

Höhne, Thomas

Stiftungen als Akteure eines neuen Bildungsregimes

Die Deutsche Schule 104 (2012) 3, S. 242-255



Quellenangabe/ Reference:

Höhne, Thomas: Stiftungen als Akteure eines neuen Bildungsregimes - In: Die Deutsche Schule 104 (2012) 3, S. 242-255 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-257324 - DOI: 10.25656/01:25732

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-257324>

<https://doi.org/10.25656/01:25732>

in Kooperation mit / in cooperation with:



WAXMANN
www.waxmann.com

<http://www.waxmann.com>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS

DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation

Informationszentrum (IZ) Bildung

E-Mail: pedocs@dipf.de

Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Thomas Höhne

Stiftungen als Akteure eines neuen Bildungsregimes

Zusammenfassung

Stiftungen haben sich mittlerweile zu einflussreichen Akteuren im Bildungsbereich entwickelt. Dies ist wesentlich auf die Herausbildung neuer Steuerungsformen und eines neuen Bildungsregimes zurückzuführen, in dem private und staatliche Akteure zusehends kooperieren. Zum einen wird im vorliegenden Beitrag kritisch nach der Legitimation großer Stiftungen in ihrer Funktion als bildungspolitische Akteure gefragt und zum anderen die Problematik ihres Engagements exemplarisch anhand der Bertelsmann Stiftung verdeutlicht.

Schlüsselwörter: neues Bildungsregime, Stiftungen, private Akteure im Bildungsbereich, Bertelsmann Stiftung

Foundations as Actors of a New Educational Regime

Abstract

Foundations have become influential actors in the educational sector by now. This is mainly based on new forms of governance and a new educational regime in which public and private actors cooperate more and more. This article deals on the one hand critically with the legitimation of large foundations functioning as education political actors; it illustrates on the other hand the problems of this involvement exemplarily with regard to the Bertelsmann Foundation.

Keywords: new educational regime, foundations, private actors in the area of education, Bertelsmann Foundation

Einleitung/Problemaufriss

Seit Mitte der 1990er-Jahre zielen bildungspolitische Anstrengungen auf eine Öffnung und Liberalisierung von Bildungsinstitutionen. Diese Öffnung soll wesentlich, so das bildungspolitische Postulat, auf der Autonomie von Schulen und Universitäten grün-

den, womit es sich von den egalitären bildungsreformerischen Zielen der 1960er-Jahre unterscheidet. Als ein probates Mittel zum Autonomiegewinn gilt vor allem die Zusammenarbeit verschiedener privater, staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure auf regionaler Ebene (vgl. Weiß 2011). Damit wird eine neue Kultur der Kooperation und Kooptation geschaffen, die aus anderen Bereichen der Politik etwa in Form ‚Runder Tische‘ oder Mediationsverfahren bekannt ist. Kommunikation, Verhandlung, Diskurs, Interessenausgleich und Konsens lauten die Schlagworte besagter Kooperationskultur, die auch das bildungspolitische Geschehen zunehmend prägen.

Stiftungen als neue Akteure

Stiftungen nehmen in dem neuen Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure seit den 1990er-Jahren eine Schlüsselstellung ein. Nicht umsonst hat alleine die Zahl der jährlichen Neugründungen im Zeitraum von 1990 bis 2007 von 181 auf 1.134 beträchtlich zugenommen (vgl. Bundesverband deutscher Stiftungen 2012). Etwa 25% der rund 19.000 Stiftungen in Deutschland waren 2011 nach den Zahlen des deutschen Stifterverbandes im Bereich Bildung und Wissenschaft tätig (vgl. ebd.).

In der Regel werden Stiftungen in der Trias aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft auf der zivilgesellschaftlichen Seite verortet, wobei ihr Engagement und die Gemeinwohlorientierung als ausschlaggebend gelten. Jedoch wird diese Einordnung der Komplexität von Stiftungen als eigenem Akteurstypus nicht gerecht. Um die Bedeutung des wachsenden Einflusses der Stiftungsszene im Bildungssystem angemessen beurteilen zu können, soll im Folgenden ein genauerer Blick auf die spezifischen Charakteristika von Stiftungen¹ als eigenem Akteurstyp geworfen werden. Was macht ihre Besonderheit als Akteur aus, die sie zu akzeptablen und vor allem legitimen bildungspolitischen Mitspielern macht? Welcher politische Mehrwert ist von ihrem Engagement zu erwarten? Und welche Interessen leiten Stiftungen bei ihrem Einsatz für Bildung und Erziehung?

Für die Bestimmung des spezifischen Akteursstatus von Stiftungen erweist sich der Bourdieusche Kapitalbegriff als fruchtbar, da mit ihm zwei spezifische Merkmale von Stiftungen erfasst werden können: Zum einen ist in Stiftungen ökonomisches, kulturelles, soziales und symbolisches Kapital in spezifischer Weise *akkumuliert*. Zum anderen sind Stiftungen ein spezieller Ort der *Vermittlung* besagter Kapitalien an andere Akteure. Mit den folgenden Ausführungen ist das Ziel verbunden, eine kritische

1 Die folgenden Ausführungen beziehen sich insbesondere auf die großen Unternehmensstiftungen. Vor allem ihre finanzielle Potenz, ihre personellen Kapazitäten, ihr professionelles Design und ihre hohe mediale Präsenz auf Augenhöhe mit der Politik sind Indizien für ihre Monopolstellung, die sie mittlerweile auf dem Stiftungsmarkt – ähnlich zu börsennotierten Unternehmen – erlangt haben.

