

Prof. Dr. Jürgen Schnell
Generalleutnant a. D.
Universität der Bundeswehr München
www.unibw.de/miloeck

53177 Bonn, Mai 2008
Weinbergstr. 12
Tel.: 0228-9324440

Vortrag

„Zur Kostenplanung und Messung der Effizienz von militärischen Einsätzen im Ausland zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes in Afghanistan.“

Gehalten im Rahmen der **Conference on Foreign Military Missions from Defence Economy's Point of View (with Afghanistan in Focus)** am 30.05.2008 in Budapest.

Prof. Dr. Jürgen Schnell
Generalleutnant a. D.
Universität der Bundeswehr München
www.unibw.de/miloeck

53177 Bonn, Mai 2008
Weinbergstr. 12
Tel.: 0228-9324440

Vortrag:

„Zur Kostenplanung und Messung der Effizienz von militärischen Einsätzen im Ausland zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes in Afghanistan.“

(Anrede),

zunächst erlauben Sie mir, dass ich mich kurz vorstelle.

Mein Name ist Dr. Schnell und ich bin seit etwa 12 Jahren Professor für Sicherheits- und Militärökonomie an der Universität der Bundeswehr in München.

Vorher war ich 40 Jahre Offizier der Bundeswehr. Meine letzte Verwendung war Stellvertretender des Generalinspektors der Bundeswehr.

Zu dem Fach, das ich an der Universität vertrete, gehört ein sehr breites Themenspektrum. Das geht von der ökonomischen Dimension der Sicherheitspolitik bis hin zu Rationalisierungsstrategien, Kosten-Leistungs-Rechnungen und Controlling in Streitkräften.

Nun zu meinem Thema.

Mein Thema lautet:

„Zur Kostenplanung und Messung der Effizienz von militärischen Einsätzen im Ausland zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.“

Dazu möchte ich einige Überlegungen vortragen, die eher methodischer und grundsätzlicher Art sind.

Zunächst zur **Kostenplanung**.

Wer eine Kostenplanung für Auslandseinsätze durchführen will, muss zunächst definieren, was er mit dem Begriff „Kosten“ meint. Üblich ist – auch in der Bundeswehr –, dass mit den „Kosten“ die zusätzlichen Ausgaben gemeint sind, die durch den Auslandseinsatz verursacht werden.

Einige Zahlen hinsichtlich der Bundeswehr zeigt die Abbildung 1:

**Abb. 1: Einsatzbedingte Mehrkosten der Bundeswehr in 2006 –
Untergliederung (ca.-Werte in Mio. EUR):**

Afghanistan / ISAF	:	500	(56%)
KFOR (Kosovo)	:	171	(19 %)
Enduring Freedom (Horn von Afrika)	:	101	(11 %)
EUFOR (Bosnien-Herzegowina)	:	66	(7 %)
Kongo	:	34	(4 %)
UNIFIL (Libanon)	:	17	(2 %)
Übrige (Sudan, Georgien, Äthiopien)	:	5	(1 %)
<u>Summe</u>	:	<u>894</u>	<u>(100%)</u>

Bei den dargestellten Zahlen handelt es sich um fiskalische Kosten – also um die durch den militärischen Einsatz im Ausland zusätzlich verursachten Ausgaben und dies bezogen auf ein Jahr.

Auch wenn dieser Kostenbegriff weit verbreitet ist, so stellt er doch nur einen recht speziellen Kostenbegriff dar.

Ich wurde oft gefragt, was „kostet“ der Krieg im Kosovo oder im Irak oder auch der Einsatz in Afghanistan. Meine Gegenfrage war dann zunächst immer, welche „Kosten“ gemeint sind und was der Fragende wissen möchte.

