

Die Auffangverantwortung des Staates in Zeiten der Krise

Frank Nullmeier

Wohlfahrtsmärkte und Marktabsicherung

Mit der Schaffung von Wohlfahrtsmärkten werden Unternehmen, die sich in der Produktion sozialer Sicherung als Geschäftsfeld engagieren und damit eigene Branchen bilden (welfare industries), zu einem wichtigen Akteur auf der (sozial-)politischen Bühne.

Die Aufgaben des Staates auf welfare markets sind mit dem Terminus Regulierungsstaat nur teilweise beschrieben. Angesichts klar vorhandener Grenzen der privaten Produktion sozialer Sicherheit sollen Markt und Privatunternehmen gleichwohl gefördert und unterstützt werden, Dieses riskante Spiel verlangt eine grundlegende Absicherung, eine Rolle, die der Staat als „the lender of the last resort“ übernimmt.

Garantiefunktion und Auffangverantwortung des Staates

„Garantiefunktion des Staates“, „Auffangverantwortung des Staates“, „lender of last resort“ als Begrifflichkeiten zur Kennzeichnung von jenen Elementen regulativer Politik, die auf die Aufrechterhaltung von (Wohlfahrts-) Märkten bzw. von Unternehmen auf (Wohlfahrts-)Märkten gerichtet sind.

Auffangverantwortung ist nicht gleich Gewährleistungsverantwortung oder Letztverantwortung (Differenz: Bereitstellung des Gutes durch den Staat).

Garantiefunktion und Auffang- verantwortung des Staates

Definition Garantie-Funktion oder Auffangverantwortung
des Staates: Absicherung von Märkten **und**
Unternehmen gegen extreme Konjunkturausschläge,
Krisen und Insolvenzen

Auffanginstitutionen

Beispiel 1: Betriebliche Alterssicherung

Modell der staatlich regulierten Selbstregulierung

Pensionssicherungsverein – Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
gegründet 1974 als Selbsthilfeeinrichtung der Unternehmen mit
Direktzusage/Direktversicherung oder Unterstützungskassen, gesetzlich
verpflichtende Mitgliedschaft und staatliche Aufsicht wegen
Trägerschaft gesetzlicher Insolvenzsicherung im Betriebsrentengesetz
1974 (Lastenausgleichsbank als Risikoabsicherung, Abwicklung durch
Konsortium privater Lebensversicherungen)

2008: Erhöhung des Beitragssatzes von 1,8 auf 14,2 Promille

Auffanginstitutionen

Beispiel 2: Private Lebensversicherungen

Modell der doppelten und ineinander geschachtelten Auffangverantwortung von Staat und Branchenselbstorganisation

2002 Gründung der Protektor AG als Auffanggesellschaft für in Insolvenz geratende Lebensversicherungsunternehmen durch den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Zwangsmitgliedschaft bei Protektor für alle GDV-Mitglieder.

2003 Übernahme der insolventen Mannheimer Lebensversicherung

2004 Gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung eines Sicherungsfonds

2006 Protektor übernimmt zusätzlich Befugnisse des gesetzlichen Sicherungsfonds (damit neben der staatsfreien Branchenorganisation nun auch staatlicher Aufgabenträger bei staatlich vorgeschriebene Beiträge, Entscheidungskompetenz liegt bei Bafin)

Auffanginstitutionen

Auffangverantwortung in der Beziehung

zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Staat

ab 1.1.2010 Insolvenzfähigkeit aller Krankenkassen

Haftung durch Spitzenverband Bund der Krankenkassen

präventives Haftungsmanagement in § 172 SGB V

Haftungsausschluss der Länder in § 171c SGB V

Finanzhilfen § 265a SGB V

(vgl. Holger Pressel ZSR 3/2010)

Reaktionsweisen in der Krise

u.a.:

Politiken zur Vermeidung des Eintretens der Auffangverantwortung

Erhöhte Beitragslasten

Intensivierung der Regulation

Quasi-öffentlicher Charakter der Unternehmen durch ihre sozialpolitische Funktion und ihre Letztabsicherung über den Staat

Staat-Unternehmen-Beziehungen

Kostenabwälzungsspiel: Möglichkeit der Branche, den Staat gezielt in seiner Garantiefunktion einzusetzen mit der Folge hoher Belastung des Staatshaushaltes

Rücküberwälzungsspiel: Versuch, des Staates, die Branche zur Selbstorganisation und zur Selbsttragung der Lasten zu zwingen, ersatzweise Zwangsorganisation mit Abgabenverpflichtung

Präventionsstrategie: Vorverlegung der staatlichen Intervention in die Branche, um Situationen zu verhindern, die die Auffangverantwortung aktivieren könnten

Staat-Unternehmen-Beziehungen

Wechselseitige Droh- und Erpressungspotentiale:

Logik „To big to fail“ (gilt auch für Wohlfahrtsmärkte - man denke an AIG und Allianz)

Wegbrechen von Staaten ist auch für Unternehmen gefährlich

Konkurs (von Staaten oder Unternehmen) bedroht Existenz des jeweils anderen (deshalb nun auch Bemühungen zur Regelung staatlicher Insolvenz)

Eine veränderte Analytik des Politischen

Unternehmen und Nationalstaaten (oder andere politische Einheiten) gleichermaßen und analytisch gleichwertig betrachten:

- als politische Systeme (kollektiv verbindliche Produkt- oder Rechtssetzung) und
- als politische Akteure (in der Auseinandersetzung um kollektiv verbindliche Rechtssetzung)
- als ökonomische Akteure (in der Auseinandersetzung um Ressourcenaneignung)

Eine veränderte Analytik des Politischen

(Groß-)Unternehmen als politische Systeme:

Überwiegend hierarchisch-autoritäre politische Systeme mit Elementen von Aktionärsdemokratie bei geringer interner Differenzierung und ohne Oppositionsmechanismus.

(Groß-)Unternehmen als politische Akteure:

Einwirken per Marktmacht und Lobbying auf andere politische Akteure mit dem Ziel der Beeinflussung, Allianzbildung oder Bekämpfung.

Staaten als ökonomische Akteure:

Konkurrent um Ressourcen im Wettbewerb zwischen Staaten und als Territorial-Monopolist legitimer Zwangsabgabenerhebung.

Legitimationsprobleme

Als politische Systeme und Akteure werden Unternehmen legitimationspflichtig und -bedürftig:

Unternehmen geraten in die Rolle öffentlicher Akteure. Als solche werden sie ‚verantwortlich‘ erklärt für die öffentlichen Folgen ihres privat-unternehmerischen Handelns.

Die Verantwortungszuweisung ist Teil einer Entwicklung, das Handeln von Unternehmen als Analogon zu politischer Herrschaft anzusehen.

Werden die Erwartungen an die öffentliche Verantwortung nicht erfüllt, wird die Legitimität von Unternehmen und ihrem Handeln kritisch. Unternehmen werden ‚politisiert‘.

Auffangfunktion der Ökonomie für den Staat

Bei konsequenter Anwendung der neuen Analytik ist auch die umgekehrte Auffangverantwortung zu erörtern.

Gibt es sie?