

Risikoübernahme – sollte der Staat bestimmte Versicherungsgarantien übernehmen?

Die Terrorattacke vom 11. September 2001 hat auch im Versicherungssektor viele neue Fragen aufgeworfen. Insbesondere sehen sich die privaten Erst- und Rückversicherer mit einer völlig veränderten Risikolage konfrontiert, die sie bisher bei ihren Kalkulationen außer Acht ließen. Sollte der Staat dafür sorgen, dass hinreichende Deckung für solche Risiken zur Verfügung steht?

Kein Grund für staatliche Interventionen

Wenn man staatliche Intervention in einem Teil der Wirtschaft rechtfertigen möchte, muss man zunächst ein Marktversagen feststellen und dann nachweisen, dass der tatsächliche – relevanter noch als der modelltheoretisch ideale – Eingriff des Staates, um dieses Marktversagen auszugleichen, zu einem besseren Ergebnis führt. Worin besteht nun das Marktversagen, das der Staat ausgleichen müsste, indem er Versicherungsgarantien übernimmt? Würde dieser Eingriff tatsächlich zu einer Effizienzsteigerung in den betroffenen Versicherungsmärkten führen?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir zwischen den unmittelbaren und den längerfristigen Wirkungen von Terroranschlägen wie dem Angriff auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 unterscheiden. Ich werde herausstellen, dass es tatsächlich ein Marktversagen in Bezug auf den unmittelbaren Effekt eines solchen Angriffs gibt und dass kurzfristige staatliche Intervention gerechtfertigt werden kann. Das Argument, das für einen Eingriff des Staates spricht, lässt sich jedoch nicht auf die längere Frist übertragen und kann erst recht nicht auf Versicherungsmärkte gegen Naturkatastrophen wie Erdbeben oder Hurrikans ausgeweitet werden, wo staatliche Garantien für Versicherungsschutz Marktversagen eher noch verschlimmern als korrigieren würden.

Der Grund für kurzfristiges Marktversagen liegt in der Unvollständigkeit von Verträgen und darin, dass Versicherungsdeckung gegen Terroranschläge, anders als z.B. eine gewöhnliche Lebensversicherung, mehr auf subjektiven denn auf objektiven Wahrscheinlichkeiten basiert. Sie

beruht also mehr auf den Vermutungen der Versicherer über die Wahrscheinlichkeit von Terroranschlägen als auf der relativen Häufigkeit solcher Ereignisse bei »Experimenten«, die unter identischen Bedingungen unendlich häufig wiederholt wurden.

Wenn Versicherer Prämien festlegen für den Verkauf von Versicherungsdeckung gegen Terrorakte, dann beruhen ihre Schätzungen der Schadenseintrittswahrscheinlichkeiten auf ihrer Wahrnehmung der Risiken in der aktuellen politischen Situation. Ein Ereignis wie das des 11. September führt dann zu einer drastischen Revidierung dieser letztlich subjektiven Wahrscheinlichkeiten. Prinzipiell könnte so etwas vorhergesehen werden, wenn der ursprüngliche Vertrag geschrieben wird. Der Vertrag könnte eine Klausel beinhalten, die besagt, dass im Falle eines solchen Terrorakts Prämien, Deckung und alle möglichen anderen Konditionen sich auf eine festgelegte Weise ändern. Am 11. September hätten diese Änderungen vorgenommen werden können, und die bestehenden Verträge wären weiter wirksam gewesen. Es hätte keinen Grund für staatliche Intervention gegeben.

Aus Gründen, die unter Ökonomen noch immer debattiert werden und die für gewöhnlich unter das Schlagwort der »beschränkten Rationalität« fallen, sind bestehende Verträge jedoch niemals in diesem Sinne »vollständig«. Stattdessen zogen Versicherer nach den Anschlägen Deckung gegen Terrorakte zurück und beschworen dadurch die Gefahr von wirtschaftlichen Schäden – z.B. in der Luftfahrtindustrie – herauf, die um ein Vielfaches höher lagen als die direkt durch die



Ray Rees*

* Prof. Ray Rees Ph.D. ist Inhaber des Lehrstuhls für Versicherungswissenschaft an der Universität München.

Anschläge auf das WTC verursachten Schäden. Dieses Vorgehen diente dazu, Versicherungsverträge angesichts der revidierten Schadenseintrittswahrscheinlichkeiten neu verhandeln zu können. Das Zurückziehen von Versicherungsdeckung stellt ein Marktversagen dar, das durch die Unvollständigkeit der Verträge und die folgende Notwendigkeit von Nachverhandlungen hervorgerufen wurde. Aus meiner Sicht rechtfertigt diese Situation staatliche Intervention in Form von Versicherungsgarantien, die das Funktionieren der Wirtschaft gewährleisten, solange Verträge neu ausgehandelt werden.

Wenn nun Schadenseintrittswahrscheinlichkeiten angepasst und neue Verträge geschrieben sind, dann wird Versicherungsdeckung gegen Terrorakte wieder auf dem Markt – vermutlich zu hohen Prämien – erhältlich sein. Gibt es dann eine Rechtfertigung für staatliche Beteiligung bei der Bereitstellung von Deckung? Meine Antwort ist nein. Zum einen gibt es kein eindeutiges Marktversagen, gegeben dass der Markt kompetitiv ist und dass der Staat keine besseren Lösungsmöglichkeiten für adverse Selektion und Moral Hazard hat als die Versicherungsunternehmen selbst. Mehr noch, die staatliche Intervention würde hauptsächlich dazu dienen, Versicherungsprämien zu senken, und dies hätte vermutlich einen unerwünschten Effekt auf die Anreize zur Wahrung von Sicherheitsstandards. Wenn Versicherungsprämien hoch sind, haben Fluggesellschaften und Flughäfen wesentlich höhere Anreize, sich die Sicherheit beim Fliegen etwas kosten zu lassen, als bei niedrigen Prämien. Die Reisenden wiederum erhalten über die Preise die korrekten Signale bezüglich der tatsächlichen Kosten, einschließlich Versicherungskosten, die durch ihre Wahl des Reiseziels und Reisewegs entstehen. Alle Standardargumente über die Bedeutung des Preismechanismus und die verzerrenden Effekte von Preissubventionen gelten auch hier.

Meiner Meinung nach ist es die Aufgabe des Staates, sich den politischen Ursachen des Problems zu widmen, den Gründen, warum es überhaupt Terroranschläge gibt, sowie der Prävention solcher Akte und der Suche und Bestrafung der Täter. In anderen Worten, der Staat sollte einen Zustand der Welt schaffen, in dem Versicherungsdeckung gegen Terrorakte kaum gebraucht wird.



Martin Nell*

Staatshaftung für Terrorrisiken?

