



11. September 2001: Der Versicherungsfall, der die Branche veränderte

Michael Fiedler

Vier entführte Flugzeuge, zerstörte Hochhäuser, Betriebsunterbrechungen, Haftpflicht- und Personenschäden: Die Anschläge vom 11. September 2001 wurden zu einem der größten Versicherungsfälle der Geschichte. Beim World Trade Center entschied schließlich eine scheinbar einfache Frage über Milliarden: Waren die beiden Einschläge ein versichertes Schadenereignis – oder zwei? Der Streit darüber veränderte nicht nur die Vertragsgestaltung. Die Anschläge stellten grundsätzlich infrage, ob Terrorismus mit den bisherigen Instrumenten überhaupt versicherbar war.

Was folgt, prägt sich in das kollektive Gedächtnis ein. Zwei weitere Passagierflugzeuge sind entführt worden. Eines trifft das Pentagon bei Washington, ein weiteres stürzt nach dem Widerstand von Passagieren und Besatzungsmitgliedern in Pennsylvania ab. In New York brechen innerhalb weniger Stunden beide Türme des World Trade Centers zusammen. Am späten Nachmittag stürzt auch das schwer beschädigte und seit Stunden brennende World Trade Center 7 ein. 2.977 Menschen werden bei den Anschlägen getötet, Tausende verletzt. Der 11. September verändert die Außen- und Sicherheitspolitik, den Luftverkehr und das Leben weit über die Vereinigten Staaten hinaus. Weniger präsent ist eine andere Folge dieses Tages: Auch die Versicherungswirtschaft wird danach nicht mehr dieselbe sein.

Denn während in New York noch Rettungskräfte im Einsatz sind, entsteht ein Schadenfall, wie ihn die Branche bis dahin nicht erlebt hat. Gebäude und

Betriebseinrichtungen sind zerstört, Unternehmen können nicht mehr arbeiten, vier Verkehrsflugzeuge sind verloren, Haftpflicht- und Personenschäden entstehen gleichzeitig. Sach-, Betriebsunterbrechungs-, Luftfahrt-, Haftpflicht-, Lebens- und Unfallversicherer sowie Rückversicherer sind betroffen. Und ausgerechnet beim größten versicherten Einzelrisiko steckt eine Frage im Vertragswerk, deren Antwort Milliarden Dollar Unterschied ausmachen wird: Sind die beiden Einschläge in die Zwillingtürme ein versichertes Schadenereignis – oder zwei?

Das World Trade Center war erst wenige Wochen zuvor neu verpachtet worden

Erst im Juli 2001 hatte ein Konsortium um den Immobilienunternehmer Larry Silverstein langfristige Pachtrechte am World Trade Center übernommen. Die Vereinbarung mit der Port Authority of New York and New

Jersey lief über 99 Jahre. Für die Gebäude 1, 2, 4 und 5 bestand ein international auf mehrere Versicherer und Deckungsschichten verteiltes Sachversicherungsprogramm. Die verfügbare Deckung belief sich auf rund 3,55 Milliarden Dollar je versichertem Schadenereignis. Das Problem: Als die Flugzeuge am 11. September in die Türme flogen, war das endgültige Vertragswerk mit einem Teil der beteiligten Versicherer noch nicht fertiggestellt. Versicherungsschutz bestand. Aber nicht alle Versicherer hatten ihre endgültigen Policen ausgefertigt, und nicht für alle Beteiligten war dasselbe Bedingungsnetz maßgeblich. Was unter normalen Umständen vor allem ein Problem mangelnder Vertragsklarheit gewesen wäre, wurde innerhalb weniger Minuten zu einer Milliardenfrage.

Ein Anschlag – aber ein oder zwei versicherte Schadenereignisse?