Zu klären war deshalb dann eine Reihe von Fragen, und was dabei zu klären war, zeigt die folgende Übersicht:

Abb. 2 : Zu klärende Kostenbegriffe bei Auslandseinsätzen

1. Nach dem **Inhalt des Kostenbegriffs** zu klären:

- **Fiskalische Kosten** als direkte zusätzliche militärische Ausgaben, die ohne den Einsatz nicht erforderlich wären?
- **Fiskalische Kosten** insgesamt – d. h. einschließlich Ausgaben für humanitäre Hilfe, Wiederaufbau, Finanzhilfen an Dritte u. ä.?
- **Wertmäßiger Kostenbegriff der Betriebswirtschaftlehre** – d. h. Einrechnen von kalkulatorischen Kosten wie Abschreibungen u. ä.?
- **Volkswirtschaftliche Kosten** z. B. geringes Wachstum BIP durch verdrängte private Investitionen oder Verteuerung von Rohstoffen?
- **Gesamter Finanzbedarf** für Einsatz und Wiederaufbau?
- Einbeziehung **nicht-monetärer Kosten** wie z. B. Verluste und Opfer?

2. Ferner zu klären:

- Nach **Beteiligten**: Kosten nur eines beteiligten Staates? Kosten der Kriegsparteien? Kosten betroffener Dritter?
- Nach **zeitlichem Bezug**: Kurzfristig? Mittelfristig? Langfristig?
- **Volkswirtschaftliche und fiskalische Erträge** sowie **vermiedene Kosten** einbeziehen? (Netto-Rechnung)

Fazit dieser ersten Überlegung ist:

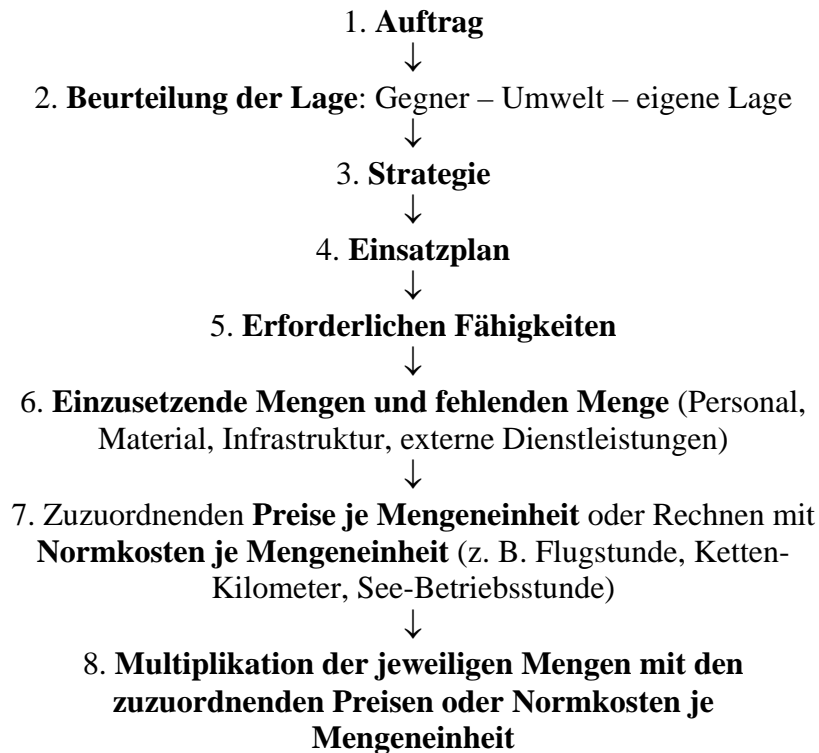
Wer von den „Kosten“ eines Krieges oder eines Einsatzes spricht oder diese zu planen hat, muss zunächst klären und festlegen, was er mit „Kosten“ meint.

Meine zweite Überlegung befasst sich mit dem methodischen Vorgehen bei der Planung der Kosten und mit den Faktoren, die dabei eine wesentliche Rolle spielen.