Einige Überlegungen zum Verhältnis zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Risikoübernahme

Die Ereignisse vom 11. September haben eine lebhafte Diskussion über die Versicherung von Terrorrisiken ausgelöst. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob von staatlicher Seite dafür gesorgt werden sollte, dass hinreichende Deckung für solche Risiken zur Verfügung steht. Ihr wird auch in diesem Beitrag nachgegangen. Dabei werden zunächst Bedingungen abgeleitet, bei denen eine staatliche Deckungsübernahme in Betracht zu ziehen ist.

Die Entwicklung moderner Industriegesellschaften ist untrennbar mit der Entstehung von Versicherungsmärkten und der Deckung neuartiger Risiken durch Versicherer verbunden. Da die Menschen in ihrer großen Mehrheit risikoscheu sind, werden sie dadurch, dass sie einen Teil ihrer Risiken bei risikoübernehmenden Institutionen wie Versicherungsunternehmen absichern können, in die Lage versetzt, in verstärktem Maße Wagnisse einzugehen. Da aber die Übernahme von Risiken in einer Welt risikoscheuer Individuen produktiv ist, wirkt die Bereitstellung von Versicherungsschutz wohlfahrtssteigernd.¹

Diese positive Wirkung von Versicherungsschutz gilt aber nicht unbeschränkt, sondern nur unter der Voraussetzung, dass Versicherer über hinreichend gute Informationen verfügen, um Risiken zumindest annähernd auf Basis der zu erwartenden Schäden zu tarifieren. Sind solche Informationen hingegen nicht verfügbar oder wird aufgrund einer be-

* Prof. Dr. Martin Nell ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Versicherungsbetriebslehre an der Universität Hamburg.

¹ Zur Bedeutung des Risikos als Produktionsfaktor und zur wohlfahrtssteigernden Wirkung von Versicherungsschutz vgl. z.B. Sinn (1986).

wussten politischen Entscheidung auf eine risikogerechte Tarifierung verzichtet, kommt es zu folgenden Ineffizienzen: Erstens werden Individuen bei ihren Entscheidungen zu geringe Sorgfalt walten lassen, da sich höhere Sorgfaltsanstrengungen nicht in der zu zahlenden Versicherungsprämie niederschlagen. Eng verwandt damit besteht zweitens die Gefahr, dass wohlfahrtsökonomisch zu riskante Produktionstechnologien gewählt werden, also solche, die bei Schadenfreiheit sehr hohe Erträge erzielen, die aber unter Berücksichtigung ihrer Risiken nicht effizient sind (Nell 1990). Diese aus einer nicht risikogerechten Tarifierung resultierenden unerwünschten Effekte werden als Moral Hazard bezeichnet. Auf Versicherungsmärkten wird Moral Hazard zwar nicht beseitigt, aber begrenzt, da der Wettbewerb die Versicherungsunternehmen zwingt, alle verfügbaren relevanten Informationen bei der Tarifierung zu berücksichtigen und dort, wo Versicherungsnehmer trotzdem einen unbeobachtbaren Verhaltensspielraum besitzen, Anreizinstrumente wie beispielsweise Selbstbeteiligungen einzusetzen.

Für die meisten Risiken wird Deckung auf privaten Versicherungsmärkten angeboten. Doch es lässt sich auch beobachten, dass privatwirtschaftliche Versicherer bestimmte Risiken nicht decken und sich bei anderen Risiken schwer tun, Versicherungsschutz im gewünschten Umfang anzubieten. Damit stellt sich zum einen die Frage, bei welchen Risiken es kein oder nur ein unzureichendes Angebot an privatwirtschaftlicher Absicherung gibt, zum anderen ist zu überprüfen, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen es ökonomisch sinnvoll ist, dass der Staat diese Deckungen zur Verfügung stellt.

Es sind vor allem zwei Probleme, die dazu führen können, dass für bestimmte Risiken kein oder nur unzureichender Schutz zur Verfügung gestellt wird. Erstens können bei bestimmten Risiken die mit Moral Hazard verbundenen Probleme zu groß werden, weil die Versicherungsnehmer einen sehr starken unbeobachtbaren Einfluss auf das Risiko besitzen. Es ist offensichtlich, dass ein Staatseingriff hier ökonomisch nicht sinnvoll ist, da ein Staat sicher nicht über bessere Informationen als die Versicherungsunternehmen verfügt und daher auch nicht besser mit Moral Hazard umgehen kann.

Probleme mit dem Angebot an Versicherungsschutz können aber auch dann entstehen, wenn das Schadenpotential einzelner Risiken so gewaltig ist, dass es die Kapazität von Versicherungsmärkten überfordert. Dazu kann es vor allem bei so genannten Kumulrisiken kommen, also solchen Risiken, bei denen eine sehr große Zahl von Versicherungsverträgen von einem Schadenereignis betroffen sind. Zu denken ist hier beispielsweise an Naturereignisse wie z.B. Erdbeben, Stürme und Überschwemmungen, so genannte Elementarrisiken, aber auch an die aktuell diskutierten Kriegs- und Terrorrisiken. Des Weiteren gibt es auch einzel-

ne Risiken, für die das Schadenpotential bei unbegrenzter Deckung zu Kapazitätsproblemen auf Versicherungsmärkten führen würde, wie beispielsweise das Haftungsrisiko für Risiken aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Bei solchen Risiken werden von Versicherern regelmäßig nur Verträge mit vertraglich festgelegten Versicherungssummen, also nach oben begrenzten Deckungen, angeboten.

In diesen Fällen, in denen das private Angebot an Versicherungsdeckungen aufgrund von Kapazitätsproblemen des Versicherungssektors unzureichend ist, kann das Angebot staatlicher Deckungen grundsätzlich in Betracht gezogen werden, da der Staat in der Lage ist, eine sehr viel höhere Kapazität zur Verfügung zu stellen.

Beispiele für ineffizient staatlich gestaltete Risikoübernahme

Die bisherigen Überlegungen legen den Schluss nahe, dass eine Übernahme von Versicherungsrisiken durch den Staat ökonomisch dann sinnvoll sind, wenn der private Sektor dies aus Kapazitätsgründen nicht bewerkstelligen kann bzw. will. Allerdings zeigt ein Blick in die Realität, dass eine staatliche Risikoübernahme häufig unter anderen Bedingungen erfolgt:

