

Ist Abschreckung wirksam? Eine ökonomische Analyse des Terrorismus

Bruno S. Frey / Simon Lüchinger

I. Dominanz der Abschreckung

In diesem Beitrag werden aufgrund einer ökonomischen Analyse des Terrorismus mögliche Maßnahmen zu deren Bekämpfung besprochen. Dabei geht es insbesondere auch darum, unbeabsichtigte Folgen der üblichen Maßnahmen aufzuzeigen.

Die Anschläge des 11. September 2001 führten zu einem erhöhten Interesse gegenüber Terrorismus in Öffentlichkeit, Medien und Politik. In der wissenschaftlichen Literatur ist das Thema bereits länger prominent vertreten.¹ Es finden sich aber kaum Arbeiten, in welchen die ökonomische Methodologie zur Anwendung kommt. Nur für die Analyse von spezifischen Aspekten und Problemen wird der Rationalansatz im Zusammenhang mit Terrorismus gelegentlich verwendet.² Dies ist umso erstaunlicher, als der Rationalansatz in zahlreichen verwandten Gebieten fruchtbar angewendet wurde.³ Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die ökonomische Methodologie im Vergleich zu Beiträgen aus anderen Disziplinen wie Soziologie, Jurisprudenz und Politikwissenschaft auch neue Erkenntnisse hinsichtlich des Terrorismus ermöglicht.

Wie die amerikanischen Reaktionen auf die Terroranschläge zeigen, wird bei der Terrorbekämpfung vorwiegend auf Abschreckung gesetzt. Abschreckung soll die Kosten eines terroristischen Anschlages für potenzielle Terroristen erhöhen. Gelingt es durch Abschreckung die Grenzkosten eines Anschlages zu erhöhen, verändert dies das

¹ Zu den neueren Beiträgen gehören beispielsweise KUSHNER (1998), STERN (1991) und WILKINSON (2000). Eine Übersicht über die neueste Literatur ist in HENDERSON (2001) zu finden.

² Die Anwendung der ökonomischen Denkweise, insbesondere jener der Ökonomie der Kriminalität, auf die Erforschung des Terrorismus begann mit LANDES (1978). Wie schon LANDES konzentrierten sich viele der nachfolgenden Beiträge auf die Analyse von Terrorattacken mit Geiselnahmen. SELTEN (1988) z.B. analysiert Kidnapping mit einem einfachen spieltheoretischen Modell. ENDERS und SANDLER sowie verschiedene Koautoren untersuchen in zahlreichen Beiträgen Zyklen und Trends von Terroranschlägen. Die Autoren finden auch Evidenz dafür, dass Terroristengruppen verschiedene Typen von Anschlägen sowohl komplementär als auch substitutiv anwenden. Weitere Beiträge untersuchen die wirtschaftlichen Auswirkungen von Terroranschlägen. Für einen Überblick über den Stand der Literatur siehe SANDLER und ENDERS (2002). GLEASER und SHAPIRO (2001) versuchen eine theoretische und empirische Einschätzung des Terrorismus auf die Urbanisierung. NAVARRO und SPENCER (2001) schätzen die Kosten der Anschläge vom 11. September 2001.

³ Vgl. BECKER (1982), KIRCHGÄSSNER (1991), FREY (1990) und (2001).

Kosten-Nutzen Verhältnis für die Terroristen. Rational handelnde Terroristen werden vermehrt auf friedlichere Mittel zurückgreifen.

Diese Argumentation berücksichtigt jedoch nicht, dass Abschreckung auch auf den Nutzen eines terroristischen Anschlages einwirkt. Führt eine solche Politik zu vermehrter Zentralisierung der Entscheidungsprozesse in Staat und Wirtschaft, wird eine Gesellschaft verwundbarer. Dies wiederum bedeutet aber, dass der Nutzen eines Anschlages für die Terroristen zunimmt. Eine Abschreckungspolitik ist deshalb weniger wirksam als gemeinhin angenommen und führt unter Umständen sogar zu vermehrter Terroraktivität. Eine wirksame Strategie sollte deshalb die Entscheidungsprozesse vielmehr dezentralisieren. Eine erfolgreiche Maßnahme gegen Terrorismus ist die Stärkung der Institutionen der Polyarchie. Demokratie, Föderalismus aber auch Marktwirtschaft sind auszuweiten. Im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung sehen wir daher keinen *Trade-Off* zwischen Demokratie und Sicherheit.

Im folgenden Abschnitt wird ein einfaches Modell im Rahmen des Rationalansatzes vorgestellt. Das Modell basiert auf der Vorstellung eines Gleichgewichtes von Angebot (respektive Grenzkosten) und Nachfrage (respektive Grenznutzen) terroristischer Aktivitäten aus Sicht der Terroristen. Der dritte Abschnitt fokussiert sodann auf die Angebotsseite oder die Grenzkosten von Terrorakten. Im vierten Abschnitt werden die Grenznutzen von Anschlügen aus Sicht der Terroristen näher beleuchtet. Im fünften Abschnitt werden darauf aufbauend verschiedene Möglichkeiten der Terrorismusbekämpfung diskutiert. Im letzten Abschnitt wird gezeigt, dass eine Politik der Abschreckung – die gängige Maßnahme gegen Terrorismus – kontraproduktiv wirken kann. Eine wirksame Anti-Terrorismus-Politik besteht vielmehr in einer Dezentralisierung des Gemeinwesens und der Wirtschaft.

