



Friedensgutachten 2007

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)

LIT

1.4. Sind militärische Interventionen ihr Geld wert? Zur Notwendigkeit und Problematik begleitender Kosten- und Nutzenanalysen

Michael Brzoska

Die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft, massive Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, Kriege zu beenden und zur Konsolidierung von Nachkriegsgesellschaften beizutragen, haben seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich zugenommen. Ein Element dieser Bemühungen sind militärische Einsätze im Ausland, deren Zahl und Umfang drastisch gestiegen sind. Dieser Trend ist für Deutschland besonders ausgeprägt. 1992 wurden erstmals deutsche Soldaten in einen Auslandseinsatz geschickt, in den letzten Jahren waren es im Schnitt mehr als 20.000 pro Jahr, die einen solchen Dienst aufnahmen. Innerhalb von 15 Jahren ist die Bundeswehr von einer fast ausschließlich territorialen Verteidigungsarmee zu einer „Armee im Einsatz“ geworden, wie es im Weißbuch 2006 heißt.

Dieser Umbruch hat eine finanzielle Seite. Die Mittel, die vom Steuerzahler für Auslandseinsätze aufgebracht werden, sind hoch. Aber wie hoch? Dem Bundestag werden zwar detaillierte Zahlen vorgelegt, aber ihr Aussagegehalt ist begrenzt. Eine regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kosten von Auslandseinsätzen findet nicht statt. Evaluierungen von Auslandseinsätzen, eine systematische Erfassung von Kosten und Einschätzung der Nutzen – unter Einschluss möglicherweise kostengünstigerer Alternativen – sind zumindest öffentlich nicht zugänglich. Damit fehlt der Diskussion um die Einsätze deutscher Soldaten eine wichtige Dimension. Systematische Gegenüberstellungen von Kosten und Nutzen von Auslandseinsätzen sollten vor der Entscheidungsfindung wie auch bei der nachträglichen Auswertung vorgenommen werden. Allerdings können Kosten und Nutzen nicht das dominante Kriterium der Beurteilung sein. Dafür steht die Nutzenbewertung solcher Einsätze methodisch auf zu schwachen Beinen.

Um einen Eindruck der Größenordnung der Kosten vermitteln zu können, werden hier zunächst die unterschiedlichen Angaben zu diesen Kosten verglichen und die Schwierigkeiten der Ermittlung von Wirkungen und Nutzen sowie einige Überlegungen zu einem Vergleich mit anderen Politikinstrumenten dargestellt. Der Beitrag schließt mit einer Reihe von Empfehlungen, deren Grundtenor die Forderung nach einer systematischeren Erfassung von Kosten und Einschätzung von Nutzen ist. Der Fokus liegt auf den deutschen Einsätzen.

Zum Vergleich werden auch andere Fälle herangezogen, insbesondere Zahlen aus den USA. Die Ausgaben für Auslandseinsätze sind dort transparenter als in anderen Ländern, einschließlich Deutschlands.

Kosten von Auslandseinsätzen

Deutsche und US-amerikanische Angaben – ein Vergleich

Insgesamt sind der Bundeswehr nach eigenen Angaben zwischen 1992 bis einschließlich 2005 9,5 Milliarden Euro an zusätzlichen Kosten für internationale Einsätze entstanden.¹ Diese wie auch andere offizielle Zahlen zu den Kosten von Auslandseinsätzen müssen allerdings mit Vorsicht interpretiert werden. Es ist nicht immer klar, was sie enthalten und welche Aufwendungen sich in ihnen widerspiegeln. Sie lassen sich nicht aus dem wichtigsten Zahlenwerk für öffentliche Ausgaben, dem Haushaltsplan, erschließen oder ergänzen. Im Haushaltsplan werden zwar über viele Seiten Investitionen, Betriebs- und Personalausgaben im Detail aufgelistet, aber Hinweise darauf, wofür das Geld ausgegeben wird, finden sich nicht.

