

# Diessseits leerer Kassen. Zu den gesellschaftlichen Herausforderungen des Sozialstaates und der Bedeutung von Stiftungen heute

*Hanns-Stephan Haas/Jörg Verstl*

## 1. Einleitung und Gang der Untersuchung

Stiftungen sind eine „universalhistorische Erscheinung“<sup>1</sup>. Es hat sie immer gegeben und es wird sie vermutlich immer geben. Die Motive, die hinter der Gründung von Stiftungen stehen, sind eng mit der *conditio humana* verbunden und münden in ein gesellschaftliches Bedürfnis: Menschen wollen helfen, sie haben soziale, kulturelle, politische Anliegen und Überzeugungen, die sie nachhaltig berücksichtigt und umgesetzt wissen wollen. Sie wollen, dass diese besondere Intention, häufig darüber hinaus in enger Verbindung mit dem eigenen Namen, den eigenen Tod überdauert. Jedes Gemeinwesen wiederum hat seinerseits ein Interesse, dass seine Mitglieder sich mit ihren gemeinwohlorientierten Anliegen in die Gestaltung des Miteinanders einbringen.

Dass Stiftungen universalhistorisch nachzuweisen sind, besagt nun aber gerade nicht, dass sie ein überzeitliches Phänomen wären. Zwischen den Totenkultstiftungen der Antike, den Wohltätigkeitsstiftungen zum eigenen Seelenheil des frühen Christentums bis hin zu den operativen Stiftungen der Gegenwart gibt es ein Bündel von Kontinuitäten und Diskontinuitäten. Formal hält sich in allen Stiftungen die Wechselwirkung zwischen einem Stifter und einem Begünstigten durch, aber wer als Begünstigter anzusehen ist und welche Wechselwirkung inhaltlich intendiert sein soll, unterliegt den vielfältigen kontextuellen Rahmenbedingungen. Entsprechend ließe sich eine Sozial- und Geistesgeschichte hervorragend am Beispiel der Stiftungen schreiben und sie würden notwendig nach politischen Einflusszonen gegliedert sein müssen.

---

<sup>1</sup> H.-J. Becker/M. Borgolte (2001), S. 167.

Diese triviale Einsicht wendet sich im gegebenen praktischen Interesse zu einer Herausforderung. Denn die Gestaltung von Stiftungen kann nicht verantwortet werden, ohne auf die sozialen und politischen Kontexte einzugehen.

Diesen Kontextbedingungen soll im Folgenden in drei Schritten nachgegangen werden. Zunächst einmal soll der sozialpolitische Rahmen für Stiftungsrichtungen dargestellt werden und dabei insbesondere untersucht werden, wie das Verhältnis zwischen dem Staat, den Märkten und den Bürgern ist. Geleitet ist dieser Durchgang von der Hypothese, dass die krisenhaften Veränderungen unseres Sozialstaates die Chance und Notwendigkeit einer Veränderung der Rolle und Funktion von Stiftungen nach sich zieht. Konsequenz der veränderten Rolle des Staates ist, dass Stiftungen zwar funktional auf die Veränderungen des Sozialstaates bezogen sind, umgekehrt aber der Staat die Stiftungen in ihrer Existenz immer weniger zu legitimieren vermag.

In einem zweiten Schritt soll der empirische Befund des rasanten Wachstums von Stiftungen in eine Beziehung zu den Veränderungen unserer Gesellschaft gesetzt werden. Es wird insbesondere zu fragen sein, womit sich die Erhöhung der Stiftungsrichtungen begründen lässt und welche Entwicklung wir in der Zukunft zu erwarten haben.

Schließlich geht es drittens um eine neue Verortung von Stiftungen im Kontext von Sozialstaat und Zivilgesellschaft. Um dies herauszuarbeiten, wird ein kurzer historischer Überblick vorangestellt, dem eine erste Übersicht und Typologisierung von Stiftungen folgt, wobei insbesondere die Positionierung und das Potential von Stiftungen in dem spannenden Rollenspiel zwischen Sozialstaat und Markt herausgearbeitet werden soll.

## 2. Stiftungen heute: Vom Lückenbüßer zum Motor sozialer Innovation

### 2.1 *Die Krise des Sozialstaates*

Eine für die Entwicklung von Stiftungen maßgebliche Rahmenbedingung ist die Veränderungsdynamik des Sozialstaates. Wenn für diese Dynamik die Überschrift Krise gewählt wird, so geschieht dies vor allem in der Aufnahme von Zuschreibungen, aus denen sich spezifische Positionierungsversuche von Stiftungen ableiten. So sprach schon Campenhausen von Staatsversagen und

Marktversagen als den entscheidenden Rahmenbedingungen, die den Erwartungshorizont von Stiftungen prägen.<sup>2</sup>

