
„Jobs under Fire“: Beschäftigung in von Konflikt bedrohten und fragilen Staaten*

TILMAN BRÜCK

Tilman Brück, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Humboldt-Universität zu Berlin, E-Mail: brueck@sipri.org

Zusammenfassung: Dieser Aufsatz stellt erste Erkenntnisse zum Zusammenhang von gewaltsamem Konflikt, Beschäftigung und Unterentwicklung zusammenfassend dar. Bisher wurden diese drei Themenkomplexe in der Ökonomie selten gemeinsam diskutiert, was sowohl für die Analyse als auch für Empfehlung entwicklungspolitischer Maßnahmen nachteilig sein könnte. Durch Beispiele aus seiner eigenen Forschung illustriert der Autor, dass die Analyse aller drei Themenkomplexe notwendig für eine nachhaltige Entwicklungspolitik ist.

Summary: This paper aims at giving first insights into the interconnectedness of violent conflict, employment and underdevelopment. So far economists discussed these topics rather independently, which lead to shortcomings in analysis as well as in policy recommendations concerning development policy. By giving examples from his own research the author shows that an analysis of those three issues is necessary for a sustainable development.

→ JEL Classification: H56, I30, J01, O12

→ Keywords: Violent conflict, employment, underdevelopment

* Dieser Text basiert auf Brück, T. (2012): Jobs under Fire: Employment in Conflict-affected and Fragile States. In: Moving Jobs to the Center Stage: Berlin Workshop Series. Online-Publikation herausgegeben von GIZ und The World Bank, 21-3.

Gewaltsamer Konflikt ist eines der größten Hindernisse für die Schaffung von Beschäftigung und die Bekämpfung von Armut weltweit. Abgesehen von individuell profitablen Aktivitäten wie Kriegstreiberei, Plünderungen und Piraterie als möglicher *Berufswahl* bleiben Krieg, Gewalt und physische Unsicherheit anhaltende, signifikante und komplexe Ursachen für Unterentwicklung und menschliches Leid. Während die Formen und Intensitäten von Kriegen und Gewalt von Region zu Region und Jahr für Jahr variieren, stellt auch das Erbe vergangener Konflikte eine signifikante Belastung für die heutige Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern dar.

Dieser kurze Aufsatz beleuchtet den Zusammenhang zwischen Konflikt und Beschäftigung aus verschiedenen Blickwinkeln, stellt Vergleiche zu anderen Bereichen der Ökonomie auf und spricht einige politikrelevante Aspekte an. Die wichtigste Botschaft ist, dass die Überwindung von Konflikten eine große entwicklungspolitische Herausforderung ist, auch um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu ermöglichen und so Armut zu reduzieren und Wohlstand zu schaffen. Gleichzeitig wird auch steigender Wohlstand in einem positiven Kreislauf zu mehr Frieden und Sicherheit führen.

Gewaltsamer Konflikt hemmt normalerweise wirtschaftliches Handeln und somit Wachstum (Verwimp, Justino und Brück 2009). Dies kann vor dem Ausbruch von Gewalt (da Gewalt erwartet wird und somit die Unsicherheit steigt, was eine Reduktion von Investitionen und Kapitalflucht zur Folge hat), während des gewaltsamen Konflikts (da je nach Art des Konflikts Kapital zerstört wird) oder nach dem Ende der offensichtlichen Feindseligkeiten (da der Wiederaufbau der Infrastruktur und des Vertrauens gleichermaßen langsame Prozesse sind) passieren. Jeder Teil des Konfliktzyklus hat daher einen dämpfenden, wenn nicht gar zerstörerischen Effekt auf die Beschäftigung.

Der Konflikttyp und die Art der Beschäftigung sind Schlüsseldeterminanten der Kosten des Konflikts. Langlebige Bürgerkriege sind oft destruktiver für das soziale und institutionelle Gefüge einer Volkswirtschaft als kurze internationale Kriege, die die Governance und institutionellen Strukturen einer Ökonomie intakt lassen. Weiterhin ist die Zerstörung in einem lokal begrenzten Krieg (entweder national oder international) meist weniger stark und mehr inländische Ressourcen sind für den Wiederaufbau verfügbar.