Dabei beschränke ich mich auf die direkten militärischen Kosten und zwar als zusätzliche Ausgaben, die durch einen Auslandseinsatz verursacht werden. Prinzipiell ist dies auch das Vorgehen, das in der Bundeswehr angewendet wird.

Die methodischen Grundschritte zeigt die folgende Darstellung:

Abb. 3: Methodische Grundschritte zur Ermittlung der Kosten bzw. des Bedarfs an Finanzmitteln eines militärischen Einsatzes.



Häufig: Iterationen, z. B. wenn der ermittelte Bedarf an Finanzmitteln nicht gedeckt werden kann.

Wenn die Frage gestellt wird, was vor allem die Kosten beeinflusst, dann ist das – neben dem politischen Auftrag – die politische und militärische Gesamtstrategie. Diese Entscheidung muss deshalb besonders sorgfältig vorbereitet und getroffen werden.

Eine genauere Kostenplanung wird die Kosten nach der jeweiligen Kostenart systematisieren und die zeitliche Perspektive mit den absehbaren und möglichen Phasen eines Einsatzes einbeziehen. Dies ist dann zugleich die Grundlage für Alternativplanungen und Risikomanagement.

Die folgende Abbildung verdeutlicht als Beispiel dieses Vorgehen unter Beschränkung auf die militärischen Kosten:

Abb. 4 : Hauptkostenarten militärische Kosten und Einsatzphasen (Beispiel für Systematisierung)

	deployment	combat (1 Monat)	combat (je Folgemonat)	Occupation (je Monat)	redeployment
<u>Betriebskosten</u>					
▪ Personal
▪ Materhaltung u. – betrieb			
▪ Infrastrukturbetrieb					
▪ Sonstiger Betrieb					
<u>Investitionen</u>					
▪ Militärische Beschaffungen					
▪ Milit. Anlagen/ Infrastruktur					
▪ Forschung, Entwicklung, Erprobung					
▪ Sonstige Investitionen					
<u>Externe Dienste</u> z. B. Transport- leistungen					
Summe					

Zum Schluss sind es immer die jeweils erforderlichen Mengen und Preise, die multipliziert die Ausgaben auf der Zeitachse ergeben.

Bei den komplexen Rechnungen im Einzelnen nutzt die Bundeswehr rechnergestützte Systeme.

Zur Kostenplanung gehört verständlicherweise auch das Ziel, die Kosten militärischer Einsätze möglichst zu minimieren.

Hier kommen dann unterschiedliche Verfahren und Rationalisierungsstrategien zur Anwendung. Neben dem in Abb. 3 bereits dargestellten methodischen Vorgehen sind dies insbesondere:

- (1) Prozessanalysen und Prozessoptimierungen (z. B. Beschaffungsprozesse und Supply Chain Management)
- (2) Organisatorische Zentralisierung vor allem der Einsatzplanung und der Einsatzführung sowie der wesentlichen Unterstützungsleistungen.
- (3) Rationalisierende Kooperation mit Bündnispartnern
- (4) Strategische Partnerschaften mit der Wirtschaft und Nutzung des Wettbewerbs auf den Märkten

Ein Sonderproblem der Kostenplanung ist die Ungewissheit hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen. Im Management privatwirtschaftlicher Unternehmen gibt es unterschiedliche Methoden und Verfahren, mit denen diese Ungewissheit berücksichtigt wird. Übliche ist z. B., dass die Kosten für verschiedene Szenarien geplant werden.

In der Bundeswehr können diese Verfahren aus unterschiedlichen Gründen nur in einem recht begrenzten Umfang angewendet werden. Entsprechend treten hier dann auch manchmal erhebliche Probleme auf, wenn z. B. mehr Finanzmittel benötigt werden als ursprünglich geplant waren.

Das wesentliche Fazit dieser zweiten Überlegung möchte ich so zusammenfassen:

Die Kostenplanung von Auslandseinsätzen erfordert ein methodisches Vorgehen in bestimmten Schritten. Wesentliche bestimmende Faktoren sind dabei der Auftrag sowie die Strategie und die Einsatzplanung, die aus einer umfassenden Lagebeurteilung abzuleiten sind.