II. Terrorismus aus ökonomischer Sicht

In diesem Abschnitt wird in einem einfachen Modell dargestellt, wie sich Terrorismus aus Sicht der rationalen Entscheidungstheorie darstellen lässt. *Abb. 1* zeigt das Entscheidungskalkül aus Sicht der Terroristen. Die Grenzkosten und Grenznutzen sind abhängig vom Ausmaß und Intensität terroristischer Aktivitäten T . Die Variable T kann mit verschiedenen Indikatoren operationalisiert werden. Zu nennen wären zum Beispiel die Anzahl der Terrorakte – generell oder bestimmte Typen. Ein häufig verwendeter Indikator für das Ausmaß und die Intensität terroristischer Aktivitäten ist auch die Anzahl der Opfer, insbesondere der Todesopfer.⁴

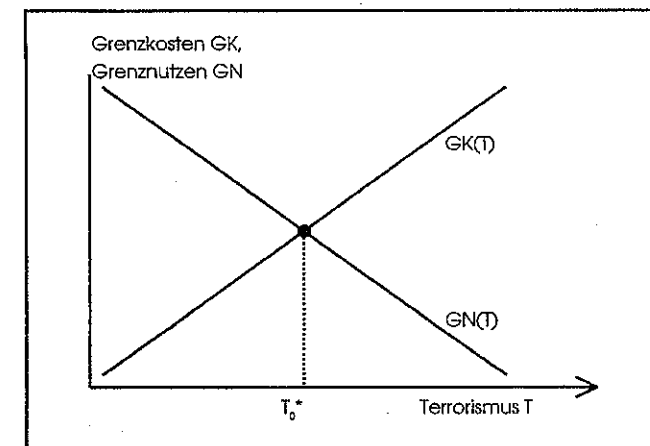
Die Grenzkostenkurve $GK(T)$ hat eine positive Steigung, da terroristische Aktivitäten mit zunehmendem Ausmaß kostspieliger werden.⁵ Zu Beginn werden die nahe liegenden

⁴ Vgl. z.B. ABADIE/GARDEAZABAL (2001).

⁵ Die Möglichkeit zunehmender Skalenerträge bei der Durchführung von Terrorakten wird nicht berücksichtigt, da sie in der Realität kaum relevant ist.

ten Anschläge ausgeführt. Soll die Aktivität gesteigert werden, muss zunehmend auf kompliziertere und kostspieligere Anschläge zurückgegriffen werden. Die Kosten terroristischer Aktivitäten beinhalten materielle Ressourcen, Kosten für die Informationsbeschaffung sowie Opportunitätskosten für die benötigte Zeit der Vorbereitung. Daneben reflektieren die Grenzkosten auch die Risiken, die mit der Vorbereitung und Durchführung eines Terroraktes verbunden sind. Dazu gehört etwa das Risiko verletzt zu werden oder zu sterben sowie eine mögliche Verhaftung, welche Verhöre, Bestrafung und eventuell sogar Folter nach sich zieht.

Abb. 1: Grenzkosten und Grenznutzen terroristischer Aktivitäten



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Grenznutzenkurve $GN(T)$ ist in den vorliegenden Abbildungen mit einer negativen Steigung dargestellt. Dies reflektiert eine Situation, bei der die betroffenen Personen und Gesellschaften lernen, auf Terroraktivitäten angemessen zu reagieren, so dass der marginale Effekt eines Anschlages abnimmt. Es wäre auch vorstellbar, dass eine betroffene Gesellschaft zunehmend verwundbarer wird und der marginale Effekt eines Terroranschlages zunimmt. In diesem Falle hätte die Grenznutzenkurve eine positive Steigung. Lage und Steigung hängen demnach vom Verhalten der betroffenen Personen ab.

Der Schnittpunkt der beiden Kurven bestimmt das Ausmaß an Terrorismus T^* im Gleichgewicht. Gemäss dem Rationalansatz müsste dies dem Ausmaß an Terrorismus entsprechen, welches wir in der Realität beobachten und mit verschiedenen Indizes messen können. In den beiden folgenden Abschnitten soll untersucht werden, wodurch dieses Gleichgewicht terroristischer Aktivitäten bestimmt wird.

