrechte legt nahe, darin nicht schlicht einen nun politisch-religiösen Neokolonialismus des Westens zu lesen, sondern gerade auch in der Durchsetzung sozialpolitischer Grundrechte (v.a. Art. 22 bis 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948) eine komplexe Interaktion zwischen allen hier analysierten Religionsströmungen (Kühnhardt 1987).

Erst wenn in einer konkreten Gesellschaft möglichst viele der *Letztwerte des säkularen Humanismus* verankert sind, ist eine sozialpolitische Entwicklung überhaupt möglich. Als Hypothese formuliert: Der Wohlfahrtsstaat, als demokratischer Wohlfahrtsstaat, fördert in spirituell-religiös noch stärker geprägten Kulturkreisen eine Stärkung des säkularen Humanismus – ähnlich wie dies im christlichen Kulturkreis nötig und im Staat Israel bereits der Fall war. Parsons' dialektische Säkularisierungsthese, wonach insbesondere der Wohlfahrtsstaat als Ausdruck der Institutionalisierung religiöser Werte betrachtet werden könnte, dürfte sich belegen lassen.

Dieses Ergebnis der kulturvergleichenden Wohlfahrtsregime-Analyse lässt sich für den Vergleich der US-amerikanischen und der deutschen Sozialpolitiktradition nutzbar machen, indem die starken kulturell-religiös verankerten Werttraditionen gerade auch der amerikanischen Sozialpolitik- und Social Work-Tradition als Gegengewicht zur Interpretation als ausschließlich „liberales“ Wohlfahrtsregime berücksichtigt werden. Im folgenden Kapitel werden empirische Beobachtungen zur Wertbasierung von Führungskräften in sozialen Diensten Nordkaliforniens ausgewertet. Die Fokussierung auf die Wertbasierung

war auch Ergebnis der theoretischen Reflexion der Wohlfahrtsregime und ihrer kultursoziologischen Erweiterung. Der Grenzbereich zwischen kulturellen und religiösen Werten (ausführlicher Opielka 2007a) könnte sich, so die Hypothese, als ein spezifisches Feld wohlfahrtspolitischer Gestaltungsoptionen der handelnden Akteure erweisen.

## 4 Soziale Dienste in Kalifornien – Exemplarische Interviews

Im Rahmen des Forschungsaufenthaltes an der School of Social Welfare wurden mehr als zwei Dutzend Interviews mit Führungskräften im Bereich sozialer und gesundheitlicher Dienste sowie mit Vertretern des akademischen Bereichs durchgeführt. Exemplarisch werden fünf dieser Interviews im Anhang dokumentiert. Zwei Interviews wurden sequenzanalytisch ausgewertet<sup>31</sup> wobei eines der Interviews („Dave K.“) im Folgenden hypothesengenerierend untersucht wird. Es handelt sich um folgende Interviews:

Interview Dave K., Director Public Health, Alameda County, San Leandro, April 15, 2005

1. Interview Chet H., Director Department of Welfare, City of Oakland, April 21, 2005
  2. Interview Ken B., Director Seneca, District San Leandro, March 4, 2005
  3. Interview Fred B., Principal High School Albany, April 20, 2005 (Berkeley High School)
  4. Interview Sean S., Development Director, Covenant House, Oakland, May 4, 2005
- Interview Ken P., Deputy Director Social Welfare, County of Sacramento, May 12, 2005

Im Zentrum der Interviews (siehe Leitfaden im Anhang) steht die Dimension der jeweiligen Wertbegründung sozialen Dienstleistungshandelns in komplexen institutionellen Gefügen.

### 4.1 Soziale Werte im öffentlichen Gesundheitssystem

Als exemplarisches Interview wird dasjenige mit „Dave K.“, Director of Public Health des Alameda County (südliche Bay Area), analysiert. Hier zeigen sich Grundmuster der sozialen Wertorientierung und der an sie anschließenden Deutung sozialpolitischer Handlungsmöglichkeiten, die sich in fast allen durchgeführten Expertengesprächen wiederfinden lassen. Im Folgenden werden die drei zentralen Fragestellungen des Interviews – die Identifikation ethischer Dilemmata (b), die persönliche Definition sozialer Werte (c) und die Beschreibung der US-amerikanischen Wohlfahrtsentwicklung in Bezug auf das Konzept öffentlicher Verantwortung – hypothesengenerierend analysiert.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Für die Unterstützung danke ich dabei meinem Mitarbeiter Dipl. Soz.-Arb./Soz.-Päd. Matthias Müller, M.A.

<sup>32</sup> Die Seitenzahlen in den Klammern beziehen sich auf die Interviewfassung. Sie stimmen nicht mit den Seitenzahlen im Anhang überein.

*b) Can you identify three ethical dilemmas that you have encountered--or observed--throughout your professional career as an administrator?*

Der Interviewee nennt vier Beispiele für Dilemmata. Die analytische Qualität der anderen Interviews kann hier jedoch nicht nachgezeichnet werden (Mikro, Meso, Makro). Alle vier Dilemmata gruppieren sich seltsam um Verwaltungsentscheidungen. Ein Beispiel bezieht sich auf den Sachzwang Mittelkürzung und benennt als Dilemma die Frage: wen sollen wir (weiter) unterstützen (S. 3f.). Als Kern des Dilemmas sieht der Interviewee die Annahme ökonomischer Realitäten und die Erstellung von Bedürftigkeitshierarchien als Lösung (S. 4). Ein zweites Beispiel bezieht sich ebenfalls auf eine Mittelkürzung. Die Wahl heißt: Operation für eine Person vs. Geburtsbeihilfe für tausende Frauen (S. 4). Auch hier scheint ein ökonomischer Realismus durch und ein Denken in Verwaltungsakten (Gleichbehandlungsgrundsatz). Der Interviewee bringt es auf den Punkt: „if this is all the money that we have, that we can control—what is the best way to spend it, and for what purpose? And for whose benefit? This is all we have. How do we best spend it?“ (S. 5). Die Thematisierung der Fragen verweist auf den Verwalterhabitus (s.u.), eher auf einen rationalen Diskurs über Verteilung als einen starken Wertebezug welcher Art auch immer. Im gesamten Interview werden keine Wertequellen thematisiert, alles aus der Perspektive des Zahlenspieler betrachtet. Eng damit verbunden ist die Diagnose (und Projektion?) des Interviewee, gesellschaftliche Gruppen, sogar staatliche Behörden würden eine Auseinandersetzung über Werte ablehnen, somit sich der Verantwortung entziehen (S. 5). Dies sein ein kulturelles Problem (s.u. Metapher zu Johnny Cash-Song).

Insgesamt entsteht ein widersprüchliches Bild über Werte. Zum einen kritisiert der Interviewee heftig und immer wieder fehlende „core values“, die auf gesellschaftlicher Ebene bzw. der des Wohlfahrtsstaates dem Ganzen eine konsistente Richtung geben (Abgrenzung gegen partikulare Werte in einzelnen Bereichen, die er tendenziell abwertet, S. 2). Auf der anderen Seite kritisiert er die Allgemeinheit solcher Werte, die für konkrete Handlungs- und Entscheidungssituationen (und in diesen denkt der Interviewee als rationaler Entscheider) nicht taugen (S. 2; S. 6). Denn diese sind zu allgemein und würden nicht die Unter-

schiede in der Praxis erklären. Diese muss aus dem konkreten Handlungsbezug (-umwelt) und dem Ermessen der Leute verstanden werden (S. 7).

*c) What is your personal definition of social values and, how do they relate to your personal concept of professional values?*

Zu Beginn des Interviews beschreibt der Interviewee sachlich und nüchtern sein Aufgabenfeld, seine Position und seine Verantwortung. Schon dort scheint der professionelle alte Hase durch, nichts Privates, nichts Unklares ist zu sehen. Das Set von Eröffnungsfragen bringt ihn dazu, die Schwierigkeit des Themas klar zu machen („it’s little hard to try to answer your questions“ S. 1) und diese Fragen sofort auf die kulturelle Ebene (der USA) zu ziehen. Um seine Sicht zu verdeutlichen verwendet der Interviewee eine Metapher, den Song „One Piece at a Time“ von Johnny Cash. Dort geht es um einen Arbeiter im Autobau, der über Jahre Teile nahm um sein Auto zu bauen, was er sich nicht leisten konnte. Letztendlich fügte er diese Dinge zusammen „it didn’t look like anything that was designed, and intentional, and purposeful“ (S. 1). Genauso ungeordnet und uneinheitlich, ohne einen übergreifenden Sinn sei das US-Gesundheits- und Sozialsystem („And much of America’s health and social services is like that.“ S. 1). Aus der Perspektive eines umfassend denkenden Gestalters (wie er selbst sagt: „if you think of it from an engineering point of view“ S. 1) macht das System keinen Sinn. Aus diesem Grund macht der Interviewee Frustration aus im Umgang mit dem Sozialsystem, denn jedermann und viele Länder beginnen mit einem Konzept und Werten („With a concept. With core values.“ S. 2), dann erst würde implementiert.

Wir können ein normatives Bild unterstellen, welches von einem Punkt „von oben“ denkt und gestalten will und an der konfusen Vielfalt der Realitäten „von unten“ keinen Gefallen findet. Dies ist die Perspektive eines technokratisch denkenden Menschen, eines technischen Rationalisten. Dazu passt auch das harte Bild von fehlenden Kriegen und Zerstörung als Hindernis für die planvolle Entwicklung des Sozialsystems („We didn’t build over. We didn’t have to start from scratch.“ S. 2). Dieses Bild wird sogar auf die gesamte Gesellschaft ausgedehnt („We didn’t have the necessity of having to start again, to rebuild our society from scratch.“ S. 2). Für einen rationalistischen Planer mit Allmachtsphantasien der beste



Entfaltungsmodus. Können wir bereits hier den Verfechter eines starken Staates vermuten, der die Welt „von oben“ aus, aus der Sicht der Administration her betrachtet? Wie sieht dann die Rolle des öffentlichen Dienstes aus und das Verhältnis zum Individuum (und dessen Verantwortung)? Dazu sagt das Interview nichts.

Auf der kulturellen Ebene werden fehlende „core values“ beklagt, bzw. sind diese inzwischen zu komplex fragmentiert, um einen Gesamtplan zu stützen. Es entsteht der Eindruck, als ob die Werte, die vor Ort in sozialen Zusammenhängen gelten, entwertet werden. Der folgende Satz belegt die Dichotomie oben – unten, deutet auf die Entwertung von Werten „hier unten“ und verweist mit der Passivkonstruktion von „Entscheidung“ darauf, dass diese sowieso nicht wirklich vor Ort getroffen werden, sondern in Verwaltungen „von oben“. „So having said that, then, the question becomes in what I do—when I have all of these funding sources, all of these responsibilities down here with very little overriding direction or design to it—then what you have is you have an environment in which essentially there are some basic values associated with it, but a lot of what determines what things really look like is really decided at the site, the program, and the county level. At the local jurisdiction level.“ (S. 2)

In das Bild des rationalen Entscheiders passt es, dass im gesamten Interview keine Quellen von Werten thematisiert werden. Keine religiösen, diese wehrt er deutlich ab: „„I’m not a religious person“ (S. 16); Akzeptiert jedoch ohne Probleme religiöse Gruppen (Kirchen) als hervorragende Akteure der Wohlfahrt („So I tend not to get all worked up over this stuff, and not to see it as a threat to my intellectual integrity or whatever.“ S. 16). Wir können davon sprechen, dass ein säkulares Fundament des Entscheiders religiöse Praxis der Wohlfahrtspflege stützt, und zwar aus rationalen Gründen einer effektiven Arbeit.

Trotz aller Abstinenz von starken Werten scheint einer dennoch konsistent an verschiedenen Stellen des Interviews durch: der Wert des Individuums und dessen Traum vom sozialen Aufstieg. Der Interviewee selbst stammt aus armen Verhältnissen (S. 10). Dieser Glauben zusammen mit dem Misstrauen gegenüber staatliche Behörden „von oben“ ergibt ein seltsames Bild („We dont believe in government. .. *Believe in the individual.* Yeah, we do. And

as much as I'm in government, I believe the same way.." S. 10). Dazu gesellt sich ein (offenbar kulturelles) Misstrauen gegenüber andere Institutionen wie Kirche.

*d) How would you describe current developments in American social welfare policy with reference to public responsibility? Do you think that it is ethically needed to enhance or to reduce public responsibility within social welfare? Which positive and which negative expectations do you have about the social policy developments especially in California?*

Das Gespräch über den großen politischen Rahmen bestätigt die Skepsis des Interviewee gegenüber politischen Institutionen und deren Vorhaben („We don't trust government with anything complicated anymore.“ S. 13). Zwar sei ein großer, übergreifender Rahmen notwendig („broader vision“ S. 13; vgl. auch die starke Forderung danach s.o.), jedoch komme bei ihm nicht viel an von den großen Bewegungen in Washington („very little difference does it make when it gets down to my level“ S. 13). Obwohl säkular orientiert, hält der Interviewee die Debatte um glaubensbasierte Wohlfahrt nicht für problematisch. Denn diese ist effektiv und passt somit in sein rationales Kalkül als Entscheider.

## **4.2 Sozialdemokratische und konservative Wohlfahrt im liberalen Regime**

Die Analyse der Interviews macht deutlich, dass die Wertorientierungen von Entscheidungsträgern im US-amerikanischen Wohlfahrtssystem keineswegs auf eine liberale Regime-Programmatik reduziert werden können. Natürlich kann eingewendet werden, die ausgewählten Interviewpartner seien nicht repräsentativ für die USA insgesamt und nicht einmal für Kalifornien, da sich die Auswahl aus pragmatischen Gründen auf Nordkalifornien bzw. die Bay Area beschränkte. Die professionspolitische Reflexion in der einschlägigen Literatur, den Fachgesellschaften (v.a. NASW) und der Forschungsliteratur erlaubt jedoch vorsichtige Generalisierungen. Hierzu gehört insbesondere die Beobachtung, dass sozialdemokratische Regimeelemente vor allem über die gewerkschaftliche Organisation im Wohlfahrtsbereich und die damit verbundenen korporatistischen Verhandlungsmechanismen Eingang in die amerikanische Wohlfahrtsstruktur fanden. Zugleich werden konservative Regimeelemente über die starke Verankerung religiöser Non-Profit-Organisationen

im Wohlfahrtssystem sichtbar. Eine Reduzierung des sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungssektors auf eine liberale Regime-Programmatik erscheint daher unzulässig.

Entscheidend dürfte allerdings das hohe Niveau professioneller und disziplinärer Organisation von Social Work in den USA sein, das sich als wirksames Element in den sozial- und gesundheitspolitischen Konflikten und Institutionalisierungen erwiesen hat. Insoweit ist es interessant und reizvoll, im abschließenden Kapitel den Blick wieder auf die deutsche Situation und ihre professionspolitischen Labilitäten zu richten.

## 5 Soziale Dienstleistungen und Präventivwirkungen

Wirken sozialpolitische Garantien präventiv gegenüber sozialen Problemen wie Armut und sozialem Ausschluss? Welche Folgen hätten solche Präventivwirkungen für die Sozialpädagogik als Disziplin und Profession? Ich möchte diesen Fragen abschließend in drei Schritten nachgehen. Im ersten Schritt werde ich die ambivalente Beziehung von Sozialpolitik und Sozialpädagogik untersuchen und eine Triangulation der Sozialpädagogik aus sozialpolitischer und soziologischer Sicht vorschlagen. Im zweiten Schritt werde ich dies für die sozialpolitische Perspektive durchführen und im dritten für die soziologische Perspektive andeuten. In diesem Kapitel wird der Blick auf die deutsche Situation gelenkt, die im Kontrast zu den US-amerikanischen Beobachtungen eine weitaus – und erstaunlich - weniger differenzierte Bezugnahme auf die Sozialpolitik auszeichnet. Dabei wird exemplarisch die Sozialpädagogik / Soziale Arbeit fokussiert.

### 5.1 Sozialpolitik und Sozialpädagogik: eine ambivalente Beziehung

Die sozialpolitische Konstituierung der Sozialpädagogik hat Lothar Böhnisch bereits 1982 ziemlich genau formuliert: „Die Sozialpolitik bildet den historisch-politischen Horizont, vor dem sich die institutionelle Sozialpädagogik entfaltet und der sie gleichzeitig begrenzt.“ (Böhnisch 1982, S. 1) Zugleich diagnostizierte er: „Dass die Sozialpolitik der Zukunft über die ‚alte soziale Frage‘ hinaus zu einem verallgemeinerten Lebenslagenbezug und zu einer *materiellen Politik sozialer Rechte* werden muss und dann nicht mehr im Korsett sozialstaatlicher Balance agieren kann, ist eine *historische Notwendigkeit*.“ (ebd., S. 153; Herv. M.O.) Jener bald ein Vierteljahrhundert alte Optimismus aus der Frühzeit universitärer Sozialpädagogik erscheint heute gebrochen. Hinsichtlich des Konstitutionsbezugs ist es möglich, dass Hamburgers „Einführung in die Sozialpädagogik“ (Hamburger 2003) ganz ohne Bezug auf die Sozialpolitik auskommt<sup>33</sup>, während Galuskes „Flexible Sozialpädagogik“ (Galuske 2002) auf einer systematischen Analyse der Sozialpolitik aufruht – allerdings mit einer gegenüber dem alten Böhnisch markant pessimistischeren Zukunftsperspektive der Sozialpolitik, die

---

<sup>33</sup> In seinen Schriften zur Migrationspolitik scheint allerdings durchaus ein politisches Interesse auf, das freilich theoriesystematisch entkoppelt und damit voluntaristisch, moralisch im individualistischen Sinn einher kommt.

um Codes wie Neoliberalismus und Bürgerarbeit zu kreisen scheint und der Sozialpädagogik wenig Positives verheißt. Der Mittelweg scheint der begangeneren, wenn beispielsweise ein Sammelband unter dem Titel „Sozialpädagogik im Übergang“ (Schweppe/Sting 2006) mit einer sozialpolitischen Krisendiagnostik beginnt, die Sozialpolitik dann aber weitgehend<sup>34</sup> verlässt. Eine Variante dieses Mittelwegs findet sich in der veröffentlichten Fassung des Forschungsantrags zu einer Berufsverbleibstudie von Rauschenbach und Krüger. Dessen „Untersuchungsschema“ beginnt auf der Input-Seite mit dem Indikatorenbündel „Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik“ (Angiletta u.a. 2003, S. 360), doch ein Blick in die erhobenen Indikatoren findet jenes Bündel nicht wieder.

Diese Trouvaillen aus älteren und neueren Texten des sozialpädagogischen Diskurses lassen aufhorchen: eine sozialpolitische Konstituierung der Sozialpädagogik scheint wenig vorstellbar. Der Mittelweg führt allenfalls in Montagsreden zur Sozialpolitik. Im Rest der Woche wird sie vergessen. Betrachten wir zur Überprüfung dieser Beobachtung den Diskurs um das Verhältnis von Sozialpädagogik und Sozialer Arbeit und denjenigen um ein politisches Mandat der Sozialen Arbeit.

Das Verhältnis von Sozialpädagogik und Sozialer Arbeit ist in Deutschland notorisch undiszipliniert. Galuskes erwähnte „Flexible Sozialpädagogik“ ist ein beredtes Beispiel. Ihr Untertitel lautet: „Elemente einer Theorie Sozialer Arbeit“. Sein Argument dafür, die Begriff „weitgehend synonym“ zu verwenden, sind zum einen „stilistische Gründe“, zum anderen eine von anderen Autoren entwickelte „Konvergenzthese“ (Galuske 2002, S. 11). Der institutionelle Grund für das begriffliche Durcheinander wird leider selten explizit reflektiert: die Trennung der professionellen Ausbildung in Fachhochschulen und Universitäten. Vereinfacht: erstere produzieren die Masse und die Soziale Arbeit, zweitere Forschung, Publikationen und die Sozialpädagogik. Während die Soziale Arbeit zumindest theoretisch – und praktisch in vielen Ländern (Skandinavien, Großbritannien, teils in den USA) – ihren systematischen Bezug zur Sozialpolitik nicht verhehlt, so wird sie in Finnland an Departments for Social Policy unterrichtet, scheint die Sozialpädagogik als erziehungswissenschaftliche Subdisziplin staatsfern: wie ihre große Schwester, die Schulpädagogik, verleug-

---

<sup>34</sup> Mit Ausnahme des Aufsatzes von Cremer-Schäfer (2006).

net sie in Deutschland ihre Staats- und damit Politikkonstituierung und begibt sich damit der Chance einer wahrheitsnäheren, also wissenschaftlichen Reflexion ihrer Konstituierung. Eine denkbare Lösung, nämlich die Integration von Fachhochschul- und Universitätsausbildung in Professional Schools der Universitäten, unter mehr oder weniger dauerhafter Mitwirkung der Fachhochschulstrukturen, wird hierzulande noch nicht einmal angedacht.

Der Diskurs um ein politisches Mandat der Sozialen Arbeit wiederum (Merten 2001) oszilliert innerhalb des Mainstreams zwischen ganz selbstverständlichen Beobachtungen, dass die Soziale Arbeit selbst und natürlich ihre Klienten von sozialpolitischen Prozessen umfassend betroffen sind und eine advokatorische „Selbstmandatierung“ (Kusche/Krüger 2001) nahe liegt, und der Annahme, dass nur „Fachlichkeit“ (Müller 2001) oder „Professionalität“ (Merten 2001a) eine politische Aufmerksamkeit begründen könnte. Dass diese Positionen im Wesentlichen von den meist impliziten Politikkonzepten geprägt sind, fällt den Diskutanten schon deshalb nicht auf, weil eine vergleichende Reflexion dieser Konzepte ausbleibt. Hier wäre beispielsweise ein Blick in die USA und die Rolle der „National Association of Social Workers (NASW)“ hilfreich, die mit ihren gut 140.000 Mitgliedern umfassende politische Lobby-Arbeit betreibt,<sup>35</sup> aus einer ganz pragmatischen Perspektive heraus, für die moralisch-ethische Ziele Bestandteil des Berufsprofils sind.

Insoweit fällt eine eigentümliche Selbstbeschränkung der Sozialpädagogik als Disziplin auf. Man mag einwenden, dass dies erkannt wurde und beispielsweise in stark besuchten „Bundeskongressen Soziale Arbeit“ die Sozialpolitik thematisiert wird. Doch der disziplinäre Niederschlag steht noch aus, wie die zitierten Texte zeigen.

Eine theoretische Erklärung für dieses Dilemma könnte in den bereits andiskutierten disziplinären Ambivalenzen der deutschen Diskussion zwischen „Sozialpädagogik“ und „Sozialer Arbeit“ gefunden werden. Seit Anfang der 1990er Jahre im Fachhochschulkontext das Konzept einer „Sozialarbeitswissenschaft“ lanciert wurde (Engelke 2004, zuerst 1992), wurde die Gemengelage durch Beiträge aus der universitären Sozialpädagogik dadurch nicht

unbedingt klarer, dass diese als eine abgespaltene Traditionslinie der Allgemeinen Pädagogik aufgefasst wird (Reyer 2002, Honig 2002), die sich auf keinen Fall als Berufs- oder Praxiswissenschaft verstehen möchte. Hans Gängler und Thomas Rauschenbach zogen die Scheidelinie folgendermaßen: „Die Renaissance des Konstrukts Sozialarbeitswissenschaft wird von manchen Vertreterinnen und Vertretern (...) zu Oppositions- und Abgrenzungszwecken gegenüber einer universitären Sozialpädagogik genutzt, die seit Anfang der 70er Jahre fast durchweg organisatorisch im Koordinatensystem der Erziehungswissenschaft verankert ist.“ (Gängler/Rauschenbach 1996, S. 161) Die Diskussion wogte in den 1990er Jahren heftig (zum Überblick: Merten 1997), wurde allerdings weder gelöst noch fruchtbar weiter geführt (exemplarisch die Beiträge in Schweppe/Sting 2006). Pragmatisch wird sie im Kontext der gegenwärtigen Studienreformen („Bologna-Prozess“) stillgestellt, indem die Erziehungswissenschaften und insbesondere die Sozialpädagogik den Anschluss an eine sozialwissenschaftlich – und nicht mehr primär anthropologisch-philosophisch oder auch psychologisch – begründete „Bildungswissenschaft“ suchen.

Aus US-amerikanischer – und wohl generell aus internationaler (Homfeldt/Brandhorst 2004) – Sicht erscheinen diese deutschen Kontroversen derart disziplinär-institutionell überformt, dass die gegenstandsbezogenen wie die erkenntnistheoretischen Perspektiven verunklaren (auch Otto u.a. 2003). Vor allem aber wird durch diese Selbstmarginalisierung der deutschen Sozialen Arbeit verhindert, was in der US-Perspektive von Social Work und Social Welfare selbstverständlich erscheint: eine kontinuierliche Kooperation mit benachbarten Disziplinen und Professionen, vor allem im Bereich Public Health und generell im Gesundheitswesen, in der Arbeitsmarktpolitik und der Politikberatung im Allgemeinen, und selbst mit der Schulpädagogik, denn auch im Bereich der Schulsozialarbeit ist die US-Situation mit Abstand weiter entwickelt und ausdifferenziert.

Nicht zuletzt aufgrund meiner persönlichen Berufsbiographie als Erziehungswissenschaftler mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik, als Soziologe und Hochschullehrer für Sozialpolitik möchte ich der Sozialpädagogik bzw. der Sozialen Arbeit eine Art Triangulation vorschlagen: eine Reflexion aus sozialpolitischer und soziologischer Perspektive. In den

---

<sup>35</sup> Überblick: [www.socialworkers.org](http://www.socialworkers.org)

nächsten Schritten soll beides, wenngleich sehr knapp, versucht werden. Der Fokus sind soziale Garantien und die Funktion der Sozialpädagogik in deren Herstellung und Sicherung.

## 5.2 Soziale Garantien und Soziale Arbeit: Sozialpolitische Reflexion

Sozialpolitik wurde und wird mit präventiven Wirkungen begründet. Sie soll Kriminalität verhindern, Demokratie und Frieden bewahren und Fundamentalismen überflüssig machen. Dahinter stehen zwei starke Annahmen, eine empirische und eine theoretische. Die starke empirische Annahme besteht darin, dass sozialpolitische Interventionen soziale Wirkungen haben. Die starke theoretische Annahme besteht in einem Standardkonzept gleichheitsorientierter Normalität, dessen Abweichungen Intervention begründen. Befürworter und Kritiker beider Annahmen finden sich in der sozialpolitischen, sozialpädagogischen und soziologischen Literatur.

Eine Neuorientierung der Diskussionslage dürfte sich nach 1989, dem Zusammenbruch der klassischen Kapitalismus-Kommunismus-Dualität, insoweit ergeben haben, als die Standardkonzepte von Normalität neu justiert wurden: der Fortfall des kompetitiv sozialistischen Musters führte zu einer Reformulierung sozialreformerischer Programmatiken („Welfare statt Welfare“, Mindest- statt Lebensstandardsicherungen, Marktsteuerung, investive Sozialpolitik usw.). Sie lassen sich als eine Konzentration sozialpolitischer Interventionen zugunsten von mehr oder eben weniger voraussetzungsvollen sozialen Garantien beschreiben. Allerdings müssen sich auch diese der genannten empirischen und theoretischen Kritik stellen.

Diese Kritik soll nun unter dem Fokus der Präventivwirkung sozialer Garantien geleistet werden. Prävention wird dabei methodisch von Intervention abgegrenzt, unterliegt allerdings einem „generellen Gefährdungsverdacht“ (Böllert 2001, S. 1397), weil Handlungs- und Verursachungsketten sozialer Probleme meist nicht eindeutig, Präventionsbemühungen damit häufig unspezifisch angelegt sind. Am Beispiel von drei Politikfeldern – Bildung, Gesundheit, Armut – werden empirische und theoretische Annahmen kontrastiert: was genau wird unter sozialen Garantien bzw. sozialen Grundrechten in diesen Politikfeldern



diskursiv verhandelt? Welche Präventionswirkungen werden damit jeweils verknüpft? Welche empirischen und welche theoretischen Evidenzen werden in den Diskursen vorgebracht? Welche Rolle spielen sozialpolitische Diskurse in diesem Zusammenhang?

### 5.2.1 *Bildung und soziale Garantien*

„Nach PISA“ erhielt die Bildungspolitik in Deutschland skandalisierte Aufmerksamkeit. Auch die Sozialpädagogik spielte dabei eine Rolle. Der Kommission, die den 2005 veröffentlichten Zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung zum Thema „Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule“ erstellte, saß mit Thomas Rauschenbach ein Sozialpädagoge vor (BMFSFJ 2005). Die Sachlage ist insoweit kompliziert, als die Bildungspolitik in Deutschland bisher nicht als sozialpolitisches Feld konzipiert wurde, was sich neuerdings zu ändern scheint (Opielka 2005). Aus Sicht der Sozialpädagogik sind drei Bereiche interessant: der frühkindlich-vorschulische Bereich, die Schulsozialarbeit und die Berufsförderung.

Greifen wir den erstgenannten Bereich heraus, der zudem im 12. Kinder- und Jugendbericht stark gemacht wurde, auch mit sozialpädagogischen Begründungen. Zum 1. Januar 2007 wird das bisherige Erziehungsgeld durch das „Elterngeld“ ersetzt. Danach erhalten Eltern, die zum Zwecke der Kinderbetreuung ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, im ersten Lebensjahr ihres Kindes Elterngeld in Höhe von 67% des entfallenen Nettoerwerbseinkommens. Von dieser Reform wird unter anderem erwartet, dass Mütter zu einem früheren Wiedereinstieg in den Beruf ermutigt werden. Bisherige Reformen, die primär darin bestanden, die Elternzeit auszudehnen, haben eher dazu geführt, dass die Berufsrückkehr von Müttern abgenommen hat. Schätzungen des DIW Berlin lassen erwarten, dass das Elterngeld zu kürzeren Erwerbsunterbrechungen von Müttern mit kleinen Kindern führen wird. Die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern im zweiten Lebensjahr wird nach diesen Schätzungen auf knapp 40% ansteigen (Spieß/Wrohlich 2006). Eine Beteiligung des anderen Elternteils, in der Regel wohl des Vaters, wird durch zwei zusätzliche Bezugsmonate gratifiziert. Die soziale Garantie des bisherigen Erziehungsgeldes auf niedrigerem Niveau, jedoch mit längerer Laufzeit (2 Jahre, in einigen Bundesländern 3 Jahre), wird durch

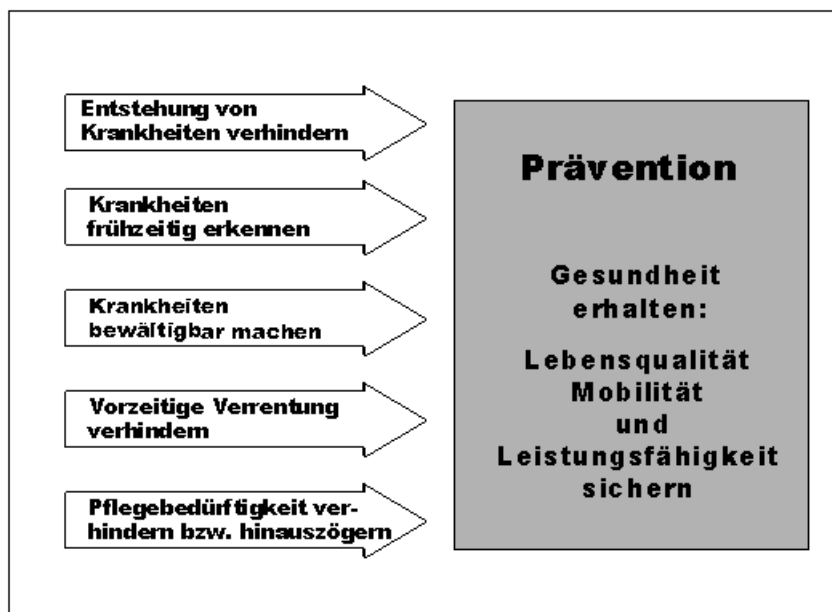
eine kurzzeitigere Garantie auf höherem Niveau ersetzt. Bezogen auf unsere Fragestellung heißt das:

- Der sozialpolitische Diskurs fokussierte auf Mütter und die Hebung ihrer Erwerbsbeteiligung;
- als Präventionswirkungen gelten eine Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit, damit eine Reduzierung des Armutrisikos vor allem von Alleinerziehenden;
- die empirischen und theoretischen Evidenzen für diese Wirkungen sind recht stark. Allerdings fehlte im deutschen Diskurs seit 2002 – dem Jahr, in dem die CDU/CSU-Opposition noch mit dem alternativen Konzept eines langzeitigen „Familiengeldes“ in den Bundestagswahlkampf zog – eine alternative Position, für die ebenfalls starke Argumente vorgebracht werden könnten (Opielka 2004).
- Die sozialpolitischen Diskurse waren entscheidend für diese Reform. Sie wurden vor allem von arbeitsmarktlichen Funktions- und feministischen Hegemonieinteressen geprägt. Bildungs- und Erziehungsdiskurse spielten in der Frage einer optimalen Organisation der vorschulischen Periode kaum eine Rolle. Zwar wird im 12. Kinder- und Jugendbericht darauf hingewiesen, dass monetäre Leistungen der Familienpolitik das Armutrisiko von Familien deutlich reduzieren, vor allem aber darauf, dass der Erziehungsurlaub die Berufslaufbahn von Frauen gefährdet (BMFSFJ 2005, S. 253ff.). Lösungen dieser Eltern- und vor allem Mütterfalle auf dem Arbeitsmarkt werden jedoch nur in einer Verkürzung der Ausstiegszeit gesucht. Das Normalitätsmodell des männlichen Erwerbstätigen wird nicht infrage gestellt, der „Myth of a Dual-earner Society“ (Larsen u.a. 2004) wird kontrafaktisch gepflegt (auch Lewis 2003).

