

# Humanistische Union

## Stiftungsstaat

Zur Governance durch Stiftungen,

aus: vorgänge Nr. 182, Heft 2/2008, S. 113-124

### Einleitung

Die Staatsdebatte ist seit langem durch eine heftige Staatsphobie geprägt. Der Staat erscheint als Moloch, eine alles verschlingende Macht, die es zu überwältigen gilt. Während sich die Politikwissenschaft dem Zeitgeist entsprechend auf eine empirisch quantifizierbare Analyse institutioneller Aktivitäten beschränkte, wurden die staatsrechtlichen Diskussionen vor allem durch Beiträge von Soziologen gespeist. Demnach haben sich die gesellschaftlichen Verhältnisse so weit verändert, dass der Staat seiner traditionellen Rolle nicht mehr gerecht werden kann. Durch die Individualisierung und Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften entwickle sich eine Eigendynamik, die von den staatlichen Instanzen nicht mehr eingefangen werden könne. Neben den vormals übermächtigen Staat sei eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure getreten, die sich angeblich nicht mehr in das übersichtliche politische Raster von Links und Rechts einfügen lassen (vgl. Giddens 1994). Gestützt auf ihre eigene Zeitdiagnose, dass der Staat aufgrund des sozialen Wandels seine politische Einflussnahme zunehmend einbüßt, haben sich Sozialphilosophen daran gemacht, die Politik neu zu erfinden (vgl. Beck 1993). Die klassische Regierungskunst machte der Governance Platz, der Moloch Staat wurde durch die Chimäre deliberativer Politik ersetzt (vgl. Habermas 1992).

Als Drachentöter wird der Bürger gefeiert, der die staatliche Willkür durch sein persönliches Engagement in die Schranken weist und in enger Verbundenheit mit Gleichgesinnten jenen sozialen Kitt erzeugt, der die Gesellschaft zukünftig zusammenhält, nachdem der paternalistische Wohlfahrtsstaat seine integrierende Funktion weitgehend verloren hat. Als ein zentrales Instrument zur Entfaltung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten gilt die Bürgerstiftung. Es wundert daher nicht, dass gerade in dem Moment, wo der Staat zugunsten des Bürgers das Feld räumt, ein Stiftungsboom einsetzt. Pikant nur, dass dieser Stiftungsboom ausgerechnet durch staatliche Subventionen initiiert wird. Dieser eigentümliche Widerspruch von Staatskritik und "Staatsbedürftigkeit" (vgl. Vogel 2007) ist Anlass genug, das Verhältnis von Staat und Stiftungen im Folgenden genauer zu betrachten.

### Governance, Zivilgesellschaft und Stiftungen

Die Governance durch Stiftungen berührt das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft (vgl. Weaver/McGann 2005). Als eine Organisationsform des sog. Dritten Sektors, der als das institutionalisierte Kernstück der Zivilgesellschaft gleichsam ihre infrastrukturelle Grundlage bildet (vgl. Anheier/Priller/Zimmer 2000), gelten Stiftungen, neben anderen nichtstaatlichen Non-Profit-Organisationen wie Wohlfahrtsverbänden, gemeinnützigen Einrichtungen im Kultur- und Freizeitbereich, Entwicklungshilfe- und Umweltorganisationen, Verbraucher- und Interessensverbänden sowie staatsbürgerlichen Vereinigungen, traditionell als eine zentrale zivilgesellschaftliche Akteursgruppe. Insofern mit Governance

eine Regierungsweise bezeichnet wird, die neben dem Staat auch andere gesellschaftliche Akteure zu Wort kommen lässt ("government with society"), gibt es mithin einen engen Zusammenhang zwischen Governance und Zivilgesellschaft (vgl. Schuppert 2003). So erklärt sich auch die zeitliche Koinzidenz der zu Beginn der 1990er Jahre aufkommenden Debatten über neue Formen des Regierens einerseits, welche die traditionellen Rahmen staatlichen Handelns überschreiten, und der (Wieder)Entdeckung der Zivilgesellschaft andererseits, deren Akteuren neben den staatlichen Instanzen eine zunehmende Bedeutung beim gesellschaftspolitischen Agenda-Setting zugesprochen wird (vgl. Salamon 1995). Den konkreten Hintergrund bildeten damals die nach dem Ost-West-Konflikt im Zuge eines dynamisierten Globalisierungsprozesses einsetzenden sozioökonomischen Veränderungen auf nationaler wie internationaler Ebene (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007). Aufgrund der rasanten, vor allem ökonomischen Entwicklung, erschlossen sich die Wirtschaftsakteure immer größere Handlungsspielräume und lösten sich sukzessive aus den alten sozialen und politischen Gesellschaftsbezügen.

Einen solchen Prozess der Verselbstständigung der ökonomischen Logik aus dem bestehenden Gesellschaftsgefüge und ihre Dominanz im Zuge eines gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozesses hatte schon Karl Polanyi anhand der industriellen Revolution des 19. Jahrhundert beschrieben (vgl. Polanyi 1995). Das Ergebnis waren soziale und politische Verwerfungen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdeten. Polanyis Fazit lautet daher, dass gesellschaftliche Wandlungsprozesse nicht durch eine ökonomische Entwicklungslogik dominiert werden dürften, sondern durch soziale und politische Maßnahmen flankiert werden müssten, wolle man die gesellschaftliche Integrationsleistung dauerhaft gewährleisten. Vieles spricht dafür, dass auch der aktuelle gesellschaftliche Wandel im Sinne Polanyis durch die "Entbettung" der Ökonomie aus ihren gesellschaftlichen Bezügen geprägt wird und als ein Transformationsprozess begriffen werden kann, der eine weitgehende Neujustierung des Verhältnisses von Politik (Staat), Ökonomie (Wirtschaft) und Zivilgesellschaft (Dritter Sektor) begründet (vgl. Joerges/Sträth/Wagner 2005).