Perspektive auf Stiftungen als einflussreiche Akteure im bildungspolitischen Bereich zu entfalten und für die Klärung ihres Akteursstatus einen angemessenen theoretischen Rahmen zu skizzieren. Dazu sollen im ersten Schritt einige Eckpunkte des erwähnten neuen Bildungsregimes erläutert werden (Punkt 1), um im zweiten Schritt a) die Spezifika von Stiftungen als neuen Akteuren herauszuarbeiten und b) die Legitimationsprobleme, die mit der zunehmenden Einbindung von Stiftungen in bildungspolitische Steuerung verbunden sind, darzustellen (Punkt 2). Anschließend möchte ich exemplarisch anhand der schulpolitischen Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung die Effekte eines ‚Public-Private-Partnership‘-Projektes für das bildungspolitische Feld beschreiben (Punkt 3), dem ein Fazit folgt (Punkt 4).

1. Neues Bildungsregime

Bildungspolitik zwischen Regionalisierung und Globalisierung

(Bildungs-)Politische Steuerung ist seit den 1980er-Jahren und verstärkt im Zuge der europäischen Vereinigung zwei gegenläufigen Dynamiken ausgesetzt: Zum einen können wir eine *Transnationalisierung* politischer, kultureller und ökonomischer Strukturen beobachten, aufgrund derer transnationale Akteure wie die OECD oder die EU einen verstärkten Einfluss auf nationale Politiken erhalten haben (vgl. Amaral 2011, S. 53ff.). Zum anderen zeigt sich eine *Regionalisierung* von Politik, Kultur und Ökonomie mit der Herausbildung neuer lokaler Steuerungsebenen und -formen (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007).

Der klassische Nationalstaat muss sich also, was seine Steuerungshoheit betrifft, an zwei ‚Fronten‘ behaupten. Das führt u.a. zu integrativen Strategien und Kooperationen, in denen Steuerungsverantwortung nach dem Motto ‚teile und herrsche‘ neu gestaltet wird, die nicht nur der zunehmenden Komplexität politischer Steuerung, sondern auch dem steigenden internationalen Wettbewerbsdruck geschuldet ist. In diesem Sinne hatte etwa die bundesdeutsche Föderalismusreform von 2006 u.a. mit der alleinigen Verantwortung der Länder im Schulbereich, der Abkehr vom kooperativen Föderalismus und der Hinwendung zum Wettbewerbsföderalismus (vgl. Scharpf 2009) auch das Ziel, im Rahmen eines ‚offensiven Regionalismus‘ den Standort Deutschland zu stärken – eben als wichtiger Teil der Neuregelung der bundesstaatlichen Ordnung (vgl. ebd., S. 63). Diese Dimension einer Komplementarität lokaler und globaler bildungspolitischer Strategien manifestiert sich in Projekten wie ‚Lernende Regionen‘, ‚Bildungsregionen‘ oder ‚Kommunale Bildungslandschaften‘ (vgl. Weiß 2011). In arbeitsteiliger Weise werden sie auf Bundesebene organisiert und lokal kofinanziert, wodurch die Region als bildungspolitische Steuerungsebene und Standortfaktor eine nachhaltige Aufwertung erfährt (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 111-114; Höhne 2010).

Diese (bildungs-)politische Konstruktion einer relevanten lokalen Steuerungsebene fügt sich in eine allgemeine Entwicklung der *Regionalisierung des Staates* ein (vgl. Wissen 2000). Dies ist nicht mit einer ‚Schwächung‘ des Staates gleichzusetzen, sondern erweist sich als „Formenwandel staatlichen Handelns“ (Mayntz 2004, S. 72), der mit einer *Neuverteilung politischer Macht und Steuerungshoheit* einhergeht. Der „regionale Staat“, so Markus Wissen, entspreche dabei einem

„vielfältigen Gebilde zwischen der lokalen und nationalen Ebene, das in der Bundesrepublik das hochgradig institutionalisierte Feld der Landespolitik ebenso umfasst wie die vergleichsweise neuen und wenig formalisierten Verfahren im Rahmen von Regionalkonferenzen oder regionalen Entwicklungsagenturen“ (Wissen 2000, S. 374).

Das dabei entstehende *regionalstaatliche Regulationsmuster* zeichne sich zunehmend durch *Public-Private-Partnerships* mit dem Ziel der „Schärfung lokaler bzw. regionaler Besonderheiten“ aus, die „insgesamt wettbewerbsförmiger“ werden würden. Deren Vorstellungen von Autonomie seien zudem primär vom „Leitbild vom ‚unternehmerischen Menschen‘“ bestimmt (vgl. ebd.), wobei „symbolische Politik im Zuge einer regionalen Identitätspolitik eine tragende Rolle“ erhalte mit dem Ziel eines Distinktionsgewinns für die eigene Region (vgl. ebd., S. 382). Dieser offensive Regionalismus gewinne eine neue Dynamik dadurch, dass auf regionaler Ebene globale Wettbewerbsstrukturen geschaffen würden, die als Charakteristikum einer „neuen Standortpolitik“ (vgl. Münch 2001, S. 52) gelten. Sie sei vor allem durch die *Zunahme kulturellen Kapitals (Bildung, Dienstleistung, Forschung) und symbolischen Kapitals (Prestige, Marketing)* charakterisiert (vgl. ebd., S. 53).

