

# Wochenbericht

## **Marine-Einsatz vor Somalia: Mehr als eine Sisyphusarbeit?**

Seite **2**

Die Präsenz der Marine im Golf von Aden hat die Piraterie nicht wesentlich verringern können. Sie hält aber Piraten davon ab, mit Terroristen zusammenzuarbeiten.

**Von Anja Shortland und Marc Vothknecht**

## **„Anarchie ist auch für Piraten schlecht“**

Seite **7**

**Sieben Fragen an Anja Shortland**

## **Wo die Piratenflaggen wehen**

Seite **8**

Piraterie gedeiht dort am besten, wo zwar Infrastruktur und Märkte einigermaßen funktionieren, aber die Korruptionsbekämpfung schwach ist.

**Von Olaf De Groot und Anja Shortland**

## **Rationale Politikberatung**

Seite **16**

**Kommentar von Gert G. Wagner**

# Marine-Einsatz vor Somalia: Mehr als eine Sisyphusarbeit?

Anja Shortland  
ashortland@diw.de

Marc Vothknecht  
mvothknecht@diw.de

*Die Marineoperation im Golf von Aden hat auch im vergangenen Jahr das Ausmaß der Piraterie vor den Küsten Somalias nicht entscheidend verringern können. Neben einer sich extrem schwierig gestaltenden Strafverfolgung führt vor allem die Größe des betroffenen Seegebiets dazu, dass Piraten bei ihren Attacken oft ungestört bleiben und nur in seltenen Fällen verurteilt werden können. Zudem zeigt sich, dass durch die Präsenz der Marine im Golf von Aden das Problem lediglich auf die offene See verlagert wird. Dennoch erfüllt die Marineoperation einen wichtigen Zweck: Um einer Eskalation der Gewalt und einer Verwicklung in den Krieg gegen den Terror aus dem Weg zu gehen, meiden die Piratengruppen den Kontakt zu islamistischen Gruppen in Somalia. Eine Finanzierung des globalen Terrors über die erpressten Lösegelder konnte so bisher verhindert und so ein bedeutender Beitrag zur internationalen Sicherheit geleistet werden.*

Seit Mai 2002 sind Marineverbände der internationalen Staatengemeinschaft vor den Küsten Somalias präsent, zunächst als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 und seit August 2008 auch explizit zur Bekämpfung der ausufernden Piraterie. Die vorliegende Studie untersucht den Erfolg dieser Marineeinsätze beim Erreichen der beiden Ziele Terrorabwehr und Pirateriebekämpfung.<sup>1</sup> Die Analyse basiert auf Experteninterviews und einem statistischen Modell. Im Unterschied zu einer verwandten, früheren Studie<sup>2</sup> nutzen wir hier täglich erhobene Daten zu Piratenangriffen vor der Küste Somalias und können mit dem betrachteten Zeitraum Januar 2008 bis Juni 2010 die jüngsten Entwicklungen berücksichtigen. Im Fokus stehen dabei die Verhaltensmuster der Piraten sowie deren mögliche Verbindung zu radikal-islamistischen Gruppen in Somalia und damit zum globalen Terror.

## Unverändert hohe Piraterie vor den Küsten Somalias

Piratenangriffe vor Somalia sind kein neues Phänomen, vereinzelte Attacken auf Fischerboote wurden schon in den 1950er Jahren berichtet.<sup>3</sup> Mit dem Zusammenbruch des somalischen Staates 1991 und dem seither andauernden Bürgerkrieg allerdings hat die Piraterie eine neue Qualität erreicht und sich insbesondere in den letzten Jahren zu einer lukrativen und bedeutenden Einnahmequelle für ganze Küstenabschnitte entwickelt. Angriffe auf Schiffe der Welthungerhilfe 2006 und 2007 sowie ein deutlicher Anstieg erfolgreicher Schiffskaperungen 2008 führten schließlich

<sup>1</sup> Shortland, A., Vothknecht M.: Combating „Maritime Terrorism“ off the Coast of Somalia. DIW Discussion Paper, 1079, Berlin 2010.

<sup>2</sup> Shortland, A.: Piraterie in Somalia: Ein gutes Geschäft für Viele. DIW Wochenbericht Nr. 29/2010.

<sup>3</sup> Murphy, M.: Somalia: the New Barbary? Piracy and Islam in the Horn of Africa, 2010, Columbia University Press.

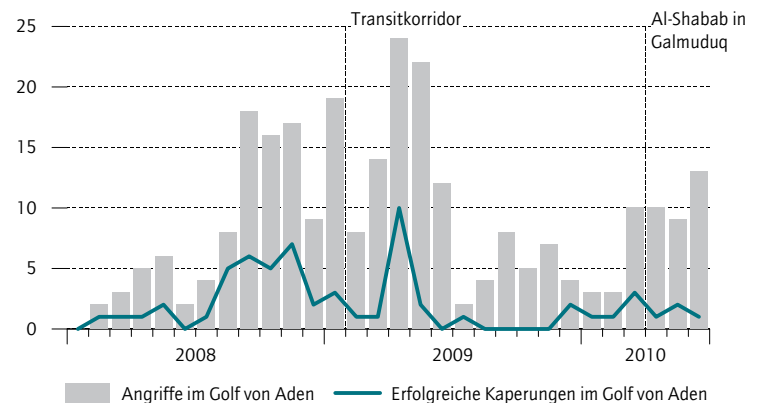
zur Reaktion der internationalen Gemeinschaft: Auf Grundlage von vier Resolutionen des UN-Sicherheitsrates (1814, 1816, 1838, 1846) sind heute mehr als 30 Nationen an Marineeinsätzen zur Eindämmung der Piraterie im Golf von Aden beteiligt.

Wichtigstes Element der Piratenbekämpfung ist dabei der im Februar 2009 eingerichtete Transitzkorridor, der Schiffe bei der Durchquerung des Golfs vor Piratenangriffen schützen soll. Da die Größe des Seegebiets eine permanente Begleitung durch Konvois unmöglich macht, sind die Kriegsschiffe entlang des Korridors so positioniert, dass sie bei Angriffen möglichst schnell zur Hilfe kommen können. Attackierte Schiffe sind daher bei der Abwehr des Angriffs bis zum Eintreffen der Seestreitkräfte für etwa 20 Minuten auf sich gestellt. Der Transitzkorridor, die Einhaltung der von der Marine ausgegebenen Verhaltensempfehlungen und verstärkte zusätzliche Schutzmaßnahmen an Bord haben insgesamt dazu beigetragen, dass Piraten vermehrt am Entern der Schiffe gehindert werden konnten (Abbildung 1).

Die Erfolgsquote der Piraten im Golf von Aden ist mit der Einführung des Transitzkorridors nachhaltig um etwa 25 Prozent gesunken (Tabelle 1, Spalte 5). Dennoch hält die Marinepräsenz die Piraten nicht davon ab, ihr Glück auch weiter unter den Augen der globalen Armada zu suchen. Die Anzahl der Angriffe somalischer Piraten bleibt nach 217 gemeldeten Attacken 2009 mit insgesamt 218 Vorfällen 2010 auf einem konstant hohen Niveau, das fast doppelt so hoch ist wie 2008 mit 111 Angriffen. Dabei ist im Golf von Aden kein Einfluss der Marinepräsenz auf die Angriffswahrscheinlichkeit nachweisbar (Tabelle 1, Spalte 2). Die geringe Abschreckungswirkung der patrouillierenden Kriegsschiffe auf die Piraten ist dabei auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen.

Abbildung 1

### Pirateriefälle im Golf von Aden, Januar 2008 – Juni 2010



Quelle: Shortland, A., Vothknecht M.: Combating „Maritime Terrorism“ off the Coast of Somalia. DIW Discussion Paper, 1079, Berlin 2010).

DIW Berlin 2011

**Transitzkorridor, Verhaltensempfehlungen und Schutzmaßnahmen an Bord hindern Piraten am Entern von Schiffen.**

### Piraterie als überlegtes Geschäft

Grundvoraussetzung für eine wirkungsvolle Abschreckung ist zunächst, dass es sich bei den Piraten nicht um Verzweiflungstäter oder risikofreudige Abenteurer handelt, sondern um rationale Individuen, die bei ihren Angriffsentscheidungen erwartete Kosten und Nutzen berücksichtigen und auf eine veränderte Risikolage entsprechend reagieren. Tatsächlich deutet das Verhalten der Piraten denn auch auf eine wohlüberlegte Vorgehensweise hin: Die Seeräuber konzentrieren sich auf die Erpressung von Lösegeld für die Besatzung, da gekaperte Schiffe und deren Ladung mangels vorhandener Infrastruktur selbst