Die Stiftung teilt dabei zunächst einmal die Positionierung des Sozialstaates. Denn beide befinden sich an der Schnittstelle individuellen Wohlstandes und der kollektiven Fürsorge. Nur die Mandatierung und die Mechanik sind eine völlig andere. Während der Sozialstaat, idealiter mandatiert durch die Gesellschaft, seiner Fürsorgepflicht nachkommt, indem er einen fiskalisch gesteuerten Umverteilungsprozess vornimmt, setzt in der Stiftung, bei alleiniger Legitimierung durch den Stifter, dieser sein eigenes Vermögen im Sinne einer zielorientierten Fürsorge ein. Dass damit freilich nur ein geringer Teil von Unterschieden angesprochen ist, versteht sich von selbst. In seiner kollektiven Verpflichtung für die Daseinsvorsorge ist der Sozialstaat rechtlich determiniert, sein Sorgehorizont geht über jede betroffene Partikulargruppe hinaus und auch in der Durchsetzung seiner Aufgaben stehen dem Staat völlig andere Mittel zur Verfügung.

Dennoch verdeutlicht der Gedanke eines Agierens auf der Schnittstelle von persönlichem Vermögen und Fürsorgeauftrag, warum sich bei einem faktischen oder auch nur vermuteten Versagen des Sozialstaates der hoffnungsvolle Blick auf die Stiftung richten kann. Wenn dem Sozialstaat nicht mehr zugetraut wird, dass er seiner Aufgabe der Daseinsvorsorge hinlänglich nachkommt oder den Mitteleinsatz nicht effizient und effektiv steuert, dann eröffnet dies die Suche nach anderen betraubaren Subjekten dieser Umverteilung.

Für lange Zeit schien in diese Bresche der Markt selbst zu treten. Denn der unsichtbaren Hand des Marktes wurde (und wird) die Verwirklichung einer sozialen Komponente maßvoller Umverteilung zugetraut, da letztlich der wohl-verstandene Egoismus von Wirtschaftssubjekten die Wahrung der Interessen anderer mit einschließt. Diese mit dem Namen Adam Smiths verbundene Grundüberzeugung hat zahlreiche Verfechter und Opponenten gefunden. Ohne diesen Streit nachzeichnen oder erst recht entscheiden zu wollen, ist in der aktuellen Gesprächslage zu sehen, dass das Vertrauen in den Markt vor allem angesichts der gegenwärtigen Finanzmarktkrise deutlich erschüttert ist. Faktisch erleben wir zur Zeit einen Mittelabfluss von Steuergeldern in die Finanzwirtschaft zur Absicherung defizitärer und überschuldeter Staatshaushalte. Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass diese Gelder der Umsetzung gemeinwohlorientierter Anliegen nicht zur Verfügung stehen werden. Es ist von daher nicht schwer, vorherzusagen, dass das schwindende Vertrauen in die gegenwärtigen Regulationsmechanismen des Marktes nicht

---

<sup>2</sup> Vgl. A. v. Campenhausen (1998), S. 137.

zu einer Akzeptanzaufwertung des Staates führen wird. Dies mag insofern erstaunen, weil der Staat sich in der gegenwärtigen Finanzkrise doch als relativ verlässliches Handlungssubjekt erwiesen zu haben scheint. Ob sich dies so herausstellt, insbesondere für eine transnationale Ebene etwa der Europäischen Gemeinschaft, sei dahingestellt. Unabhängig wird sich aber der sozialpolitische Handlungsspielraum durch die Krise eher verkleinern und so den Eindruck von Markt- und Staatsversagen festigen.

Die Zuschreibung einer Krise des Sozialstaates wird sich dabei noch dadurch verstärken, dass die Bundesrepublik wie viele andere Staaten in den kommenden Jahrzehnten einen extremen Herausforderungskatalog abzuarbeiten hat. Er setzt sich aus unterschiedlichen Seiten zusammen und ist geeint in dem gemeinsamen Nenner eines rapide ansteigenden „Assistenzquotienten“<sup>3</sup>: Unsere Gesellschaft ist zunehmend geprägt durch eine Langlebigkeit bei gleichzeitiger Abnahme der Geburtenrate. Im Ergebnis stehen deshalb immer mehr hilfebedürftige Menschen einer schwindenden Anzahl von Hilfefähigen gegenüber. So steigt beispielsweise die Zahl der Menschen, die Leistungen aus der Eingliederungshilfe beziehen, kontinuierlich an und wird bald die Zehn-Prozent-Marke erreichen. Ebenso deutlich erkranken mehr Menschen psychisch, sie werden dabei durch Faktoren wie vor allem die Arbeitsverdichtung zugleich früher behandlungsbedürftig und scheiden aus dem Erwerbsleben aus. Ähnliche Tendenzen wären leicht aus dem Bereich der Jugendhilfe, der Suchthilfe etc. aufzulisten. Assistenzbedarf wird von einem marginalisierbaren Randphänomen zum biografischen und gesellschaftlichen Normalfall. Zugleich fällt diese Entwicklung in eine Zeit, in der die Kompensationskraft bisheriger Unterstützungsstrukturen deutlich abnimmt. Dies gilt in einem besonderen Maß für die Familie, in anderer Weise für klassische Formen der Nachbarschaft. In der Subsidiaritätskette schlägt deshalb der Krisenfall sehr viel schneller und häufiger auf die nächste Ebene durch. Wenn beispielsweise in zehn Jahren ein heute 65jähriger an Demenz erkrankt, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass kein pflegender Angehöriger mehr zur Verfügung steht oder eine intakte Nachbarschaft auch nur den anfänglichen Hilfebedarf aufnimmt. – Neben den inneren Erosionsprozess tritt somit ein äußerer Problemdruck wachsender Herausforderungen.