Die deutschen Angaben über die Kosten von Auslandseinsätzen liegen, rechnet man sie auf die Einsatzgröße um, weit unter denen, die die US-Regierung angibt. Beispiel Afghanistan: Die Bundeswehr beziffert ihre Kosten für den ISAF-Einsatz von im Schnitt ca. 3.000 Soldatinnen und Soldaten im Jahre 2005 auf rund 380 Millionen Euro. Das sind, umgerechnet auf den einzelnen Soldaten, ca. 126.000 Euro. Die US-amerikanische Regierung gibt ihre Kosten für den *Enduring-Freedom*-Einsatz in Afghanistan und darüber hinaus mit ca. 50.000 Soldaten im Finanzjahr 2005 mit 18,1 Milliarden US-Dollar oder 280.000 Euro pro Mann und Frau in Uniform an. Deutsche Soldaten sind auch in anderen Einsätzen, folgt man den offiziellen Zahlen, relativ kostengünstig zu stationieren. So lagen die Kosten für SFOR und KFOR im Jahre 2005 bei 408 Millionen Euro, oder 87.000 Euro pro Soldat. Die US-amerikanischen Zahlen für Soldaten im Auslandseinsatz liegen regelmäßig weit darüber: Im Irak errechnet sich aus den Gesamtkosten von ca. 88 Milliarden US-Dollar im Finanzjahr 2005 ein Durchschnitt von etwa 540.000 Euro pro Soldat.

Was sind die Gründe für diese Divergenzen? Ein Unterschied liegt bei den Personalkosten. Die für die deutschen Soldaten ausgewiesenen Personalkosten sind deutlich geringer als die Kosten, die für US-Soldaten angegeben wer-

¹ Antwort auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Hoff und anderer, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/2321 vom 28.7.2006.

INTERVENTIONSKOSTEN

den. Wiederum das Beispiel Afghanistan: Von den deutschen Gesamtkosten für ISAF waren 18 Prozent Personalausgaben oder ca. 33.000 Euro pro Soldat und Jahr. Das heißt nun nicht, dass ein deutscher Soldat oder eine deutsche Soldatin mit dieser Summe auskommen müsste. Sie deckt lediglich die zusätzlichen Kosten für die Auslandsstationierung ab – jeder Soldat und jede Soldatin erhielt 2005 im Schnitt 92,03 Euro pro Tag Auslandsverwendungszulage. Das „normale“ Salär der Soldatinnen und Soldaten während des Auslandseinsatzes ist im regulären Haushalt des Bundesverteidigungsministeriums eingestellt, nicht bei den Auslandseinsätzen. Die Personalkosten, die sich für US-amerikanische Soldaten errechnen, liegen bei 55.000 Euro und umfassen die gesamten direkten Personalkosten.

Den größten Unterschied zwischen den deutschen und den US-amerikanischen Zahlen für Afghanistan machen aber nicht die Personal-, sondern die Verwaltungskosten aus. Ihr Anteil liegt beim deutschen Einsatz bei 28 Prozent, beim US-amerikanischen aber bei fast 50 Prozent. In den US-amerikanischen Zahlen sind hierin auch Kosten für Verbrauchsmaterial sowie für Sozial- und Gesundheitsvorsorge mit eingeschlossen. Erstere müssen bei den deutschen Einsätzen geringer sein – warum ist allerdings aus den vorliegenden Informationen nicht nachvollziehbar –, letztere fallen „sowieso“ an und sind deshalb nicht Teil der zusätzlichen Kosten.

Gering ist der Unterschied zwischen den deutschen und den US-amerikanischen Angaben interessanterweise bei den Investitionen für Bauten und die Erhaltung oder Beschaffung von Wehrmaterial. Deren Anteil liegt bei den deutschen Ausgaben bei 54 Prozent, und damit auch in absoluten Zahlen pro Soldat hoch. Im US-amerikanischen Zahlenwerk wird ein Anteil von 24 Prozent der Erhaltungs- und Neuinvestitionen an den gesamten Ausgaben der Auslandseinsätze angegeben. Allerdings wird in einschlägigen Berichten, etwa des *Congressional Research Service*, darauf hingewiesen, dass die offiziellen US-amerikanischen Zahlen die Beschaffungskosten erheblich unterschätzen. Enthalten seien nur die tatsächlichen Beschaffungen, nicht aber die Kosten, die entstünden, würde alles benutzte oder zerstörte Material ersetzt. Würde so bilanziert, lägen die Kosten erheblich höher.² Daraus ergibt sich seit Jahren, trotz eines Militärhaushalts von über 500 Milliarden US-Dollar, eine ständig wachsende Beschaffungslücke der US-amerikanischen Streitkräfte.