Tabelle 1

### Bestimmungsfaktoren<sup>1</sup> von Angriffsversuchen und erfolgreichen Kaperungen

Erklärungsfaktoren	Wahrscheinlichkeit...					
	... eines Angriffs			... dass ein Angriff erfolgreich ist		
	Insgesamt	Golf von Aden	Somalisches Becken	Insgesamt	Golf von Aden	Somalisches Becken
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Südwest-Monsun (Juni bis September)	-0,290***	-0,179***	-0,220***	-0,108	-0,085	0,026
Nordost-Monsun (Dezember bis März)	-0,174***	-0,136***	-0,074***	-0,031	0,029	-0,082
Transitzkorridor 2009	0,117***	-0,001	0,122***	-0,188**	-0,251**	0,027
Transitzkorridor 2010	0,059	-0,030	0,090**	-0,172	-0,241*	0,069
Anzahl Lösegeldzahlungen in den letzten drei Monaten	0,042***	0,037***	0,024***	0,012	0,017	-0,014
Fastenmonat Ramadan	0,112**	0,102**	0,062	-0,068	-0,016	0,001
US-Initiative zu Lösegeldzahlungen	-0,095	-0,032	-0,060	-0,088	0,000	-0,236

<sup>1</sup> Ergebnisse basieren auf Logit-Schätzungen. Logit-Modelle gehören zur Klasse der parametrischen Schätzmodelle: Im Prinzip handelt es sich dabei um eine nichtlineare Regression, die schätzt, wie die Wahrscheinlichkeit  $P(y = 1)$ , mit  $y = \{0 = \text{kein Angriffsversuch}, 1 = \text{Angriffsversuch}\}$ , beziehungsweise  $y = \{0 = \text{Angriff erfolglos}, 1 = \text{Angriff erfolgreich}\}$  durch die unabhängigen Variablen (z. B. Monsunzeit, Transportkorridor) determiniert wird. Die aufgeführten Werte sind dabei als Veränderungen in Prozentpunkten zu interpretieren. \*\*\* bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 Prozent, \*\* bei 5 Prozent, \* bei 10 Prozent.

Quelle: Shortland, A., Vothknecht M.: Combating „Maritime Terrorism“ off the Coast of Somalia. DIW Discussion Paper, 1079, Berlin 2010.

DIW Berlin 2011

**Mit der Einführung des Transitzkorridors ist die Erfolgsquote der Piraten im Golf von Aden um ein Viertel gesunken.**

nicht zu Geld gemacht werden können. Mit Lösegeldforderungen deutlich unter dem Wert von Schiff und Fracht sowie der Freilassung von körperlich meist unverletzten Geiseln tragen die Piraten dazu bei, Befreiungsaktionen und somit eine Eskalation der Gewalt zu vermeiden. Angriffe werden in der Regel abgebrochen, sobald bewaffnete Sicherheitskräfte an Bord oder Marinekräfte in der Umgebung erkannt werden.<sup>4</sup>

Das Risikobewusstsein der Piraten zeigt sich auch im massiven Rückgang von Angriffen während der Monsunzeiten: Zwischen Dezember und März sowie zwischen Juni und August führen Monsunwinde zu hohen, kurzen Wellen, die für kleine Boote extrem gefährlich sein können und die Piraten an Land verharren lassen.

Der geringe Einfluss der Marinepräsenz auf das Verhalten der Piraten ist vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zum einen ist die Wahrscheinlichkeit für angreifende Piraten, aufgebracht und festgesetzt zu werden, immer noch gering. Zum anderen haben die im Falle einer Festnahme drohenden Konsequenzen kaum eine abschreckende Wirkung.

### „Catch and Release“

Die Festnahme, Überführung und Verurteilung von Piraten hat sich in der Praxis als extrem schwierig erwiesen. Von der Marine gestoppte, mutmaßliche

Piraten können der Verhaftung oft schon entgehen, indem sie ihre Waffen und Mobiltelefone über Bord werfen. Sie sind dann rechtlich nicht von Fischer- oder Handelsbooten zu unterscheiden und werden von den an die Menschenrechtskonventionen gebundenen Seestreitkräften entsprechend vorsichtig behandelt. Eine Verurteilung ist in der Regel nur möglich, wenn Piraten an Bord eines gekaperten Schiffes festgenommen werden können.

Die Suche nach einer geeigneten Gerichtsbarkeit erschwert die strafrechtliche Verfolgung zusätzlich: Verfahren in westlichen Ländern haben auf einen somalischen Piraten eine wohl eher anziehende als abschreckende Wirkung, wenn nach Verbüßen der Strafe die Aussicht auf politisches Asyl besteht. Die Überstellung Piraterieverdächtiger an die Anrainerstaaten hingegen ist problematisch, da die Einhaltung von Menschenrechten nicht zwingend sichergestellt ist. Ein mittlerweile gekündigtes Abkommen mit Kenia über die Auslieferung Verdächtiger schien auf Grund der dortigen Gefängnisbedingungen zwar abschreckend auf die Piraten zu wirken,<sup>5</sup> die Gerichtsverfahren zogen sich allerdings sehr lange hin und endeten mangels Zeugenaussagen nicht selten mit einem Freispruch. Aus diesem Grunde werden die meisten der im Golf von Aden aufgegriffenen Piraten nach wenigen Stunden mit genügend Essen und Treibstoff für die Rückreise nach Somalia ausgestattet freigelassen – die gemeinhin verspottete „catch and release policy“.

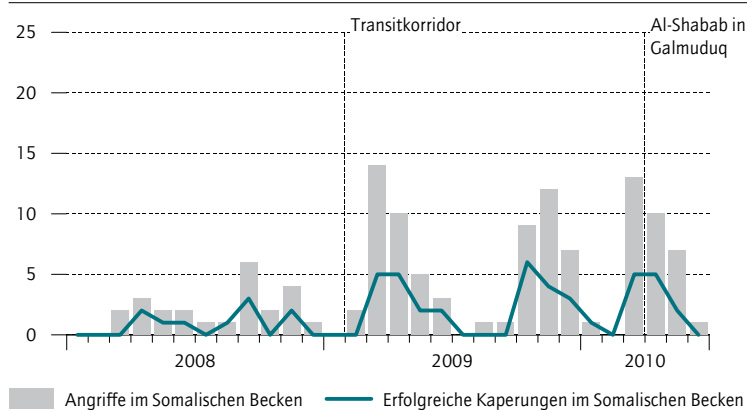
Die Gefahr der strafrechtlichen Verfolgung ist für im Golf von Aden aktive Piraten also trotz des massiven Marineeinsatzes noch immer vergleichsweise gering. Und Piraten, gegen die auf Grund ihrer Beteiligung an früheren Überfällen forensische Beweise vorliegen und die so eher mit einer Klage rechnen müssen, können dieses Risiko durch ein Ausweichen in weniger stark kontrollierte Seeregionen minimieren. In der Tat ist ein deutlicher Anstieg von Piratenangriffen im Somalischen Becken in der Zeit nach Einführung des Transitkorridors zu beobachten (Abbildung 2). Dass sich die zusätzlichen Piratenangriffe auf die kaum wirkungsvoll zu beschützenden Ziele auf offener See konzentrieren, wird auch durch eine statistische Analyse bestätigt. Sie zeigt, dass nach Einführung des Transitkorridors im Golf von Aden die Zahl der Piratenangriffe im Somalischen Becken um etwa zehn Prozent stieg (Tabelle 1, Spalte 3).

Dabei scheinen vor allem die erfahreneren – und durch gegen sie vorliegende Beweise gefährdeten – Piratengruppen ihren Aktionsraum weiter in die Tiefe des Indischen Ozeans zu verlegen. Weniger

<sup>4</sup> Im Fall der MS Lugela im September 2010 zum Beispiel verließen die Piraten das Schiff, nachdem sie die sich im sogenannten „Panic Room“ versteckende Besatzung nicht auffinden konnten, um der Konfrontation mit Marineeinsatzkräften zu entgehen.

Abbildung 2

### Pirateriefälle im Somalischen Becken, Januar 2008 – Juni 2010



Quelle: Shortland, A., Vothknecht M.: Combating „Maritime Terrorism“ off the Coast of Somalia. DIW Discussion Paper, 1079, Berlin 2010. DIW Berlin 2011

Piraten weichen in das Somalische Becken aus.

<sup>5</sup> Basierend auf Interviews mit englischen und deutschen Marineoffizieren.

gut ausgebildete Piraten hingegen operieren unter den einfacheren nautischen Bedingungen im Golf von Aden zumindest bis zu ihrer ersten Festsetzung relativ risikolos. Die gesunkene Erfolgswahrscheinlichkeit im Golf von Aden in den letzten zwei Jahren unterstützt den Eindruck vom Ausweichen „alleingesessener“ Piraten, der auch von Marineoffizieren vor Ort geteilt wird.<sup>6</sup>

### Marineinsatz löst Piraterieproblem nicht

Die Ergebnisse der hier vorgestellten Studie zeigen deutlich, dass sich somalische Piraten den Risiken ihres Handelns bewusst sind und sie ihr Verhalten an veränderte Rahmenbedingungen anpassen. Der Marineinsatz der internationalen Gemeinschaft konnte zwar eine Reihe versuchter Kaperungen erfolgreich unterbinden, hat aber letztlich lediglich zu einer Stabilisierung des Phänomens auf hohem Niveau beigetragen.

