

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen.
Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie,
SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE SICHERHEITSPOLITIK | AP NR. 01, MÄRZ 2022

Zur Notwendigkeit der Zentralisierung von Hubschraubern in der Bundeswehr

Bessere finanzielle Ausstattung ohne strukturelle Anpassung greift zu kurz

Florian Schöne

Inhalt

Einführung	3
Warum Hubschrauber?	5
Hubschrauber in der Bundeswehr	5
Nutzung vs. Einsatz?	7
Blickwinkel „Nutzungsteuerung“	7
Unterstellung des Kommandos	9
Blickwinkel „Einsatz“: Führung aus einer Hand?	10
Europäisierung?	13
Fazit	15

Einführung

Im System der Bundeswehr wurden Veränderungen eingeleitet, die sich auch auf die Struktur der Hubschrauberkräfte auswirken werden. Dazu gehören die (pausierte) Reform, die finanzielle Mehrausstattung und die Anpassung gesetzlicher Vorgaben. Die „Eckpunkte-Reform“ wurde zwar ausgesetzt, es ist aber unwahrscheinlich, dass sich der militärische Ratschlag zu strukturellen Veränderungen absehbar grundsätzlich ändern wird, d.h. weitere Reformideen werden wahrscheinlich auf den „Eckpunkten“ aufbauen (müssen). Auch die finanzielle Mehrausstattung, die am 27. Februar 2022 in der Sondersitzung des Bundestages in Aussicht gestellt wurde, erlaubt keine unnötige Doppelung von Fähigkeiten. Das zusätzliche Geld, immerhin 100 Mrd. Euro ermöglicht derzeit lediglich die Umsetzung vorhandener Pläne, d.h. die Bundeswehr soll ausgerüstet und nicht aufgerüstet werden. Die Anzahl an zu rüstenden Systemen wird sich also nicht wesentlich erhöhen. Die Ankündigung im Koalitionsvertrag der Regierung „Personal, Material und Finanzen [der Bundeswehr] einer kritischen Bestandsaufnahme“¹ unterziehen zu wollen, bleibt eine Notwendigkeit. Der immense materielle Nachholbedarf und die hohen Personalkosten² sind auch für den Bereich der Hubschrauberkräfte bestimmende Faktoren. Die Bundeswehr wird sich daher trotz der nun vorhandenen finanziellen Ausstattung entlang der Eckpunkte strukturieren müssen, um die operative Verfügbarkeit zu stärken und „demografiefest“ zu werden, d.h. auch auf rückgängige Geburten- und damit Bewerbungszahlen reagieren zu können. Das Eckpunktepapier bleibt also in seinen Ableitungen relevant und dient den Überlegungen dieses Papiers als Grundlage.

Die Orientierung an „Dimensionen“ (Luft/Weltraum, Land, See, Cyber,) ist unverändert notwendig und stellt die Bundeswehr vor interne Umstrukturierungen. Weiterhin gibt es im fliegerischen Bereich rechtliche Änderungen der Zulassungsvoraussetzungen von Luftfahrzeugen (German Military Airworthiness Requirements [DEMAR]), die ebenfalls für weiteren institutionellen Anpassungsbedarf in den Streitkräften sorgen. Heer, Luftwaffe und Marine bewirtschaften ihre Hubschrauber derzeit selbst, wobei Synergien kaum ausgeschöpft werden. Die Luftfahrzeuge sind teuer in der Beschaffung und im Unterhalt. Daraus resultieren mit fortschreitender Zeit kleinere Flotte, weniger Reserven und eine steigende Notwendigkeit für effizientes gemeinsames Management. Die Eckpunkte zur Zukunft der Bundeswehr forderten darüber hinaus den Fokus wieder auf die Leistungserbringung der Truppe zu richten. Das bedeutet, weniger Stäbe, weniger Verwaltung und mehr Dienstposten im Bereich der taktischen Einheiten. Die notwendige „Umwidmung“ von Dienstposten ist daher Teil der nachfolgenden Überlegungen.

Die im Eckpunktepapier thematisierte Auflösung der Streitkräftebasis, welche derzeit streitkräftegemeinsame Aufgaben in der Logistik, der Militärpolizei und der Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Kampfstoffe organisiert, suggeriert nicht, dass im

¹ SPD, FDP, Grüne, *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*, 2021, <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf> (eingesehen am 30.11.2021).