Exportorientierte Sektoren, einschließlich der rohstoffexportierende Sektoren, leiden stärker unter Kriegen, da ihre fixe Produktion sie anfälliger für Störungen und Plünderungen macht. Der informelle Sektor hingegen ist weniger stark von Krieg betroffen, da er anpassungsfähiger und selten direkt von Kampfhandlungen betroffen ist. Insgesamt lässt sich feststellen, dass gewaltsamer Konflikt einen massiven und oft hochgradig kovarianten Schock darstellt, der das menschliche, physische, finanzielle sowie soziale Kapital auf vielfältige Weise beeinflusst.

Ein kritischer, oft übersehener Punkt bei der Entstehung sogenannter „fragiler Staaten“ ist die Rolle von Institutionen in gewaltsamen Konflikten. Die Erfahrungen von Somalia, Irak und Afghanistan haben gezeigt, wie das Fehlen von sozialer Kohäsion, Vertrauen und legalen Strukturen sowohl Gewalt als auch Arbeitslosigkeit erzeugt, die dann wahrscheinlich in einer komplexen und dynamischen Weise interagieren.

Es ist überraschend, dass die Wirtschaftswissenschaften derart lange gebraucht haben, sich dieses Themenkomplexes anzunehmen. Eine der wichtigsten, wenn auch oft nur implizit getätigten Grundannahmen in der Ökonomie ist, dass Handels- oder Tauschbeziehungen gewaltfrei

stattfinden und dass Verträge notfalls gerichtlich eingeklagt werden können. Recht, Sicherheit und die Abwesenheit von Gewalt sind also für das „normale“ Funktionieren von Wirtschaften essentiell. Wenn beispielsweise zwei Geschäftsleute einen Vertrag schließen, kann die Nichteinhaltung dieses Vertrags im Rahmen des Rechtssystems verfolgt werden. Noch grundsätzlicher ist das Recht des Staates, Eigentumsrechte auszugestalten und die legale Anwendung von Gewalt zu regeln. Diese Rechte werden von den Gegnern in einem gewaltsamen Konflikt allerdings gebrochen.

Zum Beispiel beanspruchen Rebellen, die eine Sezession anstreben, das Recht, die Eigentumsrechte in der beanspruchten Region auszugestalten, und beginnen damit einen fundamentalen Konflikt über die Governance des Staates, der Misstrauen, Argwohn und Pessimismus erzeugt. Dies sind keine guten Ausgangsbedingungen, um stabile Unternehmen zu schaffen, die ein großes Beschäftigungswachstum mit sich bringen. Auch wenn sich Arbeitsmarktforschung, auch in der Entwicklungsökonomie, meist mit viel subtileren Fragen beschäftigt, ist gewaltsamer Konflikt wahrscheinlich das größte Hindernis für die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Um die Bedeutung von Eigentumsrechten für Konflikt zu illustrieren, betrachten wir den Fall einer wirtschaftlichen Rezession – eine Zeit, in der die Wirtschaft Veränderungen in Mengen und Preisen erlebt. Auch wenn einige Unternehmen in dieser Zeit Konkurs anmelden und einige Menschen ihre Arbeitsplätze verlieren, sind dies normale Anpassungen, die das Gesicht einer Volkswirtschaft nicht substantiell verändern (zumindest, wenn man sie mit den zwei folgenden Fällen vergleicht).

Während einer Periode des wirtschaftlichen Übergangs vom Sozialismus zur Marktwirtschaft, wie in bestimmten Ländern der Sub-Sahara in den 80er Jahren, in Deutschland sowie in den mittel- und osteuropäischen Ländern in den 90er Jahren und einigen arabischen Staaten im zweiten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts erlebt, finden sowohl Anpassungen in Mengen und Preisen als auch wichtige strukturelle Änderungen statt. Anstatt der Schließung von einzelnen Werken oder Unternehmen verschwinden ganze Wirtschaftssektoren, wodurch sich die Wirtschaftsgeographie ganzer Länder verändert (Brück und Lehmann 2012).

Die Auswirkungen von Krieg auf die Wirtschaft sind ähnlich wie die Erfahrungen mit der Überwindung des Sozialismus, allerdings werden hier nun auch Eigentumsrechte systematisch in Frage gestellt. Während der Abschaffung des Sozialismus können Eigentumsrechte administrativ umverteilt werden, im Krieg hingegen ist diese Umverteilung gewalttätig. Dies führt natürlicherweise zu einer veränderten Struktur von ökonomischen Anreizen, so dass auch Unternehmer des Krieges und andere Nutznießer von Gewalt, die vorher keine Funktion hatten, auf den Plan treten.