Neuer Bildungskorporatismus

Im Rahmen dieser Veränderungen entstehen neue, zwischen klassischen politischen Handlungsebenen angesiedelte Handlungsspielräume für Kooptation, die zu einer einschneidenden Veränderung von Steuerung führen. Denn diese wird zunehmend durch „intermediäre Akteure(n)“ bestimmt, die etwa im schulpolitischen Bereich ein neues Spektrum von Handelnden und Koordinierungsformen beinhalten:

„Darunter fällt zunächst einmal die regionale und lokale Schulverwaltung, aber auch alte ‚Unterstützungs-Strukturen‘ (wie Fortbildung) ebenso wie ‚neu eingeführte‘ Mitspieler (wie Schulinspektion, Fach- oder Schulentwicklungsberatung). Gemeinsames [...] Merkmal dieser Einrichtungen ist, dass ihre ureigenste Aufgabe darin liegt, Vermittlungsleistungen zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen zu bieten und damit die Handlungskoordination zwischen den verschiedenen Systemelementen und -ebenen zu fördern“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, S. 66).

Philipp Wexler hat diese Veränderungen im Bildungsbereich seit den 1990er-Jahren als „neuen Bildungskorporatismus“ bezeichnet (vgl. Wexler 1999, S. 39). Gegenüber der staatlich-bürokratischen Steuerung sei eine großflächige „korporatistische(n) Reorganisation“ des Bildungsbereichs zu beobachten, die sich aufgrund einer „Partnerschaft aus Staat, Unternehmerverbänden und einer charakteristischen Gruppe von Bildungsprofis“ (ebd., S. 35) abzeichne: Die „Netzwerke der nationalen Bildungsrestrukturierung“ beabsichtigten u.a., „ganze Kommunen zu mobilisieren, um öffentliche Schulen dem neuen Modell einzugliedern“, was ein zentrales Ziel besagten Bildungskorporatismus darstelle (vgl. ebd., S. 39). Auf diese Weise ergibt sich die Notwendigkeit, zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren zu vermitteln – und damit eine Aufgabe, die Stiftungen in vortrefflicher Weise erfüllen können. Steuerungs- und governancetheoretisch wird im Rahmen dieses neuen Arrangements aus privaten und öffentlichen Akteuren im Bildungsbereich die Etablierung einer neuen intermediären Steuerungsebene unterstrichen:

„Gerade auf den ‚Zwischenebenen‘ zwischen Zentrale und Einzelschule sind eine ganze Reihe von Akteuren mit durchaus nicht aufeinander reduzierbaren Interessen angesiedelt (z.B. Schulaufsicht, Fortbildung, freiberufliche Schulentwicklungsberater, Schulbuchautorinnen, -produzenten und -vertreterinnen). Diese *intermediären Akteure* haben eine besondere Bedeutung für Governance-Analysen, weil ihre Tätigkeit meist gerade darauf gerichtet ist, zur Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren beizutragen – z.B. durch Aufsicht, durch Fortbildung und Beratung. Außerdem ist zu vermuten, dass Veränderungen des Governance-Systems gerade über die *Einführung neuer Systemmittelspieler* (z.B. Inspektionsteams, Akkreditierungsagenturen, Qualitäts- und Lernstanderhebungsinstitute ...) oder auch die *Neuakzentuierung alter Funktionen* (z.B. Schulleitung in Deutschland und Österreich, Eltern) betrieben wird.“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, S. 61; Hervorheb. im Orig.)

Diese radikalen Veränderungen von Steuerung und Regulierung lassen die Umrisslinien eines neuen Bildungsregimes erkennen, das sich neben neuen räumlichen Koordinaten (Globalisierung), veränderten Akteurskonstellationen und sich wandelnden Politikformen (Public Private Partnership) auch durch eine Ent- und Neukopplung von Handlungs- und Steuerungsebenen auszeichnet (vgl. Amaral 2011, S. 26; Höhne/Schreck 2009, S. 205ff.). Im Zuge dieser Entwicklung verschwimmen die Grenzen zwischen privat/öffentlich, was zu neuen strategischen Koalitionen führt, in denen Stiftungen prototypisch einen hybriden bzw. intermediären Akteurstyp repräsentieren. Denn im Rahmen einer neuen Akteursordnung aus ‚Public Private Partnership‘ können sie legitimer Weise alte Systemgrenzen von privat/öffentlich gezielt strategisch überschreiten und auf diese Art zwischen Staat und Ökonomie als Vermittler aufzutreten.

2. Der Akteurstyp Stiftung

Stiftungen als philanthrokapitalistische Eliten

Die beiden eingangs erwähnten Akteursmerkmale von Stiftungen – nämlich die *Akkumulation* bzw. Verdichtung verschiedener Kapitalien sowie deren *Vermittlung* – lassen sich mit dem Bourdieuschen Kapitalkonzept konkretisieren. Bekanntermaßen hat Bourdieu vier Kapitalsorten unterschieden: Neben ökonomischem Kapital (Geld, Besitz), kulturellem Kapital (Bildung, Abschlüsse, Wissen, Können) und sozialem Kapital (Beziehungen, Netzwerke, ‚Vitamin B‘) unterscheidet er noch symbolisches Kapital, das Prestige, Reputation sowie legitime Anerkennung umfasst (vgl. Bourdieu 1998, S. 108ff.; Bourdieu 1997). In großen überregionalen Unternehmensstiftungen² sind all diese verschiedenen Kapitalien in einmaliger Weise akkumuliert: Mit umfangreichen Stiftungsvermögen und operativen Mitteln, Experten/Expertinnen und Expertise, weitreichenden Netzwerken und Kontakten zu politischen, ökonomischen und wissenschaftlichen Eliten, ihrer medialen Präsenz sowie dem Image als gemeinwohlorientierte neutrale Akteure können sie in vielfacher Weise an unterschiedliche Systemlogiken, Akteursgruppen und Handlungsformen anschließen. *Mit dieser multilateralen intermediären Anschlussfähigkeit sind Stiftungen geradezu prädestiniert, als Vermittler zwischen verschiedenen Systemen, Akteuren und Diskursen aufzutreten und damit den (Aus-)Tausch verschiedener Kapitalien zu ermöglichen.* In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wird diese hybride Mischung aus uneigennützigem philanthropischem Engagement der Stiftung und eigennütziger Profitorientierung des Unternehmens als *philanthrokapitalistisch* charakterisiert (vgl. Edwards 2011). Bei der Verknüpfung von wert- und zweckrationalen Motiven handle es sich um eine „neue ‚strategische‘ bzw. ‚effektive‘ Philanthropie“ mit dem Ziel, „Management-Strategien auf den gemeinnützigen Sektor“ zu übertragen (vgl. Adloff 2011b, S. 1). Stiftungen seien „Elitephänomene“, durch die es der Wirtschaftselite gelingen könne, zu einer „Wertelite“ zu werden, „da gemeinnützige Stiftungen klarerweise einen stark wert-rationalen Bezug aufweisen, der die zweckrationale Dimension transzendiert“ (ebd., S. 80). Auch nach Armin Nassehi zählen Stiftungen zu den „neuen Eliten“, deren zentrale Funktion in der Übersetzung bzw. *Vermittlung* unterschiedlicher Interessen bestehe:

