

Hüther, Michael; Ahrens, Joachim; Ruprecht, Wilhelm; Wolgast, Michael; Leibfritz, Willi

Article

Weltwirtschaftliche Folgen des Terrorismus - mittel- und langfristige Perspektiven

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hüther, Michael; Ahrens, Joachim; Ruprecht, Wilhelm; Wolgast, Michael; Leibfritz, Willi (2003) : Weltwirtschaftliche Folgen des Terrorismus - mittel- und langfristige Perspektiven, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 01, pp. 3-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163858>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Vom 15. bis 17. November 2002 veranstaltete die Akademie für politische Bildung Tutzing unter der Leitung von Prof. Dr. Peter Hampe (Akademie für politische Bildung, Tutzing) und Dr. Martin Held (Evangelische Akademie Tutzing) eine Konferenz zu dem Thema »Weltwirtschaftliche Folgen des Terrorismus – mittel- und langfristige Perspektiven«. Einige der dort vorgetragenen Referate sind im Anschluss dokumentiert.

Weltwirtschaftliche Folgen des Terrorismus¹

Nach dem 11. September 2001 stand die zivilisierte Welt unter Schock; die Aktienmärkte brachen weltweit ein, Konsumenten und Investoren verloren – gemessen an den Stimmungsindikatoren – massiv an Vertrauen in eine günstige künftige wirtschaftliche Entwicklung. Es schien zu diesem Zeitpunkt unmöglich zu sein, in gewohntem Sinne aus der Gegenwart ein verlässliches Szenario für die Weltwirtschaft abzuleiten. Ungewissheit und nicht lediglich Risiko belastete den Blick in die Zukunft.² Zum Jahreswechsel 2001/2002 aber war allgemein Erleichterung zu verspüren: Die schlimmsten Befürchtungen waren nicht eingetreten, das militärische Wagnis in Afghanistan schien beherrschbar, die Stimmungsindikatoren hatten sich wieder merklich erholt und die Aktienmärkte ihre Tiefststände bereits spürbar hinter sich gelassen.³ So entstand zum Jahresbeginn 2002 bei vielen Beobachtern und Analysten mitunter der Eindruck, dass die Terroranschläge lediglich zu einer dreimonatigen Verzögerung in den gesamtwirtschaftlichen Bereinigungsprozessen geführt hatten, nicht aber zu tiefgreifenden Verwerfungen. Indes: Diese Schlussfolgerung war verfrüht und falsch, wie die weitere Entwicklung zeigte.

Die Analyse der wirtschaftlichen Folgen des Terrorismus steht vor der Schwierigkeit, dass einerseits eine tragfähige em-

pirische Basis noch nicht zur Verfügung steht und andererseits der Terrorakt in einen ohnehin sehr komplexen und schwierigen gesamtwirtschaftlichen Bereinigungsprozess hineinwirkte. Die weiteren Überlegungen beginnen deshalb mit einer Skizze dieser im Gang befindlichen Prozesse. Dabei fokussiert die Betrachtung die Vereinigten Staaten, die sich nach dem Zusammenbruch der Triade als einzige Führungsökonomie der Weltwirtschaft etabliert hat.⁴



Michael Hüther*

Zur Lage im Spätsommer 2001

Im Spätsommer 2001 befand sich die Weltwirtschaft unter Führung der Vereinigten Staaten in einer schwierigen, weil dreifachen, Anpassung:

- *Konjunktur- und lagerzyklische Bereinigung:* Infolge der seit dem Juni 1999 eingeläuteten geldpolitischen Straffung und dem zeitgleich sich vollziehenden Anstieg des Ölpreises, aber auch durch den ersten massiven Einbruch an den Aktienmärkten zum Jahresbeginn 2000 kam es in den USA im Verlauf des gleichen Jahres zu einer deutlichen Verlangsamung der binnenwirtschaftlichen Expansion. Die Unternehmen reagierten darauf mit einer deutlichen Korrektur der ungeplanten Lagerbestände und drosselten entsprechend die Produktion; es begann der schärfste Rückgang der Industrieproduktion in den vergangenen 30 Jahren. Am Arbeitsmarkt wur-

* Prof. Dr. Michael Hüther ist Chefvolkswirt bei der DGZ-DekaBank, Frankfurt.

¹ Stark gekürzte Fassung eines im November 2002 an der Akademie für Politische Bildung, Tutzing, gehaltenen Vortrags.

² Ungewissheit und Risiko in der Unterscheidung nach Knight (1921).

³ Während nach dem Börsen-Crash 1987 rund 320 Handelstage notwendig waren, um beim Dow Jones Industrial den vorherigen Indexstand wieder zu erreichen, gelang dies nach dem 11. September 2001 in 40 Handelstagen.

⁴ Es ist gut zehn Jahre her, da wurde die Weltwirtschaft im Bild der Triade abgebildet, die auf drei mehr oder weniger gleich großen sowie potentiell gleich starken Wirtschaftsräumen ruht. Auf diese Zentren waren jeweils Bündel aufstrebender Volkswirtschaften bezogen. Damit verband sich die Perspektive regional divergierender ökonomischer Entwicklungen. Für die Weltwirtschaft insgesamt begründete dies die Möglichkeit ausgleichender konjunktureller Bewegungen (vgl. z.B. Seitz 1992).

de diese Entwicklung nur sehr zögerlich spürbar, da die anhaltende Expansion im Dienstleistungssektor kompensierend wirkte. Zur Jahresmitte 2001 zeichnete sich bei den Indikatoren für die Industrie⁵ eine Bodenbildung ab, die eine konjunkturelle Wende ankündigte.

- **Investitionsbereinigung:** Die Hausse an den Aktienmärkten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hatte Kapital für vielerlei unternehmerische Aktivitäten im Zeichen der New Economy leicht verfügbar gemacht. Die dort infolge der IT-Revolution entstandenen neuen Geschäftsfelder waren häufig durch hohe Skalenerträge (Größenvorteile) und Netzwerkeffekte gekennzeichnet, mit der Folge, dass es letztlich nur wenige dominante Unternehmen in jedem Bereich geben kann, die dann die gesamten Gewinne in einer Branche einfahren. So winkten enorme Gewinne, wenn ein Unternehmen nur schnell genug investiert und möglichst bald eine sehr starke Marktposition erreicht. Für eine gewisse Zeit waren daher auch Verluste zu rechtfertigen, wenn sie dazu führten, die Konkurrenz aus dem Markt zu drängen. Ein Effekt der neuen Informationstechnologien war somit, dass sie ein »kollektives Wetten« auf den letztendlichen »Sieger« in diesem Rennen um Marktanteile bei den Investoren hervorriefen. Unzureichende Geschäftsmodelle wurden deshalb ebenso bedient wie fixe Ideen für neue Internet-Plattformen und das alles mit der Konsequenz erheblicher Fehl- und Überinvestitionen, die im Zuge der Aktienmarktkorrektur sichtbar wurden. Die US-amerikanische Volkswirtschaft leidet deshalb unter nicht lediglich konjunkturell, sondern vor allem strukturell begründeten anhaltenden Investitionsbereinigungen.

⁵ Philly Fed Index, ISM-Manufacturing Index (bzw. NAPM-Index) und regionale Einkaufsmanager-Indizes zeigten deutlich diese Bodenbildung sowie erste Aufwärtssignale an.

- **Erwartungskorrektur:** Investoren und Konsumenten haben in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erlebt, dass die ökonomischen Erwartungen stets übertroffen wurden. Die Orientierung für die Erwartungsbildung war scheinbar neu justiert. Insbesondere mit dem stufenweisen Einbruch an den Aktienmärkten war dann die Orientierungslosigkeit vollkommen. Jetzt befinden sich die Privaten in der Notwendigkeit, eine neue Basis für die Bildung ihrer Erwartungen zu finden. Das führt zu Unsicherheit und Vorsicht, es begründet eine zusätzliche Anpassung in der Volkswirtschaft.

Zum Zeitpunkt der Terrorakte waren die realwirtschaftlichen Bereinigungsprozesse unterschiedlich weit fortgeschritten. Die konjunkturelle Anpassung hatte den Boden erreicht, während die Aufräumarbeiten bei den Über- und Fehlkapazitäten nach dem Platzen der New Economy-Blase erst richtig in Gang kamen. Die Volkswirtschaft der USA befand sich mithin in einer facettenreich kritischen Phase, die Weltwirtschaft am Rande der Rezession (vgl. Abb. 1).

Der 11. September 2001 als symmetrischer exogener Schock

Die Terroranschläge trafen alle marktwirtschaftlich gesteuerten Systeme gleichermaßen: kurzfristig als vor allem Nachfrageschock und längerfristig vor allem als Angebotsschock.

- Kurzfristig kam es – dies vor allem in den USA – zu einem Nachfrageausfall bei Konsumenten (sog. CNN-Effekt) und Unternehmen (Stornierung von Aufträgen). Gleichzeitig kam es zu Produktionsausfällen in den Tagen nach dem 11. September und zu Produktionsbehinderungen durch die vorübergehende Funktionsstörung der Verkehrsinfrastruktur (insbesondere Flugverkehr).⁶ Sehr schnell wurden diese Belastungen aber durch gegenläufige Effekte kompensiert, die sich einerseits aus dem Anstieg der Staatsausgaben für Wiederherstellung der Infrastruktur und für Sicherheitsaufwendungen, andererseits durch eine schnelle Erholung der privaten Konsum- und Investitionsnachfrage ergaben.

Sehr schnell wurden diese Belastungen aber durch gegenläufige Effekte kompensiert, die sich einerseits aus dem Anstieg der Staatsausgaben für Wiederherstellung der Infrastruktur und für Sicherheitsaufwendungen, andererseits durch eine schnelle Erholung der privaten Konsum- und Investitionsnachfrage ergaben.

⁶ Vgl. Die Weltwirtschaft nach dem 11. September (Volkswirtschaft Aktuell, 12. September 2001, Volkswirtschaftliche Abteilung der DekaBank). Die Wertverluste bei Sachanlagen werden auf 14 Mrd. US-\$ für private Unternehmen und 2,2 Mrd. US-\$ für staatliche Einrichtungen geschätzt, die Kosten für Aufräumarbeiten auf mindestens 11 Mrd. US-\$ (vgl. OECD 2002, S. 119).

Abb. 1
Der Zustand der Weltwirtschaft

Entwicklung in den großen Regionen der Weltwirtschaft			
	2001	2002	2003
Bruttoinlandsprodukt			
Euroland (EU-12).....	+1,5	+0,7	+1,4
Vereinigtes Königreich.....	+2,0	+1,6	+2,3
Vereinigte Staaten.....	+0,3	+2,4	+1,8
Japan.....	-0,2	-0,3	+0,6
Emerging Europe.....	+4,3	+3,3	+3,7
Emerging America.....	+0,5	-0,8	+2,0
Emerging Asia.....	+5,3	+6,2	+6,3
Verbraucherpreise			
Euroland (EU-12).....	+2,5	+2,2	+1,9
Vereinigtes Königreich.....	+2,1	+1,3	+1,6
Vereinigte Staaten.....	+2,8	+1,6	+2,0
Japan.....	-0,7	-1,0	-0,8
Emerging Europe.....	+15,2	+10,0	+8,9
Emerging America.....	+6,5	+13,2	+11,6
Emerging Asia.....	+2,4	+1,7	+2,5

Quelle: DekaBank.

- Längerfristig, d.h. über den Zeithorizont von drei Monaten hinausgehend, hat der 11. September insbesondere Konsequenzen auf der Angebotsseite der Volkswirtschaften. Die mit dem Terrorakt verbundene Rückkehr eines globalen Risikos für die Welt hat die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht nur an den Finanzmärkten wirksame Friedensdividende wieder »ausgepreist«. Die von Investoren berücksichtigte Risikoprämie ist fundamental angestiegen, bei ansonsten gleichen Bedingungen reduziert sich damit das volkswirtschaftlich rentable Investitionsvolumen.

Zudem haben sich generell die Transaktionskosten erhöht, weil einerseits für die öffentliche Sicherheit seitens der Staaten, aber auch des privaten Sektors höhere Aufwendungen getätigt werden und diese im Vergleich zu investiven Ausgaben mit Effizienzverlusten verbunden sind. Andererseits führt die Intensivierung der Sicherheitsvorkehrungen direkt zu Transaktionskosten, weil die Effizienz der Kommunikationssysteme und Verkehrsinfrastruktur gemindert wird.⁷ Schließlich haben sich selektiv Transaktionskosten erhöht, wodurch verschiedene Branchen (so Touristik, Luftfahrt, Seetransport, Versicherungsgewerbe)⁸ und einzelne Regionen (so Nordamerika) besonders betroffen waren. All dies beeinflusst den volkswirtschaftlichen Strukturwandel und damit den Wachstumspfad.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurde aber auch dadurch nachhaltig beeinflusst, dass sich die wirtschaftspolitischen Akteure zum Handeln veranlasst sahen und dadurch zugleich bisherige Trends in einzelnen Politikbereichen grundlegend in Frage gestellt wurden. Auch dies verändert die Angebotsbedingungen einer Volkswirtschaft und deren Wachstumsaussichten. Wirtschaftspolitik und Strukturwandel bedürfen deshalb einer näheren Betrachtung, wobei nachfolgend mehr als Argumente und Thesen angesichts der nicht möglichen empirischen Unterlegung nicht möglich sind.

Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik: Gefährdung von Trends

Die Wirtschaftspolitiker waren, wenngleich mit unterschiedlicher Intensität und aus divergierenden Gründen, beginnend in den achtziger Jahren und verstärkt in den neunziger Jahren in den Makropolitiken von den Patentrezepten der sechziger und siebziger Jahre abgerückt (vgl. Sachverständi-

genrat 1989, Ziffer 159): Während die Geldpolitik immer stärker von der Einsicht geprägt war, dass mit Inflation keine Probleme gelöst, sondern allenfalls vertagt werden und ein glaubwürdiges Stabilitätsversprechen der beste Beitrag zu einem stabilen und hohen Wachstumspfad ist, wurde die Finanzpolitik aus ihrer keynesianischen Gefangenschaft befreit und die ausgabenseitige Konsolidierungen der Staatshaushalte zur Vorgabe. Man kann grundsätzlich vom Durchbruch der Angebotspolitik sprechen, auch wenn es – wie in Frankreich der achtziger Jahre mit dem Experiment Mitterand – unproduktive Umwege gab. Ein wesentlicher Motor war global begründet: Die zu Beginn der achtziger Jahre weitgehend realisierte Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs verstärkte den internationalen Wettbewerb zu einem Wettbewerb der Investitionsstandorte mit allen dabei relevanten Institutionen. So gerieten die nationalen Regelwerke und Systeme unter Anpassungsdruck; besonders deutlich wird dies bei der Besteuerung, wo es in allen Industrieländern in den achtziger und neunziger Jahren zu einer deutlichen Reduktion der Besteuerung von Haushalts- und Unternehmenseinkommen kam (vgl. Sachverständigenrat 1989, Ziffer 310 f.).

Alle drei Trends sind durch die Folgen des globalen Terrorismus betroffen, jeweils stellt sich die Frage, ob und wie stark die zuvor herrschenden Trends beeinflusst oder gar gefährdet sind.

- Eindeutig sind die Wirkungen auf die Finanzpolitik. Unweigerlich haben sich die Ausgabenstrukturen verändert; die größeren Aufwendungen für die innere und äußere Sicherheit erhöhen den Anteil der konsumtiven Staatsausgaben und begründen damit tendenziell eine höhere Steuerfinanzierung.⁹ Angesichts des durch den internationalen Systemwettbewerb begrenzten Spielraums für höhere Steuern dürfte es vielmehr zu einer Ausweitung der staatlichen Kreditaufnahme kommen. Während dies in Europa noch durch die Maastricht-Kriterien begrenzt wird, hat sich in den Vereinigten Staaten die Aussicht auf eine Rückkehr zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt weit in die Zukunft verschoben. Dabei hat zusätzlich die schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung die Bush-Administration zu weiterer fiskalischer Expansion angeregt, so dass frühestens 2010 mit einem Haushaltsausgleich zu rechnen ist.¹⁰ Die höheren Defizite mögen zwar kurzfristig die Konjunktur stützen, langfristig aber führt der dadurch höhere Realzins zu einer Minderung des Wachstumspfades; die veränderte Ausgabenstruktur belastet zudem den volkswirtschaftlichen Struk-

⁷ Die Erhöhung der staatlichen Sicherheitsausgaben um 1% des BIP führt kreditfinanziert nach Modellrechnungen der OECD nach fünf Jahren zu einem BIP-Verlust von 0,7% (vgl. OECD 2002, S. 136). Die Verdopplung der privaten Sicherheitsaufwendungen könnte nach Berechnungen des US-Council of Economic Advisers (Economic Report of the President 2002) die Produktivität des privaten Sektors um 0,8% vermindern.

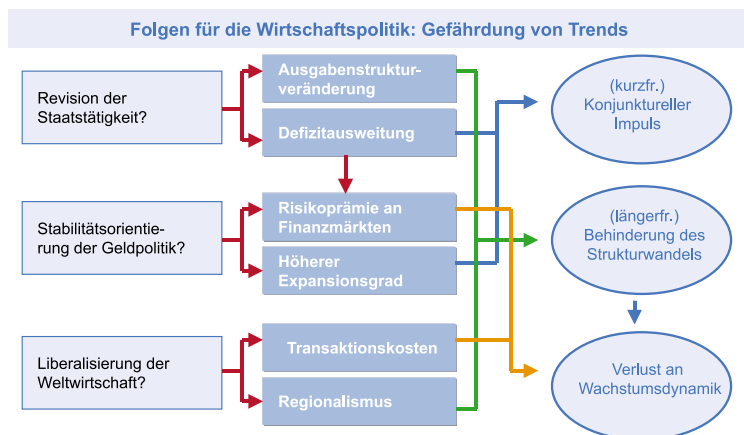
⁸ So haben beispielsweise die Versicherungen nach dem 11. September 2001 die Absicherung gegen Terrorismus-Risiken eingeschränkt oder mit höheren Prämien versehen (vgl. Brück 2002, S. 622 f.; OECD 2002, S. 124 ff.).

⁹ So haben sich beispielsweise in den USA die Staatsausgaben für innere Sicherheit von 0,1% des nominalen BIP Anfang 2001 auf 0,35% Ende 2001 erhöht.

¹⁰ Vgl. USA: Präsident Bushs Konjunkturpaket unangemessen (Volkswirtschaft Spezial, 15. Januar 2003, Volkswirtschaftliche Abteilung der Deutscher Bank).

Abb. 2

Die Weltwirtschaft nach dem 11. September



Quelle: DekaBank.

turwandel. Schließlich haben sich mit den hohen Staatsdefiziten die aus den achtziger Jahren bekannten »Zwillings-Defizite« in der Leistungsbilanz und dem Staatshaushalt der USA wieder gebildet, was Befürchtungen über eine Dollar-Krise nährt.¹¹

- In der Geldpolitik war schon vor dem 11. September 2001 in den USA der Expansionsgrad erheblich. Die amerikanische Notenbank steht unter dem Eindruck, die Konjunktur maßgeblich steuern zu können. Nach dem Terrorakt stieg der Druck auf zusätzliche Zinssenkungen erheblich und wurde erfüllt. Der konjunkturelle Impuls wirkt wegen des großen Bereinigungsbedarfs bei den Unternehmensinvestitionen nach dem Platzen der New Economy-Blase nur sehr verzögert, gleichwohl baut sich auf mittlere Sicht ein Inflationspotential auf. Damit dürfte, wenn nicht rechtzeitig eine Rückkehr zu einer neutralen Geldpolitik eingeleitet wird, die entsprechende Risikoprämie an den Finanzmärkten ansteigen und der Wachstumstrend belastet werden.
- Die Liberalisierung der Weltwirtschaft – und dadurch die Intensivierung des Systemwettbewerbs – erfahren durch die Folgen des Terrors einen Dämpfer. In diese Richtung wirken sowohl die höheren Transaktionskosten aufgrund neuartiger Sicherheitserwägungen, aber auch die grundsätzliche höhere Risikoaversion gegen weltweite Engagements und der deshalb forcierte Versuch, regionale wirtschaftliche Zusammenschlüsse als überschaubarer und beherrschbarer anzusehen.

¹¹ Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die US-Volkswirtschaft angesichts des unverändert höheren Produktivitätspfad und der deutlich kräftigeren Bevölkerungsentwicklung absehbar der attraktiveren Investitionsstandort vor allem im Vergleich zur Euro-Zone bleibt, was den Dollar stabilisieren dürfte.

hen. Im Ergebnis werden der staatliche und der volkswirtschaftliche Strukturwandel verlangsamt.

Konsequenzen für Strukturwandel und Wachstum: Terrorsteuer

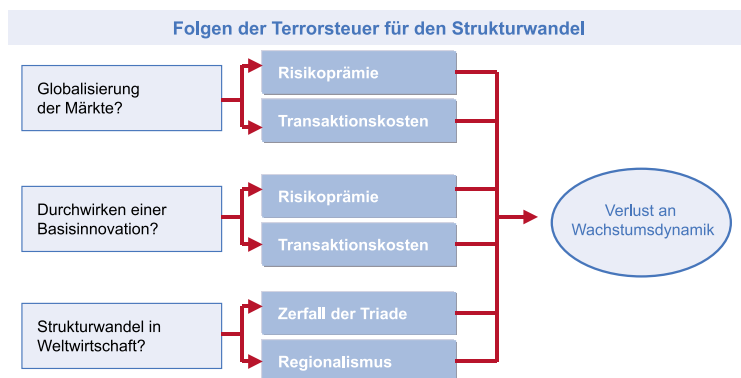
Der volkswirtschaftliche Strukturwandel wird heute im wesentlichen durch drei große Entwicklungen bestimmt. Die wirtschaftlichen Akteure sind – unterschiedlich stark – durch die Globalisierung der Märkte betroffen, die eine Globalisierung des unternehmerischen Entscheidungskalküls bedingt, und zwar als Möglichkeit wie als Notwendigkeit (vgl. Hüther 1997). Es ist infolge des kommunikationstechnischen Fortschritts sowie der Öffnung der nationalen Märkte sehr viel leichter weltweit zu agieren und weltweit auf neue

Optionen zu stoßen. Gleichzeitig ist es wegen des durch intensivierten Wettbewerb und technologische Neuerungen beschleunigten Innovationstempos immer zwingender, diese veränderten Daten im unternehmerischen Entscheidungskalkül zu berücksichtigen. Veränderte Risikoeinschätzung und höhere Transaktionskosten beim weltwirtschaftlichen Austausch belasten hingegen die weitere Globalisierung des unternehmerischen Entscheidungskalküls mit der Folge von Wachstumsverlusten.

Die Weltwirtschaft ist derzeit gekennzeichnet von dem Durchwirken der Basisinnovation, die mit Computer und Netzwerk (Internet) verbunden ist. Wie stets in der Wirtschaftsgeschichte hat sich eine qualitative Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeit damit ergeben. Es wäre fatal, sich vom Platzen der New Economy-Aktienmarktblase in die Irre führen zu lassen und die sich aus der Innovation ergebenden Wachstumschancen zu übersehen (vgl. Hüther

Abb. 3

Die Weltwirtschaft nach dem 11. September



Quelle: DekaBank.

2001). Hier wirkt sich vor allem das neue Sicherheitsbedürfnis negativ aus, denn die entstandenen Kommunikationsmöglichkeiten sind aus dieser Perspektive eher als bedenklich anzusehen. Jeder deshalb vorgenommene Eingriff mindert die Effizienz der Netzwerke und damit tendenziell die Wachstumsmöglichkeiten.

Schließlich bewegt sich die Weltwirtschaft in veränderten Strukturen, die unter der erwähnten These vom Zusammenbruch der Triade zusammengefasst werden können. Der 11. September 2001 hat neben vielen anderen Folgen auch deutlich gemacht, wie einseitig die Weltwirtschaft dominiert wird. Die damit einhergehende Bündelung der konjunkturellen Risiken erhöht die Schwankungsintensität in der Welt – Ausgleichsmechanismen fehlen. Dies, die damit zusammenhängende Risikoprämie und die Versuche, angesichts der labilen globalen Strukturen stabile regionale Verhältnisse zu schaffen, belasten wiederum das Wachstumspotential. So bleibt insgesamt festzuhalten, dass die Terrorismus als global wahrgenommenes Risiko die Weltwirtschaft über eine Vielzahl von Kanälen tangiert und in der Regel, vor allem auf längere Sicht belastet. Es ist nicht zu erkennen, dass dies kompensiert werden könnte.

Literatur

- Brück, T. (2002), »Die ökonomischen Folgen des neuen globalen Terrorismus«, *DIW-Wochenbericht* (37).
 Hüther, M. (1997), »Umbau der sozialen Sicherungssysteme im Zeichen der Globalisierung?«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 46.
 Hüther, M. (2001), »Die New Economy steht erst am Anfang«, *Handelsblatt* vom 16. Oktober 2001.
 Knight, F.H. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston, New York.
 OECD (2002), *Economic Outlook* No. 71, Juni.
 Sachverständigenrat (1989), *Jahresgutachten 1989/90*.
 Seitz, K. (1992), *Die japanisch-amerikanische Herausforderung*, Bonn.