Der Vergleich der deutschen und der US-amerikanischen Zahlen macht auf zwei Unterschiede aufmerksam. Zum einen enthalten die deutschen Zahlen nur diejenigen Ausgaben, die aufgrund eines konkreten Auslandseinsatzes

² Amy Belasco: *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, CRS, Washington, April 24, 2006.

entstanden und nicht angefallen wären, wenn die Streitkräfte in Deutschland geblieben wären. Die US-amerikanischen Angaben hingegen spiegeln die Einsatzkosten der Auslandsmissionen, d.h. die Personal-, Verwaltungs- und Betriebskosten, die durch die Soldaten in Afghanistan, dem Irak und anderen Ländern verursacht wurden. Die deutschen Zahlen gehen also davon aus, dass die Soldaten ohnehin da sind, während hinter den US-amerikanischen Zahlen die Vorstellung steht, dass ohne den Auslandseinsatz die Streitkräfte die entsandten Soldaten nicht benötigt hätten.

Der zweite Unterschied lässt sich angesichts der schlechten Datenlage nur als Vermutung formulieren. Der detaillierte Vergleich einzelner Kostenkategorien legt die Annahme nahe, dass in den deutschen Zahlen nicht alle zusätzlichen Kosten durch Auslandseinsätze enthalten sind. Das gilt insbesondere für die Verwaltungsausgaben, zu denen auch die Betriebsausgaben gehören. Praktisch dürfte es hier häufig schwierig sein, zwischen „normalen“ und speziell für einen Auslandseinsatz anfallenden Aufgaben zu unterscheiden. Aber wenn der Vergleich mit den US-amerikanischen Zahlen Aussagekraft hat, dürften diese Kosten in den vorliegenden Berichten zu niedrig geschätzt sein.

Welche Kosten sind relevant?

Für die Schätzung der Größenordnung von Auslandseinsätzen ist der konzeptionelle Unterschied zwischen zusätzlichen und gesamten Einsatzkosten wichtiger als mögliche Probleme der richtigen Abgrenzung einzelner Kostenkategorien. Ist die in Deutschland mit Zahlen unterfütterte Betrachtungsweise oder die in den USA ausgewiesene die richtige? Oder bedarf es noch anderer Konzepte?

Für beide Betrachtungsweisen lassen sich Argumente finden. Die Zusatzkosten-Kalkulation erfasst die finanziellen Folgen einer politischen Entscheidung über einen spezifischen Auslandseinsatz. Die Mitglieder des Bundestages etwa erhalten damit wichtige Informationen, wenn sie über einen konkreten Einsatz entscheiden sollen: Sind sie für den Einsatz, ist ein bestimmtes Finanzvolumen aufzuwenden; sind sie dagegen, kann das Geld gespart werden. Die reguläre Vergütung, die Verpflegung und Unterkunft für die Soldaten, aber auch die reguläre Verwaltung und die „normale“ Abnutzung von Waffensystemen müssen aus dieser Summe nicht gedeckt werden, denn alles das wäre ohnehin zu zahlen gewesen.

Diese Betrachtung ist aber über den Einzelfall hinaus irreführend. Wenn die Bundeswehr zunehmend zu einer „Armee im Einsatz“ geworden ist und Auslandseinsätze die Regel und nicht mehr die seltene Ausnahme sind, er-

INTERVENTIONSKOSTEN

gibt das US-amerikanische Konzept der Kostenkalkulation deutlich mehr Sinn. Für die längerfristige Betrachtung ist der Ausweis nur der zusätzlichen Kosten nicht ausreichend, denn ohne die „ohnehin anfallenden“ Kosten für Sold, Betrieb und Investitionen wären die Soldaten und Soldatinnen im Ausland nicht einsetzbar.