- Häufig wird durch Staatsgarantien und/oder regulierende staatliche Eingriffe die Deckung von Risiken ermöglicht, für die zu risikogerechten Prämien keine Versicherungsnachfrage bestünde. So ist ein Gebäude in einem extrem Hochwasser gefährdeten Gebiet, an dem im Durchschnitt in jedem vierten Jahr Schäden von 200 000 DM verursacht werden, prinzipiell problemlos gegen das Hochwasserrisiko versicherbar. Die Versicherungsprämie beträgt jedoch unter Vernachlässigung sämtlicher Transaktionskosten wenigstens 50 000 DM. Dies wird die Zahlungsbereitschaft der großen Mehrheit der Hauseigentümer übersteigen. Durch staatliche Eingriffe wird das vermeintliche Marktversagen beseitigt, indem Versicherungsschutz weit unterhalb risikogerechter Prämien angeboten und damit eine Deckung dieser Risiken ermöglicht wird. Hierzu zwei Beispiele, die aufzeigen, dass derart motivierte staatliche Eingriffe die Gefahr erheblicher Ineffizienzen bergen. In Frankreich werden Elementarrisiken wie z.B. Erdbeben und Überschwemmungen wie folgt gedeckt (Michel-Kerjan 2001): Auf die Prämie jedes in Frankreich abgeschlossenen Sachversicherungsvertrages wird zwangsweise ein Zuschlag von momentan 9% erhoben. Dafür sind im Gegenzug Schäden aus Naturkatastrophen gedeckt. Die französischen Erstversicherer können dieses Risiko bei einem staatlichen Rückversicherer absichern, der wiederum mit einer unbegrenzten Staatsgarantie ausgestattet ist. Durch dieses System wird zwar erreicht, dass jedes Individuum Deckung gegen Naturkatastrophen hat, es

setzt aber die falschen Anreize, indem auf eine risikogerechte Tarifierung verzichtet wird. So wird bei der Prämie für das Überschwemmungsrisiko nicht danach differenziert, ob das zu versichernde Gebäude überhaupt an einem Gewässer liegt und wenn ja, ob und wie stark es Hochwasser gefährdet ist. Dann findet aber bei Entscheidungen, in welchen Gebieten Gebäude errichtet werden, das Hochwasserrisiko keine oder nur unzureichende Berücksichtigung. Dies bewirkt insbesondere, dass die Bebauung in stark Hochwasser gefährdeten Gebieten intensiver ist, als es ökonomisch sinnvoll wäre, da die Kosten des Hochwasserrisikos bei den Gebäudeeigentümern nicht internalisiert werden.

Ein identischer Effekt ist im amerikanischen Bundesstaat Florida zu beobachten: Dort hat in den letzten Jahren die Bebauung in den Küstenregionen sehr stark zugenommen, obwohl gerade diese Gebiete im besonderen Maße von Hurricans betroffen sind. Eine Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass die Prämien der Gebäudeversicherung in diesen Gebieten durch staatliche Regulierung weit unterhalb risikogerechter Prämien liegen und das Schadenrisiko bei Bauentscheidungen demzufolge nicht internalisiert wird.² Weiter ist zu beobachten, dass die Gebäude nur unzureichend gegen Sturmeinwirkungen geschützt sind. Da die zu niedrigen Versicherungsprämien für Gebäude in den gefährdeten Küstenregionen durch höhere Prämien für Gebäude außerhalb der Küstenregion sowie in anderen Versicherungssparten kompensiert werden, bewirkt die staatliche Regulierung zudem eine Umverteilung zugunsten von Bevölkerungsschichten mit höherem Einkommen, da die Küstenregionen mehrheitlich von diesen bewohnt werden.

- In anderen Fällen, in denen Staaten Versicherungsrisiken übernehmen, besteht das Motiv nicht in einer Korrektur vermeintlichen Marktversagens, sondern direkt in einer Subventionierung von bestimmten Aktivitäten und/oder Wirtschaftszweigen. Auch hierfür lassen sich leicht Beispiele finden: So wird bei den staatlichen Hermes-Bürgschaften das Ausfallrisiko von Exporteuren gerade in Ländern mit besonders hohem Kreditrisiko teilweise sozialisiert, indem die Prämien nicht risikogerecht kalkuliert, sondern nach politischen Opportunitäten festgelegt werden. Es besteht daher der Verdacht, dass Hermesbürgschaften häufig nicht so sehr als Versicherungsinstrument denn als ein Mittel zur Exportförderung eingesetzt werden. Auch beim Haftungsrisiko für die Betreiber von Kernkraftwerken zeigt sich der Staat großzügig: So müssen die Betreiber von Kernkraftwerken nach dem Atomgesetz eine Deckungsvorsorge für Schadenersatzansprüche Dritter in Höhe von 500 Mill. DM nachweisen.³ Diese Haftpflichtversicherung wird durch den Atompool der Versicherer gegen Prämienzahlung zur Ver-

fügung gestellt. Danach besteht eine Freistellung des Bundes in gleicher Höhe.⁴ Für darüber hinaus gehende Schäden haftet der betroffene Betreiber mit seinem Vermögen. Da dieses in Relation zum enormen Schadenpotential bei Atomunfällen verschwindend gering ist, bedeutet dies, dass Schäden zum weitaus größten Teil nicht kompensiert werden und dass darüber hinaus Schadenersatzleistungen zu einem erheblichen Teil vom Staat übernommen werden. Daher tragen die Betreiber das Unfallrisiko von Kernkraftwerken durch eine ungenügende Verpflichtung zur Deckungsvorsorge sowie eine partielle Staatshaftung nur zu einem sehr geringen Teil, so dass eine klare Subventionierung der Kernenergie vorliegt.

Eine staatliche Übernahme von Versicherungsgarantien kann also grundsätzlich dann sinnvoll sein, wenn das private Versicherungsangebot aus Kapazitätsgründen unzureichend ist. Die bisherige Erfahrung lehrt aber, dass Staatsgarantien und andere Eingriffe häufig den Zweck verfolgen, Wirtschaftszweige zu subventionieren bzw. eine Versicherungsnachfrage in den Fällen zu ermöglichen, in denen die maximale Zahlungsbereitschaft potentieller Versicherungsnachfrager unterhalb risikogerechter Prämien liegt. Da eine so motivierte Übernahme von Versicherungsgarantien durch den Staat mit erheblichen Ineffizienzen verbunden ist, müssen die ökonomischen Vor- und Nachteile von Staatsgarantien in jedem Einzelfall genau analysiert werden.

Zur Sinnhaftigkeit einer staatlichen Übernahme von Terrorrisiken

Bei der aktuellen Diskussion, die nach den Anschlägen am 11. September einsetzte, geht es zum einen um die Übergangsweise staatliche Gewährung von Haftungsgarantien für das Risiko »Krieg und Terrorismus« gegenüber Fluggesellschaften und Flughäfen, zum anderen um die generelle Deckung für Terrorrisiken, für die, analog zur Deckung von Kernkrafttrisiken, die Abdeckung durch einen Pool der Versicherer bis zu einer definierten Obergrenze mit anschließender Staatsgarantie diskutiert wird.

Der Hintergrund für die staatlichen Haftungsgarantien für Fluggesellschaften und Flughäfen ist, dass Versicherungsgesellschaften durchgehend die bestehenden Verträge nach den Ereignissen des 11. Septembers kündigten und auf privaten Versicherungsmärkten momentan nur Deckungen mit Versicherungssummen zu erhalten sind, die für viele Strecken weit unterhalb der geforderten Mindestdeckungen lie-

² Zur staatlichen Regulierung der Gebäudeversicherung und deren Folgen vgl. beispielsweise Klein und Kleindorfer (1999).