Joachim Ahrens*

Vertrauen und Sicherheit als Voraussetzungen für ökonomisches Handeln

Fast täglich erinnern Meldungen und Analysen in der wirtschaftlichen Berichterstattung daran, dass die Funktionsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften und der gesamten Weltwirtschaft auf ein großes Maß an Sicherheit, Stabilität und Vertrauen angewiesen ist. Politische Instabilitäten, wirtschaftliche Unsicherheiten und Vertrauensmängel können die Investitionstätigkeit von Unternehmen, die Nachfrage nach Konsumgütern und schließlich die wirtschaftlichen Wachstumsaussichten massiv und nachhaltig beeinträchtigen. Besonders offensichtlich wurde dies, als nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ein drastischer Rückgang des Konsumenten- und des Unternehmervertrauens konstatiert wurde. Dieser Vertrauensschwund wurde dann im Jahr 2002 durch Finanz- und Wirtschaftskrisen in Entwicklungs- und Schwellenländern, die Finanzskandale in den USA und durch die unsicheren Erfolgsaussichten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus noch verschärft. So stellte beispielsweise Horst Köhler, der geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds, fest, dass die internationale Finanzarchitektur weniger von Finanzproblemen als vielmehr von einer Vertrauenskrise geplagt sei, welche durch extreme Unsicherheiten verursacht würde. Angesichts der Enron- und World-Com-Skandale stellte der Economist die Frage: »Can Americans trust their business leaders to do the right thing?«, und vor dem Hintergrund des amerikanischen Anti-Terrorkampfes publizierte der Economist einen Artikel, der arabische Standpunkte analysierte, mit dem Titel »In America we do not trust«.

Vertrauen als Schlüsselkategorie wirtschaftlichen Handelns

Obwohl es unstrittig ist, dass Vertrauen eine Schlüsselgröße für das Verständnis, die Analyse und die Vorhersage po-

* PD Dr. Joachim Ahrens lehrt am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen.

litischer und ökonomischer Abläufe sowie wirtschaftlicher Verhaltensweisen darstellt, besitzt das Vertrauen als »weicher Faktor« den Nachteil, empirisch kaum greifbar und bestenfalls indirekt messbar zu sein. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass in der Vergangenheit das Vertrauensphänomen in theoretischen Modellen weitgehend vernachlässigt worden ist. Eine Ausnahme bildet in diesem Zusammenhang das Forschungsprogramm der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ), welches einen systematischen analytischen Zugang zum Phänomen des Vertrauens und dessen Bedeutung für wirtschaftliches Handeln erlaubt und dazu beitragen kann, (wirtschafts)politische Implikationen zur Überwindung von Vertrauenskrisen zu identifizieren.

Auf der Grundlage des methodologischen Individualismus gehen Institutionenökonominnen von der Existenz positiver Transaktionskosten (Kosten der Schaffung, Überwachung, Durchsetzung und Veränderung von Institutionen) und – aufgrund der Existenz von Kosten zur Informationsbeschaffung und -verarbeitung – von einer begrenzten Rationalität der Wirtschaftssubjekte aus. Auf der Annahme des (eingeschränkt) rationalen Verhaltens fußt das Konzept ökonomischer Anreizstrukturen und ihrer gesellschaftlichen Nutzung mittels geeigneter institutioneller Arrangements. Institutionen können allgemein als sozial sanktionierbare Verhaltensmuster verstanden werden, wobei formale und informelle Regeln zu unterscheiden sind (vgl. Tabelle). Gemeinhin wird davon ausgegangen, dass Institutionen das menschliche Verhalten beeinflussen und somit beträchtliche Auswirkungen auf Marktprozesse und die Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften haben.

Definiert man Vertrauen in Anlehnung an Ripperger (1998, S. 45) als die »freiwillige Erbringung einer riskanten Vorleistung unter Verzicht auf explizite vertragliche Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen gegen opportunistisches Verhalten« oder wie Dasgupta (1988, S. 51) als »richtige Erwartungen über die Handlungen anderer Personen, die Einfluss auf die Entscheidung über die eigenen Aktionen nehmen, wenn diese getroffen werden müssen, bevor es möglich ist, die Handlungen zu überwachen«, dann kann Vertrauen als ein Phänomen interpretiert werden, das aus der Existenz ge-

eigneter informeller Institutionen hervorgeht und dem für die Funktionsfähigkeit von sozialen Netzwerken eine wichtige Bedeutung zukommt. Aus Sicht der NIÖ erklärt das Vorhandensein positiver Transaktionskosten, dass sich die Nutzung informeller Institutionen, welche Vertrauen schaffen, als kostengünstige Alternative erweist im Vergleich zu dem Bestreben, sich (mittels formaler Institutionen) mehr Sicherheit zu verschaffen, was zu erheblichen zusätzlichen Kosten führen kann.

Bei begrenzter Rationalität ist es unvermeidlich, dass zahlreiche formale Institutionen unvollständig sind, und dies verursacht vor allem für die Durchsetzung von Regeln und Vereinbarungen Probleme. Eine rechtliche oder organisierte private Durchsetzung ist nur beschränkt möglich. Daher stellt sich das zentrale Problem, wie unvollständige Institutionen bindenden Charakter erhalten und somit glaubwürdig werden können. In der Regel ist für die Durchsetzung formaler institutioneller Arrangements kollektives Handeln unabdingbar. Informelle Institutionen wie ethische Gebote, moralische Normen und gesellschaftliche Konventionen können in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle für die Entstehung einer Atmosphäre des Vertrauens spielen, welche dazu beiträgt, das Durchsetzungsproblem formaler Institutionen deutlich zu entschärfen, ohne kostspielige Sanktions-, Überwachungs- und Sicherungsmechanismen schaffen zu müssen. Verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen kommen sogar zu dem Ergebnis, dass ein Mangel an interpersonellem Vertrauen eine Ursache für wirtschaftliche Unterentwicklung sei.

Die Herausbildung informeller Institutionen zur Stärkung des Vertrauens entzieht sich jedoch einer direkten politischen Einflussnahme. Die Schaffung von Vertrauen ist vielmehr das Ergebnis einer zeitintensiven Entwicklung. Diese erfordert vor allem die Entstehung eines sozialen Konsenses auf der Grundlage allgemein akzeptierter Wertvorstellungen sowie eine Anpassung von Wertvorstellungen an sich ändernde politische, ökonomische und soziale Randbedingungen. Aus (wirtschafts)politischer Sicht spielen in diesem Zusammenhang glaubwürdige Verpflichtungen seitens der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger in einer Gesellschaft eine wichtige Rolle.

Klassifikation von Institutionen

Art der Regel	Art der Durchsetzung	Institutionentypus
Konvention	selbstdurchsetzend	informelle Institutionen
Ethische Regel	Selbstverpflichtung	
Sitte	informelle gesellschaftliche Kontrolle	
Formale private Regel	organisierte private Durchsetzung	formale Institutionen
Regel positiven Rechts	organisierte staatliche Durchsetzung	

Quelle: Kiwit und Voigt (1995); modifiziert.

Der Umstand, dass eine glaubwürdige Politikgestaltung und -umsetzung von zentraler Bedeutung ist, impliziert aber, dass ein Fokus auf interpersonelles Vertrauen zu kurz greift. Gerade wenn in Gesellschaften aufgrund exogener Schocks ein massiver Verlust an Vertrauen in politische Abläufe und wirtschaftliche Entwicklungen zu beobachten ist, erweist es sich als notwendig, die Perspektive zu er-

weitern und neben dem interpersonellen Vertrauen weitere »Vertrauensebenen« zu berücksichtigen. So ist insbesondere nach den Terroranschlägen im September 2001 und den nachfolgenden Entwicklungen festzustellen, dass sich der zunehmende Mangel an Vertrauen weniger auf das interpersonelle Vertrauen bezieht als vielmehr auf ein unzureichendes Vertrauen in formale Institutionen und Organisationen sowie auf einen Vertrauensverlust der Politik, d.h. eine zu geringe Glaubwürdigkeit der Politik bezüglich der Ankündigung, der Durchsetzung und der Nachhaltigkeit wirtschafts-, sicherheits- sowie innen- und außenpolitischer Maßnahmen, welche für eine positive Erwartungsstabilisierung der wirtschaftlichen Akteure unabdingbar sind.

Vertrauen und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Theoretische und empirische Studien belegen, dass sowohl interpersonelles Vertrauen als auch »Institutionenvertrauen« und »Politikvertrauen« positiv mit der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft korreliert sind. Die Existenz interpersonellen Vertrauens führt über niedrigere Transaktionskosten im Wirtschaftsleben zu einer höheren Produktivität, effektiveren wirtschaftlichen Kooperationsformen, einer steigenden Investitionsbereitschaft und effizienteren öffentlichen Verwaltungen (und erleichtert somit auch die Bereitstellung öffentlicher Güter). Darüber hinaus vermag die Existenz von interpersonellem Vertrauen in einer Gesellschaft die demokratische Stabilität zu stärken. Zusammengenommen ergeben sich hieraus zahlreiche direkte und indirekte Effekte, welche sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

Wie entsteht aber interpersonelles Vertrauen? – Zum einen aus individual-spezifischen Veranlagungen (intrinsische Motivation) und zum anderen aus einem strategischen, Anreiz geleiteten Kalkül. Während der erste Faktor einer politischen Einflussnahme nicht zugänglich ist, bietet der zweite Faktor durchaus Ansatzpunkte, interpersonelles Vertrauen durch politische Maßnahmen zu stärken. Empirische Analysen in Form von Experimenten und Befragungen belegen, dass Vertrauen im Wesentlichen durch ein geeignetes institutionelles Umfeld und persönliche Erfahrungen entsteht. Die Untersuchungen zeigen zudem, dass Anreize (und strategische Überlegungen) wichtiger sind als intrinsische Motivation. Insbesondere wird beobachtet, dass interpersonelles Vertrauen vor allem in Gesellschaften oder gesellschaftlichen Gruppierungen entsteht, in denen

- Minderheiten nicht diskriminiert worden sind oder werden,
- Akteure über positive individuelle Erfahrungen im Wirtschaftsleben verfügen,
- Individuen einen vergleichsweise hohen Bildungsstand aufweisen,
- die ethnische Fragmentierung gering ist,
- die Einkommensverteilung als gerecht angesehen wird,

- gute informelle Sozialkontakte bestehen,
- die rechtlichen und sozialen Mechanismen zur Beschränkung von opportunistischem Verhalten relativ gut entwickelt sind und
- geeignete Institutionen existieren, die es erlauben, Vertrauen mittelbar z.B. durch Garantien, Reputation, Diplome oder Lizenzen zu erwerben.

Derzeit gibt es jedoch kaum Evidenz, dass das interpersonelle Vertrauen durch den internationalen Terrorismus beeinträchtigt wird. Vorstellbar ist zwar, dass insbesondere in den westlichen Industrienationen, welche potentiell die Hauptziele terroristischer Anschläge sind, ein zunehmendes Misstrauen gegenüber den Angehörigen derjenigen ethnischen Gruppen entsteht, welche die Mehrzahl internationaler Terroristen hervorgebracht haben. Eine signifikante Beeinträchtigung ökonomischer Prozesse kann in diesem Zusammenhang aber nicht festgestellt werden. Problematischer ist vielmehr der massive Rückgang des so genannten Konsumenten- und Unternehmervertrauens, der insbesondere seit September 2001 beobachtet werden konnte. Zwar konnte das rasch schwindende Vertrauen in die konjunkturelle Entwicklung durch Zinssenkungen, eine Erhöhung der Liquiditätsversorgung der Wirtschaft und auch durch die militärischen Anfangserfolge in Afghanistan teilweise wiederhergestellt werden. Aber im Laufe des vergangenen Jahres drehte sich dieser Trend aufgrund der Finanzskandale in den USA, der nach wie vor bestehenden strukturellen Probleme vor allem in Euroland und der Unsicherheiten im Hinblick auf einen möglichen Irak-Krieg wieder um. Dieser Vertrauensverlust, verursacht durch exogene Schocks, eine weltweite Konjunkturschwäche, eine nicht ursachengerecht ausgerichtete Wirtschaftspolitik und mithin pessimistische Zukunftserwartungen hat zu einer beträchtlichen Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in Deutschland und anderen Industrieländern geführt.

Die Wiederherstellung von Vertrauen erfordert in erster Linie geeignete Maßnahmen, welche auf der Ebene formaler (staatlicher) Institutionen und der Politikgestaltung (Governance) ansetzen. Eine Stärkung des »Institutionenvertrauens« und des »Politikvertrauens« würde politische und ökonomische Transaktionskosten verringern und dazu beitragen, den Grad der Rechtssicherheit und der öffentlichen Sicherheit zu erhöhen, und somit die Erwartungen der wirtschaftlichen Akteure stabilisieren. Auf diese Weise könnte sowohl das »Konsumentenvertrauen« als auch das »Unternehmervertrauen« gestärkt und schließlich ein Beitrag zur Überwindung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche geleistet werden.