### 5.2.2 *Gesundheit und soziale Garantien*

Im Gesundheitsbereich, der unterdessen (einschließlich der Rehabilitation) zum zweitgrößten sozialpädagogischen Arbeitsfeld nach der Jugendhilfe wuchs (Schröder/Sting 2006, S. 25ff.), lassen sich die stärksten Traditionen des Themas Prävention beobachten. Ende 2004 wurde seitens der damaligen Bundesregierung sogar der Entwurf eines „Präventionsgesetzes“ vorgelegt, der jährlich 250 Mio. Euro aus Mitteln der Sozialversicherungen in Präventionsaufgaben umsteuern sollte (Kreuger 2005).

Die Erwartungen an Leistungssteigerungen und Kostensenkungen durch Prävention sind hoch. Zugleich soll „hohe Lebensqualität“ gesichert, wie eine Reduzierung von „20 bis 30 Prozent der heutigen Gesundheitsausgaben in Deutschland“ (Klotz u.a. 2006, S. 608) ermöglicht werden. Die Abbildung in einer Internet-Präsentation des Bundesgesundheitsministeriums unter dem Titel „Prävention stärken – Gesundheit erhalten“ bündelt diese Erwartungen (auch Apitz/Winter 2004).



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit<sup>36</sup>

Abbildung 10: Präventionserwartungen aus ministerieller Sicht

Der Präventionsdiskurs wird im Diskurs der neueren Medizin und Gesundheitswissenschaft als „Gesundheitsförderung“ geführt (Hurrelmann u.a. 2004), entfernt sich damit von verhaltensmoralischen und punitiven Diskursen, die noch bis in die 1980er Jahre auch in der sozialpädagogischen Literatur als körperbezogene Sozialdisziplinierung kritisch reflektiert wurden. Möglicherweise hat der sozial- und gesundheitspolitische Diskurs auf jene Kritik reagiert und die individualistische Perspektive der Lebensqualität dagegen in Anschlag gebracht. Allerdings haben sich seitdem auch die gesundheitspolitischen Koordinaten verschoben. Zunehmend erscheint das Problem der Rationierung, einer institutionalisierten

sierten Dauer-Triage die sozialpolitischen Garantien auf eine bestmögliche Gesundheitsversorgung für jede und jeden zu unterminieren. Bezogen auf unsere Fragestellung heißt das:

- Der sozialpolitische Diskurs fokussiert auf Kostenbegrenzung;
- Gesundheitsförderung und Prävention sollen zugleich individuelle Lebensqualität und kollektive Kostensenkung organisieren. Eine Skalierung beider Ziele und eine systematische Diskussion ihrer Optimierung geschieht kaum;
- empirische und theoretische Evidenzen für die Wirksamkeit von Prävention sind hoch. Dies gilt allerdings eher für die Zieldimension Lebensqualität als für diejenige der Kostensenkung;
- sozialpolitische Diskurse scheinen von erheblicher Bedeutung. Die Integration beispielsweise der Gesundheitsförderung in die Ausbildungsordnungen der medizinischen Profession (Hurrelmann u.a. 2004) kann als Langzeitergebnis der Präventionsdiskurse der 1970er und 1980er Jahre gelten.

Der Präventionsdiskurs verweist auch auf Probleme der Finanzierung der sozialen Sicherung. Die deutsche Dominanz von arbeitnehmerfinanzierten Sozialversicherungen und die Möglichkeit deren Mittel zu verteilen ohne in den sichtbareren Steuerhaushalt eingreifen zu müssen, reduzieren zwangsläufig die Reichweite von Prävention. Auch empirisch erweisen sich hierbei Systeme der Bürgerversicherung oder auch der Steuerfinanzierung als überlegen. Bevor wir zum dritten Feld sozialer Garantien, denjenigen gegen Armut, gelangen, sollen deshalb in Abbildung 11 die sozialpolitischen Garantien mit den Regimetypen kombiniert werden, wie ich sie in Erweiterung der Typologie von Esping-Andersen vorgeschlagen habe (Opielka 2004).

---

<sup>36</sup> [http://www.bmg.bund.de/nn\\_604242/DE/Themenschwerpunkte/Praevention/Praevention-staerken-Gesundhe-6175.html](http://www.bmg.bund.de/nn_604242/DE/Themenschwerpunkte/Praevention/Praevention-staerken-Gesundhe-6175.html)

<i>Wohlfahrtsregime</i>	<i>Sozialstaatsmodell</i>	<i>Sozialpolitisches Garantie</i>	<i>Krankenversicherungsfinanzierung</i>	<i>Grundeinkommenssicherung</i>
<i>Liberalismus</i>	Friedman	Marktzugang (Fürsorge)	Privatversicherung (USA)	Sozialhilfe/ Negative Einkommenssteuer
<i>Sozialdemokratie</i>	Beveridge	Bürgergleichheit (Solidarität)	steuerfinanziert (GB, UK)	Recht auf Arbeit/ Grundsicherung
<i>Konservatismus</i>	Bismarck	Statussicherung (Versicherung)	Lohnbeiträge (Deutschland)	Workfare/ Familienunterhalt Sozialhilfe
<i>Garantismus</i>	Paine	Menschenrechte (Gerechtigkeit)	Bürgerversicherung (Österreich, Schweiz)	Grundeinkommen/ Grundeinkommensversicherung

Quelle: Michael Opielka, 2004, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek: Rowohlt, S. 295 (Abb. 52, Auszug) und 191 (Abb. 36, Auszug)

Abbildung 11: Regimtypen und exemplarische sozialpolitische Garantien

### 5.2.3 *Armut und soziale Garantien*

Bereits das Zitat von Böhnisch zu einer „materiellen Politik sozialer Rechte“ (Böhnisch 1982, S. 1) bezog sich auf soziale Garantien gegen Armut. Seitdem haben sich die Diskurse ausdifferenziert. Im sozialdemokratischen Mainstream der modernen Sozialpädagogik wird zwar die Exklusionsneigung des lohnarbeitszentrierten Sozialstaatsmodells reflektiert. Ein hier häufig zitierter Autor ist Bäcker (z.B. Bäcker 2001). Allerdings verbleiben die Konzepte sozialer Garantien gewöhnlich innerhalb dieses Modells, dessen mangelhafte armutspräventive Wirkung nicht zuletzt mit dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2005) evident wurde.

<i>Wohlfahrtsregime</i>	<b>liberal</b> <i>(level 1)</i>	<b>sozialdemokratisch</b> <i>(level 2)</i>	<b>konservativ</b> <i>(level 3)</i>	<b>garantistisch</b> <i>(level 4)</i>
<i>Aktivierungssystem</i>	Markt	Staat	Gemeinschaft (Familie, Berufsstand)	Sinn/ Legitimation
<i>Armutskonzept</i>	Armut	Ungleichheit	soziale Exklusion	Teilhabedefizienz
<i>sozialpolitischer Adressat</i>	Produzent / Kunde	Arbeitnehmer / Sozialbürger	Familienperson / Gruppenselbst	Individuum / autonomer Bürger
<i>Aktivierungskonzept</i>	„workfare“ / Inklusion durch Produktivismus (ohne soziale Dienstleistung)	„aktivierender Staat“ / Inklusion durch erweiterte „Arbeiterpolitik“	„Normalisierung“ / Inklusion durch „Familienpolitik“, „Gruppenpolitik“ (Minoritäten)	Empowerment / Inklusion als Grundrecht
<i>Ressourcenfokus</i>	ökonomische R.	rechtliche R.	Verhaltens-R. Moral	Handlungskompe- tenzen / Ethik
<i>Konzeption sozialer Gerechtigkeit</i>	Leistungs- gerechtigkeit	Verteilungs- gerechtigkeit	Bedarfs- gerechtigkeit	Teilhabe- gerechtigkeit

Quelle: Michael Opielka, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek: Rowohlt 2004, S.90 (gekürzt)

Abbildung 12: Welfare-Regime-Typen und Konzeptionen der Aktivierung

Starke Annahmen über präventive Wirkungen wurden mit den sozialdemokratischen Konzepten des „aktivierenden Sozialstaats“ verbunden. Aktivierungskonzepte existieren jedoch, wie die Abbildung zeigt, in allen politischen Lagern, gleichwohl mit sehr unterschiedlichen Annahmen und Effekten. Bezogen auf unsere Fragestellung heißt das:

- Der Mainstream des neueren Armutsdiskursen rekonstruiert Armut im Wesentlichen als Mangel existenzsichernder Arbeitsplätze. Durch „Aktivierung“ und „workfare“ soll eine umfassende Teilnahme bzw. Teilhabe am Arbeitsmarkt und darüber die Beseitigung von Armut erreicht werden. Der hierzu alternative, „garantistische“ Diskurs um Grundeinkommen bezweifelt mit dem Verweis auf „Working Poor“ die behauptete Integrationskraft des Arbeitsmarktes für die Gesamtbevölkerung und empfiehlt auch deshalb eine Lockerung des Arbeitsbegriffs;
- die Präventionswirkungen des „Aktivierungs“-Diskurses zielen auf die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung, diejenigen des konkurrierenden Grundeinkommensdiskurses auf die Universalisierung sozialer Bürgerrechte;

- empirische Evidenzen sind für beide Positionen widersprüchlich. Theoretische Evidenzen sprechen eher für die „garantistische“ Position, da diese mit einer individualistischen und expressiven Sozialmoral moderner Bürger eher übereinstimmt;
- sozialpolitische Diskurse konstituieren auch hier die politische Wirklichkeit.

Die Experteninterviews und Feldbeobachtungen in der kalifornischen Sozialen Arbeit machten gerade letzteres ähnlich deutlich. Auch in den USA findet innerhalb der einschlägigen Disziplinen (Social Work und Welfare, Social Policy) eine intensive Diskussion um die Deutung der Aktivierungs- bzw. Workfare-Agenda statt. Hier existiert beispielsweise eine differenzierte liberal-konservative Agenda zugunsten von „Assets and the Poor“, der Frage, inwieweit Vermögensbildung und damit die Privatisierung sozialer Sicherung auch für Armutsbevölkerung eine realistische Perspektive darstellt (Sherraden 1991, Shapiro/Wolff 2001). Dagegen stehen nicht weniger differenzierte, kritische und historisch informierte Analysen, die die Wirkungen der US-Welfare-Reform untersuchen (Blank/Haskins 2001), in diesen Politiken einen „Backlash against Welfare Mothers“ (Reese 2005) identifizieren oder die US-amerikanische und die europäische Armutspolitik systematisch vergleichen (Alesina/Glaeser 2004).

Damit wird zugleich eine Brücke zum nächsten Abschnitt geschlagen. Eine Beobachtung der Sozialpädagogik durch die Soziologie soll hier in verkürzter Weise, weil über die Bande der Sozialpolitik erfolgen, indem die Sozialpolitik soziologisch interpretiert wird.

### **5.3 Soziale Garantien und Soziale Arbeit: Soziologische Reflexion**

In der Perspektive des „Neo-Institutionalismus“ werden evaluative Diskurse und ihre Reflexion in sozialpolitischen und (sozial)pädagogischen Institutionen systematisch verknüpft. Die Präventivwirkung sozialer Garantien erscheint dann zunächst als eine programmatische Konstruktion von Diskursen, hinter der die empirische Wirklichkeit gleichsam verborgen liegt und erst rekonstruiert werden muss – wobei freilich diese empirische Wirklichkeit als selbst diskursiv formierte (z.B. PISA-Diskurs) rekonstruiert werden sollte, was nicht ohne eine Art Tiefenhermeneutik sozialen Sinns möglich ist.

Die politisch-soziologische Regulationsperspektive in Bezug auf die Wirksamkeit wohlfahrtsstaatlicher Intervention wurde differenziert nach insgesamt vier Deutungsmustern untersucht, die sich auch an der Wohlfahrtsregime-Typologie von Esping-Andersen orientieren. Die Vereinseitigungen der vier Deutungsmuster mit ihrem Fokus auf Markt, Staat, Gemeinschaft oder Ethik legen multidimensionale Konzepte zur Analyse des Zusammenhangs von Sozialpädagogik und Wohlfahrtsstaat zwingend nahe, wie sie hier skizziert wurden. Glücklicherweise ist die Wirklichkeit hilfreich. Denn in einem widersprüchlichen, keineswegs immer linearen, modernisierungstheoretischen Annahmen folgenden Prozess haben sich soziale Grundrechte auf die Agenda geschoben, immer auch bewusst intendiert durch soziale Akteure, nicht selten freilich als Nebenfolge rein funktional gedachter Entscheidungen. Es ist dieser komplexe Prozess, den „Neo-Institutionalisten“ in der Soziologie und den Politikwissenschaften fokussieren und dabei erstaunt feststellen, wie eine „Weltkultur“ (Meyer 2005) entstand, die den Kern des „Europäische Sozialmodells“ kulturell einschließt – trotz scheinbarer Gegenbewegungen. Jener Kern ist die Gleichheit des Menschen, sind Freiheit und Solidarität, gleichsam die Werte der Französischen Revolution, von Christentum und Aufklärung, die sich in den Menschenrechten universalisierten und in anderen Kultur- und Religionskreisen auch deshalb auf Resonanz stoßen, weil sie die Wirklichkeit auf den Begriff bringen.

Die drei Fragestellungen (Bildung, Gesundheit, Armut) rekonstruierten sozialpolitische Wertkonflikte, die nicht nur zwischen individuellen und kollektiven Akteuren, sondern auch je in ihnen selbst beobachtet werden können (Meyer 2004, S. 73). Ulrich Beck hat (mit Christoph Lau) das Problem der Ambivalenz, eines „Prinzips des ‚Sowohl-als-Auch‘“, zu einem „Kernproblem“ (s)einer „Theorie reflexiver Modernisierung“ erhoben, so jedenfalls müssten die Befunde eines diese Theorie prüfenden empirischen Forschungsprogramms resümiert werden (Beck/Lau 2005, S. 122).

Dies legt eine psychoanalytische Interpretation von Ambivalenz als Resultat von Verdrängung insbesondere ängstigender und beschämender Erfahrungen nahe. In wissenssoziologischer (und wissenspolitologischer) Perspektive wäre genauer zu untersuchen, inwieweit wohlfahrtsstaatliche Institutionen als Resultat von Bildungsprozessen gedeutet werden



können, die diese Ambivalenzen in reversible Prozeduren transformieren (Opielka 2005). In seiner Schrift *Das Unbehagen in der Kultur* hat Freud für Realismus plädiert: „Wenn wir gegen unseren jetzigen Kulturzustand mit Recht einwenden, wie unzureichend er unsere Forderungen an eine beglückende Lebensordnung erfüllt, (...) üben wir gewiß unser gutes Recht und zeigen uns nicht als Kulturfeinde. Wir dürfen erwarten, allmählich solche Abänderungen unserer Kultur durchzusetzen, die unsere Bedürfnisse besser befriedigen und jener Kritik zu entgehen. Aber vielleicht machen wir uns auch mit der Idee vertraut, dass es Schwierigkeiten gibt, die dem Wesen der Kultur anhaften und die keinem Reformversuch weichen werden.“ (Freud 1999, S. 475) Ob zu diesen Schwierigkeiten auch jene sozialen Probleme rechnen, die Gegenstand unserer Betrachtung waren, ist nicht einfach zu entscheiden. Die ambivalenzorientierte Perspektive Freuds, der ich mich anschließen möchte, vermeint ja nicht in einer resignativen, zumeist verleugnenden Haltung ein Heil, vielmehr in einem nüchternen Idealismus, der eine „beglückende Lebensordnung“ für alle und nicht nur für einige als möglich erachtet.

#### **5.4 Soziale Dienstleistungen und das Konzept „Social Development“**

Der Vergleich der sozialen Dienstleistungssituation – exemplarisch von Social Work – in den USA mit der Situation in Deutschland wirft zugleich sozialpolitische wie sozialwissenschaftliche Fragen auf. James Midgley, Dean der School of Social Welfare der UC Berkeley, brachte die herrschende Aporie auf den Punkt: „(...) many accounts in the comparative literature have examined, and regretted, the shift from collectivist institutionalism to neoliberal individualism in many countries (...). While these accounts do evoke normative issues, they remain implicit, offering few if any proposals that can effectively challenge the hegemony of neoliberal ideas.“ (Midgley 2004, S. 223)

Aus dieser Situation erscheinen vor allem zwei Konsequenzen zielführend:

1. Die Kritik unterkomplexer Dichotomien (Institutionalismus/Kollektivismus vs. Individualismus) sowie
2. die Entwicklung sozialtheoretisch und sozialanthropologisch fundierter Theorien von Wohlfahrtsregime und Social Development.

Unterkomplexe Dichotomien sind kaum in der Lage, die Mehrebenenstruktur sozialer Dienstleistungspolitik (und der Sozialpolitik generell) abzubilden. In Abbildung 13 wird die klassische, soziologische Organisationsperspektive Mikro-Meso-Makro auf die Foki Werte und Analyseebene angelegt, die in dieser Studie thematisiert wurden.

Macro	Political values	Regime analysis Social Development
Meso	Institutional values	Organization analysis
Micro	Personal values	Attitudes, survey data Social Work Practice

Abbildung 13: Analyseebenen sozialer Wohlfahrtspolitik

Eine systematische Ergänzung der Wohlfahrtsregimeanalyse bietet das Konzept von „Social Development“, das Midgley, international anerkannter Experte auf diesem Gebiet, folgendermaßen skizziert: „Mainstream comparative social policy inquiry has neglected normative and practical issues, preferring instead to pursue classificatory and explanatory activities. (...) Mainstream inquiry (...) needs to recognize and seek to accommodate the alternative discourses about social welfare which emanate from other societies groups and communities. (...) One innovation of this kind is social development which emerged in the developing countries of the Global South in the post-war years, and has since been actively promoted by the United Nations and other international agencies. However, it has been almost totally disregarded by mainstream social policy scholars. By focusing on the social development approach and considering how it addresses firstly, the issues of indigenization and secondly, the need for a normative framework that can address global social needs (...)“ (Midgley 2004, S. 218).

Die Präsenz internationaler Studenten, Praktiker und Akademiker, wie sie die Situation in Berkeley und – aufgrund der ethnischen Mischung – gerade Kalifornien kennzeichnet, macht die Kombination von (politischer) Wertanalyse und Institutionenanalyse unverzichtbar. Aus diesen Erfahrungen kann die deutsche Diskurslandschaft nur gewinnen.

## 6 Literatur

- Alesina, Alberto/Glaeser, Edward L., 2004, *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*, Oxford u.a.: Oxford University Press
- Arts, Wil/Gelissen, John, 2002, *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report*, in: *Journal of European Social Policy*, 2, Vol. 12, S. 137-158
- Bahle, Thomas/Pfenning, Astrid, 2001, *Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im europäischen Vergleich. MZES-Arbeitspapiere Nr. 34*, Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
- Bethell, Thomas N., 2005, *Roosevelt Redux. Robert M. Ball and the Battle for Social Security*, in: *The American Scholar*, 74 (2), S. 18 – 31
- Beyer, Jürgen, 2006, *Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel*, Frankfurt: Campus
- Blank, Rebecca/Haskins, Ron (eds.), 2001, *The New World of Welfare*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Blau, Joel (with Mimi Abramowitz), 2003, *The Dynamics of Social Welfare Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Carigiet, Erwin, 2001, *Gesellschaftliche Solidarität. Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit*, Basel u.a.: Helbing & Lichtenhahn
- ders./Opielka, Michael, 2006, *Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? Zum deutsch-schweizerischen Vergleich sozialpolitischer Dynamiken*, in: Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Opielka, Michael/Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*, Zürich: Rotpunktverlag, S. 15-46
- Chamberlayne, Prue et al. (eds.), 1999, *Welfare and Culture in Europe. Towards a New Paradigm in Social Policy*, London/Philadelphia: Jessica Kingsley
- Eichhorst, Werner u.a., 2001, *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*, Berlin u.a.: Springer
- Engelke, Ernst, 2004, *Die Wissenschaft Soziale Arbeit. Werdegang und Grundlagen*, 2. Aufl., Freiburg: Lambertus
- Esping-Andersen, Gøsta, 2003, *Aus reichen Kindern werden reiche Eltern*, in: *Frankfurter Rundschau* v. 20.12.2003
- ders., 2004, *Die gute Gesellschaft und der neue Wohlfahrtsstaat*, in: Evers 2004, S. 189-210
- ders. et al., 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford et al.: Oxford University Press
- Evers, Adalbert (Hrsg.), *Eine neue Architektur der Sozialen Sicherung in Deutschland?* Zeitschrift für Sozialreform, 1-2, 2004, Wiesbaden: Chmielorz
- ders./Sachße, Christoph, 2003, *Social Care Services for Children and Older People in Germany: Distinct and Separate Histories*, in: Anttonen, Anneli/Baldock, John/Sipilä, Jorma (eds.), *The Young, the Old and the State*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 55-80
- Galuske, Michael, 2002, *Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie Sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*, Weinheim/München: Juventa
- Gilbert, Neil, 1998, *From service to social control: Implications of welfare reform for professional practice in the United States*, in: *European Journal of Social Work*, 1, S. 101-108
- ders., 2000, *Dienstleistungskontrakte: Strategien und Risiken*, in: Otto/Schnurr 2000, S. 143-154

- ders., 2002, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford et al.: Oxford University Press
- ders./Terrell, Paul, 2005, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 6. Aufl., Boston u.a.: Pearson
- Gottschall, Karin/Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.), 2002, *Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich
- Hamburger, Franz, 2003, *Einführung in die Sozialpädagogik*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer
- Homfeldt, Hans Günther/Brandhorst, Katrin (Hrsg.), 2004, *International vergleichende Soziale Arbeit*, Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren
- Homfeldt, Hans Günther/Schröer, Wolfgang/Schwepe, Cornelia, 2006, *Transnationalität, soziale Unterstützung, agency*, Nordhausen: Traugott Bautz
- Honig, Michael-Sebastian, 2002, *Pädagogik der frühen Kindheit: Institutionen und Institutionalisierung*. Arbeitspapier II-9, Trier: Universität Trier
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2002, *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Opladen: Leske + Budrich
- ders., 2003, *Variationen des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt: Suhrkamp
- Kemmerling, Achim, 2003, *Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in der Entwicklung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren. Wohlfahrtsstaatsregime und Dienstleistungsbeschäftigung*, SPI 2003-108, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin
- Kramer, Ralph, 2000, *A Third Sector in the Third Millennium?*, in: *Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1, Vol. 11, S. 1-23
- Labonté-Roset Christine, 2004, *Social Work Education and Training in Europe and the Bologna Process*, in: *Social Work & Society*, 1, S. 98-104 ([www.socwork.de](http://www.socwork.de))
- Lehndorff, Steffen, 2006, *Motor der Entwicklung – oder fünftes Rad am Wagen? Soziale Dienstleistungen als gesellschaftliche Investitionen*, in: ders. (Hrsg.), *Das Politische in der Arbeitspolitik. Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung*, Berlin: edition sigma
- Lessenich, Stephan, 2003, *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*, Frankfurt/New York: Campus
- ders./Ostner, Ilona (Hrsg.), 1998, *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/New York: Campus
- Maucher, Matthias, 2004, *Beteiligung möglich? - Die Offene Methode der Koordinierung und ihre Anwendung im Sozialbereich*, Ms., Frankfurt: Beobachtungsstelle für Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (ISS e.V.)
- Merten, Roland, 1997, „Sozialarbeitswissenschaft“: *Der Königsweg der Sozialarbeit in die professionelle Autonomie?*, in: *rundbrief gilde soziale arbeit – GiSA*, Sonderheft 1-1997, S. 7-22
- Meyer, John W., 2005, *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, Frankfurt: Suhrkamp
- Midgley, James, 2004, *Social development and social welfare: implications for social policy*, in: Kennett, Patricia (ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 217-238
- Morrison, John D./Wolf, Robert A., 1999, *Soziale Arbeit. Ein amerikanisch-deutscher Vergleich*, in: Backhaus-Maul, Holger (Hrsg.), *Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit. Die Welfare Reform in den USA als Vorbild?*, Frankfurt: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, S. 192-213
- Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/Castles, Francis G. (eds.), 2005, *Federalism and The Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press (i.E.)

- OECD, 2003, *OECD Employment Outlook. Towards More and Better Jobs*, Paris: OECD
- Opielka, Michael, ders., 1997, *Familienpolitik im Wohlfahrtsstaat*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 5, 43. Jg., S. 337-364
- ders., 1997a, *Does the Welfare State Destroy the Family?*, in: Koslowski, Peter/Føllesdal, Andreas (eds.), *Restructuring the Welfare State. Theory and Reform of Social Policy*, Berlin u.a.: Springer, S. 238-274
- ders., 2001, *Stichwort „Freiwilliges Engagement“*, in: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hrsg.), *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied/Darmstadt: Luchterhand, S. 600-609
- ders., 2002, *Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 22-23, S. 20-30
- ders., 2002a, *Zur sozialpolitischen Theorie der Bürgergesellschaft*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 5, 48. Jg., S. 563-585
- ders., 2003, *Nachhaltigkeit und soziale Sicherung. Risiken und Chancen grüner Sozialpolitik*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2, 54. Jg., S. 74-82
- ders., 2003a, *Kunst und Kultur im Wohlfahrtsstaat*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12-2003, S. 21-27
- ders., 2003b, *Agenda 2006. Optionen der Sozialreform*, in: *Sozialer Fortschritt*, 9, 52. Jg., S. 215-221
- ders., 2003c, *Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik*, in: *Neue Praxis*, 6, S. 556-570
- ders., 2003d, *Religiöse Werte im Wohlfahrtsstaat*, in: Allmendinger, Jutta (Hg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002*, Opladen: Leske + Budrich (CD-ROM)
- ders., 2004, *Sozialpolitische Entscheidungen in der Gesundheitspolitik. Reflexionen zu Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie*, in: *WSI-Mitteilungen*, 1, 2004, S. 3-10
- ders. (Hrsg.), 2004a, *Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- ders., 2004b, *Grundeinkommensversicherung. Schweizer Erfahrungen, deutsche Perspektiven?*, in: *Sozialer Fortschritt*, 5, 53. Jg., S. 114-126
- ders., 2004c, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. (Rowohlt Enzyklopädie), Reinbek: Rowohlt
- ders., 2005, *Der große Bruder? Beobachtungen zwischen Berkeley und Jena*, in: *Forum SOZIAL (Zeitschrift des DBSH)*, 3, S. 33-35
- ders., 2005a, *Religiöse Werte im Wohlfahrtsstaat*, in: Ulshöfer, Gotlind (Hrsg.), *Religion und Theologie im öffentlichen Diskurs. Hermeneutische und ethische Perspektiven*. Arnoldshainer Texte, Band 132, Frankfurt: Haag + Herchen, S. 55-82
- ders., 2006, *Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons*, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- ders., 2006a, *Gerechtigkeit durch Sozialpolitik?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8-9, S. 32-38
- ders., 2006b, *Europas soziale Werte. Der Wohlfahrtsstaat als Projekt europäischer Identität*, in: *Internationale Politik*, 4, 61. Jg., S. 106-115
- ders., 2007, *Werte im Wohlfahrtsstaat. Soziologische Analyse Politischer Kultur*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (i.E.)
- ders., 2007a, *Kultur vs. Religion. Soziologische Analysen zu modernen Wertkonflikten*, Bielefeld: transcript (i.E.)
- Ostner, Ilona, 2004, *Kinder und Frauen zuerst!? Ein Review-Essay*, in: Evers 2004, S. 211-217

- dies./Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan, 2001, *Sozialpolitische Herausforderungen. Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaats in der Bundesrepublik*. Arbeitspapier 49, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung
- Otto, Hans-Uwe/Oelerich, Gertrud/Micheel, Heinz-Günter (Hrsg.), 2003, *Empirische Forschung und Soziale Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch*, München/Unterschleißheim: Luchterhand
- Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.), 2000, *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*, Neuwied/Kriftel: Luchterhand
- Pfau-Effinger, Birgit, 2004, *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, in: *Journal of Social Policy*, 34 (1), S. 3 – 20
- Reese, Ellen, 2005, *Backlash Against Welfare Mothers. Past and Present*, Berkeley u.a.: University of California Press
- Reichert, Elisabeth/Wieler, Joachim, 2001, *Stichwort: „Sozialarbeit (Social Work) in den USA“*, in: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hrsg.), *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied/Kriftel: Luchterhand, S. 1611-1621
- Reyer, Jürgen, 2002, *Kleine Geschichte der Sozialpädagogik. Individuum und Gemeinschaft in der Pädagogik der Moderne*, Baltmannsweiler: Schneider-Verlag Hohengehren
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan, 2003, *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy*, Cambridge: Polity
- Scharpf, Fritz W., 1997, *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, MPIfG Working Paper 97/7, Köln
- ders./Schmidt, Vivien A. (eds.), 2000, *Welfare and Work in the Open Economy. 2 Vols.*, Oxford et al.: Oxford University Press
- Schneider, Marie-Louise/Homfeldt, Hans Günther, 2006, *Social Work, Social Development and Community Economic Development – Perspektiven für die Soziale Arbeit*, Ms., Universität Trier
- Schnurr, Stefan, 2003, *Vignetten in quantitativen und qualitativen Forschungsdesigns*, in: Otto, Hans-Uwe/Oelerich, Gertrud/Micheel, Heinz-Günter (Hrsg.), *Empirische Forschung und Soziale Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch*, München/Unterschleißheim: Luchterhand/Wolters Kluwer, S. 393-400
- Schweppe, Cornelia/Sting, Stephan (Hrsg.), 2006, *Sozialpädagogik im Übergang. Neue Herausforderungen für Disziplin, Profession und Ausbildung*, Weinheim/München: Juventa
- Shapiro, Thomas M./Wolff, Edward N. (eds.), 2001, *Assets for the Poor. The Benefits of Spreading Asset Ownership*, New York: Russel Sage Foundation
- Sherraden, Michael, 1991, *Assets and the Poor. A New American Welfare Policy*, Armonk/London: M.E. Sharpe
- Specht, Harry/Courtney, Mark E., 1994, *Unfaithful angels. How social work has abandoned its mission*, New York: Free Press
- Steinert, Heinz/Pilgrim, Arno (eds.), 2003, *Welfare Policy from Below. Struggles Against Social Exclusion in Europe*, Aldershot/Burlington, VT: Ashgate

## 7 Anhang: Exemplarische Interviews und Auswertung

Prof. Dr. Michael Opielka

Visiting Scholar, University of California at Berkeley, School of Social Welfare

Professor for Social Policy, University of Applied Sciences Jena, Faculty of Social Work

mail: [opielka@berkeley.edu](mailto:opielka@berkeley.edu)

*Outline Expert Interviews and project description*

### Project: Social Values within Social Welfare

*Study "Welfare Regime and Social Services A Comparison U.S.-Germany", financed by the Hans Boeckler Foundation, Germany - Summary Expert Interviews*

#### 1. Field Work

About 8-10 in-depth expert interviews (about 1 hr.) with professionals at the management level in the social welfare field within the Bay Area (social work, public health, social administration). Carried out in April and May 2005 by the investigator.

#### 2. Research Questions

- a) Short overview given by the investigator about the research interest: The aim of the study is to identify value dimensions of professionals in the social welfare sector in order to contribute to knowledge about the cultural conditions of welfare policy in a liberal welfare regime. The Californian history of social work and social welfare alike shows a strong professional and innovative record. One supposition for this record is the existence of a special complex of social and professional values. Social values include a broad range of economic, political, cultural and religious values.
- b) Can you identify three ethical dilemmas that you have encountered--or observed--throughout your professional career as an administrator? (Giving examples: i.e. pro-choice vs. pro-life as a personal dilemma; loyalty to organizational rules vs. clients interests; political stands vs. neutrality of the organization)
- c) What is your personal definition of social values and, how do they relate to your personal concept of professional values?
- d) How would you describe current developments in American social welfare policy with reference to public responsibility? Do you think that it is ethically needed to enhance or to reduce public responsibility within social welfare? Which positive and which negative expectations do you have about the social policy developments especially in California?

#### 3. Interpretation

The interviews will be taped down and evaluated according the rules of structural hermeneutics.

The aim of the study is to identify value dimensions of professionals in the social welfare sector in order to contribute to knowledge about the conditions of welfare policy in a liberal welfare regime.



Interview Dave K., Director Public Health, Alameda County, San Leandro, April 15, 2005

[Michael explains his research project and his supposition to Mr. K., and talks about the questions he has about values.]

You know I'm the health director. So what I'm responsible for is the programs under the issue of health—and specifically the county health department agency. I'll get you a chart of those programs.

Yes.