Auch die US-amerikanischen Zahlen weisen aber nicht aus, was es kostet, eine „Armee im Einsatz“ zu unterhalten. Diese Kosten liegen erheblich höher. Denn um Soldaten in einen Einsatz schicken zu können, müssen sie ausgebildet werden. Später wird man ihnen nach einem Auslandseinsatz eine Ruhephase in der Heimat oder zumindest außerhalb eines Einsatzgebiets gönnen müssen, was Geld kostet. Darüber hinaus wird eine „Armee im Einsatz“ Soldatinnen und Soldaten „vorhalten“ müssen, um sie im Fall eines Falles zum Einsatz bringen zu können. Die Bundeswehr hat für diesen Vorhalt Zahlen festgelegt: 35.000 Soldatinnen und Soldaten als Eingreifkräfte, 70.000 als Stabilisierungskräfte. Auch die Beschaffungsplanung ist zunehmend auf Auslandseinsätze ausgerichtet, wie das Beispiel der A-400M Transportflugzeuge veranschaulicht. Diese Beschaffung ist keinem bestimmten Auslandseinsatz zurechenbar, und vermutlich werden auch, wenn sie denn erst einmal fliegen, nie alle Flugzeuge gleichzeitig so zum Einsatz kommen, dass man ihre Kosten diesen Aufträgen zurechnen kann. Dennoch: Ohne die Grundsatzentscheidung für Auslandseinsätze würden vermutlich weit weniger als die geplanten 60 A-400M beschafft werden. Ökonomisch gesehen sind diese zusätzlichen Kosten, die sich nicht unmittelbar aus einem konkreten Einsatz ergeben, ihn aber erst möglich machen, Gemeinkosten.

Diese drei unterschiedlichen Betrachtungsweisen – Zusatzkosten, Einsatzkosten und Vollkosten – und ihre Implikationen lassen sich an einem Beispiel aus der Geschäftswelt verdeutlichen. Ein Lufttransportunternehmen kann die Kosten eines Fluges unterschiedlich kalkulieren. Die Firma kann nur die Kosten berechnen, die unmittelbar durch den Flug entstehen, also das Flugbenzin, die Abnutzung des Flugzeugs und etwaige Überstundenzuschläge für das Personal. Das entspräche dem Konzept der Zusatzkosten der Auslandseinsätze der Bundeswehr. Das kann ein Unternehmen im Einzelfall machen, aber wirtschaftlich überleben kann es so nicht. Denn das reguläre Gehalt des Personals ist nicht abgedeckt. Keine Firma, die Geld verdienen will, wird deshalb einen Flug nur zu den Zusatzkosten anbieten. Sie wird zumindest die Einsatzkosten verlangen, mit denen die Gehälter des Personals und andere Kosten, die mit dem Flug in Zusammenhang stehen, abgedeckt sind. Auch das ist noch zu wenig. Denn der Firma werden auch Verwaltungs- und andere Kosten entstehen, die nichts mit einzelnen Flügen zu tun haben, sondern für das Unternehmen

insgesamt anfallen. Diese Gemeinkosten müssen auch gedeckt werden; in der Regel geschieht dies durch anteilige Umlage auf die Flüge.

Das Beispiel zeigt, dass hinter unterschiedlichen Kostenkonzepten unterschiedliche Vorstellungen über die Bedeutung einzelner Aktionen für den Gesamtzusammenhang stehen. Eine einmalige Aktion kann über die Einnahme der Zusatzkosten finanziert werden. Geschieht dies aber öfter, fährt das Unternehmen Verluste ein. Eine Firma, deren Zweck der Verkauf von Flügen ist, kann mittelfristig nur überleben, wenn sie den Kunden gegenüber die Gemeinkosten durchsetzen kann.

Für militärische Auslandseinsätze gilt analog dazu, dass die Berechnung von Zusatzkosten dann sinnvoll ist, wenn Auslandseinsätze als gelegentliche Ereignisse angesehen werden. Werden sie häufiger, sollten zumindest die Einsatzkosten ermittelt werden. Sind Auslandseinsätze der Hauptzweck der Streitkräfte, sollten auch die Gemeinkosten umgelegt werden.

Die Bundeswehr wird häufig im Ausland eingesetzt, Auslandseinsätze sind ein wesentliches, wenn auch nicht das alleinige Element ihrer Daseinsbegründung geworden. Deshalb sollten nicht nur die Zusatzkosten, sondern auch die Einsatzkosten nach US-amerikanischem Vorbild ermittelt und ausgewiesen werden. Wer darüber hinaus ganze Teile der Bundeswehr als „Armee im Einsatz“ sieht, muss konsequenterweise auch für die Einrechnung von Gemeinkosten, etwa für Grundausbildung und Beschaffung, eintreten.