³ Bei der geplanten Novellierung des Atomgesetzes soll die Deckungsvorsorge auf 2,5 Mrd. € angehoben werden, wobei allerdings 2,25 Mrd. € durch eine gegenseitige Deckungszusage der Betreiber von Kernkraftwerken aufgebracht werden können.

⁴ Die Freistellung des Bundes soll demnach gemäß der Novellierung des Atomgesetzes auf 2,5 Mrd. € angehoben werden.

gen. Die Verhandlungen zwischen Fluggesellschaften und Flughäfen auf der einen Seite und den Versicherern auf der anderen Seite gestalten sich schwierig, da die Versicherer durch die Terroranschläge von New York zu einer grundlegenden Neubewertung des Haftungsrisikos im Luftverkehr veranlasst wurden und daher zukünftig ausreichende Haftungsdeckungen nur zu sehr viel höheren Prämien zur Verfügung stellen werden. Ging man bislang davon aus, dass ein Zusammenstoß zweier Passagierflugzeuge das schwerwiegendste Schadenereignis darstellt, so müssen jetzt noch wesentlich gravierendere Szenarien in Betracht gezogen werden. Zudem ist in der momentanen politischen Lage von einer sehr viel höheren Wahrscheinlichkeit für Anschläge auf Flugzeuge bzw. Flugzeugentführungen auszugehen.

In einer solchen Situation, in der die Vertragskonditionen grundlegend geändert werden müssen, ist eine Übergangsweise Gewährung staatlicher Haftungsgarantien grundsätzlich sinnvoll, um den Luftverkehr aufrecht zu erhalten und um den Vertragsparteien ausreichende Verhandlungszeit zu geben. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die erwarteten Kosten des Terrorismusrisikos beim Luftverkehr internalisiert werden. Keinesfalls dürfen staatliche Haftungsgarantien als ein Mittel zur Subventionierung einer Branche benutzt werden, deren strukturelle Probleme nicht erst seit dem 11. September bestehen. Daher ist eine kostenlose Haftungsübernahme durch den Staat, wie sie etwa Großbritannien seinen Fluggesellschaften zugesagt hat und wie sie in Deutschland in der Diskussion ist, strikt abzulehnen. Die Prämie für die staatliche Risikoübernahme sollte im Gegenteil aufgrund der dramatisch geänderten Risikolage deutlich über den bislang gezahlten Versicherungsprämien liegen.

Grundlegender ist die Frage einer generellen Staatsgarantie für Terrorrisiken. Es ist davon auszugehen, dass von der Versicherungswirtschaft für Großrisiken aufgrund des enormen Schadenpotentials in Zukunft nur sehr limitierte Deckungen zur Verfügung gestellt werden, so dass Schäden aus Terrorattacken zu einem großen Teil unversichert bleiben. Dies würde zu der Gefahr führen, dass volkswirtschaftlich sinnvolle Aktivitäten nicht durchgeführt werden, da keine Investoren bereit sind, das damit verbundene Risiko zu tragen. Eine kostenlose Staatsgarantie oberhalb der von den Versicherern angebotenen Deckungssummen hätte dagegen zur Folge, dass das Terrorismusrisiko bei Entscheidungen nur unzureichend berücksichtigt würde, so dass zu geringe Investitionen in Sicherheitstechnologien sowie ein zu hohes Risiko bei Bau- und Produktionsinvestitionen die Folge wäre. Um solche falschen Anreize zu vermeiden, sollte der Staat auch in diesem Fall Deckungskapazität nur gegen risikogerechte Prämien zur Verfügung stellen. Allerdings ist das in der Diskussion stehende Modell einer Staatshaftung für Terrorrisiken in zweifacher Hinsicht selbst dann problematisch, wenn der Staat hierfür Prämien

erhebt: Zum einen stellt gerade im Großrisikobereich eine risikogerechte Tarifierung hohe Anforderungen, zum anderen gestaltet sich die Schadenabwicklung in den Fällen, in denen eine sehr hohe Zahl von Verträgen aus den verschiedensten Sparten von einem Schadenereignis betroffen sind, ausgesprochen schwierig. Die Versicherer haben hier aufgrund langjähriger Erfahrung einen großen Vorteil gegenüber dem Staat. Daher spricht vieles dafür, dass auch dann, wenn der Staat Deckungskapazität für Terrorrisiken zur Verfügung stellt, die Risikotarifierung und die Schadenabwicklung von Versicherungsunternehmen vorgenommen wird. Dies ließe sich beispielsweise dadurch bewerkstelligen, dass der Staat zur Deckung von Terrorrisiken zusätzliche Rückversicherungskapazität zur Verfügung stellt.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass Staatsgarantien nur dann in Betracht gezogen werden sollten, wenn private Versicherungsunternehmen auch bei risikogerechten Prämien temporär oder dauerhaft eine zu geringe Deckungskapazität zur Verfügung stellen. Sie sollten dagegen keinesfalls zur Subventionierung von Wirtschaftszweigen eingesetzt werden oder um Versicherungsnachfrage dort zu generieren, wo sie bei risikogerechter Tarifierung nicht bestehen würde.

Literatur

- Klein, R.W. und P.R. Kleindorfer (1999), *The Supply of Catastrophe Insurance Under Regulatory Constraints*, Working Paper, Managing Catastrophe Risk Program, The Wharton School, University of Pennsylvania.
- Michel-Kerjan, E. (2001), »Insurance against Natural Disasters: Do the French Have the Answer?«, *Working Paper* No 007, Centre National De La Recherche Scientifique.
- Neill, M. (1990), »Die Bedeutung des Risikos als Produktionsfaktor«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 79, 275–285.
- Sinn, H.-W. (1986), »Risiko als Produktionsfaktor«, *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik* 201, 557–571.



Helmut Gründl*



Hato Schmeiser**

Staatsgarantien sollten nur befristet gewährt werden

Die Diskussion um die Frage, ob die Übernahme bestimmter Versicherungsgarantien zu den Aufgaben des Staates gehört, ist durch die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 neu entflammt (FAZ vom 21. Oktober 2001, S. 35). In Deutschland hat die Versicherungswirtschaft als Reaktion auf die Terrorakte von New York und Washington speziell im Bereich der Luftfahrtversicherung von ihrem Kündigungsrecht im Schadenfall Gebrauch gemacht. Die Bundesregierung hat im Gegenzug eine zeitlich begrenzte Haftungsgarantie für Schäden gegenüber Dritten im Bereich des Luftverkehrs übernommen, bis sich Versicherungsunternehmen und Fluggesellschaften auf neue Vertragsmodalitäten geeinigt haben (FAZ vom 21. Oktober 2001, S. 35).