And that includes public health—and within public health there is a whole range of services; and you'll see that. Everything from the emergency medical and then behavior health care—which is mental health and alcohol and drugs; what we call Indigent Health Care, which is payment of medical services—and that includes a whole spectrum of providers. And then environmental health—which is your restaurants and vector control. And then within Indigent Care over here, we also have a series of youth programs—children and youth programs—that kind of cross over the other departments. School-based health clinics we support, but we all do it through a network. CASA—which is Court Authorized Special Advocates—people who fight on behalf of kids in the social service system. Our other outreach, [inaudible], other programs we do to just try to improve outcomes of people. So we do a variety of things. And I'll give you a little one-page simple kind of diagram of that.

But let me just say why it's a little hard to try to answer your questions. And it's part of the culture of this country. And one way I try to look at it—there's a ... I don't know. In America there was a western song, an old western song by a guy named Johnny Cash. You probably don't know who he is.

Best favorite singer of my brother.

But he had a song in the early '50s called "One Piece at a Time" and it was about a man who worked in a automobile plant, but he couldn't afford to buy the car—the new car. So he thought if he took one piece at a time he would eventually have enough to build his own car. And this took place in the early '50s. And then in America in the '50s cars changed every year. So one year they have big fins, the next year they have two headlights. Then they have one headlight, or one headlight, then two headlights. And they have lots of chrome and then no chrome. They just changed all the time. So after years he accumulated things and put it together—it didn't look like anything that was designed, and intentional, and purposeful.

And much of America's health and social services is like that. It's built one piece at a time. Not with any overall sense of design or purpose. So when you try to look at what drives it—and you generally think in terms of some kind of overall design ... if you think of it from an engineering point of view, what is it that they're trying to accomplish? How do these things fit together into one kind of unified system? What you find out—it doesn't exist. It's just one piece at a time. And so you have to take those pieces and put together something and say—well, what is it, then? If it's funded through all these different funding sources, has all these different regulatory sources, all of these different provider networks. And yet it's still called one system. But it isn't designed as one system. And so some of the frustrations of looking at America's systems compared to everybody else's—most people (not entirely, but many countries) start with a design. With a concept. With core values. And then move towards implementation.

I also believe—and I have no knowledge to base this on—that as you well know, America was spared really any structural damage in any of the major wars. We're isolated. So we never got anything ... We didn't build over. We didn't have to start from scratch. We also didn't have the advantage of starting over. Especially at a time when health care started to make its gains. If you go back, the first half of

this century—of the 20<sup>th</sup> century—there was very little growth in scientific stuff. There was a big movement, but the movement to put health into science is really a 20<sup>th</sup> century movement. But the real growth and the shift in the system has occurred since World War II on.

But we built on that fragmented system. We didn't have the necessity of having to start again, to rebuild our society from scratch. So just when the system became increasingly complex, it had to build on an increasingly fragmented approach and value system. So we moved from an individualistic western fragmented way of looking at things that depended entirely on not-for-profit community localities, and then you moved towards a very complex system that seems to beg for some sort of direction, design, and purpose to it.

So you see—there's ... That's just a broad context. That's why it is sometimes hard to make sense out of us. Because we've benefited from not having all of the other stuff, but we have also suffered from it—because we weren't able to reinvent ourselves in a modern way; we sort of carry over from hundreds of years ago in a way that isn't always productive.

So having said that, then, the question becomes in what I do—when I have all of these funding sources, all of these responsibilities down here with very little overriding direction or design to it—then what you have is you have an environment in which essentially there are some basic values associated with it, but a lot of what determines what things really look like is really decided at the site, the program, and the county level. At the local jurisdiction level.

So essentially what we're trying to do is you ask yourself not what are the broad, basic principles and values that drive the system. Pretty simple. But they don't tell you anything. They don't tell you whether a health department is any good or not. Whether a social service department does something more than just what they are required to do. And for that you have to look at the dynamics of the community itself, and know that every county can be a little different. Every county can drive it in a different way. And then you say—well, what drives us? And why are we the way we are? And how is that different than some other county or some other jurisdiction? Even though we all have the same funding sources, we all have the others. Well, we have some of the same funding sources.

Maybe this would be a good focus to start with three personal experiences of dilemmas in this. How long have you been functioning in this department?

I've been the agency director for 20 years.

For 20 years.

Before that I was the mental health and alcohol and drug director.

So a long directorship.

Yes. And before that— I have 35 years.

You have 35 years here, in this—

I have 31 in the county. And I have four with the state, at a mental hospital.

So an experienced county—

I have more years than anybody in the state in my job.

That's good to know. So I am supposing I will get some important insights. But first—what is your profession?

I am a social worker.

You are an MSW?

Yes.

Social worker. And in charge of the public health—all of ...

All of it.

Interesting. You're not a doctor?

No.

And nobody cares [inaudible]?

No. Most health directors are not doctors in this country.

Hmm.

Because so much of what I do isn't about the delivery—even though I care much about the delivery. It's about how to make all these pieces fit together and create a design out of something that wasn't designed.

You try to ...

I try to put it together in a way that doesn't look like hell. In spite of the fact that it didn't start with a design. It isn't ... intended to be one integrated system. You try to make it look like a system, even though it isn't. It never was designed to be one system. You try to make it work for the benefit of people, even though it's flawed in its design and engineering. So how do you make something work? But if you want some examples—I actually have three examples. I could probably give you two early ones, and maybe one that we deal with today—more realistic today.

The first one probably came when I was a mental health director. And we had a series of consecutive years of cuts and reductions in the mental health [inaudible]. And what we said is—if this is all the money we have—

Was this in the 1980s?

Yeah, the 1980s. If this is all the money we have, who should we serve? And what services should we provide them? So we set up a grid and we said there are essentially a series of populations, and we judged the populations not by diagnosis—but by severity of illnesses. So at the very top were people who were dangerous to self and others, or gravely disabled. People who if left alone would either hurt themselves, hurt others, or die. Suicide, assaults, or just die through neglect. Then you looked at those who were at risk of becoming so if less intervention [inaudible]. So then you went all the way down to the general population, who simply just had concerns or issues regarding their mental health, or stability, or that of a family member.

A kind of screening.

Yes. And then you just [inaudible] a continuum of programs above there. And we said—all right, depending upon the population, they have certain services and needs that are greater or more important to them than others. And we will fund the system that doesn't promise to be all things to all people, but promises that what people need the most they'll get. But the people who need the services the most will get what they need the most—which is different than the ones who need services the least. So the people who need services the least—the general population—they get a phone call. The people

who need it the most get a locked unit, follow up care, extensive services. So that our resources will follow need, and so we'll call that management by priorities.

Where was the dilemma for you?

The dilemma was that you first accepted that you couldn't do all things for all people, and that not every need was equal. And you had to make those choices in an open, inclusive process. And you had to take responsibility for it. and we were the first county do that—to acknowledge that we couldn't be essentially all things to all people. But there should be a ration and values behind the choices we made, so that you could defend them.

It escalated to a point when I was the health director—about seven or eight years later—when there was another situation where again we were in a cutting mode. We didn't have enough money. And a man from Ethiopia came in and spoke to the board, and he says, "My father is over here from Ethiopia and he has a kidney problem. And we go into the hospital for emergency care, but what he needs is a transplant." And the transplant in those days was something like \$150,000. An enormous amount of money. But I was in a reduction mode, and I said, "In any given year there would be about eight or nine people who are not—for which as a country we are not—legally responsible for." I'm not talking about non-documented people. I am talking about people who are here legally as a visitor from another country. I said, "If I agree to pay for his transplant then I must agree to pay for all of those who come in similar circumstances—which means I have to cut prenatal care."

So I don't have the opportunity to add more money. If I have to operate within my budget to pay for this, I have to take it from someplace else. I can serve thousands of women and improve their birth outcomes by putting money here. Or I can give six people transplants. So I said, "I'm not going to do it." I said, "Unless you give me more money to specifically do this, I am not going to take it away from them." Because that's what it really means. I have to balance my budget and I have to make those choices. What that led to, then, is a process where we called— Again, we asked the question—if this is all the money that we have, that we can control—what is the best way to spend it, and for what purpose? And for whose benefit? This is all we have. How do we best spend it?

I then set up a series of meetings with each of the major groups—hospitals; primary care; the county hospital primary care system; alcohol, drug and mental health; public health. I asked them as a group ... I brought in community people, citizens, providers. I said—I want you to tell me, among yourselves, if there is a fixed amount of money how we go about deciding how to best spend that money. It's a long process. I had a Jesuit priest help lead the process. Not because he was a priest, but because he was a trained ethicist. We went through this process for four or five months.

None of the groups would make any decisions. In fact, all of the groups came back and said we won't make those decisions; that if they have to be made it's better that ... They didn't quite say it this way, but, "It's better that you have to make those recommendations, Dave, than us. Because the first thing is I want the freedom to criticize whatever decision you make. And secondly, I don't want to admit-accept something other than all needs have got to be met." "I don't want to accept the reality of choice."

That if there are limited resources, then part of an ethical society is not to deny that there aren't limits; but to choose within those limits based on some kind of value system, some kind of efficacy—and some sense of what works and what doesn't work, and what the benefit is. Some kind of quality analysis. Outcome analysis. Measured with values.

So that was the second major thing. It was very controversial. And I said to the state—I said the same thing to the state. I said, "If you aren't going to give me more money and you know the money I have isn't adequate—why don't you at least tell us what you think the priorities are?" They would never do

that. If we can't serve everyone, whom do you think we should serve first? "Well, we don't want to say that." It gets back—because we don't want to put design in the system. We don't want to put choice, but we don't want to take responsibility for that.

It actually got to the point on the mental health side—I regress again—is when I didn't have any more money and I was sleeping people on the floor. Because I didn't have a bed for them. And I was getting cited by citation, by the licensing. And at the same time the state licensing was citing me, they were telling me to cut the beds. So one part of the state was saying, "You shouldn't sleep people on the floor," and another part of the state was saying that we're going to cut the number of beds—the money you have to pay for beds. So it didn't make any sense to me.

So I said to them—I said ... And I got them to write me a letter, licensing [inaudible]. And I said if the choice is the street or supervised space on the floor, I'm going to give them supervised space on the floor. I'm not turning them out on the street—even if it means you're going to cite me. But I'm going to do it. And what I want you to do is send a letter and say provided that I have no option—not that I have an option and don't choose it—but provided you can verify that there are no other options; there is simply not a bed in the county that will take a person who needs locked psychiatric care—that under those conditions you will sanction my decision to have them sleep on the floor on a mat rather than release them to the street. Knowing what we know, that they're dangerous to self or others.

So they finally wrote me a letter to that. I made 1,000 copies. And every time licensing came by, I showed it to them and they left me alone. For a couple of years. Until I could build capacity. And then when we increased capacity, then I don't have the same case.

Again, the judgment isn't you get to do bad things if you have a choice to do good things. That's a no-brainer. You don't get to do that.

Your job and your position still contain a lot of individual responsibility.

Sure it does. There is very little of that— Think about the lack of that overall design, the lack of that consensus about values, the lack of that responsibility for making choices that we all know we have to deal with. So then it's left to that individual. And the key thing is what you end up with—what distinguishes us among us—isn't that if you did ... Let's say you took ten basic values and you asked do we adhere to these values? Everybody would say the same—yes.

So you don't get a distinction on the broad level. What you get is distinction in the application. What becomes most important is not the values—not because values aren't important, but because they're too general. They are embraced by too many people. You end up in an environment that creates choice, and has a great deal of discretion—even though people will say there isn't any discretion. There is discretion. When it does that, you are really talking about character.

That's not only an American talk, but it's an important talk.

Yes, it is. Because it gets down— For example, do you believe in the balance of issues? Do you believe that any one thing is so important that it takes precedent over everything else? Or that life is a series of it's a balance of key things that are important? That there isn't one thing that is so important that it ought to be the thing that drives any one society, but three to four key things that in balance drive a good life and drive a good society. And therefore, when you distribute money you don't say, "We're going to have the best hospital in the system," but when they leave the hospital there's no food, there's no clothing, there's no shelter. No. So if you have to divide the money between food and clothes ... if we say, "That's good, but if there is no jobs, if there's no meaningful work—then what good is the health?" Health for what purpose? To live a miserable life? No.

So there has got to be more to it than this. So you begin to start giving a framework for what a good life is, and a good society is. And inevitably it comes out to be balance. So then you say—all right, if we know that and we don't say that; but we believe it and we live our lives in balance ... Not everyone. And I don't want to say everyone ought to live a life in nice and neat little components. They are never equal. Never equal. I could say I have a great family life, but I can't tell you my family life is parceled out the same way as my work life, which is parceled out the same way as ... I can't tell you that. But knowing that they are all valued in general is true.

So part of what I get back to is it's that you have to look at not the large picture—not the general picture—but really, among a common set of values what distinguishes programs from being better than others? What distinguishes counties from making better decisions than the others?

And I'll give you one last example—it just happened two years ago. And it's a choice. It is very much a choice. I'll just use tobacco money as an example, and I'll give you a three-page summary of the last 20 years, too—in a very broad way. It may not be useful at all. This is about California. When public entities started to sue tobacco companies, holding them accountable and responsible for the injuries and deaths from the products that they sold, marketed, and promoted—the state sued and California, each of the 58 counties, also sued. So that meant when they created a settlement; when the tobacco companies settled with the public entities and California—half the money went to each of us as counties and half went to the state. So then as a county we had a choice how to use that money.

So the first choice we made—and this is complicated, we lobbied and we did all these things—is that it would all go to health care. The second choice we made was that half of the money would go to rebuild a critical care building—a hospital building, but the other half would go to new initiatives. Not just to cover the costs that we were already paying, but new initiatives. So again, it's another choice. Then, within that choice I divvied it up among four major areas—expanded coverage, behavior health care services, public health, and school-based services. I wanted to get people out of offices and into the schools. So we did that.

Once we did that, behavioral health care came up with a plan to spend \$2 million for people who did not have insurance to pay for their behavioral health care. And that would buy—let me just say, for the sake of argument—400 people services, in a given year. More people than we are currently serving now. At the same time they were working on a plan to do that, it became apparent that if we took that same \$2 million and put it into children's mental health services—because the court ruling said you could do not just clinical service, you could do more early interventions—I could take that and match it with \$38 million of services and grow children's mental health services by \$40 million. And I could do so in partnership with social services, the schools, probation, and others—and have a chance to reshape a whole system.

So all of a sudden we made a series of decisions. We would sue, along with the state. Once the money came down we would spend it on health care. We would not just spend it to cover existing service, we would do some expansion. And then within that expansion we have responsibility for the choices we make. We initially said we'd do it for general adults, and then we decided we would get more bang for our buck out of children. And that the real value of getting it for children is to do so in partnership.

So when you look at every single one of those decision points, we could have gone a different way. And many counties did. Many counties said it isn't going to health care, or all of it isn't going to health care. Those who said it was going to health care—some said we'll just pay off existing debt [inaudible] and not for new programs. Those who said new programs didn't necessarily leverage the money to bring in more money, and didn't choose among which populations should get it. Those that made a choice among populations and made that kind of a choice there also didn't necessarily so in

partnership with others to magnify the value of the dollars, or believing that you could get more by working with others than if you just did it in asylum mentality.

So when you look at all of those choices—but if you started at the top, we all have the same values. So you can't distinguish how you get here by looking at broad values. None of those broad values—which I would bet, if you did a survey, everyone would say yes to, or however it would come out high on the same yes. They don't get you to the bottom product. They don't help you. They're not like a compass that guides you to the end product. All they do is sort of keep you in the same arena.

Okay. That is an important perspective. Of course you will imagine that as a sociologist I am a little bit more optimistic to reconstruct the values. Although I will concede that of course these very general values—who is against justice?

That's right.

But within justice there are different concepts of justice behind it.

That's right.

And so I would wonder—you are working for 31 years in this county. And the county is where the people mostly don't know each other very well. Maybe the people who are in the public process, then, do—but the people in the street; I would wonder whether they know personally anyone of the—

Most, they don't. No.

It's a particular administrative body. As in Germany, or in Europe.

Although it's more inclusive, because as you will see in my network—in this county, which is different than other counties, a lot of the players who deliver the services are not county employees. The vast majority in my department are community-based organizations.

But they are paid by the county?

Partially by the county and partially by other sources. They are La Clinica de la Raza, Asian Health Services, Asian Community Mental Health Services, Tiburcio Vasquez. Used to be the Grey Panthers and Over 60 clinics. They came out of the civil rights movement in the '60s and got formed then. So just as health care began to expand dramatically, it coincided in this county—not in all counties—with the civil rights movement. So you have a greater proliferation of community providers that still not the person on the street—

Of course.

But Fred Finch Youth Home—Fred Finch was an orphanage. When they got rid of orphanages, it became a residential treatment program for adolescents and behavioral health care. And then it develops into a major player, with all of these other children's programs we contract with. So when you look at county government—in my department there's about 1,000 workers. We probably fund 4,000 workers. Another 3,000 to 4,000 easily are in all of these little small organizations. Some big, some small. Throughout the system.

They get mixed financing, partially by you—by your county?

And some 100 percent by me. They represent consumer groups, they represent advocacy for special populations—whether it's Hispanic, whether it's Asians, whether it's ... all different types of players. We fund all of that. So in that sense, we're different. And we are different. Alameda is different than

Contra Costa. You go across the tunnel, and it's almost all county staff driven. Just like you said. They don't work in partnership. They're not horizontal. We're much more horizontal.

What is the reason? Why did it change, or did it develop in this way? In Europe we would say it's a more kind of [inaudible] principle—it's a principle where you try to empower the smaller units in order—

Yes.

Because you suppose that the outputs will be better. It's a complicated thing.

It's the same principle. The difference is we don't see them as working for government. We don't see the value added is that if they worked for government. Did you ever read the book, "Democracy in America" by Alexis De Tocqueville?

Yes.

So what is he talking about? That is as true today as it was when it was written 170 years ago. It's as true today. We tend to do things by non-government organizations. We tend to organize along affinity groups, interest groups. And they become our source. And in many cases, people trust them more than they trust government.

Last week I met with a group of Chinese Americans, one of whom is a physician. He has a son that is autistic. Okay. He met with a series of other Chinese Americans, almost all immigrants. They all have children that are developmentally disabled—what we call developmentally disabled as a distinction from mental health issues. They raised \$2 million and built a center. Now they come to me and say, "Dave, is there any way you can give us money for one staff to help us create the infrastructure to bill government so we can run this center ourselves and provide services?" So we'll create a center built around—even though they can't restrict it to an ethnic group, built around—Chinese American families. Four or five hundred of them that got together in this county, and decided to do something for their children that they didn't know would get done by government, and if government's role is to fund what they do—not to do it for them.

Now, where is that going to happen in the world? Now, because it is an immigrant population—Chinese American—that are more wealthy than if it were the Cambodians or other groups of equally Asian immigrants, but are not ... don't have the wealth. There are huge distinctions there. So they were able to raise \$2 million within a couple of years and build a center. Got land. They are building a major center.

But this center serves only—

No, it can't. As soon as they take a nickel of government money they have to serve everybody.

That's an important point, I would say.

It is. But I can tell you, just as every one of the clinics that I fund serve everybody—if you have an Asian Health Services in Chinatown they are not allowed to refuse services to anybody. But 90 percent of their clients are Asian. If I go to Tiburcio Vasquez, 90 percent. But it is usually driven by where they get located and who they serve, and to the extent that the neighborhoods are concentrated. But as it changes over time, what you will see is in areas where the demographics change then the clinics have to reflect the demographics of the neighborhood.

But they started out as part of that civil rights movement. They started out as an opposition to government. Government was white males. The community was diverse—especially in this county. So all



of these organizations said, “You can’t serve us as well as we can serve ourselves. We don’t want you to look like us. We may want you to look like us, but we want you to fund us to serve our neighborhoods and community.”

So it is actually focusing on this problem of minorities, of ethnic minorities—but I would ask a second question concerning the dimension of not so much a cultural, but more the religious dimension. How many of your workers in this department—the 1,000—would you suppose belong to a religious group?

Maybe 60, 70 percent.

That’s your personal—

Yeah.

So it’s not full. It’s less than the average, you would say?

More than the average. I would say maybe not as much as some other parts of the country. But that doesn’t mean they all go to church every week.

Hmm-hmm [yes].

But most people would say, “Do you believe in god?” “Yes.” If they asked, “Do you identify with the church?” You would say yes. But it is not ... I would say the majority would fall into that category. And more so among— We’re a very diverse community. But more so among ethnic groups than European Americans. But that’s not even true in some areas. It’s different. We’re a very religious country but we’re not ruled by religion. We’ve never had a religion. In spite of what you people hear now. I have a son who travels everywhere, and he has made friends all over the world. And his friends call him up and say, “Oh, America has gone to the right wing. Everybody is going religious crazy.” I say don’t pay attention to that. they don’t understand us. Because they come from a perspective where the church was a dominant player. The church has never been a dominant player. But religion is. The institution is not dominant, but the faith is. And so we become one of the most religious of all the western countries, but have never had a strong church institutional power base. Because we never believed in it. And even then, it’s ... We don’t believe in government. We always criticize government.

Believe in the individual.

Yeah, we do. And as much as I’m in government, I believe the same way. I tell everybody, you know ... I came from a poor family. We had nothing. Nobody went to college in my family.

You were the first one?

Yes. And I rise to the top. I have a friend whose mother was mentally ill. He had to support himself and her from the age of 13 on. Burnt the house down a couple of times. She’s in institutions. He’s a multi-millionaire today. No matter how hard we try—and knowing that it isn’t typical—we believe in that.

But it’s the typical hope.

It is. But it is possible. It was always possible—through education. But even then, it’s only possible if you ... it’s harder today than it was when I grew up. When I grew up, being poor didn’t mean you didn’t get a good education. Nowadays being poor means you may not get a good education. The fact that my parents weren’t college educated, never read to me, never helped me with anything—didn’t

mean that I didn't want to do all that stuff. But nowadays there's a direct correlation between if you come from parents that are not educated you will yourself not be educated.

So you think this question of the chances of equality in this field has dropped in the past—

I do. I think there is a huge growing disparity that can't be closed, because— I believe it's not related to ... And this is the issue where I really get into social justice, is that what are the factors that really determine someone's outcome—whether it be health or social service? And if you don't change those factors all of the services in the world don't make any difference whatsoever. So you don't bring a person out of poverty by creating services. You have to find another vehicle to do so. How do you keep families ...

If poverty is linked to poor education, single parents—a series of things—how do you reverse that trend so that they experience the same kind of poverty that I experienced? It's a family poverty. Everybody was poor. But that didn't mean you didn't have values, you didn't push education, you didn't do things. But again, it was also at a time when—40 years ago—you could get a good paying job if you didn't have a college degree. You can't do that anymore.

The different levels of social change which you mentioned [inaudible] is the breaking of families.

Hmm-hmm [yes].

That's one argument; minimizing the size of families. Maybe if there are a lot of brothers and sisters who [inaudible] you have been the only one?

I'm the only one who went to college and succeeded.

But you have some brothers and sisters?

Yes. I have a brother, a sister, and then I have another brother who died of AIDS.

So four children. That's the average, actually, right now?

Two is more the average today, of the new families coming up. People don't have four, five kids anymore. But then, everybody had lots. I mean, all my cousins—when we got together at family reunion there were four to five people from every family. Children.

So the argument of family poverty was spread among more people, so you don't feel so lonely with—

And everybody—no matter how bad off they were—had a mother and father.

That changed, too.

Yes, that's changed.

The other one is that you see that there is a closing in the labor market.

Yes. Because there is no opportunity for manual labor that pays. If you think about this country after World War II—everybody worked in World War II. Everybody had a job. All races had jobs. Women, men. African Americans. All. Then the booms of the '50s and early '60s were all manufacturing booms. We take it for granted— We complain about it now, but we produced the best of everything in the '50s and '60s. We don't do that anymore. But we also don't produce much anymore. We had three automobile plants in Oakland. So people had jobs. They had good paying jobs. Union jobs. All my uncles had labor jobs—had trade jobs that paid well.

They don't exist anymore. We don't have steel mills in every major area. We don't have automobile plants everywhere. We don't buy American cars at the same rate we did. It's all international. But that's true of everybody—it's not just true of us. It's true of everybody.

On the other hand, some services—like the health services—have risen in their importance and they have enlarged.

Tremendously.

By the labor force—

That's right. And that's important. But most of health care is still delivered— The cost is delivered by the institutions. But most of the health care is still delivered not in hospitals, but in clinics and private offices.

Tell me—this is one of my final questions—you started with a remark of your experience in the '80s, after the Reagan administration.

Right.

What do you think that the political macro developments on a federal level and the state level doesn't matter anything for—

It matters. And it doesn't matter. I had a discussion with the former dean of social work at Berkeley.

With Neil?

It was Harry. No, not Harry. I forget the guy's name. Way back. But it was at one of these events. And he was telling me how bad things are. And I said to him, "What are you talking about? Look in the last five years. We had Prop 10, which spent all kinds of money for early intervention. We had Prop 36, which brought in money to take treatment instead of jail for first-time and second-time drug offenders. We got the tobacco money that we leveraged with others and made a 20-time fold increase in certain services for kids. We got Measure A just recently, a half-cent sales tax the voters approved." I said, "We're talking over \$150 million. All you're looking at is Bush's speeches." I said, "You've got your head in the clouds. You miss every opportunity to do something locally to matter."

Now, I can't change him. I didn't vote for him. But I don't make my happiness and my success in my job isn't dependent upon him. I have watched all of these presidents over all of these years—and very little difference does it make when it gets down to my level. But there is a lot at my level that can make a difference.

Now, does national politics matter? Of course it does. Getting back to my analogy about the design and engineering of the system—you can't do that locally. You can't— Whatever skills or abilities I and my staff and the providers I work with have, we are limited in what we can do without a broader vision. So there are times when you need broad national policy to set the framework. And we suffer from that. And in fact, the greatest leadership in health care we had [inaudible] is long gone. Harry Truman, in 1950, had a universal health plan. Richard Nixon had a universal health plan.

And they both failed.

They both couldn't take it forward. And they couldn't take it forward because we wouldn't let them. Because in the end we weren't quite sure we wanted government to dictate to us something that we all think would have been better if we had. And then it got so complicated. We don't trust government with anything complicated anymore. We think they just screw it up. Hilary Clinton's plan— 1,000 pages. Everybody knew as soon as she produced something at 1,000 pages it would never hap-

pen. Because it would just signify to everyone—like the tax code and everything else—another government failure; another government attempt to take something that—

So there are some limits. There are severe limits. Even though I think the health care system could be rationalized very simply in this country. It has all the ingredients. It is increasingly government financed and mostly uses the same provider network. It isn't too hard to collapse the funding sources based on the same provider network. Instead of [inaudible] basic services use the— Shift the funding, collapse it into one source and pay for those basic services and then let individuals buy above that if they so choose. And come to something that— It may not be a single payer system, but it can be an integrated [inaudible] system for most Americans, that has a floor—so that everyone who resides here gets some basic levels of services and, depending upon your wealth and desire, you can bump up from that. But the safety net is for all. That's not that difficult to do, but we'll resist it.

You don't have a Medicare for— Medicare, of course, you could extend—

Medicare. But it wouldn't. It's already bankrupt, anyway. So you'd have to have a new version of Medicare. But you could do it. Yeah, you could do it.

But tell me—my last remark concerns this [inaudible] level of the county. I think we have to do a lot of [inaudible] with people in the communities of the county government. And they are not dependent on the party, on the political—

No. We're not non-partisan. Nobody runs as a democrat or republican. We don't run at the local level. I have worked for 16, 17 different supervisors. If a new group comes in, they don't— I'm not part of the party so I don't get fired because new people come in. They've changed three times since I've been in. Three times—I've worked for three different boards. I'm still here. But I could be fired in a minute.

But the supervisors—they belong to parties?

They do.

And they feel as party politicians? Or don't they?

No. Only if they have ambition.

Only when they have ambition—ah.

They have to position themselves. But this is a democratic county. So the only people they fight with is people like themselves, because as soon as you win the democratic nomination you have won the seat.

So it's a strong continuous democratic—

Yes.

—government here.

Yes. There are no republicans.

There are no republicans.

No. They never get elected. And if they are they look more like democrats than republicans.

Really?

So this is unique.

It's [inaudible].

We're all liberals. We all— So what. That doesn't tell you anything. It doesn't explain the things that matter the most. That gets back to character. It gets back to choices. It gets back to a little bit of historical context.

And there are no conflicts right now, since at the state level—

Yeah, there are. All the time.

All the time? Yes?

Yes. We always yell and bitch. Sometimes I don't go to the meetings anymore, because it sounds like we've always said and I get tired of hearing the same old things. And I don't get any enjoyment out of that anymore.

The interesting thing—I forgot to tell you—over the years, when we were so dependent upon state and federal money, we would always go up there and lobby and we'd bring busloads of people. We would try to make our case. And nothing would change. So after awhile we made a deal with the devil, so to speak. We said if this is all the money we're going to get—give it to us with greater control and discretion and stay out of our lives. And we made the deal.

So we restructured how local government is financed, to have more predictable fixed funds. Although inadequate funds. And we traded greater control for the loss of hope that it would ever be adequate to do the [inaudible].

And this helped in the long run?

And we're better off.

You're better off since then?

Yes. Better off with more discretion over fewer dollars than less discretion over larger dollars. Relatively speaking. I mean, if it was big dollars and then I wouldn't say that. But if the difference is I lose ten percent of the money but have 80 percent more control—I would rather have 80 percent more control.

[Michael says that he has covered all of his questions, and mentions that this was helpful in many respects—including the social value constructions.] You were quite reluctant concerning the richest point—maybe this would be my supposition, but clarify it if I'm wrong. I think that in a democratic and little bit more liberal, or leftist policy [inaudible] for about 20, 30 years was a more personal thing. It wasn't a public thing.

Yes.

And the whole debate on, for example, faith-based welfare policies—which has been [inaudible] in the past two or three years—was quite problematic from a democratic point of view.

I never thought so.

You never thought so?

Because look at the communities I serve. There was probably the strongest religious communities—African Americans. The strongest institution in their communities is the church. They don't—Faith-based? Faith is part of their lives. You want to work with— And then you have to have the worst health outcomes. You want to serve them? You are going to serve the church. If you don't work with

ministers, you don't work. Do we talk about god, and Jesus? Hell, no—we don't do that. I'll go to meetings where people pray every time. And I don't pray. I don't feel offended by it. It's part of a culture. It's more of the culture than it is a doctrine. Sure, some people get carried away and want to talk about ... I don't—I wasn't raised in a real strict bible— So I don't— But I don't want to get in an argument with people that believe that way. Because I have family members who think that the bible is an historical book as opposed to some moral code. Right? But it doesn't change. It doesn't matter

There's a Reverend in East Oakland who is trying to take 60 to 100 people right out of prison and try to turn their lives around through the context of his church. He funds it through donations from his parishioners. It's 100 percent African American. It's all that he serves there. He tries to get them a trade and everything. That's my partner. I mean, I'd like to give him more money. I don't see how that makes any damn bit of difference. If I go in the Hispanic community and the Catholic Church is dominant and I happen not to—if that's not my religion, it's not [inaudible]. But I can tell you, on the front lines I'm going to be seeing your priest and the parishioners, and all the others. That's important to those people. So it's important to me. And I don't see it as a big deal. I think what happens is some of the ... it gets carried away at some level.

But we've been doing that for 30, 40 years. President Bush didn't discover faith-based services. They're an inherent part of everything we've done. And the poorer the community, the more liberal the community, the more the church is involved. Where you get the reaction is you go to Marin County—some of these purely wealthy places—and they have so much money they don't need the church. They don't need the institutions that serve poor people. Because they've got all the money. But nobody pays attention to them, anyway. The most liberal communities, the most non-religious communities are the more irrelevant. Because they're not dealing with poor people's lives.

That's an interesting perspective. Because I think it has to do with the social capital.

That's right. It very much has to do with social capital. And for many of the poor areas, the church is the only source of social capital. It's the vehicle where people come together. Where they socialize, where they care about each other. Because they don't have the other resources to do so. It's the one place they can get dressed up and look nice. It's the one place they can care about their kids and everyone. It's the one place where they can feel a part of a community.

And they are feeling a self-esteem.

That's right.

And as a human being.

And to think of that in doctrinaire terms—"You actually believe that Jesus was born and immaculate ..." No. Nobody has those conversations. I shouldn't say nobody. But that doesn't drive whether someone goes to church or not. What drives who goes to church is how it makes them feel about themselves and their community. And if it's a positive experience, then you build on that. Knowing it transforms itself over time, and quite frankly—that's true of the less doctrinaire religions. I shouldn't say this—I'm not a religious person, so I have no knowledge. But the Methodists, the Unitarians, all of the other little sects.

Charismatics you don't like.

Well, but I'll tell you—I love the music. I mean, if you haven't gone to an Evangelistic or a Baptist Church, you just don't know what fun is all about. I mean, because it is ... you would pay more money at a concert and you don't get as good music. And as good fun, and as good life, and as good enthusiasm and energy. So I tend not to get all worked up over this stuff, and not to see it as a threat

to my intellectual integrity or whatever. And I know it must be—in some areas—worse than in the Bay Area. Because we're not so ... But we're probably ... So I don't get carried away with that. It doesn't seem to bother me.