Eine wirksamere Eindämmung der Piraterie ist auf eine stärkere Abschreckung potentieller Seeräuber angewiesen. Dies erfordert vor allem eine effektivere Strafverfolgung, die den Umgang mit Verdächtigen im Einklang mit internationalen Standards zufriedenstellend löst. Auch würde eine Reduzierung oder zumindest Verzögerung von Lösegeldzahlungen die Piraterie vor allem für sich neu formierende Piratengruppen weniger attraktiv machen. Eine in diese Richtung zielende Initiative der US-Regierung im April 2010 stellt Lösegeldzahlungen an namentlich genannte Piratenführer unter Strafe, ist aber auf Grund der undurchsichtigen Strukturen der somalischen Piratengruppen und der Vielfalt von Akteuren in der globalen Schifffahrt nur schwer umzusetzen und noch nicht nachweisbar effektiv (Tabelle 1).

Insgesamt sind also die Erfolge der internationalen Marine bei der Bekämpfung der Piraterie vor Somalia skeptisch zu sehen: eingeschränkte Handlungsspielräume, unklare Rechtsverhältnisse und vor allem die schiere Größe des von Piratenangriffen bedrohten Seegebiets stehen einem substantiellen und nachhaltigen Erfolg entgegen. Um die Nutzen des Marineinsatzes abschließend beurteilen zu können, muss jedoch auch der geleistete Beitrag im Kampf gegen den Terrorismus berücksichtigt werden.

### Piraten und Terroristen arbeiten bisher nicht zusammen

Die zunehmende Piraterie vor Somalia hat neben ihrem negativen Einfluss auf den Welthandel vor al-

lem die Frage nach einer Verbindung zwischen Piraten und islamistischen Kräften aufgeworfen. Die beträchtlichen Lösegeldzahlungen könnten, so die Sorge, der Finanzierung terroristischer Organisationen wie Al Shabab oder Al Kaida dienen und so zu einer Gefahr für regionale Stabilität und internationale Sicherheit werden. Im Extremfall könnten gekaperte Schiffe mit explosiver Ladung als Waffe eingesetzt oder Wasserstraßen durch das Versenken von Frachtschiffen an neuralgischen Punkten blockiert werden.<sup>7</sup> Besonders eindrücklich wurde die Gefahr mit der Kaperung der MS Faina im September 2008: US-Kriegsschiffe eskortierten den ukrainischen Frachter vor der Küste von Hobyo, um das Entladen von Panzern, schweren Waffen und Munition zu verhindern.

Einen Beleg für eine Zusammenarbeit zwischen Piraten und Islamisten gibt es allerdings bisher nicht. Islamistische Gruppen sehen die Piraterie prinzipiell als unvereinbar mit dem islamischen Glauben und als einen Verstoß gegen die Scharia. So hatte die vorübergehende Machtübernahme islamistischer Kräfte in Teilen Puntlands – also im noröstlichen Somalia – in der zweiten Jahreshälfte 2006 zu einem massiven Rückgang der Piraterie geführt.<sup>8</sup> Die Piraterie scheint den Islamisten aus religiösen Motiven, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen ein Dorn im Auge zu sein. So beschneiden Piratenangriffe auf für somalische Häfen bestimmte Schiffe eine der Haupteinnahmequellen der Islamisten, die einen Großteil der Häfen kontrollieren und an den Hafeneinnahmen beteiligt sind.<sup>9</sup> Trotz dieser Spannungen werden dennoch immer wieder (finanzielle) Verbindungen zwischen Piraten und Islamisten vermutet.<sup>10</sup> Von EU Atalanta abgehörte Telefonate zeigen in der Tat, dass die islamistischen Kräfte in Somalia an einer operativen und finanziellen Zusammenarbeit mit den Piraten interessiert sind.

Das bisher beobachtete Vorgehen der Piraten allerdings spricht gegen eine solche Verbindung zum radikalen Islam. Piraten haben mehrfach Schiffe aus muslimischen Ländern, wie etwa Ägypten, Tunesien oder Saudi-Arabien, angegriffen und entführt. Auch hat der Fastenmonat Ramadan sogar einen leicht positiven Einfluss auf die Aktivität der Piraten (Tabelle 1), die die Aussicht auf Beute offensichtlich über religiöse Verhaltensnormen stellen. Die ausschließlich finanziellen Forderungen der Piraten, der Verzicht auf politisch motivierte Videobotschaften oder auf

<sup>6</sup> Basierend auf Interviews u.a. mit Captain Farrington von der Royal Navy.

<sup>7</sup> Alexander, Y., Richardson, T. (Hrsg.): *Terror on the High Seas: From Piracy to Strategic Challenge*, 2009, Praeger Security International.

<sup>8</sup> Freeman, C.: *Pirates fear the lash of the Sharia law*, 15.10.2006, Telegraph.co.uk.

<sup>9</sup> Wadhams N.: *Somali Pirates vs. Islamists: A Dispute Over Business*, 7.5.2010, Times.com

<sup>10</sup> Stephenson, J.: *Jihad and Piracy in Somalia*, 2010, Survival, 51:1, 36.

Forderungen nach der Freilassung inhaftierten Al-Kaida-Führer sprechen ebenfalls gegen ideologische Motive.

Laut Geheimdienstinformationen haben die Piratengruppen Kooperationsangebote der Islamisten bisher nachdrücklich abgelehnt. Dabei fürchten sie vor allem, dass jegliches Indiz für eine Zusammenarbeit mit islamistischen Gruppen zu einer deutlichen Verschärfung der internationalen Maßnahmen im Kampf gegen die Piraterie führen könnte. Das Vorgehen des Westens gegen islamistische Terroristen in Somalia, Afghanistan oder Pakistan hat dabei offensichtlich abschreckende Wirkung: Drohnenangriffe und Luftschläge gegen mutmaßliche Al-Shabab und Al-Kaida-Gruppen sowie UN-Sanktionen gegen die Unterstützer von Islamisten verdeutlichen den Piraten die möglichen Folgen einer Kooperation und lassen sie an ihrer bisherigen Strategie festhalten. Ihre ausschließlich auf monetären Profit ausgerichteten Attacken scheinen so im bisherigen Ausmaß für die internationale Staatengemeinschaft noch tolerierbar zu sein. So beobachten wir im Status quo ein labiles Gleichgewicht, das einen Einstieg islamistischer Kräfte in die Piraterie bisher verhindern konnte.

## Fazit

**JEL Classification:**  
K42, O17, F19

**Keywords:**  
Piracy,  
Somalia,  
Counter-terrorism,  
Law and Economics,  
Deterrence,  
Naval intervention.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Einsatz von Marineschiffen das Problem der Piraterie vor Somalia trotz der Teilerfolge im Golf von Aden nicht lösen können wird. Ein nachhaltiger Rückgang dieser Verbrechen auf See wird nur über eine Verbesserung der Situation an Land zu erreichen sein. Solange eine stabile Regierung, effektive Staatsorgane und eine Erholung der somalischen Wirtschaft eine entfernte

Zukunftsvision darstellen, kann mit dem Einsatz der Marine nur Zeit für eine solche politische Lösung gekauft werden.

Die massive Präsenz der Marine hat dabei zu einer Stabilisierung der Piraterie auf einem hohen, aber für die Weltwirtschaft gerade noch akzeptablen Niveau beigetragen. Verstärkte private Sicherheitsmaßnahmen an Bord der Schiffe und vermehrt verfügbare Versicherungslösungen scheinen das Risiko für die Reedereien dabei besser kalkulierbar zu machen. Die somalischen Piraten können dadurch, dass sie Al Shabab die kalte Schulter zeigen, die Eskalation von Gewalt vermeiden. Die unausgesprochene Botschaft der internationalen Gemeinschaft ist klar: Piraten haben Menschenrechte, Terroristen haben keine.<sup>11</sup> Das Verschmelzen von Piraterie und islamistischem Terror konnte somit bisher verhindert werden, was einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag zur internationalen Sicherheit leistet.

Mit den derzeit entsandten Marineverbänden sind erfolgreiche Kaperungen im Golf von Aden und im Indischen Ozean nicht zu vermeiden. Die Gefahr für Schiffe und Besatzungen auf dieser vielbefahrenen Seeroute bleibt also bestehen, könnte aber auch zumindest einen erwünschten Nebeneffekt mit sich bringen: Bleibt die Piraterie ein einträgliches Geschäft, steht mit den Piratenclans in Puntland immerhin eine zwar kaum legitimierte, aber einflussreiche Gruppe der Verbreitung des Jihadismus in der Region entgegen.

<sup>11</sup> BBC News US Somali airstrikes "kill many"; January 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/6243459.stm>

## Sieben Fragen an Anja Shortland

### „Anarchie ist auch für Piraten schlecht“



**Immer wieder schrecken uns Berichte über gekaperte Schiffe auf. Vor allem vor der Küste Somalias kommt es oft zu Überfällen. Frau Shortland, nimmt die Piraterie tatsächlich zu?**

Nein, weltweit hat die Piraterie nicht zugenommen. Es gibt viele Gebiete, in denen die Piraterie inzwischen besser unter Kontrolle ist – insbesondere vor Indonesien. Vor Somalia aber hat sie seit 2008 stark zugenommen. Von der Gesamtzahl her ist die Entwicklung eher rückläufig. Der größte Teil der Berichte um Piratenüberfälle sind ohnehin Bagatelldelikte, bei denen wenig gestohlen wird.