Im Folgenden soll anhand des aktuellen Beispiels der Luftfahrt diskutiert werden, welche Gründe für zeitlich befristete oder unbefristete staatliche Versicherungsgarantien aus ökonomischer Sicht bestehen und wie eine Finanzierung solcher Garantien sinnvollerweise bewerkstelligt werden sollte. Staatliche Versicherungsgarantien sind dabei als Garantien des Staates für Versicherungsleistungen zu verstehen, die die Deckungsmöglichkeiten der privaten Versicherungswirtschaft übersteigen. Im Allgemeinen stellt die Gewährung von Versicherungsgarantien durch den Staat einen erheblichen Eingriff in die Marktwirtschaft dar. Ein solcher Eingriff wird in der ökonomischen Literatur insbesondere dann befürwortet, wenn anderenfalls ein Marktversagen zu befürchten ist. Als Marktversagen bezeichnet man

den Sachverhalt, dass über Märkte keine optimale Ressourcenallokation erzielt wird.

Liegt tatsächlich ein Marktversagen vor?

Für das Entstehen von Marktversagen lassen sich grundsätzlich eine ganze Reihe von Gründen anführen (Stiglitz und Schönfelder 1989, S. 96 ff.). Speziell hinsichtlich des Luftfahrtsektors erscheinen uns zwei Bereiche, aus denen ein Marktversagen resultieren könnte, relevant: Marktversagen kann durch nicht internalisierte negative externe Effekte entstehen. In unserem Zusammenhang bedeutet dies, dass das Betreiben von Fluggesellschaften bei nicht am Luftverkehr beteiligten Wirtschaftssubjekten erhebliche Schäden, insbesondere durch Flugzeugabstürze, verursachen kann.¹ Dies sind negative externe Effekte. Soweit solche Schäden versichert sind und Fluggesellschaften hierfür adäquate Versicherungsprämien leisten, können derartige negative externe Effekte hinsichtlich ihrer materiellen Dimension zumindest größtenteils als internalisiert gelten. Die externen Kosten werden über die Versicherungsprämien von denjenigen getragen, die sie verursachen. Die Übernahme einer durch die Allgemeinheit finanzierten staatlichen Versicherungsgarantie wäre hier kontraproduktiv. Begründet liegt dies darin, dass die Fluggesellschaften in diesem Fall nicht die gesamten Kosten ihrer Handlungen (einschließlich der verursachten negativen externen Effekte) zu tragen haben mit der Folge, dass sie ihre Aktivitäten »übermäßig« (d.h. auf ein volkswirtschaftlich nicht wünschenswertes Niveau) ausdehnen – mit weiteren Gefahren und Kosten für die Allgemeinheit. Die Ressourcenallokation durch den Markt ist dann nicht mehr effizient (Stiglitz und Schönfelder 1989, S. 102 ff.).

Marktversagen kann auch durch das Vorliegen so genannter »unvollständiger Märkte« entstehen. Hierunter versteht man, dass Märkte Güter (oder Dienstleistungen) nicht bereitstellen, obwohl die Kosten einer Bereitstellung geringer sind als der Betrag, den die Individuen für dieses Gut (oder diese Dienstleistung) zu zahlen willens sind (Stiglitz und Schönfelder 1989, S. 102 f.). In der vorliegenden Situation nach den Terroranschlägen sind für die Versicherungswirtschaft die Grenzen der Versicherbarkeit von Luftfahrtrisiken insofern erreicht, als mit den bestehenden Kalkulationsgrundlagen sowie vor allem mit den bestehenden Rückversicherungsarrangements weitere Schadenereignisse wie am 11. September in New York die finanzielle Belastbarkeit auch von großen Versicherungsunternehmen überfordern können. Terrorrisiken werden folglich zurzeit im Luftfahrtbereich nicht mehr versichert. Dies heißt nicht, dass sich nicht künftig neue Kalkulationsmodelle sowie Rückversicherungsstrukturen herausbilden können, die auch die Deckung hoher Terrorrisiken erlauben – zu für Luft-

* Prof. Dr. Helmut Gründl ist Inhaber des Dr. Wolfgang Schieren-Lehrstuhls für Versicherungs- und Risikomanagement an der Humboldt-Universität zu Berlin.

** Dr. Hato Schmeiser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Dr. Wolfgang Schieren-Lehrstuhl für Versicherungs- und Risikomanagement an der Humboldt-Universität zu Berlin.

¹ Von anderen durch Fluggesellschaften ausgelösten externen Effekten, wie der Belastung der Umwelt, wollen wir an dieser Stelle abstrahieren.

fahrtunternehmen akzeptablen Preisen. In diesem Fall wäre der Versicherungs- und Rückversicherungsmarkt als »vorübergehend unvollständig« zu bezeichnen. Die zeitlich befristete Übernahme von Versicherungsgarantien durch den Staat erscheint sinnvoll, um den Luftfahrt-, Versicherungs- und Rückversicherungsgesellschaften die Zeit zu geben, die sie zur »Vervollständigung« ihrer Märkte benötigen (vgl. auch AZ vom 21. Oktober 2001, S. 35).

Ein weiterer Grund für die Übernahme staatlicher Versicherungsgarantien – allerdings gegen Entgelt – könnte darin bestehen, dass der Staat bzw. eine Staatengemeinschaft anders als die private Versicherungswirtschaft in der Lage ist, sehr hohe Versicherungsdeckungen zu vertretbaren Prämien anzubieten. Dies trifft insbesondere auf Terrorrisiken im Luftfahrtbereich zu, die zu extrem hohen Einzelschäden führen können. Die private Versicherungswirtschaft müsste, um die Gefahren und Kosten von Konkursen abzuwenden, diesbezüglich sehr hohe Aufschläge auf die Versicherungsprämien verlangen. Aufschläge, auf die der Staat bzw. eine Staatengemeinschaft in der Regel deshalb verzichten kann, da er bzw. sie einen Ausgleich im Kollektiv und in der Zeit herbeiführen kann, der privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht möglich ist. Durch die Zahlung von risikoadäquaten Versicherungsprämien tritt zudem das schon angesprochene Problem nicht internalisierter externer Kosten, also einer Subventionierung, nicht auf. In praxi sind allerdings einige Probleme – auch jenseits der Effizienz staatlicher Unternehmen – zu befürchten. Sollten einige Staaten durch nicht risikoadäquate Prämienbemessung eine bewusste Subventionierung der eigenen Fluggesellschaften vornehmen, stellen sich nicht faire Marktbedingungen ein. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass risikofreudige Versicherungsgesellschaften, deren Solvenz im Großschadenfall nicht gegeben ist, mit günstigen Versicherungsprämien in den Markt eintreten. Insbesondere Fluggesellschaften, die ihrerseits an der Konkursgrenze agieren, würden tendenziell Versicherungsschutz von solchen Gesellschaften nachfragen.