Damit würde transparenter, dass der Bundeswehr nicht nur zusätzliche Kosten durch Auslandseinsätze entstehen, sondern auch dadurch, dass sie Kräfte für solche Einsätze vorhält. Ohne diese nicht an einen konkreten Einsatz gebundene Bereitstellung würden manche Kosten nicht anfallen, insbesondere könnte die Bundeswehr insgesamt kleiner sein. Für die Parlamentarier und die Öffentlichkeit wäre dadurch klarer, welche Kosten eine Armee im Einsatz und die tatsächliche Durchführung von Auslandseinsätzen mit sich bringen.

Diese Zahlen werden nicht ganz einfach zu ermitteln sein, aber angesichts der politischen Bedeutung der Frage und der finanziellen Größenordnungen, um die es geht, ist der Aufwand gerechtfertigt. Hier kann nur eine sehr grobe Schätzung der Größenordnungen abgegeben werden. Orientiert man sich an den US-amerikanischen Zahlen, so belaufen sich die Einsatzkosten der deutschen Auslandseinsätze auf mindestens das Doppelte der Zusatzkosten. Die Vollkosten, unter Einschluss der Gemeinkosten etwa aus den Ruhephasen der Soldatinnen und Soldaten oder dem Vorhalten von Truppen für den eventuellen Auslandseinsatz, lassen sich nur andeuten. Bei einer angenommenen Zahl von etwa 60.000 Soldatinnen und Soldaten, die sich entweder gegenwärtig im Auslandseinsatz befinden, gerade zurückgekehrt sind, in einen solchen geschickt

werden können oder eine Ausbildung für Auslandseinsätze durchlaufen, ergäbe sich daraus ein Anteil von knapp einem Viertel der Verteidigungsausgaben – ein Betrag von etwa sechs Milliarden Euro pro Jahr. Werden alle Einsatz- und Stabilisierungskräfte in diese Kategorien gestellt, läge die Summe bei ca. zehn Milliarden Euro pro Jahr.

Nicht-fiskalische Kosten

Bisher war nur die Rede vom Verteidigungshaushalt. Auch außerhalb dieses Haushalts entstehen aber Kosten. Die Höhe solcher Folgekosten, die nicht unmittelbar aus dem Verteidigungshaushalt abzudecken sind, lässt sich schwer abschätzen. Für Deutschland liegen gegenwärtig keine Untersuchungen vor, die dies auch nur im Ansatz versuchen. Das ist für die USA auch nicht viel anders, die vorliegenden Schätzungen zum Irak-Krieg etwa arbeiten mit gewagten Annahmen. Eine solche Schätzung wurde zum Beispiel von Linda Bilmes und Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz vorgelegt.³ Wesentliche Elemente der Kostenschätzung von Bilmes und Stiglitz über die Ausgaben aus dem Militärhaushalt hinaus sind vor allem die Kosten der Versorgung von Hinterbliebenen gefallener Soldaten und von Invaliden – zunehmend durch psychische Erkrankungen –, Kosten für den Arbeitsmarkt durch den Abzug von Soldaten mit Fachausbildung sowie volkswirtschaftliche Folgekosten durch eine unterstellte Erhöhung der Ölpreise. Bilmes und Stiglitz kommen zu einer Schätzung der volkswirtschaftlichen Kosten des Irak-Krieges, die drei bis sechsmal höher liegt als die fiskalisch ausgewiesenen Kosten. Dies dürfte für die Bundeswehr keine relevante Größenordnung darstellen. Trotzdem lohnen auch in dieser Hinsicht Informationssammlungen durch das Verteidigungsministerium, die gegenwärtig zumindest nicht öffentlich verfügbar sind, um zu einer umfassenden Kostenschätzung von Auslandseinsätzen zu gelangen.