**Es gilt ja gemeinhin die These, dass gerade gescheiterte Staaten und Anarchie die Piraterie begünstigen. Können Sie diesen Zusammenhang bestätigen?**

Nein, ganz im Gegenteil. Unsere Untersuchungen haben gezeigt, dass Anarchie für Piraten schlecht ist. Es ist relativ einfach, ein Schiff zu kapern. Aber es ist schwierig, die Ladung zu Geld zu machen. Und je kaputter ein Staat ist, desto schwieriger ist es, etwas anderes zu stehlen als ein bisschen Werkzeug und Bargeld.

**Die internationale Staatengemeinschaft rätselt, wie sich die Kriminalität auf hoher See eindämmen lässt. Als eine Reaktion auf die Angriffe wurde jetzt beispielsweise im Golf von Aden die Marine eingesetzt. War diese Maßnahme erfolgreich?**

Sie ist insofern erfolgreich, dass sie die Piratenangriffe auf einem hohen Niveau stabilisiert hat. Es ist aber noch lange nicht vorbei. Eine abschreckende Wirkung hat der Marineeinsatz vor der Küste Somalias nicht. Die Marine kann den Piraten höchstens ihr Gerät wegnehmen. Im selben Maßstab investieren die Piraten neu. Außerdem wird die Piraterie auf diese Weise eher verlagert – vom Golf von Aden auf das offene Seegebiet, zum Beispiel vor der Küste Afrikas, Indiens oder der Seychellen.

**Kann man das Problem durch mehr Rechtsstaatlichkeit in den betroffenen Ländern lösen?**

Rechtsstaaten haben keinerlei Probleme mit Piraterie. Allerdings haben auch Staaten, in denen Anarchie

herrscht, nur selten ein Problem mit Piraterie.

Wenn sich ein Land aus anarchischen Zuständen weiterentwickelt zu einer gewissen Rechtsstaatlichkeit, dann kann es vorübergehend zu mehr Piraterie kommen, die Bedingungen für Seeräuber sind in der Übergangszeit optimal. Eine institutionelle, landbasierte Lösung für Piraterie funktioniert also nur, wenn man von ganz schlechten Zuständen sehr weit ins Spektrum der Rechtsstaatlichkeit kommt.

**Es gibt ja auch Initiativen zur maritimen Entwicklung, also Ausbaupläne für Häfen. Könnte das ein Weg sein?**

Nein. Das würde die Bedingungen für die Piraten sogar verbessern. Dann hätten sie es leichter, Schiffe zu stehlen und Ladungen an Land zu bringen. Würde man den somalischen Piraten Häfen zur Verfügung stellen, könnten sie noch mehr Schaden anrichten.

**Was würden Sie alternativ empfehlen, um die Piratenangriffe einzudämmen?**

Für Staaten, die schon recht weit sind mit der Rechtsstaatlichkeit, ist die Korruptionsbekämpfung besonders wichtig. Denn die Piraten sind oft davon abhängig,

dass Beamte und Hafenmeister ein Auge zudrücken und ihnen das Geschäft erleichtern. Die Korruption ist also das allergrößte Problem. Gerade in Westafrika, wo es ebenfalls ein ausgeprägtes Piraterieproblem gibt, würde das weiterhelfen.

**Wird Piraterie irgendwann gänzlich auszurotten sein?**

Nein, das glaube ich nicht. Unter manchen Umständen ist es vielleicht auch gar nicht wünschenswert, die Piraterie gänzlich auszulöschen, zum Beispiel in Somalia. Dort bringen die Piraten immerhin Geld ins Land und sind ein Gegenpol zu den islamistischen Terrororganisationen. Für die internationale Gemeinschaft ist es möglicherweise besser, dass es in Somalia auch noch eine Gegenbewegung gibt.

Dr. Anja Shortland,  
Wissenschaftliche  
Mitarbeiterin in der  
Abteilung Weltwirtschaft  
am DIW Berlin

Das Gespräch führte  
Karsten Zummack.  
Das vollständige  
Interview zum Anhören  
finden Sie auf  
[www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)

# Wo die Piratenflaggen wehen

Olaf De Groot  
odegroot@diw.de

Anja Shortland  
ashortland@diw.de

*„Je besser ein Land regiert wird, umso niedriger ist die Kriminalität dort.“ Diese weit verbreitete Ansicht wird hier am Beispiel der Piraterie hinterfragt. Wir zeigen, dass optimale Bedingungen für Piraterie in den Ländern bestehen, in denen Infrastruktur und Märkte ausreichend entwickelt sind, um Beute leicht zu Geld machen zu können, aber die Mechanismen zur Korruptions- und Kriminalitätsbekämpfung noch schwach sind. Deshalb kommt es am häufigsten bei einem mittleren Governance-Niveau zu Piraterie, weniger bei Anarchie und gescheiterten Staaten. Aus diesem Artikel folgt eine eindeutige Politikempfehlung: Ansätze, durch verbesserte Governance Piraterie einzudämmen, müssen sich auf den Kampf gegen Korruption konzentrieren.*

Piraterie ist gegenwärtig ein heißes Thema,<sup>1</sup> aber tatsächlich gibt es kein ungewöhnliches Ausmaß von seeräuberischen Aktivitäten. Die Anzahl von Überfällen lag 2009 unter dem Höchstwert im Jahr 2000 (Abbildung 1). Dem Anstieg von Piraterie vor der somalischen Küste steht ein Rückgang in früheren Piratengebieten wie Indonesien, Bangladesch und Nigeria gegenüber. Darüber hinaus ist eine erhebliche Zahl von berichteten Überfällen nicht erfolgreich: Piraten können in diesen Fällen abgewehrt werden, bevor sie an Bord kommen, oder in die Flucht geschlagen werden, bevor sie etwas stehlen können. Die aktuelle Zunahme seeräuberischer Aktivitäten geht vor allem auf eine höhere Anzahl von Berichten über nicht erfolgreiche Überfälle zurück. Außerdem handelt es sich in den meisten gemeldeten Fällen von Piraterie um kleinere Diebstähle von Booten, die vor Anker liegen, und nicht um kühne Überfälle auf hoher See. Die Erklärung für das aktuell erhöhte Medieninteresse an der Piraterie liegt in den spektakulären Kaper- und Lösegeldaktivitäten von somalischen Piraten und die Marineentsendung in den Golf von Aden, weniger in einem zunehmenden globalen Piratenproblem.

Die meisten Studien zu diesem Thema basieren auf qualitativer und historischer Analyse. Sie betonen drei Faktoren: „Motiv“ (zum Beispiel Armut, „Mittel“, (den einfachen Zugang zu Waffen und jungen Männern, die damit umgehen können, und „Gelegenheit“ (zum Beispiel enge Schifffahrtswege oder belebte Häfen. Implizit oder explizit ziehen die meisten Autoren außerdem die Verbindung zu gescheiterten Staaten.<sup>2</sup> Tatsächlich geht jedoch Piraterie selten von gescheiterten Staaten wie Haiti, dem Jemen und der Demo-

---

<sup>1</sup> Topping, A.: Piracy in Somalia: Key Facts. The Guardian vom 14.11.2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/14/somalia-piracy-key-facts>

<sup>2</sup> Dies kann auch in den Populärmedien beobachtet werden, Kaplan: Anarchy on Land Means Piracy at Sea, 2009, [www.nytimes.com/2009/04/12/opinion/12kaplan.html](http://www.nytimes.com/2009/04/12/opinion/12kaplan.html)

kratischen Republik Kongo aus.<sup>1</sup> Keins der oben genannten für Piraterie anfälligen Länder (Bangladesch, Indonesien und Nigeria) kann als gescheiterter Staat angesehen werden. Auch wenn die somalische Übergangsregierung nicht in der Lage ist, das Land zu regieren, konzentrieren sich die somalischen Piraten weitgehend auf die relativ stabile Puntland-Region und nicht auf das in Anarchie versinkende Süd- und Zentralsomalia.<sup>2</sup> Dies steht im Widerspruch zu bisher für sicher gehaltenem Wissen.

Die vorliegende Studie ist die erste weltweite statistische Analyse der Faktoren, die zur Entwicklung erfolgreicher Piraterie beitragen.<sup>3</sup> Unsere Ergebnisse zeigen, dass auf einer sehr niedrigen wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklungsstufe Maßnahmen zur Verbesserung der maritimen und Transportinfrastruktur und zur Stärkung der Governance das Gegenteil des Gewünschten bewirken können, weil sie auch die Arbeitsbedingungen für Piraten verbessern. Aktuelle Empfehlungen, die maritime Infrastruktur afrikanischer Staaten mit Piraterieproblemen zu verbessern, betrachten wir daher sehr skeptisch.<sup>4</sup>

### Verbesserte Governance kann sich positiv oder negativ auf Piraterie auswirken

Länder, in denen Piraterie vorkommt, haben vermutlich auch in anderen Bereichen Probleme mit Kriminalität. Die Literatur zu Kriminalität und Governance zeigt, dass eine verbesserte Governance in den meisten Fällen zur Minderung von Kriminalität führt. Dieser Effekt kann für Schmuggel,<sup>5</sup> Korruption<sup>6</sup> und allgemein für rechtswidriges Verhalten beobachtet werden.<sup>7</sup> Somit legt die Literatur eine negative Beziehung zwischen Governance und Piraterie nahe.