Vertrauen ist gut, Sicherheit ist teuer! – Politische Implikationen

Die Stärkung des Vertrauens in Institutionen und Politik sollte im Wesentlichen auf drei Ebenen ansetzen:

1) Stärkung vorhandener und Schaffung neuer Institutionen

Zum einen können Regierungen mit entsprechenden Standards die Sicherheit im Luftverkehr und in Seehäfen sowie allgemein bei Grenzkontrollen erhöhen und nationale Finanzsysteme wie auch die internationale Finanzarchitektur institutionell stärken. Dies würde dazu beitragen, Beeinträchtigungen der Mobilität von Waren, Kapital und Personen zu vermeiden. Zum anderen können Unternehmen mit innovativen Lösungen diese Maßnahmen unterstützen, indem sie innovative Techniken entwickeln, mit denen sensible öffentliche Bereiche (vor allem in der öffentlichen Infrastruktur und in Bereichen mit großen Waren-, Verkehrs- oder Menschenströmen) geschützt werden können. Nicht zuletzt werden »Vertrauenswächter« wie z.B. Rating-Agenturen, Verbraucherschutzorganisationen oder politik- und wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute sowohl für Unternehmen und private Haushalte als auch für politische Entscheidungsträger an Bedeutung gewinnen, indem sie umfassende kollektive Sicherheitsprodukte anbieten. Derartige »Vertrauenswächter« tragen dazu bei, Vertrauen in Institutionen zu stabilisieren und bestehende Informationsasymmetrien zu verringern.

2) Stärkung nationaler Governance-Strukturen

Zur Stärkung des »Politikvertrauens« wird es sich als notwendig erweisen, nicht nur die Transparenz politischer Entscheidungsmechanismen zu erhöhen und die (Wirtschafts)Politik für Unternehmen und Bürger berechenbarer zu machen, sondern auch die Informationsflüsse zwischen öffentlichen Stellen (wie z.B. den Einsatzkräften zur Katastrophenbekämpfung) zu verbessern. Dass in diesem Bereich Nachholbedarf besteht, haben die verschiedenen Großeinsätze der vergangenen zwei Jahre verdeutlicht. Des Weiteren erscheint es auch vor dem Hintergrund des abnehmenden Vertrauens in die konjunkturelle Entwicklung dringend geboten, gerade in Deutschland längst überfällige und von Wirtschaftswissenschaftlern seit langem angemahnte Strukturreformen durchzuführen; nicht zuletzt, um die Volkswirtschaft weniger anfällig gegenüber exogenen Schocks zu machen. Die erwähnten Maßnahmen würden dazu beitragen, die Erwartungen von Unternehmen und Bürgern zu stabilisieren und die Glaubwürdigkeit der Politik zu erhöhen.

3) Stärkung von »Global Governance«

Die dritte Ebene, auf der vertrauensbildende Maßnahmen erforderlich sind, betrifft die Aktivitäten internationaler Organisationen und die Funktionsmechanismen multilateraler Institutionen. Um internationale Konflikte oder gar einen »clash of civilizations« zu vermeiden, um sich rasch ausbreitende internationale Wirtschafts- und Finanzkrisen zu entschärfen und um globale öffentliche Güter effizient be-

reitstellen zu können, bedarf es einer institutionellen Stärkung multilateraler Konfliktlösungsmechanismen im Rahmen der United Nations und anderer internationaler Organisationen, durch welche unilaterale Aktionen, vor allem auch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, vermieden werden. Hinsichtlich einer Reform der internationalen Entwicklungspolitik würde es sich in diesem Zusammenhang zudem anbieten, die von James Wolfensohn, dem Präsidenten der Weltbank, initiierte Strategie eines »comprehensive development framework« weiterzuentwickeln und in Kooperation mit den Partnern in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auch umzusetzen. Auf diese Weise könnte ein wichtiger Beitrag dazu geleistet werden, das Vertrauen zwischen Regierungen und Gesellschaften von Industrie- und Entwicklungsländern zu stärken und zumindest indirekt Ursachen für internationale Konflikte zu bekämpfen.

Die genannten Maßnahmen zur Stärkung des interpersonellen Vertrauens einerseits und des »Institutionenvertrauens« sowie »Politikvertrauens« andererseits verdeutlichen, dass Vertrauen und Sicherheit nicht nur in einer substitutionalen Beziehung zueinander stehen können, sondern dass sich vertrauensschaffende Maßnahmen und bessere Sicherheitsstandards in vielen Bereichen vielmehr ergänzen. Darüber hinaus erscheint es notwendig, die Anfälligkeit von Volkswirtschaften gegenüber terroristischen Aktivitäten, aber auch gegenüber anderen exogenen Schocks zu vermindern. Neben der Verbesserung von Sicherheitsstandards und institutionellen sowie strukturellen Reformen, könnte es sich dabei als sinnvoll erweisen, politische und ökonomische Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozesse stärker zu dezentralisieren, um so die Gefahr einer potentiellen Destabilisierung von Ökonomien und politischen Einheiten zu verringern (Frey und Lüchinger 2002).

Literatur

- Dasgupta, P. (1988), »Trust as a Commodity«, in: D. Gambetta (Hrsg.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, New York, 49–72.
- Frey, B. S. und S. Lüchinger (2002), »Ist Abschreckung wirksam? Eine ökonomische Analyse des Terrorismus«, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 28 (3), 209–221.
- Kiwit, D. und S. Voigt (1995), »Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen«, *ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 46, S.117–148.
- Ripperger, T. (1998), *Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips*. Tübingen.



Wilhelm Ruprecht*



Michael Wolgast*

Weltweiter Terror und Versicherungswirtschaft – ökonomische und politische Herausforderungen

Die Terroranschläge des 11. September 2001 haben das Ausmaß der Globalisierung eines bislang eher national (Spanien, Israel, Großbritannien) operierenden Terrorismus, aber auch die Verwundbarkeit des weltweit arbeitsteiligen Wirtschaftens offengelegt. Als Ziel der Anschläge wurden mit dem World Trade Center und dem Pentagon Symbole des Ordnungsrahmens für Wirtschaft und Gesellschaft ausgewählt, deren Bedeutung weit über die USA hinausreicht. 3 122 Tote und 2 250 Verletzte, darunter nicht nur amerikanische Staatsbürger, fielen den Anschlägen zum Opfer. Darüber hinaus kam es zu enormen Sachschäden, die nur zum Teil versichert waren. Die Gesamthöhe der versicherten Schäden, die sich vor allem auf die Sparten Sachversicherung, Haftpflichtversicherung, Lebens- und Unfallversicherung, Versicherung gegen Betriebsunterbrechung und Luftfahrtversicherung verteilen, wird auf 32 bis 56 Mrd. US-Dollar geschätzt. Insbesondere in der Luftfahrtversicherung betrug der versicherte Schaden ein Vielfaches der durchschnittlichen jährlichen Schäden. In der Rangliste der höchsten Elementar- und Großschäden nehmen die Anschläge vom 11. September einen Spitzenplatz ein, es handelt sich um den größten je von Menschen verursachten Versicherungsschaden. Über die Rückversicherung waren Versicherungsunternehmen weltweit in erheblichem Umfang betroffen.

Angesichts des Ausmaßes des Versicherungsschadens ist es bemerkenswert, dass kein Versicherungsunternehmen aus dem Markt ausscheiden musste. Allerdings haben die Terroranschläge die Versicherungskapazität weltweit in ei-

ner Weise in Anspruch genommen, wie es sich vermutlich in näherer Zukunft nicht beliebig oft wiederholen lässt. Zu den direkten Schäden kommen als indirekte Folgen die Reaktionen an den Finanzmärkten hinzu. Von diesen sind die Versicherungsunternehmen als große institutionelle Anleger, aber auch als börsennotierte Unternehmen betroffen. Die Talfahrt an den Börsen, die unmittelbar nach dem 11. September 2001 einsetzte, war zwar zunächst nur kurzfristiger Natur. Bereits wenige Wochen später hatten die maßgeblichen Aktienindizes den Stand des Vortages der Anschläge wieder erreicht. Die infolge der Anschläge veränderte Wahrnehmung des Investitionsrisikos könnte aber die weltweiten Rückschläge an den Aktienbörsen im Jahr 2002 mit ausgelöst haben, wie auch die – nicht zuletzt durch den 11. September verstärkte – weltweite Eintrübung der Konjunktur.

Die Terroranschläge zwangen die Versicherungswirtschaft zu weitreichenden Anpassungsreaktionen. Da erhebliche Kapazitäten zur Abdeckung von Bestandsrisiken und Neugeschäft vernichtet wurden, mussten die Versicherungsunternehmen in erheblichem Umfang neues Kapital aufnehmen.¹ Durch die Terroranschläge wurde aber auch die Unvollständigkeit der bisherigen Kalkulationsgrundlagen aufgedeckt:

- Insbesondere stellten sich die Szenarien für die größtmöglichen Schadenereignisse, z.B. in der Feuerversicherung, als nicht weitgehend genug heraus.
- In der Rückversicherung erwies sich die Praxis der rein spartenbezogenen Kumulszenarien als unzureichend.

Die Erst- und Rückversicherer kündigten daher unmittelbar nach dem 11. September bestehende Verträge, in denen das Terror-Risiko eingeschlossen war, oder ließen Verträge auslaufen. Sie waren zu diesen Kündigungen nicht zuletzt auch deshalb gezwungen, weil es ihnen ohne eine Neubewertung der Risiken und eine Veränderung der Kalkulationsgrundlagen kaum gelungen wäre, am Kapitalmarkt neues Kapital aufzunehmen. Die Beobachtung, dass verhältnismäßig schnell wieder einzelne Versicherungsangebote zur Absicherung von Terror-Risiken am Markt waren, steht nicht im Widerspruch zu diesem Befund, da hier der Umfang des angebotenen Versicherungsschutzes u.a. hinsichtlich der Obergrenzen oder des Einschlusses von Sach- und Betriebsunterbrechungsrisiken oft nicht mit dem vor dem 11. September 2001 gewährten Versicherungsschutz vergleichbar war. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob und wie Terror-Risiken in Zukunft versichert werden können.

* Dr. Wilhelm Ruprecht ist Referent in der Abteilung Volkswirtschaft des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV).
Dr. Michael Wolgast ist Leiter der Abteilung Volkswirtschaft des GDV.

¹ Nach dem 11. September entstanden allein auf den Bermudas sechs neue Rückversicherungsgesellschaften mit einer geschätzten Kapazität von 7 Mrd. US-Dollar. Bereits bis April 2002 waren dem Versicherungsmarkt insgesamt ca. 25 Mrd. US-Dollar an neuem Kapital zugeflossen. Hierin liegt ein eindrucksvolles Beispiel für das Funktionieren des Preis- und Marktmechanismus. Allerdings wurde die vernichtete Kapazität wohl bis heute noch nicht vollständig wettgemacht.