Die Zivilgesellschaft gilt heute als wichtiges Bindeglied zwischen Politik (Staat) und Ökonomie (Wirtschaft), das die extremen Wirkungskräfte politischer Beharrung und ökonomischer Dynamik auf ein soziales, menschlich vertretbares Maß zusammenzwingt (vgl. Baron/Field/Schuller 2000). Während staatliche Steuerung nach der Handlungslogik "Hierarchie" oder "Macht" erfolge und dem Markt die Funktionslogiken "Wettbewerb" oder "Tausch" eigen seien, wirke im Dritten Sektor "Solidarität" als zentrale Handlungsmaxime, womit eine altruistische, wechselseitige Hilfeorientierung bezeichnet werde (vgl. Anheier/Freise/Themudo 2005: 51). Demnach fungiert die Zivilgesellschaft gewissermaßen als das Immunsystem des Gesellschaftskörpers, das ebenso die durch ökonomische Reformen geschlagenen Wunden heilt, wie es die durch staatliche Bürokratisierung hervorgerufenen Verkrustungen aufzulösen vermag. Durch vermehrtes bürgerschaftliches Engagement soll daher soziales Kapital aktiviert werden, um als Korrektiv gegenüber einem einseitigen Wirtschaftskalkül oder übersteigertem Staatsfixierung zu wirken (vgl. Putnam 2000).

Gegenüber dieser Sicht auf die Zivilgesellschaft wurden in jüngster Zeit vor allem zwei Einwände formuliert (vgl. Adloff 2005). *Erstens* würde die Zivilgesellschaft zu sehr losgelöst von den Bereichen Politik und Wirtschaft behandelt. Dabei mag es sich um ein Relikt aus dem 19. Jahrhundert handeln, als der (National-)Staat alles und die (Zivil-)Gesellschaft nichts galten. Den heutigen hochgradig ausdifferenzierten modernen Gesellschaften, in denen die Organisationen des Dritten Sektors quantitativ wie qualitativ eine gesteigerte Bedeutung zukommt, wird diese Perspektive jedoch nicht mehr gerecht (vgl. Kocka 2003). *Zweitens* wurde kritisiert, dass die überwiegende Fixierung auf den sozialintegrativen Charakter des aktuellen Zivilgesellschaftsdiskurses zu einer Entpolitisierung beitrage. Demgegenüber wurde darauf verwiesen, dass die Zivilgesellschaft nicht nur als Ort sozialer Integration fungiere, sondern auch zunehmend zur politischen Artikulation genutzt würde (vgl. Braun 2001; Klein 2001). Erst auf diese Weise würden dann aber auch Konflikte in den Blick geraten, die solange weitgehend unthematisiert blieben, wie Solidarität als die wesentliche Handlungslogik des Dritten Sektors vorausgesetzt würde.

Um den skizzierten Defiziten der aktuellen Zivilgesellschaftsdebatte zu entgehen, liegt den folgenden Ausführungen über die Governance durch Stiftungen ein Staatsverständnis zugrunde, dass in den 1920er

Jahren von dem italienischen Gesellschaftstheoretiker Antonio Gramsci formuliert wurde (vgl. Buckel/Ficher-Lescano 2007). Gramsci erkannte wahrscheinlich als erster die besondere Bedeutung der Zivilgesellschaft in modernen kapitalistischen Gesellschaften.[1] In seinem Konzept des "integralen Staates" unterscheidet er die politische Gesellschaft (staatliche Institutionen im engeren Sinne) und die Zivilgesellschaft (Dritter-Sektor-Organisationen). Aber erst beide zusammen konstituieren ihm zufolge in enger wechselseitiger Abhängigkeit voneinander *den* Staat. Demnach sind staatliche Instanzen in zunehmendem Maße auf zivilgesellschaftlichen Konsens angewiesen. Staatliche Herrschaft ist mithin das Ergebnis politischer Konflikte innerhalb der Zivilgesellschaft. Staatliche Instanzen artikulieren und sanktionieren ein hegemoniales Projekt, das innerhalb der Zivilgesellschaft von den mit unterschiedlichen Machtressourcen ausgestatteten Akteuren ausgehandelt wurde. Im Rahmen demokratisch-kapitalistischer Gesellschaftsverhältnisse bezeichnet Governance also einen konfliktreichen Aushandlungsprozess mit dem Ziel der Herstellung eines weitreichenden sozialen Konsens (vgl. Laclau/Mouffe 1991).

So gesehen verspricht die Analyse zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ein besseres Verständnis staatlichen Handelns. Umso erstaunlicher ist es, dass Untersuchungen über die Auswirkungen zivilgesellschaftlichen Engagements bis heute weitgehend fehlen.[2]

Nachdem man sich in den 1990er Jahren zunächst darauf konzentriert hatte, die Organisationen des Dritten Sektors zu definieren und eine internationale empirische Bestandsaufnahme zu betreiben, ist heute zwar bekannt, dass die deutsche Zivilgesellschaft im internationalen Vergleich gut abschneidet (vgl. Reimer 2006). Es wurden aber auch einige gravierende Mängel attestiert: Demnach ist die Zivilgesellschaft in Deutschland entgegen ihrem Selbstverständnis zum allergrößten Teil von staatlicher Finanzierung abhängig. Außerdem wurde festgestellt, dass es den zivilgesellschaftlichen Organisationen an der notwendigen Transparenz mangle, wodurch ihre Aktivitäten nur schwer nachvollziehbar und die positiven wie negativen Effekte kaum einzuschätzen seien. Während schließlich in der Vergangenheit immer schon die ökonomische Effizienz des Non-profit-Sektors in Frage gestellt wurde (vgl. Porter/Kramer 1999), widersprechen mittlerweile die Ergebnisse der wenigen existierenden Studien über die konkreten Auswirkungen zivilgesellschaftlichen Engagements zudem der zentralen normativen Annahme, die Zivilgesellschaft erfülle vor allem eine sozialintegrative Funktion (vgl. Stecker/Nährlich 2005; Braun 2005).