² Matthias Gebauer/Konstantin von Hammerstein, »Geheime« Finanzbedarfsanalyse 2022«: Der Bundeswehr geht das Geld aus«, in: *DER SPIEGEL* (online), 5.2.2021, <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/der-bundeswehr-geht-das-geld-aus-geheime-finanzbedarfsanalyse-2022-a-00000000-0002-0001-0000-000175196797>> (eingesehen am 29.11.2021).

Denken der obersten militärischen Führung eine Zentralisierung von Aufgaben nicht mehr notwendig ist. Bei genauerer Betrachtung, sollen Aufgaben, wie bspw. die Militärpolizei zwar ins Heer bzw. die Dimension Land übergehen, sie werden aber von dort der gesamten Bundeswehr zur Verfügung gestellt werden müssen. Gleiches würde für die mögliche Integration des Luftfahrtamts der Bundeswehr in ein „Systemhaus Luft“ (Luftwaffe/ Dimension Luft) gelten.³ Die verschobenen Aufgaben befinden sich also lediglich an einem anderen Platz. Die Notwendigkeit eines gemeinsamen Betriebs, d.h. mit Fachleuten aus den anderen Dimensionen, bleibt daher notwendig. Dies zeigt bereits, dass Streitkräftegemeinsamkeit nicht nur nicht mehr wegzudenken ist, sie wird immer mehr zu einem bestimmenden Merkmal der Auftrags Erfüllung. Dieser Umstand trifft derzeit aber auf eine Struktur, die noch immer vornehmlich aus getrennten „Silos“ in Teilstreitkräften und Organisationsbereichen besteht.

³ Bundesministerium der Verteidigung, *Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft*, 18.5.2021.

Warum Hubschrauber?

Hubschrauber bieten dem Militär einzigartige Möglichkeiten. Ihre Schnelligkeit, Flexibilität und die Fähigkeit, in unzugänglichem Gebiet zu operieren, sind unverzichtbar. Der Einsatz in der Flutkatastrophe im Ahrtal verdeutlicht dies, wenn auch in einem zivilen Kontext. Einsätze von Hubschraubern werden militärisch unter dem Begriff „Luftbeweglichkeit“ zusammengefasst. Wesentlich für diese Fähigkeit ist ein Mix aus verschiedenen Luftfahrzeugen; etwa schwere und leichte Transport- sowie Kampfhubschrauber. Die Fähigkeiten der Maschinen sind kaum substituierbar, d.h. zum Beispiel, dass zwei leichte nicht immer einen schweren Transporthubschrauber ersetzen können, ein bewaffneter Transporter ersetzt keinen Kampfhubschrauber. Die Truppe benötigt daher immer eine Mischung aus Luftfahrzeugen. Die Notwendigkeit, zusammen zu agieren, erfordert, einander zu verstehen und gemeinsam zu üben. Die Möglichkeit umfangreichere luftbewegliche Operationen durchzuführen, zeichnet die Armeen größerer Nationen aus. Beispiele für diese Art der Operation sind Frankreichs Operation „Serval“⁴ in Mali (2013) oder jene der Koalitionstreitkräfte während „Desert Storm“⁵ im Irak (1992). Luftbewegliche Operationen bieten einen unersetzbaren Wert auf dem Gefechtsfeld, bspw. um Brücken zu nehmen und zu halten. Gerade in sog. Anfangsoperationen, in denen es darum geht, eine Basis für die Nachführung von schwereren Kräften zu schaffen, sind sie unverzichtbar. Aber auch, um flexibel einen in den eigenen Raum eingedrungenen Feind, z.B. gegnerische Fallschirmjäger, zu stellen, gibt es wenig Alternativen. Weiterhin sind Hubschrauber international eine Mangelressource und daher sicherheitspolitisch für die Bundesrepublik von strategischem Wert, was sie in Mali und Afghanistan u.a. als Transportmittel und in der medizinischen Evakuierung bewiesen haben. Dass das internationale Krisenmanagement als Auftrag für die Bundeswehr wegfallen könnte, ist nicht zu erwarten.