Silversteins Gesellschaften argumentierten, die Einschläge zweier verschiedener Flugzeuge in zwei verschiedene Türme seien zwei Schadenereignisse. Bei einer Deckung von rund 3,55 Milliarden Dollar je Ereignis hätte sich daraus ein Anspruch von annähernd 7,1 Milliarden Dollar ergeben können. Mehrere Versicherer hielten dagegen: Die Zerstörung des World Trade Centers sei Folge eines koordinierten Terroranschlags und damit versicherungsrechtlich als ein Schadenereignis zu behandeln. Dabei ging es nicht darum, ob am 11. September ein oder mehrere Terroranschläge stattgefunden hatten. Entscheidend war, wie die jeweils vereinbarten Versicherungsbedingungen Schäden zu einem versicherten Ereignis zusammenfassten. Genau hier rächte sich, dass das Vertragswerk noch nicht vollständig vereinheitlicht war. Ein Teil der Versicherer hatte seine Deckungszusage auf Grundlage eines Bedingungsentwurfs erteilt, der Schäden aus einer Ursache beziehungsweise einer Reihe ähnlicher Ursachen zu einem Schadenereignis zusammenfasste. Ein Bundesgericht kam zu dem Ergebnis, dass die beiden Flugzeugeinschläge nach dieser Definition als ein Ereignis zu behandeln waren. Für andere Versicherer galten jedoch andere Vertragsgrundlagen. Die Folge war bemerkenswert: Derselbe Terroranschlag konnte für einen beteiligten Versicherer ein Schadenereignis sein und für einen anderen zwei.

In zwei großen Prozessrunden entschieden Geschworene deshalb unterschiedlich über die beteiligten Gesellschaften. Eine von Swiss Re angeführte Gruppe konnte ihre Haftung auf ein Schadenereignis begrenzen. Bei neun anderen Versicherern mit abweichenden Vertragsgrundlagen

kam eine Jury dagegen zu dem Ergebnis, dass zwei Schadenereignisse vorlagen. Damit war Silversteins ursprüngliche Forderung von annähernd 7,1 Milliarden Dollar vom Tisch. Die gerichtlich mögliche Gesamtentschädigung lag schließlich bei rund 4,68 Milliarden Dollar.

4,55 Milliarden Dollar beendeten den Streit

Vollständig beendet wurde die Auseinandersetzung erst 2007. Sieben noch beteiligte Versicherer – darunter Allianz Global Risks, Travelers, Zurich American und Swiss Re – verständigten sich mit Silverstein und der Port Authority auf weitere Zahlungen von insgesamt zwei Milliarden Dollar. Zusammen mit den zuvor geleisteten Zahlungen erreichte die Entschädigung für die versicherten Gebäude 1, 2, 4 und 5 damit rund 4,55 Milliarden Dollar. Das waren etwa 97 Prozent des Betrags, der nach den vorausgegangenen Gerichtsentscheidungen maximal erreichbar gewesen wäre. Der Fall wurde damit zu einem Lehrstück über Vertragsklarheit. Nicht die grundsätzliche Deckung des Terroranschlags hatte über Milliarden entschieden, sondern die Frage, welche Definition eines Schadenereignisses mit welchem Versicherer tatsächlich vereinbart worden war. Für die Branche blieb daraus eine ziemlich handfeste Erkenntnis: Bei einem Großrisiko darf die endgültige Formulierung des Versicherungsvertrags nicht erst dann feststehen, wenn der Schaden bereits eingetreten ist.

Die Milliardenentschädigung war kein Milliarden-Gewinn für Silverstein

Rund um die WTC-Versicherung hält sich bis heute eine einfache Rechnung: Silverstein habe kurz vor den Anschlägen die Rechte am World Trade Center erworben und anschließend 4,55 Milliarden Dollar von Versicherern erhalten. Die Rechnung führt in die Irre. Silverstein hatte die Gebäude nicht für mehrere Milliarden Dollar gekauft, sondern langfristige Pachtrechte übernommen. Den Versicherungserlösen standen weiterhin Finanzierungs-, Pacht- und Wiederaufbauverpflichtungen gegenüber. Zudem floss ein Teil der späteren Versicherungszahlungen an die Port Authority und war für den Wiederaufbau des Geländes bestimmt. Allein aus der Gegenüberstellung des Werts der Pachtvereinbarung und der Versicherungsentschädigung lässt sich deshalb kein Gewinn aus den Anschlägen ableiten. Versicherungsleistung und wirtschaftlicher Gewinn sind zwei völlig unterschiedliche Größen.