Da jeder Einsatz bestimmte Fähigkeiten erfordert, ist in einem folgenden Schritt der Bedarf an Fähigkeiten zu ermitteln. Hieraus ergeben sich dann die zu beschaffenden oder einzusetzenden Mengen an Personal, Material, Dienstleistungen etc. Die Multiplikation dieser Mengen mit den jeweiligen Preisen ergibt dann die zu planenden Kosten.

Schließlich – jede Kostenplanung muss mit Strategien der Rationalisierung verbunden werden und – soweit dies möglich ist – die Ungewissheit berücksichtigen.

Soviel zum methodischen Vorgehen bei der Kostenplanung von militärischen Einsätzen.

Ich möchte nun zwei Anmerkungen einfügen.

Die erste Anmerkung bezieht sich auf **Kostenvergleiche**.

Die Bundeswehr gibt pro Jahr für ihre ca. 7.500 im Ausland eingesetzten Soldaten ca. 900 Millionen EUR aus. Umgerechnet sind dies für 1.000 Soldaten pro Jahr durchschnittlich ca. 120 Millionen EUR. Nimmt man allein Afghanistan, so liegt dieser Wert bei ca. 175 Millionen EUR für 1.000 Soldaten pro Jahr.

Dies ist dann der sog. „1.000-Preis“ – also die Ausgaben, die 1.000 Soldaten im Ausland durchschnittlich oder in einem bestimmten Einsatzgebiet pro Jahr verursachen. Dieser Wert kann nun als Ansatz für Vergleiche mit anderen Staaten oder Bündnispartnern genutzt werden.

Im Grundsatz wäre dies eine Art von Cost-Benchmarking, mit dem Anregungen für Rationalisierungen gewonnen werden können.

Ein solches Cost-Benchmarking kann natürlich auch für Teilbereiche und Prozesse im Zusammenhang mit Auslandseinsätzen entwickelt und genutzt werden.

Meine zweite Anmerkung bezieht sich auf die **volkswirtschaftlichen Wirkungen** von Einsätzen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Bei diesen Wirkungen sind zwei Aspekte zu unterscheiden.

Der erste Aspekt ist die Frage nach den direkten Wirkungen der militärischen Zusatzausgaben auf das BIP. Diese Frage kann nur beantwortet werden, wenn der konkrete Fall im Einzelnen bekannt ist und analysiert werden kann.

In Deutschland ist diese direkte Wirkung marginal und so gut wie nicht messbar. Die ca. 900 Millionen EUR militärische Zusatzausgaben pro Jahr sind lediglich ca. 0,04 % des deutschen BIP und deshalb als marginal anzusehen. Nimmt man die Verteidigungsausgaben als Ganzes, so machen auch diese nur 1,2 % des BIP aus.

Weit wichtiger ist der zweite Aspekt. Für die ökonomisch empfindlichen westlichen Industriegesellschaften sind Sicherheit, Stabilität, offene Märkte und freiheitliche Grundordnungen von herausragender Bedeutung und wesentliche Voraussetzungen für ihren Wohlstand. Mit den Auslandseinsätzen der NATO und der EU sollen vor allem diese Voraussetzungen gewährleistet oder geschaffen werden. Gelingt dies, so sind damit grundsätzlich positive Wirkungen auf die Volkswirtschaften verbunden.

Aus der ökonomischen Sicht stellen solche Einsätze deshalb eine lohnende Investition in die Zukunft dar.

Allerdings ist es schwierig, diese positiven Wirkungen monetär bezogen auf das Wachstum des BIP abzuschätzen.

Nehmen wir als Beispiel Afghanistan. Hätte der Westen dort nicht militärisch interveniert, dann hätte dies mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Stärkung der Taliban und ihrer terroristischen Angriffe auf die westlichen Gesellschaften zur Folge gehabt. Die dadurch verursachten volkswirtschaftlichen Kosten wären vermutlich hoch gewesen. Diese Kosten wurden durch den militärischen Einsatz und das Engagement des Westens vermieden.