„Elitepositionen scheinen dort lokalisierbar zu sein, wo man es gleichzeitig mit der Logik oder besser mit den widerstreitenden Logiken unterschiedlicher Funktionssysteme gleichzeitig zu tun hat. Wie lässt sich die Langsamkeit des Politischen in die Schnelligkeit des Ökonomischen übersetzen und wie umgekehrt? Wie lassen sich wis-

2 Auf der Rangskala der höchstdotierten Stiftungen privaten Rechts verfügen zehn Stiftungen alleine über ein Stiftungsvermögen von mehr als einer Milliarde Euro. Unter ihnen befinden sich acht Unternehmensstiftungen wie Bosch, Volkswagen oder Krupp. Die Bertelmann Stiftung steht mit knapp 620 Millionen Euro auf Platz dreizehn (vgl. Bundesverband deutscher Stiftungen 2012).

senschaftliche Erkenntnisse ohne großen Substanzverlust medienförmig darstellen? [...] Wie also sind die unterschiedlichen Logiken der Gesellschaft so aufeinander zu beziehen, dass trotz aller Skepsis Steuerungskompetenz möglich wird?“ (Nassehi 2006, S. 263)

Diese politischen „Übersetzungseliten“ stellen „Knotenpunkte der Kommunikation“ dar, welche die „Logiken des Geldes, der Politik, der medialen Aufmerksamkeit, der wissenschaftlichen Wahrheit oder auch der rechtlichen Regulierbarkeit“ aufnehmen, vermitteln und anderen zugänglich machen (vgl. ebd.). Die Übersetzungs- oder Vermittlungsfunktion ist für Stiftungen aufgrund ihrer Schnittstellenposition und dem mehrfach akkumulierten Kapital von entscheidender Bedeutung. Denn gerade im Fall einflussreicher und potenter Unternehmensstiftungen zeigt sich, dass und in welcher Weise sie „sozioökonomische Vorsprünge in politische und kulturelle Macht übersetzen“ (ebd.) können. Nach Pierre Bourdieu sind die unterschiedlichen Kapitalsorten konvertierbar (vgl. Bourdieu 1997, S. 62). So übersetzt sich z.B. das ökonomische Kapital, mit dem in einem großen Bildungsprojekt Stellen und Infrastruktur von Seiten einer Stiftung geschaffen werden, für sie in das symbolische Kapital medialer Aufmerksamkeit. Deren Einsatz wird zusätzlich durch die Kooperation mit politischen Akteuren legitimiert und als im öffentlichen Interesse stehend ‚geadelt‘ (Zuwachs an symbolischem Kapital).

Legitimationsprobleme

Stiftungen agieren im Rahmen von Public-Private-Partnership-Netzwerken und der Logik geteilter Verantwortung vergleichsweise unverbindlich außerhalb der Zwänge des politischen Feldes. Vor dem Hintergrund ihrer Übersetzungsmacht, der strategischen Tauschoptionen für ihr vielfältiges Kapital, ihrer exponierten und gleichzeitig flexiblen Stellung als elitäre Akteure liegen die politischen Legitimationsprobleme auf der Hand, die mit diesem zunehmend einflussreicheren Akteurstyp einhergehen. Drei Problembereiche möchte ich hierbei hervorheben:

- *Problemereich Demokratiedefizit:* Stiftungen haben kein öffentliches Mandat und treten dennoch als Sprecher vermeintlicher Allgemeininteressen auf. Damit sind Legitimationsprobleme in Bezug auf demokratische Entscheidungsprozeduren, Partizipation und Verpflichtungsgrad vorprogrammiert, weshalb kritisch auf die Kumulation von „Macht ohne Mandat“ und die fehlende demokratische Legitimation verwiesen wird (vgl. Schumann 2006; Anheier/Appel 2004; Adloff 2011a). In dem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Legitimität großer Stiftungen wie der Bertelsmann Stiftung, die mit dem Anspruch als umfassende ‚Reformatoren‘ oder ‚Systemverbesserer‘ (vgl. Schindler 2007) auftreten. Denn damit sind grundsätzlich Formen politischer Intervention und (Mit-)Steuerung impliziert, die programmatisch als Wirkungsabsicht in Satzung und Programmatik zum Ausdruck kommen. In dieser programmatisch-grenzüberschreitenden Weise

bringen Stiftungen ihre ‚Übersetzungsmacht‘ zur Geltung, mit der sie sich tendenziell als neue gesellschaftliche ‚Wertelite‘ und damit als Alternative zu ‚klassischer Politik‘ etablieren wollen (vgl. Adloff 2011a). In dem Zusammenhang taucht das Problem der subtilen Übertragung von Kapital in wenig formalisierten Netzwerkstrukturen auf, denn es kommt bereits durch die Kooperation mit staatlichen Akteuren zu einem unscheinbaren Transfer symbolischen Kapitals der Anerkennung an Stiftungen, da deren Aktivitäten alleine durch die Kooperation politisch legitimiert werden.