Wie im Zusammenhang mit der Argumentation um externe Effekte dargelegt wurde, ist eine dauerhafte, über die Allgemeinheit finanzierte Staatsgarantie – letztlich also eine Subventionierung von Fluggesellschaften – kritisch zu sehen. Im Allgemeinen verhindert eine solche Subventionierung eine notwendige Konsolidierung in der Luftfahrtbranche und stellt eine Bevorzugung dieses Verkehrsmittels gegenüber seinen Alternativen (Bahn, Kraftfahrzeuge etc.) dar. Es sind jedoch auch einige Argumente anzuführen, die für eine Subventionierung sprechen, falls risikoadäquate Versicherungsprämien den Luftfahrtsektor überfordern würden. Die Aufrechterhaltung der Mobilität von Gütern und Personen durch Flugzeuge, die nicht von anderen Verkehrsmitteln in diesem Umfang zu leisten ist, impliziert gesamtwirtschaftliche Vorteile, die die gewährte Subventionierung bei weitem überkompensieren können. Man denke nur an die Möglichkeiten, im per-

sönlichen Dialog wichtige Verträge aushandeln zu können, was ohne die zeitlichen Vorteile durch die Luftfahrt stark behindert wäre. Neben rein wirtschaftlichen Motiven – zu nennen ist hier auch die Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen in der Flugbranche – kann der Staat des Weiteren z.B. an einer Verbesserung der Völkerverständigung durch hohe Mobilität der Menschen interessiert sein.

Vielfach wird argumentiert, Terrorrisiken seien als politische Risiken anzusehen und somit allein auf Handlungen von Staaten zurückzuführen (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 29. Oktober 2001 (a), S. 25). Aus dieser Argumentation heraus wird dafür plädiert, der Staat müsse dann auch durch Versicherungsgarantien für die finanziellen Folgen von Terrorakten aufkommen (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 29. Oktober 2001 (b), S. 23). Diese Argumentation ist grundsätzlich konsistent mit der Forderung nach Internalisierung externer Kosten, also dem Verursachungsprinzip. Problematisch erscheint uns allerdings, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung (d.h. ein bestimmter Terrorakt ist auf die politischen Handlungen eines bestimmten Staates oder einer Gruppe von Staaten zurückzuführen) in der Regel nicht möglich ist. Gewähren die verschiedenen Staaten Garantien für ihre Fluggesellschaften, kommt es faktisch zu einer Quersubventionierung im internationalen Kontext.

Fazit

Zeitlich befristete Versicherungsgarantien seitens des Staates erscheinen uns dann akzeptabel, wenn es z.B. nach einem extremen Schadenereignis notwendig ist, den Marktteilnehmern Zeit zu geben, um sich auf neue Vertragsmodalitäten zu einigen. Es muss allerdings klar sein, dass die gewährten Staatsgarantien tatsächlich nur befristeter Natur sind und nicht dazu geeignet sein dürfen, ein neues Marktgleichgewicht zu verzögern oder zu verhindern. Außerdem lassen sich Konstellationen vorstellen, in denen staatliche Versicherungsgarantien gegen ein risikoadäquates Entgelt gegenüber einer privatwirtschaftlichen Lösung von Vorteil sind. Aufgrund der oben dargelegten Argumente sprechen wir uns grundsätzlich gegen zeitlich unbefristete Staatsgarantien aus, wenn sie undifferenziert durch die Allgemeinheit finanziert werden.

Literatur

- »Mit diesem Terror haben wir keine Erfahrung«, Interview dem Vorstandsvorsitzenden der Allianz AG Henning Schulte-Noelle, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. Oktober 2001, S. 25.
- Stiglitz, J und B. Schönfelder (1989), *Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München: Oldenburg Verlag.
- »Die Rechnung geht nicht mehr auf«, *Süddeutsche Zeitung* vom 29. Oktober 2001 (a), S. 25.
- »Versicherer fordern Hilfe des Staates«, Gespräch mit dem Präsident des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GdV) Bernd Michals, *Süddeutsche Zeitung* vom 29. Oktober 2001 (b), S. 23.



Michael Wolgast*

Zweckgerichtete Arbeitsteilung zwischen Versicherungswirtschaft und Staat ist erforderlich

Die Terrorattacke vom 11. September 2001 hat auch im Versicherungssektor viele neue Fragen aufgeworfen. Insbesondere sehen sich die privaten Erst- und Rückversicherer mit einer völlig veränderten Risikolage konfrontiert. Risiken, die bislang als so unwahrscheinlich galten, dass die Versicherer sie bei ihren Kalkulationen schlichtweg außer Acht ließen, müssen nun als reale Bedrohung angesehen werden.

Im Falle des World Trade Center (WTC) hatten die Versicherer den Absturz eines Flugzeugs auf eines der Gebäude – von beiden Türmen gar nicht zu reden – für so unwahrscheinlich gehalten, dass er bei der versicherungsmathematischen Kalkulation der wahrscheinlichen Risiken nicht berücksichtigt wurde. Die Berechnung des sog. PML (des gerade noch hinreichend wahrscheinlichen Probable Maximum Loss) bezog sich auf den Ausbruch eines Feuers, wobei wegen Feuerschutzmaßnahmen und Sprinklerung des Gebäudes davon ausgegangen wurde, dass maximal 30 Etagen zerstört werden könnten. Das wäre ein Schaden von allenfalls 2,5 Mrd. US-Dollar gewesen. Der reine Versicherungsschaden des Terrorangriffs auf das WTC beläuft sich dagegen nach ersten vorsichtigen Schätzungen eher auf einen Betrag in der Größenordnung von etwa 40 Mrd. US-Dollar.

Im Hinblick auf die Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmter Risiken und die Bezifferung von maximalen Schadenhöhen stehen die Versicherer nach dem 11. September vor neuen Herausforderungen. Ob und inwieweit Terrorrisiken allein privatwirtschaftlich abgedeckt werden können, ist dabei eine der Kernfragen, die im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stehen.

* Dr. Michael Wolgast ist Chefvolkswirt und Leiter der Abteilung Volkswirtschaft beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV).

Worin das Problem besteht

Ob und inwieweit Terrorrisiken (und andere »politische« Risiken) auf rein privatwirtschaftlicher Basis versichert werden können, ist vor allem eine Frage der sog. »Versicherbarkeit«. In der Praxis kann man hierunter verstehen, ob es für bestimmte Risiken am Markt Deckungen gibt (sie also versicherbar sind) oder nicht. Die faktische Versicherbarkeit hängt dabei nach den Beobachtungen und theoretischen Ansätzen der Versicherungswissenschaft (vgl. z.B. Berliner 1982; 1988) vor allem von folgenden Kriterien ab:

- Das Eintreten des Versicherungsfalles muss zufällig sein.
- Die Versicherungsleistung muss eindeutig definierbar sein.
- Die Schadenwahrscheinlichkeit muss (im Voraus) kalkulierbar sein.
- Die Risiken müssen voneinander unabhängig sein.
- Die Risiken dürfen nicht zu groß sein.