But you know, my most problems are with the most liberal communities—non-religious. They drive me nuts. Because they are more rigid, more inflexible. I find them the most difficult people to work with because they always seem to be mad. They always seem to be angry, and they always seem to be self-righteous. In a non-religious way. And the common people can't afford that kind of high-falutin' stuff. They don't have the money, they don't have the resources, and they don't think that ... they're not preoccupied with Washington. I find it's much easier to work with them and make real progress than to work with the others.

Thank you very much.

Let me just get you two things.

Hmm-hmm [yes].

This is about the only thing that I can do to give you [inaudible]. So I'll just give it to you. That's my organizational chart. It just shows you what is contained, and what do we do under each of these headings. They don't have people attached to them, but it gives you a sense. This whole thing here on an annual basis is about \$440 million. Most of this—if I were to give you maps of our providers—I'd give you a map about this thick.

That is interesting.

So it's done through others. Most of this is done through others, especially this and this. This is traditional government. This is mostly traditional government, although they do have provider networks. That's just a brief history from the '80s to the present, and the major fundamental changes in how the agency has evolved. And it gives you not an accurate flavor, but a perspective.

There is a paper that you have written? It is yours?

Yeah.

That's great. Thank you very much. So you are responsible to—?

A board of supervisors.

And you are responsible that you are not allowed to smoke here in Berkeley? You are responsible for that, too?

That is a collective decision.

Of the whole state?

Yes. We don't smoke in public business. In businesses. You don't smoke within twelve feet of any public—

It's not so important, but I am a pipe smoker and since I came back—I have been 14 years [inaudible] in Berkeley as a visiting scholar first, and now I returned last September and I wondered if it was not possible to smoke at any coffee, at any restaurant.

That's right.

And there are no smoking rooms at all.

That's right.

And so I wondered why so extreme? In New York it is not so extreme than here. But here it is — We have the debate in Germany, in Europe — we have it, too. So for example, the Italians — they introduced a smoking regulation, too. But they at least ... in Germany we have the debate that at least restaurants have to have a separate air conditioning for those rooms where the smokers are sitting.

But they decided — We evolved in that way.

Yes.

But then we said — well, you can't. because if a waitress doesn't smoke, she shouldn't have to inhale smoke.

That's interesting.

And you have to understand — when 80 percent of your people don't smoke, of any kind, that the 20 percent ... majority rules. So all of a sudden —

The majority rules.

When I started here, if you smoked you would smoke in my office here. And I wouldn't think anything of it. Twenty years ago, when I would have a conference with somebody I would have an ash-tray out here, I'd have all this and we'd sit down and we'd talk. The person would smoke while we talked. So it's over the last 20 years.

A big cultural shift.

It's a huge cultural shift. And some of it might have to do with the weather in California. When you have good weather most of the year. So the idea of you going outside to smoke is a big deal. If you lived in an area like Minnesota, or parts of Europe where it's freezing —

It's an argument, okay.

But in California —

Not a big problem.

No. But almost nobody smokes anymore. Although we get this big craze with cigars!

Oh, you have a governor who smokes! And I just read that he put a tent in the garden of the Governor's house in Sacramento, just to be allowed to smoke!

Yes!

[End of interview.]



## Kodierung Interview Dave K.

Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs <sup>37</sup>	Question
1	„So we do a variety of things.“	Beschreibung Programme		
1	„But let me just say why it’s a little hard to try to answer your questions. And it’s part of the culture of this country.“  Analogie „One Piece at a Time“ von Johnny Cash: „So after years he [a man] accumulated things and put it together—it didn’t look like anything that was designed, and intentional, and purposeful. And much of America’s health and social services is like that. It’s built one piece at a time. Not with any overall sense of design or purpose.“	Antwort auf Frage schwierig, eingebettet in Kultur der U.S.  U.S.-Gesundheitssystem  Kritik: es gibt kein einheitliches, geordnetes Gesundheitssystem = technischer Rationalismus = Perspektive eines umfassend denkenden Gestalters?	Kultureller Rahmen U.S.	
1f.	„most people .. start with a design. With a concept. With core values. And then move towards implementation“	Normatives Idealbild „core values“ als Ordnungsrahmen für Gesundheitssystem	„core values“ als a Ordnungsrahmen	
2	„We didn’t build over. We didn’t have to start from scratch.“  „So just when the system became increasingly complex, it had to build on an increasingly fragmented approach and value system. So we moved from an individualistic western fragmented way of looking at things that depended entirely on not-for-profit community localities, and then you moved towards a very complex system that seems to beg for some sort of direction, design, and purpose to it.“	Fehlender Neuanfang nach Krieg als Grundlage für fehlende Modernisierung  Fragmentierte Werte  Westlicher Individualismus  in Non-Profit-Organisationen hin zu einem konfusem Gesundheitssystem	„core-values“ als Ordnungsrahmen fehlen	D
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
2	„we weren’t able to reinvent ourselves in a modern way; we sort of carry over from hundreds of years ago in a way that isn’t always productive“	Tradition System  Perspektive technokratischer Planer?	Tradition U.S.- Wohlfahrtssystem	d
2	„the question becomes in what I do—when I have all of these funding sources, all of these responsibilities down here with very little overriding direction or design to it—then what you have is you	Was heißt das ganz praktisch?  „down here“ verweist auf das Denken in oben – unten; vielleicht eine gewisse Entwertung des „unten“?	wieder: auf kultureller Ebene kein einheitliches „design“ von Werten etc.	

<sup>37</sup> PV = professional value; SV = social; E.V. = economic; C.V. = cultural; R.V. = religious; PolV = political

	have an environment in which essentially there are some basic values associated with it, but a lot of what determines what things really look like is really decided at the site, the program, and the county level.“	diesem „unten“ werden gewisse Werte zugesprochen, die Teil des Ungeordneten sind  aber: die harten, bestimmenden Faktoren sind Verwaltungsentscheidungen auf verschiedenen Ebenen (=Passivkonstruktion: es <i>ist</i> entschieden)	„basic values“ auf der Ebene „unten“ entwertet?  Akteure „unten“ als Marionetten? (vgl. starker Fokus von „oben“)	C
2	„So essentially what we’re trying to do is you ask yourself not what are the broad, basic principles and values that drive the system. Pretty simple. But they don’t tell you anything. They don’t tell you whether a health department is any good or not. Whether a social service department does something more than just what they are required to do.“	Ist das eine Beschreibung der Wirklichkeit, die aus den fehlenden „core values“ sich ergibt? (d.h. mit Bedauern des Interviewee?, vgl. sein normatives Bild als Gesamt-Planer)  Aber: er betont doch die Unbrauchbarkeit dieser allgemeinen Werte als Maßstab für praktische Belange im sozialen Bereich = Widerspruch!!!	Vortrag über K.V. / Allgemeine Werte  ?????????	c
2f.	<i>Frage nach drei persönlich erfahrenen Dilemmas; nach Tätigkeit in diesem Job</i> „agency director for 20 years“ „I have 31 [years] in the county.“ „I am a social worker“	20 Jahre Director Public Health  Sozialarbeiter, nicht Arzt	Alter Hase!	
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
3	“It’s about how to make all these pieces fit together and create a design out of something that wasn’t designed.  You try to ...  I try to put it together in a way that doesn’t look like hell.“  „You try to make it work for the benefit of people, even though it’s flawed in its design and engineering.“	Jobbeschreibung knüpft an die Aussagen oben an, wonach aus einem Chaos „hell“ eine Ordnung zu machen ist;  Erstmals: Kunden, und deren Nutzen, wenn auch das System Mängel hat	P.V. Gesundheitssystem  P.V.	
3f.	„The first one probably came when I was a mental health director. And we had a series of consecutive years of cuts and reductions in the mental health [inaudible]. And what we said is—if this is all the money we have— <i>Was this in the 1980s?</i> Yeah, the 1980s. If this is all the money we have, who should we	Ethische Dilemma Frühes Beispiel (1980er Jahre)  Sachzwang: Einsparungen/ Kürzungen  Dilemma: Wen sollen wir unterstützen?	Dilemma  Ökonomischer Zwang  Entscheidungssituation: Ressourcen-	b

	<p>serve? And what services should we provide them?“</p> <p>„So we set up a grid and we said there are essentially a series a populations, and we judged the populations not by diagnosis—but by severity of illnesses.“</p>	<p>Welche Dienste sollen wir anbieten?</p> <p>Offenbar im Team „we“: Screening von Bedürftigkeit mit gefährlichen/gefährdeten Leuten an der Spitze und „normalen“ Leuten ganz unten</p>	<p>verteilung</p> <p>Gruppenentscheidung: Hierarchie von Bedürftigkeit</p>	
4	Frage: „Where was the dilemma for you?“		Wo ist das Dilemma	
4	<p>„The dilemma was that you first accepted that you couldn't do all things for all people, and that not every need was equal. And you had to make those choices in an open, inclusive process. And you had to take responsibility for it. and we were the first county do that—to acknowledge that we couldn't be essentially all things to all people. But there should be a ration and values behind the choices we made, so that you could defend them.“</p>	<p>Annahme von ökon. Realitäten Bedürftigkeitshierarchien</p> <p>Wahlen treffen und Verantwortung dafür übernehmen</p> <p>Solche Entscheidungen sollten von Gründen und Werten getragen sein,</p>	<p>Forderung nach Werten hinter Entscheidungen zur Ressourcenverteilung etc.</p>	b
4	<p>„It escalated to a point when I was the health director—about seven or eight years later—when there was another situation where again we were in a cutting mode. We didn't have enough money. And a man from Ethiopia came in and spoke to the board, and he says, “My father is over here from Ethiopia and he has a kidney problem. And we go into the hospital for emergency care, but what he needs is a transplant.” And the transplant in those days was something like \$150,000. An enormous amount of money. But I was in a reduction mode“</p> <p>„... I said, “If I agree to pay for his transplant then I must agree to pay for all of those who come in similar circumstances—which means I have to cut prenatal care.”“</p> <p>„So I don't have the opportunity to add more money. If I have to operate within my budget to pay for this, I have to take it from someplace else. I can serve thousands of women and improve</p>	<p>Konkretes Beispiel für Dilemma</p> <p>Erneut Kürzungen</p> <p>Wahl zwischen einer Operation von \$150.000 für eine Person vs. Geldhilfen zur Geburt tausender Frauen</p> <p>Verwaltungshandeln, -grundsatz der Gleichbehandlung</p> <p>Völliger Realismus und Akzeptanz des Gegebenen</p>	<p>Verwaltungsakt</p> <p>Gleichbehandlungsgrundsatz</p> <p>Wertigkeit der großen Zahl?</p>	b

	their birth outcomes by putting money here. Or I can give six people transplants. So I said, "I'm not going to do it." I said, "Unless you give me more money to specifically do this, I am not going to take it away from them." Because that's what it really means. I have to balance my budget and I have to make those choices."	(Sind die sechs Leute in Gefahr?) Entscheidung  Verfahrensfragen  Budget und Entscheidungen		
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
5	„if this is all the money that we have, that we can control—what is the best way to spend it, and for what purpose? And for whose benefit? This is all we have. How do we best spend it?“  Interviewee diskutiert mit gesellschaftlichen Gruppen über Verteilungsregeln: „Non of the groups would make any decisions.“  „I said the same thing to the state. I said, "If you aren't going to give me more money and you know the money I have isn't adequate—why don't you at least tell us what you think the priorities are?" They would never do that.“	Verteilungsregeln; die Thematisierung der Fragen verweist auf den Verwalterhabitus, eher auf einen rationalen Diskurs über Verteilung als einen starken Wertebezug welcher Art auch immer  Diskussion über Regeln wird von Gruppen abgelehnt =Fokus nicht auf ethische Begründungen sondern auf den Diskurs selbst  auch Staatliche Behörden lehnen Diskussion über ethische Fragen und Verteilungsregeln ab	technokratisch denkender, rationalistischer Planer; Wertebezug spielt geringe Rolle  =Ernüchterung über Zurückhaltung über Wertefragen?	P.V.  a; c
5	„It gets back—because we don't want to put design in the system. We don't want to put choice, but we don't want to take responsibility for that.“	Fazit: „Wir“ wollen keine Regeln aufstellen, begründen und dafür gerade stehen	Gesellschaftliche Ablehnung, Wahlen zu treffen und die ethisch zu begründen	d
5	Konfligierende behördliche Entscheidungen: „So it didn't make any sense to me.“	Anderes Konkretes Beispiel für Dilemma: eine staatliche Behörde sagt: keine Leute sollen auf den Fluren schlafen, die andere Behörde sagt: wir geben weniger Geld für Betten in einem psychiatrischen Krankenhaus  Option für Interviewee: Leute abweisen vs. auf den Fluren schlafen und behandeln lassen	Thema: keine Wahl haben „that there are no other options“	b
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
6	<i>Feststellung: Job enthält doch viel individuelle Verantwortung</i>			
6	„Sure it does.“	Ja, aber der kulturelle-institutionelle Rahmen (fehlende Werte, fehlende Verantwort-	Kultureller, normativer Ordnungs-	

	„So then it's left to the individual“	tung für Wahlen etc.) gibt die Entscheidung an das Individuum in sein Ermessen  Dilemma Individuum - System	rahmen fehlt als sichere Handlungsorientierung	a;
6	„the key thing is“ „ten basic values and you asked .. Everybody would say the same. So you don't get a distinction on the broad level. What you get is distinction in the application.“  „What becomes most important is not the values .. because they're too general“  „You end up in an environment that creates choice, and has a great deal of discretion“	„Schlüssel“!  Nicht Werte allgemein zählen, sondern die Anwendung  Werte zu allgemein  Handlungssituation bringt viel Handlungsspielraum mit sich	Zweifel an Werten  Zentral ist der konkrete Handlungsbezug (Ermessen)	
6	Überlegungen zum Problem allgemeiner Prinzipien vs. kleiner einzelner „Komponenten“			
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
6f.	„it just happend two years ago. And it's a choice. It is very much a choice. I'll just use tabacco money as an example“	Letztes Beispiel f. ethisches Dilemma	Dilemma	b
7	„half of the money went to each of us as counties and half went to the state. So then as a county we had a choice how to use that money.“  „first choice we made..all go to health care“  „Second choice we made ..that half of the money would go to rebuild .. a hospital building, but the other half would go to new initiatives“  „within that choice I divided it up among four major areas-expanded coverage, behavior health care services, public health, and school-based services.“  „...have a chance to reshape a whole system.“  „So when you look at every single one of those decision	Staatliche Klagen gegen Tabak  Verteilungsfragen  Wahlen  Wahlen  Expansion  Wahlen  Veränderung des gesamten Systems  Andere Counties wählen	Technische Fragen der Verteilung, das warum wird vom Interviewten nicht beantwortet; erscheint zufällig oder als Sachzwang?	b

	<p>points, we could have gone a different way. And many countries did“</p> <p>„But if you started [to look] at the top, we all have the same values. So you can't distinguish how you get here by looking at broad values. .. They don't get you to the bottom product.“</p>	<p>anders,</p> <p>trotzdem sie selbe Werte teilen</p> <p>Praxis lässt sich nicht mit allgemeinen Werte erklären</p>	<p>D.h. nicht allgemeine Werte bestimmen die Entscheidungssituation, sondern das konkrete Handlungsumfeld?</p>	
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
8	Gespräch über Trägerschaft und Finanzierung sozialer Dienste im county; ihre Entwicklung seit dem „civil rights movement“			
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
9	<p>„They don't work in partnership“</p> <p>„We don't see them as working for government“</p>	<p>Verhältnis staatliche Einrichtungen vs. freie Träger</p>		
9	<p>„We tend to do things by non-government organizations. .. to organize along affinity groups, interest groups. And they become our source. And in many cases, people trust them more than they trust government.“</p>	<p>Rolle NGOs</p> <p>Vertrauen in NGOs</p> <p>Beispiel chinesische NGO</p> <p>Fragen nach dem Nutzen deren Arbeit für Allgemeinheit</p>	<p>Kulturelle Bewertung von staatlichen Organisationen und NGOs</p>	D
10	<p>„They started out as part of that civil rights movement. They started out as an opposition to government. Government was white males. The community was diverse“</p>	<p>NGOs als Opposition zum Staat, der als weißer Mann assoziiert wird</p>	<p>Ethnische Gruppen (Minoritäten) vs. Staat</p>	
10	<p>Frage nach religiöser Dimension – wie viele Beschäftigte gehören zu einer religiösen Gemeinschaft?</p> <p>„Maybe 60, 70 percent“</p> <p>„We're a very religious country but we're not ruled by religion. We've never had a religion.“</p> <p>„The church has never been a dominant player. But religion is. The institution is not dominant, but faith is.“</p> <p>„Because we never believes in it [institution]. And even then, it's ... We dont believe in government. .. Believe in the individual. Yeah, we do. And uch as I'm in</p>	<p>Religionsgemeinschaften</p> <p>Zweifel an Religiosität</p> <p>!!!, das passt zum rationalen Verwalterhabitus</p> <p>Zweifel an Macht der Organisation Kirche</p> <p>!Assoziation: Kein Glauben an Kirche, kein Glauben an Regierung</p>	<p>K.V. vs. R.V.</p> <p>Muster: Zweifel an Institutionalisierung von Glauben, auch Werten?</p> <p>Regierung!</p>	<p>A; c</p> <p>Kultur</p>

	government, I believe the same way.“	Glaube an Individuum	Individualismus	
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
10	„I came from a poor family. We had nothing. .. And I rise to the top.“	Familiäre Herkunft, individueller Aufstieg	„Vom Tellerwäscher zum Millionär“	A;c
11	„No matter how hard we try-and knowing that it isn't typical-we believe in That.“  „But .. it's harder today then it was when I grew up. When I grew up, being poor didn't mean you didn't get a good education. Nowadays being poor means you may not get a good education.“	Kultureller Glauben an individuellen Aufstieg  Zusammenhang Bildung und sozialer Aufstieg Früher und heute	K.V.	
11f.	Nachfrage Geschwister four children ; „I'm the only one who went to college and succeeded.“	„Ich bin der einzige...“		
	Gespräch: gesell. Veränderungen „Health service have risen“	Familien; Arbeitsmarkt		
12	<i>Frage: „what do you think that the political macro developments on a federal level and the state level ..“</i>	Makropolitik U.S./ Bundesstaat	Politische Rhetorik vs. reale Bedingungen vor Ort	D
13	„It matters. And it doesn't matter.“ „very little difference does it make when it gets down to my level“  „We don't trust government with anything complicated anymore.“	Großer übergreifender Rahmen ist wichtig („broader vision“); jedoch ist dort viel wolkige Rhetorik; vor Ort geht es um reale Möglichkeiten („something locally to matter“)  Verhältnis zur Regierung/ kein Vertrauen	Kulturelle Bewertung staat-licher Politik	
13	<i>Gespräch über Rationalisierung Gesundheitssystem</i>			
13f	Gespräch über politische Einflussnahme auf Arbeit			
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs	Question
15	<i>Frage nach Konflikten mit fed. Government;</i>	Fragen nach Eigenverantwortung und Finanzierung		d
15	Frage: „the whole debate on .. faith-based welfare policies .. was quite problematic from a democratic point of view“  „I never thought so.“	Religiöse Tendenzen in Sozialpolitik  Religion als Teil der Kultur in ethnischen Gemeinschaften;	R.V.  R.V. in communities	a

16	<p>Für D.K. ist Religion Teil der Kultur der Menschen und kein Problem; Beispiel African Community: „You want to serve them? You are going to serve the church.“</p> <p>„We’ve been doing that for 30,40 years. President Bush didn’t discover faith-based services.“</p> <p>„They’re an inherent part of everything we’ve done. And the poorer the community, the more liberal the community, the more the church is involved.“</p> <p>„And for many of the poor areas, the church is the only source of social capital“</p>	<p>und als effektive Strategie von social service in den Gemeinschaften = rationale Strategie der Verwaltung</p> <p>Tradition religiöser Sozialarbeit</p> <p>Einfluss Kirche in Gemeinschaften</p> <p>Rolle der Kirchen für Menschen</p>		d
16	<p>„I’m not a religious person“</p> <p>„So I tend not to get all worked up over this stuff, and not to see it as a threat to my intellectual integrity or whatever.“</p>	<p>Selbstbeschreibung Religiosität:</p> <p>Versuch der Akzeptanz von Religiosität in ihrem realen Einfluss, ohne jedoch als Bedrohung empfinden zu müssen</p>	<p>R.V.</p> <p>Säkulares Fundament stützt religiöse Praxis</p>	a



Interview Chet H., Director Department of Welfare, City of Oakland, April 21, 2005

[Michael mentions that he had sent some questions, but that he didn't know if there had been time for Chet to look at them. He says that he thought that Mr. Hewitt had his masters in social work and Mr. H. says that no, he is a lawyer by training.]

And you started in the Bay Area?

Hmm-hmm [yes]. Yes, I started in the Bay Area. I actually used to do juvenile and criminal justice policy for a number of years. I started a few national model programs as alternatives to detention and incarceration. I went on to a large foundation to do a fellowship in Children and Family Service issues. I've worked in the field in a variety of— I started out even before for law school working in group homes and doing human service work for a number of years. I then went on to the Rockefeller Foundation and did some funding in these areas for a number of years. I came back into child welfare. This county's child welfare system was so poorly run that it was under threat of takeover by the state of California. And so they brought me back in to get it back, to [inaudible] the kind of regulatory requirements as [inaudible] by the state. I did that for a year and got things fixed, and then was asked to take over the agency— which runs adult services, child protective services, the income support program—CalWorks, a local program. As well as our workforce development system for the county.

So your professional background is a lawyer's one, is a legal one.

That's right. No. Yes, and no in some ways. I don't want to complicate it, but before I went to law school when I was in my 30s—30 years old—I spent the first number of years working in the human service world.

But without academic background.

That's correct.

[Michael explains who he is, and what he does.]

My first question is—my basic question of the whole research project—how is it really configured? Is it really as liberal, as a [inaudible] as most outside international observers look at the American [inaudible]? And I raise some doubts about it. And my basic doubt leads to my questions and to my research here—I suppose strongly that the value systems which are incorporated in the whole welfare system and the whole delivery of social services—it is a complicated value system that are extremely important to explain why and how the system here works. And so I come to you, to ask you about the values which are guiding you in your work, which dilemmas you observe. So my three questions are—the first one is if you remember ethical or value dilemmas. The best would be if you could remember three of them, and one of them which is more at the micro level—on the personal relation to a client, for example, or to someone where you have a personal relationship.

Hmm-hmm [yes].

The second would be an ethical dilemma on the level of the organization—on the mezzo level, on the medium level.

Hmm-hmm [yes].

And the third one is one on a more macro level—on the level towards politics, for example—which is a part of your work, I am sure. That's the first ethical dilemma question. The second one is the more personal—to learn about the values which direct you, personally. Religious ones, political ones, social ones—what are the kinds of values which guide you in your work? And the last and final question would be to talk about the American social policy development—how do you view the development

of the American social policy right now? Especially in California. What are the future prospects? And how would you identify political values in this field that you have some acquaintance with? So okay. We could talk for hours about these topics, but we can limit it a little bit—and we have to limit it. Maybe you can give me some ideas.

It's a fascinating set of related questions.

I am sure you will be able to do it.

I am assuming that you got my name from folks at UCB School of Social Work?

Yes. Ed Cohen gave me your name.

Because they know I have a lot to say about these particular issues.

I am sure, indeed.

Let's start with the first question—ethical dilemmas. And you want me to respond with stories?

That would be the best.

Of course, these are examples. I believe in the power of storytelling. It's part of my approach to management. Personal kind of dilemma. Imbedded in a human services [inaudible] world of social welfare in this country. I would say on a very personal level one of the greatest impediments to change—which I think is an overarching conversation for this—would probably present itself in the cultural manifestations or dominant cultural norms within most human service intuitions in this country; and that is that—and you mentioned this earlier, about whether this was residual or developmental. I don't think there's a clear understanding of those two dynamics. And I think there is a lot of contention within the system based on the kind of regulatory as well as legislative schemes that we follow, because of that unresolved tension.

So you say—is the system residual? Well, the question is it residual or is it developmental? In some ways to have a complete question you have to have both sides of that. What are you saying? What are you comparing residual to? Well, if you either are a residual system—so you respond to families when they're in deep crisis—or you're developmental and you see that the development of families in a healthy way that's being part of what the system is really about.

I say that this is a personal dilemma; because I think its manifestation of that being unresolved at the policy level is that it plays out in very personal ways within the systems themselves. So workers are not clear whether or not their primary function is to determine eligibility—are you poor enough? Is your family in such a poor state that we should help you? Versus the kind of rhetorical responses you get that talk about human services systems trying to help folks do better. We're not really interested in helping people to do better until you are so bad off that doing better is an enormously challenging undertaking. And I have workers here who believe that their primary function is to do income asset tests, and that's it.

I will give you a personal example. For many years here what we used to do around our Medi-Cal program, which is an eligibility program for health coverage—you would come into one of our buildings. We'd hand you an application and we'd tell you, you can sit down over there and fill it out now and hand it back to me, or you can take it home and mail it back. Now, for eligibility purposes that may be fine. We'd take some income asset information and you hand it in. We'd tell you you'd need certain—x, y, and z—documents; either you'd have them or you don't. If you don't have them we send you away. Or you can mail it to me. And if it's incompletely or inaccurately filled out, I will mail it back to you. And so for the next two, three, four weeks you could be without health coverage.

Now, [inaudible] is a developmental system. Because after you were denied access to the Medi-Cal program you simply received—let's say you were ineligible—you would simply receive a letter saying you are not eligible and this is the reason why. No one would ask you—well, perhaps are you interested in applying for Health Families, which is another program which you might be eligible for? Are you interested in getting pushed onto the CMSP program, which is a county program for poor families as well? Or perhaps figuring out whether some of your kids are eligible for Healthy Families and some of the other kids are eligible for Medi-Cal, and trying to do a kind of triaging which is what a developmental system does. The transaction that account, that would allow for someone to determine what program they were eligible for should be invisible to the consumer.

Because the consumer should look to us—and I'm using the example here of health care—for health coverage. They don't really care, nor do they want to know about the four or five different programs they're eligible for. What they want to know is—I am usually under some level of stress or crisis and I want to know how you can actually help me.

We have been overly focused as a residual system, not developmental enough. Our culture reflects that. It's why the application process could be as I just described. Not very customer friendly. Not very supportive in its orientation.

There is nothing— Personally there is no chance for the head of such a department to involve changes?

Well, I changed that. As I said. That's why [inaudible]. What we did is we used both technology—for building what we called the [inaudible] system that populates all forms for all three eligibility systems with a single input of your income and asset. Because they are all income asset tests to determine eligibility. The transactions in terms of what program you are eligible for—the consumer doesn't really care about.

Of course not.

And so as a developmental system— That is a developmental orientation. That's being a help. Because when you come and you ask me—am I eligible for Medi-Cal, that's not really what you're asking me. You're asking me for help around health coverage. And that should be our response. “No, not Medi-Cal, but yes—for Healthy Families.” Or no, not Medi-Cal, Healthy Families—but yes for the CMSP program. That's trying to lead the people to the end that they really want to achieve, as opposed to simply determining their eligibility for a stated program.

And why is this important? Because many folks who show up at our doors don't know about the full range of programs under the subsidized health care arena. And so that's kind of what I think is a ... I describe it as a kind of contestation—the conflict of culture that manifests itself on a very personal level. Because when you walk in there, that's a personal interaction between that person who is supposed to be helping that consumer apply for whatever program they're interested in.

I understand this perspective. It seems that you were quite straight to implement such changes here. Have there been some problems, some dichotomies? Sometimes have you had the feeling that there are conflicting values for yourself?

No.

There were no—

I'm a developmentalist. And I say to my staff all the time— Because I have resolved that dilemma in my head. The institutions have got to make a choice. You have got to be clear about what you are. Otherwise, you're not clear about your mission. And I don't care how well articulated that is in your

mission statement or your annual report, or anything else. We are about the healthy development of families. By determining what programs they're eligible for in a most customer consumer-friendly way possible. I don't deviate from that. That's why for me that ethical dilemma about residual versus developmental systems is resolved.

Oh, okay. That's on the personal. And what do you think--have you experienced something within your organization? Have there been any value conflicts in contact with staff members, with someone? What do you think? Are there any conflicts?

Of course there are always conflicts in the organization. Because social policy in America—which is really based on these income asset tests—had one primary indicator of success for systems, and that was low error rates.

Ah.

If you look at the history, look at how was the system audited and determined to be competent—because the error rates were low. And you see that beginning to emerge in American social policy again. One of the threats that human service systems are under is the more recent imposition of fiscal sanctions for error rates that rise above certain articulated percentages.

That you are responsible for.

That's right. And it used to be that I'd get audited and someone would come in and show me where my program was deficient. They would tell me to produce a corrective action plan, and then I would fix or attempt to put that plan into place. The new response is that I will receive fiscal sanctions. So if my food stamp error rate goes above the national food stamp error rate—I contribute to California's average of three or four percent—then my fiscal penalty is three to four percent of the state's [inaudible].

This means that you have to experience some stress here in this department.

That's right.

And how do you handle it?

Well, that's kind of a managerial thing. Because what you try to do is to distribute the resources so that you don't—first and foremost—go beyond what the national error rate average is. So you're not subject to the penalties. But let's go back to the organizational piece. So you have a 60-year history before welfare reform in 1996 of organizations that were focused on being residual, that saw as the major measure of their competence low error rates, now moving to being much more consumer-friendly transparent in their process and developmental, in that we try to assist you to achieve the outcome that you come here for, by reinterpreting your question. And that's why I go back to the issue around Medi-Cal. Because when someone comes in here and says—I'm interested in applying for Medi-Cal, my reading of that is that I'm interested in health coverage. Because that's what the Medi-Cal program is. And so when I say we try to walk them through all available programs—Health Families, CMSP—it's a way of kind of moving it toward a developmental direction. If I was staunchly in my residual mode, I could tell you yes or no, you are eligible for Medi-Cal and I wouldn't ask you the other questions.

Okay.

Let me finish. Because you said—what is the organizational piece of that.

Yes.

The organizational challenge with that is how do you take a 60-year old culture in which people have been indoctrinated into seeing their primary measure of success as low error rates, and get them to focus on being developmental? So yes, there are conflicts and tensions within the organization about how that actually happens.

Hmm.

Is that an answer to your question?

In a certain way. I can suppose that there are some stories behind this.

There are many, many stories about that. And we can talk about management theory from soup to nuts, if you want to.

But I don't want to talk about theory. I wanted to get maybe something for the third level, for this macro level—a story where you have experience; a story in the sense of an event or an experience, for example, with people in the political sphere.

Well, let me go back. Because either we're going to have this conversation where I can story, or we can't actually have it. Because management theory—along with social welfare policy—is important; because if you think about moving an organization you're not going to find that in the nuances of social welfare policy development, because it doesn't really speak to organizational dynamics. And so one of the things that we have got to be able to merge in order to promote a more healthy social policy environment is an understanding of management theory, particularly as it relates to people and change.

Hmm-hmm [yes].

And so what do we do here? We not only articulate policy and see the formation of policy as something that we are actively engaged in—so we don't simply respond to an external policy environment, we put policy options out there for policy makers to consider. That's a change in the cultural norm of this particular institution.

We also think about how do you inspire people to move in a more developmental direction. Because one of the things you know about large institutions—and we are 2,000 people here—is that you're not going to mandate from my office how people who are on the front lines are going to be different. And so what is the connection for me between management policy and organizational change, as it results in ethical dilemmas? How do you begin to establish a new set norms and standards within an institution? One of the hardest things that you can undertake. And you can look in many different fields of study and see what that action means.

Our process has been three things. We have developed a new set of tools that help support this notion of being developmental. Now, I say that we populate multiple forms. Folks can appreciate being developmental in that orientation, because it's not a huge workload increase. That's what people are often afraid of.

If I tell you that you're eligible for Medi-Cal—I'm trying to use this same theme, I'm not just repeating myself. If I know that's going to require me to fill up three applications for you, you are less likely to tell me that that's an availability. So we say—one application for three programs. And workers have less of a challenge with that. I've got to collect that information, anyway—so it's no huge new set of responsibilities of task.

We have also put together a fairly complicated communications strategy that talks about social needs, social justice, and our responsibility to serve the public—as a way of kind of undergirding the busi-

ness processes themselves, with a more maybe pure kind of ethical standards that we help them to develop and promote. So that's our communications strategy.

The third layer of that is monitoring. And we have also enhanced our ability to monitor people's performance to see if it's actually [inaudible]. They're using the tools, if they're applying the kind of ethical standards and norms that we helped them develop. So the institution is indeed changing.

The fourth piece of that would be that we also celebrate our success in those.

How do you do that?

Every year for the past two years—I didn't do it last year because we're now going to do it every other year—we had a huge holiday celebration. We had over 50 percent of our staff attend the first one; 1100 people showed up.

Wow.

And we talked about the importance of being an effective public servant. We underscored our vision—the ethical norms and standards we're trying to develop and promote—by talking about it. We gave out some awards to folks who did some outstanding things. And we celebrated our success. The party was a payback to the individuals who work in this institution for all the great work they had actually done over the course of the preceding year. Those things have never been done before. People feel like they are inspired.