- *Problembereich Intransparenz:* Zu beobachten ist eine Segmentierung politischer Öffentlichkeit durch Prozesse der Informalisierung von Politik(en) und der zunehmenden Durchsetzung subpolitischer Formen auf allen politischen Steuerungsebenen (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 126ff.). Das Regieren über die Schaffung von Komplexität macht nicht nur Netzwerke schwer durchschaubar, sondern schafft Zonen diffuser Verantwortung und Zuständigkeit, die ihrerseits für die Neubestimmung von Einflussbereichen strategisch genutzt werden können. Es kommt dabei nicht nur zu einer Verschiebung der Grenzen von öffentlich/privat, sondern zu deren gezielter Überschreitung und Verwischung in Kooperationsprojekten. Hierbei können politische Verantwortungen und Steuerungshoheiten partiell relativiert oder vom Staat ausgelagert werden.
- *Problembereich Öffentliche Kontrolle:* In der kritischen Stiftungsliteratur wird auf die vordemokratisch-dynastischen Entscheidungsstrukturen in Stiftungen hingewiesen (vgl. Anheier/Appel 2004, S. 8), die letztendlich nur dem Stifterwillen unterworfen sind. Daher ist unbedingt zwischen Allgemeinwohl, Gemeinnützigkeit und Partikularinteressen zu differenzieren, denn eine Stiftung kann nur eine *partikulare Vorstellung von Allgemeinwohl* repräsentieren, auch wenn sie formalrechtlich als gemeinnützig legitimiert ist, was jedoch lediglich einen steuerrechtlichen Tatbestand darstellt. Daher wird die regelmäßige und demokratische Kontrolle von Stiftungen gefordert, zumal der einmal festgelegte Stiftungszweck sich verändern und dann – wie im Fall der Bertelsmann Stiftung geschehen – rechtsgutachterlich angezweifelt werden kann (vgl. Lindner/Krämer/Priehn 2012).

3. Zum Beispiel: Die Bertelsmann Stiftung

Programme, Projekte und Produkte

Die Bertelsmann Stiftung ist die größte operative Stiftung³ in Deutschland mit mehr als 300 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, einem Stiftungsvermögen von mehr als 600 Millionen Euro (Buchwert) und einem jährlichen Etat von über 60 Millionen Euro. Es gibt enge Verflechtungen mit der Bertelsmann AG, von der sie mit 80,9%

3 Operative Stiftungen fördern keine Fremdprojekte (wie Förderstiftungen), sondern führen nur eigene Projekte durch.

neben der Gründerfamilie Mohn mit 19,1% der größte Anteilseigner ist (vgl. Bertelsmann 2012). In Programmatik und Projekten tritt die Stiftung in der mehrfachen Rolle als *think-tank*, *Berater* und *Projektmanager* auf. Seit ihrer Gründung 1977 folgt sie „in ihrer Projektarbeit [...] der Überzeugung des Stifters Reinhard Mohn, dass die Prinzipien unternehmerischen Handelns zum Aufbau einer zukunftsfähigen Gesellschaft beitragen können“ (Stiftungssatzung, zit. nach Höhne/Schreck 2009, S. 256ff.). Damit ist grob die zentrale Handlungsmaxime der Stiftung beschrieben: Es geht um die Konzeption und den Transfer „innovativer Konzepte der Führung und Organisation in allen Bereichen der Wirtschaft und des Staates, insbesondere durch Systementwicklung und anschließende Implementierung“ (ebd., S. 259-260). Als „Förderin des gesellschaftlichen Wandels“ möchte die Bertelsmann Stiftung „frühzeitig Herausforderungen und Probleme unseres Gemeinwohls identifizieren sowie exemplarische Lösungsmodelle entwickeln und verwirklichen“ (ebd.). In der selbst zugeschriebenen Rolle eines ‚Systemverbessers‘ und ‚Reformmotors‘ betreibt sie eine aktive Wissenspolitik, durch die sie Probleme nicht nur identifiziert, sondern selbst definiert und Themen setzt (vgl. ebd., S. 134ff.).

Dieser universale Anspruch tritt besonders in einschlägigen Bertelsmann-Produkten wie dem ‚Transformationsindex‘ oder dem ‚Reformindex‘ hervor, die sich durch eine Fixierung auf Makroindikatoren und Rankings auszeichnen, die nach Art der League Tables eine numerisch-ordinale Steuerbarkeit von Systemen suggerieren. Dies verweist auf die Problematik der *Monopolisierung von Wissen durch die Stiftung, die zentraler Teil ihrer Wissenspolitik ist*, indem Daten akkumuliert, aggregiert, verglichen und Rankings erstellt werden, mit denen politischen Akteuren die Fiktion relevanten Steuerungswissens vermittelt wird. Diese offensive Wissenspolitik der Stiftung ist wichtig, um die Ziele und den möglichen Impact ihrer Kooperationen mit politischen Akteuren in den unterschiedlichen Politikfeldern zu verstehen (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 134-149), zu denen das schulpolitische Feld seit Mitte der 1990er-Jahre gehört.