Wirkungen und Nutzen

Wenn Klarheit über die Abgrenzung der relevanten Ausgaben für Auslandseinsätze besteht, lassen sich Kosten vergleichsweise leicht erfassen, weil sie meistens mit Zahlungsvorgängen verbunden sind. Hingegen ist die Quantifizierung von Wirkungen und Nutzen von Auslandseinsätzen nur in Grenzen möglich, weil diese in der Regel nicht mit Geldströmen verbunden sind, son-

³ Linda Bilmes/Joseph Stiglitz: The Economic Costs of the Iraq War, New York, January 2006, www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/cost_of_war_in_iraq.pdf (Zugriff: 23.3.2007).

dem mit der Rettung von Menschenleben und dem Aufbau friedlicher Gesellschaften. Selbst da, wo es um Geld geht, etwa bei der Frage wirtschaftlicher Entwicklung in Ländern, in denen interveniert wird, bestehen erhebliche Zurechnungsprobleme.

Trotzdem sollten nicht nur die Kosten, sondern auch die Nutzen von Auslandseinsätzen systematisch erfasst werden. Dabei kann die Quantifizierung nicht im Vordergrund stehen, sondern nur für einige Nutzenkategorien als Hilfsmittel dienen. Für die meisten der Nutzen macht nur die plausible und fundierte qualitative Einschätzung Sinn. Dabei sollten verschiedene Kategorien von Nutzen unterschieden werden, die sich aus den jeweils für den Einzelfall zu definierenden Zielen eines Auslandseinsatzes ergeben, also etwa die Rettung von Menschenleben, die Stabilisierung eines Friedensabkommens oder die Unterstützung des Aufbaus einer dauerhaft friedlichen Gesellschaft.

Für die Analyse der Nutzen von Auslandseinsätzen wird es von zentraler Bedeutung sein, ob die Einsätze die erwünschten Ergebnisse erzielt haben. In einem zweiten Schritt muss dann untersucht werden, ob ein Einsatz auch „Nebenwirkungen“ gehabt hat, die ebenfalls für die Einschätzung des Netto-Nutzens erfasst werden müssen.

Die Einschätzung von Wirkungen und Nutzen von Auslandseinsätzen ist problematisch und in Teilen subjektiv, wie die nächsten Abschnitte exemplarisch darlegen. Allerdings sind die unterschiedlichen Einschätzungen oft abweichenden Erfolgskriterien und Messmethoden zuzuschreiben, deren umfassende Darstellung und Vergleich eine durchaus differenzierte Einschätzung erlauben.

Deutsche Auslandseinsätze – erfolgreich?

Die Frage, ob deutsche Auslandseinsätze positive Wirkungen gehabt haben, wird sehr unterschiedlich beantwortet. Nur in einem Fall, in Somalia 1993, sind deutsche Truppen abgezogen, weil ein Krieg nicht beendet werden konnte. Im Kosovo wurde 1999 mit der Begründung, schwere Menschenrechtsverletzungen beenden zu wollen, zunächst ein Krieg begonnen, später mit Hilfe von Soldaten ein brüchiger Frieden zwischen serbischen und albanischen Kosovaren gesichert. In Afghanistan kamen deutsche Soldaten erst in größerer Zahl ins Land, nachdem die Nordallianz im Verbund mit den USA den Krieg gegen die Taliban gewonnen hatte. Es lässt sich darüber streiten, ob die Stationierung ausländischer Soldaten in den Jahren nach der Vertreibung der Taliban dem Frieden im Land mehr geholfen oder geschadet hat. Ein Abzug zum jetzigen Zeitpunkt dürfte das Land jedoch noch tiefer in einen Bürgerkrieg führen. In

Bosnien-Herzegowina waren die ausländischen Soldaten für die Stabilisierung nach dem Abkommen von Dayton wohl unverzichtbar; ob sie es immer noch sind oder neuerdings nicht mehr, ist Spekulation. Im Kongo-Einsatz 2006 ist das vorgegebene Ziel der Absicherung der Wahlen erreicht worden, aber unklar bleibt, ob die Wahlen nicht auch ohne deutsche Soldaten friedlich verlaufen wären.