There's one simple kind of framework that I use around change that I think is very important. And this is something a mentor of mine shared with me many years ago. And that is that you will get people to do far more, better, and different by what you can inspire than what you try to dictate. And so I don't see my office as being a bully pulpit<sup>38</sup>. I see it as being one where you model the ethical standards that you want; that you confront the ethical dilemmas in a very straightforward way, and that you focus not simply on the articulation of the problem, but on the resolution. And you hope that there is a level of trickle-down that goes to your next level of management, which is where your emphasis has got to be.

I understand.

A second point that one of my mentors shared. That second of level of management—what we call the B Team.

The what?

The B-Team. The folks who plan to be here—even as leadership changes. Because you know these positions are not all that stable. That they plan to be here when you get here and they plan to be here when you are gone. And so if you don't really address the conflict that we're talking about within that rank—that strata of the organization—you don't really get the penetration to the front line staff.

Of course. It will be a filter.

Exactly.

---

<sup>38</sup> This term stems from President Theodore Roosevelt's reference to the White House as a "bully pulpit," meaning a terrific platform from which to persuasively advocate an agenda. Roosevelt often used the word "bully" as an adjective meaning superb/wonderful.

Tell me—when you come to the second point about your personal experience—what motivates you from such a value perspective to work not only for money, but to work in such a field—in this field of social welfare? What is your own interpretation, your own view of—

I can tell you it's not money. Because in my prior job as director of the Rockefeller Foundation I made more money than I make here. It really is about public service. I am a very strong believer in the value of public service. It is partly driven by my parenting; my kind of values developed through the kind of parenting process that [inaudible] a set of social and personal values.

Very religious? Or very socialist, or—? What is the background?

I don't know that I would say that it was socialist in the kind of pure sense of the term. I would say an orientation that was ... it didn't dismiss the kind of attributes of socialism that they thought would be important. Equal distribution of resources. Let me say a more equitable distribution of resources—not equal. Those who could gather more based on their means or expertise, or talents—that's okay. But there should be some—

But it had a political feeling?

That there should be some basic standards of living that, in a country that is as wealthy as this, that should be applied to [inaudible] citizens. And a level of activism. Because it wasn't just speech and rhetoric. I mean, my parents worked for that particular end, as well. So it was manifest in their behavior as much as it was in their language.

Were they in organizations, actively involved?

They were involved in organizations. They did charity work at an organizational level. They did it on a very personal level. If you showed up at my house as a child and you were someone who was walking down the street and was hungry—my mother would make you a sandwich, offer you a glass of water. And give you a few coins before you went on your way. And you never did more than you could. You never put your family at risk. But there was a responsibility to look out for your fellow man.

It was a religious background, too, which drove your parents this way? Or, how would you explain these attitudes?

I think it was part religious. I am a third-generation American. My parents came from the Caribbean many years ago.

The Caribbean?

That's right.

Were they Catholic, or do they belong—

Episcopalian. They came from Barbados, which is a very British Caribbean island. So they lived in an immigrant community, and they knew that there were certain challenges that immigrants had in terms of incorporating themselves into the larger society. I think that their worldview and experience suggested that being of assistance in an appropriate fashion was in line with their religious beliefs, in line with their experiences, in line with their political view. And thus, was manifested in the way that they raised their children.

And so on this level you had little conflict with your parents, I assume.

No.

And do you think that this is more of a remembrance of your experience, what you had as a child and as a youth? Or do you think that something new, by yourself, has been added to this perspective?

I think that from where I sit now— I mean, they didn't have the expertise that I have around social welfare policy and policy development and the organization of funding systems and regulatory [inaudible] to run a business. This is kind of the macro level view of how that all translates. But I think that my parents believed that charity started at home. That you carry those values with you throughout your life. And regardless of your station in life. So whether you did it at a very small level—with a glass of water and making a thing—or what I do from where I sit, in many ways the values that my behavior emanates from are really the same set of values.

And so it is a kind of solidarity—

Yes.

You have to go to a—

Don't worry about the time.

So tell me about and ask you about this complicated thing. This feeling of solidarity and ... do you feel in this institution, in your county government—that you are supported [inaudible] attitude? Or is it something problematic?

It's contagious.

Contagious?

Yes. I think most people want to do something good and valued. And if you can inspire— If you can connect people back to those core values the way that I ... through my memories, through my experiences. Remain connected to my own. But I believe many people have had similar experiences. Not precisely mine. Part of what I have done here is to try to reconnect people with the kind of passion and concern that brought them into this profession in the first place.

And I will give you a story about one [inaudible]. Over the past three years I have cut almost \$100 million out of this budget. Come June of this year it will be almost \$100 million. We're a large institution. About \$580 million. We're a half-billion dollar agency.

How much?

\$580 million we manage across the four programs in this agency. And so I'm in the process of cutting about \$17 million out of our budget last year—I'm going around through every department, every facility that we actually have, and I'm doing floor meetings. This is what I mean about being transparent. We all share our problems. There are common concerns. We're a collective. We'll collectively [inaudible]. The thing that was probably most powerful in people's mind was what was going to happen to their jobs. And in every venue that I went—I did this probably about 25 times—people would say, "Mr. Hewitt, how many people are going to be laid off?" I told them that one of my priority responsibilities was to try to figure out a reduce our costs without laying anybody off, but I couldn't make any promises.

But I asked people three or four questions towards the end of my presentation. I said—what is your job? Well, it's a paycheck. And what is your paycheck? Money in the bank. It's your rent. It's your connection to your job, which is your connection to health care. It's how you feed your kids. And so when you think about what's at risk and you think about your concern—think about the people who show up at our doors every day. Think about how they're feeling about how they're going to feed



their kids. Think about how they're feeling about how they're going to keep a roof over their head. Understand that the distance between you and them may be something as simple as a thing you're most worried about now—your job. So that your approach to them should be one as dignified, as you would hope would be for you if you find yourself on our doorstep tomorrow.

That's how you begin to kind of share a value system that is really built on a common set of challenges. Things we all face. Our clients aren't them—they're our neighbors, they're our sisters, they're our friends. And additional cuts, reductions, changes in economic conditions—and it could be any one of us.

So it's why I find your set of questions so interesting. Because for me—and I know this may be beyond the scope of your questions—it really is if you do have a set of values that you follow, if you could kind of articulate the kind of social norms and ethical dilemmas—what do you do about it? There is a big piece of this about kind of confronting the residual versus developmental question. But from a social justice perspective; from a progressive kind of ethical posture—if you need to take an institution that lacks those things and move it forward, what strategies do you actually use? I'm not here to say that my values are preeminent and thus everyone should adopt them.

But it is important for institutions—it's important for this, and for various strata and jurisdictions; me as a local county welfare director, the state as a larger kind of collective of sorts—to really begin to have these conversations about what is the role of social welfare policy and service [inaudible] in the state of California, and how does it play itself out along the lines that I think your questions ask us to think about?

Tell me—my final perspective—how would you judge, or how would you assume that the development goes on in the United States?

Well, I could give you a kind of maybe a critique where it's at. I think it is pathetically devoid of healthy, honest, accurate debate.

Hmm-hmm [yes].

Because we think of this as a kind of political conservative debate. When imbedded in the rhetoric of both sides, dominant sides, of this debate are issues that are common. The conservative side believes in the kind of charitable system that maybe uses the faith community and other religious practices to a larger extent than maybe the rest would suggest that we should use, or be supportive of at the end of the day. But we're still acknowledging the importance of a level of charity that should be reflected in a very strategic way through the development of social policy in this particular country. No one is arguing against that happening. The debate is [inaudible] have. I think the debate should be is it well enough financed to make the outcome they both want to achieve likely to happen.

What do you suppose?

I think the answer to that question is yet to be determined. It's interesting. If you look at the political commentary side, a lot of which revolves around social welfare, because it's been a kind of a hotbed issue around the political divide in some ways. And there are some moral questions around certain issues which we're not here to discuss. Around most issues the country is evenly divided.

Evenly divided?

Yes. You know, you hear the blue state, red state kind of analogies. You know. You win the presidency with 51 percent of the population—it's 51-49. It's not like there is some huge mandate to move in one direction or another. But I think that part of that is predicated on this lack of kind of a real de-

bate and discussion about these questions. About—from an ethical perspective what are we trying to achieve? It shouldn't be around the budget first.

That's a problem. And do you experience in the state government, for example, a common perspective between the different political camps, too? Or is it always divided?

I think that division is seen as a way that they actually articulate their differences. As opposed to having a commonality. I think that if you had people with different perspectives on issues—or seemingly different perspectives—and you got in a room and you got ten issues and you said, “how are you different” you would probably find out that probably on four to six of them there is not a lot of difference. If you can move on those four or six, you don't have to hold up the whole ten. You know? Then maybe you can argue about the other five or six issues. I think we have got to find a space where some of the more pressing social issues in this country that impact social policy from an ethical perspective are dealt with.

I will give you one of the most—as a story—specific example. Sort of crystallize this conversation in some ways. The challenge in the state of California about revenue [inaudible] cuts. Now, from a political sense one of the biggest areas as this fight played out was around VLF funding. Vehicle License Fees. Which our new governor swore that he would reduce. You remember this?

I read in Germany.

We're not going to do VLF. Well, we didn't do VLF. The counties took huge reductions in funding. And so what do the counties have to do? Close programs that support poor, disadvantaged families. Senior citizens. The disabled. Now counties are going around passing local ballot measures to increase taxes.

Yeah.

Because they can't live without the services themselves. So there is this disconnect between this kind of larger policy formulation, the rhetoric of we don't like high taxes—which, come on, nobody likes it. The question really is what is reasonable by way of taxation if you want to have these services? Am I being clear about changing the nature—the framing of the conversation. So you can really engage in a more deliberate strategic—and I think fruitful—discussion about what is the appropriate level of taxation and what it should be used for in the state of California. It is not about putting schools out of business. It's not about lowering educational standards. It is not about having more homeless and hungry folks on the street. I don't think anybody wants to see that happen. The question is—how do you prevent that to the greatest extent that a political jurisdiction can actually do? And we revert to the rhetoric about no taxes versus less taxes, if that's the nature of the debate—then all of the nuance in-between is never fully discussed.

I think that is a perspective which is helpful for my presentation. I think it is interesting, what you told me—because I see that you basically have interpreted rightly ... you tried to come down rhetoric on the one side, the political rhetoric. On the other hand, you trust in this kind of rhetoric—especially in the value and ethical sphere—which has a kind of an effect, an effective touch and an effective binding. So I think the problem with the rhetoric is that it is so quite often abstract.

Exactly.

Very abstract norms, which of course, to reduce the expense and to keep more in my pocket is a nice thing for everyone, but this is not really a value.

And I don't want to be [inaudible], but it is espoused by the players who are supposed to be about family values.

Of course! You can argue that family values—the family should simply stay for themselves. And maybe there is a certain conservative perspective to the world, to say families should be self-reliant and they should not be dependent on anything. That is a certain rule [inaudible] very remote areas where it may be working.

And it's not true. It's a hard thing to say. Let me just give you an example. And this is one that I use whenever I get asked this question. Well, our value is that people should be self-sufficient and that there should be very limited income transfer systems. And I say—what about mortgage payments? Why is it that in this country I can deduct my mortgage interest? That's an income transfer. I either be taxed on that—but I can actually reduce my tax burden by writing off my mortgage payments. Which is a tax transfer back to families who can afford to buy a house.

A special—

So what is this notion of self-sufficiency? Because if I can't make glasses and I need them—is it my expectation that I should know how to create things which I don't have the skill, training, or knowledge to create? The ethical dilemma is what is the appropriate level of connection between people? And the sharing of resources. Not to the disadvantage of family, who for whatever reasons—parents' education, status, history—allows them to have a little bit more than everyone else. But the real question is, in a charitable society—in one that says it values family—should families be left to their own devices to the degree that they cannot meet the basic needs of their children? Is that the value that we're really talking about?

And while I don't profess to know the answers to all of these questions, the thing that interested me in this conversation is that you would really hope that people would at least engage in an honest debate about it. I don't know what people would decide. But I don't consider it decision-making if you can't have a full and comprehensive, honest and accurate conversation. It may come out in ways that I disagree with. My big challenge, my big frustration is that I don't really think we have the conversation to understand fully why we land in one camp or the other.

Okay. This was a little bit of pessimistic. The tone which you were using. This may be a powerful realism, to look at the disadvantages of public debate, too. To have a chance to improve them.

That's right.

Thank you very much for your conversation. Thank you very much for your information.

You're very welcome.

And I will get something out of these interviews, and I will send it to you when it is finished. And if there is anything I want to publish, of course—

[End of transcript]

## Kodierung Interview Chet H.

Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs
2	„It’s a fascinating set of related questions.“ „I am assuming that you got my name from the folks at UCB.“ „Because they know I have a lot to say.“	Hier haben wir einen Mann, der an diesem Thema stark interessiert ist, dies auch in Fachkreisen veröffentlicht hat und seine Gedanken dazu für Wert befindet, öffentlich zu äußern; d.h. hohe Motivation im Gespräch, hohe Kompetenz, Reflexivität etc. können unterstellt werden	
2f.	„greatest impediments to change“ „residual vs. developmental“ „personal dilemma“	konservative kulturelle Normen vs. Wandel; social welfare system Handlungsebene	„cultural norms“ polit. Diskurs Dilemma
3	„Not very customer friendly“ („residual system“) „customer doesn’t really care about“ „developmental orientation. That’s being a help.“	Kundenorientierung Verwaltungsvereinfachung Verantwortung weg vom Kunden hin zur Verwaltung  Hilfe anbieten, die berechtigt ist	P.V. <sup>39</sup>  S.V.
4	„contestation – the conflict of culture that manifests itself on a very personal level“	Konflikt auf kultureller Ebene, der auf Handlungsebene durchschlägt	„cultural norms“ Polit. Diskurs
4	„I’m a developmentalist.“	Klare Positionierung	P.V.
4	„We are about the healthy development of families“ „in a most customer-friendly way possible“	Klare Zielpositionierung  Kundenorientierung	P.V.
4	„That’s why for me that ethical dilemma about residual versus developmental systems is resolved.“	Ethisches Dilemma auf Ebene des kulturellen Diskurses	P.V.
4	„indicator of success for systems .. was low error rates“	U.S.-Wohlfahrtsregime mit 60jähriger Tradition erkennt Effizienz an statistischen Kenngrößen	U.S.Wohlfahrtssystem Tradition der U.S.-Sozialpolitik
4	„that beginning to emerge in American social policy again“	Fehlerrate als statist. Größe aktuell	U.S.-Sozialpolitik aktuell
4	„One of the threats that human service systems are under is the more recent imposition of fiscal sanctions for error rates“	Bedrohung des Wohlfahrtssystems durch Qualitätserkennung anhand stat. Größen und Strafen	U.S.-Sozialpolitik P.V. Diskurs über „human service system“
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs
5	„now moving to being much more consumer-friendly transparent in their process and developmental, in that we try to assist you to achieve the outcome that you come here for, by reinterpreting your question.“	Developmental/ Kundenorientierung „Kunden“ „assistieren“ Unterstellung einer Berechtigung	P.V.
5	„organizational challenge“	Wechsel einer 60jährigen Kultur in den Köpfen der Mitarbeiter	U.S.-Tradition P.V.; Organisation
5	„Is that the answer to your question?“	Sache brannte dem Interviewten auf den Nägeln; klare Struktur der Antwort	
5f.	„management theory is important“	Veränderung in Organisationen	P.V.

<sup>39</sup> PV = professional value; SV = social; E.V. = economic; C.V. = cultural; R.V. = religious; PolV = political

6	„we don't simply respond to an external policy environment, we put policy options out there for policy makers to consider“	Aktive, reflektierende, gestaltende Rolle von Org. der Wohlfahrtspflege gegenüber der politischen Sphäre	P.V. Organisat. – Politik
6	„We also think about how do you inspire people to move in a more developmental direction.“  „How do you begin to establish a new set of norms and standards within an institution?“	Organisationsentwicklung hin zu „developmental direction“  Normen, Standards	P.V.
6	„Our process has been three things.“ - application - communication - monitoring + „celebrate our success“	Praktische Umsetzung	P.V.
7	„the importance of being an effective public servant“	Rolle des öffentlichen Dienstes als „Diener“ der Öffentlichkeit	P.V. Pol. Diskurs
7	„There is one simple framework that I use around change that .. a mentor of mine shared with me many years ago“  „focus .. on the resolution“ of the problem  „B Team“	Personalführung, nicht diktieren („dictate“), sondern inspirieren („inspire“)  Lösungsorientierung  Organisationsschichten	P.V.
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs
7	„I can tell you it's not money.“  „It really is about public service. I am a very strong believer in the value of public service.“	Motivation für Arbeit in Wohlfahrt  Öffentlicher Dienst als Gut, als Wert (an sich)	S.V./ E.V.  S.V.
7	„It is partly driven by my parenting.“  „my kind of values developed through the kind of parenting process that [inaudible] a set of social and personal values.“	Herkunft; Familienkultur  Sozialisationsprozess und Werteentwicklung sehr differenziert!	S.V./ C.V.
7	Frage: „ <i>Very religious? Or very socialist, or? What is the background?</i> “		S.V./ R.V./ Pol.V.
7f.	„Let me say a more equitable distribution of resources-not equal.“	Regeln der Ressourcenverteilung: mehr Fairness statt Gleichheit	S.V./ Pol.V./ E.V.
8	„That there should be some basic standards of living that .. should be applied to [inaudible] citizens.“	Grundsicherung	S.V./ P.V.
8	„my parents“  „There was a responsibility to look out for your fellow man.“  „I think it was part religious.“	Herkunft; Familienkultur, -werte  Herkunft, religiöse Werte	S.V.  S.V./ R.V.

	<p>„I am a third-generation American. My parents came from the Caribbean many years ago.“</p> <p>„Episcopalian“</p> <p>„So they lived in an immigrant community, and they knew that there were certain challenges that immigrants had in terms of incorporating themselves into the larger society. I think that their worldview and experience suggested that <b>being of assistance in an appropriate fashion was in line with their religious beliefs, in line with their experiences, in line with their political view.</b> And thus, was manifested in the way that they raised their children.“</p>	<p>Migrationshintergrund</p> <p>Religionsgemeinschaft</p> <p>Migrantengemeinschaft</p> <p>Integrationsstrategien</p> <p>Motive für Hilfe</p> <p>Eltern-Kind-Beziehung</p>	<p>S.V./ K.V.</p> <p>S.V./ R.V.</p> <p>S.V./ R.V./ Pol.V.</p>
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs
8	„they didn't have the expertise“	Differenz Eltern-Interviewter	
9	<p>„my parents believed that charity started at home“</p> <p>„in many ways the values that my behavior emanates from are really the same set of values“</p>	<p>Familienkultur, -werte</p> <p>Quelle der eigenen Werte sind Eltern</p>	S.V./ K.V.
9	<p>Frage nach „<i>feeling of solidarity</i>“</p> <p>„It's contagious.“</p> <p>„people want to do something good and valued“</p> <p>„If you can connect people back to those core values“</p> <p>„Part of what I have done here is to try to reconnect people with the kind of passion and concern that brought them into this profession in the first place.“</p>	<p>Solidarität</p> <p>Menschenbild;</p> <p>Werte als zentraler Bezugspunkt</p> <p>Quasi <b>religiöser Anspruch</b> Personalführung und Wertebezug</p>	<p>S.V./ K.V.</p> <p>P.V./ R.V.</p>
9f.	<p>Budgetkürzung in der Verwaltung („I have cut almost \$100 million“) als Beispiel für diese Werthaltung</p> <p>Fragen an Mitarbeiter: „What is your job?“, „think about the people who show up at our doors“, „Understand that the distance between you and</p>	<p>Umsetzung Werte in Organisation</p> <p>Fragen</p> <p>Geforderter Perspektivenwechsel</p> <p>Gemeinsames Mensch-sein;</p>	S.V.

	<p>them may be something as simple as a thing you're most worried about now—your job. So that your approach to them should be one as dignified, as you would hope would be for you if you find yourself on our doorstep tomorrow.“</p> <p>„Things we all face. Our clients aren't them—they're our sisters, they're our friends.“</p>	<p>Explizite und starke Perspektive auf universalistische; <b>universell gültige Menschenwürde</b>, -rechte als zentraler Wert</p> <p>Gleichheit, ähnliche Erfahrungen Unterstellte Vergemeinschaftung der Menschen intim und quasi familiär</p>	
Seite	Kodes	Thema/ Verbindungen	Werte/ Diskurs
10	„what do you do about it?“	Strategien Umsetzung Werte	P.V.
10	„But it is important for institutions .. to really begin to have these conversations about what is the rule of social welfare policy and service in the state of california.“	Institutionen und Werte; Rolle Wohlfahrt in Californien	Diskurs
10f.	Frage: „ <i>development goes on in the U.S.</i> “ „I think it is pathetically devoid of healthy, honest, accurate debate.“	Entwicklung Wohlfahrt in U.S. Diskurs ist ein „hotbed issue“; „lack of real debate and discussion“ (S.11); zuerst money „budget“	U.S.-Wohlfahrts-system  Diskurs
11	Frage: <i>Gibt es gemeinsame politische Perspektive auf die Sache in Kal.?</i> Differenz wird konstruiert Beispiel dafür „debate .. is never fully discussed“	Politischer Diskurs in Kalifornien  Diskursqualität, -mängel	Diskurs Kalifornien
12	Gespräch über Werte „The ethical dilemma is what is the appropriate level of connection between people? And the sharing of resources. Not to the disadvantage of family, who for whatever reasons—parents' education, status, history—allows them to have a little bit more than everyone else. But the real question is, in a charitable society—in one that says it values family—should families be left to their own devices to the degree that they cannot meet the basic needs of their children? Is that the value that we're really talking about?“	Ethisches Dilemma  Gemeinschaft, Zusammenhalt der Gesellschaft  Rolle Familie, Förderung Familie	

Interview Ken B., Director Seneca, District San Leandro, March 4, 2005

[Michael asks if Ken received what he sent and then tells him broadly what he is interested in learning about, and tells him of his basic supposition. Michael then explains whom he will be interviewing, and what he is looking for. Lastly, Michael tells Ken the questions he is interested in hearing about.]

I have to say that there was no clear ... One of my staff called me the reluctant administrator. I never intended to be in a leadership position. My professional identity before I started the organization was that I was going to be a therapist and work primarily with couples, actually. Not even with children, necessarily.

You are a psychologist?

I was in the process of becoming what is called in California a Marriage and Family Therapist, which is a master's level focusing on family therapy and on couple's therapy. And I was doing an internship at an organization, and the organization was struggling and decided that they were going to close. And a few of us had been working very closely with a group of kids, and we decided that we would form a new organization and try and save some program structure for them.

And so it was not as though I said I want to start an organization, and here are our values—and this is what we stand for. I think in some real sense the people that chose to stay under those circumstances—in an organization with no resources and no job security—were very committed to the kids that we were working with. And so I think there was an underlying—though unstated—set of values, and those ended up being articulated only as we grew. And frankly, got too big to influence the values of every individual directly. So we got to see first-hand that when you're not able to influence directly the values of each individual that you could get divergent values in an organization that you think is yours.

So that being said, I think that the people that started the organization with me were very committed to the kids that we were serving.

It was in the '80s? The middle of the '80s?

1985.

May I take one photo of you?

Sure. And so we expressed that value later, as something that we called "unconditional care", which was straight out of Carl Rogers, of course. *[laughs]*

Hmm-hmm *[yes]*.

But the bottom line is that we made a decision that if we were going to take kids into our program that we were going to keep them; that we weren't going to discharge them because of their difficult behaviors. And that, it occurs to me, would sound more like a programmatic premise than a value. But it ended up dictating a series of underlying values, most significantly that each of the kids in the program were held in a certain kind of esteem. And I think really underlying that was what was appealing that for many of the kids, they really did not have intact families at all—and that we had a responsibility if not as parents, then in loco parentis. And that that responsibility was to be taken much more seriously than it was our perception it had been generally taken in the field.

It was a kind of a foster care, what you intended to deliver?



Well, we were providing a foster care service. The center of our program was a group home. And so the kids actually lived with us. And then we had a school program. And we did have a clearly articulated policy very shortly after we started that once we accepted a child into our program that we would not discharge them because of their behavior. There were some unintended consequences of that.

For example?

Well, the county systems that we worked with had a very large problem of their most troubled kids being kicked out of place, after place, after place. And so when they realized that there was this group of young people—I was the senior member of the team, at 30—

Okay.

That would take their most difficult kids and not discharge them because of behavior, you can imagine what happened was that they started sending us kids that we could have never imagined at the beginning, when we started. And really sort of testing our will [laughs].

The will of unconditionality.

That's right. That's exactly right. So kind of coming back around to values—there were a lot of values that were implicit. Did you get a chance to read that?

Of course.

We never articulated any ... this is a document that is only two years old. We never articulated any of it. But there were certain understandings that were cultural in the organization about the way that you worked with kids.

This idea of [inaudible] unconditionality seems to be what seems to be at the very start of Seneca.

It was the base. But unconditionality is not a value.

It's not a value, but maybe it is an organizational principle.

It's an organizational principle. But the value that dictates it—and we were reluctant to use this word, but—the value that dictates it is love. I mean, fundamentally it is love in the sense ... in the broadest sense of the word. That there is a kind of caring— Because you can't fake unconditional care in this setting. [laughs] You know, if you're not absolutely committed to the children in a way that comes from a value set, you get one of two things. Either you get a program that is abusive in its overt control of the kids, which ... there was a very powerful culture that said we would never be that. Or you get a program that ultimately gives up on the kids. You know, you have to have people who care very deeply about this work to be spit on, and kicked, and bit, and to say we're going to try this again tomorrow.

Give me some information on your organizational frame, actually. What are the ages of the children who are living there?

Well, now our youngest is about three, two and a-half. And that's in a therapeutic preschool program. And our oldest are now 18. When we started it was ages six to twelve. And then—

You expanded the timeframe?

And the idea of unconditionality ended up dictating that. And it actually caused us to be very active in policy. Because if you make an unconditional commitment to a child, how do you do that only until they are age twelve? And we still have these things, but we're always working on them. It creates a

kind of hypocrisy within the program. And the young, idealistic staff that we want to draw—they're looking for that. They're looking for the crack, and where are we not true to our values?

Of course. And how many of your children or young ... juveniles, because homeless when they leave your program? This morning I was at the Covenant House and I learned and was surprised how many foster care children are homeless.

We don't really know that, because we don't have yet a good system to track kids after they're 18. So we don't know. There is no— We are actually actively ... we just added a research and training component. In fact, we hired one of Neil and Jill's graduate students to lead that. And we're just going to try to do more of that. It's interesting—because there is a constant push from the staff now ... it started out ages six to twelve. And then there was a push—we have to go into adolescent programs because our kids are doing very poorly when they leave us. And now the push is into supported independent living. Can we create some alternatives that are community-based housing?

Again, you want [inaudible] care for the elderly!

That's the ongoing joke—is that ultimately we'll move into geriatric care!

Maybe it makes sense! Before we get back into the more broader thing, I just want to make [inaudible] special questions. Maybe it will help me to understand your work and your value orientation better if you were to point out what I ask all of the people—three dilemmas. And if possible, dilemmas on three different levels. [Michael explains.]

It's very easy, because those things—they play out every day. The micro level is the dilemma between protection of staff versus protection of children. That as we have moved into working with adolescents in particular, and with very aggressive, angry children who have been hurt—that they lash out and they hurt people. And every day, every day I am evaluating the level of risk to my staff. And unconditional care works right up until the time that someone gets very badly hurt. This young man sitting right here—he is on what we call light duty. Light duty means he was injured and [inaudible] with a child.

By a child?

Yes. In the context of the [inaudible] he broke his ankle very badly. So he can't work directly with the kids. And here he is, in my office. Prepared, ready, excited to go back to work. But nonetheless, he has been hurt.

And have you been hurt?

Many years ago. Many years ago. I don't work directly with the kids too much. My favorite—I got very overconfident with one of our young boys. And we have something called "the quiet room" which is an isolation room for kids when they're enraged, and they're lashing out. And this kid wouldn't calm down. I knew him quite well. So I walked into the quiet room. This is something I would never allow a staff person to do. It's so arrogant on my part. And I walked into the quiet room and I sat down on the floor, to try to get him to sit down with me to calm down. And he said, "Ken, get out of here." And I sat there quietly, waiting for him to sit down next to me. He said, "Ken, get out of here." And finally he said, "Ken—" and he kicked me, square in the head!

Oh, really?

Yeah. [laughs]. Well, it was just silly. He told me what he needed me to do, and I didn't listen to him. And so I got up and I left. [laughs]

So he was not so young.

He was. He was only eleven.

Eleven?

Yeah.

Eleven and a boy can really hurt you?

Sure. We've had a number of staff that— Not at the level that our teenagers ... you know, what he experienced. We have kids who have really, really hurt people. Nothing that people can't recover from. But serious injuries.

But no deaths?

Not yet. I have colleagues that have had deaths in their programs.

In Germany there are such cases. Dangerous stuff. Yeah.

In San Jose there was a very well known case.

Do you think this conflict of putting borders in-between, in a certain way— Or just keeping careful by yourself as a staff member?

Well, there are two levels. One is do you have adequate resources, adequate funding to provide the level of service that you need to keep the staff as safe as you can. And that's one I've gotten clearer and clearer about over time—which is that the government partners that we have must fund the programs at a level that at least I can feel that I'm doing what I can. That's the way that I deal with that ethical dilemma. The much more difficult problem is if you say you're going to work with all of the most troubled kids, that you're not going to try to exclude—take out—the ones that are the most troubled. And you say you're going to try to do that unconditionally. There is a level of risk that no level of staffing can solve. There is no ultimate security. And there is always a judgment about ... it's an open setting. There are no locked rooms. There are two that are locked facilities, but only on the perimeter. And I would say that's my most difficult judgment call. That there have been a few occasions—and very, very few—where we have had to make a decision about should a child move into the justice system because of the level of threat? And those are very, very difficult—and I hold those at my level; it's not a staff decision.

Hmm-hmm [yes]. And could you give me a dilemma in the inter-organization—inside the organization, which you would identify as a dilemma concerning your values and the reality and problems of ...

Most of those bridge to the public policy and political arena ... I mean, we certainly don't have ... we're not a perfect organization with perfect agreement between all levels of management and staff. But I feel like we have among the highest I've seen in a not-for-profit organization. There is a great deal of commonality, of vision. We hire for people who want to be here. There tends to be a culture that develops among the staff—with the management, but among the staff—of not allowing people who aren't interested in the mission to work here. And so I think they will tend to discourage staff people, and they will work actively with management to remove staff people whose values aren't consistent with the organization's values. I mean, some things are simply not tolerated. Using a harsh voice with kids. Being abusive in any way. There is a very powerful culture against it, and it's just not tolerated. And that is not really ... that doesn't have to be held at a management level very much, because it's held by the staff.

The place where I would say there is some difficulty occasionally is that there are times when we as a management team have to make very difficult judgment calls about information that we might have that would be difficult for us to share with the rest of the staff.

Can you think of one example?

Well, my favorite was there was a young woman who was thought to be very good with the kids, and who was someone who often in public meetings would challenge me in ways that I encourage, but nonetheless her tone was different than other people's tone. It was more accusatory. She was sort of an aberrant statistic. She was very proud of her ability to stand up to administration. And I tend to be somewhat tolerant of that, and almost to encourage it so that we can have a dialogue and debate. But she was unkind in the way that she did it. So in any event, it turned out that she was also giving a mild cold medicine to the kids in the evening so that they would go to sleep more easily.

A mild what?

A cold medicine. An antihistamine.

Without talking with the team?

Oh, very much ... It was so that her shift would go smoothly. She would give the kids a spoonful of something called Nyquil, which is a ... And that— And because the culture is such that that kind of thing is not tolerated, that was reported in confidence by one of her teammates that uncovered it and she was summarily dismissed. Well, of course when she was dismissed she said the reason she was dismissed was because she had public disagreements with me. The way that played out, as often is the case here—was the person who came forward confidentially stood up at the meeting with 70 people in it and said, "That's just not true. Ken can't tell you why she was fired, but I can. She was giving Nyquil to the kids at night. And I reported it, and she was fired. And that's exactly how it should have been." And so ... I benefit from that kind of culture, and there are pockets always where it doesn't work that way.

But when that dynamic of someone coming forward and saying this is what really happened doesn't happen it can create internal conflicts and difficulty. We had to dismiss someone in a much more ambiguous circumstance recently. And there was lots of—this is a good guy, why are you doing that? And I think the same thing that drives the values of the organization can be difficult in those circumstances, because it tends in terms of due process to favor the children over the staff. And that can lead to perceptions—and probably sometimes realities—of the staff being treated unfairly where it comes to the potential risk to the kids. I find that difficult. I find those judgment calls very difficult. And I find it a dilemma. I talk to the staff about it at orientation. I call it being given a choice between your kids and your staff. It's a very bad choice to be given, and we try to avoid it.

Although this case was complicated, because you as a CEO have been involved in the whole topic, too.

In that case it was very, very complicated. Yes. But often that's true. Often people who are having personnel problems create it as a conflict between management and staff. And you have to have a great deal of trust between management and trust for the bulk of the staff to feel like—no, I don't believe you. Again, that being said, I think we benefit from that confidence in many cases. But there are times— Especially if we have made errors in a program. There was a program recently, we had to do a layoff. The first time in the history of the organization. And we did the layoff very badly. We didn't do it in a way that was consistent with our own values.