<sup>1</sup> Coggins, B.: Global Patterns of Maritime Piracy and Non-Traditional Threat (2000–2009). International Relations Working Group Paper, 2010, Dartmouth College.

<sup>2</sup> Coggins, B.: Nothing Fails Like Success: Anarchy, Piracy and State-building in Somalia. International Relations Working Group Paper. Dartmouth College 2010a.

<sup>3</sup> Für statistische Analysen über Somalia siehe: Percy, S., Shortland, A.: The Business of Piracy in Somalia, DIW Discussion Paper, 1033, Berlin 2010; Shortland A., Vothknecht, M.: Combating "Maritime Terrorism" off the Coast of Somalia. DIW Discussion Paper, 1079, Berlin 2010. Boots, M.: Pirates, Then and Now. Foreign Affairs, 88 (4), 2009, 94–109 and Menkhaus, K.: Dangerous Waters, Survival, 51 (1), 2009, 21–25.

<sup>4</sup> Baker, M.: Swapping Pirates for Commerce: An African Maritime Growth Initiative. Foreign Affairs October 4, 2010, www.foreignaffairs.com/ARTICLES/66762/michael-lyon-baker/swapping-pirates-for-commerce?page=2

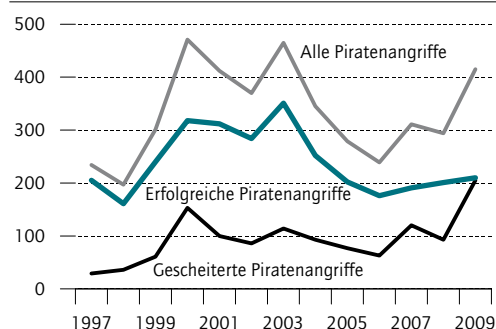
<sup>5</sup> Fisman, R., Wei, S.: The Smuggling of Art, and the Art of Smuggling: Uncovering the Illicit Trade in Cultural Property and Antiques. NBER Working Paper 13984, London 2007.

<sup>6</sup> Kaufmann, D.: Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World. The Global Competitiveness Report 2004–2005. World Economic Forum, New York 2004.

<sup>7</sup> Loayza, N.V.: The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. Carnegie-Rochester

Abbildung 1

### Anzahl erfolgreicher und gescheiterter Piratenaktivitäten



Quelle: International Maritime Bureau.

DIW Berlin 2011

**Vor allem gescheiterte Piratenangriffe haben in jüngster Zeit zugenommen.**

Jedoch ergab eine neue Studie zur somalischen Piraterie eine positive Beziehung zwischen Governance und Piraterie.<sup>8</sup> Anscheinend profitieren Piraten von erhöhter Vertragssicherheit und politischer Stabilität im Land. Wir glauben, dass eine Synthese dieser beiden Forschungsergebnisse möglich ist, wenn wir das Kriminalitätsniveau von Ländern auf allen Governance-Stufen beobachten. Die meiste Literatur zum Thema Kriminalität basiert auf Daten, die von den jeweiligen Regierungen erhoben werden. Das bedeutet, dass Länder, die keine Daten von ausreichender Qualität liefern konnten, aus bisherigen Schätzungen ausgenommen wurden. Gescheiterte Staaten verfügen generell nicht über ein Statistisches Amt. In Ländern mit schlechter Governance, wo die Polizei korrupt oder ineffektiv ist, werden Straftaten meistens gar nicht erst zur Anzeige gebracht. Deswegen sind nur Länder mit einem mittleren bis hohen Governance-Niveau in bisherigen Kriminalitätsanalysen berücksichtigt. Auf diesem höheren Level institutioneller Qualität ist die Beziehung zwischen Governance und Kriminalität negativ. In der Fallstudie zu Somalia, die ergab, dass die Piraterie mit verbesserter Governance zunahm, war das Sample ebenfalls beschränkt, aber am anderen Ende des Spektrums: Somalia erreichte nie einen mittleren Wert auf der Governance-Skala. Dies führt uns automatisch zu unserer Hauptannahme: Die Beziehung zwischen Governance und Piraterie ist nicht linear.

Auf einem sehr niedrigen Governance-Niveau ist Piraterie nicht sehr wahrscheinlich. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens gibt es nur wenige wertvolle Güter,

Conference Series on Public Policy, 45 (1), 1996, 129–162.

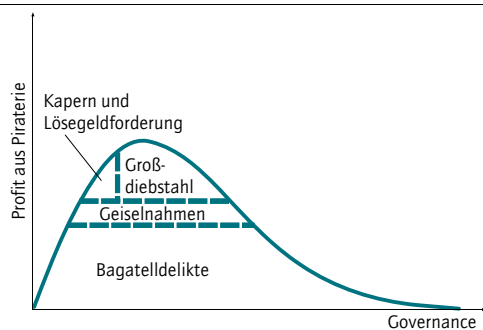
<sup>8</sup> Percy, S., Shortland, A.: The Business of Piracy in Somalia. DIW Discussion Paper, 1033, Berlin 2010.

die gestohlen und wenige Schiffe, die gekapert werden können. Wenn ein Land am Boden liegt, gibt es wenig Handel und Schiffsverkehr. Zweitens benötigen Piraten Märkte, um ihre Beute zu verkaufen. Es gibt nicht viele Möglichkeiten, um Bargeld oder Konsumgüter zu stehlen. Im Fall der somalischen Piraterie nehmen die Piraten Geiseln, um die sie sich monatelang kümmern und sie vor rivalisierenden Banden schützen müssen, während über das Lösegeld verhandelt wird. Dies erfordert ein gewisses Maß an lokaler politischer Stabilität, damit private Sicherheitsdienstleister effektiv arbeiten können. Piraten in der Straße von Malakka haben häufig große Mengen Fracht und (vor der Einführung des ISPS-Systems) manchmal ganze Schiffe gestohlen. Dies erfordert Zugang zu Hafenanlagen, um Fracht zu löschen, eine Transportinfrastruktur, um die Beute zum Markt zu bringen, und (wohlhabende) Käufer für die Ware, damit sich die Piraterie lohnt. Nichts davon existiert in Somalia. Ein extrem niedriges Governance-Niveau, Anarchie und Konflikte sowie eine löchrige Infrastruktur sind somit Hindernisse für ein erfolgreiches „Piratengeschäft“.

Bei relativ hohem Governance-Niveau profitieren Piraten von funktionierenden Märkten und Einrichtungen, dies wird aber wettgemacht durch die zunehmende Fähigkeit und den Willen der Regierung zur Verbrechensbekämpfung. Verstärkte Korruptionskontrollen und verbesserte Kapazitäten zur Festnahme und Bestrafung von Kriminellen lassen die Piratenaktivität abnehmen. Aus diesem Grund ist der Einfluss von Governance nichtlinear: Zunächst steigt sie mit zunehmender Governance bis zu einem für Piraten optimalen Bereich, danach nimmt sie wieder ab (Abbildung 2).

Abbildung 2

### Angenommene Beziehung zwischen Governance und Piraterie



Quelle: De Groot, O.J., Shortland, A.: Governance: Jolly Rogers and Dodgy Rulers. DIW Discussion Paper, 1063, Berlin 2010.

DIW Berlin 2011

Ein gewisses Maß an staatlicher Ordnung ist auch für Piraten wichtig.

### Mackie Messer oder Störtebeker

Zu beachten ist auch, dass innerhalb des Governance-Spektrums unterschiedliche Arten von Piratenaktivitäten wahrscheinlich sind. Das International Maritime Bureau (IMB) liefert Berichte von einer ganzen Bandbreite von Vorfällen von (versuchter) Piraterie. Wie in der hypothetischen Verteilung in Abbildung 2 ersichtlich, teilen wir diese Vorfälle in vier Kategorien ein. Bagatelldelikte, die als Diebstahl von Geld oder einer kleinen Menge von Gütern definiert ist, erfordern nur wenig Infrastruktur und können auch auf niedrigster Governance-Stufe vorkommen. Aber da es sich hierbei um eine Aktivität mit relativ geringem Aufwand handelt, kann sie ebenso bei einem hohen Governance-Niveau vorkommen: Selbst entwickelten Ländern fällt es schwer, Eigentumsdelikte vollständig auszumerzen. Eine weiter entwickelte Form der Piraterie ist die Geiselnahme. Sie wird traditionell von nigerianischen Piraten praktiziert: Die Geiseln werden „in den Dschungel“ gebracht, während die Schiffe zurückgelassen werden. Dieses Vorgehen ist etwas komplizierter als ein Bagatelldiebstahl, weil für die Geiseln ein sicherer Ort gebraucht wird. Und es ist nicht besonders einträglich, weil die Schiffseigner häufig auf Zeit spielen, um die Lösegeldsumme zu senken. Weil es sich hierbei meist um relativ unauffällige Aktionen handelt, kann auch diese Vorgehensweise ebenso bei einem höheren Governance-Niveau vorkommen, insbesondere wenn es im Lande Regionen gibt, über die die Regierung keine Kontrolle hat.