Hubschrauber in der Bundeswehr

Die Hubschrauber der Bundeswehr verteilen sich über die Teilstreitkräfte bzw. zukünftig „Dimensionen“, also Heer (Dimension Land), Luftwaffe (Dimension Luft/Weltraum), Marine (Dimension See), und befinden sich im Bereich des Bundesamtes für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw). Die Inspektoren sowie die Präsidentin des BAAINBw tragen die Verantwortung für die Nutzung der ihnen „eigenen“ Luftfahrzeuge, wobei die rechtlichen Voraussetzungen zum Betrieb in der Masse bundeswehrgemeinsam im Luftfahrtamt der Bundeswehr gesetzt und überprüft werden. Es ist nur dem BAAINBw möglich, die Instandhaltung von Maschinen durch gewerbliche Unternehmen zu beauftragen. Keine der Teilstreitkräfte ist daher in der Lage, eine idealtypische Organisation (CAMO) im Sinne der „German Military Airworthiness Requirements“

⁴ Michael Shurkin, *France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army*, RAND Corporation, 2014, <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR770.html>.

⁵ Matt Fratus, *Task Force Normandy and the first strikes of Desert Storm*, 16.8.2021, <<https://www.sandbox.us/blog/task-force-normandy-and-the-first-strikes-of-desert-storm/>> (eingesehen am 17.11.2021).

(DEMAR)⁶ zu bilden, welche derzeit umgesetzt werden müssen. Diese Vorgaben ziehen den rechtlichen Rahmen für den Betrieb von militärischen Luftfahrzeugen in Deutschland und bilden die deutsche Umsetzung europäischer Vorgaben.

Jede Teilstreitkraft wird ihre Organisationsform selbst wählen und muss zusätzlich eine Arbeitsbeziehung mit dem BAANBw unterhalten. Die durch das Eckpunktepapier⁷ als notwendig beschriebene Schnittstellenreduktion wird damit kaum zu erreichen sein.

Die Bundeswehr unterhält acht verschiedene Hubschraubermuster, die zum Teil in mehreren Teilstreitkräften vorhanden sind. Die Möglichkeit eine gewisse „Sortenreinheit“, also eine Vereinheitlichung der Muster, zu schaffen, wie sie durch den sog. „Fähigkeitstransfer“, dem Tausch CH53 und NH90 zwischen Heer und Luftwaffe, hätte erreicht werden können, wurde nachweislich nicht realisiert. So fliegt der H145 in ähnlicher Form bei Luftwaffe und beim Heer, der NH90 beim Heer und der Marine. Absehbar wird sich die Anzahl auf ca. sechs unterschiedliche Hubschraubertypen verringern, weil Flotten auf Grund ihres Alters außer Dienst gestellt werden müssen.

In der Bundeswehr könnten demnach vier unterschiedliche Organisationen entstehen, die sich die teilweise überschneidende Bewirtschaftung nicht aufbauorganisatorisch teilen. Dies bedeutet neben paralleler Nutzung, parallele Ausbildungslandschaften und unterschiedliche Abläufe und Verfahren.

⁶ Luftfahrtamt der Bundeswehr, *Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit DEMAR M. A1-275/3-8903*, 2020, <<https://www.bundeswehr.de/resource/blob/135714/c1dc869b64fa0c2e8ade3a5516baa303/a1-275-3-8903-data.pdf>> (eingesehen am 29.4.2021).

⁷ Bundesministerium der Verteidigung [wie Fn. 3], S.15.

Nutzung vs. Einsatz?

Je nachdem unter welchen Gesichtspunkten das Thema „Verbesserung“ betrachtet wird, ändern sich die Empfehlungen. Grundsätzlich müssen zwei Herangehensweisen unterschieden werden: der (operative/taktische) Einsatz und die Nutzungssteuerung, d.h. das technische Management der Maschinen. Während für den ersten die militärische Zielerreichung im Vordergrund steht, geht es beim zweiten insbesondere um Kostenreduktion, also effiziente Abläufe.