Okay.

It wasn't thought through. We were very worried about our financial situation, and we didn't think through the process and how we held our staff during that process. And we made a series of errors. And it impacted one program in particular, and we lost the confidence of the staff in that program. As we should have. It wasn't consistent. And again, you get these young, idealistic people and if you make a mistake—they're smart and they see it immediately, and they hold you accountable for it, one way or another.

It takes longer to repair from that mistake than to lose the trust.

That's right.

And tell me about the third level. Do you have an experience—can you think of a dilemma, a value dilemma concerning the relation of the organization or yourself to social policy?

That's the easiest. You don't have enough time for me to go on in that way. But there is a fundamental disagreement between an organization that prides itself on unconditional care and the social welfare system that doesn't understand its obligation as parent.

Hmm?

As parent.

Hmm-hmm [yes].

When we make a cultural decision that there are circumstances where we will take children away from their parents, then that gives us clear—in my mind—responsibility as parent. And when you take responsibility as parent—in my mind—you have a clear responsibility to use all of your resources to do whatever it takes to take care of your children. And this is not a difficult question for me. If my children are in pain and it costs me everything I own to mitigate that pain—there should be no conflict in my mind about that. That is my responsibility. It was my responsibility the day that I brought them into the world by birth or adoption. I mean, for most parents this is not a conflict. But the state doesn't always recognize that as their clear responsibility. And so you either don't make the decision to take children away from their parents, or you make the decision to do whatever it takes once you do.

And unfortunately, the ... It's a partnership. We have to be funded in such a way that allows us to do unconditional care. Which has led us to only work ... to limit who we work with. Because there are some—in our case, most of whom we work with county government, those are the decision makers. And there are some counties that hold a greater level of commitment and some counties less [inaudible]. And our programs tend to be very, very expensive. And a county has to agree to do that, and it has to be part of their value system for them to agree.

Do you have an example where you found it really a conflict or a dilemma? What you just mentioned is clear—you are kind of an advocacy group [inaudible] of your work and your children. But where is the dilemma? I don't understand, really, the dilemma.

Oh, well the dilemma comes when a county says we want you to take care of our most difficult kids, but we will fund you to take care of them in a way that you can't possibly do a good job in taking care of them.

Hmm-hmm [yes].

And that happens reasonably often. It's a dialogue. And in the best case, it's a dialogue about what does it take to do that. Because there is obviously judgment involved in that, and reasonable people can disagree. In other situations there is just a value gap. For example, there was a program that was well known for doing very poor care. And a county that knew that the program did very poor care,

and would openly admit that we did much better care. But they were cheaper. And so they were going to go with them, because they were cheaper. Ultimately not only did they not do better care—but they failed, and failed, and failed. And so the kids ended up coming back to the county, anyway. But that was an acceptable risk for the county.

And this gets both to a micro level ... I have a sort of litmus test, if you will, for the county partners that we work with, which is if the administrators don't know who any of the kids are or aren't willing to talk about an individual case by name, it is usually a very bad sign. Because those counties tend to take a very bureaucratic approach to the work. And that leads to a series of value gaps. And that, then, that's at the county level. Those same problems can be seen in state and in federal policy, for that matter.

In their distance to the concrete person is by nature is [inaudible]. But organizations like you must be able to ... present at least cases.

That's right. And inevitably you can see there is a level of engagement that occurs for people who are willing to look at that. And they may say, "We still don't have the resources," but there is an understanding that there is a problem, at least. Which leads to a much broader understanding. And the kind of validation that at least gives hope of a future solution. And the resource question ...

It's an ongoing topic. But tell me, give me a personal perspective. So 20 years ago you have been a family therapist ... or trying to start.

I was intern.

Yes. Just started this career. And what would you say are the more important driving value forces in your own perspective? Was it your first professional experience? Was it the personal experience of your parents, of your family? Was there a religious basis? Was it a political basis? What would you say?

It's very personal. And I generally believe that ... that spiritual ... that the spiritual being and the spiritual aspect of values and what that ... What that means in terms of politics are ultimately linked to that. People who say that, "I can completely separate myself," that "politics aren't personal," that, "my work isn't personal," at least they work in a very different way than I do. I don't understand that. And I think probably my family life and aspects of my family life, and the way that I was brought up and what I learned and felt and who I am profoundly impact my values and the way that I hold the work and the way that I think about the kids. It's just not ... it can't be separated. I have young children—I have a three-year-old and a six-year-old.

By yourself?

Yes. Well, Jill and I.

Three and six.

Three and six.

So small. You were a late father.

Yes, very much so. And as I have raised my own kids the experience of my feeling for and about them and the experience of my feeling for the work have intensified— It's simply an exaggeration of the way I feel about the work; it's just that much closer. Sometimes I wish it wasn't. Because it is very hard now, when I have to make a hard decision to separate myself. And as my daughter is six and I have to make a decision about a six-year-old, it becomes that much more difficult, and difficult to

separate myself from that. And at the same time, I have been told and I believe that it's also the great strength of the organization. It is personal.

And so your first remark concerned the topic of religion and faith-based orientations, which seemed not to be at the center of ... not even at the center, but not really a part of the Seneca project.

Oh, I don't [inaudible] values from spirituality. Again, I don't know how to. For me, it is fundamentally the same thing. I don't know how or why in the larger sense I believe the things that I do. I could certainly rationalize them. I can certainly give you an intellectual argument about them.

Perhaps another time! But I just wanted to learn what you really feel and how you view these topics.

What I am saying is that ultimately I think it comes down to a belief system. I think those things are exactly that, at that point. That they are rationalizations. I don't know how to objectify the reason why I feel so strongly about what is right for the kids that I serve.

I don't want to be too personal, but just to learn—you have not been raised in a religious context?

No, I was raised Jewish. I was Bar Mitzvah'd.

Really?

I went to Hebrew school three days a week after school. My parents were by no means religious.

They were more secular Jews?

Yeah. Yes.

But you did the rituals?

We did the rituals, and there was a very clear sense that some things were right and some things were wrong. And those things that were wrong, and those things that were right—were simply so. And I have never doubted that. Fundamentally, even when I try to; when I try to be skeptical or cynical, it just doesn't work for me. *[laughs]*.

Interesting. So it is ... would you say it's a kind of [inaudible] rote Jewish [inaudible] cultural belief system? Because it is mixed. It lies behind—

It was never framed as ...

It was never framed in this way?

The good and god were just one letter apart!

That's a nice— In English— That's interesting. And what do you say about your colleagues in the staff? Is this level of ... Jewishness, atheism, catholic and protestant—does it have any impact on the work? Or really no impact on the work?

First of all, just in terms of the sort of distribution of the staff—there are very few people who ... There are some, but very few who would outwardly identify formal religion as a very important part of their lives. There are a lot of people who come to us because they wanted to work in a not-for-profit organization, because they wanted to do work that they felt was important. And so it really is very much more I think based on values that are more secular in nature than religiously based. Again, that being said—when you look at the way that they behave, in terms of ... they behave as people who are acting based—faith is not the right word. But based on a certain understanding of what is important and what is good.

A world view?

A world view. At the very least, that. And I think if you look just a little bit deeper than that, that you would see something that was very spiritual in nature.

I learned by your papers—and Jill told me yesterday—that behavioral [inaudible]—

That's a component.

Just give me the idea of what ... She mentioned that [inaudible] talk about school, and then she told me something about Seneca. And she told me that ... When I said, "Oh, it's behavioral," she said—no, but there are the relationships. Yes? So how do you conceptualize that?

Yeah. Well, it's three-tiered, actually. And we articulate this. Learning theories [inaudible] behavioral therapy are a clear and important component. And then a more humanistic relationship-based approach is the second tier. And then the third tier is the values basis. And the values basis is essentially the screen by which we view any of those interventions. And so ...

It's written in the [inaudible].

It should be. It's not often articulated as clearly as it should be. Although as we put the practice more in writing I think we will in some ways ... it's hard to proceduralize something like that without making it trite, without making it unimportant. But it is supposed to be held that way. And I suspect it is.

The example I give when I do a training with all the new staff is—if we found out tomorrow that there was an aversive therapy where you sprayed water on a child's face and it helped them to learn new behaviors, or to unlearn behaviors that were terribly destructive for them. And it wasn't terribly harmful, but it was unpleasant. But it was miraculous in its results. It wouldn't matter, because we wouldn't use it. Because when you hold it to the screen of our values and the respect that we hold our children in, it doesn't fit. And we would believe that even though it seemed to be effective that there was something fundamentally wrong with it. But in terms of that orientation—the behavioral and humanistic components—the idea is that there is a component of learning that occurs, that is as second nature as relationship is. And that you can learn perverse relationship. And you can learn things that aren't healthy for you; that may have been healthy—they may have been the only thing that allowed you to survive, given whatever circumstances you may have had. But it's ... nonetheless it is not helpful to you as you try to grow. And so part of what we want to do is teach a new way of living, a new behavior, a new skill, a new academic source of knowledge. But we also want to teach you how to have fundamental relationships that will allow you to grow. So it's sort of Lazlo meets Skinner, is the way I describe it.

Hmm-hmm [yes]. I understand. But the whole stuff of a more ... psychoanalytical [inaudible] would not fit in your frame?

Very much so. When you look at an analytic approach and you look at it from a relationship—a developmental basis—there is really very little difference between those stages of development, because they are all about the relationship to your parents and through your parents your relationship to the world, and your relationship to other people—it is very much a relationship ... all the theorists in those genre ... The distinctions are so small when it comes to practical treatment. The fact is that relationship is crucial to people's development, and being able to develop relationships is crucial to people being able to be motivated to grow. And so I can teach you from a behavioral perspective, from a learning theories perspective—I can teach you a million new behaviors. Just like Pavlov's dogs. I can teach. But I will see no real growth unless I establish relationships that allow you to be part of your world and to relate to other people. And most programs are either/or. And I think that's why they're



ineffective. They either work towards a learning theories approach that is very behavioral or they work towards a relationship-based approach that ignores all the learning that occurred prior to that time. It's when you combine the two that I believe it's powerful.

That's interesting. So I think your concept of relationship is quite broad. It reminds me a little bit of what Martin Gruger[?] and others spoke about—this [inaudible] relationship. And by myself, I am in a degree to become a psychologist. So my personal perspective is, of course— But I'm not dogmatic, and I see that we have a lot of developments in the past 20, 30 years towards a more relationship-oriented perspective. [Talks more about this.] And this leads me to my final question about parenting and the view of American social policy at all. As you mentioned before, some dilemmas and the conflict at the county and state level. But give me an idea of how ...do you think the social policy development in America or in California, especially, could be [inaudible] for the time coming? How do you expect it? Do you expect any changes?

Well, let's start at the federal level. There seems to be a trend toward—and it's couched in the idea of personal responsibility, but I see it as a divestment of responsibility for people who are poor, for people who are struggling. And the ultimate expression of that is the divestment of responsibility for children. That happens last. It is much easier to say, "I don't want to be responsible for this welfare mother," than it is to say, "I don't want to be responsible for her children."

Hmm-hmm [yes].

But the net effect is truly exactly the same. And so what I see is that there is a current trend to try and take what has been a fairly open-ended funding source and a source of support for child welfare, and to give it as a block grant to the states, and to say, "Now you go take care of that." And that then rolls downhill, because the states then say to the counties, "Well, here is a little bit of money—you go take care of that." And ultimately it moves away from a societal sense of responsibility for one another, and ultimately for children—which to me, is the most important reason for communal responsibility—and towards a very individualistic approach. And I think that is societally self-destructive. That every time we don't take care of a child, that child will make us pay. In a very practical sense, that child will make us pay. And when you look at ...

[End side one. Begin side two.]

... we taught them how to do that. We taught them how to be that brutal. And that's what we teach our children. And so having a sense of communal responsibility for children seems to me to be ... we have to work against our instinct to do that. I don't know about you, but most people I know—yes I do know about you—when you see a child crying on the street there is an impulse to ease that child's pain. There is an impulse to help that child. And it hurts us—sometimes we get irritated with the child—but it's not comfortable to see a child in pain for us. We're biologically wired for that. Some of us experience it more than the others. For some of us it is intolerable to see a child in pain, and we go to work in child welfare. Those of us for whom it is intolerable. So this idea that somehow we can divest ourselves of that responsibility, I think— Well, first of all I think it is just ill conceived. And at worst, it is self-destructive. Does that answer your question?

Not really. Because your supposition is—if I understand you rightly—that public policy is more or less on a level in a way to reduce this public responsibility.

Yes.

It's a more pessimistic perspective.

Very much so.

That's important. You have kind of a pessimistic perspective—

Of current policy.

I see.

And policy can change. I mean, Hilary Clinton was the president of a national children's organization, and one of the greatest child advocates in the country.

So you suppose, for example, if there would be a change some years from now it could change—the political atmosphere would change, too—

Like the wind. Like the wind. I don't believe that it is a matter of ... of real national consciousness that we want to divest ourselves of responsibility for our communities and our children. I think it's a reaction to a series of errors that we've made. We only started intervening in the lives of children in the last 50 years, really. At the level that we have. And in some ways we've done a very poor job of it. And so there is a reaction to that. That doesn't mean that the idea of trying to care for children and having responsibility for that on a broader level is a bad idea. Our implementation has been less than stellar.

Okay. I understand. So I think it's a political debate. One could understand ... I could understand it in the way that you tried to show to the political sphere, the public sphere—something like that, what you do. This approach and this commitment is part of a ... that approach which is needed. It's a political argument. The whole thing is a political argument, too, to a certain degree.

I would argue that it is a social imperative.

It's interesting. [Talks about "skipping the faith" part of his value system.]

It's implicit.

That's interesting. [Talks about using hope as a value.]

This is not a discussion that I get to have very often!

I don't do it very often, either! But sometimes it makes sense to focus on those deeper impacts. Of course you have to do a lot of practical things, technical things. [Talks more about this.]

May I ask you a different question? From the perspective of German Catholic was this a good day or a bad day [referring to the new Pope.]?

It was an interesting day. It's the first German in 500 years.

Yes.

And ... it's a big thing. Actually, I am writing a book on racial culture and religion. [Tells him about his ideas regarding religion and culture, and gender. Tells about what he thought about Ratzinger before it happened. Talks about his idea that only conservatives can make change now. Talks more about his thoughts on these issues.] I'm curious how people cope—especially in the Bay Area—with the spiritual. With the different private religions that they establish, which I don't evaluate—I respect it very much, because everybody has built their own world view. [Talks about why Ratzinger might be a problem and other things.] [Talks about parenting as an issue in the Catholic church.] Maybe for you as a Jew these things are not so interesting.

Oh, it's fascinating. From my very limited [inaudible] the role of the church in the last 25 years has been ... the U.S. scandals are just a passing ... it's sad, and it's terrible, and it's the reality of the world. But the overall impact of the Catholic Church in the last 25 years has really been—I think—vastly enhanced by the role of the pope in the world. So it's interesting, because I see the contributions being so important. Whatever happened, I hope for a certain kind of continuity. And it looks like we'll have that. Because agree or disagree with his views on religion, his views on what was happening in the world have been very consistent with mine! And some of the stands that he has taken—or that he took. It's hard ... that must have been such a loss. It is really interesting to see how the world reacted to the loss of this pope. I have only seen really one other pope in my life. So this—

It's the same here.

Yes.

I have seen him personally in Rome, and it's strange. My father came from Poland, and so I have a certain relation to Poland, too. Opielka is a Polish name. Although he was a German. But I have a certain emotional feeling. And I think [inaudible] someone who tried to point us on this question of love. On this question of respect.

Hmm-hmm [yes].

And the obligations you have as a human being in the world, towards others. I think this was a strong point. Sometimes it was a bit traditional, a bit maybe extreme—and there were some extreme people who made their own flagellation and so on. [Talks about this issue with other religions, and there are extremist in all religions.]

Yes.

So the abuse thing—maybe this can help the Catholic Church to accept the existence of sexuality. That's a problem. [Talks more about this.]

I would hope that it would force them to also be more open about fallibility. I think that's the much bigger problem.

Yeah, maybe.

They weren't able to say—you know ... When you hear the backlash, it's not because there were people who did things that were wrong; it's because they never said, "We have people who are doing things that are wrong and we have to stop this," once they found out. And that is the much bigger backlash that I see.

Yes.

In Boston, and in San Francisco and Oakland.

But maybe this has to do with ... maybe that's not really a Catholic problem.

No. It's not.

To accept—

It's an organizational problem.

I think that's more— Because the infallibility of the pope, which has been a strange thing of 1870—this is something different. This infallibility—what you mentioned—is simply to have ... to be able to

change. And to see that you have to make changes in your life. That's a big problem for big organizations, because they trust in their inchangeability.

Hmm-hmm [yes].

And maybe ten years from now, when you're 65—what has become of Seneca? Maybe they will make some changes. Maybe not the geriatric, but—

[laughs]

But how do you feel about it, as a founder?

I think it's an inevitability. We're an organization built around change.

So you think it's not a problem?

If the change was that we're not going to work with the most troubled kids, that we're not going to take responsibility for those kids—I would have a real problem with that. And if the change was that we're not going to say that the way that we work with our kids is gentle and kind, and that we're going to go into one of these therapies where we're confrontive—that would be a real problem for me. Those would be fundamental problems. Where we go with those things—that's part of the fun!

Lastly—why did you call it "Seneca"?

Oh. It was actually ... someone we worked with that had studied Indian tribes. It's not after—

The Greek philosopher.

The Greek philosopher. It's after a Seneca tribe in New York. And the internal legend was that he liked that tribe because they cherished their children.

Okay. So it was a pathological—

[laughs]

And it was again a traditional American.

[End of transcript.]

Interview Fred B., Principal High school Albany, April 20, 2005 (Berkeley High school)

[Michael talks liberalism in America, and especially California, and speaks about his supposition that the liberalism is ameliorated or counteracted by the professional ethics at play. He explains that he is interviewing with people who are in administrative leadership positions within the field of social welfare about their value orientations. He notes that he wants to speak with these people about their personal values and how are they combined with the organizational, professional, and political context.]

[Michael asks that the interview begin with the interviewee speaking about himself, so that Michael has an idea of his personal context; and then to speak on the question of ethical dilemmas—and asks for three examples of ethical dilemmas he has experienced on three levels; the first being the micro level of his personal relation to clients or pupils; a personal one-to-one experience. The second level would be a mezzo level—the level of organization; any experiences of ethical dilemmas in decision making that had been difficult. And then the last level would be the macro level of society—any experiences of dilemmas in relation to policymaking, state administration; to the higher [inaudible].]

[Lastly, Michael says that the third question he has is about the personal experience of values concerning his value orientation as a professional.]

I'm an educator. I'm a principal.

Do you have a master's in social work?

I'm getting a doctorate. Not in social work—in education.

You are getting an [inaudible] in education?

Yes.

And Mike Austin is the—

Mike Austin—when you are doing this, you have to have somebody outside of your department on your committee.

Okay. It doesn't matter. I am a master in education, too. It is close to the—

Yes, sure it is.

But this professional identity and professional work ethics, in a certain way. And your personal work ethic. How do you feel? For example, are you more politically motivated or more religiously, or more culturally? And the third question is about—

These are big questions! You're cheating! [Laughs]

Of course they are big questions! It's such a small view I can get of your whole world. But it's just a small—

I understand.

But it's enough for a study. Because what you will tell is much more than I can handle. And the last question is the political question. Basically—what is your view of how American policy will develop in the next time? What is your personal view? Are you more pessimistic or optimistic? That's the last thing.

Got it.

Okay. So give me something about yourself.

All right. First of all, I'm a single dad. I have two kids; I have a 15-year-old and a 13-year-old. Good kids. We live out in Albany, right next to Berkeley. Nice little community. And I have been a principal of a middle school for nine years. And before that, for three years I was the assistant principal at the same school. Prior to that I taught in the Albany schools—mostly high school; mostly high school English. I also taught continuation high school. Before that I also taught in a private school for severely emotionally disturbed children.

So my background went from very diverse, very difficult populations to a primarily white, rich population that I'm serving. I'm also—as I mentioned—getting my EdD here at Berkeley. And I've been working on this training program for new principals and new assistant principals as part of their tier-two credential. And they are all in urban schools. So there is a little bit of a split there—here I am, working in rich Lafayette and I'm working with people who are working in the field in Oakland and Richmond, and San Francisco.

And a principal is a kind of director of a school?

It's a headmaster.

A director.

Yes. Hmm-hmm [yes]. So you know, when I first became a teacher and got into education, I got into it not for political reasons. I would say not even for social reasons. I loved writing. I used to coach gymnastics. And I just enjoyed being around young people. And I liked sharing my love of literature and writing. And that was enough. And I believed a lot in developing personal relationships with kids—helping them out.

I always was very active. I ran, for example, peer counseling programs. And I became active in the union and eventually jumped into administration. In administration, one of my first jobs or tasks was to work on the culture of the school. And that was, I think, the beginning of a lot of—Well, I won't say the beginning, but maybe as an administrator of my work looking at social responsibility and what do we do to get kids to be more thoughtful, caring, respectful, responsible, and to live with integrity? And what does that mean for us as a staff? And so I've done a lot of work around those kinds of values and those kinds of themes, which are very important to me on a personal level.

And I do believe that these are levels of consciousness and values that you can promote in a school community. And when I got into— Well, let me back up for a second. Sort of the next wave of my work as an administrator—as a principal—was looking at the achievement gap. Who are the children who are not doing as well as others? And what are you going to do about it? And again, this becomes a very value-driven ... It's value-driven work, because people with different kinds of philosophies—

Some might say, in some school districts—you take the top kids, you put all your energy there, and the hell with everyone else. Don't worry about the kids who are slow learners, they're going to make their way; you should be investing your limited resources in the people who will be leaders tomorrow. And I don't believe in that. I believe in making sure that everyone feels included and a part of the system, and is given the same kinds of opportunities. Those are all values.

So I guess I'm going to jump a little bit out of order. One of your questions was organizationally, what is a value-related issue that I took on? In la-la Lafayette we had a GATE community. GATE is an acronym. Do you know GATE? Gifted and talented education. And they were a very powerful political group who wanted what I used to say—to build a gated community around their children; isolate them from the rest. "Give me more. I don't want my students, my child mixing with the common

folk.” And I, along with superintendent, really moved to not have tracked schools, but to have more heterogeneous classes that were open to all children. And really promoting the idea that teachers have a responsibility to use differentiated instruction to meet the needs of all learners. And it’s a hard job for teachers, especially because we have more and more kids with diverse needs in our schools. And that was a battle that I was willing to take on and felt good about, because I felt like it was right. And it aligned with my personal values.

We’ll come to that, but let me get an idea of your professional biography. So you became a principal at the middle school? The middle school means up to which age are the students?

Sixth grade, seventh grade, eighth grade—which is 12-year-olds to 14-year-olds.

Just three years? Yes. It’s their own institution, just for these three years?

Yes.

Hmm-hmm [yes]. Is it general—

In California it is.

But not always.

Sometimes they have K-8; kindergarten through eighth grade. But the norm is K through 5—elementary. Middle—sixth through eighth; and high school—nine through twelve.

And the middle school, it covers all the children of all of the— There is no differentiation between the middle schools? Every pupil in a certain area has to go to this middle school?

Yes, unless you choose to go to a private school.

Of course. But public school is still kind of—in Germany we would say [can’t get it!]. It’s a school for all.

A school for all. That’s correct. And you couple that with a transition or a change that is taking place, where we have, for example, all of our special education kids in my school. I have children with autism, downs syndrome, aspergers. And many of them are integrated into the regular classrooms.

Oh, yes. Not so easy. But you have some additional staff?

Aides and support, of course.

And why is the middle school system and the high school system not integrated in the same building, or in something like that? What is the reason for it?

Tradition. History. We do a lot of things that we’ve been doing forever. There used to be the one-room schoolhouse. And I just read an article yesterday or two days ago in the New York Times, saying that the research shows that K-8 schools are better than K-5 and then 6-8. And I’m sure at a certain point it was based on development. But is there a concrete, tangible research-based reason? No.

No. Okay. And then the high school are common schools—because they are for all pupils.

Correct.

So I wonder a little bit why they are in different institutions. Differentiated. It makes no deeper sense. Simply tradition. Okay. So let’s go to these dilemmas. Tell me—do you remember some dilemmas from these three levels? Micro—personal relations to clients ...

Well, I'll tell you a story that bumped up against a lot of values. I had an eighth-grade girl student get pregnant.

Quite early.

Quite early. And this was a situation where her father—we had to call Children's Protective Services, because he had abused her in the past. He was a drinker, and was physically aggressive with her. Not a good home situation. A good kid. And this girl told her counselor, who told me—because she wanted to alert me. The girl had made a decision that she was going to have an abortion, and she had arranged it. The law reads—I think it's a national law—that if a child is above the age of twelve doctors do not have to contact parents. And we really didn't need to contact parents. And I told my superintendent that I had met with my team of counselors, my assistant principals—and we were going to support this girl, but we weren't going to tell the father. He then said, "You will tell the father."

The counselor said this to you?

No. The superintendent. And I said, "No." And he said, "You will do this." And I said, "This is the wrong decision here. We need to protect the child's confidentiality. The father has a history of abuse. I don't see any dangers in this situation." So anyway, he said, "This is a safety issue for the child. By not telling. And if something goes wrong and we had information, we're liable. I'm liable." Now that I told him. And I said—I was very upset. I was pissed off. Because from my perspective, he didn't care. His values were not driving the decision. It wasn't that he believes in his heart that involving parents was the right thing. What he was looking at was self-preservation. He was making his decision based on political reasons.

Or legal.

It wasn't legal, because the law says you don't have to do this.

Oh, yes. Hmm-hmm [yes].

But self-protective. Selfish reasons. What is the thing that could be most dangerous to me, personally?

A superintendent.

Yes. And it's a political position. And I told him he was wrong. And that he was making the decisions for the wrong reasons. And I said, "If this isn't one of those—" I believe, usually, in telling parents and informing them, and involving them. But I said, "If this isn't one of the situations where you would exclude a parent—tell me what there would be." And he had no answer for me.

Do you suppose that it was the father who was the father of this child?

No, it was not. I knew that.

Okay. Because then it could have been the case, too—but this was not.

But it wasn't an older guy. And there could have been other kinds of issues with that. So what ended up happening was he said, "I heard what you're saying; I'm giving you a directive." So now I have a decision to make. Do I defy him and lose my job? Or do I go with him? And I made a decision to listen to him. I still have my job. But what I wanted to do was— This of course happened on a Friday night, and we were going to do a home visit to tell the father. But I wanted police backup, because this guy has a history of having problems. So I call the police, who I know personally. And I said, "I just want you to be on standby in case there's a problem." The police said fine. They call me back, they said, "No, we're not giving up our tactical position; we're going in with you." So now we have a girl who



just told her counselor, who is going to have the counselor, the principal, and a policeman come into her home and tell her father. And she doesn't know about it.

It's wrong. It was bad. It was horrible. It shows how organizations can supercede values. That there is a power, a momentum of organizations that in this situation, this is what we do. And you lose sight of the individual. That's a problem. We ended up talking to the father. It ended up being fine. He supported her. She had her abortion. When she came back to school I pulled her in my office and said to her, I said, "We did a bad thing." I said, "I want to take responsibility," I said, "for my organization. We shouldn't have involved your father. I shouldn't probably have involved my superintendent. The police shouldn't have—" I said, "I feel horrible about what we did to you in this situation, and I want you to know if there is anything I can do to make it up for you," I said, "I'm here for you. I don't know what I can do—but I'm here." And she said, "Would you give me candy?" And I said, "Of course I'll give you candy." She said, "Whenever I want?" I said, "Whenever you want." And she still comes back periodically to come by and get some candy.

But I wanted her to know that it wasn't a decision I supported. That the organization put a demand on me. I followed through with that demand. And it was one that I didn't like. Was it one that I was willing to lose my job over? No. Could there conceivably be job roles or expectations that might make me choose to give up my job? Yeah, it could happen.

So you, too, have the kind of opportunism by yourself.

Say more. What do you mean by that?

That you were caring for your own selfish situation, too.

Sure.

The same as the superintendent did, in a certain way. Is this the problem—

Well, that is a problem. Although here is where I maybe might see it a little bit differently. When decisions are within my control and I make them, I take responsibility for them. This became not my decision.

It's interesting. It's a complicated case. We don't have time to go into depth. Maybe it was the right decision by the end. Because from a psychoanalytical point of view, instead of the bad father you offered a big fathering system as a good father. Taking care of this girl. And this helped the girl to stay as a child, taking candies.

Hmm-hmm [yes].

So you have this. But that's another interpretation.

Yes. I hear what you're saying. And I see that. And the outcome was positive. I can't argue that. I think the outcome would have been equally positive, and maybe more positive in other ways; where she really made a decision and felt supported and honored, and trusted. And sort of bridging her way toward adulthood a little better in understanding that she could trust adults—that when she gives them a secret that they will support her in that.

But you made it public. You [inaudible] open about the dilemma, what you had. Which helped her, and which showed her the other insight—that came as a principal and a policeman came. Both. So with a gun and [inaudible], and gave her support towards her problem.

Yes.

That's another point. There was someone else who was [inaudible] and stronger than the father.

Yes.

It's not [inaudible] that the father is not a good father. So maybe it's helpful. But anyway, it's interesting.

It is a very interesting— It has got a lot of layers, this story.

An interesting point. Okay. You have an example which tackles both sides—the personal one and— The micro and the mezzo level. It was a mixed case that you presented. Do you have an example of the public, for the macro thing? The public problem. That you personally experienced toward the community level or the county level, or state level. Is there anything that you think— A dilemma?

How do you define "dilemma"? Let me ask you that question.

[Michael gives an example of the public health department having a problem with contradictory requests from the political side towards the heads of departments—to exercise a certain level of achievement, to produce something; but the services aren't ample to achieve that level, and so decisions have to be made. Michael says that it is similar to the position of the superintendent in Fred's story.]

It is very interesting. That feels very removed from me. It feels removed from me. I will give you an example. Are there things about our government—on a macro level—that I don't like, that I'm unhappy with? Oh, yeah! Lots of things. I'm more of a socialist than I am a capitalist. And I'm in a position, now, where I build program at my school based on the resources that are allocated to me. And the state and the federal government are right now in the process of cutting resources.

Yes.

I have to make decisions about that. In many respects, while I hate it and I am part of an "educational action committee" and so forth, when I am responsible for my site and I realize I have less money, I need to cut program to do that. To me, I know it sounds cold. I know it sounds heartless. But it's a reality. Just as if at home I don't have money in my bank and I can't go out for a beer, or I can't go on a vacation—well, that's the way it is.

So it's more of a kind of objective reality, what you have to—

It is. Now, does it piss me off? And do I think it's stupid and do I think that the priorities of what my government is doing with our money is putting it in the right baskets? Absolutely not. It drives me crazy. The fact that Bush was reelected put me into a state of shock and I mean, I was sick for a long time. And still am. I don't like the priorities. I'm embarrassed by that. Globally I disagree with so much of what's happened. But how are those values expressed? What do I do with that frustration or that conflict, or the dilemma? That truly makes a difference? You know, I feel a little disempowered in that way.

Okay. Disempowerment. Okay. Let's go to this personal stuff. I would like to learn about your— How would you describe the rules, or the [inaudible] of your own value system? Maybe you can give me a short biographical sketch to get an idea of how you, by yourself, think that your values have been developed; did you have especially caring parents, or special religious tradition, or something like that? I would like to know about that.

It's a really good question. I have good, caring parents. I'm sure that has something— But my father is a republican now, and I'm embarrassed about it. I'm Jewish. Growing up Jewish, the issue of social

responsibility is impressed upon you; that you give back, you help others. And it wasn't drilled into me or it wasn't overt training, per se. But it was more through osmosis. Whereas when I look at how I parent my own child, it's much more direct and overt. "These are things we do." "You need to make things happen for other people." You know? "How is what you're doing— Is it making things better, is it making things worse?" I put it on the table a lot, because it's important to me.

Was it more secular Jewish—

Much more secular.

It was not so actively going to synagogue and—

I was Bar Mitzvah'd, but the moral or value development in myself was not religiously based. Culturally—yes. More so. But not religiously.

It's interesting—I remember having a conversation when I moved out to California with a friend of mine who is a social worker. He runs an agency out in San Francisco for emotionally disturbed kids. We worked together for a school for emotionally disturbed kids. And I remember him talking to me about politics. And so I was in my early 20s, and I didn't follow politics. I said to him, "I am apolitical." And he said, "No, you're not. Look at your work. You are working for disadvantaged people." And I said, "Well, no. I mean, I know that's the right thing—it feels good, I'm proud of the work I do. But it's not political." And he said, "You're wrong."

And I think there was almost like a natural evolution; almost like a developmental coming of age of kind of looking out into the world and seeing inequities. And sort of recognizing that I really came from a place of privilege, and that I needed to do something with that. I have never been a materialistic person. Things aren't important to me. They just haven't been. When I became a principal people said, "Oh, you're doing this for the money." Money was— That seemed so bizarre to me. It never entered into the equation. But the work was meaningful for me, and fulfilling for me. To be able to create, to see problems, to see gaps—and fix them. To have the power to make a difference was—is—to me the most fulfilling thing.