Die sich damit neuerdings andeutenden Ambivalenzen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, die auf eine Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen verweisen, muss nun nicht dazu führen, dem Dritten Sektor jegliche positiven Effekte abzusprechen und ihm damit die Legitimationsgrundlage zu entziehen, wie es aus neoliberaler Sicht oftmals geschieht. Vielmehr sollten die weitreichenden Unklarheiten bezüglich der internen Funktionsweise der Zivilgesellschaft und ihrer Rolle bei politischen Willensbildungsprozessen zum Anlass für verstärkte Forschungsanstrengungen genommen werden. Das gilt insbesondere für das deutsche Stiftungswesen, welches in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit zunehmend an Aufmerksamkeit gewonnen hat und von politischer Seite stark unterstützt wurde, ohne dass bis heute viel über konkrete Stiftungsaktivitäten und ihre gesellschaftlichen Effekte bekannt ist (vgl. Schwertmann 2005: 79). Folgerichtig hatte schon vor einigen Jahren der Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Rupert Graf von Strachwitz, zu einem kritischen öffentlichen Diskurs aufgerufen, um zu einem differenzierten Bild von Stiftungen zu gelangen (vgl. Strachwitz 2003). Von Helmut Anheier wurde daher eine Forschungsagenda mit den folgenden, noch kaum thematisierten Aspekten erstellt (vgl. Schwertmann 2003: 39ff.):

- Das Vorfeld der Stiftungsgründung: Welche Faktoren bestimmen die Grundkonzeption der Stiftung (z.B. Motivationen der Stifter, Einflussgruppen)?
- Die Stiftungswirklichkeit: Wie werden die Stiftungsgremien besetzt und welchen sozialen Hintergrund haben die Gremiumsmitglieder?
- Der gesellschaftliche Leistungsbeitrag von Stiftungen: In welchen gesellschaftlichen Bereichen und wie effektiv und effizient werden Stiftungsmittel verwendet und welche Vorgehensweise steht dabei

im Vordergrund?

- Das Umfeld der Stiftung: Welche Beziehungen bestehen zwischen Stiftungen, Staat, Wirtschaft und anderen Organisationen des Dritten Sektors? Welche Kooperations schemata lassen sich erkennen?

Die vorliegende Untersuchung der Governance durch Stiftungen knüpft an diese Forschungsagenda an, wobei vor allem die beiden letzten Punkte beleuchtet werden. Anhand der bildungspolitischen Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung sollen sowohl ihr gesellschaftlicher Beitrag zum bildungspolitischen Agenda-Setting wie auch ihre gesellschaftliche Stellung im Bezug zu anderen Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Drittem Sektor untersucht werden.

## **Die bildungspolitischen Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung**

### *Kleine Topographie des deutschen Stiftungswesens*

Aufgrund der immer wieder beklagten Intransparenz des deutschen Stiftungswesens existiert selbst bei der empirischen Bestandsaufnahme rudimentärer Eckdaten bis heute nur ein ungenaues Bild, geschweige denn, dass es eine systematische Auswertung der einzelnen Tätigkeitsbereiche gäbe (vgl. Schindler 2003). So kann schon die Gesamtzahl der Stiftungen mit 13.000 nur geschätzt werden (vgl. Bundesverband 2005; Maecenata 2005). Spätestens seit den 1990er Jahren verzeichnet man einen Stiftungsboom, der zur Gründung von etwa einem Drittel der heute existierenden Stiftungen geführt hat. Jährlich entstehen zurzeit rund 800 neue Stiftungen. Das liegt auch daran, dass seit der Reform des Stiftungsrechts im Jahr 2000 der Mindestbetrag zur Gründung einer Stiftung auf 50.000 Euro gesenkt wurde. Für viele Stifter ist die Stiftungsgründung vor allem deswegen interessant, weil sie im ersten Jahr bis zu 300.000 Euro steuerlich absetzen können, womit sich der Stiftungsboom zu einem nicht unerheblichen Teil als Steuersparmodell erweist. Das Ergebnis ist, dass rund 60 Prozent der Stiftungen über ein Vermögen von weniger als 500.000 Euro verfügen. Nur 17 Prozent verfügen über mehr als 2,5 Millionen Euro (vgl. Anheier 2003). Experten gehen jedoch davon aus, dass mindestens ein Stiftungskapital von einer Million Euro notwendig ist, um Personal und Projekte langfristig finanzieren zu können. Noch aussagekräftiger sind freilich die jährlichen Stiftungsausgaben. Über 50 Prozent verfügen über ein jährliches Haushaltsvolumen von unter 50.000 Euro. Gerade 12 Prozent stehen über 2,5 Millionen Euro zu Verfügung. Das Fazit lautet: "Ein kleiner Teil der Stiftungen, vornehmlich von Firmen, Unternehmern und der öffentlichen Hand gegründet, verfügen über einen Großteil der finanziellen Leistungsfähigkeit, sowohl aus Vermögens- als auch aus Ausgabensicht. Hierauf deutet auch die Schätzung hin, dass nur ca. 15 Prozent der Stiftungen hauptamtliche Kräfte zur Verfügung haben. Der überwiegende Teil der Stiftungsarbeit wird also ehrenamtlich geleistet" (vgl. Schwertmann 2005: 85).