World Trade Center 7 war ein eigener Versicherungsfall

Auch beim World Trade Center 7 lohnt eine genaue Trennung. Das 47-stöckige Gebäude nördlich der Zwillingstürme wurde durch Trümmer des einstürzenden Nordturms beschädigt, brannte über Stunden und stürzte am Nachmittag des 11. September ein. Für WTC 7 bestand jedoch eine eigene Versicherung bei Industrial Risk Insurers. Die Betreibergesellschaft 7 World Trade Company hatte sich verpflichtet, das Gebäude im Fall einer Zerstörung wiederaufzubauen und verfügte über eine Deckung von bis zu 860 Millionen Dollar je Schadenereignis. Nach dem Einsturz verlangte die Gesellschaft Versicherungsleistungen. Industrial Risk Insurers bestritt zunächst die Deckung beziehungsweise die Höhe des Anspruchs. Letztlich erhielt die Betreibergesellschaft rund 831 Millionen Dollar von ihrem Versicherer. WTC 7 gehört damit zwar zur wirtschaftlichen Gesamtdimension des 11. September, aber nicht einfach zu den berühmten 4,55 Milliarden Dollar für die Gebäude 1, 2, 4 und 5.

Das Pentagon war kein gewöhnlicher Gebäudeversicherungs Schaden

Noch deutlicher unterscheidet sich die Situation beim Pentagon. American-Airlines-Flug 77 traf um 9.37 Uhr das Gebäude des US-Verteidigungsministeriums. Der Gebäudeschaden war erheblich. Für die private Versicherungswirtschaft war er jedoch kein gewöhnlicher Sachversicherungsschaden. Der Grund liegt im Eigentümer: Die US-Bundesregierung trägt zahlreiche eigene Sachrisiken selbst, statt dafür private Gebäudeversicherungen abzuschließen. Die physische Beschädigung des Pentagon war deshalb grundsätzlich kein kommerzieller Gebäudeversicherungsschaden. Das bedeutet allerdings nicht, dass der Anschlag auf das Pentagon keine Versicherungsfälle erzeugte. Das zerstörte Flugzeug war versichert, Haftpflichtdeckungen waren betroffen, ebenso Lebens- und andere Personenversicherungen. Auch privatwirtschaftliche Unternehmen innerhalb staatlicher Gebäude konnten eigene versicherte Schäden erleiden. Der Unterschied zum World Trade Center ist damit grundlegend: In New York traf der Anschlag eines der größten privat versicherten Immobilienrisiken der Welt. Beim Pentagon trug der Staat den Gebäudeschaden im Wesentlichen selbst.

Auch die vier Flugzeuge waren versichert

Die vier entführten Verkehrsflugzeuge waren ebenfalls versicherte Vermögenswerte. Für deren Verlust griffen die Flugzeug-Kaskodeckungen. Der größere Unsicherheitsfaktor lag jedoch in der Haftung. American Airlines und United Airlines sahen sich potenziellen Ansprüchen von Passagieren, Angehörigen und Geschädigten am Boden gegenüber. Hinzu kamen mögliche Ansprüche gegen weitere Unternehmen aus der Luftfahrt- und Sicherheitsbranche. Der US-Kongress reagierte bereits wenige Tage nach den Anschlägen mit dem Air Transportation Safety and System Stabilization Act. Neben Finanzhilfen für die schwer getroffene Luftfahrtbranche enthielt das Gesetz eine für Versicherer entscheidende Regel: Die Haftung der Fluggesellschaften für die Anschläge wurde grundsätzlich auf die Höhe ihrer vorhandenen Haftpflichtdeckung begrenzt. Gleichzeitig entstand der September 11th Victim Compensation Fund. Opfer und Hinterbliebene konnten sich für eine staatliche Entschädigung entscheiden, anstatt ihre Ansprüche gerichtlich zu verfolgen. Damit übernahm der Staat einen Teil eines Haftungsrisikos, dessen mögliche Größenordnung die vorhandenen privaten Versicherungsdeckungen weit übersteigen konnte.