Dabei bestehen volkswirtschaftlich erhebliche Implikationen einer Absicherung von Terror-Risiken selbst dann, wenn kein Schadensfall auftritt.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der (mangelnden) Absicherung von Terror-Risiken

Angesichts der menschlichen Aversion gegen das Risiko stellt die Bereitschaft, Risiken zu tragen, volkswirtschaftlich eine knappe Ressource dar. Unternehmerische Aktivitäten erfordern die Bereitschaft, Risiken zu übernehmen. Ein Zuwachs in der Bereitschaft, Risiken zu tragen, führt für alle Aktivitäten einer Volkswirtschaft zusammengefasst und über die Zeit gesehen daher zu einer Erhöhung des Produktionsniveaus. Damit lässt sich die Bereitschaft, Risiken zu tragen, gesamtwirtschaftlich als (knapper) Produktionsfaktor begreifen.² An dieser Stelle wird die volkswirtschaftliche Bedeutung der Versicherung deutlich. Die Bereitstellung von Versicherungsschutz schafft die Möglichkeit, unsichere Zahlungsströme in sichere Zahlungsströme umzuwandeln. Sie reduziert Risiken und verändert die Kalkulationsgrundlage der Wirtschaftsakteure. In einer Situation mit Versicherungsschutz nehmen Wirtschaftsakteure eine höhere Produktion auf als in einer Situation ohne Versicherungsschutz, da sie in der Lage sind, zusätzliche Risiken zu übernehmen. Ohne die Möglichkeit eines Versicherungsschutzes finden umgekehrt bestimmte, ansonsten wirtschaftlich sinnvolle Aktivitäten nicht statt. Beispielsweise wird geschätzt, dass nach dem 11. September infolge der Nichtverfügbarkeit einer Terrorversicherung allein von Januar bis Juli 2002 in den USA gewerbliche Großbauvorhaben mit einem Volumen von 3,7 Mrd. US-Dollar unterblieben sind. Ohne die kurzfristige Übernahme der privatwirtschaftlichen Versicherungsfunktion durch den Staat hätten überdies die Luftflotten der Fluggesellschaften nach dem 11. September 2001 am Boden bleiben müssen.³

Neben diesen Auswirkungen im Bereich der Produktion bekannter Güter und Dienstleistungen spricht vieles dafür, dass die Existenz von Versicherungsschutz auch einen Einfluss auf die Innovationsrate der Wirtschaft und damit noch zusätzliche Effekte auf Wachstum und Beschäftigung hat. Je umfassender ein Unternehmer die Möglichkeit hat, für eher konservative Aktivitäten Versicherungsschutz zu erhalten, desto mehr wird er seine knappe Ressource Risikobereitschaft in innovative, möglicherweise nicht versicherbare Projekte investieren. Je größer sein Bestand an unversicherten Risiken in konventionellen Projekten ist, desto mehr solcher Innovationschancen wird er allerdings ungenutzt las-

sen. Dieser Beitrag des Versicherungsschutzes zur dynamischen Effizienz einer Volkswirtschaft lässt sich nur schwer quantifizieren, kann jedoch kaum überschätzt werden. Die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der Absicherung von Risiken durch Versicherung können auch verdeutlicht werden, indem die beiden Handlungsalternativen der Versicherung eines Risikos im Kollektiv und der Risikovorsorge durch eigene Aufwendungen zur Rücklagenbildung oder zur Schadenvermeidung miteinander verglichen werden. Der Vorteil der Versicherung im Kollektiv gegenüber der Eigenvorsorge ist darin begründet, dass mit der Zahl voneinander unabhängiger Risiken das durchschnittlich notwendige Sicherheitskapital zur Absicherung des Risikos sinkt. Dank dieser Größenvorteile kann sich ein Individuum im Kollektiv mittels eines geringeren Ressourceneinsatzes absichern als im Falle einer individuellen Vorsorge. Auf diese Weise steht in einer Situation mit Versicherungsschutz eine größere Menge an produktivem Kapital für andere Zwecke zur Verfügung, die Effizienz in der Volkswirtschaft steigt.

Selbstverständlich lassen sich diese allgemeinen Überlegungen auch auf die Absicherung von Terror-Risiken übertragen. Bereits jetzt haben erhöhte Sicherheitsmaßnahmen, die damit verbundene Verlangsamung des Warenverkehrs (Luftfahrt, Containerverkehr) bzw. allgemein gestiegene Transaktionskosten zu Einbußen im Welthandel und Rückschlägen in der gesamtwirtschaftlichen Produktivität geführt.⁴ Eine dauerhafte Angebotslücke im Versicherungsschutz würde die ohnedies negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Terroranschläge vor allem auf der Angebotsseite weiter verstärken.

Zur Rolle des Staates bei der Versicherung von Terrorismus-Risiken

Angesichts der mangelnden Kalkulierbarkeit terroristischer Anschläge, des in der Höhe kaum nach oben zu begrenzenden Schadenpotentials von Terrorakten und der bei Terror-Risiken zu erwartenden Kumulgefahr stellt sich die Frage, ob eine Möglichkeit zur erneuten, (rein) privatwirtschaftlichen Absicherung des Terror-Risikos und damit zur Vermeidung der gesamtwirtschaftlichen Nachteile eines mangelnden Versicherungsschutzes gefunden werden kann. Aus theoretischer Sicht geht es dabei um die Frage der Versicherbarkeit. Doch auch, wenn eine (vollständige) private Versicherbarkeit verneint wird⁵, ist natürlich noch zu diskutieren, welche Rolle dem Staat in diesem Zusammenhang zukommt.

² Die Funktion der Risikobereitschaft als Produktionsfaktor wird von Sinn (1986; 1988) dargestellt.

³ Weitere Beispiele für die negativen Auswirkungen einer fehlenden Absicherung von Terror-Risiken auf das Investitionsverhalten werden von Hillman (2002) aufgelistet.

⁴ Der Chefvolkswirt des Internationalen Währungsfonds (IWF), Kenneth Rogoff, spricht in diesem Zusammenhang von einer »Terrorsteuer«. Die negativen Effekte der Terroranschläge auf die Handelsströme sowie Produktivität und Wachstum weltweit wurden bereits im Frühjahr 2002 von der OECD diskutiert (OECD 2002).

⁵ Zur Versicherbarkeit von Risiken allgemein vgl. Karten (1972), zur Versicherbarkeit von Terror-Risiken Wolgast (2001; 2002).

Die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte eines Versicherungsschutzes für Terrorrisiken, die vermutlich nicht vollständig internalisiert werden können, sind ein starkes Argument für eine staatliche Intervention in einer Situation, in der Versicherungsschutz nicht mehr oder nur teilweise am Markt angeboten wird. Für eine Intervention sprechen zudem auch standortpolitische Gründe. Für risikoscheue Investoren haben Länder, in denen ein (staatlicher) Schutz gegen Terror-Risiken verfügbar ist, einen Standortvorteil gegenüber solchen Ländern, in denen kein Versicherungsschutz besteht. Das aus unserer Sicht wohl stärkste Argument für eine Beteiligung des Staates liegt aber noch auf einer anderen Ebene. Die Bereitstellung innerer und äußerer Sicherheit zählt zu den zentralen Staatsaufgaben. Aus dem Umstand, dass Terroranschläge quasi definitionsgemäß nicht Privatleuten, sondern dem Staat und seinem Ordnungsrahmen gelten, lässt sich eine Verpflichtung der Allgemeinheit zur Mitwirkung an der Errichtung eines institutionellen Rahmens ableiten, der geeignet ist, die Folgen solcher Angriffe wirtschaftlich zu bewältigen, indem der materielle Schaden (teilweise) von der gesamten Gesellschaft getragen wird.

Für die konkrete Ausgestaltung einer aktiven Rolle des Staates beim Schließen der Angebotslücke von Versicherungsschutz für Terror-Risiken steht ein breites Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung. Als Kontrast zu einer rein privatwirtschaftlichen Lösung wäre eine rein staatliche Lösung denkbar. Zur Finanzierung der erforderlichen Kapazitäten eines staatlichen Versicherers kommt außer dem allgemeinen Steueraufkommen auch die Einführung einer Pflichtversicherung von Terror-Risiken in Frage. Anders als private Versicherungsunternehmen hat der Gesetzgeber eine Handhabe, den Risikoausgleich über einen breiten Kreis von Beteiligten herbeizuführen. Mit dem Verzicht auf die individuelle Wahlmöglichkeit, eine Versicherung abzuschließen oder nicht, bzw. ohne eine risikoadäquate Kalkulation von Prämien werden allerdings die Anreize zur Vermeidung von Risiken herabgesetzt. Opportunistische Wirtschaftsakteure hätten keinerlei Anreiz dafür, ihr Verhalten auf die Eindämmung und Beschränkung von Terror-Risiken auszurichten, also etwa ihre Produktion dezentral zu organisieren, um dadurch die Wahrscheinlichkeit terroristischer Angriffe zu verringern. Auch wenn durch eine staatlich getragene Pflichtversicherung die negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen, die sich aus der Nichtversicherung von Terror-Risiken ergeben, vermieden werden können, lassen absehbare Allokationsverzerrungen und Effizienzverluste eine staatliche Versicherungspflicht oder eine reine Steuerfinanzierung als problematisch erscheinen.

Vieles spricht hingegen für eine differenzierte Aufgabenteilung zwischen Staat und Versicherungsunternehmen. Unmittelbar einsichtig ist, dass Versicherungsunternehmen gegenüber dem Staat bei der Prämienberechnung und in der Schadenabwicklung erhebliche Erfahrungsvorteile haben. Es

ist daher sinnvoll, diese Erfahrung zu nutzen und die staatliche Rolle bei der Terrorversicherung auf solche Bereiche des Versicherungsgeschäfts zu beschränken, die die Versicherungswirtschaft aus versicherungstechnischen Gründen nicht aus eigener Kraft bewältigen kann. Zu diesen gehört insbesondere die Versicherung von Großanlagen und Großprojekten. Diese können als besonders terrorgefährdet gelten, unterstellt man, dass Terroristen an der Verursachung eines möglichst hohen Personen- und Sachschadens interessiert sind. In diesem Bereich können staatliche Garantien und Bürgschaften im Rahmen einer freiwilligen privatwirtschaftlichen Absicherung als ein geeignetes Instrument erscheinen, um Angebotsengpässe zu schließen, ebenso wie eine (teilweise) direkte Rückdeckung von Risiken durch den Staat.⁶ Da überdies zu vermuten steht, dass bei entsprechender Schadenentwicklung mit der Zeit immer größere Deckungskapazitäten aufgebaut werden können, könnten die staatlichen Garantien in ihrem Umfang im Ergebnis im zeitlichen Ablauf vermutlich herabgesetzt werden.

Die Extremus AG als Modell-Lösung in der industriellen Sachversicherung

In Deutschland wurde mit der Schaffung der Extremus AG eine Lösung des Versicherbarkeitsproblems von Terror-Risiken dargestellt, die den eben diskutierten Linien einer differenzierten Kooperation zwischen Versicherungsunternehmen und Staat folgt. Die Extremus AG wurde am 3. September 2002 gegründet. Gründer waren 16 im deutschen Markt engagierte Versicherungsunternehmen. Die Extremus AG hat am 22. Oktober 2002 ihre Zulassung erhalten und zum 1. November 2002 offiziell ihren Geschäftsbetrieb aufgenommen.

Die Extremus AG ist ein Spezialversicherer für Terror-Großrisiken (ab 25 Mill. €) im Bereich Sach und Betriebsunterbrechung für industrielle und großgewerbliche Kunden. Unterhalb einer Versicherungssumme von 25 Mill. € sind Terror-Risiken in Deutschland weiterhin in der regulären allgemeinen industriellen Sachversicherung mit eingeschlossen, wenn auch zu höheren Prämien als vor dem 11. September. Unternehmen, die sich mit einer Versicherungssumme oberhalb von 25 Mill. € versichern wollen, haben nun die Möglichkeit, sich zusätzlich zu der Police bei einem industriellen Sachversicherer, die das Terror-Risiko ausschließt, mit einer zweiten Police bei der Extremus AG gegen Terror zu versichern.

Von vornherein beruhte die Konzeption der Schaffung von Extremus auf der Bereitstellung einer ausreichenden Kapa-

⁶ Entscheidend ist dabei in beiden Fällen auch, inwieweit der Staat eine (marktgerechte) Entlohnung verlangt oder ob seine Beteiligung auch ein Beihilfeelement enthalten soll.

zität, nicht zuletzt durch eine Beteiligung des Bundes. Die Gesamtkapazität von Extremus beträgt jetzt 13 Mrd. € und ist in drei Deckungsschichten, so genannte Layers, abgestuft. Die erste Schicht mit einem Volumen von 1,5 Mrd. € wird von deutschen Erst- und Rückversicherer gestellt, die zweite Schicht, ebenfalls 1,5 Mrd. €, stellen internationale Rückversicherer. Der Bund hat für die dritte Deckungsschicht von 10 Mrd. € eine Gewährleistung übernommen. Das Risiko, das jeweils von diesen drei Deckungsschichten übernommen wird, unterscheidet sich erheblich, da bis zu einem Schadenvolumen von 1,5 Mrd. € ausschließlich der erste Layer und bis zu einem Schadenvolumen bis 3 Mrd. € zunächst die ersten beiden Layers herangezogen werden, bis schließlich die dritte Deckungsschicht in Anspruch genommen wird. Das Prämienaufkommen wird dabei entsprechend dem jeweilig – schätzungsweise – übernommenen Risiko auf die drei Layers aufgeteilt.

Mit der Gründung der Extremus AG gelang es, in verhältnismäßig kurzer Zeit eine Angebotslücke im Versicherungsschutz von Terror-Risiken zu schließen. Der Konstruktion kommt insofern Modellcharakter zu, als sie in Gestalt einer staatlichen Beteiligung zwar die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte eines vollständigen Versicherungsschutzes berücksichtigt, aber gleichzeitig durch die Beschränkung der staatlichen Rolle ordnungspolitisch unbedenklich ist. Allerdings hängt ihr Markterfolg in hohem Maße auch von der Akzeptanz seitens der industriellen Kunden ab, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Höhe der aufzubringenden Prämien. In diesem Zusammenhang ist die politische Entscheidung der Bundesregierung von Bedeutung, für ihre Beteiligung an Extremus ein Entgelt zu erheben.