Beide standen sich bisher aufgrund der chronischen Unterfinanzierung zum Teil gegenüber, bedeutete die Einsparung von Kosten doch häufig eine Restriktion für den Einsatz. Weniger Flugstunden etwa, führten zu schlechter ausgebildeten Besatzungen. Im Zweifel muss die Effektivität im Einsatz, sei es in der Landes- und Bündnisverteidigung (LV/BV) oder im Internationalen Krisenmanagement (IKM) zwar Priorität haben, wirtschaftlich verantwortliches Handeln bleibt aber unabhängig von der finanziellen Ausstattung der Bundeswehr eine Notwendigkeit. Eine Optimierung des Hubschrauberbereichs muss daher die Nutzungssteuerung verbessern, ohne zu operativen Einschränkungen zu führen.

Blickwinkel „Nutzungssteuerung“

Eine Zusammenführung aller Hubschrauber in einem Kommando erscheint dazu grundsätzlich sinnvoll. Hier können Synergien bspw. in Training, Wartung und Weiterentwicklung genutzt und damit Kostenreduktionen in der Nutzungssteuerung erreicht werden. An einer solchen (neu zu schaffenden) Institution würde ebenfalls die Koordinierung des operativen Einsatzes erfolgen, welche eine benötigte zentrale Steuerung ermöglichen würde. Damit wäre ein zentraler Ansprechpartner geschaffen, der eine bestmögliche Auslastung der Mangelressource „Hubschrauber“ ermöglichen würde.

Durch den gemeinsam gesteuerten Zugriff auf verschiedene Muster könnte das kosteneffizienteste Mittel für einen Auftrag bereitgestellt werden, d.h. kleinere Transporte wären bspw. mit kleineren Maschinen leistbar. Die Marine weist dabei allerdings Besonderheiten auf. Ihre Hubschrauber sind für den Einsatz in und über See konzipiert und werden insbesondere auf Schiffen und zur Seenotrettung eingesetzt. Der Nutzen einer Zusammenführung liegt für die Marine daher eher im Bereich der Weiterentwicklung und Bewirtschaftung ihrer NH90 Modelle.

Weltweite Beispiele

Eine Zusammenführung von Fähigkeiten verschiedener Teilstreitkräfte an einer Stelle erfolgt klassisch als streitkräftegemeinsames Kommando („Joint Command“). Ein sog. „Systemhaus Luft“ erfüllt voraussichtlich die gleiche Funktion.⁸ Allerdings ist dieser Begriff, der im Eckpunktepapier genannt wurde, noch nicht abschließend definiert.

⁸ Ebd., S.17.

Beispiele für streitkräftegemeinsame Kommandos in Europa wären das 1999 aufgestellte „Joint Helicopter Command“ der Briten⁹ und das „Defensie Helikopter Commando“, welches in den Niederlanden aufgrund der Empfehlung einer umfangreichen Studie¹⁰ entstand. In Großbritannien wurde der Nutzen zuletzt 2004 evaluiert. Das National Audit Office zeigte zwar weitere Verbesserungspotentiale auf, bescheinigte aber die Steigerung der Effizienz in der Nutzung von Hubschraubern in den britischen Streitkräften.¹¹ Insbesondere die Auslastung der Maschinen habe sich verbessert. Allerdings ergab die Aufstellung eines Brigadestabes im britischen Heer, dass operative Mängel bestehen. Es besteht aus britischer Sicht die Notwendigkeit eine Führungsebene zu etablieren, die eine Einbettung in Operationen des Heers vereinfacht bzw. übernehmen kann.

In den niederländischen Streitkräften geht es noch einen Schritt weiter. Hier sind das Kommando und alle Maschinen Teil der Luftwaffe, wobei die Marineflieger einen eigenen Stützpunkt haben und damit die Marine eine Sonderrolle einnimmt. Die Zusammenarbeit zwischen den Hubschrauberkräften aus der Luftwaffe und der luftbeweglichen Brigade (11 Luchtmobile Brigade) ist über ein gemeinsames umfassendes Konzept geregelt, welches Übungen, Verbindungsstruktur, Flugstundenvorräte und ähnliches vorgibt.

In Australien befinden sich die Hubschrauberkräfte im Heer und in der Marine. Es gibt also verschiedene Beispiele für die Organisation von Hubschrauberkräften, die unterschiedliche Vor- und Nachteile haben. Dies bedeutet, dass es keine Musterlösung gibt. Für die Bundeswehr wären daher ebenfalls mehrere Möglichkeiten zu prüfen. Es könnte etwa eine Institution in der Art eines „Joint Commands“ geschaffen oder die Hubschrauberkräfte in einer Teilstreitkraft zusammen geführt werden.