Vor diesem Panorama der deutschen Stiftungslandschaft ist die Bertelsmann-Stiftung in mehrfacher Hinsicht eine Ausnahmerecheinung. Sie wurde 1977 von dem Patriarchen des gleichnamigen Familienunternehmens, Reinhard Mohn, gegründet und ist somit formaljuristisch wie die allermeisten deutschen Stiftungen eine Bürgerstiftung. Durch die Übertragung von rund 70 Prozent der Kapitalanteile des Medienkonzerns auf die Stiftung besteht freilich ein enger Zusammenhang zwischen Konzern und Stiftung.

So wird das Stiftungsvermögen jedes Jahr durch steuerfreie Kapitalerträge der Beteiligung an der Bertelmann AG in Höhe von knapp 100 Millionen Euro gespeist. Mit einem Anlagevermögen von rund 700 Millionen Euro, einem jährlichen Ausgabevolumen von mehr als 60 Millionen Euro und einem Mitarbeiterstab von 330 Festangestellten, zählt die Stiftung zu den zehn größten deutschen Stiftungen. Für die Frage nach der Governance durch Stiftungen wird sie insofern besonders interessant, da sie im Gegensatz zu reinen Förderstiftungen, die Projekte anderer finanziell unterstützen, fast ausschließlich als

operative Stiftung tätig ist, die eigene Projekte initiiert, federführend leitet und zum Abschluss bringt. Die Bertelsmann-Stiftung sieht sich damit ausdrücklich in der Tradition US-amerikanischer Think Tanks und möchte gesellschaftspolitische Entwicklungen anstoßen und aktiv mitgestalten (vgl. Bertelsmann-Stiftung 1997; Reinicke 1996).

Diese über Stiftungen ausgeübten zivilgesellschaftlichen Formen politischer Einflussnahme sind nicht neu (vgl. Camphausen 2003). So ist mit dem Historiker Jürgen Kocka sowohl an die liberale Stiftungskritik des 19. Jahrhunderts wie auch an die sozialdemokratische Stiftungsskepsis des 20. Jahrhunderts zu erinnern, deren prinzipielle Einwände bis heute Gültigkeit haben: "Die Stifter gehören fast durchweg zu einer mehr oder weniger wohlhabenden Minderheit. Stiftungen können daher auch Mittel sein, um den Einfluss der Stifter und ihrer Nachkommen zu verstärken. Sie können insofern Mechanismen sein, die sozialökonomische Vorsprünge in politische oder kulturelle Macht übersetzen" (Kocka 2004: 6). Mit anderen Worten, Stiftungen zeichnen sich zwangsläufig durch einen Doppelcharakter aus, sie sind ebenso Ausdruck von bürgerschaftlichem Engagement für das Gemeinwesen wie auch Instrument der herrschenden Klasse zur gesellschaftspolitischen Einflussnahme. Es ist im Einzelfall immer wieder neu zu prüfen, welches Moment überwiegt, ob die Stiftungsaktivitäten vorwiegend auf das Gemeinwohl zielen oder ob sie in erster Linie Privatinteressen verfolgen. "Stiftungen sind nun einmal keine demokratischen Institutionen; deshalb sind Transparenz und Vertrauen wichtig, um möglichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken" (Anheier/Appel 2004: 15). Das gilt in besonderem Maße für die Untersuchung des deutschen Stiftungswesens. Anders als etwa in den USA, wo es seit Ende der 1960er Jahre immer wieder Gesetzesinitiativen gibt, die Stiftungsaktivitäten transparent zu gestalten, erfolgt die Einflussnahme von Stiftungen auf das Gemeinwohl in Deutschland bis heute "eher über elitäre Netzwerke bürgerlicher Selbstbegründung als über öffentlich nachvollziehbare Entscheidungswege" (Adloff 2004: 283).

Mit dieser herrschaftssoziologischen Perspektive auf zivilgesellschaftliche Prozesse werden bestehende Machtverhältnisse angesprochen und damit ein Thema, das in der Governance-Forschung bis heute wenig Aufmerksamkeit erfahren hat (vgl. Walters 2004; Mayntz 2004).[3] Die zentrale These dieser Arbeit lautet, dass die neuen Regierungsformen, abseits demokratisch legitimierter Verfahren, einen wichtigen Beitrag zur Etablierung eines neoliberalen Bildungsdiskurses geleistet haben. Die Bertelsmann-Stiftung hat dabei eine zentrale Rolle gespielt.

#### ***Wie ein hegemonialer Bildungsdiskurs entsteht[4]***

Die gesellschaftspolitischen Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung sind nur schwer zu überblicken, da es kaum noch ein gesellschaftlich relevantes Themenfeld gibt, dem sich die Bertelsmann-Stiftung nicht widmet (vgl. Wernicke/Bultmann 2007). Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf ihr bildungspolitisches Engagement, das von Anfang an eine besondere Rolle gespielt hat und heute eines der Themenfelder bildet, in denen die Stiftung wahrscheinlich ihre größte Wirkungsmacht entfaltet.