Nicht jeder wirtschaftliche Schaden der Airlines war versichert

Dass ein Unternehmen infolge der Anschläge enorme Verluste erlitt, bedeutete jedoch nicht automatisch, dass dafür Versicherungsschutz bestand. Das zeigte später ein Rechtsstreit von United Airlines. Nach den Anschlägen war der amerikanische Luftverkehr zeitweise stillgelegt worden. United verlangte unter anderem Ersatz für Einnahmeausfälle im Zusammenhang mit der Schließung des Reagan National Airport bei Washington. Das Gericht wies Teile dieser Forderung zurück. Die einschlägige Betriebsunterbrechungsdeckung setzte einen versicherten physischen Sachschaden voraus. Eine behördlich angeordnete Schließung allein genügte dafür nicht. Damit trat bereits 2001 ein Grundproblem hervor, das Versicherungsgerichte Jahrzehnte später während der Corona-Pandemie erneut beschäftigen sollte: Ein erheblicher wirtschaftlicher Verlust ist nicht automatisch ein versicherter Betriebsunterbrechungsschaden.

Chubb entschied sich gegen den Kriegsausschluss

Wie verhielten sich die Versicherer unmittelbar nach den Anschlägen? Die Antwort ist differenzierter, als es der jahrelange Milliardenprozess um das World Trade

Center vermuten lässt. Eine bemerkenswerte Schilderung stammt von Chubb. Der Versicherer berichtete später vor der Untersuchungskommission zum 11. September, dass das Management unmittelbar nach den Anschlägen eine zentrale Deckungsfrage prüfen musste: Konnte der in amerikanischen Versicherungsverträgen verbreitete Ausschluss für Krieg beziehungsweise kriegsähnliche Ereignisse auf die Terroranschläge angewendet werden? Die Konsequenzen wären enorm gewesen. Hätte der Ausschluss gegriffen, wären große Teile der Sachschäden nicht gedeckt gewesen. Chubb entschied sich dagegen. Nach Abwägung der rechtlichen, wirtschaftlichen und moralischen Aspekte erklärte der Versicherer, dass er den Kriegsausschluss nicht anwenden werde. Nach eigener Darstellung war Chubb damit der erste Versicherer, der öffentlich eine entsprechende Deckungsposition bezog. Das Unternehmen ging davon aus, damit auch die spätere Haltung anderer Versicherer beeinflusst zu haben. Parallel begann die Schadenregulierung. Chubb berichtete zudem, die Bearbeitung von Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung für Beschäftigte vereinfacht zu haben. Statt darauf zu warten, dass Angehörige sämtliche üblichen Nachweise und Formulare einreichten, sollten Mitarbeiter des Versicherers betroffene Familien aktiv kontaktieren und die Regulierung beschleunigen. Das ist für die Einordnung des späteren WTC-Streits entscheidend. Der 11. September wurde nicht deshalb zu einem jahrelangen Versicherungsprozess, weil die Branche die Anschläge grundsätzlich nicht als versichert anerkennen wollte. Gestritten wurde vor allem darüber, wie weit die zugesagte Deckung reichte – und ob zwei nahezu unmittelbar aufeinanderfolgende Einschlüsse versicherungsrechtlich ein Schadenereignis oder zwei waren.