Die folgenden Abschnitte veranschaulichen an Hand einiger Beispiele, wie sich Krieg auf Beschäftigung auswirken kann. In Nord-Mosambik beispielsweise hatten Kleinbauern während des langen Bürgerkriegs Bewältigungsstrategien perfektioniert, indem sie lokale Pflanzen wie Maniok und Mais anbauten (Bozzoli und Brück 2009). Nach dem Krieg wurden die Kleinbauern von Gebern ermutigt, auf den Anbau von Baumwolle umzustellen, einer traditionellen, aber während des Krieges vernachlässigten Anbaupflanze im Norden Mosambiks. Die Bauern begannen diese Pflanze anzubauen, reduzierten damit aber massiv ihr Einkommen und ihre Wohlfahrt. Was auf den ersten Blick irrational wirkte (nämlich freiwillig eine Pflanze anzubauen, die das Einkommen senkt), war tatsächlich eine verzweifelte Versicherungspolice, da die Erträge von Baumwolle

und etwa Mais nicht unbedingt korrelieren. Doch die Diversifizierung der Anbaupflanzen erwies sich für viele Kleinbauern als sehr kostspielig. Unterm Strich wären die Bauern besser gestellt gewesen, wenn sie Hilfe erhalten hätten, um ihre kriegserprobten Anpassungsstrategien mit Mais und Maniok an die neuen Friedenszeiten anzupassen, statt ermutigt zu werden, sehr riskante und in diesem Falle unangemessene Strategien zu praktizieren.

Ein anderes Beispiel stammt aus dem kriegszerstörten Nord-Uganda. Dort hatten sich viele der durch den Krieg zwanghaft Vertriebenen zu einem gewissen Grad an das Leben in den Vertriebenenlagern angepasst. Die Lager boten in der Nachkriegszeit diverse Möglichkeiten für Handel und soziale Dienstleistungen, so dass ein Anreiz bestand, auch nach dem Ende des Bürgerkrieges in diesen ehemaligen Lagern zu bleiben. So wurden aus den Lagern teilweise neue Dörfer und urbane Zentren (Bozzoli, Brück und Muhumuza 2012). Andere Haushalte kehrten nach Ende des Krieges in ihre Heimatdörfer zurück und nahmen ihre agrarische Beschäftigung dort wieder auf. Die persönliche Erfahrung gewalttätiger Konflikte in der Herkunftsgemeinde treibt den Entschluss der Haushalte zur Rückkehr, prägt aber auch den Blick in die Zukunft.

Diese Beispiele zeigen, dass Konflikterfahrungen und -hinterlassenschaften Einfluss auf das Beschäftigungsverhalten und das Wohlergehen nehmen können – oft Jahre, nachdem die Waffen niedergelegt wurden. Dies hat auch eine methodische Implikation für die Forschung und die Analyse in Gebieten, die vom Konflikt betroffen sind. Es ist wichtig, die Belastung durch Konflikt auf der individuellen Ebene zu messen und zu überwachen. Auch innerhalb von Haushalten können Männer und Frauen, Kinder und Erwachsene, Migranten und Nichtmigranten, ehemalige Kämpfende und Nichtkämpfende Konflikte sehr unterschiedlich erleben, was zu unterschiedlichen Herausforderungen bezüglich ihrer Beschäftigungschancen und Einschränkungen führt. Wir müssen diese individuelle „Konfliktbelastung“ in zukünftigen Befragungen wie den Demographic and Health-Surveys (DHS), den Living Standard Measurement Study (LSMS) Surveys und in Befragungen zum Arbeitskräftepotential messen, um das Beschäftigungsverhalten in Ländern, die von Konflikt betroffen sind oder waren, wirklich zu verstehen (Brück, Justino, Verwimp und Avdeenko 2010).

Es gibt zwei wichtige Einschränkungen, die gegenüber dieser wichtigen Erkenntnis gemacht werden müssen:

- Erstens kann der Fokus der Untersuchungen in diesem Zusammenhang nicht auf die Beschäftigung in dem formellen Sektor beschränkt werden. In Staaten, die anfällig für Konflikt und Fragilität sind, ist die informelle Beschäftigung (wenn nicht die illegale Beschäftigung) in den einfachsten Subsistenzunternehmen, wie in der Landwirtschaft, und einfache unternehmerische Tätigkeiten und die Selbstständigkeit, etwa im informellen Handel, sehr wichtig (Brück, Naudé und Verwimp 2013). Leider wird dies oft übersehen, wodurch die Relevanz solcher Analysen zur Armutsbekämpfung in einigen der am wenigsten entwickelten Länder der Welt reduziert wird.
- Zweitens ist es, wie oben bereits angedeutet, sehr schwer, die Kausalität zwischen gewalttätigem Konflikt oder Fragilität auf der einen Seite und Unterentwicklung auf der anderen Seite festzustellen. Höchstwahrscheinlich gehen beide Prozesse in den meisten Fällen Hand in Hand. Daher gibt es auf die Frage, ob, wie in Afghanistan und im Irak, zuerst Sicherheit geschaffen werden muss, bevor Beschäftigung in den Fokus genommen werden sollte, oder umgekehrt, keine klare Antwort. Es ist mühsam, gut