III. Die Kosten terroristischer Akte werden erhöht.

Die Grenzkosten- oder Angebotskurve wird durch die Motivation der Terroristen sowie durch die Reaktion der Terroristen auf Regierungsinterventionen bestimmt. Bezüglich der Motivation der Terroristen sind zwei Extremfälle zu unterscheiden:

- (1) Die Terroristen sind ausschließlich extrinsisch motiviert. Sie begehen Terroranschläge nur dann, wenn sie im Gegenzug eine Kompensation erhalten. Zum einen kann eine solche Kompensation im Ansehen und der Bewunderung bestehen, die den Terroristen von Sympathisanten entgegengebracht wird. Viele Terroristen genießen den Ruhm, den sie aus der Präsenz in lokalen und internationalen Medien ziehen. Zum anderen gibt es auch monetäre Kompensationen, wie z.B. eine Unterstützungs-garantie für die Familien des Terroristen.⁶ Die nachfolgende Analyse hängt nicht davon ab, ob Terroristen monetäre Anreize erhalten oder nicht. Die vorhandene Evidenz legt jedoch nahe, dass monetäre Anreize für Terroristen tatsächlich eine gewisse Rolle spielen.
- (2) Die angehenden Terroristen sind ausschließlich intrinsisch motiviert.⁷ Sie sind ungeachtet äußerer Anreize von ihrer Sache überzeugt. Es gibt sicherlich einige Terroristen, die ausschließlich intrinsisch motiviert sind. In diesem Falle ist die Grenzkostenkurve steiler, da solche Personen weder auf abschreckende Strafen und Risiken noch auf Belohnungen reagieren.

Wie die vorhandene Evidenz zeigt, werden Terroristen stark durch ihre soziale Umwelt beeinflusst und reagieren auf von außen gesetzte Anreize.⁸ Sowohl extrinsische als auch intrinsische Motivation bestimmen das Verhalten der Terroristen. Die positiv geneigte Grenzkostenkurve wird durch eine exogene Erhöhung der Kosten (Belohnung) für einen terroristischen Anschlag nach oben (nach unten) verschoben. Zu einem wesentlichen Teil basiert eine Politik der Abschreckung auf dieser Verhaltensannahme. Potentielle Terroristen sollen durch hohe Strafen von einem Anschlag abgeschreckt werden. Dieses Ziel wird aber nur erreicht, wenn die Terroristen nicht ausschließlich intrinsisch motiviert sind oder höhere Strafen nicht durch höhere Belohnungen für die Terroristen ausgeglichen werden. Eine hohe Strafe kann für einen Terroristen auch das Signal haben, dass sein Anliegen besonders wichtig ist und dementsprechend eine hohe Belohnung, beispielsweise im Leben nach dem Tod, nach sich zieht.

Eine Abschreckungsstrategie versucht aber nicht nur mittels Anreizen auf die Terroristen einzuwirken. Anschläge sollen auch verhindert werden, in dem ihre Durchführung

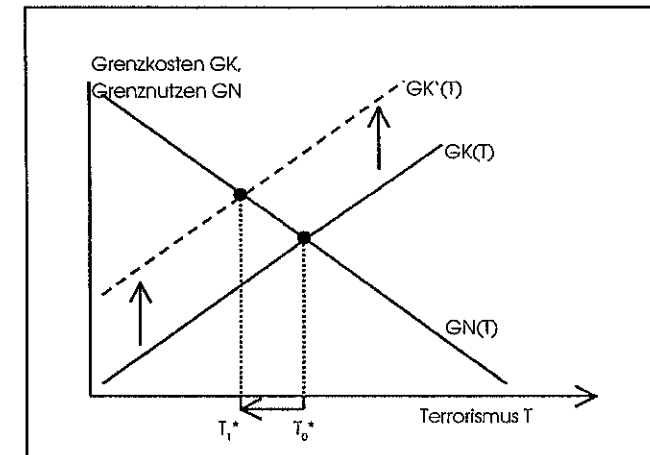
⁶ Einem Bericht in der Süddeutschen Zeitung zufolge, hat „Saddam Hussein gerade seine Zahlungen an Familien von Selbstmordattentätern um 10.000 auf 25.000 Dollar erhöht“, STEINBERGER (2002), S. 13.

⁷ Für eine Definition und Besprechung extrinsischer und intrinsischer Motivation siehe z.B. FREY (1997).

⁸ So schreiben z.B. SANDLER/SCOTT (1987) S. 37 aufgrund ihrer empirischen Untersuchungen, dass die Terroristen systematisch auf Änderungen der Einschränkungen reagieren. Vgl. auch SHUGHART (2003).

erschwert wird. Durch geeignete Abwehrmaßnahmen soll der Möglichkeitsraum der potentiellen Terroristen eingeschränkt werden. Als Beispiel können die Sicherheitsmaßnahmen angeführt werden, die Flugzeugentführungen verhindern sollen.⁹ Eine Politik der Abschreckung vermag demnach in vielen Fällen die Grenzkostenkurve nach oben zu verschieben. Dies ist in Abb. 2 dargestellt.

Abb. 2: Erhöhung der Kosten terroristischer Akte



Quelle: Eigene Darstellung.