Ein Schaden, der nahezu die gesamte Versicherungswirtschaft traf

Die Besonderheit des 11. September lag auch in der ungewöhnlichen Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Schadenarten. Nach Berechnungen des Insurance Information Institute beliefen sich die versicherten Schäden in Preisen von 2001 auf rund 32,5 Milliarden Dollar. In Preisen von 2024 entspricht das ungefähr 59 Milliarden Dollar. Etwa ein Drittel der versicherten Schäden entfiel auf Betriebsunterbrechungen. Rund 30 Prozent waren Sachschäden einschließlich des World Trade Centers. Hinzu kamen allgemeine Haftpflichtschäden, Luftfahrthaftpflicht, Flugzeug-Kaskoschäden, Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung für Beschäftigte, Lebensversicherungen

und weitere Spezialdeckungen. Für die Rückversicherer war die Konzentration besonders folgenreich. Rund zwei Drittel der versicherten Gesamtschäden wurden letztlich von ihnen getragen.

Munich Re beziffert die eigene Belastung durch den 11. September rückblickend auf rund 2,2 Milliarden Dollar und bezeichnet die Anschläge als den mit Abstand größten Schaden in der damaligen Unternehmensgeschichte. Auch Allianz meldete erhebliche Belastungen aus dem World-Trade-Center-Komplex. Der 11. September war deshalb nicht lediglich ein außergewöhnlich großer Gebäudeschaden. Er war ein Kumulschaden über zahlreiche Versicherungssparten und Länder hinweg.

Das Problem: Terrorismus war versichert

Aus heutiger Sicht wirkt es beinahe paradox: Das zentrale Problem der Versicherungswirtschaft bestand nach dem 11. September nicht darin, dass Terrorismus grundsätzlich ausgeschlossen gewesen wäre. Das Gegenteil war der Fall. Vor den Anschlägen gehörte die Deckung von Terrorismusschäden in den USA vielfach selbstverständlich zu gewerblichen Sach- und Haftpflichtversicherungen. Einen besonderen Prämienaufschlag gab es häufig nicht. Kleinere Terroranschläge waren als kalkulierbares Risiko erschienen. Für einen koordinierten Angriff mit Verkehrsflugzeugen auf mehrere hochkonzentrierte Großrisiken gleichzeitig existierte dagegen kaum eine belastbare statistische Grundlage. Das eigentliche Problem des 11. September war für Versicherer deshalb nicht, dass Terrorismus unversichert gewesen wäre. Das Problem war, dass Terrorismus versichert war, ohne dass ein Anschlag dieser Größenordnung eingepreist worden war. Besonders für Rückversicherer wurde sichtbar, wie stark sich Terrorrisiken kumulieren können. Ein einzelnes Ereignis konnte gleichzeitig zahlreiche Gebäude, Unternehmen, Beschäftigte, Flugzeuge und Haftpflichtrisiken treffen – und damit viele Verträge unterschiedlicher Erstversicherer auf einmal auslösen.

Nach dem 11. September verschwand Terrordeckung aus vielen Verträgen

Die Konsequenz folgte schnell. Versicherer und insbesondere Rückversicherer schränkten die Deckung von Terrorrisiken massiv ein oder schlossen sie aus. Für Unternehmen und Immobilieneigentümer entstand damit ein neues Problem: Terrorversicherung war plötzlich entweder erheblich teurer oder für große Risiken kaum noch verfügbar. Auch die Luftfahrt bekam die Folgen unmittelbar zu spüren. United

Airlines teilte bereits wenige Wochen nach den Anschlägen mit, dass die bisherige Haftpflichtdeckung für Krieg, Terrorismus, Sabotage und Flugzeugentführungen zum 26. September 2001 gekündigt worden war. Ersatzdeckung war nur zu deutlich höheren Preisen und mit erheblich niedrigeren Deckungssummen für bestimmte Drittschäden erhältlich. Die US-Regierung sprang über die Luftfahrtbehörde FAA mit zusätzlicher Deckung ein. Was zuvor Bestandteil des privaten Versicherungsmarktes gewesen war, konnte plötzlich nur noch mit staatlicher Unterstützung aufrechterhalten werden.