Das erste Mal machte die Bertelsmann-Stiftung ihren Einfluss in der berühmten, Anfang der 1990er Jahre gegründeten Bildungskommission des Landes NRW geltend. Damals war noch der Unternehmenspatriarch Reinhard Mohn persönlich beteiligt. Sein gesellschaftspolitisches Kredo hat er in einer Rede zusammengefasst, die er mit einem Ausdruck der Erleichterung "Ein Glück, dass uns das Geld ausgeht" überschrieben hat. Mohn wirbt dort dafür, die Finanzkrise des Staates als Chance zu nutzen, um die "schöpferische Kraft kapitalistischer Zerstörung" (Schumpeter) zum Anlass für grundlegende Gesellschaftsreformen zu nehmen. Das Motto von Reinhard Mohn wird schließlich auch zum zentralen Ausgangspunkt einer über zehnjährigen Bildungsreformdebatte, die von mehreren stiftungsförmigen Bildungskommissionen geprägt wurde, an denen die Bertelsmann-Stiftung jeweils maßgeblich mitgewirkt hat.

Der vielbeachtete Bericht der Bildungskommission des Landes NRW zeichnet sich durch einen widersprüchlichen Charakter aus und markiert faktisch einen bildungspolitischen Paradigmenwechsel. Während sich der bei weitem größte Teil des Berichts noch fortschrittlichen pädagogischen Bildungsreformen widmet, wird abschließend recht unvermittelt deren Finanzierung thematisiert. Dort heißt

es, dass Bildungssystem sei zukünftig nicht mehr allein durch die öffentliche Hand finanzierbar und daher gälte es neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Hier finden sich die ersten Ansätze einer scheinbar zwingend notwendigen Kommerzialisierung des Bildungssystems. Zur Beschreibung der diskursiven Funktion des Textes in der öffentlichen Bildungsdebatte hat Dieter Michels (2005) die programmatische Schrift in Anlehnung an das Phänomen der Kippbilder mit der treffenden Metapher des "Kipptextes" bezeichnet. Wie bei den Kippbildern bedürfe es zwar einer gewissen Anstrengung des Blicks, bevor sich der Kippeffekt einstellt - "danach liest sich das Gegenbild allerdings relativ leicht, weil alle Punkte des Textes jetzt in einem homogenen und konsistenten ideologischen Feld wahrgenommen werden können" (ebd.: 41).

Die Bildungsreformdebatte wandelt sich von da an zu einer Bildungs*finanzierungs*reformdebatte.

Etwa zur selben Zeit gründete die Bertelsmann-Stiftung zusammen mit der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE). Kurz darauf legte die HRK einen Bericht "Zur Finanzierung der Hochschulen" vor, in dem zum ersten Mal ein System privater Eigenbeteiligung vorgestellt wird, das von allen darauf folgenden Bildungskommissionen aufgegriffen wurde. Angeregt wird ein Modell der individuellen Studienförderung, das von einem elternunabhängigen Sockelbetrag ausgeht, der durch ein *Bildungssparmodell* ergänzt werden soll. Als Vorbild dient das steuerlich begünstigte *Bausparmodell*. Demnach sollen Eltern in Zukunft frühzeitig Bildungskonten für ihre Kinder anlegen, mit denen diese später einen Teil ihres Hochschulstudiums finanzieren können. Auf diesem (Um-) Weg wird ein individueller Kostenbeitrag der Studierenden an der institutionellen Hochschulfinanzierung eingefordert.

In den darauf folgenden Jahren findet das Modell des Bildungssparens immer mehr Anhänger. Bei der Verbreitung des Konzepts fungierte die Bertelsmann-Stiftung als Multiplikator, indem sie zunächst 1998 den Initiativkreis Bildung unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten Herzog gründete. In dem der Öffentlichkeit medienwirksam vorgestellten Memorandum "Zukunft gewinnen - Bildung erneuern", wurde erneut für eine Finanzierungsreform im Bildungssystem plädiert, deren Kern ein Bildungssparmodell bildet. Zeitgleich brachte die Bertelsmann-Stiftung, vermittelt über ihr Zentrum für Hochschulentwicklung und in Zusammenarbeit mit dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft<sup>5</sup> ein weiteres Papier heraus, das sich für die Einführung eines Bildungssparmodells aussprach. Verfasst wurde das Papier von Klaus Klemm und Jürgen Lüthje, die kurz darauf auch das Bildungsfinanzierungskonzept für den Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung geschrieben haben.

In der Bildungskommission der Böckler-Stiftung wirkte zudem die spätere Vorsitzende der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung, Sybille Volkholz, mit. Im Gegenzug lud Volkholz dann den Vorsitzenden des Sachverständigenrats Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung, Dieter Wunder, in ihre Bildungskommission. Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass sich alle Bildungssparkonzepte kaum voneinander unterscheiden. Auf die Frage, warum es ihrer Meinung nach nötig war, die von der Hans-Böckler-Stiftung und anderen Stiftungen allseits bekannten Konzepte abzuschreiben und noch einmal zu publizieren, antwortete Volkholz, alles sei schon einmal gesagt worden, aber noch nicht von allen! Die gesellschaftlich nicht unbedeutende Stiftung der Grünen/Bündnis 90 sähe ihre Aufgabe insbesondere darin, überzeugende Konzepte ihrer spezifischen Klientel verständlich zu machen. Das verdeutlicht, dass bei der Etablierung eines hegemonialen Diskurses, in diesem Fall im Bildungssystem, Übersetzungsleistungen und damit einhergehende Definitionsmacht eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Die einzelnen Bildungskommissionen transportieren identische Konzepte in gleichsam unterschiedlichen Dialekten. So argumentieren die Bertelsmann-Stiftung und das Zentrum für Hochschulentwicklung, wenn sie von der "freien Bildungswahl" und "ökonomisch effizienter Bildung" sprechen, in einem Jargon der Wirtschaftlichkeit. Die Hans-Böckler-Stiftung propagiert dieselben Konzepte, indem sie sich an die Gewerkschaftsmitglieder mit der Rhetorik "sozial gerechter Bildung" wendet. Schließlich preist auch die Heinrich-Böll-Stiftung die Einführung privater Finanzierungskonzepte an, indem sie ihrem Publikum dies als eine Strategie "nachhaltiger Bildung" vermittelt. Gemeint ist freilich immer das Gleiche, die Zurückdrängung politischer zugunsten ökonomischer Einflussnahme im Bildungssystem bzw. die "Ökonomisierung des Politischen" (vgl. Pelizzarie 2001).