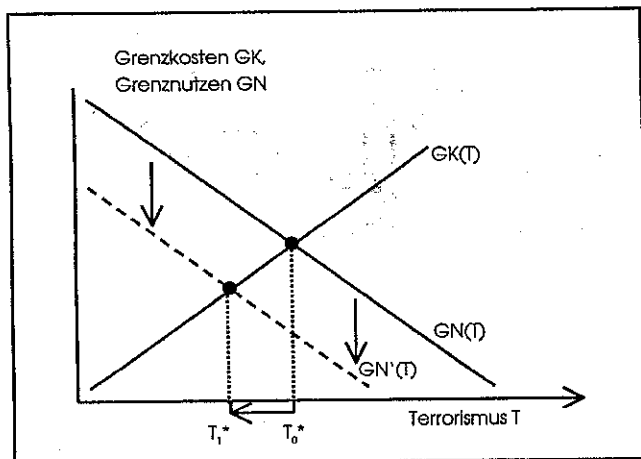
Die Verschiebung der Grenzkostenkurve führt dazu, dass im Gleichgewicht das Ausmaß an Terrorismus zurückgeht. Aus diesem Grund wird Abschreckung als wichtigste Anti-Terrorismus-Politik überhaupt gesehen. Sowohl in der Literatur als auch der Politik wird Abschreckung häufig gar als die einzig mögliche Maßnahme betrachtet.

⁹ ENDERS und SANDLER sowie verschiedene Koautoren untersuchten in zahlreichen Artikeln die Wirksamkeit solcher Sicherheitsmaßnahmen. Vgl. z.B. ENDERS und SANDLER (1993). Sie kommen zum Schluss, dass die Sicherheitsmaßnahmen diejenigen Typen von Anschlägen, für welche sie konzipiert sind, verringern. Die Terroristen reagieren jedoch darauf, indem sie auf andere, zum Teil verheerendere, Anschlagstypen ausweichen. Wird dieser Substitutionseffekt nicht berücksichtigt, wird die Wirksamkeit solcher Abschreckungsstrategien auf das Ausmaß und die Intensität des Terrorismus insgesamt weit überschätzt. Ein anderes Problem solcher Sicherheitsmaßnahmen wird von KASH (1998), S. 164 vorgebracht: „Significant advancements in counterterrorist approaches have been evenly matched by new terrorist techniques.“

IV. Der Nutzen terroristischer Akte wird vermindert.

Das Ausmaß an Terrorismus kann im Gleichgewicht aber auch verringert werden, indem der marginale Nutzen aus Sicht der Terroristen gesenkt wird.¹⁰ In Abb. 3 wird dies grafisch durch eine Verschiebung der Grenznutzenkurve nach unten dargestellt.

Abb. 3: Senkung des Grenznutzens terroristischer Akte



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Grundidee einer solchen Politik ist es, die Attraktivität von Terrorismus zur Erreichung eines Zieles zu senken. Dazu müssen die möglichen Ziele der Terroristen identifiziert werden. Terroristen verfolgen im Wesentlichen drei Ziele:¹¹

- (1) Terroristen suchen die Publizität in den Medien, um auf ihr Anliegen aufmerksam zu machen. LAQUEUR¹² geht gar so weit zu behaupten, dass „nicht der Umfang einer

¹⁰ Anti-Terrorismus-Maßnahmen, die auf einer Senkung des Nutzens aus Terrorismus beruhen, sind in FREY (1988) und LAPAN/SANDLER (1988) besprochen. FREY schlägt vor, dass die Behörden ein Terroranschlag nicht einer bestimmten Terrororganisation zuordnen. Vielmehr sollen sie betonen, dass mehrere mögliche Terrororganisationen in Betracht kommen. Eine solche Informationspolitik würde den Nutzen der Terroristen senken, den sie aus der Publizität aufgrund eines Anschlages ziehen. LAPAN und SANDLER analysieren mit einem spieltheoretischen Ansatz die häufig vorgeschlagene Strategie, bei Geiselnahmen niemals mit Terroristen zu verhandeln. Die herkömmliche Meinung besagt, dass dadurch Terroristen von Geiselnahmen abgehalten werden können, da sie keinen Nutzen aus einem solchen Akt erwarten können. LAPAN und SANDLER zeigen, dass sich eine solche Strategie nur unter restriktiven Bedingungen für eine Regierung lohnt.

¹¹ SCHELLING (1991), S. 11 und 31 beispielsweise führt als mögliche Ziele von Terroristen soziale und politische Zerrüttung, ökonomische Schäden und Publizität an. Ein weiteres Ziel sei ferner, die Moral der Sympathisanten zu stärken. Dieser weitgehend akzeptierte Punkt wird im folgenden nicht weiter besprochen.

terroristischen Aktion ausschlaggebend [ist], sondern die Publizität“. Terroristen zeigen häufig beträchtliches Geschick, wenn es darum geht, die Aufmerksamkeit der Medien zu erlangen. Anschläge auszuüben, über welche die Medien nicht berichten, wird als Verschwendung von Ressourcen und verlorene Mühe angesehen. Anschläge werden oft in Städten oder Hauptstädten durchgeführt, wo sich die Terroristen der Medienpräsenz sicher sein können. Gelingt es den Terroristen, die Auswirkungen ihrer Akte durch die Medienberichterstattung zu erhöhen, gewinnt der Terrorismus an Attraktivität. Aus Sicht der Terroristen steigt der Grenznutzen aus einem Anschlag, die Grenznutzenkurve verschiebt sich nach außen und im neuen Gleichgewicht herrscht mehr Terrorismus.