Die USA schaffen einen staatlichen Rückhalt für Terrorrisiken

2002 reagierten die Vereinigten Staaten mit dem Terrorism Risk Insurance Act, kurz TRIA. Das Prinzip: Private Versicherer sollten Terrorrisiken weiterhin anbieten können, bei außergewöhnlich großen Schäden sollte jedoch der Staat einen Teil der Last übernehmen. Der Gesetzgeber begründete den Eingriff ausdrücklich mit der Unsicherheit, die nach dem 11. September entstanden war. Es fehlten ausreichende Daten, um Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Schadenhöhe künftiger Terroranschläge statistisch belastbar zu kalkulieren. Damit entstand ein öffentlich-privates Modell für ein Risiko, das der Markt allein unmittelbar nach den Anschlägen nicht mehr vollständig tragen wollte.

Auch Deutschland zieht Konsequenzen: Extremus entsteht

Die Folgen reichen unmittelbar nach Deutschland. Nach dem 11. September zogen sich Versicherer und Rückversicherer auch hier aus der konventionellen Deckung großer Terrorrisiken zurück. Insbesondere für industrielle, gewerbliche und institutionelle Großrisiken entstand eine Versicherungslücke. Versicherungswirtschaft und Bundesregierung entwickelten deshalb ein gemeinsames Modell. Im September 2002 wurde die Extremus Versicherungs-AG gegründet. Der Spezialversicherer übernimmt Sach- und Betriebsunterbrechungsschäden infolge von Terroranschlägen bei Großrisiken und verbindet privatwirtschaftliche Versicherungskapazität mit staatlicher Rückendeckung. Extremus existiert bis heute. Damit besitzt der 11. September auch ein unmittelbares versicherungsgeschichtliches Erbe in Deutschland.

Was vom größten Terror-Versicherungsfall bleibt

Der 11. September 2001 war eine menschliche Katastrophe und eine politische Zäsur. Für die Versicherungswirtschaft war er zugleich ein Stresstest ihrer grundlegendsten Annahmen. Er zeigte, dass ein Risiko nicht allein deshalb kalkulierbar ist, weil es bislang selten große Schäden verursacht hat. Er machte sichtbar, wie gefährlich die Konzentration vieler versicherter Werte an einem Ort sein kann. Und er führte vor Augen, dass Erstversicherer ein scheinbar beherrschbares Risiko über ihre Rückversicherung weltweit miteinander verbunden haben können. Der Streit um das World Trade Center hinterließ noch eine weitere Lektion. Eine einzige Definition im Versicherungsvertrag konnte darüber entscheiden, ob ein Versicherer einmal oder zweimal leisten musste. Weil beim Eintritt des Schadens nicht für alle Beteiligten dasselbe endgültige Bedingungsmerkmal vorlag, beantworteten Gerichte dieselbe Frage für verschiedene Versicherer unterschiedlich. Und schließlich markierte der 11. September eine Grenze privater Versicherbarkeit. Wo ein einzelnes Ereignis Schäden über zahlreiche Sparten hinweg gleichzeitig auslösen kann und weder Eintrittswahrscheinlichkeit noch maximale Schadenhöhe zuverlässig kalkulierbar erscheinen, stößt klassische Versicherung an ihre Grenzen. Dass heute in Deutschland mit Extremus und in den Vereinigten Staaten mit dem staatlich gestützten Terrorversicherungssystem besondere Konstruktionen für solche Risiken bestehen, ist deshalb kein historischer Zufall. Sie sind eine direkte Folge jenes Morgens, an dem zwei Flugzeuge innerhalb weniger Minuten in zwei Türme flogen – und aus einem vermeintlichen Unfall Gewissheit wurde.

Versicherungs- und Finanznachrichten

expertenReport



<https://www.experten.de/id/4951844/11-September-2001-Der-Versicherungsfall-der-die-Branche-veraenderte/>