Das schulpolitische Engagement von Bertelsmann im Rahmen des SEIS-Projekts⁴

Das Engagement der Bertelsmann Stiftung im Schulbereich hob seinerzeit mit dem Projekt „Internationales Netzwerk innovativer Schulen“ (1997) an, dessen zentrales Ziel im Transfer des schottischen Qualitätsmodells „How good is our School“ in die deutsche Schullandschaft bestand. Die Kernelemente dabei waren 1. die Entwicklung eines „international anschlussfähigen Qualitätsverständnisses“, 2. die Schaffung eines entsprechenden „Erhebungsinstruments“ für Evaluation und 3. eine ausrei-

4 Ich greife im Folgenden auf einige Befunde unserer Fallstudie zu Bertelsmann zurück, in der wir eine Rekonstruktion und theoretische Einordnung des Public-Private-Partnership-Projektes ‚Selbstevaluation in Schulen‘ (SEIS) der Stiftung mit verschiedenen Landesregierungen zwischen 2001 und 2008 vorgenommen haben (vgl. Höhne/Schreck 2009).

chende Datensammlung für ein „vergleichendes Berichtswesen“ (ebd., S. 179) sowie die Durchsetzung eines neuen, leistungsorientierten Verständnisses von Schule als lernender Organisation (vgl. ebd., S. 169). Mit der Vergabe des Bertelsmann Schulpreises 1996 sowie dem schottischen Evaluationsmodell war der Rahmen für ein Best-Practice-Modell gegeben, dessen Transfer schließlich in Kooperationsprojekten gelang, welche die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit mehreren Landesregierungen u.a. in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg seit 2002 durchführte (vgl. z.B. Selbstständige Schule in NRW). Das Herzstück der Projekte war das von Bertelsmann auf Grundlage des schottischen Modells entwickelte Evaluationsinstrument „Selbstevaluation in Schulen“ (SEIS), das als schlüsselfertiges Konzept den Ländern angepriesen wurde mit dem Versprechen, es sei „effektiv, praxiserprobt, international abgestimmt und wissenschaftlich anerkannt“ (ebd., S. 181).

Diese Initiative stieß bei bildungspolitisch Verantwortlichen auf nachhaltiges Interesse, da ab der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre ein Qualitätsdiskurs die bildungspolitische Diskussion dominierte (vgl. Rürup/Heinrich 2007, S. 177), der vor allem von Seiten der OECD sowie nationaler Bildungspolitikern forciert wurde (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 35ff.). Denn die bildungspolitische Krisenstimmung in einzelnen Ländern sowie der steigende internationale Wettbewerbsdruck ließen die nationalen Bildungssysteme zunehmend zu einem zentralen ‚Standortfaktor‘ werden (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007, S. 17). Vor allem die für das deutsche Schulsystem wenig schmeichelhaften Resultate von TIMSS und PISA wirkten in dieser Situation als Katalysatoren der latent bestehenden Krise. Auf diese Qualitätskrise reagierten die Bundesländer mit der Gründung eigener Qualitätsinstitute und der Entwicklung von Qualitätsrahmen ab 2001 (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 60ff.).

SEIS kam hierbei die Doppelfunktion a) eines Kontrollinstruments zur Output-Steuerung und b) eines Mittels der Standardisierung zu. SEIS fungierte in den Projekten als universelles Übersetzungsmittel, da durch ‚Matching‘ die verschiedenen Qualitätsrahmen so justiert werden konnten, dass sie miteinander vergleichbar waren (vgl. ebd., S. 185). Hierfür diente SEIS als Applikationsvorlage bzw. globale Folie für die jeweiligen Qualitätstableaus und deren Abgleich (vgl. ebd., S. 182-184). Die in der Folge feststellbare hochgradige Ähnlichkeit der unterschiedlichen Qualitätsrahmen kann daher als *Isomorphieeffekt* im neoinstitutionalistischen Sinne gedeutet werden (vgl. Meyer/Rowan 2009), der sich in der Durchsetzung gleichförmiger Standards im Evaluationsbereich ausdrückt (vgl. Höhne/Schreck 2009, S. 189; ebd., S. 60-104).

Durch den Verbundcharakter der ‚SEIS-Länder-Gemeinschaft‘ kam es auch zu einer verstärkten Beobachtung der Länder in dieser Phase untereinander und zu mimetischen Praktiken wie etwa der expliziten Übernahme des Qualitätskonzepts von Niedersachsen durch Brandenburg (vgl. ebd., S. 189). Im Kontext einer durch PISA aufgeschreckten Bildungspolitik zwischen Harmonisierung und Wettbewerb waren es der normative Druck sowie die nachahmende Adaption von Standards, die

zu besagten isomorphen Strukturen im schulischen Feld führten (vgl. Meyer/Rowan 2009, S. 39). Insofern war das SEIS-Projekt für die Vermittlung eines transnationalen Qualitätskonzepts und dessen Übersetzung und Adaption in die bundesdeutsche Schullandschaft sowie für die Konstruktion eines einheitlichen und standardisierten Qualitätsverständnisses in den beteiligten Bundesländern unabdingbar, bei dem die Bertelsmann Stiftung die ‚operative Leitung‘, d.h. den Status einer übergreifenden Evaluationsagentur innehatte.