- (2) Terroristen versuchen das Gemeinwesen und den Staat zu destabilisieren. Verliert die Regierung an Macht oder erodiert im Extremfall die Legitimität des politischen Systems, können die Terroristen ihr Anliegen eher durchsetzen. Je anfälliger ein politisches System für terroristische Anschläge ist, desto höher ist für die Terroristen der Nutzen aus ihrer Aktivität und desto größer ist das Ausmaß an Terrorismus im Gleichgewicht.
- (3) Terroristen versuchen die Wirtschaft zu schädigen. Die Terroristen fügen der Bevölkerung materiellen Schaden zu, um sie für ihre Forderungen gewinnen zu können. Empirische Studien zeigen, dass terroristische Aktivitäten signifikant den Zustrom von Touristen sowie ausländischen Direktinvestitionen senken und einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, Aktienkurse und den Außenhandel haben.¹³ Wiederum gilt, je anfälliger eine Wirtschaft auf Anschläge ist, desto stärker verschiebt sich die Grenznutzenkurve nach außen und desto höher ist das Ausmaß an Terrorismus im Gleichgewicht.

Die drei Ziele sind miteinander verflochten. Die Berichterstattung über Terrorismus in den Medien wirkt sich sowohl auf die Politik als auch die Wirtschaft aus. In allen Gesellschaften reagieren die Politiker auf die Medien und versuchen sie deshalb auch zu kontrollieren. Der Effekt auf die Wirtschaft geschieht über die Erwartungsbildung der Konsumenten und Investoren bezüglich der zukünftigen Wirtschafts- und Geschäftsentwicklung. Der Einfluss terroristischer Akte hängt im Wesentlichen davon ab, wie sie von den Medien aufgenommen werden. Je prominenter in den Medien über Terrorismus berichtet wird, desto mehr werden negative Zukunftserwartungen der wirtschaftlichen Akteure verstärkt.

¹² LAQUEUR (1977) S. 105.

¹³ Vgl. z.B. DRAKOS/KUTAN (2001) und ENDERS/SANDLER/PARISE (1992) für den Einfluss von Terrorismus auf den Tourismus, ENDERS/SANDLER (1996) für den Einfluss auf ausländische Direktinvestitionen, ABADIE (2002) für den Einfluss auf das Wirtschaftswachstum und die Aktienkurse sowie NITSCH/SCHUMACHER (2002) für den Einfluss auf den Außenhandel. Die Auswirkungen der Terrorangriffe auf die USA vom 11. September 2001 sind auf 100 Milliarden Dollar an direkten und rund 2 Billionen Dollar an gesamten Kosten geschätzt worden, vgl. NAVARRO/SPENCER (2001).

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ihrerseits beeinflussen systematisch das Verhalten der Regierung. In der Literatur zu Popularitäts- und Wahlfunktionen wurde dieser Einfluss verschiedentlich empirisch untersucht. Steigende Arbeitslosigkeit und Inflation sowie eine Senkung des Wirtschaftswachstums verringern die Überlebenschancen einer Regierung.¹⁴ Schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, eine schwere Rezession oder Depression, können darüber hinaus auch das konstitutionelle Fundament einer Gesellschaft zerstören. Dadurch können auch autoritäre oder diktatorische Regierungen an die Macht kommen.

Der Staat kann die Wirtschaft durch eine veränderte Politik beeinflussen. Wie die aktuellen Ereignisse zeigen, können terroristische Aktivitäten eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets nach sich ziehen. Vorstellbar ist auch, dass der Kapitalverkehr von Politikmaßnahmen betroffen wird. Viel grundsätzlicher kann eine veränderte Politik aber auch dazu führen, dass die grundlegenden Regeln geändert werden, innerhalb welcher die wirtschaftlichen Akteure ihre Entscheidungen fällen. So können beispielsweise Regulierungen und Interventionen das Funktionieren einer freien Marktwirtschaft unterminieren.

V. Was lässt sich tun?

Im Rahmen des einfachen Modells von Grenzkosten und Grenznutzen terroristischer Aktivität lassen sich die verschiedenen Optionen für eine Anti-Terrorismus-Politik identifizieren: Zum einen müssen die Grenzkosten für terroristische Anschläge erhöht, zum anderen die Grenznutzen aus Sicht der Terroristen gesenkt werden.

