

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,¹ 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.² Tatsächlich geht jedoch Piraterie selten von gescheiterten Staaten wie Haiti, dem Jemen und der Demo-

¹ 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>

² 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

kratischen Republik Kongo aus.¹ 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.² 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.³ 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.⁴

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,⁵ Korruption⁶ und allgemein für rechtswidriges Verhalten beobachtet werden.⁷ Somit legt die Literatur eine negative Beziehung zwischen Governance und Piraterie nahe.

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

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

³ 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.

⁴ 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

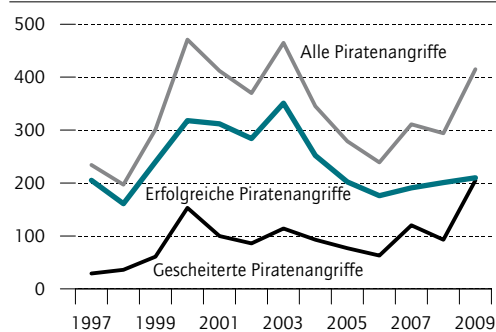
⁵ Fisman, R., Wei, S.: The Smuggling of Art, and the Art of Smuggling: Uncovering the Illicit Trade in Cultural Property and Antiques. NBER Working Paper 13984, London 2007.

⁶ 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.

⁷ 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.⁸ 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.

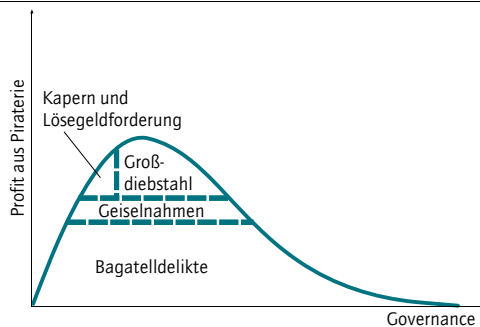
⁸ Percy, S., Shortland, A.: The Business of Piracy in Somalia. DIW Discussion Paper, 1033, Berlin 2010.

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 Doggy 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.⁹ 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

⁹ 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.¹⁰ Wir analysierten den Inhalt der individuellen Berichte aller 4333 Vorkommnisse von Piraterie, die zwischen 1997 und 2009 aufgezeichnet wurden.¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

10 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.

11 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.

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

Ergebnisse bestätigen erwartete Beziehung zwischen Governance und Bagatellpiraterie

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

13 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.

14 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 ¹	Motiv
Schwacher Konflikt ²	Mittel, Motiv, Zufluchtsorte
Tiefwasserhäfen ³	Gelegenheit
Enge Schiffsrouten	Gelegenheit
Drogenexporte ⁴	Mittel, Zufluchtsorte
Korruptionskontrolle	Gelegenheit/Mittel
Regierungseffektivität	Mittel

1 World Bank (2010): World Bank Development Indicators. Das BIP pro Kopf geht in logarithmierter Form in die Schätzungen ein.
2 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.
3 World Shipping Register (2010): World Sea Ports, Free Ports Database, <http://www.e-ships.net>.
4 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 Bagatellpiraterie 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.¹⁵

15 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 Dodgy 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.¹ 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.²

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

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

1 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 Schiffsrouten. 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 (1)	Bagatelldelikte einschließlich Überfälle auf Schiffe vor Anker (2)	Großdiebstahl (3)	Geiselnahme (4)	Kaperung und Lösegeldforderung (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 Schiffsrouten			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.

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

Renate Bogdanovic
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Dr. Frank M. Fossen

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
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 Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.