You know, I feel like I'm at a professional crossroads right now, where—

Is that the reason why you are making your [inaudible]?

That's one of the reasons.

How old are you actually?

I'm 43. How about you?

I'm 48.

So you've got a few years on me. So I'm almost done. I'm nearing the end of the program—another six months and I'll be done.

So you have written your thesis already?

I've got three-quarters of it written. And I sit for my orals in a month. So things are moving along. What is clear to me is the work that I'm doing in Lafayette is good work, and there are lots of people that are very needy there—and if you scratch the veneer of this squeaky-clean community and there's problems that need tending to. And there are values that need developing. But do I feel it's as significant or as important as the work in Berkeley, or Oakland, or Richmond? No. I don't. And so my next

phase—the next piece of work that I do—I want to be in a more diverse area, that's harder; that has greater challenges.

For you.

For me. And then the needs are more significant and meaningful. That's important to me. Because if I have truly recognized that the equity issue is one of the greatest challenges that we are facing as a society and as an educational system—and as a social system and an economic system—then I need to do something about that. How can I just dance around the edges? I want to get my feet wet here. Did that come from parents? No. Did it come from religion? No. It's sort of a ... just an individual awareness and recognition, and thinking.

Okay. It's interesting—this personal concept of individual development; the idea of fixing, or fixation of values—what I hear from what you are saying is this focus on equality and on equity; how can one justify differences—inequalities—by achievement?

Ask the question again. I didn't get it.

Inequalities—especially in the school system—they are ... the school systems have at least one function, to put the pupils in a hierarchy of achievement. You have to select the best 20 percent to have the chance to go to the University of California system, for example. No? And so the question of differences—of hierarchies, according to achievement—how does it fit into your value system?

We don't sort like that.

Like that? But you have to do that at the school.

I disagree.

You don't have?

I disagree. What we do is we say that here are the standards that we expect each child to reach at each level. And my job is to get the kids to master those standards.

Okay. If some master it better?

That's going to happen, of course. I'm not naïve or stupid in that way. I'm not naïve enough to believe that there aren't differences in people. But what I don't want is to be a part of a institution that promotes those differences. Not promotes—but sorts people because of their social standing. Let me tell you—we know from our research that the single greatest determinant for a child's high test scores are their parents' income. Right? This is not new news. You know that—right?

Similar in Germany.

Yes. So does that mean we take the poor kids and we say, "You are going to stay poor. Your parents were poor and you will stay poor—we're not going to do anything to change that. Our job is to sort." I believe that that is criminal. That it is wrong. That we have an ethical obligation to level the playing field and provide those same resources and support systems, so that those children who haven't had those opportunities get the chance. Ultimately, with support, we know kids who otherwise might not have—with the attention and support and caring, and special teaching—they would not make it. But with it they have that opportunity. So for us to say, "Oh, there are levels, there are tiers—that's it; that's the way it is," is criminal, I believe.

Okay. I understand so far that from a professional ethics being formed about these empirical results that you just mentioned—of kind of reproduction of inequality—

Exactly. Replication. Reproduction. Right.

This would mean that from a professional point of view you would have to compensate—you are obliged to compensate those deficiencies, normally.

That's correct.

You normally should invest more in those people.

And that is my belief. That is my value system.

Okay. Now, let's go to the last question—of political development. If this is a professional value system, and at the same time your personal one—how would you judge from this point of view the actual development and the next steps of development [inaudible] policy, from your point of view? How could you judge it? What are the expectations you have?

Well, it's interesting. I see us evolving in a healthy way, recognizing that all people in our— You know, one of the things that is great about America is we do a lot of second chances. We don't take a test at 14 and you get sorted, and that's it. You can drop out of high school, take courses in a community college, and end up graduating from Berkeley. We give second chances here again and again, and again. And that's something that we support as a culture. And it is in line with my values.

I believe that we are ... devoting more resources than ever before to close this achievement gap that I am talking about. However, I believe that ultimately the pendulum will swing the other way. And I will give you an example. I am a former— I also taught special education. And I taught emotionally disturbed children. And the resources required to level the playing field for some of these kids—the Down Syndrome kids and the kids with autism—are extraordinary. They have a one-on-one aide all day. They have a special bus that takes them to our school. What that means, in a matter of practice, is other resources are taken away from the middle level kids and the high-end kids.

Yes.

That's a fact. Do I believe we have a clear formula about what is an appropriate balance? No. Do I believe that we're paying attention to groups that we didn't in the past? Yes. And I think that's good. I think we're going to continue doing that for a while, and then it'll swing back a little bit. That's my belief. But the fact that we have a global consciousness that we don't sort kids and say, "Only you smart ones will get access to the better materials—the field trips, the better teachers, the higher order thinking curriculum." That shifted. That's changing. And it's changing for the better.

Just in these neighboring communities here in Albany and Acalanes—they used to really say ... They were very stringent about who had access to Advanced Placement courses. "There is the line—if you don't get it, we're only ..." And what we know is if you don't have access to those courses you can't get into the good colleges. So that means two things. Number one, poor high schools don't offer AP courses, so those kids are shut out. They are systematically denied entrance to these things. so there has been a big push to get those AP classes into those schools.

But even within the regular Berkeley High, there was an artificial limitation. And the parents fought. And they opened it up and said any child that wants to take an AP course, can. They tried it. And sure enough, they had an increase of about 20-25 percent. The teachers and the institution predicted that those 25 percent additional kids would fail the AP test. And they didn't. About 85 percent of those extra kids ended up passing the test and getting college credit. They were wrong. It was an artificial boundary. So we're learning, as an institution, as an organization. So I would say in general I'm optimistic about some of the trends.

Do I think we're going to step over the line sometimes? Absolutely. But do I feel like the level of thinking and consciousness is evolving in a healthy way? I do. I do.

So basically more optimist than pessimist?

Oh, yeah. I really am.

And do you think this comes from your trust in the professional laws, in a certain way? In the way professionals are to look at this? It's a big trust in knowledge.

It is a trust in knowledge.

In a certain way it is, yes.

My experience in working, whether it's in a classroom or training other principals, or in community groups, is that when I have a clear vision about something being right—and there are times when I'm just clear; I know this is important, this is good, this is right—that people get it and will come to that decision on their own. If given the appropriate information, the kinds of open dialogue.

[Michael speaks about this and says that this is helpful to him, and an interesting perspective from the educational system.] What you are telling me sounds quite different from people who are working in the homeless shelters, or in the public health department are telling me. Those are people that I've talked with—mental health [inaudible]. Because of course, I'm happy to have had this conversation with you, because it shows me that the logic of the educational system basically is—and of course in the university system as well, but now we're looking at [inaudible]—the hope and the trust in overcoming dilemmas of history through knowledge.

Right.

That is something that could be almost an achievement of the educational system.

Could be. Now, understand that there are lots of other layers of complications—which you know.

Of course.

There are tons of the social issues, and the poverty issues that come into play in our world in education. And there is even— I just talked about competition within the schools, but I have competition for state funds with social service agencies, with Meals on Wheels, with programs for the homeless. There is one pot of money. So that's another interesting question—how are these funds directed? Is it in a good, healthy way?

We cannot solve this today.

No, we can't.

But thank you very much for your help.

Not at all.

[End of transcript]

Interview Sean S., Development Director, Covenant House, Oakland, May 4, 2005

[Michael talks about having sent some things to Sean and they speak about this. Michael then explains who he is, and what he is doing. He then tells Sean about what his questions are.]

I'm Sean S.. And I am the development director for this site. This site—Oakland—is part of Covenant House, California. And the California program is—both Oakland and LA—are all under the same banner. We are one of 21 Covenant Houses in the United States and Central America, and two in Canada. So 21 in total Covenant Houses exist. We are all led out of New York by Sister Patricia Cruise, who runs the international agency from New York. We operate here in Oakland as a subset of the Los Angeles program, but I'm the only executive here in Oakland. In LA there's an HR director, a CFO, a development director for that site, and an administrative associate executive. And then the executive director.

So my role in traditional development is fundraising. My role is a little different than that, and different from even the LA director—because I'm responsible for our politics, if you will. Our direction, our government relations, is what we really call the politics. Real estate matters and so forth; community relations. And then I've been with Covenant House in various capacities since 1996.

But before this was founded here in Oakland?

Yes. I was at Covenant House, International for two and a-half years. And then Covenant House, Washington, DC for a year and a-half. I moved out here and then a year after being out here they asked me to come back and I've been here for three years. So because of my Covenant House experience and the varieties of that experience I'm involved in sharing some of our values with our staff. Talking about our mission. And I have a great deal of interaction with our youth, where other fundraisers and so forth—other administrators—wouldn't. Because one, we are a small program here and also just the need calls for me to be involved a bit more.

Tell me about your profession—what [inaudible] did you study?

I studied communications.

Communications?

Yes.

A bachelor's?

Bachelors. And I worked in marketing for just about a year. I did not find that fulfilling, and I had done some fundraising in college. And so I transferred those skills over to Covenant House.

So you came from fundraising—this was a special competence.

Yes.

You started on the west coast, or on the east coast?

I started in New York, in the international program.

And you studied there, too?

Yes. I grew up in New York City. I studied at Saint Bonaventure University, which is an hour south of— And then came back to New York City. And then about a year later I got involved with Covenant House. At Covenant House I also created a job-training program. So that's why it has never just been fundraising for me. So I got involved in a job training program, and helping set that up. Desktop pub-

lishing for our young people, where a lot of kids have gone on to become employed, and so forth, in graphic design.

And that university is a Catholic university?

Yes, it is a Catholic university.

Tell me about the connection between the Catholic community, the Catholic Church—and Covenant House.

Yes. So our founder was a Catholic priest—a Franciscan. Our last president, who was there for 15 years—Sister Mary Rose—was a Daughter of Charity. And our current president—Sister Patricia Cruise—is a Sister of Charity. So at this time in all the bylaws of the national organization it states that you must be a member of the Catholic clergy to—

To lead the whole organization.

To lead the whole organization.

And you must be a member of the Catholic Church to be a staff member?

Not at all. So beyond the president, the faiths and the backgrounds of any staff member—including executive leadership—do not . . . are not mandated to be Catholic or in any way religious.

But your mission is a religious one? It's [inaudible] religious?

Yes.

And how does it fit together?

I think the most important thing that we get from our mission is that for staff of any faith—or no faith—that we are about service. So it talks about Christ in his humanity. It is really all about service. Whether you look at in terms of a kid in need or seeing Jesus in the kid in need—whatever it calls up for you, the most important thing is serving that kid in the context of unconditional love and absolute respect.

So I think that's kind of a secular— Do you think that the question of faith in the organization is itself not such a big point on the staff level? And it is still less on the client's level?

Yes. What one of our donors said to us a couple of months ago—when we went to his home to give a presentation to some people—was that faith is really in the background. That the importance of what we do is in the mission; is in the work. And so if young people have questions about religion we will be more than happy to answer them. There it's not done in a Catholic way, if you will. Covenant Houses are very adaptive to where they are. So in DC, in Texas, there may be a stronger element of faith in the work. Staff may quote scripture, or they may affirm kids by telling them that god has your back and you just keep praying and you keep trying. Whereas California—from my diagnosis, if you will—is more of an agnostic kind of environment. There is no one religion. People believe in a spirit or a higher power, but people aren't really . . . evangelicalism is sort of very foreign to the California community. Especially the Bay Area. And so our staff reflects that, and staff really talk to young people about setting up directions that they want to go in; setting up goals, and making choices that are positive for their life.

So it's more professional; a social work orientation which guides your work.

Yes.



Just to stay on a more general level—for example, today there was elected a new pope. I don't know who it was.

Ratzinger.

Really?

Yes. German pope.

Ratzinger? They elected Ratzinger?

Yes.

Oh.

He is now called Benedict the 16<sup>th</sup>.

No.

Yes.

[They talk more about this.] What do you think about it?

I think ... I was excited to hear when I saw about the white smoke and so forth. But personally I feel like this is going to be more of the same. Very similar to John Paul. Because I think in the last years of our holy father, in the last years of Pope John Paul—his sickness really debilitated him. It wasn't just the sickness at the end. He had Parkinson's, he had other health issues. He could hardly lift his head up. So I feel like Ratzinger was probably as a prefect running the show for quite a few years now. You know, involved in the daily administration of the church. So it's really no big change in terms of the church's social direction. There were some people hoping for an African pope, because that might lead to a change in contraception and so forth—because of the widespread of AIDS and the need to contain that; and an African pope might realize that from being on the street level. But this is not going to be any kind of— There will be no change. So it will be sort of the same thing.

Although sometimes those people [inaudible] the strongest stand have the easiest chance to change something.

Yes.

If they want.

If they want, right.

Because they are not under suspicion as others. I never, ever thought that Ratzinger would make it of course, because he's 77. He will stay five years, six years, not more. And it's not— And he wanted to retire. He wanted to write books. I must say, he's an extremely intelligent guy. I just read some of his papers. I don't agree with his cultural pessimism which he contains. But he belongs to those people who are not easy to ... [talks more about Ratzinger].

Are you a member of the church?

Am I a member of the Catholic Church?

Yes.

Yes. I was raised in the Catholic Church. Am I an active Catholic? No.

By myself, I am, too. So I know what I am speaking of—although the German church is not the same as the American. However, my father came from Poland. So I followed the [inaudible] papacy of John Paul. I followed him quite narrowly, because he was a pope since 25 years I think.

Yes.

Nearly all of my adult life. Whatever. And tell me, if you look at the problem of AIDS—which is a relevant problem, especially in the community where you are—

It very much is, yes.

How do you— Won't it make some problems for those more conservative Catholics if you— You must argue in favor of contraceptives, and especially—

We as an organization take an official position that we don't talk, we don't advocate condom use. What we do ... really, our perspective on it is we educate—we don't advocate. So young people are educated about the options. But we don't say, "You must do this." For instance, we do not hand out condoms here. Whereas, if you go to other places there will be condoms. There is a key difference, because there are some grants that other people have applied for and that we have applied for—this happened in New York, particularly—where if you didn't walk in and find a bowl of condoms, this one foundation wouldn't give you a grant. They felt that your advocacy about sex education and about condom use and protection needed to be so paramount that it needed to be visual and easily accessible to clients all the time. We don't do that.

Okay. I think we're dropping into the cultural and [inaudible]. It seems to be an interesting combination of cultural style—to put a bowl of condoms, for example.

Yes.

Not a religious point of view. Just a question of do you talk about sexuality, and how important is sexuality for [inaudible] and for the life of the clients. And for the future life of the clients.

Right.

And so tell me—this is my first question—could you mention three dilemmas of your work. I pose it maybe from the more personal sphere; one from the more organizational sphere; and one from a more political sphere. So micro, macro and mezzo level.

Let's see. I can think about the politics first. That's not the way you gave it to me, but— Because it stands out in my mind. Last year and this year we had an event where Congresswoman Barbara Lee—who represents this district—served as the honorary chair, which means basically that she's lending her name to the event and saying that she supports it. And seeing that may engender some people to want to come, or to get involved. And it also gives an imprimatur—a stamp of approval, if you will—by the congresswoman; that this is a good organization, this is a good event. And so we were happy to receive that and have her support. A donor called me after that, saying—well, you know, we could not come to that event. And I said—why? And she said—you had the support of a very pro-choice politician, and we were kind of surprised that Covenant House would have someone who is very pro-choice involved with your event, and we certainly didn't want to be around anybody who supported those values. And so that is a dilemma that we get into.

I was kind of taken aback by that, because we ... that she did not even see our point of view of why we would want that. When I explained that we want that person's endorsement and that we want— That we do ... we can't lobby as a 501(c)3 nonprofit in America. But we can educate our congresspeople. And we do. We educate them about our issues, and we let them know that we have needs for

funding in the areas that they want to fund—job training and poverty reduction, and so forth. And she understood that—the donor—but she felt that if we were to pray more we would be less dependent on government resources for dollars, and wouldn't have to have people who don't share our values involved with the organization. So that's one. You could lose individuals who have a very conservative Catholic viewpoint. And we are ... 70 percent of our funding comes from private individuals. They reflect the population. But a lot of them are Catholic.

Seventy percent of the whole?

Of the organization's budget comes from private individuals.

Okay.

And we're pretty unique in that. And in New York where I worked we send out direct mail all across the county. And that goes out to 50,000 Californians. And this is one woman who was a major supporter. Because most of these 50,000 Californians are \$25 a month donors, small amounts. This woman happens to give \$1,000 a year. And in her mindset the values of the church matter more than the support that you might get through a pro-choice politician. So that's one dilemma which we face. And the same situation—we asked our bishop, as a community leader, to serve as an honorary chair as well. And he said no, but he came to the event. So he came to the event. He did a blessing at the event. But he didn't want to have his name in the same list of honorary committee people as a pro-choice congresswoman.

Oh, really. Hmm-hmm [yes].

So here in California I think—particularly in this area—I forget that this is an issue. Because so many people are of the mindset that abortion should be legal, safe, and readily available to a woman if that is the decision that she and her doctor make. But in different parts of the country, certainly that would be the minority opinion. And it's such the majority opinion here that you forget that when you deal with the bishop's office, or you get calls from individual donors who are offended by that—any type of association with a pro-choice individual.

Hmm-hmm [yes]. So I think that it's a big political point. Do you have such dilemmas within your organization? Can you remember any ethical dilemma? Or is everything always—

No, that's a good point. In terms of ethics [inaudible] outside of sexual politics and think really in terms of ethics—we have that, sometimes in terms of donations and who would we go for, for grants. For example, we're not going to go after ... I shouldn't say that. We will enjoy the support of alcohol companies for our events, because they're promoted to adults. However, we have gotten calls from people that say, "But you're trying to get ... alcohol destroys the lives of these young people that you're trying to help—aren't you sending a mixed message?" Our viewpoint is that these groups are going to give away money, and they give away money through events. We're marketing towards adults—we're not marketing towards our population. And we feel that this is the only way to get certain people involved in the organization; is to have events. And this is the only way to get money from a Tanqueray, or from a Bacardi is to do an event where they can put their logo on an invitation.

But that does pose some dilemmas as well, because there are some people who will not do that. The Salvation Army, where I have a friend that's in development, wanted to put on an event with a major singer. And that singer was on a tour sponsored by Budweiser. Budweiser wanted to be the sponsor for this. It was the only way that they could afford to have it. So they just chose not to have the event. And not take in those funds. Because they preach temperance as an organization, whereas we don't. What we promote is choices to our young people. So this type of dilemma fits within that, where our compass comes into the fact that we support choice. That you, yourself, make choices in your life. And so if you're going to drink you need to do that responsibly. If you're going to drink, you should do

that after you're 21. If you're going to drink, you need to look at its effect on your life. But if you know that you can't drink—then you shouldn't be hanging out with friends who do; going to bars, hanging out in liquor stores, making poor choices in regards to alcohol. So that's the dilemma.

And it goes along the same terms of Phillip Morris. Well, they ... give money to different charities. Are we going to go to them? And so it depends on your own values. Like I, for instance—me particularly—would have a problem doing that, because I know that they market to children; because I know that they have a deplorable history. But I guess you could use the same argument of this is the only way you're going to get their money—is to do it for these types of things. But I as a fundraiser would look for other sources of money, because I've seen the destructive nature of the smoking companies, as opposed to alcohol—where I see that people are making more responsible choices.

Hmm-hmm [yes]. Tell me—on the organizational level. For example, the topic [inaudible] Bay Area homosexuality [inaudible] big issue. It's a big phenomenon, and the Catholic Church is not very happy about this. How do you handle this within such an organization? Staff members, for example. If they are homosexual, are they allowed to stay on the staff, or is it restricted to heterosexual people?

No. Everybody is allowed to be who they are. And in California we offer domestic partnership benefits. So if somebody has a same-sex partner—

Really?

Yeah.

Within this Covenant House?

Within this Covenant House—right.

That's incredible.

And so a number of our staff are gay and lesbian. So it's something that falls within our values.

Doesn't it conflict with the donors, and with the bishop—for example—and the church?

The bishop and donors don't really particularly ask about who gets your benefits and so forth. So we just do it because it's important for our staff. We recognize that to retain good staff this is something that we need to do. Just like any other smart employer would, like Ford—which does. In terms of the message that we give, I think Covenant House has been pretty much a ... not a leader in this, but really—and it's hard to say doing this right, because that's a value judgment.

But Sister Mary Rose, the predecessor—who was well-received by our donor base and supporters, would write a letter, not every year; but maybe every eighteen months, about some kid Michael, or some kid Jeannie who was kicked out of the house because they were homosexual. And that they were told all these ... in the home they were told that they were going to burn in hell, that the step-parent that abused them because of this told them they were going to beat the devil out of them, or they were sent to some place where they were electroshocked for trying to get these thoughts out of their mind. And so when they came to Covenant House, these kids, and knew that we were religious they thought—oh, my gosh, is this going to be more of the same? But it isn't. At Covenant House we really have unconditional love for any kid that comes in the door. We really respect those kids where they are. I don't know if we have an official position on whether we think people can change. I've never heard it if we do. But we've always just taken in these kids. Because we realize that one-third of the street population is kids who are homosexual—gay, lesbian, or transgender.

Really?

Yeah. And that they're on the street because they've been kicked out of homes where they are not supported, just because of that. So Sister would write this letter and often refer to the kid as a "rainbow child". As one of the children of the rainbow. And sometimes that would get letters from people. But they were in a minority of people who would say, "You know, Sister, you should try and change that kid, or tell that kid to pray and that through Jesus they could ..." We don't do that. We don't do that. If anything, here in California—and I would think anywhere—but I know in California if a kid expresses interest in going to a gay affirming church, we'll take them there on Sunday if they want to go.

There exist gay-affirming churches?

Yes. In the Bay Area.

And they're Catholic?

Not in the Catholic— Well, there are some churches within San Francisco that deal with the reality of the population. They know that this is the church's official stand, but their members are different; that their members are many gay and lesbian individuals. And whether they do it from a concern for the collection plate or for trying to invite people back into the church—I'm not sure. But they do make it more affirming. What I know is difficult for members to go is when a bishop or a pope will, in a week's time, come out against homosexuality. It makes that Sunday more uncomfortable for both the priest and the parishioners. But that's in the Catholic Church. I know, for example, that there are churches who are predominantly gay and not Catholic who preach the message that god loves all his children and there's no judgment on homosexuality, that their bible needs to be revisited. And so those are places we'd bring our kids if they wanted to go.

At the same point there are young people who want to go to more conservative churches and to mosques, if they're Muslim—which is very anti-gay. But if that's where they want to go, we'll support them in their spiritual development in that way.

There are some youth who go to mosques?

I don't know about right now, but we have had kids who are Muslim.

Okay. Let me still ask about the professional question. What kinds of professions are your staff members? Social workers?

Social workers.

Most of them?

Most of them are social workers by training, or default. Meaning that most of them have gone to school for social work. Some people are in after doing other things in education, or sociology. But a lot of fields.

Communications.

Communications. But I'm not doing the individual one-on-one counseling with kids.

And tell me—did you learn about any contradictions between the professional identities and this religious topics which you— [inaudible] about some of these aspects—gay, and contraception, and the sexual stuff. Are there other ... enabling or empowering relations between the professional and the religious orientations? For example, when I look at your mission it looks quite strong. Do you think that this mission and this orientation helps in the professional social work, according to your opinion as a man who has spent ten years involved in this organization?

I think it does help, because I think it gives us a strong foundation to stand on. Other organizations start with good intentions, and they come up with values and so forth. I think our mission statement and our values, or vision statement really keeps us ... gives us a firm footing to walk from. To do the work that we do. And I think it also is helpful—whether you are faith-filled or not—to really ... feel like there is sort of a community of believers that support the work that you're doing. And I think that comes from our mission.

This broader support outside of the organization, which helps?

Hmm-hmm [yes]. Well, there is a broader support outside of the organization and there is spiritual support for those that want it.

Hmm-hmm [yes]. And then the last question is concerning current developments in American social policy. How would you judge—from your point of view, your experience—the more general social policy, [inaudible] policy direction and what may it mean for your organization, these changes?

Right. I think we are in a very concerning time regarding social policy on a number of different levels. One—and this is related—the concept of public space is one that is diminishing in terms of what is considered public and therefore the government's direct responsibility to fund it in some way. And that public space includes the arts, it includes education, that includes even our ...

In [inaudible] we have this group called [can't get it ...]. Well, they're an adjunct for the city attorney's office and they raise money privately for their budget. So basically if the city attorney's office has three attorneys, but they need seven—well, four are in this neighborhood law corp and they go and raise money. So what they do is they compete against us and other legal advocacy groups for dollars. Whereas why can't we as a city and as a community say—you need seven to do the job effectively, so let's support you with a budget that provides for seven. Rather than have you go and raise money from the private sector community. Why is it that our schools—our public schools—have to go and raise money to support teacher salaries, to support books and so forth? When we should as a society say—how much does it cost to run the school effectively to educate the kids in the way that we want, and to provide them with new textbooks and to provide them with a decent learning environment? It costs this much money. So then let's allocate this much money. As opposed to putting schools in the same competition pool with nonprofits and other entities for private dollars. The arts—the same way. We should have institutions which are funded by the cities. The symphonies and the ballets. And say that they are important to the community and they should be funded by individual patrons. And if there is a need for more money—well, then, that organization has to figure that out; offering less selections a year, or so forth. Rather than have these groups and the public go from being public into private pools.

So that's very concerning. Because we already see resources diminishing. Because there could be more foundations than there ever were—but there's more nonprofits applying to those foundations than ever before. For private individuals, 20 or 25 years ago Covenant House was one of the few people in the mail; one of the people that you'd receive a letter from Sister or a letter from Father, talking about the kids. Now when you go to your mailbox there's two or three pieces every day from some organization talking about their kids, their dolphins, their trees, the need for people to give and to give today. So the message becomes watered down, and it becomes more difficult for nonprofits to raise more money. So that is ... the fact that they have to compete with public sector makes that all the more difficult, I think. And that is something that is very concerning. And it is, I think, a reflection of the government's—our government's—current values on ...

The state level, or the federal level?

All levels.

All levels. The county level, too?

I think the counties—from my impression—is the counties deal with the hand that they are dealt. They get their money allocated from the state, and then they just have to figure out from there who they can help, and how. I could be wrong, but that's just been my observation.

The state and the federal is where I think a large decision is being made that government shouldn't be funding a lot of things, and we should make private people pick that up if they want it. So schools should function if private people want. But the government is not going to do their part. We're going to mandate standards for what we believe young people should be achieving, but we're not going to provide the financial resources for schools to do that.

No Child Left Behind is a federal policy that reflects that quite clearly—because we said that schools would now have to test and students would have to achieve certain levels in order to achieve promotion. But we aren't going to fund those tests. Schools had to get that money on their own. The districts had to come up with that. And states had to come up with that. So that's one reflection of the government will mandate certain behaviors and certain expectations, but won't fund it. And that leaves other people to go out into the private sector to fund that. So there is that, which I see as a very big concern.

Another concern—and I think it's reflected in the same values, that the government shouldn't do anything or shouldn't be in these areas—is that our attention to how we are interested in solving poverty. Because that's what we work in, primarily. We see about 40 percent of our kids—if not more—come from the foster care system, which means that they were at some point in their life removed from the home and it was felt that government-mandated care could do better than what was going on in the home.

Forty percent?

Yes. And then what happens at age 18 is that those kids emancipate. They are considered adults and the states no longer take responsibility for them. And then they wind up on the street. They wind up sometimes reconnecting with parents—those same homes that they were removed from for violence or neglect. Or they wind up going someplace and realizing at age 18 that they can't handle it, handle the independence—and so wind up homeless.

And so those are at least 40 percent of the kids that we see at any given time. And there is a huge problem with that, in that—one, how is it that the government went into these homes and removed these children? And what was the care for these children at that time? Some of them went from one group home to another, to another. And these kids were just passed around. And they get to age 18, and why do we think that our job is done? Especially when it seems like we didn't do very much in the first 18 years that was positive. Because 50 percent of these kids are emancipating—turning 18—without a high school diploma. So it means that they have been failed by the school system and by the care system.

And how are they supposed to function in this technologically, educated-driven world at age 18 without a high school diploma—many of them reading at a second- and third-grade reading level? How are they supposed to fill out job applications and be competitive for the jobs with this limited background? That, of course, doesn't address the mental health issues, the other concerns that come up because the kid has been neglected and abused early on and then moved from home to home in their youth. It doesn't even address those issues. But those issues are really important. So we have this conversation of a kid turning age 18—as if he was completely healthy and well rounded. But we're seeing that these kids who get to that point are really behind the curve in so many ways.

So how are we as a government completely failing to address those kids and that problem? We're talking about 170,000 kids in the United States who emancipate from foster care—and this is their situation.

You can put them in the prisons—

That seems to be another reflection on how we deal with the poor. So these kids that we see—which is different from our Hollywood program; our Hollywood program gets kids from all types of backgrounds. Most of them have been abused. A lot of them have been in foster care. But they come to Hollywood because they think they're going to be the next Madonna, or Drew Barrymore. That if I just go there, somehow it's going to work for me. You know? Because kids at that age of 17, 18 have a lot of idealism and think, "I'm just going to go there. Madonna showed up with \$37 in her pocket, and look where she is today. And so that's going to be me." But we know that there are 1,000 other people who are not the Madonnas and the Keanu Reeves, and the so forth, who don't make it like that. And that's where our kids wind up. And so it's very hard for them and so forth.

But here in Oakland, in the Alameda County area in which we're located, most of the kids don't come from a Missouri, or an Illinois. They come from here. They grew up in these communities, and yet at age 18, 19, 20 relations in that home that they grew up in are so bad that they are willing to stay in a shelter with 20 or so other young people. Not have their own room. Not have their own small area. But to be in this big, open area. They are willing to do that, because that is so much better than what is going on in the home, where they were born and raised. That family members are not willing to step forward and say—you are a difficult person or you are going through a difficult time, and yet I will, because you are family, do something for you. That doesn't happen. Those people will say—maybe you can come by. At the best—maybe you can come by for lunch on Thursday. But as far as stay here for dinner on Thursday or stay here anymore—you got to go.

So this is the type of situations our young people are growing up in. They are growing up in situations—in homes and communities—of violence, of drug addiction, abuse. And as a whole our government doesn't seem to be interested in rooting this out. There is a political commentator, and he has a show—Sean Hannity. He hosts a popular show on Fox News called Hannity and Colmes. And he wrote in his book, "Deliverance from Evil" that conservatives aren't interested in root causes; they really think that people who are adults should be able to make decisions. And so if you're hungry and you have no place to stay—somehow in that he and his ilk feel you have a choice, and it's not crime. It is somehow you are supposed to take responsibility for your situation—which you may not have had any choice in getting to, but whatever. You're supposed to make a decision, then, on how to better your life.

Whereas despite the fact that you may grow up in a community where drug abuse and addiction is rampant, and where selling drugs is seen as okay—because there are not any other lift you out of poverty jobs available for you. So while we believe in choice here at Covenant House, we are also realistic with the type of kids that come in to us. But there is—and I referenced Mr. Hannity because his philosophy is sort of winning the day in terms of what our government's philosophy is right now, is that where ... how does a young person such as we deal with get out of poverty?

And how is it that these communities—you can just see as you drive through Oakland and from Berkeley to here, if you drive down Martin Luther King from Berkeley to here it tells you a whole story, if you will, about what is going on in America. You start, and things are okay and things are nice, and well-manicured lawns. And then all of a sudden you get down and there are liquor stores on every corner. There is strife. There is blight. There's kids hanging out in front of the house or on the corners—now, when they should be in school. There are adult males and females hanging out on porches, or walking around in hours when most people are traditionally working. Not to say that they



couldn't have night jobs, but the indication of them walking around with alcohol or just hanging out on the street corner in so many numbers is that it is probably not a community that at 11:00pm everybody is at work at the mill. It's probably suggestive of the fact that these people are not working. And so yet they are somehow surviving in a high-rent area. And how are they doing that? Perhaps through crime. But is sending the police down the street six times a day enough to change that culture? Probably not.

So the general overview of my concern is just what are we doing as a nation and on a state and local level to really address poverty? To really provide economic opportunities to people. Because I have seen a lot of models in DC, and in some sense here—of removing poverty by removing the poor and gentrifying. By bringing in brand new housing so that people who cannot afford a \$600,000 home in San Francisco can afford a \$400,000 new condo in downtown Oakland. And so they will do that. But however, they have knocked down the public housing. They also are buying up blighted homes in the area and building these new homes for people to buy for \$500,000. But the people living there make below the poverty line. So how is it that they— They just move these people out. You no longer can afford to live in Oakland. You have to go live somewhere else. So it seems like we're not really interested in solving homelessness or solving poverty—we're just interested in moving them out of urban diasporas and creating new communities.

I see that although they are such problematic and difficult developments as you mentioned—this gives you, too, some power to do something as a kind of contrary, as a kind of opposition.

Hmm-hmm [yes].

And as a kind of choice which you can take as a staff member and as donor, and as people who organize such a company or nonprofit organization such as Covenant House. My last question—how many staff members does Covenant House have at all, in all the United States?

Probably about 1700. That's a number from a couple of years ago.

It's not small.

It's not small. We have about ... is that right? There are 21 sites. So that may not be the whole nation. It would be the 21 sites. In LA we have a 30,000 square foot facility. We serve 90 different kids every night. Or, not 90 different—some people stay a couple of days or weeks. But we have about 100 staff there and about 23 staff here. So a total of about 123. And Washington, DC is about 90. New York is probably about 300.