Wie bereits erwähnt, erhöht eine Politik der Abschreckung die Grenzkosten terroristischer Akte. Diese Politik ist weit verbreitet und braucht hier nicht weiter diskutiert zu werden. Es bleibt lediglich anzumerken, dass Abschreckung mit hohen Kosten für die betroffene Wirtschaft verbunden sein kann (siehe z.B. Israel). Für die Terroristen steigt deshalb der Nutzen aus terroristischen Aktivitäten. Abschreckung verschiebt somit sowohl die Grenzkosten- als auch die Grenznutzenkurve nach oben. Der Gesamteffekt hängt von der relativen Größe der beiden entgegengesetzten Effekte ab und ist a priori offen. In einer großen, reichen und nicht vollbeschäftigten Wirtschaft werden die Kosten verhältnismäßig klein sein. Die Grenznutzenkurve der Terroristen wird demnach nur leicht nach oben verschoben. Unter diesen Umständen ist zu erwarten, dass eine Abschreckungspolitik tatsächlich den Terrorismus verhindert. In einer kleinen, armen und vollbeschäftigten Wirtschaft belastet eine Abschreckungspolitik das entsprechende Land stark. Der Grenznutzen terroristischer Akte erhöht sich somit für die Terroristen, was sie zu einer höheren Aktivität veranlasst. Unter dieser Bedingung kann eine Abschreckungspolitik zu mehr terroristischen Akten führen.

¹⁴ Vgl. z.B. den Übersichtsartikel von PALDAM (1981).

Im Folgenden soll eine zweite Anti-Terrorismus-Politik vorgestellt werden, die in der Literatur kaum diskutiert wird und in der Praxis keine Anwendung findet. Es soll argumentiert werden, dass eine wirksame Politik darin besteht, ein Land durch Dezentralisierung, sowohl der Politik als auch der Wirtschaft, gegen Terrorismus zu immunisieren.

1. Dezentralisierung der Politik

Ein Gemeinwesen mit verschiedenen Zentren der Entscheidungsfindung und Implementation ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich zu destabilisieren. Wird durch ein Terrorakt ein Zentrum getroffen, können andere Zentren dessen Aufgaben übernehmen. Dies zeigt eindrücklich ein Zwischenfall, der sich im September 2001 in der Schweiz ereignet hat. Im Kanton Zug erschoss ein Amokschütze (kein Terrorist) drei von sieben Mitgliedern des Regierungsrates, der kantonalen Regierung, sowie elf Parlamentarier. Zahlreiche weitere Mitglieder der Regierung und des Parlaments wurden zum Teil schwer verletzt. Dennoch brach das politische System nicht zusammen, sondern hat vielmehr sofort wieder funktioniert. Einerseits sind viele der Entscheidungs- und Implementationsprozesse, die den Kanton betreffen, auf anderen föderalen Ebenen und in anderen politischen Gewalten angelegt. Andererseits hängt die Regierung nicht von einzelnen Personen ab und ist deshalb nach kürzester Zeit wieder handlungsfähig.

Dezentralisierung der politischen Macht oder Polyarchie existiert in zwei Formen:

- (1) Politische Macht wird auf eine Anzahl verschiedener politischer Akteure aufgeteilt. Hierbei ist die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative sicher die wichtigste. Darüber hinaus sollten auch die Medien dezentralisiert werden. Damit kann verhindert werden, dass es Terroristen gelingt, den Informationsfluss zu kontrollieren.
- (2) Politische Macht kann auch zwischen verschiedenen Ebenen der Regierung aufgeteilt werden. In föderalen, d.h. räumlich dezentralisierten Staaten gibt es normalerweise drei Ebenen: die Bundesebene, die Länder, Provinzen oder Kantone und die kommunale Ebene. Es ist aber durchaus möglich weiter zu gehen und z.B. eine vierte föderale Ebene einzuführen oder funktionalen, überlappenden und konkurrierenden Jurisdiktion weitgehende Autonomie zu gewähren.¹⁵

Politische Dezentralisierung durch Gewaltentrennung und Föderalismus macht ein Land gegen Terrorakte weniger verwundbar. Dies wird von den Terroristen antizipiert und der Grenznutzen eines Anschlages sinkt aus ihrer Sicht. Im Gleichgewicht wird von daher weniger Terrorismus zu beobachten sein.¹⁶

¹⁵ Für die Idee von FOCJ („Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions“) siehe PRBY/EICHENBERGER (1999).

¹⁶ Ein föderaler Staatsaufbau ermöglicht es, besser auf die Präferenzen der Bürger und insbesondere lokaler Minoritäten einzugehen. Auch deshalb ist anzunehmen, dass in einem föderalen Staat weni-

2. Dezentralisierung der Wirtschaft

Eine Marktwirtschaft basiert auf extremer Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen und Implementation. Der Vorteil des Marktes als Mechanismus zur effizienten Allokation von Ressourcen besteht nur solange, wie er nicht durch Oligopole oder Monopole zentralisiert wird. Wie die Anschläge auf die Türme des World Trade Centers zeigen, hat sich die Wirtschaft trotz der massiven menschlichen Verluste und Auslöschung ganzer Unternehmen schnell erholt. Nach den Anschlägen war es den Konkurrenten möglich, in die Lücken der ausgelöschten Unternehmen zu springen und diese zu ersetzen. Dies wäre nicht möglich gewesen, wenn ein monopolistischer Anbieter getroffen worden wäre. Je mehr eine Wirtschaft nach den Prinzipien des Marktes funktioniert, desto weniger verwundbar ist sie gegenüber terroristischen Aktivitäten. Wiederum wird dies von den Terroristen antizipiert und das Ausmaß an Terrorismus ist in der Folge niedriger.