Im Vergleich zur einfachen Geiselnahme wird mit dem Schema „Kapern und Lösegeld fordern“, das die momentane Spezialität der somalischen Piraten ist, mehr Geld verdient. In diesem Szenario werden ganze Schiffe und ihre Besatzung als Geiseln genommen und dem Besitzer für Millionenbeträge zurückgegeben. Weil die Eigentümer Schiff und Fracht zurückhaben wollen, zahlen sie meist schnell ein hohes Lösegeld.<sup>9</sup> Als Letztes gibt es den Großdiebstahl, bei dem ganze Schiffe und/oder deren Fracht gestohlen werden. Dies ist die lukrativste Form der Piraterie. Aber damit diese Methode erfolgreich ist, muss eine entwickelte (Schatten-)Wirtschaft existieren: Häfen, Infrastruktur und Zugang zu funktionierenden Märkten, auf denen die Beute verkauft werden kann. Außerdem muss die Bürokratie effektiv, aber korrupt sein, damit ein Schiff eine neue Identität erhalten oder große Mengen illegal erworbener Güter verkauft werden können.

Deswegen untersuchen wir die Beziehung zwischen Governance und Kriminalität auf zwei Arten: Zunächst suchen wir in den Daten zur Piraterie nach

<sup>9</sup> Trotzdem sind die Zahlungen bisher nur ein Bruchteil des Wertes der Schiffe und ihrer Fracht.

einer eher quadratischen als linearen Beziehung zwischen Kriminalität und Governance. Zweitens schlagen wir eine wichtige Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Facetten von Governance vor: Auf der einen Seite gibt es eine Art von Governance, die den Ausbau der Infrastruktur unterstützt und eine Umgebung stimuliert, die der Wirtschaft (und damit auch kriminellen Aktivitäten) förderlich ist. Auf der anderen Seite gibt es eine Art Governance, die sich auf die Bekämpfung von Korruption konzentriert. Bessere Korruptionskontrollen erhöhen das Risiko und die Kosten krimineller wirtschaftlicher Aktivitäten, wobei gleichzeitig die Kosten für legale Aktivitäten gesenkt werden, was langfristig zu weniger Piraterie/Kriminalität in der Region führt.

### Ein neuer Datensatz

Um unsere Annahme einer nichtlinearen Beziehung zu überprüfen, konstruierten wir einen neuen Datensatz zu internationalen Piratenaktivitäten ausgehend von den jährlichen Piratenberichten des International Maritime Bureau (IMB). Der Hauptgrund, warum frühere Untersuchungen zu Piraterie und Kriminalität im Allgemeinen die von uns erwartete quadratische Beziehung nicht gezeigt haben, liegt darin, dass Länder mit niedrigem Governance-Grad keine verlässlichen Daten vorlegen können und damit aus dem Sample fielen. Im Gegensatz dazu verlassen sich die IMB-Piratenberichte nicht auf nationale Quellen. Stattdessen berichten Opfer von Piratenüberfällen (Reedereien, Kapitäne) dem IMB direkt über die Vorfälle.<sup>10</sup> Wir analysierten den Inhalt der individuellen Berichte aller 4333 Vorkommnisse von Piraterie, die zwischen 1997 und 2009 aufgezeichnet wurden.<sup>11</sup> Über 80 Prozent der erfolgreichen Übergriffe wurden als Bagatelldelikte klassifiziert; 30 Prozent aller missglückten Übergriffe waren Angriffe auf vor Anker liegende Schiffe, die nach unserer Auffassung ebenfalls versuchte Bagatelldelikte darstellen.<sup>12</sup> Dies stützt die in Abbildung 2 enthaltene Annahme, dass Bagatelldelikte die am ehesten durchführbare Art von Piraterie im gesamten Governance-Spektrum dar-

stellt, während weiter entwickelte Formen nur durch besondere Bedingungen ermöglicht werden.

Für unsere Regressionsanalyse verwendeten wir zusätzlich zu den IMB-Daten die Kaufmann-Daten der Weltbank zu Governance.<sup>13</sup> Wir unterscheiden zwischen Regierungseffektivität und Korruptionskontrolle, den beiden Arten von Governance, von denen wir gegensätzliche Auswirkungen auf die Piraterie erwarten. Natürlich gibt es eine Reihe von weiteren Faktoren, die das Vorkommen von Piratenüberfällen beeinflussen können. Sie können grob in drei Kategorien eingeteilt werden (Tabelle 1):

- *Motiv.* Diese Variablen beschreiben Bedingungen, die die Motivation, seeräuberische Handlungen zu unternehmen, steigern. Dies bezieht sich hauptsächlich auf Armut, die für kriminelle Aktivitäten im Allgemeinen und Piraterie im Speziellen einen Anreiz darstellt, weil sie auf Personen außerhalb der eigenen Gemeinschaft abzielt.
- *Mittel.* Diese Faktoren ermöglichen es Piraten, ihre Aktivitäten effektiver durchzuführen. Beispielsweise führen Konflikte in der Region zu leichterem Zugang zu Waffen und Menschen, die damit umgehen können. Rechtsfreie Räume bieten ideale Zufluchtsorte für Piraten, um Geiseln oder Beute zu verstecken. Eine vorhandene Drogenindustrie kann den Zugang zu effektivem privatem Schutz und den für ausgeklügelte Piraterie benötigten Einrichtungen erleichtern.
- *Gelegenheit.* Diese Variablen beschreiben, wie leicht der Zugang zu ausländischen Schiffen ist. Große Häfen, belebte Ankerplätze und Engpässe auf den wichtigsten Schiffsrouten bedeuten leichte Ziele. Viele Piratenüberfälle ereignen sich auf vor Anker liegenden Schiffen, die außerhalb der großen Häfen auf Fracht warten. In solchen Fällen ist auf dem Schiff nur eine kleine Ankerwache anwesend, was einen Überfall einfacher macht. Leider gibt es keine international vergleichbaren Daten zur Nutzung von Ankerplätzen, deswegen benutzen wir die Anzahl der Tiefwasserhäfen eines Landes als Variable.<sup>14</sup>

### Ergebnisse bestätigen erwartete Beziehung zwischen Governance und Bagatellpiraterie

Der Einfluss der verschiedenen Variablen wird anhand einer sogenannten Logit-Analyse bestimmt

<sup>10</sup> In den meisten Fällen ist die Nationalität der Piraten klar, sogar wenn es sich um Vorfälle auf hoher See handelt. Wo dies nicht der Fall ist (beispielsweise im südkinesischen Meer) haben wir die Vorfälle nicht in den Datensatz aufgenommen.

<sup>11</sup> International Maritime Bureau: Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report 1 January – 31 December (Mehrere Jahrgänge). In der offiziellen Statistik listet der IMB 2997 erfolgreiche und 1178 versuchte Übergriffe auf, was eine Gesamtzahl von 4175 beobachteten Vorfällen ergibt. Allerdings zählten manche dieser Berichte Übergriffe auf mehrere Schiffe auf einmal als einen einzigen Vorfall. Um die Daten über die Jahre vergleichbar zu machen, untersuchen wir jeden Vorfall einzeln und gehen von 3103 erfolgreichen und 1230 missglückten Versuchen von Piraterie aus.

<sup>12</sup> „Erfolg“ definiert der IMB als erfolgtes Betreten des Schiffes durch Piraten. Es bedeutet nicht notwendigerweise, dass etwas gestohlen wurde.

<sup>13</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M.: Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Washington, D.C., 2009.

<sup>14</sup> Unsere Definition eines Tiefwasserhafens ist, dass Schiffe, die die Tiefe des neuen Panamax-Standards haben, dort be- und entladen werden können.

Tabelle 1

### Variablen der empirischen Analyse von Piraterie

Variable	Kategorie
Pro-Kopf-BIP <sup>1</sup>	Motiv
Schwacher Konflikt <sup>2</sup>	Mittel, Motiv, Zufluchtsorte
Tiefwasserhäfen <sup>3</sup>	Gelegenheit
Enge Schiffsrouten	Gelegenheit
Drogenexporte <sup>4</sup>	Mittel, Zufluchtsorte
Korruptionskontrolle	Gelegenheit/Mittel
Regierungseffektivität	Mittel

<sup>1</sup> World Bank (2010): World Bank Development Indicators. Das BIP pro Kopf geht in logarithmierter Form in die Schätzungen ein.

<sup>2</sup> Alle Variablen zu Konflikten beruhen auf Major Episodes of Political Violence, <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>. Diese Datenbasis unterscheidet zwischen gesellschaftlichen und ethnischen Konflikten. Wir konzentrieren uns hier auf kleinere Konflikte, da große und umfassende Konflikte wahrscheinlich auch das Piratengeschäft beeinträchtigen.

<sup>3</sup> World Shipping Register (2010): World Sea Ports, Free Ports Database, <http://www.e-ships.net>.

<sup>4</sup> International Narcotics Control Strategy Report (verschiedene Jahrgänge).