Monate und Jahre ohne Krieg sind eine positive Wirkung an sich. Darüber hinaus ist die Abwesenheit oder zumindest Verminderung von kollektiver Gewalt eine wichtige, wenn auch keinesfalls hinreichende Voraussetzung für langfristige Friedenskonsolidierung und wirtschaftlichen Aufschwung. Aber sind diese Erfolge, selbst wenn sie parallel zu Auslandseinsätzen erfolgen, diesen auch zuzuschreiben? Selten ist Krisenprävention und Friedenskonsolidierung nur eine militärische Angelegenheit. Im Gegenteil: Es werden auch in erheblichem Umfang zivile Instrumente eingesetzt, von der Unterstützung von Versöhnungsarbeit bis zum Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur. Welchen Beitrag die zivile und welchen die militärische Seite geleistet hat, ist nicht nur schwierig zu ermitteln, der Versuch einer solchen Aufteilung ist darüber hinaus sogar unsinnig, wenn, wie etwa die Bundesregierung argumentiert, gerade die angemessene Verbindung ziviler und militärischer Maßnahmen zum Erfolg führt.

Quantifizierung von wirtschaftlichen Nutzen

Viele Nutzen sind immateriell – aber einige lassen sich kalkulieren. Dazu zählen vorrangig die positiven wirtschaftlichen Wirkungen der Beendigung eines Bürgerkrieges. Hierzu liegen eine Reihe neuerer Versuche vor. Paul Collier und seine Mitarbeiterin Anke Hoeffler etwa haben die durchschnittlichen Kosten eines Bürgerkrieges einschließlich seiner wirtschaftlichen Folgekosten auf eine Durchschnittssumme von 64 Milliarden US-Dollar geschätzt.⁴ Für jeden Monat, um den ein Auslandseinsatz einen Bürgerkrieg verkürzt, errechnen sie einen durchschnittlichen Nutzen von ca. 600 Millionen Euro, vorrangig für die betroffenen Länder – über regionale und globale Stabilität sowie vermehrte Nachfrage nach Gütern, aber auch darüber hinaus. Natürlich sind diese Berechnungen problematisch, weil in ihnen „heroische“ Annahmen über den Lauf der Dinge ohne Auslandseinsätze und die Wirkungen von militärischen Maßnahmen auf Kriegseinhegung und Friedenskonsolidierung stecken, aber sie liefern

⁴ Paul Collier/Anke Hoeffler: The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, Sept. 2004, www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Conflicts_230404.pdf (Zugriff: 23.3.2007).

Anhaltspunkte für die Größenordnungen, um die es geht. Außerdem weisen sie auf Methoden hin, mit denen wirtschaftliche Nutzen geschätzt werden können.

Kostenvergleiche alternativer Maßnahmen

Auch wenn die absoluten Nutzen die Kosten von Auslandseinsätzen deutscher Soldaten überstiegen, wären sie trotzdem möglicherweise nicht die beste Verwendung knapper Ressourcen. Andere Instrumente könnten effizienter sein, insbesondere der stärkere Einsatz ziviler Mittel, etwa zum Aufbau von Infrastruktur oder die Unterstützung ziviler Friedenskräfte. Die Unterfinanzierung von zivilen Maßnahmen zur Konsolidierung von Nachkriegsgesellschaften ist immer wieder beklagt worden. Ein besonders interessantes Beispiel dafür lieferte der NATO-Gipfel in Riga im November 2006. Einhellig waren die Staats- und Regierungschefs der Meinung, der Hauptgrund für die sich verschlechternde Lage in Afghanistan seien die Defizite im zivilen Wiederaufbau. Obwohl mehr Geld kein Patentrezept ist, fällt doch auf, dass in den meisten Nachkriegsländern mit ausländischer Truppenpräsenz die Aufwendungen für die militärische Seite der ausländischen Präsenz die der Kosten für zivile Maßnahmen deutlich übersteigen. So waren die deutschen Aufwendungen für zivile Maßnahmen in den drei Ländern mit den größten deutschen Truppenkontingenten deutlich geringer als die für die Auslandseinsätze. Die zivile Hilfe Deutschlands für Afghanistan betrug in den letzten Jahren etwa 80 Millionen Euro jährlich. Hinzu kamen indirekte Beiträge über internationale Organisationen in erheblicher Größenordnung. Die deutsche Hilfe für das Kosovo und Bosnien-Herzegowina lag ebenfalls bei jeweils deutlich unter 100 Millionen. Die Mischung der Aufwendungen für militärische und zivile Maßnahmen sollte natürlich in der Theorie immer so gewählt werden, dass das bestmögliche Ergebnis erzielt wird. In der Praxis ist das allerdings schwierig, weil der beste Weg zur Erreichung eines Ziels umstritten ist. Umso wichtiger ist der Versuch, für den militärischen wie zivilen Bereich ähnliche Kostenrechnungen und Nutzenschätzungen durchzuführen. Auch das wird letztlich eine politische Entscheidung nicht ersetzen, sie aber auf eine solidere Grundlage stellen.