Das zehn Jahre währende Zusammenwirken unterschiedlichster zivilgesellschaftlicher Akteure unter der

Ägide der Bertelsmann-Stiftung, mit dem Ziel der Etablierung eines Bildungsfinanzierungsdiskurses war schließlich erfolgreich. Im Oktober 2001 hatte die damalige Bundesministerin für Bildung und Forschung, Edelgard Bulmahn, eine fünfköpfige Expertenkommission mit dem bezeichnenden Titel *Finanzierung Lebenslangen Lernens* einberufen, die im Jahr 2004 ihren Schlussbericht "Finanzierung Lebenslangen Lernens - der Weg in die Zukunft" vorgestellt hat. Auf die Empfehlungen der Kommission muss hier nicht weiter eingegangen werden, stellen sie doch im Wesentlichen eine Zusammenfassung der Vorschläge der oben geschilderten Bildungskommissionen dar. Damit hat sich auch politisch ein Bildungsreformkurs durchgesetzt, der durch eine ökonomische Rhetorik geprägt ist. Die in diesem Geiste artikulierten Reformvorschläge zielen auf einen weitreichenden institutionellen Umbau des Bildungssystems, dass sich zunehmend durch private Finanzierungsbeiträge erhalten soll.

## Fazit

Die Trennung von Staat und Zivilgesellschaft, wie sie die staatsrechtlichen Debatten heute noch bestimmt, ist künstlich. Sie verkennt die enge Verzahnung und wechselseitige Angewiesenheit von ziviler und politischer Gesellschaft in modernen kapitalistischen Gesellschaften. Damit fällt die aktuelle Diskussion über das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft hinter Gramscis fundamentale Einsichten in die Funktionsweise des von ihm als "integraler Staat" bezeichneten Zusammenhangs zurück. Der integrale Staat wurde von ihm als ein soziales Kräftefeld begriffen, in dem die herrschende ökonomische Klasse immer wieder neu um Legitimation ringen muss (vgl. Röttger 2004). Dabei kann sie sich schon lange nicht mehr dem Staat als reinen Zwangsapparat bedienen. Vielmehr muss es ihr gelingen einen klassenübergreifenden, gesamtgesellschaftlichen Konsens zu erzeugen. Damit ein hegemoniales Projekt etabliert werden kann, müssen weitreichende zivilgesellschaftliche Aktivitäten entfaltet werden, um die Akzeptanz für die eigenen Interessen glaubwürdig zu vermitteln. Das gilt besonders in Zeiten gesamtgesellschaftlicher Transformationsprozesse, wenn es darum geht, das Verhältnis von Politik und Ökonomie neu zu justieren.

Der aktuelle gesellschaftliche Wandel vom Fordismus zum Postfordismus markiert eine solche Umbruchphase, in der die alten Vergesellschaftungsweisen zur Disposition stehen und darum gekämpft wird, durch welche neuen Formen sie ersetzt werden sollen. So haben die öffentlichen Bildungseinrichtungen aus nachvollziehbaren Gründen ihre Legitimationsgrundlage verloren. Dass es Reformen im Bildungssystem bedarf, ist unstrittig. Gestritten wird um ihre Gestalt. Dass zivilgesellschaftlichen Akteuren bei diesen Aushandlungsprozessen eine immer größere Bedeutung zukommt, ist zwiespältig einzuschätzen. Einerseits birgt diese Entwicklung durchaus das Potential wachsender demokratischer Partizipationsmöglichkeiten, die über die traditionellen Verfahren politischer Beteiligung hinausreichen. Andererseits wächst in dem Maße wie zivilgesellschaftliche Akteure sich zunehmend am gesellschaftspolitischen Agenda Setting beteiligen die Gefahr der Vereinnahmung von gesellschaftlichen Reformprozessen durch mächtige private Akteure, die ihre jeweiligen Partikularinteressen verfolgen.

Am Beispiel der bildungspolitischen Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung ist dieser ambivalente Charakter der Zivilgesellschaft deutlich geworden. Die Unternehmensstiftung verfolgt mit ihrer Strategie einer Ökonomisierung des Bildungssystems, als ein zivilgesellschaftlicher Akteur unter anderen, zunächst ein legitimes Interesse. Problematisch wird es in dem Moment, wo die Stiftung, die auf die ökonomischen und medialen Ressourcen eines der weltweit größten Medienunternehmen zurückgreifen kann, mit Hilfe der daraus resultierenden Machtvollkommenheit den bildungspolitischen Diskurs mit ihrem Agenda Setting einseitig dominiert. Dabei ist die Bertelsmann-Stiftung sowohl Produzent wie Nutznießer eines neoliberalen Zeitgeists. Indem es ihr gelingt andere zivilgesellschaftliche Akteure von ihrer an wirtschaftlichen Effizienzkriterien orientierten Reformstrategie zu überzeugen, wirkt sie gleichsam als Transmissionsrieme einer Ökonomisierung des Bildungssystems.