Literatur

- Hillman, R.J. (2002), *Terrorism Insurance. Rising Uninsured Exposure to Attacks Heightens Potential Economic Vulnerabilities, Testimony before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Financial Services, House of Representatives.*
- Karten, W. (1972), »Zum Problem der Versicherbarkeit und zur Risikopolitik der Versicherungsunternehmen – betriebswirtschaftliche Aspekte«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 61, 279–299.
- OECD (2002), »Economic Consequences of Terrorism«, *Economic Outlook* 71, Spring 2002, 117–140.
- Sinn, H.-W. (1986), »Risiko als Produktionsfaktor«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Journal of Economics and Statistics)* 201 (6), 557–571.
- Sinn, H.-W. (1988), »Gedanken zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Versicherungswesens«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 77, 1–27.
- Wolgast, M. (2001), »Zweckgerichtete Arbeitsteilung zwischen Versicherungswirtschaft und Staat ist erforderlich«, *ifo Schnelldienst* 54 (24), 12–14.
- Wolgast, M. (2002), »Global Terrorism and the Insurance Industry: New Challenges and Policy Responses«, in: M. Liedtke und C. Courbage (Hrsg.), *Insurance and September 11. One Year After, International Association for the Study of Insurance Economics*, Genf, 239–253.



Willi Leibfritz*

Auswirkungen des Terrorismus auf die Volkswirtschaften und Implikationen für die Wirtschaftspolitik

Die Terroranschläge des 11. September 2001 mit den über 3000 Toten und den vielen Verletzten waren in erster Linie eine menschliche Tragödie. Darüber hinaus sind Kosten in zweistelliger Milliardenhöhe durch die zerstörten Gebäude und Einrichtungen entstanden. Die Anschläge haben große Auswirkungen auf einzelne Wirtschaftsbereiche, insbesondere die Luftfahrt, den Tourismus und die Versicherungswirtschaft. Auch werden die Volkswirtschaften insgesamt beeinflusst, und zwar nicht nur kurzfristig, sondern – da mit einem Anhalten der Terrorismusgefahr zu rechnen ist – auch mittelfristig. Das wirtschaftspolitische Krisenmanagement war effizient und hat die Konjunktur unmittelbar nach den Anschlägen nicht nur in den USA, sondern weltweit stabilisiert. Mittelfristige Belastungen für die Volkswirtschaften ergeben sich insbesondere infolge der höheren Kosten für zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen. Im Folgenden werden diese kurz- und mittelfristigen ökonomischen Auswirkungen diskutiert.¹

Ökonomisches Krisenmanagement nach den Terroranschlägen

Die amerikanische Konjunktur befand sich schon vor den Anschlägen auf Talfahrt mit – wenn auch geringfügigen – Minusraten beim Wachstum. Das Abgleiten in eine tiefe Rezession durch die Terroranschläge war also eine ernste Ge-

* Dr. Willi Leibfritz ist Abteilungsleiter (Structural Policy Analysis Division) im Economics Department der OECD in Paris. Er war zuvor Leiter der Abteilung Konjunktur und Finanzmärkte im ifo Institut.

¹ Dieser Artikel basiert auf den Arbeiten der OECD zu den ökonomischen Auswirkungen des Terrorismus (OECD 2002a; Lenain, Bonturi, Koen 2002). Die in dem Artikel geäußerten Ansichten sind die des Autors und müssen nicht notwendigerweise denen der OECD entsprechen.

fahr. Dazu ist es nicht gekommen. Vielmehr haben sich die amerikanische Wirtschaft und die Weltwirtschaft – zunächst jedenfalls – überraschend schnell wieder erholt. Dies lag vor allem an dem effizienten Krisenmanagement der amerikanischen Notenbank. Die Finanzmärkte blieben in den Tagen unmittelbar nach den Anschlägen geschlossen und öffneten erst wieder am 17. September. Die Notenbank machte klar, dass sie den Banken im Grunde unlimited Liquidität zur Verfügung stellen würde, um Zahlungsschwierigkeiten und Zusammenbrüche zu verhindern. Sie senkte den kurzfristigen Zinssatz zeitweise bis auf 1,2%, einen Tiefstand, der seit 40 Jahren nicht mehr erreicht worden war. Gleichzeitig kooperierten die Europäische Zentralbank sowie die englische und kanadische Notenbank, die zusammen internationale Kreditlinien in Höhe von 90 Mrd. Dollar bereitstellten und die Zinsen deutlich senkten, um den Weltfinanzmarkt liquide zu halten und das Vertrauen wieder herzustellen.

Neben der Geldpolitik wurde auch die Finanzpolitik sehr schnell aktiv. Nur drei Tage nach den Anschlägen beschloss der amerikanische Kongress ein 40 Mrd. Dollar Hilfsprogramm. Ferner wurden den amerikanischen Fluggesellschaften Zuschüsse in Höhe von 5 Mrd. Dollar und Darlehen in Höhe von 10 Mrd. Dollar gewährt.² Neben diesen Hilfen an die Betroffenen verlangte der amerikanische Präsident vom Kongress eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Höhe von 48 Mrd. Dollar. Dies entspricht einem Anstieg des Verteidigungshaushalts um 14%. Aufgrund dieser Programme stiegen die staatlichen Ausgaben in den USA ein Vierteljahr nach den Anschlägen um über 10% kräftig an. Das entspricht 1,8 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts. Ein Vergleich mit dem Ausgabenanstieg nach Naturkatastrophen in den USA und auch in anderen Län-

dern macht den budgetären Kraftakt ebenfalls deutlich (vgl. Tabelle).

Der schon vorher expansive Kurs von Geld- und Finanzpolitik wurde mit den zusätzlichen Maßnahmen noch expansiver. Die Finanzmärkte beruhigten sich nach den ersten Panikreaktionen relativ schnell.³ Auch das Vertrauen der Unternehmen und Verbraucher verbesserte sich in den USA und auch in Europa einschließlich Deutschlands wieder. Das reale Bruttoinlandsprodukt der USA, das im ersten Halbjahr 2001 leicht geschrumpft war, ging im dritten Vierteljahr noch einmal zurück. Aber schon im vierten Quartal 2001 kam es zu einer Erholung, die sich im ersten Quartal 2002 mit einem Anstieg um 5% (saisonbereinigt und auf Jahresrate hochgerechnet) verstärkt fortsetzte. Der extrem expansive wirtschaftspolitische Kurs der USA hat also die amerikanische Wirtschaft aus der Rezession »herauskatapultiert«. In den Sommermonaten 2002 kam der Aufschwung ins Stocken, und es gab Befürchtungen eines erneuten Rückschlags, also einer so genannten Double-dip recession. Sowohl die Börsenkurse wie auch das Unternehmensvertrauen und das Verbrauchervertrauen brachen weltweit wieder ein, und die Wirtschaftsprognosen wurden für 2002 und teilweise auch für 2003 nach unten revidiert. Dies ist allerdings nicht mehr auf die Terroranschläge im Herbst 2001 zurückzuführen. Die Gründe dafür sind eher in den Vertrauensverlusten bezüglich großer Unternehmen (Stichwort »Enronitis«), in den Erwartungen eines Krieges im Irak und – damit zusammenhängend – dem höheren Ölpreis zu suchen. Das hohe Wachstum in den USA im ersten Vierteljahr bewirkte aber, dass das Wachstum im ersten Halbjahr 2002 3,5% erreichte (saisonbereinigt gegenüber zweitem Halbjahr 2001 und auf Jahresrate hochgerechnet) und im Durchschnitt des Jahres 2002 (Schätzungen zufolge) etwa 2 1/2% betrug. In Westeuropa blieb das Wachstum im Durchschnitt des Jahres mit knapp unter 1% deutlich geringer, und die deutsche Wirtschaft war mit einem Wachstum von nur 1/4% nahe der Stagnation. Auch im Jahr 2003 wird die amerikanische Wirtschaft – den Prognosen zufolge – stärker wachsen als die Volkswirtschaften in den meisten anderen Industrieländern.

² Kritisch kann man hier aber anmerken, dass mit solchen Staatshilfen, insbesondere wenn sie als Subvention und nicht als Darlehen gewährt werden, auch Unternehmen gestützt werden, die vorher schon Verluste gemacht haben und eigentlich aus dem Markt hätten ausscheiden müssen. Ein generelles Problem bei Subventionen ist, dass sie auch unproduktive Unternehmen erhalten, aber in Krisenzeiten werden solche ordnungspolitische Bedenken meist übergangen.

Finanzpolitische Unterstützung der Inlandsnachfrage unmittelbar nach Katastrophen

		Ausgabenanstieg im folgenden Vierteljahr Gegenüber Vorquartal Beitrag zum BIP in %	
Ereignis			
Italien	November 1980 Erdbeben	4,1	0,9
Spanien	August 1983 Flut	3,1	0,5
USA	August 1992 Hurrikan Andrew	2,1	0,4
USA	Januar 1994 Los Angeles Erdbeben	0,7	0,1
Japan	Januar 1995 Kobe Erdbeben	3,5	0,8
Türkei	August 1999 Erdbeben	13,1	1,1
Frankreich	Dezember 1999 Sturm	3,6	0,9
USA	11. September 2001 Anschläge	10,2	1,8

Die mittelfristigen Folgen

Wird der Terrorismus in Zukunft die weltwirtschaftliche Entwicklung destabilisieren oder zumindest bremsen?

³ Dabei half es auch, dass die Banken vor den Anschlägen eine gute Kapitalbasis hatten. Je schwächer ein Finanzsystem ist, desto anfälliger ist es gegenüber derartigen Schocks.

Auf welche Weise könnte dies geschehen? Zum einen könnten die höheren Sicherheitsbestimmungen den Welthandel bremsen. Der freie internationale Waren- und Dienstleistungsverkehr ist eine wichtige Antriebskraft für das Wirtschaftswachstum sowohl in den exportierenden wie auch in den importierenden Ländern. Eine Behinderung des internationalen Warenaustauschs würde also das Wirtschaftswachstum weltweit bremsen. Zum zweiten könnten die höheren staatlichen Ausgaben für innere und äußere Sicherheit die Ressourcen in weniger produktive Bereiche lenken und damit die Produktivität der Volkswirtschaften senken. Zum dritten verursacht die Absicherung gegenüber dem gestiegenen Risiko terroristischer Anschläge – sei es über die private Versicherungswirtschaft, sei es über den Staat – höhere Kosten, die letztlich ebenfalls die Produktivität senken. Im Folgenden wird versucht, die Größenordnung solcher Effekte abzuschätzen.

Auswirkungen auf den internationalen Handel⁴

Ein Wirkungskanal, über welchen das Wachstum mittel- und längerfristig gebremst werden könnte, sind höhere Transportkosten als Folge der höheren Sicherheitsvorschriften. Schätzungen zufolge – die allerdings unmittelbar nach den Anschlägen gemacht wurden und aus heutiger Sicht eine Obergrenze bilden dürften – belaufen sich die nach dem 11. September 2001 veranlassten zusätzlichen Sicherheitskosten auf 1 bis 3% des Wertes der international gehandelten Waren; dies entspricht einem Betrag von jährlich 5,6 bis 16,8 Mrd. Dollar.⁵ Mit den zusätzlichen Erfahrungen und den verbesserten Technologien dürften sich die Sicherheitskosten in Zukunft tendenziell wieder verringern. Dies gilt allerdings nur, falls es nicht zu weiteren größeren Anschlägen kommt, die eine weitere Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen nach sich ziehen.

Die aufgrund der Sicherheitskosten höheren Importpreise verringern das Handelsvolumen entsprechend der Preiselastizität. Einer jüngeren Untersuchung des bilateralen Handels zwischen 103 Ländern zufolge beträgt die Preiselastizität dieser Handelsströme rund 3, d.h. wenn der Importpreis um 1% steigt, sinkt das Importvolumen um 3%.⁶ Demnach würde der Anstieg der Sicherheitskosten nach dem 11. September 2001 um 1 bis 3% den Entwicklungspfad des Welthandelsvolumen um 3 bis 9% senken. Dieser Ef-

fekt, der erst nach mehreren Jahren voll wirksam wird, entspricht einem durchschnittlichen Anstieg des Welthandels in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren. Die zusätzlichen Sicherheitskosten dürften das zukünftige jährliche prozentuale Welthandelswachstum damit zwar bremsen, aber in einer Größenordnung, die eher hinter dem Komma als vor dem Komma liegt. Die Globalisierung wird dadurch jedenfalls nicht – wie dies schon vermutet wurde – gestoppt. Auch in Zukunft wird die Wirtschaftsentwicklung in den Industrie- und Schwellenländern die entscheidende Bestimmungsgröße für das Welthandelswachstum sein.