Eine wichtige Rolle für den Transfer- und Implementationsprozess spielte das operative Wissen und Können des global vernetzten Akteurs Bertelsmann Stiftung. Sie übernahm es nicht nur, das Konzept zu entwickeln und die *vielfältige sprachliche, kulturelle und technologische Übersetzung* besagten schottischen Evaluationsmodells zu leisten, sondern sie war auch tatkräftig an Management und Projektsteuerung beteiligt und stellte darüber hinaus umfangreiche Instrumente zur Umsetzung zur Verfügung, zu denen neben personellem Einsatz und Beratung auch die Handbücher, Handreichungen als Gebrauchsanweisungen für SEIS und eine ‚Toolbox‘ für Multiplikatoren gehörten (vgl. ebd., S. 179). All dies deckt ein umfangreiches Spektrum von Steuerungsmöglichkeiten ab, die schließlich in den Kooperationsvereinbarungen zwischen Stiftung und Ländern festgeschrieben wurden (vgl. ebd., S. 233ff.). In ihnen wurden weitgehende Handlungskompetenzen und Eingriffsrechte für Bertelsmann in bildungspolitische (Mit-)Steuerung der beteiligten Projektschulen formuliert (vgl. ebd., S. 238), und dies für insgesamt über 3.500 im Jahre 2008, was etwa 10% der deutschen Schulen ausmacht. Dazu gehören u.a. die „Einwerbung von Drittmitteln durch Sponsoren (Stiftungen, Unternehmen)“ durch Bertelsmann, die Durchführung der SEIS-Evaluation sowie die zeitlich unbefristete Nutzung der erhobenen Evaluationsdaten durch die Stiftung, so festgeschrieben in einer Kooperationsvereinbarung mit Niedersachsen im Rahmen des Projekts „Eigenverantwortliche Schule“ (ebd., S. 233). Darüber hinaus wurde das Ziel formuliert, die Daten für einen „regionalen Bildungsbericht“ zu nutzen und „den Qualitätsvergleich bundeslandübergreifend kompatibel zu machen“ (ebd., S. 234). Neben dem fraglichen Zweck der Verwendung der höchst selektiv erhobenen Daten als Grundlage für einen überregionalen Vergleich und die Erstellung von Bildungsberichten fällt besonders die weitgehende Steuerungskompetenz ins Auge, die Bertelsmann in dieser (und anderen) Kooperationsvereinbarung(en) übertragen bekam.

Zum einen wurde der Stiftung mit der Erhebung, der Auswertung und Rückspiegelung der Daten an Schulen und lokale Schulbehörden eine zentrale Aufgabe der Schulaufsicht übertragen, wodurch de facto wie de jure bildungspolitische Verantwortung und staatliche Steuerungskompetenz ‚ausgelagert‘ worden sind. Zum anderen wurde sie mit dem Recht auf systematische Sammlung und Weiterverwendung sensibler Schuldaten (ohne weitere Kontrolle der Schulen oder staatlichen Behörden) in die Lage versetzt, als privater Akteur systematisch einen umfangreichen Datenpool

über das deutsche Schulsystem für 10% aller Schulen anzulegen und weiter zu verwenden.⁵

4. Fazit

Die weitreichende Integration einer privaten Unternehmensstiftung in ein umfassendes Public-Private-Partnership-Projekt zur Einführung eines Steuerungsinstruments sowie die Kompetenzübertragungen in den Kooperationsvereinbarungen stellen tiefgreifende Veränderungen bisheriger bildungspolitischer Steuerung dar. In den Kooperationsvereinbarungen wurde gezielt staatliche Steuerungsverantwortung outgesourct und insofern privatisiert, als der Bertelsmann Stiftung weitgehend die Erhebung, Auswertung und Rückspiegelung der Daten an die beteiligten Schulen überlassen wurde. Damit wurde und wird weiterhin einem privaten Akteur die größte flächendeckende Datensammlung über das deutsche Schulsystem jenseits staatlicher Institutionen ermöglicht, so dass ein Bertelsmannscher ‚Bildungsindex‘ analog zu anderen Produkten der Stiftung wie dem ‚Transformationsindex‘ im Bereich des Möglichen liegt.

In der Post-PISA-Phase hat sich die Kritik am deutschen Schulsystem besonders verschärft und ein günstiges Zeitfenster für die großflächige Public-Private-Kooperation als Pilotprojekt auch für zukünftige Partnerschaften eröffnet. Das SEIS-Projekt hat das ganze Spektrum der Vermittlungen deutlich werden lassen, welche die Bertelsmann Stiftung aufgrund ihres immensen vielfältigen Kapitals leisten kann. Hierzu gehören die internationale Infrastruktur (INIS-Projekt, internationaler Bertelsmann Schulpreis, Kontakte, Netzwerke) wie auch die methodische Expertise der Stiftung (großflächige, methodische, quantitative Erhebung, Auswertung, Aufbereitung und Präsentation von Daten, Produktion von Indices), die für das hohe kulturelle Kapital dieses einflussreichen Akteurs stehen. Dazu gehören aber auch die Investitionen, die Publikationen (Broschüren, Tools, SEIS-Materialien usw.) und die Medienarbeit der Stiftung, mittels derer sie sich immer in sichtbarer Kooperation mit politischen Akteuren öffentlichkeitswirksam in Szene gesetzt hat. Symbolisch durch den Legitimationsgewinn der Stiftung wie auch auf Grundlage der Kooperationsvereinbarungen und der erweiterten Handlungsspielräume für Bertelsmann wurde in den SEIS-Projekten auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Formen Kapital an die Stiftung übertragen, das sie für zu-

5 Dies gilt im Übrigen bis heute, denn auch im Rahmen des SEIS-Konsortiums hält die Stiftung die Hand über die Weiterverwertung der Daten; in den aktuellen SEIS-Nutzungsbedingungen heißt es in § 5, Abs. 3: „Die Schule stellt SEIS Deutschland alle Daten in anonymisierter Form zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. SEIS Deutschland ist berechtigt, die Daten selbst oder durch Dritte für wissenschaftliche Untersuchungen zu nutzen. Die Ergebnisse können veröffentlicht werden.“ (SEIS 2012) Diese Formulierung wurde fast unverändert aus den Kooperationsvereinbarungen übernommen, so dass hier – entgegen offizieller Bekundungen – weiterhin von einer Nutzung der SEIS-Daten durch Bertelsmann auszugehen ist.