Es liegt auch ohne eingehendere Analyse auf der Hand, dass etwa die Kriterien der Zufälligkeit, Schätzbarkeit, Unabhängigkeit und Größe bei Ereignissen wie der Terrorattacke des 11. September nur schwerlich erfüllt sind. Zwar ist es der Versicherungswirtschaft in der Vergangenheit gelungen, die Grenzen der Versicherbarkeit immer weiter hinauszuschieben. Anders als bei der bisherigen Versicherung von Kernreaktoren, Weltraumsatelliten, Ölbohrinseln und Riesentankern oder Elementarrisiken wie Erdbeben oder Überschwemmungen liegt das Problem der Versicherbarkeit von Terrorrisiken aber darin, dass das Instrumentarium, das die Versicherer üblicherweise zur Risikobewältigung einsetzen, nur eingeschränkt zur Anwendung kommen kann. Eine risikoadäquate Prämie ist kaum zu kalkulieren (und könnte prohibitiv hoch ausfallen), eine ausreichende Kumulkontrolle – also die Vermeidung einer Anhäufung verschiedener nicht voneinander unabhängiger Risiken bei einem Versicherer – erscheint nur eingeschränkt möglich, die Möglichkeiten der Schadenverhütung sind begrenzt. Vor allem die nur sehr eingeschränkten Möglichkeiten, den Vorsatz bei terroristischen Taten überhaupt kalkulierbar zu machen, kommen hier voll zum Tragen. Im Ergebnis dürfte es damit bei Terrorrisiken künftig zumindest in der Spitze an ausreichenden Rückversicherungskapazitäten fehlen. Wie bedeutend gerade die Rückversicherung ist, vermag man daran zu erkennen, dass die Rückversicherer per saldo etwa 60% des Versicherungsschadens vom 11. September trugen, die betroffenen Erstversicherer dagegen »nur« 40%.

Angesichts der begrenzten Versicherbarkeit von Terrorrisiken war es im Übrigen unvermeidlich, dass die Versicherer in aller Welt nach dem 11. September den Fluggesellschaften die bis dato geltenden Haftpflichtdeckungen von 1 Mrd. US-Dollar pro Flugzeug zunächst kündigten. Die in den Vertragsbedingungen der Kasko- und Haftpflichtversicherungen von Fluggesellschaften enthaltenen, sehr kurzen Kün-

digungsfristen dienen gerade dazu, Erstschäden wie zum Beispiel die Terroranschläge des 11. September zwar noch vertragsgemäß zu regulieren, anschließend aber die veränderte Risikosituation jeweils unmittelbar neu einschätzen zu können. Hätte diese Möglichkeit nicht vereinbarungsgemäß bestanden, hätten die Versicherungsprämien der Luftfahrtunternehmen seit Jahren um ein Vielfaches höher ausfallen müssen.

Im Ergebnis war es zwischenzeitlich nur durch eine Staatshaftung für Drittschäden durch Krieg und Terror, wie sie auch die Bundesregierung den deutschen Fluggesellschaften erteilte, möglich, den Flugverkehr aufrecht zu erhalten. Diese Entwicklung brachte den Versicherern teilweise herbe Kritik ein. Oft zitiert wurde die Feststellung von Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig in einem Interview mit dem Berliner Tagesspiegel vom 5. November 2001: »Der Staat ist kein Versicherungsunternehmen.« Indirekt wurde damit eine privatwirtschaftliche Lösung angemahnt. Auch von anderer Seite wurde den Versicherern vorgeworfen, sich aus der Verantwortung zu stehlen. Auch eine Branche wie die Assekuranz, die gewiss über beachtliche, aber eben doch nur endliche Ressourcen verfügt, kann durch fast unermessliche Risiken und Gefahren aber überfordert sein. Die Versicherungsunternehmen sind gegenüber ihren Kunden und der Allgemeinheit geradezu verpflichtet, keine Risiken einzugehen, die ihre Möglichkeiten übersteigen und die Kapitalreserven erschöpfen würden. Es kann nicht der Sinn von Versicherungsunternehmen sein, Risiken zu übernehmen, die nicht realistisch kalkulierbar und im Ernstfall auch tatsächlich regulierbar sind – auch wenn die Politik im Einzelfall dies wünschen sollte.

Was politisch geboten ist

Es ist nur zu verständlich, wenn aus marktwirtschaftlicher Perspektive jeder staatliche Eingriff in den Wirtschaftsprozess grundsätzlich mit Misstrauen betrachtet wird. Gewisse Staatsgarantien zur Absicherung der privatwirtschaftlich nicht versicherbaren terroristischen Größtrisiken erscheinen gleichwohl nicht nur versicherungstechnisch unentbehrlich, sondern auch gesamtwirtschaftlich sinnvoll und politisch angemessen:

- Das Wirtschaftsgut »Sicherheit« ist ein wichtiger Produktionsfaktor, dessen gesamtwirtschaftliche Bedeutung weit über die statistische Wertschöpfung in der Versicherungswirtschaft hinausgeht. Nicht zuletzt wurde auch am Beispiel der Luftfahrtgesellschaften deutlich, welche Folgen das Fehlen von ausreichendem Versicherungsschutz haben kann. Ohne die derzeitige Staatshaftung hätten ganze Luftfahrtflotten am Boden bleiben müssen. Fehlende Deckungen gerade für Größtrisiken können damit unabhängig vom Schadeneintritt zu einer ge-

fährlichen Beeinträchtigung wirtschaftlicher Aktivitäten und damit zu erheblichen Einbußen bei Wirtschaftswachstum und Beschäftigung führen. Nicht zuletzt besteht überdies im Falle des Schadeneintritts ohne eine adäquate Absicherung die Gefahr einer Flut von Sekundärschäden, im Extremfall mit dem Risiko eines Eintritts in eine gesamtwirtschaftliche Abwärtsspirale.

- Politisch erscheint eine staatliche Beteiligung an der Abdeckung von Terrorrisiken ebenfalls mehr als gerechtfertigt. Natürlich kann der Staat als Produzent des öffentlichen Gutes »innere und äußere Sicherheit« keine allumfassende Haftung und Gewährleistung bei Straftaten oder kriegerischen Auseinandersetzungen übernehmen. Entschädigungsregelungen für politische Risiken, an denen sich der Staat beteiligt, gehören aber seit dem Aufkommen des liberalen Rechtsstaates zum Bestandteil der politischen Praxis in vielen Ländern. Unstrittig sollte gerade auch die besondere Verantwortung des Rechtsstaates nicht nur bei der Bekämpfung des Terrorismus, sondern auch beim Ausgleich des von Terroristen angerichteten Schadens sein. Nicht zuletzt zielen die Angriffe der Terroristen nicht auf die Schädigung einzelner Privatpersonen oder Unternehmen: Sie gelten der Allgemeinheit, die daher auch für die Lasten adäquat einstehen sollte.