Diese Durchschnittsbetrachtung verdeckt allerdings, dass es einzelne Warenströme und einzelne Länder gibt, die überdurchschnittlich von den zusätzlichen Sicherungskosten betroffen sind. Dies sind insbesondere:

- Waren, die sehr preiselastisch sind, so dass die höheren Sicherheitskosten die Nachfrage stärker senken,
- Waren, die schnell verderblich sind (wie Obst und Gemüse), so dass ihre Qualität von den längeren Sicherheitsüberprüfungen stark beeinträchtigt wird,
- Waren, die aus Ländern stammen oder aus Häfen verschifft werden, in denen die Sicherheit weniger gewährleistet ist,
- Länder mit überdurchschnittlich hohem Import- und Exportanteil am Bruttoinlandsprodukt.

Da auf die Industrieländer der weitaus größte Teil des Welthandelsvolumens entfällt, sind diese Volkswirtschaften zwar absolut gesehen von den negativen Wirkungen der höheren Sicherheitskosten auf den internationalen Handel am stärksten betroffen. Bezieht man diese Effekte aber auf das Bruttoinlandsprodukt der Länder, dann zeigt sich, dass viele Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere in Asien, Nordafrika und im mittleren Osten, überdurchschnittlich betroffen sind. Diese Länder mit überdurchschnittlich hohen Außenhandelsanteilen in Relation zu ihrem Bruttoinlandsprodukt exportieren Waren mit hoher Preiselastizität (z.B. Agrarprodukte) und/oder sind aufgrund ihrer geopolitischen Lage mit besonders hohen Sicherheitskosten auf ihren Handelsströmen belastet.

Mit Hilfe eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells wurde ermittelt, dass ein unterstellter durchschnittlicher Anstieg der Sicherheitskosten im internationalen Handel um 1% des Warenwertes zu jährlichen Wohlfahrtsverlusten für die Weltwirtschaft von etwa 75 Mrd. US-Dollar (in Preisen von 1997) führt. Der größte Teil des absoluten Wohlfahrtsverlustes trifft die westeuropäischen Volkswirtschaften (je nach Annahmen insgesamt rund 29½ bis knapp 33 Mrd. Dollar), gefolgt von Nordamerika (rund 13½ bis rund 18½ Mrd. Dollar). Bei relativer Betrachtung, also bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, sind aber viele Entwicklungs- und Schwellenländer wegen ihrer besonders preiselastischen Handelsströme und

⁴ Vgl. zum Folgenden auch OECD (2002b) sowie Walkenhorst und Dihel (2002).

⁵ Die Kosten der Grenzkontrollen (durch zeitlichen Verzögerungen, Dokumentenbeschaffung usw.) betrugen vor den Anschlägen schätzungsweise 5 bis 13% des Warenwertes. Zum Vergleich: Die Zölle, die auf dem Außenhandel lasten, belaufen sich auf 3 bis 10% und die nicht-tarifären Handelsbeschränkungen (NTB) (wie Importkontingente usw.) auf 2 bis 7% des Warenwertes.

⁶ Eine Preiselastizität von 3 kann als Obergrenze betrachtet werden. Beim internationalen Handel von Industrieprodukten wurde für die meisten der untersuchten OECD-Länder eine langfristige Preiselastizität von rund (minus) 1 ermittelt (vgl. Murata, Turner, Rae und Le Foulér 2000).

aufgrund ihrer geopolitischen Lage höheren Sicherheitskosten stärker betroffen als die Industrieländer. Während nach diesen Modellrechnungen die Wohlfahrtsverluste in Nordamerika mit rund 0,2% des Bruttoinlandsprodukts und in Westeuropa mit rund 0,4% beziffert werden, belaufen sie sich in Nordafrika und dem mittleren Osten auf bis zu 0,5% und in Südasien auf bis zu 0,6% (Walkenhorst und Dihel 2002). Diese Durchschnittswerte für die Regionen verdecken allerdings, dass die Belastungen in einzelnen Ländern deutlich höher sein können.

Auswirkungen auf den Reiseverkehr und den Tourismus

Die derzeitige Schwäche im internationalen Reiseverkehr dürfte in erster Linie auf die schwache Konjunktur in vielen Ländern zurückzuführen sein. Aber auch das höhere Terrorismus-Risiko spielt eine Rolle, wobei dieses nicht unbedingt zu weniger Tourismus, sondern vor allem zu einer Verlagerung der Reiseaktivitäten führt z.B. vom Flugverkehr auf den Straßenverkehr und den Bahnverkehr und in Regionen, die als sicherer gelten.⁷ So scheuen jetzt z.B. amerikanische Touristen Flugreisen und machen mehr Urlaub mit dem Auto innerhalb Amerikas oder im benachbarten Kanada. Man kann diese Verlagerung der Tourismusströme auch nach früheren Anschlägen beobachten. So trafen die Anschläge im ägyptischen Luxor im November 1997 den Tourismus in dieser Region sehr stark. Der Tourismus in die Türkei brach im Jahr 1999 ein, nachdem dort die politische Situation sehr angespannt war und es überdies ein Erdbeben gab. Beim Golfkrieg 1991 oder auch beim Kosovo Konflikt 1999 kamen weniger Touristen nach Europa. Die Angst vor Anschlägen in islamischen Ländern ist jetzt ebenfalls höher; dies ist durch die jüngsten Anschläge auf Bali noch verstärkt worden. Die Terroristen zielen zwar auf den Westen, sie treffen dabei aber immer auch die Wirtschaft ihrer eigenen Heimatländer. Andere Tourismusgebiete, die näher liegen oder als sicherer eingestuft werden, profitieren dagegen von der Verlagerung der Tourismusströme. Die Touristen reagieren zwar kurzfristig sehr stark auf solche Ereignisse, aber sie kehren auch wieder in die angestammten Tourismusgebiete zurück, wenn die Situation als sicherer eingeschätzt wird. In der Vergangenheit war es meist so, dass sich schon ein Jahr nach den Anschlägen die Situation in den betroffenen Gebieten wieder besserte.⁸ Wie lange diesmal die Verlagerungen der Tourismusströme anhalten, hängt davon ab, wie sich die Sicherheitslage in den einzelnen Gebieten weiter entwickelt, ob es also zu weiteren Anschlägen kommt oder nicht.

Bei Geschäftsreisen gibt es teilweise Verlagerungen der Aktivität, die möglicherweise länger anhalten. Mit den neuen

Techniken über E-Mail-Kontakte, Telefon- oder Video-konferenzen können nämlich Geschäftsreisen zumindest teilweise ersetzt werden, und der neue internationale Terrorismus könnte diesen Prozess beschleunigen.

Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Ein weiterer Wirkungskanal, über den der Terrorismus das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen könnte, sind die wegen der Terrorismusgefahr höheren konsumtiven Staatsausgaben, insbesondere für Polizei und Militär. Diese müssen letztlich über höhere Steuern oder eine Senkung anderer Ausgaben finanziert werden, was produktivere (private oder staatliche) Ausgaben verringern und die gesamtwirtschaftliche Produktivität senken kann. Allerdings muss man hier zwischen kurzfristigen und längerfristigen Wirkungen unterscheiden. Kurzfristig können höhere konsumtive Staatsausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen, wie es sich auch in den USA Ende 2001 und Anfang 2002 gezeigt hat. Auch kommt es im Sicherheitsbereich zu mehr Beschäftigung. Die längerfristigen Wirkungen auf die Volkswirtschaften sind aber negativ, weil Ressourcen in weniger produktive Bereiche gelenkt werden und insgesamt die Transaktionskosten steigen. Groben Schätzungen der OECD zufolge führt ein dauerhafter Anstieg der Militärausgaben um 1% des Bruttoinlandsprodukts und der privaten Sicherheitsausgaben um 0,5% des Bruttoinlandsprodukts längerfristig zu einer Senkung des Bruttoinlandsprodukts um 0,7%. In den USA ist der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 3% im Jahr 2001 auf 3,3% im Jahr 2002 gestiegen. Nimmt man den Ausgabenanstieg für die Polizei dazu, dann liegt der Ausgabenanstieg immer noch unter einem halben Prozentpunkt des Bruttoinlandsprodukts. Zum Vergleich: Auf dem Höhepunkt des kalten Krieges lagen die Verteidigungsausgaben noch bei beinahe 6% des Bruttoinlandsprodukts. Gegenwärtig gibt es also im Verteidigungshaushalt trotz dieser Erhöhung immer noch eine Friedensdividende für die Beendigung des kalten Krieges, und zwar nicht nur in Nordamerika, sondern auch in Europa. Ein Krieg im Irak könnte aber die Militärausgaben für die USA stark ansteigen lassen. Auch plant Präsident Bush, die Verteidigungsausgaben mittelfristig deutlich zu steigern, bis zum Jahr 2007 jährlich um durchschnittlich jährlich 7%, wobei

⁷ Diese Verlagerung der ökonomischen Aktivität aus besonders betroffenen Gebieten heraus, war auch in der Vergangenheit zu beobachten z.B. im spanischen Baskenland. Dort senkte die Terrorismusgefahr die wirtschaftliche Aktivität langfristig, und die ökonomische Aktivität verlagerte sich stärker in andere Gebiete (Abadie und Gardeazabal 2001).

⁸ Es scheint auch Unterschiede zwischen den Nationalitäten der Touristen zu geben. Nach Informationen aus der Tourismusbranche kehren die deutschen Touristen und auch die englischen Touristen relativ bald wieder in die vorherigen Risikogebiete zurück, wenn es zu keinen weiteren Anschlägen kommt. Bei den Touristen aus den USA und aus Japan scheint es länger zu dauern; diese sind offensichtlich vorsichtiger, und wenn sie nach Europa kommen, müssen sie teilweise lange Flugreisen unternehmen. Beispielsweise verzeichnete die Stadt München nach den Terroranschlägen vom 11. September beim anschließenden Oktoberfest einen Rückgang ausländischer Besucher um ein Viertel. In den ersten neun Monaten des Jahres 2002 lag die Zahl der Gäste aus den USA in München um rund 20% und die Zahl der Gäste aus Japan um 22% unter dem entsprechenden Vorjahreswert. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 26. November 2002.

diese Steigerung zum größten Teil den normalen Verteidigungsbereich betrifft. Damit wird der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt mittelfristig wieder steigen, wenn auch nicht auf den früheren Höchststand in den achtziger Jahren. Die Erhöhung der Ausgaben für die innere und äußere Sicherheit, und die anderen kurzfristigen Ausgabenerhöhungen im Zusammenhang mit den Anschlägen wie auch die übrigen Ausgabenerhöhungen haben zusammen mit den Steuersenkungen dazu geführt, dass der amerikanische Staatshaushalt vom früheren Überschuss ins Defizit geraten ist.⁹ Ursache für diese Verschlechterung der Budgetposition waren die schwächere Konjunktur und vor allem auch die Steuersenkungen. Aber der stärkere Ausgabenanstieg nach dem 11. September hat ebenfalls dazu beigetragen. Die finanzpolitische Position der USA ist also jetzt bei weitem nicht mehr so günstig, wie sie noch vor kurzer Zeit war. Dies ist die Kehrseite der sehr starken Konjunkturstimulierung über den Staatshaushalt. Ein höheres Staatsdefizit kann zwar kurzfristig die Konjunktur stimulieren, und dies wurde in den USA auch erreicht. Mittelfristig muss es aber wieder reduziert werden, um das Wachstumspotential zu erhalten. Dies muss über Ausgabenkürzungen geschehen, wenn man Steuererhöhungen vermeiden will oder sogar weitere Steuersenkungen plant.

Auswirkungen über höhere Risikoabsicherung

Ein dritter Transmissionsweg, der das mittelfristige Wachstum reduzieren kann, ist der Anstieg der Risikoabsicherung, also eine Verteuerung der Versicherungsprämien. Die Verluste für die Versicherungen einschließlich Rückversicherungen dieser Terroranschläge belaufen sich Schätzungen zufolge auf 30 bis 58 Mrd. Dollar; die große Spanne zeigt die Unsicherheit dieser Schätzungen. Betroffen sind hier insbesondere Lebensversicherungen, Gebäudeversicherungen – die reinen Gebäudeschäden sollen etwa 15 Mrd. Dollar betragen – Autoversicherungen, Flugzeugversicherungen und Versicherungen für Lohn- und Geschäftsausfälle. In der Geschichte der Versicherungswirtschaft ist dies der bisher größte Schadensfall. Er trifft natürlich nicht nur die Erstversicherer, sondern auch die Rückversicherer. Da der Versicherungsmarkt und insbesondere der Rückversicherungsmarkt ein globaler Markt ist, sind auch andere Länder von diesen Versicherungsschäden betroffen; einige sehr bedeutende Rückversicherungsunternehmen (Lloyds, Munich Re, Swiss Re) haben bekanntlich ihren Sitz in Europa und in Deutschland.