zu arbeiten, während einem Kugeln um die Ohren fliegen. Genauso ist es schwierig, friedfertig zu bleiben, wenn man elendes Leid erfährt.

Abschließend lässt sich feststellen, dass der Nexus zwischen Beschäftigung, Armut und Konflikt offensichtlich von entscheidender Bedeutung ist – auch wenn wir noch weit davon entfernt sind, im Detail erklären zu können, wie sich die drei Themenkomplexe aufeinander beziehen. Aus politischer Sicht ist es wichtig zu prüfen, wie „sichere Arbeitsplätze“ zu erreichen sind – das heißt, zu lernen, welche Sicherheitsbedingungen der Schaffung von Arbeitsplätzen zuträglich sind – und welche Institutionen des Arbeitsmarktes friedfertiges Verhalten ermutigen.

Viel kann in dieser Hinsicht gewonnen werden, wenn die Bedürfnisse und Umstände von Individuen und Haushalten berücksichtigt werden. Oft kann den Menschen geholfen werden, auch wenn das ganze Land scheinbar tief in einer Spirale aus Gewalt und schwachen staatlichen Institutionen gefangen ist. Auch in Zeiten von gewalttätigen Konflikten können Individuen ermutigt werden, ihr Humankapital zu stärken, idealerweise auf eine Art, die möglichst unempfindlich gegen kriegerische Aktivitäten ist. Darüber hinaus sind die Stärkung von informeller Selbstständigkeit und Unternehmertum in Zeiten starker Unsicherheit gute Arbeitsmarktpolitik. Auf der lokalen Ebene können Institutionen, die Gewalt entgegenwirken und Märkten erlauben zu arbeiten, gestärkt werden, auch ohne funktionierende nationale Regierung oder Waffenstillstand. Aber auch auf der Ebene des Gesamtstaates kann in Krisenzeiten gehandelt werden. So können auf nationaler Ebene politische Maßnahmen zur Verringerung horizontaler Ungleichheiten, zur Stärkung formaler Institutionen (einschließlich der Justiz und des legalen Systems) und zur Schaffung positiver Erwartungen an eine friedliche Zukunft zur Schaffung „sicherer Jobs“ beitragen.

Literaturverzeichnis

- Bozzoli, C. und T. Brück (2009): Agriculture, Poverty and Post-War Reconstruction: Micro-Level Evidence from Northern Mozambique. *Journal of Peace Research*, 46 (3), 377–97.
- Bozzoli, C., T. Brück und T. Muhumuza (2011a): *Activity Choices of Internally Displaced Persons and Returnees: Quantitative Survey Evidence from Post-War Northern Uganda*. DIW Discussion Papers Nr. 1134. Berlin.
- Bozzoli, C., T. Brück und T. Muhumuza (2011b): Does War Influence Individual Expectations? *Economics Letters*, 113 (3), 288–91.
- Bozzoli, C., T. Brück und T. Muhumuza (2012): *Movers or Stayers? Understanding the Drivers of IDP Camp Decongestion During Post-Conflict Recovery in Uganda*. DIW Discussion Papers Nr. 1197. Berlin.
- Brück, T., P. Justino, P. Verwimp und A. Avdeenko (2010): *Identifying Conflict and Violence in Micro-Level Surveys*. HiCN Working Papers Nr. 79.
- Brück, T. und H. Lehmann (Hrsg.) (2012): *In the Grip of Transition: Economic and Social Consequences of Restructuring in Russia and Ukraine*. Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Brück, T., W. Naudé und P. Verwimp (2013): Business under Fire: Entrepreneurship and Violent Conflict in Developing Countries. *Journal of Conflict Resolution* (im Erscheinen).
- Verwimp, P., P. Justino und T. Brück (2009): The Analysis of Conflict: A Micro-Level Perspective. *Journal of Peace Research*, 46, (3), 307–314.