Diese vermiedenen Kosten können als sehr bedeutsame volkswirtschaftliche Erträge interpretiert werden. Schwierig ist es jedoch, die Höhe dieser Erträge in monetären Größen anzugeben.

Die Schwierigkeiten bei einer solchen Analyse sind vor allem dadurch begründet, dass methodisch viele Interdependenzen zu berücksichtigen sind und auch die erforderlichen Daten nur schwer zu gewinnen oder mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass auf solche Analysen verzichtet werden kann, bei denen dann auch die direkt verursachten volkswirtschaftlichen Erträge und Kosten einzubeziehen sind. Auf die

möglichen methodischen Ansätze, die zumindest eine Abschätzung erlauben, will ich hier aus Zeitgründen nicht näher eingehen.

Ich möchte nun noch einige Überlegungen zur Messung der **Effizienz von Auslandseinsätzen** vortragen.

Unter Effizienz will ich dabei in einem weiten Verständnis das Verhältnis zwischen den Kosten des Einsatzes einerseits und den Erfolg des Einsatzes andererseits verstehen.

Verständlicherweise muss bei jedem Einsatz versucht werden, dieses Verhältnis möglichst günstig zu gestalten und so dem ökonomischen Prinzip zu folgen.

Voraussetzung hierfür ist, dass mit Messgrößen für die Kosten und mit Messgrößen für den militärischen und politischen Erfolg des Einsatzes gearbeitet wird. Dies erlaubt es dann, Gesamtbilanzen und auch periodische Bilanzen des Einsatzes zu erstellen.

Ich möchte dieses Vorgehen am **Beispiel Afghanistan** veranschaulichen, Abbildung 5 stellt beispielhaft den methodischen Ansatz für eine Gesamtbilanz dar. Den Messgrößen für Verluste und fiskalische Kosten werden Messgrößen für den militärischen und politischen Erfolg gegenübergestellt, die sich auf den gesamten bisherigen Einsatz beziehen.

Abb. 5 : Beispiel für Messgrößen der Effizienz des Einsatzes in Afghanistan 2001 bis 2007 (verschiedene Quellen, Schätzungen)

(1.) Verluste und fiskalische Kosten

(a.) Verluste

- Verluste ISAF und Koalition : ca. 800 (USA ca. 500)
- Zivile Verluste : „mehr als 8.000“ (UNO)

(b.) Fiskalische Kosten („Aufwand“)

- ISAF und Koalition: ca. 150 Mrd. EUR (Schätzung)
- nur USA: ca. 100 Mrd. EUR (CBO ca. 150 Mrd. US-\$)

(2.) Militärischer und politischer Erfolg im Einsatzgebiet

- Sturz Taliban-Regime
- Eliminieren von Al-Qaida-Basen
- Ca. 80 % der Distrikte von ISAF und afghanischen Sicherheitskräften kontrolliert, 20 % noch „extrem riskant“ (UNO)
- Durchführung freier Wahlen, Frauenrechte
- Schaffen verfassungsrechtlicher Grundlagen und Beginn Aufbau von funktionsfähigen staatlichen Organisationen (Regierung, Parlament u. ä.)
- Regionale Stabilisierungsprojekte und Wiederaufbau (Provincial Reconstruction Teams PRT)
- Rückkehr von ca. 3 Mio. Flüchtlingen

Hinweis: „Gesamtbilanz“ bezieht sich grundsätzlich auf bewertenden Vergleich zwischen „Situation vor Beginn des militärischen Einsatzes“ mit „Aktueller Situation infolge des militärischen Einsatzes“.