Dieser extrem hohe Schadensfall ist für die Versicherungswirtschaft auch deshalb so schwer verkraftbar, weil es in den Jahren zuvor auch schon hohe Schadensfälle bei Natur-

katastrophen gegeben hatte. Z.B. verursachte Hurrikan Andrew in Florida im Jahr 1992 Versicherungsschäden in Höhe von 21 Mrd. Dollar, was auch sehr viel war, aber doch nur etwa die Hälfte der jetzigen Schäden für die Versicherungswirtschaft ausmachte. Gravierend ist auch, dass sich die Kapitalbasis der Versicherungsunternehmen durch die Kursverluste an den Aktienmärkten in jüngster Zeit stark verschlechtert hat. Die Versicherungsunternehmen sind also nicht nur auf der Passivseite ihrer Bilanz, sondern auch auf der Aktivseite betroffen. Trotz dieser hohen Belastungen gab es bisher keine größeren Zusammenbrüche von Versicherungsunternehmen, was durchaus bemerkenswert ist angesichts der Schadenshöhe. Die Versicherer haben auf diesen Schock reagiert, indem sie die Versicherungsprämien anhoben. Die Anhebung der Versicherungsprämien trifft insbesondere die Luftfahrt, aber auch den Transportsektor insgesamt, die Gebäudevermietung, den Tourismussektor, die Energiegewinnung. Bei besonders sensiblen Bauten wie Kraftwerksanlagen war die Anhebung der Versicherungsprämien besonders stark. Letztlich wird der Verbraucher dies alles bezahlen müssen. Man kann beobachten, dass die Versicherungsprämien immer nach Großschäden steigen, weil die Unternehmen ihre Kapitalbasis wieder aufbessern. Anschließend sinken sie dann wieder. Dies ist auch in den letzten Jahren geschehen. Dieser Trend hat sich seit dem 11. September 2001 umgedreht. Trotz des jüngsten Anstiegs liegen die Prämien im Durchschnitt derzeit allerdings noch unter dem Spitzenwert der neunziger Jahre.¹⁰ Man muss natürlich abwarten, wie diese Entwicklung weitergeht, aber es ist klar, dass die Versicherungen jetzt erneut versuchen, mit Hilfe höherer Prämien ihre verringerte Kapitalbasis wieder aufzustocken.

Wer soll gegen Terrorismusrisiken versichern?

Eine zweite Reaktion der Versicherungen war, den Versicherungsschutz für Schäden aufgrund von Terroranschlägen einzuschränken. Bisher waren in den Versicherungspolicen Terrorismusschäden meist nicht explizit erwähnt, so dass sie automatisch abgedeckt waren. Seit dem Schock dieser Terroranschläge versuchen die Versicherungen, solche Schäden nicht mehr abzudecken, weil ihnen das Risiko zu groß ist. In den USA müssen Einschränkungen des Versicherungsschutzes allerdings von den Staaten genehmigt werden, und bis auf einige Ausnahmen haben die meisten Staaten dies den Versicherungen auch genehmigt. Inzwischen ist also die Absicherung gegenüber Terrorismusschäden entweder extrem teuer oder gar nicht mehr möglich. Eine gut ausgebaute Versicherungswirtschaft ist generell positiv für das Wirtschaftswachstum, denn es reduziert

⁹ Der gesamte Staatssektor (Bund, Staaten, Gemeinden und Sozialversicherung), der im Jahr 2000 noch einen Überschuss von 1,4% ausgewiesen hatte und im Jahr 2001 ein geringes Defizit von 0,5% des Bruttoinlandsprodukts, wies 2002 ein Defizit von (voraussichtlich) 3,1% aus.

¹⁰ Zwischen 1990 und 1993 haben die Rückversicherer die Prämien weltweit nahezu vervierfacht (Anstieg um rund 270%). Bis 1999/2000 gingen sanken sie dann wieder um über 60%. Im Jahr 2001 stiegen sie um 37% und im Jahr 2002 um schätzungsweise rund 25% (vgl. Guy Carpenter (www.guycarp.com)).

die Unsicherheit der Investoren. Umgekehrt gilt, dass die Einschränkung des Versicherungsschutzes das Investitionsrisiko erhöht und das Wachstum bremst. Beispielsweise ist in den USA der Bau von Bürogebäuden stark gesunken. Dieser Trend hatte schon vor den Terroranschlägen begonnen und war Ausfluss der schwächeren Konjunktur. Er wurde aber dadurch verstärkt, dass jetzt keine Gebäudeversicherungen gegen Terrorschäden mehr möglich sind, so dass auch entsprechende Bankkredite nicht mehr gewährt werden.¹¹ Für die Versicherungsunternehmen ist es natürlich schwierig, das Terrorismusrisiko abzuschätzen und entsprechende Prämien festzusetzen. Dies ist schon bei Naturkatastrophen schwierig, aber hier hat man mehr Erfahrungen, es gibt Forschungen zu Klima und Erdbeben und entsprechende Modelle, mit denen man Risiken abzuschätzen versucht. Die Abschätzung von Terrorismusrisiken steckt dagegen noch in den Anfängen, auch wenn jetzt zunehmend der Eindruck entsteht, dass dieses Risiko in letzter Zeit gestiegen ist und so schnell nicht verschwinden wird. Tatsächlich gibt es in einigen Ländern, die leidvolle Erfahrungen mit Terrorismus machen mussten, Versicherungsmodelle, die Terrorismusschäden abdecken, wobei ab einer bestimmten Höhe der Staat als »letzter Rückversicherer« einspringt.¹² In den USA wurde am 19. November 2002 ein Bundesgesetz erlassen, nach dem der Staat 100 Mrd. Dollar bereitstellt, um den Versicherern einen Teil der Terrorismusschäden oberhalb bestimmter Gesamtsummen (anstehend von 10 Mrd. Dollar in 2003 auf 15 Mrd. Dollar in 2005) abdeckt. Auch unterhalb dieser Gesamtschadenssumme übernimmt der Staat unter bestimmten Bedingungen einen Teil der Schäden, so dass das Risiko für die Versicherer begrenzt wird.

Während in der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 die »normalen« Versicherer den Versicherungsschutz gegen Terrorismusschäden einschränkten, entstanden andererseits Versicherer, die sich auf Terrorismusschäden spezialisieren. So sind auf den Bermudas derartige Spezialversicherungen neu gegründet worden. In Europa hat eine Gruppe von Versicherern und Rückversicherern angekündigt, Terrorismusschäden zu versichern. In Deutschland wurde mit Hilfe der Bundesregierung von Versicherungsgruppen am 3. September 2002 die Extremus Versicherungs-AG gegründet, die sich auf Großrisiken durch Terroranschläge spe-

zialisiert. Inzwischen kann man sich in den USA und in Europa auch gegen Flugzeugschäden durch Terrorismus versichern, wobei teilweise die Regierung als letzter Rückversicherer fungiert. Die Frage für die Wirtschaft ist natürlich immer, wie teuer solche Versicherungen sind. Sollte in Zukunft ein hohes Risiko terroristischer Anschläge bestehen, werden auch die Kosten, sich gegen solche Risiken abzusichern, entsprechend hoch sein. Dies dämpft tendenziell das Wirtschaftswachstum. Ab einer bestimmten Schadenshöhe wird allerdings der Staat als »letzter Rückversicherer« einspringen müssen, so dass bei sehr großen Schadensfällen die Wirtschaftssubjekte als Steuerzahler belastet wären.

Kapitalmarkt als Finanzierungsquelle?

Eine weitere Möglichkeit wäre, auch den Kapitalmarkt zur Finanzierung von Terrorismusschäden heranzuziehen, und zwar über die Ausgabe von Katastrophenbonds, wie sie bei der Finanzierung von Naturkatastrophen teilweise eingesetzt werden. Hier trägt der Kapitalanleger das Risiko, weil der Kurs dieses Wertpapiers nach entsprechenden Katastrophen sinkt. Kommt es dagegen während der Anlagefrist nicht zu einer Katastrophe, hat der Anleger den Vorteil eines überdurchschnittlichen Zinssatzes. Der Markt für Katastrophenbonds, der im Jahr 1996 eingerichtet wurde, ist allerdings bisher nicht sehr stark entwickelt. Der Höhepunkt wurde im Jahr 2000 mit etwas über 1 Mrd. Dollar ausgegebenen Katastrophenbonds erreicht, die vorwiegend von institutionellen Anlegern gezeichnet werden. Seitdem sinkt das Volumen wieder.

Schlussfolgerungen

Das makroökonomische Krisenmanagement nach den Anschlägen vom 11. September hat insgesamt gesehen funktioniert. Die Geldpolitik hat sehr rasch reagiert, um die Finanzmärkte zu stabilisieren, was sehr wichtig war. Ein effizientes Krisenmanagement ist nötig, um Panikreaktionen entgegen zu wirken und das Vertrauen wieder herzustellen. Hilfreich war in dieser Situation auch, dass der amerikanische Staat zuvor finanzpolitisch in einer komfortablen Situation war, was das schnelle finanzpolitische Gegensteuern erleichtert hat.

Aufgrund der jetzt notwendigen höheren Sicherheitskosten, die bei den Privaten und beim Staat anfallen (und die ökonomisch höhere Transaktionskosten bedeuten), kann dieser neue internationale Terrorismus die einzelnen Volkswirtschaften und die Weltwirtschaft insgesamt auch mittelfristig belasten. Das Wirtschaftswachstum der Volkswirtschaften in den Industrieländern dürfte in den nächsten Jahren durch diesen neuen internationalen Terrorismus tendenziell gedämpft werden, weil die höheren Sicherheitskosten das

¹¹ Nach einer im September in den USA durchgeführten Umfrage von Real Estate Roundtable wurden durch den fehlenden Versicherungsschutz Bauprojekte mit einem Gesamtvolumen von nahezu 10,5 Mrd. Dollar verzögert oder völlig aufgegeben. Vgl. Financial Times vom 21. November 2002.

¹² So wurde in Großbritannien nach den IRA-Anschlägen im Jahr 1993 eine entsprechende Versicherung (Pool Re) eingerichtet. In Spanien gibt es Versicherungen, die entsprechend der verschiedenen Risiken Zuschläge zu den normalen Versicherungsprämien festsetzen. In Frankreich deckt die staatseigene Caisse Centrale de Réassurance Gebäudeschäden durch Terrorismus über einer bestimmten Höhe ab. In Israel gewährt der Staat einen entsprechenden Versicherungsschutz, der durch eine nationale Grundsteuer finanziert wird.

Gleichgewichts-Bruttoinlandsprodukt der Länder auf ein niedrigeres Niveau drücken. In der Anpassungsphase, die mehrere Jahre dauern kann, dürfte der Bremseffekt auf das Wirtschaftswachstum in den Industrieländern aber wohl eher unter als über $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt liegen. Der mittelfristige Wachstumspfad, der gegenwärtig für die USA mit etwas über 3% und in Westeuropa mit etwas über 2% angesetzt wird, wird dadurch also nicht entscheidend verändert. Dennoch sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten aufgrund der höheren Transaktionskosten absolut gesehen erheblich, ganz abgesehen von den psychischen Belastungen, die der Terrorismus verursacht. Bezieht man die Belastungen aber auf das jeweilige Bruttoinlandsprodukt, dann sind diejenigen Entwicklungs- und Schwellenländer besonders betroffen, die besonders stark vom internationalen Handel und vom Tourismus abhängen und darunter vor allem diejenigen, deren geopolitische Lage als besonders anfällig für Terroranschläge gilt. Der neue internationale Terrorismus trifft also über die internationalen Verflechtungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr besonders viele ärmere Länder, deren Menschen eine bessere Wirtschaftsentwicklung bitter nötig hätten. Vor diesem Hintergrund gewinnen die Forderungen nach einem weiteren Abbau der Handelsbarrieren gegenüber den Importen aus diesen Ländern zusätzliches Gewicht.

Literatur

- Abadie, A. und J. Gardeazabal (2001), »The economic costs of conflict: a case-control study for the Basque country«, *NBER Working Paper* No. 8478.
- Murata, K., D. Turner, D. Rae und L. Le Foulher (2000), »Modelling Manufacturing Export Volumes Equations, A System Estimation Approach«, *OECD Economic Department Working Papers* No. 235.
- OECD (2002a), *Economic Outlook* 71, June, Paris.
- OECD (2002b), *The impact of the terrorist attacks of 11 September 2001 on international trading and transport activities*, OECD Working Party of the Trade Committee, March.
- Lenain, P., M. Bonturi und V. Koen (2002), »The economic consequences of terrorism«, *OECD Economics Department Working Papers* No. 334.
- Walkenhorst, P. und N. Dihel (2002), *Trade Impacts of the Terrorist Attacks of 11 September 2001: A Quantitative Assessment*, Mai (unveröffentlichtes Manuskript).