Aus der Perspektive des Ansatzes deliberativer Demokratie, erscheint dieser gesellschaftliche Konsens als das Ergebnis erfolgreicher diskursiver Aushandlungsprozesse. Finden sich doch unterschiedliche gesellschaftliche Akteure freiwillig zusammen, um als gleichberechtigte Partner gemeinsam an der Lösung eines Gesellschaftsproblems mitzuwirken. Zugleich bestätigt das Beispiel den Stand der Forschung bezüglich der empirischen Erfassung deliberativer Aushandlungsverfahren. Demzufolge ist Deliberation in der Politik offenbar nur in konsensualen, reflexiven und nicht-öffentlichen Arenen möglich (vgl. Bächtler/Tschentscher 2007: 115). Neben der fehlenden Berücksichtigung von Macht- und Herrschaftsverhältnissen, ergibt sich daraus zusätzlich ein demokratietheoretisches Problem. Begründen Verfahren der Deliberation doch faktisch ein Club-Modell der Politik und unterminieren damit den ursprünglichen Anspruch inklusiver Deliberation (vgl. Rostboll 2008).

Das Beispiel der Governance durch Stiftungen macht zudem deutlich, dass von dem Staat, im Sinne eines selbstbewusst agierenden Souveräns, nicht gesprochen werden kann. Sei es nun der schlanke, der aktivierende oder der vorsorgende Staat. Vielmehr konstituieren staatliche Aktivitäten, wie immer sie auch formell und institutionell organisiert sind, ein Herrschaftsgefüge, in dem eine spezifische Figuration sozialer Machtverhältnisse zum Ausdruck kommt. Gesellschaftliche Reformen können daher nicht vom Staat aus gedacht werden, sondern sind das Ergebnis gesellschaftlicher Machtkämpfe. Die Aufklärung über die jeweiligen gesellschaftlichen Machtverhältnisse ist mithin die Voraussetzung für die Möglichkeit demokratischer Partizipation.

[1] Die Diskussion um die Bedeutung der Zivilgesellschaft reicht historisch freilich viel weiter zurück und lässt sich bis zur Antike verfolgen (vgl. Schmidt 2007).

[2] Das gilt insbesondere für den SFB "Transformation des Staates", dem ein recht schlichtes Staatsverständnis zugrunde liegt.

[3] Michael Greven (1991, 2006) weist seit vielen Jahren darauf hin, dass es sich hierbei um ein grundsätzliches Defizit der deutschen Politikwissenschaft handelt.

[4] Der folgende Abschnitt stützt sich auf den Beitrag von Schöller (2006). Dabei handelt es sich um die Dokumentation der Ergebnisse einer zehnjährigen Erforschung der bildungspolitischen Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung. Auf die Quellenangabe von Primärtexten, die im Originaltext dokumentiert sind, wurde hier weitgehend verzichtet.

[5] Der Stifterverband wurde 1949 als Förderverein der deutschen Wirtschaft gegründet und umfasst heute 21 Stiftungen. Aktiv als eine Art Lobbyorganisation verwaltet er gleichzeitig fast das gesamte Stiftungsvermögen der privaten Wirtschaft.

## Literatur

*Adloff, Frank* 2004: Wozu sind Stiftungen gut? Zur gesellschaftlichen Einbettung des deutschen Stiftungswesens; in: *Leviathan*, Jg. 32, Heft 2, S. 269-285.

*Adloff, Frank* 2005: *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*. Frankfurt/New York.

*Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit* 2007: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Politik, Ökologie in der Weltgesellschaft*, Münster.

*Anheier, Helmut K.* 2003: *Das Stiftungswesen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme in Zahlen*; in: Bertelsmann-Stiftung (Hg.), *Handbuch Stiftungen. Ziele - Projekte - Management - Rechtliche Gestaltung*,



Gütersloh, S. 43-85.

*Anheier, Helmut K. et al.* 2000: Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors; in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hg.), *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin, S. 71-98.

*Anheier, Helmut K./Appel, Anja* 2004: Stiftungen in der Bürgergesellschaft: Grundlegende Fragen zu Möglichkeiten und Grenzen; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14/2004, S. 8-15.

*Anheier, Helmut K. et al.* 2005: Entwicklungslinien der internationalen Zivilgesellschaft; in: Birkhölzer, Karl et al. (Hg.), *Dritter Sektor/Drittes System. Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden, S. 17-38.

*Bächtiger, André/Tschentscher, Axel* 2007: Deliberative Demokratie zwischen Faktizität und Geltung; in: Becchi, Paolo et al. (Hg.), *Interdisziplinäre Wege in der juristischen Grundlagenforschung*, Band 25, Zürich/Basel/Genf, S. 97-121.

*Baron, Stephan et al.* (Hg.) 2000 : *Social Capital. Critical Perspectives*, Oxford.

*Beck, Ulrich* 1993: *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt/M.

*Bertelsmann-Stiftung* (Hg.) 1997: *Operative Stiftungsarbeit. Strategien - Instrumente - Perspektiven*, Gütersloh.

*Braun, Sebastian* 2001: Putnam und Bourdieu und das soziale Kapital in Deutschland; in: *Leviathan*, Jg. 29, Heft 3, S. 337-354.

*Braun, Sebastian* 2005: Bürgerschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zu den Integrationsleistungen von freiwilligen Vereinigungen im Dritten Sektor; in: Birkhölzer, Karl et al. (Hg.), *Dritter Sektor/Drittes System. Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden, S. 131-155.

*Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas* 2007: Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis, Baden-Baden.