Im Unterschied zu der Gesamtbilanz beziehen sich Periodenbilanzen nur auf bestimmte Perioden wie etwa Monate, Quartale oder Jahre. Von besonderem Interesse ist dabei der Vergleich der aufeinander folgenden Perioden und die Veränderung der Messgrößen auf der Zeitachse. Der Vergleich von Periodenbilanzen erfasst so die Lageentwicklung in messbaren Größen. Dies ermöglicht dann Aussagen, wie sich periodenbezogen das Verhältnis von „Aufwendungen“ (einschließlich Verlusten) zu „Erträgen“ – und damit die Effizienz des Einsatzes – entwickelt. Dies trägt dann auch zur Identifizierung des Handlungsbedarfs bei und konkretisiert die Richtung der Ursachenanalyse mit ihren Wirkungszusammenhängen sowie der zu treffenden Entscheidungen, die insbesondere das Management der Ressourcen einschließt und Ziele als Soll-Größen operationalisiert.

Den methodischen Ansatz verdeutlicht beispielhaft Abbildung 6. Dargestellt ist die Veränderung von Messgrößen des Afghanistan-Einsatzes bezogen auf die Jahre 2006 und 2007.

Abb. 6: Veränderung von Messgrößen des Einsatzes in Afghanistan – Vergleich 2006/2007

(1.) Veränderung Verluste und fiskalische Kosten 2006/2007

- Verluste ISAF und Zivilisten: gestiegen
- Fiskalische Kosten: gestiegen (zusätzliche Truppen, zusätzliche nicht-militärische Maßnahmen wie z. B. Finanzhilfen, Polizei-Ausbilder u. ä.)

(2.) Veränderung von Messgrößen für den militärischen und politischen Erfolg im Einsatzgebiet 2006/2007

in 2007 im Vergleich mit 2006 (UNO):

- Feuerüberfälle auf ISAF verdreifacht
- Feuerüberfälle auf afghanische Sicherheitskräfte vervierfacht
- Zahl der Selbstmordanschläge 2006 ca. 130, 2007 ca. 160
- Anstieg der Anschläge insgesamt: 2006 ca. 5.100, 2007 ca. 6.800
- Ausweitung Präsenz Aufständische/Taliban auf ca. 50 % des Territoriums
- Durchsetzungsfähigkeit afghanischer Regierung nicht verbessert
- Arbeitslosenquote nicht verringert (ca. 30 %)
- Ausweitung Anbauggebiete für Drogen
- Kriminalität und Korruption nicht reduziert
- Befragungen Bevölkerung: Vertrauen in ISAF gesunken

Zur Veranschaulichung des methodischen Ansatzes zur Effizienzmessung habe ich mich in den Beispielen auf ausgewählte Messgrößen der Verluste und fiskalischen Kosten einerseits und des militärischen und politischen Erfolges andererseits beschränkt. Naheliegend ist natürlich eine konsistente Systematisierung der relevanten Messgrößen, bei der z. B. zwischen politischen, sozioökonomischen und militärischen Messgrößen unterschieden wird. Aus Zeitgründen will ich auch hier nicht näher auf diese Systematisierungen eingehen.

Verfolgt man die Veränderung der Messgrößen des Einsatzes in Afghanistan auf der Zeitachse insgesamt, so begründet das die **These, dass der Verlauf des Einsatzes in Afghanistan bisher nicht besonders effizient war**. Dem stetigen und erheblichen Anstieg der Verluste und Kosten stehen nur sehr begrenzte positive Veränderungen bei den Messgrößen des Erfolges gegenüber. Dies gilt sowohl für die Messgrößen des militärischen Erfolges als auch für die Messgrößen des politischen und sozioökonomischen Erfolges als Ausdruck der leitenden politischen Ziele des Einsatzes, mit dem Sicherheit und Stabilität in Afghanistan geschaffen werden sollen.

Zu vermuten ist, dass die wesentliche Ursache hierfür in einem mangelnden Ressourcenmanagement liegt und dies in mehrfacher Hinsicht.