DIW Berlin 2011

**Drei Faktoren wirken zusammen:** Motiv, Mittel und Gelegenheit

(Kasten). Tabelle 2 zeigt zwei verschiedene Regressionen in Bezug auf Bagatelldelikte. Spalte 1 enthält die Ergebnisse der Regression, die alle Formen von Bagatelldelikten berücksichtigt. Der nichtlineare (quadratische) Effekt von Regierungseffektivität ist deutlich erkennbar an dem negativen Vorzeichen für die quadrierte Variable.

Dasselbe Resultat ergibt sich, wenn „Korruptionskontrolle“ als alternative Governance-Variable verwendet wird und wenn die Intensität von seeräuberischen Aktivitäten als abhängige Variable verwendet wird (hier nicht gezeigt). Die Governance-Variablen reichen von  $-2,5$  bis  $+2,5$ . Mit Blick auf die Koeffizienten sagt das Modell voraus, dass die besten Bedingungen für Bagatelldelikte von Piraten in Ländern gegeben sind, deren Regierungseffektivität zwischen  $-0,9$  und  $-0,5$  liegt. Länder wie Bangladesch, Kambodscha und Kamerun befinden sich exakt in diesem Bereich, während Länder wie die Demokratische Republik Kongo, Haiti und Sierra Leone „zu kaputt“ sind, als dass sich dort Piraten erfolgreich etablieren könnten.

Außerdem erhalten wir aus diesem Modell den Beleg, dass das Vorkommen von schwachen Konflikten (die Waffen und geschulte Kämpfer hervorbringen) das Auftreten von Bagatelldelikten begünstigt und dass das Vorhandensein von Tiefwasserhäfen auch eine wichtige Rolle spielt. Schließlich spielt das Motiv Armut (gemessen als Pro-Kopf-BIP) deutlich sichtbar auch eine Rolle, wohingegen Drogenexporte irrelevant sind. Spalte 2 enthält Fälle von Bagatelldiebstählen und alle Fälle von versuchten Piratenüberfällen bei Schiffen vor Anker.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Die Einbeziehung dieser Fälle erhöht die Zahl von Nicht-Null-Beobachtungen, was sich aber nicht auf die Ergebnisse auswirkt, siehe De Groot, O. J., Shortland, A.: Gov-arrgh-nance: Jolly Rogers and Doggy Rulers. DIW Discussion Paper, 1063, Berlin 2010.

Kasten

### Berechnungsmethode

Die Logit-Analyse zielt darauf, den Einfluss von erklärenden Variablen auf die Wahrscheinlichkeit, dass etwas passiert, zu bestimmen. Wir wählen „Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Piraterie“ als zu erklärende Variable, weil Zweifel bezüglich der Vollständigkeit von Piratenberichten bestehen. Schiffseigentümer halten manchmal Informationen über Piratenangriffe zurück, beispielsweise weil sie das „Stigma“ fürchten, die forensischen Untersuchungen scheuen oder höhere Versicherungsprämien vermeiden wollen. Wir nehmen aber an, dass bei einem signifikanten Ausmaß von Piraterie in einer bestimmten Region zumindest ein Schiffseigentümer darüber Bericht erstattet. Außerdem haben die Daten zur Wahrscheinlichkeit eine statistisch attraktivere Verteilung.<sup>1</sup> Wir nutzen jährliche

Beobachtungen für 148 Länder mit Zugang zu internationalen Gewässern für 1997 bis 2008 und führen mehrere separate Regressionen durch, um die Effekte verschiedener Arten von Piraterie zu untersuchen. Wir nehmen an, wie in Abbildung 2 dargestellt, dass die Governance-Effekte je nach Art der Piraterie unterschiedlich sind. Schließlich replizieren wir die traditionellen Ergebnisse in der Literatur, indem wir den unteren Teil der Governance-Verteilung außer Acht lassen, und analysieren, welchen Effekt dieses Vorgehen auf unsere Ergebnisse hat.<sup>2</sup>

Nullen in den Daten Rechnung zu tragen. Eine Fixed-effects-Schätzung erscheint auch wegen der hohen Pfadabhängigkeit weniger geeignet.

<sup>2</sup> Für weitere Informationen siehe De Groot, O. J., Shortland, A.: Gov-arrgh-nance: Jolly Rogers and Doggy Rulers. DIW Discussion Paper, 1063, Berlin 2010.

<sup>1</sup> Aus demselben Grund verwenden wir in unseren Berechnungen die Random-effects-Methode, um dem übermäßigen Auftreten von

## Organisierte Kriminalität profitiert von Korruption und hoher Regierungseffektivität

Spalte 3 zeigt die Ergebnisse für Piratenaktivitäten großen Maßstabs – Diebstahl ganzer Schiffe oder eines großen Teils ihrer Fracht. Diese Form der Piraterie wirft für Piraten die größten Erträge ab. Das Governance-Niveau, bei dem nach unserer Hypothese diese Art von Piraterie am ehesten auftritt, ist der Bereich um den Wendepunkt der Kurve in Abbildung 2. In diesem begrenzten Segment rechnen wir nicht mit dem quadratischen Effekt. Die Schätzung zeigt, dass Regierungseffektivität und Korruptionskontrolle gegenteilige Auswirkungen haben: erhöhte Regierungseffektivität fördert Piraterie, wohingegen verbesserte Korruptionskontrolle ihr entgegenwirkt. In den meisten Ländern sind indes die beiden Governance-Indikatoren eng miteinander verbunden, sodass eine gute Regierungseffektivität nur selten mit hoher Korruption einhergeht. Die Ergebnisse unterstreichen auch den Faktor „Gelegenheit“ in Bezug auf Großhäfen und enge Schiffrouten. Zudem zeigt sich, dass in Ländern, in denen Bagatellpiraterie weit verbreitet ist, auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für Piraterie in großem Stil besteht. Mit anderen Worten: Personen, die gelernt haben, ein Schiff zu entern und die Besatzung einzuschüchtern, können auch zu profitableren Aktionen greifen, wenn sich die lokalen Bedingungen dafür verbessern.

Die Ergebnisse für Geiselnahmen (Spalte 4) ähneln grob denen bezüglich groß angelegter Diebstähle. Im

Großen und Ganzen machen sich Geiselnahmer die Kombination aus schwacher Korruptionskontrolle und hoher Regierungseffektivität zunutze. Zusätzlich erhöhen schwelende ethnische Konflikte die Wahrscheinlichkeit von Geiselnahmen. Dies erscheint plausibel, denn Regionen, die beispielsweise von ethnischen Minderheiten regiert werden, bieten Piraten Gebiete, in denen die Zentralregierung ihre Gewalt nicht vollständig ausüben kann. Dadurch ergeben sich Gelegenheiten, Geiseln zu verstecken, während über das Lösegeld verhandelt wird.

## Kapern und Lösegeld fordern – eine somalische Spezialität

Die momentan in Somalia beliebte „Kapern-und-Lösegeld-fordern“-Methode ist eindeutig ein Sonderfall: Es gibt nur wenige ähnliche Beobachtungen außerhalb von Somalia. Governance hat scheinbar keinen Einfluss auf diese Art von Piraterie (Spalte 5). Das liegt allerdings daran, dass Governance auf Landesebene gemessen wird und nicht auf regionaler Ebene, die hier relevant ist. Die katastrophalen Governance-Werte Somalias spiegeln die Anarchie im Raum Mogadischu wider. In Puntland dagegen bietet informelle Governance ausreichend Stabilität, um gekaperte Schiffe vor rivalisierenden Banden zu schützen. Lokale Eliten haben direkten Anteil am Profit aus der Piraterie, was an historische Beispiele „staatlich geförderter“ Piraterie erinnert.

Tabelle 2

### Regressionsergebnisse

	Bagatelldelikte	Bagatelldelikte einschließlich Überfälle auf Schiffe vor Anker	Großdiebstahl	Geiselnahme	Kaperung und Lösegeldforderung
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Konstante	2,025	2,062	-3,012***	-0,965	-4,508***
Korruptionskontrolle			-1,937***	-3,404***	-0,360
Regierungseffektivität	2,917**	3,114**	1,348***	1,761*	
Regierungseffektivität quadriert	-0,460**	-0,483**			
Tiefwasserhäfen	1,005***	1,041***	0,113**	0,231**	
Tiefwasserhäfen quadriert	-0,049*	-0,053*			
Ln (Pro-Kopf-BIP)	-1,168***	-1,215***			
Enge Schiffrouten			1,792***		
Schwacher ethnischer Konflikt				1,613**	
Schwacher gesellschaftlicher Konflikt	2,780**	2,726**			
Schwacher Konflikt					1,874***
Bagatellpiraterie			1,722***		1,522***
Somalia-Dummy					7,320***
Drogenexporte	0,728	1,070*			
Log Likelihood	-495,1	-500,0	-178,7	-98,4	-115,9
N	1 722	1 722	1 728	1 849	1 728

Quelle: De Groot, O.J., Shortland, A.: Gov-arrgh-nance: Jolly Rogers and Dodgy Rulers. DIW Discussion Paper, 1063, Berlin 2010.

DIW Berlin 2011

Entscheidend für die Bekämpfung von Piraterie ist die Eindämmung von Korruption.