Schritte im Heer/ Dimension Land

Das Heer hat zur Steigerung der Effizienz in der Nutzung seiner Maschinen das Kommando Hubschrauber¹² in Dienst gestellt. Als sog. Fachkommando ist es für alle Fragen der Betriebs- und Versorgungsverantwortung, sowie der Regelungskompetenz für Luftfahrzeuge, Luftfahrtgerät und Zusatzausrüstung im Heer zuständig und daher einem „Joint Command“ bereits schon jetzt nicht unähnlich. Es könnte daher als „Keimzelle“ eines streitkräftegemeinsamen Kommandos fungieren. In der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen konnte es durch die direkte Zugriffsmöglichkeit auf die Hubschrauberverbände des Heeres eine schnelle Bereitstellung der Hilfe und Ressourcensteuerung organisieren und hat damit seinen prinzipiellen Mehrwert bereits jetzt unter Beweis stellen können. Gleiches gilt für den schnellen Übergang der NH90 von Afghanistan nach Mali. Es erscheint als Beispiel dafür, dass ein streitkräftegemeinsames Kommando mit direktem Zugriff auf alle Maschinen der Bundeswehr eine Verringerung von Schnittstellen und eine effizientere Nutzung bundeswehrweit ermöglichen würde.

Ein streitkräftegemeinsames Kommando sollte zumindest durch eine Außenstelle des BAaINBw verstärkt werden, um die Fähigkeit, Aufträge an die Industrie abzugeben, direkt

⁹ Ministry of Defence, *Strategic Defence Review - Modern Forces For the Modern World*, 1998, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121018172816/http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf> (eingesehen am 28.4.2021).

¹⁰ Ministerie van Defensie, *Studie Integrale Helikoptercapaciteit*, Ministerie van Defensie, o.J., <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29800-X-3-b5.pdf>> (eingesehen am 28.4.2021).

¹¹ National Audit Office, *Ministry of Defence. Battlefield Helicopters*, 1.4.2004, <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20170207061300/https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2004/04/0304486.pdf>> (eingesehen am 4.8.2021), S.2f.

¹² Isabella Gattermann, „Das Kommando Hubschrauber bringt straffere Führung“, 28.4.2021, <<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/aktuelles/das-kommando-hubschrauber-bringt-straftere-fuehrung-4354476>> (eingesehen am 28.4.2021).

abbilden zu können. Ideal wäre es aber, die Möglichkeit der Beauftragung ziviler Unternehmen direkt zu übertragen und damit alles in einer Hand zusammen zu führen. Dazu muss zusätzlich der Zugriff auf Haushaltsmittel ermöglicht werden. Durch eine solche Zentralisierung für eine Art von Luftfahrzeugen (Hubschrauber) würde mindestens das BAANBw entlastet, möglicherweise würden langfristig sogar Dienstposten eingespart werden können. Unter dem Gesichtspunkt der Nutzungssteuerung erscheint daher die Schaffung eines streitkräftegemeinsamen Helikopterkommandos geboten.

Unterstellung des Kommandos

Ein „Joint Command“ müsste in der Verteilung von Führungsdienstposten zwischen den Teilstreitkräften balanciert sein. Es ist weiterhin unwahrscheinlich, dass die Akteure es freiwillig zulassen, dass ihnen das Vorrecht auf die Nutzung „ihrer“ Maschinen genommen wird. Ein streitkräftegemeinsames Konstrukt würde daher wahrscheinlich aus zwei Teilen bestehen müssen, einem Teil mit Verantwortung für querschnittliche Aufgaben (Vorschriften/Ausbildung/Weiterentwicklung) und einen Teil, der die Besonderheiten der Teilstreitkräfte berücksichtigt.

Eine weitere Möglichkeit, die Hubschrauber zu organisieren, wäre daher, wie oben angedeutet, die Allokation in einem sog. „Systemhaus Luft“. Ein solches Systemhaus wäre, der Logik der Dimensionsverantwortung folgend, Teil der Luftwaffe. Heer und Marine würden hier demnach Personal stellen, welches die Interessen der jeweils anderen Dimensionskommandos berücksichtigt. Eine genaue Definition eines „Systemhauses“ gibt es aber bisher nicht. Ablauforganisatorischen Lösungen, d.h. nur auf dem Papier verbundene Elemente, sollten mit Blick auf das Prinzip „Führung aus einer Hand“ in jedem Fall kritisch gesehen werden.