Eine Anti-Terrorismus-Politik, die auf Dezentralisierung basiert, hat offensichtliche positive Nebeneffekte: Sie stärkt die Demokratie und den Liberalismus. Wir sehen daher im Gegensatz zu einer häufig vertretenen Meinung keinen *Trade-Off* zwischen Demokratie und Sicherheit.

VI. Kann Abschreckung kontraproduktiv sein?

Die beiden besprochenen Politikmaßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, Abschreckung und Dezentralisierung, hängen zusammen. Abschreckung führt häufig zu einer stärkeren politischen und ökonomischen Zentralisierung. Im Kampf gegen den Terrorismus mittels Abschreckung schränkt die Zentralregierung die Bürgerrechte ein¹⁷ und übernimmt Macht auf Kosten der unteren föderalen Ebenen. Im Zuge der Abschreckungspolitik greift der Staat auch mittels Regulierungen und vermehrten Staatsausgaben in die Wirtschaft ein. Von den höheren Staatsausgaben profitiert vor allem der militärisch-industrielle Komplex, welcher viel stärker zentralisiert und monopolisiert ist als die meisten anderen Bereiche der Wirtschaft. Die durch die Abschreckung induzierte Zentralisierung, d.h. verstärkte Konzentration von Entscheidungs- und Implementationsprozessen an einem Ort, macht das Gemeinwesen gegenüber Terrorismus anfälliger.¹⁸ Eine solche Abschreckungspolitik verschiebt nicht nur die Grenzkostenkurve der Terroristen nach oben, sondern auch deren Grenznutzenkurve. Aufgrund der beiden

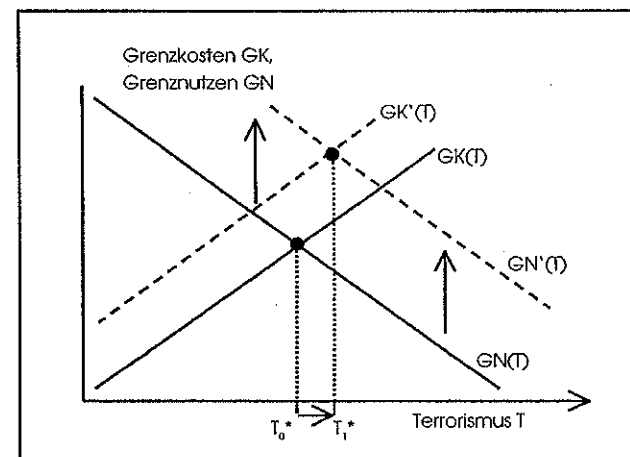
ger Terrorismus zu beobachten ist. Ähnliche Argumente lassen sich für die Demokratie und die Marktwirtschaft anführen.

¹⁷ In den Vereinigten Staaten geschah als Antwort auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 „an erosion of individual freedom, private property rights, limited governmental and the rule of law“, RATHBONE/ROWLEY (2002), S. 17.

¹⁸ Diese Gefahr wurde auch von der Administration Bush erkannt. Sie plant deshalb die Einführung einer Schattenregierung, um eine kontinuierliche Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Regierung nach einem Anschlag auf dieselbe zu gewährleisten. Vgl. z.B. SAFIRE (2002). Eine solche Schattenregierung entbehrt jedoch demokratischer Legitimation und steht ausserhalb der Verfassung.

entgegengesetzten Effekte ist offen, ob Abschreckung zu einem Rückgang terroristischer Aktivitäten führt, wie dies gemeinhin angenommen wird. Eine zunehmende Zentralisierung kann durchaus dazu führen, dass Anschläge aus Sicht der Terroristen attraktiver werden und deshalb im Gleichgewicht auch mehr Terrorismus zu beobachten ist. Dies ist in *Abb. 4* dargestellt.

Abb. 4: Entgegengesetzte Effekte von Abschreckung



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch wenn kurzfristig Terrorismus durch Abschreckung verringert wird, kann sich die Auswirkung längerfristig umkehren. Dies sollte bei einer sinnvollen Anti-Terrorismus-Politik berücksichtigt werden. Eine politisch-ökonomische Argumentation lässt jedoch vermuten, dass eine Regierung in jedem Fall Abschreckung anderen Maßnahmen vorzieht. Eine Politik der Abschreckung demonstriert den Willen einer Regierung, etwas gegen Terrorismus zu unternehmen. Im Gegensatz dazu hat die Erhaltung und Förderung dezentraler Entscheidungs- und Implementationsprozesse eher den Charakter eines öffentlichen Gutes. Allfällige Erfolge der Dezentralisierung in der Terrorismusbekämpfung werden auch kaum der Regierung angerechnet. Deshalb ist es umso wichtiger, politische und wirtschaftliche Dezentralisierung auf Verfassungsebene zu verankern und zu schützen.