That's a big—

Because they have 500 kids any given night. Because New York is sort of like Los Angeles—people go there, thinking, "I'll be a star," or make it somehow. And yet they also have a combination—more so than LA—in that they will have some people that grew up in the boroughs, that grew up in Manhattan and were taken out of the home. Or had hard times. And then they have kids from all over the country.

And have you ever made kind of a scientific evaluation of your work? Is that something that has happened?

Yes. The Menninger Foundation—they're a large health group here in the United States. The Menninger Foundation. They did a survey on our New York and Los Angeles sites back in the late '90s that measured our effectiveness. And so they took kids that have been through our program—and sort of where are they now, and did they benefit from Covenant House? And an overwhelming majority stated that they benefited from Covenant House. And then the indicators that supported their per-

sonal belief were how many of them maintained the same housing that they had when they had when they left Covenant House? How many have maintained work? How many have either gotten their GED while they were with Covenant House, or continued on their education track or entered college? And those numbers were exceedingly high.

Interesting. And is this study available? Is it possible to get it by mail, or by email?

Yeah. There is ... I could give you the name of a contact person.

Hmm-hmm [yes].

212-727-4000. And the person you would ask for is Tom Kennedy. And he is the Senior Vice President of Programs. And he oversaw the implementation of this study.

And the Menninger Foundation?

[He spells it.] And it was done in late '90s.

An evaluation of your work.

Hmm-hmm [yes].

Very nice. I thank you very much. [States that he will send something by mail at some point and thanks him.]

[End of transcript]

Interview Ken P., Deputy Director Social Welfare, County of Sacramento, May 12, 2005

[Michael asks him to give some short remarks about his welfare director meetings, and the history and meaning of this meeting.]

One of the terms that you hear a lot is “mandates” or “unfunded mandates” and what is the right of one governmental entity to pass those mandates onto another. And so I think this structure of the Welfare Director’s Association has come from the state getting the federal money, and having the state money—and needing to divide it up into the 58 county entities, but needing to do that on somewhat of a just basis, and also not demand things be done with the monies that the counties can’t accomplish.

So whenever they’re ready to send out a policy statement or advocate for a budget, in this state the cultural norm is for that state office of department of social services to consult with the 58 county directors to say, “What do you think of this idea?” “What are your thoughts?” It’s fairly collaborative. Sometimes it gets a little tense. But I would say ... I’ve only been here three years, but in those three years I’ve seen more things work out collaboratively over budget policy than I have been conflictual. And that’s pretty unique, I think. You have some of these 58 counties—some of them are as small as maybe 10,000, 12,000, to 20,000 people. Versus Los Angeles County at 6.6 million people, I think.

Oh, really?

And you would think—how could there be room at the table for everybody? And I think it has a lot to do with the skills of our executive director. We only have in this association—there’s only like six paid staff. This guy is really skillful at giving us important information, framing policy questions for us—and he does that in a way that keeps the small counties still engaged in it. They are very regular attenders, and participate in committees and it’s quite egalitarian, considering the ... you know, from the north of the state to the south, and the county size.

They meet once a month?

Once a month. And then they do a lot of committee work in-between. But we meet as a board of directors every second Friday. And then we have committee meetings on the day before that. and some of us have special assignments that even bring us into town earlier.

[Asks who comes to these.]

Their subordinates come—their assistant directors and their deputies.

They come, too?

Yes, they come for things like the child welfare cluster. And that’s the group that I coach here. And I will lead that group tomorrow, as the 58 child welfare directors from each of the counties. But the board is actually the director level positions, the ones that are overall programs. And basically we’re talking about child welfare, adult aging services, and then Medicaid—cash assistance, food stamps. So it’s the whole income maintenance general assistance programs through the child welfare.

Not mental health? Not public health?

Not mental health or—

That’s another—

Some of the agencies have ... some of the people at the table also have public health. None of them have mental health.

Okay. How would you judge that party lines are involved in the whole [inaudible] director's context? And then—

The political parties?

The political parties—yes. Are they all democrats, for example? Or is there no partisan—

That's a real interesting mix. Because we are hired by our county board of supervisors—locally elected officials—who ... they will look like their counties. So a lot of them are 100 percent— Like, my board in Modesto, in my county is 100 percent republican now.

Really?

The first time that it has been. But those people who make those hiring decisions tend to hire us more not on ... basically on our skill sets and our resume. And I don't think there is really any litmus tests that I've heard of, of what your political affiliation was. And that's different for me, because I've been the state child welfare director in three western states before moving to California, and that was always a question. "Are you a democrat or are you a republican?" Well, I've been a lifelong democrat. But I have also worked for republican governors when they ask ... when they had certain jobs they needed to have done, I guess. So it tends to be more about skill sets, and not as much about politics here.

Isn't the whole field of welfare politicized? [Talks about an article he read.]

I think most of us county welfare directors really ... if you said, "What is your affiliation, what are your sentiments?" We're democrats who are really a lot more for social justice and equality, and those sort of things. But that doesn't mean that we can't align with some of the republican ideas about privacy of the family. I'm really big on that in child welfare. And things like responsibility for folks in welfare to work programs. That whole welfare reform thing that [inaudible] our country from 1995 on.

Okay. So let's talk about ethical dilemmas. [Explains about his question regarding the three levels of dilemmas.]

Well, you might have to prompt me. The one that came to mind as soon as I read the question—I was state director in child welfare in the state of Utah for four years. And during that time the governing board of my department, there was a leader who came in and he was insistent that we pass regulations that would prohibit gays and lesbians from adopting children. And one of the things that was really clear—here I am, leading this workforce of about 900 social workers, and many of them are gay and lesbian, and some are identified—"outed", so to speak—and some aren't. But clearly if I was to support the board in that stance I would be taking a stance against some of my own staff, questioning their legitimacy to work with children as gay and lesbian practitioners! And so I thought I had an ethical dilemma. First of all, I didn't personally believe that gays and lesbians were inappropriate caregivers for children. And nor did I want to—

[Asks for clarification.]

I think they are fine. And I think the research supports that, too. But here I had a board in a state— Utah is a very politically conservative state—that probably that was going to have sentiments of people that would be aligned with that. So what I did was try and educate the board, and pointed out to them that over ... I think it was like 96 percent of the adoptions we had done in the previous year had been to married couples. And the four to five percent that we had done to single persons, the child had a previous relationship with the caregiver. They had been a teacher, a coach, a relative. So it

wasn't like we were going out and specifically recruiting gay and lesbian couples or same-sex oriented ...

Anyway, so I took a stand with the board that this was an unneeded and intrusive policy, and that it would probably distract the attention of the agency. That if they adopted this policy we would likely be sued, and the lawsuit would take up more energy and attention than was appropriate.

And sure enough, that's what happened. They went ahead and—against our counsel to them—the board passed the policy, on a split vote. Not all of the board members liked it. But they had enough that it did. And we got sued. So this guy had enough clout, though, that he knew that he wouldn't win it on a policy basis—so he took his argument to the legislature and the state legislature passed a law. They had to make it nondiscriminatory, but they in essence passed a law that made it very difficult for gay and lesbian couples to adopt children. And then it even got more expansive. It was not only about children in the custody of the state, but it was about all adoptions. So it had the impact when they took to the state legislature, impacted private agencies as well as public agencies. And I think that law is still waiting to be tested and overturned.

Hmm-hmm [yes]. The personal relationship [inaudible], or what was the problem that you found in your contact with this person?

I think it was his religious person.

He was a Mormon?

He was. And I'm a Mormon as well.

Both Mormons on the same ground, in a certain way.

Yes. Hmm-hmm [yes]. His experience with gay men had been that they had lost their faith and become disenfranchised, and had led ruinous lives. And my experience had been that they had been contributing members of society, and that it made it difficult for them to remain in their faith because of that religious value. But I was not dismissive or rejecting of them. I found it more of a cultural unfortunate circumstance.

Let us take the second dilemma—do you remember any organizational dilemma right now or in former times?

Yes. You will think this is my most conflictual job! In Utah they ... I'll use this one. My boss came to me—who was the director of the department of human services—and wanted to sponsor a bill, or have a legislator sponsor a bill, that would have really limited our ability to do family conferencing and family therapy sort of interventions with families who had been reported for maltreatment. And I thought Utah was removing way too many children and placing them in out of home care. I mean, it's a fairly healthy society—a lot of two-parent families, a huge middle income. Not the lot of poverty that you see in some spots in the United States.

And my take on it was that this legislation was not needed. And I had been working with other legislators to get some more pro-family legislation in place so that we weren't doing as many removals. The attorneys for the state tended to look at the allegation and say, "Go remove the child and then we'll go to court and sort this out in court." Well, by then the damage is done sometimes. And I was more, "Let's infuse good social work practitioners into those families; stabilize them with safety plans and monitor, and let's give them more of a chance for correction to occur."

So she directed me to hush up and support this legislation. But yet in the hearing room on the legislation to be absent would have been inappropriate. I mean, I was expected to attend these hearings. So

the bill came up that day, and the sponsor was asked by one of the other members of the legislature if I personally supported the bill, and he answered affirmatively that I did. And that person kind of knew that it was not in synch with what I had been preaching—and they called me up out of the audience to ask specifically what I would ... if I really did endorse this. I tried to walk a fine line, but the bottom line—as I said—I thought it was ... I could see why the senator wanted the bill, but that I thought it was an overreaction or an over correction.

That cost me dearly. He left the hearing room after threatening me. And they voted the bill down. He ... he first of all got me in a corner and intimidated me and said, "You will never do that to me again," and I said, "Well, you know, you probably should have made sure that we were on the same page to begin with." And then, the next thing that happened was that he went to the governor's office and tried to get me summarily dismissed. And even though he wasn't successful in that—I worked another two years there—I think he kept a campaign up. And I think that was the thing that finally did get me dismissed. So that was an organizational dilemma—do I ...

A question of loyalty.

Loyalty to what I thought practice should be, and what I had set a course of training my workers and telling them I wanted—versus shutting up and going along with this guy's ... I've had a lot of those, but that was the one that came to ...

And dilemmas like that—you did not ever experience since you are here in California?

I have not. No. I'm not saying that I won't. But actually ... since most of the funding for social service programs comes from the state and federal government— For example, my budget for my county— \$236 million—only three percent of it is county money. So as long as we're running a clean, efficient ... not getting a lot of customer complaints, our board of supervisors doesn't get involved in ideology a lot.

This is different from the situation you had experienced in Utah.

Exactly.

So they are, in a certain way, more ... are they more liberal? Or are they more ... professionally oriented? How would you make the difference?

I think they are more liberal. And more willing to have the people they hire carry out their policies.

Okay. So a more professional attitude.

Right. They don't see anything personally to be gained by standing up at the board meeting and railing on social service programs. If they're looking to be reelected, they usually talk about roads, bridges, schools.

Which takes more of the county money.

Right. Right.

[Tells him that he should interrupt if Michael is being too invasive.] And if we can go to the third level—more to the Californian case. Have you experienced any political dilemmas in your welfare field? You spoke about the work fair topics and so on. Is there anything—

The one that comes to mind is not related to work fair. It's related to people who are eligible for Medicaid, or Medi-Cal as we call it here—and are receiving services in their own home, so that they are not needing to go into nursing homes or other care facilities. Under Governor Davis—the governor who

was recalled—he created a very robust program that called for the counties to negotiate with the providers of this service, the people who actually go into the homes and provide the care—as if they were represented labor. And in fact, they did form into unions. Ours is one of the later counties. I think we were probably in the last third to organize. We had to negotiate a labor agreement with them, and that was all very successful.

But nearly two-thirds of the care providers are relatives. So here you have relatives being paid to care for their dependent elder or disabled person. Which is fine. Not a problem. But then they're unionizing, and potentially ... they live in the same home, often. Not always—but often. They're sometimes as close as parent and child, and here they are, joining an organization to advocate for better salary and benefits for them. That strikes me personally as just being off-kilter. I think that people should be reimbursed for their care—particularly if it is interfering with their ability to earn a wage. But let's not put them on the time clock, for heaven's sake. Let's means test it and make a decision about how much help they need.

And so they have to make lists of their time they use?

Exactly. And the truth is, they work just as much as needed to provide the care. But we only pay them for the amount of hours authorized by the care plan. And the care plan is often a functional assessment. It's an interesting dilemma. And I chalk that up to Governor Davis seeing that if he structured it that way, that it would give more labor votes to his machine, so to speak. And quite frankly, I feel quite bad for Governor Schwarzenegger for having to try and undo that now, and make some sense out of it. I don't think most of my colleagues would agree with me on that. It's just like—they're only making \$8.50, \$9, \$10 an hour. Why should we care? But I can tell you that for my conservative board of supervisors in my county, it is troublesome to them that relatives will [inaudible] with an organized labor group for better conditions for them when the government is actually helping them preserve the dignity and privacy of their loved one.

I think it's kind of a confusion—one could say that the market or capitalist [inaudible] in a certain way.

Yes. How would a similar program be structured in Germany?

In Germany it is structured that you have three so-called care levels. [He explains the process. They talk about the system in Germany.]

That was probably the same thing that triggered California—outside givers ... or, family caregivers are treated the same.

Yes. I suppose that is the debate in California, too.

Hmm-hmm [yes]. It probably was.

Okay. Let's talk about the second thing on this value topic. Let me understand about your interesting combination of being a Mormon, a democrat, and your profession. Are these three roads which can be combined, in your perspective? How do you cope with it?

It's a little unusual. Although I have two sisters who are social workers as well. So I think that we got a ... as I traced us back and tried to think about it, our grandparents on both sides were Scottish.

Your mother and your father?

Yes. So our ancestry on both sides of the family goes back to Scotland. And as best I can tell, our relatives were highly skeptical of too much centralized authority and power.

Really? Hmm-hmm [yes]. They always liked Maria better than Elizabeth!

Maybe. [laughs] So even though we have always—for three, four generations—been Mormons, we have never ascended to leadership positions or ... how do I want to say this? We still realized the humanity in everybody, I think. And not [inaudible] give our own personal freedoms up very lightly. So that might be one element of it. The other is my mother actually was an illegitimate child, and I think that was a theme in her life. She had an older sister who was sexually abused. And so I think the compassion that she had for people who are judged or downtrodden—somehow that might have gotten communicated. And our dad—he had to become sort of one of the breadwinners for his family at a ... well, in his early 20s. Because he had several younger siblings, and his father was killed in an accident. He was working on the state highway project, and there was an equipment failure and he had some injuries that didn't take his life immediately, but eventually did. So I think there was always that—the injustice of that. There should have been more support for their family; that they were wronged. Now I look back and realize how much service he did for folks in the community.

The Mormon community?

The Mormon community and just the little town that we grew up in. We grew up in a very small town. And so I don't know—those combinations maybe ... Oh, and he always— He thought the highest calling for anybody—and he was a small businessman—was to really be a public servant. He served in the state legislature himself, in Idaho where we grew up. And he served as a mayor in our community. So he had leadership positions, but he didn't necessarily aspire to leadership—he just kind of went out and did it. I don't remember a lot of ... ego involved in that.

Hmm-hmm [yes].

So he encouraged us all to go to college. He thought my sisters should be teachers. And I don't know what he— He died when I was in high school, so I don't know what he had in mind for me.

But if he was a mayor in Idaho—that's not a Mormon ...

The part of Idaho that we grew up in—and I think this is key, too—was not predominantly Mormon.

So he must have been an accepted, respected man.

Hmm-hmm [yes]. Yes. Mostly Methodists in the town that I grew up in. Very small place—just about 400, 500 people.

More of a village.

Yes.

Tell me about the values that you think you brought with [inaudible] tradition. Do you think there have been some traits which have been important for your work today, or for evaluation of reality?

Hmm-hmm [yes]. That sense of fairness, regardless of the situation that ... that ... Even when the power is unequal, and maybe more especially when the power or standing, or wealth, or whatever is unequal. That there should still be fairness. And people should have their say. You know, their time to get up and express what their belief and what their desire is. I think that's why in child welfare the technology of using family conferencing—where you bring everybody together, and the family group decision-making. I liked that the first time I heard it. I sought to have that be a major part of practice wherever I have worked.



I wonder—is the Mormon concept of family so— The way as you describe it, or is it more a kind of [inaudible], authoritative perspective?

I think the polygamy debate and the history of polygamy—I think that’s why Mormonism gets more of a patriarchal reputation than it deserves. My personal experience in my own family was that it was a very egalitarian, shared with ... you know, decision-making, responsibility between mother and father. And that’s how it is in my own marriage. I think if anything it’s just our ... our ... religious roles are a little bit different. One of the things that has been explained to me—I’m still pondering it—is one of the reasons that men are in the Mormon Church given leadership roles sometimes is because their higher calling is to bear children, and men can’t do that.

Hmm-hmm [yes].

That’s one way it gets explained. But my own experience of it is you’ll see some bad apples every once in awhile, but I think most Mormon men are very thoughtful and patient, and non-demanding husbands.

Really?

I hope so.

So I think the Mormons are not so special, compared—for example—with Methodists or Baptists, or groups like that. Yeah?

Yeah.

Did you have any contact with—you mentioned Methodists—Catholics and Catholic groups? I think there are more of them ...

Well, until the last three years my social work practice has been in Idaho, Nevada, and Utah. I’ve had some dealings with Catholic charities, just as local agencies.

But they were not so relevant?

Not in my—

And what is here, in California?

Quite diverse. I would think the evangelical Christian churches in my community are probably the more politically active.

I see. So it’s more protestant, the region where you are.

Yes.

And on the California state level—how ... do you have any idea if there is kind of a religious impact on the social welfare debate? Or does it have nothing—

Well, I think it’s the same people that advocate for President Bush that are the major politically active voices here. But they are still—compared with other places I’ve been—quite dormant, actually. I don’t see churches as being as engaged in the political debate here as other places I’ve been.

Really? You didn’t realize [inaudible] something like “progressive Christianity” or something like that—did you hear about it, or is it just a myth?

Well, every community has a ... I guess a ... Unitarian, Presbyterian, Episcopalian, that are very ... you know, maybe they are more in the anti-war movement now. I don't know. But as far as impacting what we do in social services locally, I haven't felt that. And if it is happening at the state level, I think I'm too new here to sense that. I don't think there is enough of a block vote of a religious community here in California to sway a major policy issue. I may be mis ... Maybe if the Latino population was still all Catholic—maybe. But I don't even sense that.

Hmm-hmm [yes].

What have your experiences told you about this so far? I may be way off base on this.

It's not clear. It is unclear. [Speaks about this topic, of the religious impact on social values.] I'm not sure if this is your experience, or if you have another experience.

I have to think through that. Because aside from Utah, I have not lived in a place where there was a dominant religion. And clearly the influence of the Mormon Church in Utah and their own welfare system lessens the dependence on the public welfare system. I don't mean that you could dispense with the public welfare system, but if you took a look at cash aid recipients and food stamp recipients, it is probably statistically quite a bit lower in Utah than in other places.

Maybe this has to do with the relative wealth, like you mentioned before?

It could be. There is a huge middle class in Utah. I'm not familiar with the demography anymore, but it used to be the state that had the least disparity between the percentage of high earners and the percentage of lower earners.

Less inequality than others?

Yes. However, family size is really large in Utah. I'm trying to remember ... it was not per capita income—because per capita income was way down—but family income was [inaudible].

Yes. And for example, if you look at the role that family plays—you mentioned the Mormon tradition of solidarity as well as control in the family is higher, isn't it?

Annie E. Casey Foundation—Kids Count—are you familiar with that? Annie E. Casey Foundation.

Never heard of it.

Has an online ... they are a philanthropy that the United Parcel Service created. They are based in Baltimore. And they have a nice online site that compares child well-being factors across states. And one of them they look at is the percentage of children being raised in two-parent families. And Utah is by far the lead in that.

Tell me—if you were to be asked by the people working in your department what kind of values would you, by yourself propose to them—the organization—to be important? How would you describe these kinds of social values? Is it fairness? You started with—

Yeah.

Is this the main trait? Or something else?

I think the ... I know how I was taught to think about it as a social worker, but what we're finding for maybe some of our largest business practices—for receptionists and for people who determine eligibility—is more of a customer orientation. And it's like we need you to think about how you would want your sister, your brother, your mother or your father to be treated if they were ... if you were serving

them, or they were having this conversation, or they came in with this need or this problem, or this dilemma. How would you want your own family member to experience the interaction that they're about ready to have with you, and with our agency? And so that's gotten translated—at least in my agency—to good customer service.

Hmm-hmm [yes].

And so it also gets framed in the way of, "How may I help you?" That's the leading question. And if you think about it, most of our people who walk through our doors—and it's something ... for the most part they're there involuntarily. They are there because an issue of poverty, or health, or ... or some form of maltreatment has brought them to our door. And some of them legally have to be there—although that is not the major part of our business; our mandated child protection services. But even in those circumstances our staff have still been trained to call them not the client, or the recipient—but the customer.

The customer.

Yes. And so this is the first place that I have worked—

Where this was the case.

Where this was the case. And I didn't bring it here. But I love the fact that I found it. And they use the term "customer" and really, then, tend to act in a way that supports that. They don't just use "customer" and then talk about the client's poor ways, or poor habits, or ... They truly think—okay, so ... I know social workers don't talk about customer service values. But if you think about it, to satisfy a customer you kind of want to draw them out—what are their needs? How are we doing in meeting your needs? Do you have any other ideas of what we could do to improve our service to you? I'm sorry this happened to you today—how can we fix it? And to have people coming in to apply for food stamps or medical assistance and being treated that way—it's quite remarkable, actually. And I contrast my state director jobs in Idaho, Nevada and Utah with coming here as a county director—and by the way, they are paying me about double what ... [laughs] The California wages are what attracted me!

They're not so attractive? Or they are attractive?

Oh, they are very attractive. You have to find your right spot, because sometimes the cost of living can eat that up. But my wife and I were empty nesters. We didn't move any children here. So we could go with a very small condo and economize on our housing. So the salary more than made up for the change. In fact, we were able to buy a retirement house back in Idaho, where we will be when the time is right.

So you want to go back?

Oh, yeah. Not to the same town where we grew up. But anyway. The bottom line is I really listened up and thought—these people know what they're doing. And I haven't tried to undo that customer orientation in any way. There are other places that I have worked that we would think—well, the consumer, or being respectful of the client. But it still connotes I am the one in charge and you're the one that needs the help.

Hierarchical.

The hierarchy of, "You are the customer, so I'm looking to please you." Oh, I know—I lost my track. In Utah I had a full-time staff member who I called my constituent services specialist. And she was ... her full-time job was to field complaints from legislators, or clients about how they felt wronged or

mistreated. And my volume ... now, Utah only has 1.7 million people—so it's not a large state. I have a county of 500,000 here. So about a third of the size. I can go for two months in a row without a customer complaint reaching my desk.

Really?

Yes. It's amazing, the difference.

Maybe they are reluctant to file complaints?

Actually, that is a good question. But we also do customer surveys—satisfaction surveys.

[End side one. Begin side two.]

So you think that the attitudes of all of the social workers in the administration itself has changed by this reframing?

It has. Yes. One of the things that we have done—I really give my predecessor credit for bringing in that customer service thinking. But the other thing is we, in our social service side of it—not the family support or income support, but in our child welfare or adult services—we hire in child welfare exclusively master's level social workers. So we are about 90 percent MSW.

Oh, really?

Of our social worker positions. And we're getting closer to that in the adult. But in our adult services we're probably 40 to 50 percent. But we hire all people with a social work background. And so I think that makes a difference, too.

So they are more professionals.

Yes. And more likely to not retreat or use their positional authority in a time of a crisis or a conflict. They will take a step back and think, "Okay, here is how I'm feeling now; I had better look through some other avenues."

Interesting. Okay. Let's go to my third field of perspective. This has to do with the topic of the American welfare state, and especially California—from the outside debate—is viewed as a liberal welfare state. And my supposition is that this view may be a little bit one-sided. And on the other hand, the public policy and the policy of the Bush administration and maybe what Schwarzenegger tries to do here, too—I don't ... It seems to argue in this liberal context. How would you expect that the development of American social policy—especially in California—will be in the next years? Do you have some ideas?

I do. Cash aid reciprocity in the US I think is down about 50 percent from what it was in 1995, when they passed the welfare reform act. My core sense—both in California and nationally—is that congress is ... how do I want to say it? They are disinterested in it now. It's sort of off the radar screen.

Hmm-hmm [yes].

They are probably going to reauthorize the welfare reform bill, but they have been arguing about little bits and pieces of it for, I don't know, five or six years. They always just ... well, not that long. Two years, at least. They will temporarily reauthorize it with their ... they don't pass anything substitute. I think that the policymakers understand that [inaudible] ratcheted down cash aid reciprocity just about as low as we're going to get it. And they are moving on to other topics.

Social security, for example.

Right. Exactly. Social security. And I think they are disinterested in welfare reform. I think we will see slow ... taking back some of the resources that helped us get people off of welfare dependency into work. And probably that generation of children that saw their mothers go to work—they will probably have some different ideas about the workplace. But I am still struck with that there are a lot of women that just want to be home and raise their children. That is their calling.

You are struck by this number?

Yes. What we call it in California—the happily sanctioned.

Why happily?

California did something different when a woman either does her five years ... I say woman. It could be a man, too. But generally it's a woman. After they have done their five years of cash aid and they haven't found a job, and even probably were supposed to be in worker training. They were doing it half-heartedly. If they don't cooperate they can be "sanctioned". And in California they ... in other states you can take away their whole grant. Basically they don't have any cash.

In California all you do is take away the adults that live in the home—their part of the grant. Which reduces their grant by 20 percent, but then they're eligible for higher food stamps. So. And they are generally, probably, living with somebody else sharing rent, anyway. And so they kind of say—eh, I don't feel like reporting for job search or doing this, or doing that. Go ahead and sanction me. Take away my 20 percent—I'll figure out ... 20 percent of \$700, that's the average grant. But your food stamps go up. Maybe it's not worth the hassle for me to what you asked me to go through for that additional 20 percent. I really want to be home with my kids. I enjoy homemaking. And I see that as so antithetical to this American enterprise of if we just get people childcare and training, of course they will want to go out and get a job. And I don't think that's true of everybody. And I think we're a little misguided if we try and force that on everybody. In regular couples that are not welfare dependent, quite frequently one of them says I'll stay home and take care of the house and you go to work. You know? And I think we see that in both genders.

So this fact of ... I think the dream of what welfare reform would accomplish; I think we're coming up against some ...

Cultural—

Yeah. And some realities. I guess back in graduate school I was taught the European model of long ... you know, maternity breaks with some partial aid, and stuff like that. It just felt much more family supportive, I guess, to me. Now, I don't know how that system is holding up now. Because I was taught that 15, 20 years ago.

It is an important topic, actually. This dilemma, what you argue about—that there are different role models and different family models which women want—they do not want all the same. In Germany we have this very interesting experience. The reunification brought together two very different political strengths. The western model, which has been after the second World War more of the housewife model—the caring mothers model. And in the eastern part it has changed since the '60s, '70s to a more pastime mother model. One spoke of the three phases model. First having a job, then being a housewife, then going to the job again in the empty nest period. But in the eastern part of Germany—the communist part—there has been, of course, a model of complete equality as a model. The [inaudible] of course have not been the same. The women had to make a full-time job, as the men. But they had to make the housework as well.

So the worst of both worlds!

Of course! On the other side, it's very ambiguous. And so it seems this pressure has scaled down after the unification. I can see these different models. Much less women than the western part who want to stay completely at home. But at least some remarkable part say—okay, for one or two or three years I would like ... I would like to return to my job again. And that brings totally new demands for social policy, for the job life.

Yes.

[Talks more about the reintegration into the workforce. Michael asks about this issue in Mr. Patterson's county.]

When a mother has been on cash aid and leaves and goes into the workplace, there are transitional benefits. We will pay a certain percentage of her childcare, for certain months. And she is certainly still covered with Medicaid if her employer doesn't pay for medical benefits. But then as her earnings increase, she will probably be faced with co-pays or less coverage with MediCal. And I think some of the proposals that will come out of the Schwarzenegger administration—not this year, but next year—will even have more of that.

So the mother has to earn a quite relevant amount of money in order to improve the situation.

Right.

If she has to pay for the care by herself, too.

And we're not seeing ... see, the policy in the U.S. has been go to work, not go get training. So the investment in training that would take you into a really ... let's say a \$40,000, \$50,000 a year job that would actually make you not dependent on public systems.

For the long term.

Yes. We're launching people into \$7.50 an hour jobs, with no benefits and no paid leave at all. I talk about this to my staff and others quite a bit. And I said—you know, after I worked here in Stanislaus County, in Modesto for six months I had earned enough vacation that I could take two weeks off. That was what I got after six months. What does somebody who leaves public assistance get after six months? They get another \$7.00 an hour for the next six months. There is no recognition of hitting a milestone. So how can we start to realign our dollars to support the employer? If the employer is not inclined to give that, how could we help the employer understand the importance of giving that? If you will give them a \$.50 raise and a week paid vacation we will use public dollars to match half of it, or something like that. That's what creates loyalty and job retention. But ... I mean, if you wanted ...

You know, we started a strategic planning process after I had been there about four months. And I had took a wide range of staff, so we had clerks and line workers. And it was a fun process. But one of the facilitators said, "You have to come up with why you exist," and I said, "Well, we exist to prevent meaningful revolt." And [laughs] my staff were just ... just shocked, that their director would say that. And then you could tell that they really started to ponder it. I said—no, there is a school of thought that we are the dispensers of aid just enough to keep the lid on poverty that it will not become violent and overthrow capitalism in some way. And I was shocked at how new that concept was to them. And I thought—well, who taught me that? I think I got it both at my bachelor's level training and at my graduate level training.

Maybe the actual in universities don't cover such functionalist perspectives.

And I think the value of that perspective—when I shared it with them—was that yes, we are here to administer the programs as they are legislatively and statutorily designed. But we are not to assume

that the program is the be-all, end-all of our customer needs. And that is where your advocacy role as a social worker picks up—while you are administering the program to the best of your ability, you are also advocating for change that will improve their life. Because the program isn't the only thing that improves their life, you know? It is much more than the program can do. So it caused some interesting discussion and debate.

That was my final question—how do you judge the political development? And your argument—if I understood it right—was that the development ... hmm. It's a complex process; it's not simply ... Because the liberal ideas in the European sense— If you speak of liberal, you mean the sense of leftist. In Germany if you speak of liberal or neo-liberal you mean more the economics, you mean more the economical liberalism. So that makes it a little bit more confusing.

And an economic liberal would be a free market—

Exactly.

And a socialist would be more controlled and structured?

Exactly.

Okay. Got it.

[They talk about the semantics of the different terms. They speak about the dual party system in the United States.] And so I understand that arguing the case of the family, one sees that this [inaudible] welfare reform debate of the '90s—which was an ideological oriented debate—was to work [inaudible], as a kind of a ... calling. A kind of a new protestant[inaudible] calling for the masses. In the case of the mothers—single mothers, hmm?

Yes.

Why shouldn't they have the same life options as mothers who are in families?

Contemporary U.S. magazines that say they speak to breaking social issues are identifying middle-class, upper-middle-class women saying, "I'm done with my career; I want to stay at home. I don't like necessarily what I'm feeling about the competitiveness, the demands." And it struck me when I read one of those articles in Newsweek, I think, fairly recently—it struck me as, "Oh, okay, so we're evolving to a country that if you've got money you can decide not to be in the workplace, but if you're poor you have to be in the workplace."

Yes.

And gee—doesn't that remind us of the pre-Civil War south?

That's interesting. In a certain way you can say that the family discussion, the family reality in a certain way changes this ideological partisanship. It makes it more complex.

Yes.

So you're not so pessimistic towards social policy in America?

Well ...

I overestimate your remarks.

I think what Bill Clinton did for us when he said, "I'll take the lead on welfare reform," he took it off the hot button. Republicans—Ronald Reagan is one of the worst [inaudible] who would talk about the

welfare—this mother is here and she’s driving a Cadillac, a welfare mother. You know? The dominant theme was most people thought that there were just welfare cheaters all over. That wasn’t exactly the truth. So Clinton said—all right, I know democrats are vulnerable on that, so I’m going to lead on it and I’m going to try to reform it in a way that is balanced and humane, but does create more incentive for people to be in the workplace. But now that it has been widely accomplished ...

And the moms that we still have left, they are much more difficult than the moms that we started with ten years ago. They are much more likely to have substance abuse problems. They’ve been victims of domestic violence, have been victims of sexual abuse. They have got some heavy lifelong issues. Getting them to be good mothers and keep their children with them is worth a lot of money, you know—versus the challenge of trying to ask them to be good moms and be full-time wage earners. So we may ...

My personal belief is we have probably wrung as much as we can out of the welfare reform thing. And it’s probably time to come to grips with that and move on, to looking at this generational thing that we have got going on—with baby boomers. The lack of social services to adults—the elderly—is going to really be a big issue in California and in the country, I think, over the next five to ten years. I mean, because it’s a vocal generation that is going to demand a lot of options and support. And I’m not sure where those are coming from right now! I’m glad one of my daughters is a social worker—at least I’ll have a case manager [laughs]!

If she comes with you to Idaho!

That’s right!

[End of interview]