Eine schlüssige Alternative zu partiellen Staatsgarantien gegen Terrorrisiken ist dagegen nicht zu erkennen. Das gilt etwa auch für den sog. »Alternativen Risikotransfer« (ART), bei dem Risiken der Erst- und Rückversicherer auf den Kapitalmarkt übertragen werden. Auch am Kapitalmarkt gibt es Risikogrenzen. Es wäre nichts gewonnen, wenn bestimmte Extremrisiken zwar formal abgedeckt wären, bei Schadeneintritt aber die betreffenden »Anleger« die von ihnen zugesagten Leistungen nicht erbringen könnten.

Die Idee, zur Abdeckung bestimmter Risikolagen teilweise auf Staatsgarantien zurückzugreifen, ist im übrigen weder neu noch ein deutscher Sonderweg. In Deutschland gibt es mit der privaten Hermes Kreditversicherungs-AG wie in anderen Staaten seit langem staatliche Ausfuhrbürgschaften und -garantien zur Absicherung von Exportkrediten gegen politische Risiken. Als ausländisches Modellbeispiel für die Übernahme von Versicherungsgarantien durch den Staat kann der 1993 in Großbritannien nach den Terrorattacken der IRA auf Gebäude im Londoner Finanzdistrikt ins Leben gerufene »Pool Re« gelten.¹ Ähnliche Modelle werden jetzt im Nachgang zu den Ereignissen des 11. September auch in anderen Ländern diskutiert; durch den Gesetzgeber in Frankreich ist ein Modell der Privatversicherung mit einer staatlichen Resthaftung gerade geschaffen worden.

¹ Der Pool ist ein Rückversicherungsverein auf Gegenseitigkeit, an dem über 200 Versicherungsunternehmen beteiligt sind. Soweit die Mittel des Pool Re bei einem Terrorschaden nicht ausreichen, garantiert der britische Staat die Zahlungsfähigkeit.

Ein Lösungsansatz

Generell war die Situation in Deutschland vor dem 11. September so, dass in den Versicherungspolicen das Kriegsrisiko in der Regel explizit ausgeschlossen war. Terror war dagegen in vielen Schadenversicherungsbedingungen nicht ausgeschlossen, also implizit eingeschlossen. Hier sahen die deutschen Versicherer (wie die Versicherer in aller Welt) nach dem 11. September Handlungsbedarf. Die deutschen Versicherungsunternehmen werden auch weiterhin zur Abdeckung von Terrorrisiken beitragen. Angesichts der faktischen Unversicherbarkeit von terroristischen Großrisiken sind aber kaum Auswege erkennbar, sofern sich nicht auch der Staat beteiligt.

Ein möglicher Lösungsansatz könnte so aussehen, dass die Versicherungswirtschaft das – theoretisch unlimitierte – Terrorismusrisiko im Privatkundengeschäft nach wie vor auf rein privatrechtlicher Grundlage im bisherigen System der Erst- und Rückversicherung trägt. Das Gleiche könnte für den Bereich des kommerziellen Breitengeschäfts, also im Kern für die kleineren und mittleren gewerblichen Risiken innerhalb einer noch zu definierenden Grenze gelten. Für Risiken oberhalb dieser Grenze, die in Deutschland belegen sind, also für hohe Versicherungssummen, könnte auch in Deutschland ein Pool – eine Rückversicherungsgemeinschaft von den in Deutschland tätigen Erst- und Rückversicherern – zur Abdeckung von Terrorismusschäden gebildet werden. Der Pool würde bis zu einer bestimmten Höhe – einem Euro-Milliardenbetrag – private Kapazitäten aufbauen. Oberhalb dieser Poolkapazität müsste dann der Staat eine Art Resthaftung übernehmen.

Eine derartige Pool-Lösung weist in der konkreten Ausgestaltung gegenüber anderen Ansätzen eine Reihe von Vorteilen auf: Die Lösung bräuchte sich nur auf Großschadensfälle zu beziehen, bei denen eine Regulierung ohnehin einen erheblichen wirtschaftlichen Aufwand zur Aufklärung des Sachverhalts impliziert, in den anderen Fällen bliebe es beim Status quo ante. Überdies bleiben in der Partnerschaft von privater Versicherungswirtschaft und staatlicher Ausfallbürgschaft die Effizienzvorteile privaten Wirtschaftens voll erhalten. Der (zugegebenermaßen relative) Charme des Ansatzes besteht zudem darin, dass er unter allen praktikablen Lösungen ordnungspolitische Bedenken minimiert. Es findet keine völlige Risikoabwälzung auf den Staat statt, sondern die privatwirtschaftlichen Erst- und Rückversicherer bleiben auch weiterhin für die meisten Terrorrisiken zuständig.

Das für ein Funktionieren des Pools erforderliche Deckungskapital in Milliardenhöhe käme dagegen kaum zusammen, wenn die Großrisiken in Folge von Terror nicht tatsächlich vom Staat übernommen werden. Insofern bedingen sich Pool und Staatsgarantie. Die Beteiligung des Staa-

tes bildet damit den Schlussstein einer ansonsten kaum tragfähigen Konstruktion.

Worauf es jetzt ankommt

Durch den Einsatz moderner Technologien und im Zeichen der Globalisierung sind unsere Gesellschaften verwundbarer geworden. Der 11. September hat besonders dramatisch ins Bewusstsein gerückt, wie groß die Verwundbarkeit ist. Ein klares Zerstörungskonzept vorausgesetzt braucht es in hochkomplexen Industriegesellschaften nur relativ geringe Mittel, um bis vor kurzem unvorstellbare Wirkungen zu erzielen.

In der Folge nehmen das Sicherheitsstreben und der Bedarf nach Risikoabsicherung rapide zu. Neue Techniken der Schadenverhütung und der staatlichen Prävention gegen terroristische Ereignisse sind angezeigt. Doch auch adäquater Versicherungsschutz ist in dieser Situation gefragt. Die Rückwirkungen für Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung wären gravierend, wenn es nicht gelingt, den Unternehmen ein hinreichendes Maß an Sicherheit als Kalkulationsgrundlage zu verschaffen. Funktionierender Wettbewerb auf den Erst- und Rückversicherungsmärkten sorgt dafür, dass derartiger Versicherungsschutz auch tatsächlich zu risikogerechten Prämien angeboten wird.

Selbst die leistungsfähigsten Erst- und Rückversicherer können freilich nicht »alles« versichern. Staatliche Hilfestellungen sind erforderlich. Dabei geht es nicht darum, die Verantwortung auf den Staat abzuschieben. Der Staat braucht nicht zum Versicherer, der Steuerzahler nicht zum Rückversicherer zu werden. Unerlässlich ist aber eine zweckgerichtete Arbeitsteilung zwischen Versicherungswirtschaft und Staat. Wenig marktwirtschaftlich ist es dagegen, die Versicherungswirtschaft zur Übernahme eigentlich nicht versicherbarer Großrisiken zu drängen.

Literatur

- Berliner, B.B. (1988), »Versicherbarkeit«, in: D. Farny et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Versicherung*, Karlsruhe, 951-958.
 Berliner, B.B. (1982), *Die Grenzen der Versicherbarkeit von Risiken*, Zürich.