Literatur

- ABADIE, A. / GARDEAZABAL, J. (2001): The Economic Costs of Conflict: A Case-Control Study for the Basque Country, Faculty Research Working Paper, Harvard University RWP01-048.
- BECKER, G. S. (1982): Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen.
- DRAKOS, K. / KUTAN, A. M. (2001): Regional Effects of Terrorism on Tourism: Evidence from Three Mediterranean Countries. ZEI B 26.
- ENDERS, W. / SANDLER, T. (1993): The Effectiveness of Antiterrorism Policies: A Vector-Autoregression-Intervention Analysis, in: American Political Science Review 87 (4), S. 829 - 844.
- ENDERS, W. / SANDLER, T. (1996): Terrorism and Foreign Direct Investment in Spain and Greece, in: Kyklos, Vol. 49 (3), S. 331 - 352.
- ENDERS, W. / SANDLER, T. / PARISE, G. F. (1992): An Econometric Analysis of the Impact of Terrorism on Tourism, in: Kyklos, Vol. 45 (4), S. 531 - 554.
- FREY, B. S. (1988): Fighting Political Terrorism by Refusing Recognition, in: Journal of Public Policy 7, S. 179 - 188.
- FREY, B. S. (1990): Ökonomie ist Sozialwissenschaft, München.
- FREY, B. S. (1997): Not Just for The Money. An Economic Theory of Personal Motivation. Cheltenham, UK and Brookfield, USA.
- FREY, B. S. (2001): Inspiring Economics: Human Motivation in Political Economy. Cheltenham, UK und Northampton, MA.
- FREY, B. S. / EICHENBERGER, R. (1999): The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions. Cheltenham, UK.
- GLAESER, E. L. / SHAPIRO, J. M. (2001): Cities and Warfare: The Impact of Terrorism on Urban Form, Harvard Institute of Economic Research Paper 1942.
- HENDERSON, H. (2001): Global Terrorism: The Complete Reference Guide, New York.
- KIRCHGÄSSNER, G. (1991): Homo Oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen.
- KUSHNER, H. W. (1998): The New Terrorism, in: H. W. Kushner (Hrsg.), The Future of Terrorism: Violence in the New Millennium, London, S. 3 - 20.
- LANDES, W. A. (1978): An Economic Study of US Aircraft Hijackings, 1961-1976. in: Journal of Law and Economics 21 (1), S. 1 - 31.
- LAPAN, H. E. / SANDLER, T. (1988): To Bargain or Not To Bargain: That Is The Question, in: American Economic Review 78 (2), S. 16 - 21.
- LAQUEUR, W. (Hrsg.) (1977): Terrorismus, Kronberg.
- NAVARRO, P. / SPENCER, A. (2001): September 2001: Assessing the costs of terrorism. in: Milken Institute Review 2, S. 16 - 31.
- NITSCH, V. / SCHUMACHER, D. (2002): Terrorism and Trade. Paper prepared for the workshop on "The Economic Consequences of Global Terrorism", organized by DIW Berlin, June 14 - 15, 2002.
- PALDAM, M. (1981): A Preliminary Survey of the Theories and Findings on Vote and Popularity Functions, in: European Journal of Political Research 9, S. 181-199.
- RATHBONE, A. / ROWLEY, C. K. (2002): Terrorism, in: Public Choice 111 (1-2), S. 9 - 18.
- SAFIRE, W. (2002): Me and My Shadow, in: New York Times, 14. März, New York, S. 31.
- SANDLER, T. / ENDERS, W. (2002): An Economic Perspective on Transnational Terrorism. Working Paper, <http://www-rcf.usc.edu/~tsandler/complete-terror02.pdf>, 15.8.2002.

- SANDLER, T. / SCOTT, J. L. (1987): Terrorist Success in Hostage Taking Incidents: An Empirical Study, in: Journal of Conflict Resolution 31 (1), S. 35 - 53.
- SCHELLING, T. C. (1991): What purposes can "international terrorism" serve? in: R. G. Frey/C. W. Morris (Hrsg.), Violence, terrorism, and justice, Cambridge.
- SELTEN, R. (1988): A Simple Game Model of Kidnappings, in: R. Selten (Hrsg.), Models of Strategic Rationality, Boston.
- SHUGHART, W. F. (2003): September 11, 2001. In: C. K. Rowley/F. Schneider (Hrsg.), The Encyclopedia of Public Choice, erscheint 2003.
- STEINBERGER, P. (2002): Der Tod im Gürtel des Mädchens, in: Süddeutsche Zeitung, 19. April 2002, S. 13.
- STERN, J. (1999): The Ultimate Terrorists, Cambridge, London.
- WILKINSON, P. (2000): Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response, London.