Unter Nutzung von erfahrungsbasierten Kennzahlen hätte von Anfang an der Umfang von ISAF weit größer sein müssen als dies tatsächlich der Fall war. Im Ergebnis führte dies dazu, dass ISAF über den gesamten Zeitraum des Einsatzes

ständig verstärkt werden musste, dies aber bisher nicht zu einer stabilen Sicherheitslage führte. Ein zweiter Mangel wird deutlich, wenn die Veränderung der Messgrößen verfolgt wird, in denen die politische und sozioökonomische Stabilität in Afghanistan zum Ausdruck kommt. Offensichtlich wurden auch hier von Anfang an zu wenig Ressourcen für die notwendigen nicht-militärischen Maßnahmen bereitgestellt. Entsprechend mussten die Finanz- und Wirtschaftshilfen für die afghanische Regierung ständig erhöht werden, ohne dass sich bisher ein nachhaltiger Erfolg einstellte, der einen baldigen Abzug von ISAF erlaubt. Schließlich bestehen Zweifel, ob die ohnehin zu knapp bemessenen Ressourcen als Ganzes unter beständiger Berücksichtigung der Wirkungszusammenhänge richtig gesteuert und koordiniert eingesetzt wurden.

Mit diesen Vermutungen will ich natürlich nicht die Leistungen schmälern, die von allen erbracht wurden und werden, die sich für die Sicherheit und Stabilität Afghanistans engagieren und dort auch ihr Leben einsetzen. Zu Recht wird herausgehoben, dass dieser Einsatz uns allen dient. Er entspricht unseren Sicherheitsinteressen und unseren Wertvorstellungen.

Allerdings ist es gerade deswegen notwendig, den Einsatz von Anfang an so effizient wie möglich zu planen und durchzuführen. Und eben dies spricht für das Arbeiten mit Messgrößen der Effizienz – oder allgemein formuliert: Für das Arbeiten mit Indikatoren und Kennzahlen, die koordinierend „top down“ (d. h. von der politischen Ebene aus beginnend) in einem vertikalen und horizontalen Verbund in die Führungsprozesse auf den verschiedenen Führungsebenen sowie in die unterschiedlichen Handlungsfelder zur Herstellung von Stabilität integriert werden.

Dies wäre dann nichts anderes als ein **professionelles übergreifendes strategisches Controlling** von Auslandseinsätzen, für das ich nachdrücklich plädiere.

Dies bringt mich dann auch zu einer der wichtigsten Erfahrungen mit militärischen Einsätzen zu Konfliktverhütung und Krisenbewältigung unter dem Aspekt der Effizienz.

Effiziente militärische Einsätze sind hier nur dann möglich, wenn ein klares und konsistentes politisches Konzept vorliegt und die erforderlichen Ressourcen ganzheitlich geplant und gesteuert werden. Militärische und nicht-militärische Maßnahmen sind dabei von Anfang an zu einer schlüssigen Gesamtstrategie im Verständnis einer Grand Strategy zusammenzuführen und je nach der Lageentwicklung flexibel und ohne große Zeitverzögerung koordiniert anzupassen.

Wird dies versäumt, so ist das Risiko eines wenig effizienten und möglicherweise auch erfolglosen Einsatzes groß. Ein aus den politischen Zielen

abgeleitetes und ganzheitliches strategisches Controlling – verbunden mit szenarioorientierten Alternativplanungen – wirkt diesem Risiko entgegen.

Zugleich wird damit ein hohes Maß an Transparenz geschaffen, wobei allerdings gelegentlich bezweifelt wird, ob diese Transparenz überhaupt gewünscht wird. Dies berührt dann die Informationspolitik der Akteure hinsichtlich der Öffentlichkeit.

Meine letzte Überlegung betrifft die **Relation von Kosten zum Nutzen** als generalisierenden Ausdruck der Effizienz von Auslandseinsätzen.