künftige Investitionen nutzen kann. Ein wichtiger Befund der Rekonstruktion des Anbahnungs- und Kooperationsprozesses ist, dass der vielfältige Kapitaltransfer nur in der zweiseitigen Kollusion, dem ‚gemeinsamen Spiel‘ zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, in legitimer Weise vollzogen und die Grenze von privat/öffentlich sowie von politischer Gestaltung bzw. Steuerung verschoben werden kann. Dies zeichnet das neue Bildungsregime strukturell aus wie auch die erwähnte Formveränderung des Staates, die sich über die Konstitution elitär-selektiver netzwerkförmiger Teilöffentlichkeiten vollzieht. Wesentliche Form dessen ist das Regieren qua Komplexität, durch die sich für externe Beobachter ein hohes Maß an Intransparenz ergibt. Die Kooperationsvereinbarungen stellen insofern ein Indiz für subpolitische Kooperationsformen dar, als in ihnen im Rahmen lokaler und zeitlich begrenzter Projekte der – was die politische Öffentlichkeit betrifft – niedrigschwellige Transfer weitreichender Kompetenzen vollzogen wurde, der einer bildungspolitischen Teilprivatisierung von Steuerungsmitteln gleich kommt.

Literatur

- Adloff, F. (2011a): Warum spenden wir? Zur Soziologie mäzenatischen Handelns. In: Kocka, J./Stock, G. (Hrsg.): *Stiften, Schenken, Prägen. Zivilgesellschaftliche Wissensschaftsförderung im Wandel*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Adloff, F. (2011b): *Venture Philanthropy: Von der Gabe zu konditionalisierten Formen des Gebens*. In: BBE-Newsletter 12/2011, S. 1-6.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS.
- Amaral, M. (2011): *Emergenz eines internationalen Bildungsregimes?* Münster u.a.: Waxmann.
- Anheier, H./Appel, A. (2004): *Stiftungen in der Bürgergesellschaft: Grundlegende Fragen zu Möglichkeiten und Grenzen*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 14, S. 8-15.
- Bertelsmann (2012): *Unternehmensstruktur*. URL: http://www.bertelsmann.com/bertelsmann_corp/wms41/bm/index.php?ci=100&language; Zugriffsdatum: 23.05.2012.
- Bourdieu, P. (1997): *Die verborgenen Mechanismen der Macht*. Hamburg: VSA.
- Bourdieu, P. (1998): *Praktische Vernunft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bundesverband deutscher Stiftungen (2012): *Stiftungen in Zahlen*. URL: http://www.stiftungen.org/uploads/tx_templavoila/statistik_ost_west_gross.jpg; Zugriffsdatum: 23.04.2012.
- Edwards, M. (2011): *Philanthrokapitalismus: Nach dem Goldrausch*. In: BBE-Newsletter 12/2011.
- Höhne, T. (2010): *Bildungsregionen – zur bildungspolitischen Konstruktion neuer Bildungsräume*. In: *Tertium Comparationis* 16, H. 2, S. 179-199.
- Höhne, T./Schreck, B. (2009): *Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS*. Weinheim/München: Juventa.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): *Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule*. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS, S. 15-54.

- Lindner, K./Krämer, M./Priehn, W. (2012): Ist die Bertelsmann Stiftung „gemeinnützig“ im Sinne von §§ 52ff. AO? Eine Expertise unabhängiger Juristen. URL: <http://www.nrhz.de/flyer/beitrag.php?id=13431>; Zugriffsdatum: 26.04.2012.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, S. 65-76.
- Meyer, J./Rowan, B. (2009): Institutionalisierte Organisationen. Formale Struktur als Mythos und Zeremonie. In: Koch, S./Schemmann, M. (Hrsg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden: VS, S. 28-56.
- Münch, R. (2001): Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nassehi, A. (2006): Differenzierungseliten in der ‚Gesellschaft der Gegenwart‘. In: Münkler, H./Straßenberger, G./Bohlender, M. (Hrsg.): Deutschlands Eliten im Wandel. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 255-274.
- Rürup, M./Heinrich, M. (2007): Schulen unter Zugzwang – Die Schulautonomiegesetzgebung der deutschen Länder als Rahmen der Schulentwicklung. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 157-184.
- Scharpf, F.W. (2009): Föderalismusreform. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Schindler, A. (2007): Kleine Stiftungen wissen, dass sie die Welt nicht verändern können. URL: http://bildungplus.forum-bildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=341; Zugriffsdatum: 13.08.2007.
- Schumann, H. (2006): Macht ohne Mandat. In: Der Tagesspiegel vom 24.09.2006.
- SEIS (2012). URL: <http://www.seis-deutschland.de/seis-instrument/zugang.html>; Zugriffsdatum: 06.05.2012.
- Weiß, W. (2011): Kommunale Bildungslandschaften. Weinheim/München: Juventa.
- Wexler, P. (1999): Die Toyota Schule. Ökonomisierung von Bildung und postmodernes Selbst. In: Sünker, H./Krüger, H.-H. (Hrsg.): Kritische Erziehungswissenschaft am Neubeginn?! Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 35-57.
- Wissen, M. (2000): Die Transformation des regionalen Staates. In: Das Argument 236, S. 374-386.

Thomas Höhne, Prof. Dr., Professor für Erziehungswissenschaft, insbesondere gesellschaftliche, politische und rechtliche Grundlagen von Bildung und Erziehung an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

Anschrift: Südenstr. 58, 12169 Berlin
E-Mail: hoehne@hsu-hh.de