Auch eine andere Art von Kostenrechnung zeigt, dass Kostenvergleiche immer politisch bewertet werden müssen. Deutsche Truppen sind zwar weniger kostenträchtig als US-amerikanische, aber teurer als die vieler anderer Staaten, insbesondere aus Entwicklungsländern. UN-Einsätze sind deshalb deutlich billiger als deutsche Einsätze. Die UN zahlen pro Soldat etwas mehr als 1.000 US-Dollar pro Jahr, wozu Verwaltungs-, Logistik- und andere Kosten in ähnlicher Größenordnung hinzukommen. Die sehr unterschiedlichen Kosten für Soldaten aus verschiedenen Ländern haben zum gegenwärtigen regiona-

len Ungleichgewicht bei UN-Missionen beigetragen. Die Masse der Truppen kommt aus armen asiatischen und afrikanischen Staaten, das Geld ganz überwiegend aus den reichen Industrieländern. Diese Form globaler Arbeitsteilung hat unter Kostengesichtspunkten durchaus Attraktivität. Sie ist aber politisch bedenklich. Im Kern führt sie zu einer Kommerzialisierung des Einsatzes von Truppen, die von armen Staaten gestellt und von reichen Staaten bezahlt werden.

Schlussfolgerungen

Die für Deutschland öffentlich vorliegenden Informationen über die Kosten von Auslandseinsätzen sind lückenhaft und spiegeln nur einen Teil der relevanten Kosten wider. Soweit ersichtlich, haben sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bisher mit einer Berichtspraxis zufrieden gegeben, die auch sie nicht umfassend informiert. Ihre britischen Kollegen haben wiederholt ihr Unbehagen mit der ähnlich unbefriedigenden Berichtspraxis ihrer Regierung zu Protokoll gegeben und in der Folge deutlich bessere Informationen erhalten.⁵ Für das Bundesverteidigungsministerium und die Bundeswehr würde die umfassende Vorlage von Zahlen über Zusatz-, Einsatz- und Vollkosten von Auslandseinsätzen erheblichen Arbeitsaufwand mit sich bringen. Angesichts der Summen öffentlicher Mittel, um die es hier geht, sollte dies aber kein ausschlaggebendes Argument sein. Es ist jedenfalls nicht einzusehen, warum in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung mit Hochdruck Kostentransparenz eingeführt wird, für Auslandseinsätze dies aber nicht möglich sein sollte.

Die Wirkungen und Netto-Nutzen von Auslandseinsätzen sind schwerer einzuschätzen. In Teilbereichen kann quantifiziert werden, wozu einige Ansätze aus der Forschung vorliegen. In anderen Bereichen kann der Nutzen, bis zu welchem Grad vorgegebene Ziele erreicht werden, zumindest qualitativ bewertet werden. Zwar wird die Einschätzung der Nutzen immer subjektive Elemente enthalten, aber schon der Versuch einer systematischen Analyse hätte den Vorteil, dass die bisher meist diffuse und wenig greifbare Debatte über den Sinn und Unsinn von Auslandseinsätzen klarere Maßstäbe erhielte. Man würde sich weiter streiten müssen, aber es gäbe mehr Gemeinsamkeit über die Gegenstände der politischen Auseinandersetzung. Liegt ein Fall länger zurück, sind Kostenrechnungen und Nutzeinschätzungen in der Regel einfacher. Zumindest dann sollten systematische Evaluierungen durchgeführt werden, wie sie in vielen anderen Politikbereichen eine Selbstverständlichkeit sind.

5 House of Commons, Defence Committee, Costs of Peace-keeping in Iraq and Afghanistan: Winter Supplementary Estimate, 2006-07, 5 December 2006, www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmdfence/129/129.pdf (Zugriff: 23.3.2007).