## Sample-Auswahl erklärt frühere Ergebnisse

Die hier vorgelegten Ergebnisse unterscheiden sich deutlich von denen früherer Analysen zu Governance und illegalen Aktivitäten. Wir führen dies auf ein Problem bei der Sample-Auswahl zurück. Frühere Studien verwendeten Daten, die von Regierungen erzeugt wurden, was natürlich voraussetzte, dass eine Regierung vorhanden war und einigermaßen funktionierte. Um dieser Verzerrung nachzugehen untersuchen wir, was mit unseren Ergebnissen passiert, wenn wir Länder mit niedrigem Governance-Niveau außer Acht lassen. Bis zu einem Regierungseffektivitäts-Wert von weniger als  $-0,7$  zeigt sich weiterhin die quadratische Form für Bagatellpiraterie. Unser Ergebnis wird durch den Ausschluss des „Ausreißers“ Somalia sogar gestärkt. Wenn wir aber die Grenze bei  $-0,6$  setzen, bricht die quadratische Beziehung zusammen und nur ein linearer Trend bleibt erkennbar. Dies zeigt deutlich, dass sich unsere Ergebnisse deswegen von früheren Analysen unterscheiden, weil wir die ganze Bandbreite des Governance-Spektrums beobachten.

JEL Classification:  
K42, P48

Keywords:  
Piracy,  
Governance,  
Crime

## Fazit

Die Ergebnisse dieser Untersuchung ziehen die landläufige Meinung in Zweifel, dass verbesserte Governance zu weniger Piraterie führt. In manchen Ländern können schrittweise Verbesserungen der

Governance sogar zu einem Anstieg oder einer Veränderung der Art der Piraterie führen. Zum Beispiel würden somalische Piraten von besserer Governance und Infrastruktur profitieren. Wenn somalische Piraten die Option hätten, Fracht zu löschen und ganze Schiffe zu stehlen, wäre es unwahrscheinlich, dass sie ihre „Kapern-und-Lösegeld“-Methode weiter verfolgen würden. Aus diesem Grund warnen wir vor Initiativen zur „maritimen Entwicklung“ als Maßnahme gegen Piraterie, sofern diese nicht mit ernsthaften Verbesserungen der Governance einhergeht.

Außerdem könnten einige Länder, die gegenwärtig zu instabil sind, um für Piraten attraktiv zu sein, in Zukunft Probleme bekommen. Beispielsweise ist der Jemen mit seinem leichten Zugang zu wichtigen Schifffahrtsrouten einer der ersten Kandidaten für die künftige Ausdehnung seeräuberischer Aktivitäten. Auch in Ländern, die bisher nur mit Bagatellpiraterie zu kämpfen haben, aber über eine gute Infrastruktur verfügen, kann sich in Zeiten politischer Konflikte, die die Loyalität und Ehrlichkeit der Bürokratie untergraben, plötzlich Piraterie großen Maßstabs entwickeln. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist Indonesien nach dem Sturz von Suharto. Insgesamt betrachtet folgt aus dieser Untersuchung eine eindeutige Politikempfehlung: Probleme mit Piraterie können nur an Land gelöst werden, aber wenn Governance zur Reduzierung von Piraterie genutzt werden soll, ist es von entscheidender Bedeutung, sich dabei auf die Bekämpfung von Korruption zu konzentrieren.

## Veröffentlichungen des DIW Berlin

Elke Holst, Andrea Schäfer, Mechthild Schrooten

### Remittances and Gender: Theoretical Considerations and Empirical Evidence

In this paper, we focus on network- and gender-specific determinants of remittances, which are often explained theoretically by way of intra-family contracts. We develop a basic formal concept that includes aspects of the transnational network and derive hypotheses from it. For our empirical investigation, we use data from the German Socio-Economic Panel Study (SOEP) for the years 2001–2006. Our findings show: first, the fact that foreign women remit less money than foreign men can be explained by the underlying transnational network contract. Second, remittances sent by foreigners and naturalized immigrants have at least partly different determinants. Acquiring German citizenship increases the probability of family reunification in the destination country and decreases remittances. Third, the structure of the existing social network in Germany and the network structure in the home country both play important roles in explaining remittances.

### Discussion Paper Nr. 1099

January 2011

Frank M. Fossen

### Personal Bankruptcy Law, Wealth and Entrepreneurship: Theory and Evidence from the Introduction of a "Fresh Start"

A personal bankruptcy law that allows for a "fresh start" after bankruptcy reduces the individual risk involved in entrepreneurial activity. On the other hand, as risk shifts to creditors who recover less of their credit after a debtor's bankruptcy, lenders may charge higher interest rates or ration credit supply, which can hamper entrepreneurship. Both aspects of a more forgiving personal bankruptcy law are less relevant for wealthy potential entrepreneurs who still risk losing their wealth, but tend not to face higher interest rates because they provide collateral. This paper illustrates these effects in a model and tests the hypotheses derived by exploiting the introduction of a "fresh start" policy in Germany in 1999 as a natural experiment, based on representative household panel data. The results indicate that the insurance effect of a more forgiving personal bankruptcy law exceeds the interest effect and on balance encourages less wealthy individuals to enter into entrepreneurship.

### Discussion Paper Nr. 1100

January 2011

#### Impressum

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin  
Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

#### Herausgeber

Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Georg Weizsäcker

#### Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert  
Carel Mohn

#### Redaktion

PD Dr. Elke Holst  
Susanne Marcus  
Manfred Schmidt  
Renate Bogdanovic

#### Lektorat

Dr. Frank M. Fossen

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-897 89-249  
presse@diw.de

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805-19 88 88, 14 Cent/min.  
Reklamationen können nur innerhalb  
von vier Wochen nach Erscheinen des  
Wochenberichts angenommen werden;  
danach wird der Heftpreis berechnet.

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-  
Einzelheft Euro 7,- (jeweils inkl.  
Mehrwertsteuer und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende  
ISSN 0012-1304  
Bestellung unter leserservice@diw.de

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 Prozent Recyclingpapier



Schüssler 2008

## Rationale Politikberatung

von Gert G. Wagner\*

Journalisten und Politiker lieben es, wenn Forschungsinstitute wie das DIW Berlin mit kräftiger Stimme eine „Hausmeinung“ verkünden. Dann wird gerne geschrieben, dass „das DIW“ dies oder das fordert. Viele Journalisten glauben offenbar, dass ein Argument an Gewicht gewinnt, wenn es von einem Institut insgesamt – oder wenigstens von der Instituts-Chefin – verkündet wird. Und Politiker, denen der Ratschlag gelegen kommt, beziehen sich auch lieber auf „das renommierte Institut XYZ“ als nur auf einen einzelnen Wissenschaftler.

Was im DIW-Wochenbericht steht, ist in der Tat die „Hausmeinung“, denn alle Manuskripte durchlaufen einen mehrstufigen Redaktionsprozess, der die sachliche Qualität sichert und darauf achtet, dass Empfehlungen klar als solche kenntlich gemacht werden und die Werturteile, die den Empfehlungen zugrunde liegen, offengelegt werden. Eine Ausnahme hiervon gilt nur für den Kommentar, der ab sofort auch als persönlicher Standpunkt unzweideutig kenntlich gemacht wird. Alles andere, was aus dem DIW Berlin heraus publiziert oder auf sonstige Weise kommuniziert wird, ist die persönliche Position der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die dafür auch verantwortlich sind. Das war schon immer so. Ich werbe allerdings dafür, dass dies künftig noch klarer kommuniziert und in der Öffentlichkeit anerkannt wird – hausintern, aber auch in den Medien, der Politik und in der Öffentlichkeit.

Entsprechend gilt für das DIW Berlin: Institutsmitarbeiter dürfen und sollen in der Öffentlichkeit ihre eigene Bewertung und Meinung vertreten. Sie müssen sie aber auch als solche kenntlich machen und nicht „das“ DIW für sich in Anspruch nehmen. Das gilt auch für den Vorstandsvorsitzenden.

Wohlgemerkt: Wissenschaftliche Ergebnisse, die Tatsachen feststellen, sind besser abgesichert, wenn ein ganzes Haus oder – noch besser – die gesamte wissenschaftliche Community dahintersteht, was idealtypisch der Fall ist, wenn ein Aufsatz in einer „refertierten“ Fachzeitschrift mit einem Begutachtungsprozess publiziert wird. Dann wurden die unvermeidbaren Annahmen, die Analysen zugrunde liegen, und die Ergebnisse vor dem Druck von Fachleuten für gut befunden. Aber aus wissenschaftlichen Befunden kann man unmittelbar noch keine Empfehlungen ableiten. So folgt zum Beispiel aus dem Befund, dass die Einkommensteuer unterschiedliche Einkommensgruppen und Familientypen unterschiedlich belastet und auch unterschiedliche Nebenwirkungen hat, nicht unmittelbar, ob und wie der Steuertarif verändert werden sollte. Für eine solche Forderung sind Werturteile notwendig, die außerhalb des Wissenschaftssystems stehen. Deswegen können weder „Häuser“ noch einzelne Wissenschaftler in legitimer Weise politische Forderungen aufstellen. Als Privatperson kann und sollte man eine politische Position haben. Diese Position muss aber vom wissenschaftlichen Befund klar getrennt werden.

\* Prof. Dr. Gert G. Wagner ist Vorsitzender des Vorstands des DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.