*Bundesverband Deutscher Stiftungen* (Hg.) 2005: *Verzeichnis Deutscher Stiftungen 2005*, Berlin.

*Camphausen, Axel Freiherr von* 2003: *Geschichte des Stiftungswesens*; in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Handbuch Stiftungen. Ziele - Projekte - Management - Rechtliche Gestaltung*, Gütersloh, S. 19-42.

*Ehrenberg, John* 1999: *Civil Society. The Critical History of an Idea*, New York/London.

*Etzioni, Amitai* 1972: The Untapped Potential of the "Third Sector"; in: *Business and Society Review*, Heft 1, (Frühjahr 1972), S. 39-44.

*Giddens, Anthony* 1994: *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt/M.

*Greven, Michael Th.* 1991: *Macht in der Demokratie. Denkanstöße zur Wiederbelebung einer klassischen Frage in der zeitgenössischen Politischen Theorie*, Baden-Baden.

*Greven, Michael Th.* 2006: *Aktualität und Bedeutung einer kritischen Politikwissenschaft nebst Bemerkungen zur Pluralismustheorie*; in: Einfeld, Rainer (Hg.), *Streitbare Politikwissenschaft. Studien zu*

Demokratisierung, politischer Kultur und wissenschaftlicher Verantwortung, Baden-Baden, S. 7-16.

*Habermas, Jürgen* 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt/M.

*Joerges, Christian et al.* (Hg.) 2005: The Economy as a Polity. The Political Constitution of Contemporary Capitalism, London/Portland/Coogee.

*Klein, Ansgar* 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Opladen.

*Kocka, Jürgen* 2003: Zivilgesellschaft in historischer Perspektive; in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg.16,Heft2,S.29-37.

*Kocka, Jürgen* 2004: Die Rolle der Stiftungen in der Bürgergesellschaft der Zukunft; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/2004, S. 3-7.

*Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal* 1991: Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus, Wien.

*Maecenata* 2005: Maecenata Stiftungsführer 2005, bearbeitet von Thomas Ebermann, Berlin.

*Mayntz, Renate* 2004: Governance im modernen Staat; in: Benz, Arthur (Hg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76.

*Michels, Dieter* 2005: Maschinenraum des Bildungsdiskurses. Zur Aktualität der NRW-Bildungsdenkschrift von 1995; in: Bullan, Klaus et al., PISA, Bildung, Politikwechsel. Supplement der Zeitschrift Sozialismus, Jg. 32, Heft 1, S. 37-51.

*Polanyi, Karl* 1995: The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirkungssystemen, Frankfurt/M.

*Porter, Michael E./Kramer, Mark R.* 1999: Philanthropy's New Agenda: Creating Value; in: Harvard Business Review, November/December, S. 121-130.

*Putnam, Robert D.* 2000: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York.

*Reimer, Sabine* 2006: Die Stärke der Zivilgesellschaft in Deutschland, Berlin.

*Reinicke, Wolfgang H.* 1996: Lotsendienste für die Politik. Think Tanks - amerikanische Erfahrungen und Perspektiven für Deutschland, Gütersloh.

*Rostboll, Christian F.* 2008: Deliberative Freedom: Deliberative Democracy as Critical Theory, New York.

*Röttger, Bernd* 2004: Integraler Staat; in: Historisch Kritisches Wörterbuch des Marxismus, Bd. 6/II, Berlin, S. 1254-1266.

*Salamon, Lester M.* 1995: Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, Baltimore.

*Schindler, Ambros* 2003: Transparenz und Rechenschaftslegung von Stiftungen; in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Handbuch Stiftungen. Ziele - Projekte - Management - Rechtliche Gestaltung, Gütersloh, S. 273-291.

*Schmidt, Jürgen* 2007: Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart -

Texte und Kommentare, Reinbek bei Hamburg.

*Schöller, Oliver* (2006), Bildung geht stiften. Zur Rolle von Think Tanks in der Wissensgesellschaft, in: Uwe H. Bittlingmayer/Ulrich Bauer (Hg.): Die "Wissensgesellschaft". Mythos, Ideologie oder Realität? Wiesbaden, S. 285-320.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2003: Governance-Leistungen der Zivilgesellschaft. Vom staatlichen Rechtsetzungsmonopol zur zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung; in: Gosewinkel, Dieter et al. (Hg.), Zivilgesellschaft - national und transnational, Berlin, S. 245-264.

*Schwertmann, Philipp* 2003: Colloquium: Zukünftige Erfassung des deutschen Stiftungswesens; in: *Maecenata Aktuell*, Nr. 39, S. 39-41.

*Schwertmann, Philipp* 2005: Stiftungen als Förderer der Zivilgesellschaft, Baden-Baden.

*Stecker, Christina/Nährlich, Stefan* 2005: Die "dunkle Seite" von Dritte-Sektor-Organisationen. Funktionen, Effekte und Konsequenzen; in: Birkhölzer, Karl et al. (Hg.), Dritter Sektor/Drittes System. Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven, Wiesbaden, S. 177-198.

*Strachwitz, Rupert Graf* 2003: Ein kritischer Diskurs ist erforderlich; in: *Kehrseite*, Heft 33/34, S. 22.

*Walters, William* 2004: Some Critical Notes on "Governance"; in: *Studies in Political Economy*, Jg. 53, Nr. 73, S. 27-46.

*Weaver, R. Kent/McGann, James G.* 2005: Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change; in: James G. McGann/R. Kent Weaver (Hg.), *Think Tanks & Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick/London, S. 1-35.

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/182-vorgaenge/publikation/stiftungsstaat/>  
Abgerufen am: 14.05.2025