Dem wachsenden Problemdruck korrespondiert stets auch das Selbstverständnis des Staates, selbstverständlich in der Varianz unterschiedlicher politischer Überzeugungen. Einen schlichten und einfachen Mainstream gibt es, das hat nicht zuletzt die gegenwärtige Finanzkrise gezeigt, hier nicht. Schien lange Zeit die gesellschaftliche Tendenz in Richtung einer Forderung

---

<sup>3</sup> Zum Begriff und Phänomen des Assistenzquotienten vgl. H.-S. Haas (2012).

nach „weniger Staat“ auszuschlagen, so kann gerade in Krisenzeiten der umgekehrte Ruf, in der Hoffnung auf die alleinige Lösungskompetenz des Staates, laut werden. Entsprechend volatil sind die Einschätzungen, ob der Staat eher ein Dienstleistungsstaat zu sein habe, der etwa im schwedischen Modell des „Volksheimes“ für soziale Dienstleistung selbst die Durchführungsverantwortung hat, oder eher ein Gewährleistungsmodell realisiert, der sicherstellt und kontrolliert, dass andere, möglicherweise subsidiäre Partner, den vom Staat vergebenen und finanzierten Auftrag ausführen. Auf der anderen Seite des Beteiligungsspektrum finden sich dann Verständnismodelle, die den Staat eher in der Aufgabe des Impulsgebers gesellschaftlicher Entwicklung sehen oder gar zurückgeschnitten auf die Aufgabe des sog. „Nachwächterstaates“<sup>4</sup>.

Ungeachtet der Variationsbreite im Verständnis und der Rollenbeschreibung des Staates vollzieht sich aber spürbar eine Veränderung, die deutlich abrückt vom hegelschen Verständnis des Staates als der „alles umwölbenden Institution“<sup>5</sup>. Der Staat wird einerseits deutlich wieder an die Gesellschaft zurückgebunden. Es ist die Gesellschaft, die den Staat legitimiert. Andererseits werden in einem europäischen Kontext die Grenzen nationalstaatlicher Alleinentscheidungskompetenz deutlich enger gezogen. Immer stärker wirkt, rechtlich gesehen, Europa auf die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik in Feldern ein, die bisher ausschließlich dem Nationalstaat vorbehalten waren. Wirtschaftliche Interdependenzen lassen sich ohnehin weitestgehend nur noch in einem globalen Koordinatennetz verstehen und gestalten.

Wird so erkennbar der Bezugsrahmen gesellschaftlicher Teilbereiche immer größer, so führt dies umgekehrt aber keinesfalls zum Bedeutungsverlust der lokalen Ebene. Im Gegenteil, es ist der kleinteiligere Lebensbereich des Quartiers, der den Individuen am ehesten das Gefühl der Beheimatung vermittelt. Entsprechend ist in Europa, besonders deutlich in Skandinavien und Benelux, zu beobachten, dass sich die sozialstaatliche Gestaltungsaufgabe immer stärker auf die Ebene der Kommune verlagert. Im Quartier wird sich die Bürgergesellschaft am deutlichsten ihrer Gestaltungsverantwortung bewusst. Ob dies zu einer neuen Plausibilisierung eines veränderten Sozialstaates führen wird, ist z. Zt. Spekulation. In der gegenwärtigen Phänomenbreite belegt die gegenwärtige Entwicklung eher die Verschiebung der

---

<sup>4</sup> Der Begriff geht ursprünglich in einem kritischen Sinn gebraucht auf den Arbeiterführer Lasalle zurück, vgl. Gabler Verlag (Hg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Nachwächterstaat, abrufbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/9738/nachtwaechterstaat-v4.html> (abgerufen am 10.08.2012).

<sup>5</sup> Vgl. zu dieser Ablösung vom Staatsverständnis Hegels: Strachwitz (2010), S. 178.