Wird ausschließlich im Hinblick auf die Verwaltung des Kommandos argumentiert, bestehen grundsätzlich nur geringe Unterschiede zwischen den Teilstreitkräften. Es ist derzeit unklar, ob die Streitkräftebasis aufgelöst werden wird. Fiele sie weg, gäbe es auch keinen nicht-spezialisierten, streitkräftegemeinsamen Bereich mehr, in dem ein solches Kommando geführt werden könnte. Es bliebe die Unterstellung unter das Verteidigungsministerium, d.h. direkt unter den Generalinspekteur der Bundeswehr. Es erscheint aufgrund des dem Generalinspekteur dafür zur Verfügung stehenden Personals nicht zweckmäßig, alle bundeswehrgemeinsamen Aufgaben mangels Alternativen an dieser Stelle unterzubringen. Hier zeigt sich das Fehlen eines „Bundeswehrkommandos“, welches streitkräftegemeinsame Planung und Führung „aus einer Hand“ ermöglichen könnte.

Es blieben daher nur die Teilstreitkräfte/ Dimensionen und damit eine Unterstellung unter eines der (zukünftigen Dimensions-) Kommandos. Hier wäre grundsätzlich ausreichend Personal vorhanden, um die Führung einer streitkräftegemeinsamen Dienststelle zu gewährleisten. Wichtig ist es, das streitkräftegemeinsame Hubschrauberkommando auf einer für verbündete Streitkräfte anschlussfähigen Ebene zu realisieren.

Taktische Führung

Das taktische Führen von Einsätzen ist klassischerweise nicht Teil der Aufgaben eines solchen Kommandos, obwohl hier alle Hubschrauberverbände unterstellt werden würden. Die Führung im Einsatz erfolgt durch taktische Führungseinheiten, etwa einer Brigade oder einem Einsatzverband. Großbritannien hat zu diesem Zweck den erwähnten Brigadestab im Heer aufgestellt. Er soll die taktische Führung und notwendige Organisation der Unterstützung (Schutz/Betankung) abbilden und die Kräfte des Heers vor Überforderung

(„overcommitment“) schützen.¹³ Es ist möglich, dass das deutsche Heer ebenfalls eine solche (weitere) Ebene benötigen würde, um Einsätze etwa im Rahmen der Nato abbilden zu können, wenn ein streitkräftegemeinsames Kommando nicht mit Blick auf diese Aufgabe aufgestellt würde. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Aufgabe aus der Führungsstruktur der drei Hubschrauberverbände des Heeres durchhaltetfähig möglich sein wird. Dies spräche ebenfalls für die Ausplanung eines taktischen Führungselements innerhalb eines streitkräftegemeinsamen Kommandos, welches diese Aufgaben entweder übernehmen oder mit den Führungskräften der übrigen Hubschrauberverbände aus Heer und Luftwaffe teilen könnte. Die Sonderrolle der Marine legt nahe, dass sie ihre Hubschrauberkräfte alleine führen können muss und sollte.

Blickwinkel „Einsatz“: Führung aus einer Hand?

Das Eckpunktepapier gab als Ziel vor „Strukturen [zu] verschlanken [sowie] Kopflastigkeit und Verantwortungsdiffusion [zu] beheben“.¹⁴ Ziel einer Umstrukturierung sollte daher die Reduktion von Schnittstellen und die Zusammenführung von Verantwortung sein. Obwohl ein streitkräftegemeinsames Hubschrauberkommando, verwaltet durch eine Teilstreitkraft, oder eine Zusammenführung in einem „Systemhaus Luft“ der Forderung zu verschlanken bereits nahe kommen würden, werfen sie dennoch eine weitere Frage auf: Müssen Hubschrauber in allen Teilstreitkräften betrieben werden oder wäre eine Leistungserbringung für alle anderen durch eine dimensionsverantwortliche Stelle möglich, wie es in den Niederlanden praktiziert wird?