Das methodische Vorgehen erfordert hier die Messung der Kosten und des Nutzens. Hinsichtlich der Kosten ist es – wie bereits erläutert – notwendig zu klären, was inhaltlich mit den Begriff „Kosten“ gemeint ist. Dies ist dann die Grundlage für die Systematisierung der einzelnen Kostenarten und die Aggregation zu einem einzigen Kostenwert. Ich hatte bereits darauf hingewiesen, dass hier vorherrschend die verursachten fiskalischen Kosten angesetzt werden, dies aber andere wichtige Aspekte der „Kosten“ von Auslandseinsätzen vernachlässigt. Bei der Messung des Nutzens lassen sich verschiedene Verfahren anwenden. Notwendig ist dabei jedoch stets, dass bekannt ist, welche Ziele der Entscheider verfolgt bzw. der Bewerter zugrunde legt, wie diese Ziele gewichtet werden und wie einzelnen Ergebnissen ein bestimmter Teilnutzen zugeordnet wird. Letzteres erfolgt mit sog. Wertefunktionen.

Ein typisches Vorgehen besteht entsprechend darin, dass zunächst aus den übergeordneten Zielen die relevanten Bewertungskriterien abgeleitet werden, denen messbare Ergebnisse zugeordnet werden können. Die vorliegenden oder prognostizierten Ergebnisse hinsichtlich der einzelnen Bewertungskriterien sind dann unter Nutzung der Wertefunktionen und Gewichtungsfaktoren zu einem Gesamtnutzwert zusammenzuführen.

Insofern ist es zumindest vom Theorieangebot her durchaus möglich, mit dem skizzierten oder auch verfeinerten Verfahren den Nutzen von Auslandseinsätzen auf der Grundlage der vorliegenden oder erwarteten Ergebnisse zu einer einzigen messbaren Größe zusammenzufassen.

In der Praxis sind solche Verfahren der zusammenfassenden Nutzenmessung allerdings aus unterschiedlichen Gründen wenig verbreitet. An dem Entscheidungsprozess über Auslandseinsätze und deren Gestaltung wirken viele Akteure mit unterschiedlichen außen- und auch innenpolitischen Interessen mit. Entsprechend unterschiedlich sind die Ziele, ihre Gewichtungen und die Bewertung von Einzelergebnissen – alles Elemente, die sich überdies im Verlauf eines Einsatzes meist ändern und nicht konsistent bleiben. Hinzu kommen Unterschiede im Informationsstand, in der Risikobereitschaft und in den Prognosen. Auch wäre der methodische Aufwand für eine abgestimmt und ständig zu aktualisierende Nutzenmessung erheblich.

Es ist daher nicht überraschend, dass auch bei dem Einsatz in Afghanistan die Koalitionspartner keine gemeinsame und quantitative Messung des Nutzens

vornehmen. Vielmehr nimmt jeder Akteur für sich eine Abschätzung seiner Kosten und seines Nutzens vor, die dann in Verhandlungsprozesse eingeführt werden und zu Kompromissen führen. In der Praxis erfolgt dies meist mit Vorteil-Nachteil-Analysen auf der Grundlage von Lagebeurteilungen.

Dies spricht nun keineswegs gegen das Arbeiten mit systematisierten Messgrößen, die den Erfolg und die Kosten eines Auslandseinsatzes erfassen und diese als Ausdruck der Effizienz gegenüberstellen. Diese Messgrößen gehören als wichtiger Bestandteil in jede strategische Lagebeurteilung. Sie sind die Basis auch für unterschiedliche Bewertungen durch die Akteure und erleichtern zumindest die gemeinsame Identifizierung des Handlungsbedarfs und vielleicht dann ja auch die Realisierung einer gemeinsamen effizienten Strategie.

Ein übergreifendes und ganzheitliches strategisches Controlling könnte hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Mit diesem Hinweis möchte ich meine Überlegungen zur Kostenplanung und zur Messung der Effizienz von militärischen Einsätzen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung abschließen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.