Bei Überlegungen unter dem Blickwinkel der Auftragserfüllung sollten zwei Parameter betrachtet werden: die Planung und die Durchführung. Bei der Durchführung geht es darum, dass das Personal die Fähigkeiten besitzt, den Auftrag erfolgreich abzuschließen. Das bedeutet bspw., dass die Piloten ihre Maschinen beherrschen und dass das Zusammenspiel zwischen den eingesetzten Einheiten möglichst reibungslos funktioniert. Dieser Faktor kann unabhängig von der Teilstreitkraft als gegeben betrachtet werden.

Im Bereich der Planung geht es zum einen um das Verständnis der taktischen Abläufe einer Mission, zum anderen um ein operatives Gesamtverständnis. Letzteres bedeutet die Fähigkeit, zu erkennen, wo Hubschrauber, insbesondere im Kontext großer Operationen, als eigenes Element am besten eingesetzt werden können und welche Effekte dadurch zu erwarten sind. Dies bedingt, dass ein Grundverständnis für den umgebenden Kontext vorhanden sein muss, welches auch für die gezielte Weiterentwicklung der Fähigkeiten notwendig ist. Wer bspw. Spezialkräfte unterstützt, muss wissen, wie Spezialkräfte denken und arbeiten; wer Operationen des Heeres unterstützt, muss wissen, wie das Heer plant und führt. Hier gibt es Unterschiede zwischen den Teilstreitkräften.

Herausforderungen in den Dimensionen

Aufgrund der Spezialisierung der Hubschrauber in der Marine, insb. ihrem Einsatz auf Schiffen, d.h. über See, gibt es für die anderen Teilstreitkräfte wenige Anknüpfungspunkte für gemeinsame Operationen. Wesentlich ist das Verständnis für die zu erbringenden Aufgaben in der Dimension See, welches eine Spezialisierung für die Marine voraussetzt.

¹³ Jack Watling/Justin Bronk, *Maximising the Utility of the British Army's Combat Aviation*, 27.4.2021, <https://rusi.org/sites/default/files/236_op_uk_aviation_capabilities_final_web_version.pdf> (eingesehen am 30.4.2021), S.9.

¹⁴ Bundesministerium der Verteidigung [wie Fn. 3], S.24.

Werden die Maschinen in der Luftwaffe und im Heer betrachtet, fallen, angefangen bei der eingangs dargestellten Auftragserfüllung am Boden, starke Gemeinsamkeiten auf. Wesentliche Aufträge sind bei beiden der Personal-/Materialtransport und die Kampfunterstützung, bzw. Überwachung, wobei nur das Heer über Kampfhubschrauber im eigentlichen Sinne verfügt.

Nur im Heer bestehen besondere Herausforderungen bei luftgestützten Einsätzen (Air Assault), also dem Zusammenspiel von Kampf- und Transporthubschraubern sowie Infanterie, und bei der Luftmechanisierung (Rotary Wing Air Attack), also dem Einsatz von Kampfhubschraubern. Wobei die Herausforderung ganz besonders bei diesen Aufträgen nicht in der (handwerklichen) Durchführung liegt, sondern in der Planung.

Die Effektivität luftgestützter Einsätze ist vom Zugriff auf mittlere bzw. schwere Transporthubschrauber abhängig. Ohne sie lassen sich die schwereren Waffensysteme der Infanterie kaum tief in das Gebiet des Gegners verbringen. Die Versorgung mit Nachschub (Wasser/Munition) würde aufgrund der kleinen Flotte zu viele Flüge benötigen. Je länger ein Flug dauert, umso größer wird die Gefahr für die Besatzungen, weil der Gegner seine Flugabwehr in Stellung bringen kann. Ohne ausreichende Versorgung ist der Auftrag für die Infanterie nicht durchführbar.

Mit dem beschriebenen „Fähigkeitstransfer“ wurde dem Heer der direkte Zugriff auf Mittlere Transporthubschrauber genommen. Diese Luftwaffen-Maschinen stehen dem Heer nur noch in geringem Maße zur Verfügung. Dafür ist auch die geringe Verfügbarkeit aufgrund der durch das hohe Alter der Maschinen auftretenden technischen Mängel verantwortlich. Eine weniger umfangreiche neue Flotte schwerer Transporthubschrauber wird dieses Problem nicht beseitigen. Die Fähigkeit, mehrfach abzubilden, ist trotz zusätzlicher finanzieller Mittel nicht bezahlbar. Es bleibt daher auch immer eine Frage der Priorisierung und damit auch eine des Verständnisses für die Erfordernisse der einzelnen Nutzer. Die Luftwaffe ist auf die Unterstützung durch das Heer nicht angewiesen. Der Transportauftrag (taktischer Transport/ light intra-theatre transport) kann durch die eigenen Maschinen gewährleistet werden. Weiterhin erfüllt es die Aufträge als Unterstützer für die Spezialkräfte (SOF) und die Rettung von abgestürzten Besatzungen im Einsatzfall (Combat Search and Rescue – CSAR). Keiner der Aufträge benötigt spezielles operatives Wissen im Bereich der Luftkriegsführung, welches über die grundsätzlichen Prozeduren im Bereich der Planung und Zusammenarbeit mit anderen Luftfahrzeugen hinausgeht.

Dimension der Leistungserbringung als Maßstab?

Daher stellt sich aus operativer Sicht die Frage nach der Notwendigkeit einer Verteilung der Luftfahrzeuge auf mehrere Teilstreitkräfte. Schließlich könnte der SOF-Auftrag, welcher ohnehin mit Kräften des Heeres eng verwoben ist, an das Heer abgegeben werden. Die Unterstützung der Spezialkräfte der Marine bliebe dadurch unberührt. Die Fähigkeiten der Maschinen könnten ebenfalls einen Beitrag (Erkundung/Überwachung) in luftbeweglichen Operationen leisten.

Der Auftrag, abgestürztes Personal in feindlichem Gebiet zu retten (CSAR), der überall dort, wo die Luftwaffe im Einsatz ist, zu erbringen sein kann, wäre durch eine entsprechende Leistungsvereinbarung zwischen Heer und Luftwaffe ebenfalls durch das Heer abzudecken, welches bereits den Such- und Rettungsdienst (SAR nach International Air Transport Association(IATA)) über Land in Deutschland gewährleistet.¹⁵ Gleiches gilt für die Erbringung von Transportaufträgen für die Luftwaffe. Diese könnten mit einem zugesagten Flugstundenkontingent abgesichert werden.

¹⁵ Über See ist dafür die Marine zuständig.

Grundsätzlich ließe sich die Argumentation umdrehen und für eine Übertragung nicht nur der Nutzungsverwaltung, sondern auch des operativen Geschäfts in die Luftwaffe argumentiert werden. Natürlich könnten die Luftwaffenbesatzungen dazu verpflichtet werden, an der taktisch-operativen Ausbildung des Heeres - jenseits der Leistungserbringung in gemeinsamen Übungen - teilzunehmen. Zusätzlich wären die Integrationsfähigkeit, und damit die gemeinsame Weiterentwicklung der Maschinen und der Verfahren mit den Kräften der Dimension Land abzubilden. Eine Überführung in die Luftwaffe erscheint aufwendiger und daher friktionsbehafteter.

Europäisierung?

Zuletzt stellt sich die Frage nach einer Institutionalisierung des Hubschraubermanagements auf europäischer Ebene.

Teile der Transportflugzeuge (inkl. Besatzungen) der Luftwaffe werden im European Air Transport Command (EATC) unter deutschem Vorbehalt auch anderen europäischen Nationen zur Verfügung gestellt. Aufgrund der Reichweite und Geschwindigkeit der Maschinen sind Flugzeuge relativ schnell und weiträumig einsetzbar. Ihr Ladevolumen ist außerdem wesentlich größer als das eines Hubschraubers.

Die Stärke von Hubschraubern liegt in ihrer operativen Flexibilität. Sie können genau dort landen und (wieder) starten, wo sie gebraucht werden. Dazu benötigen sie keine Flugplätze oder befestigte Landflächen. Sie können im Feld je nach Gefahrenlage nah am Einsatzort betankt werden, so dass sich ihre Einsatzdauer vor Ort erhöht. Bis sie zu diesem Einsatzort kommen, vergeht aber mehr Zeit, als dies bei Flugzeugen der Fall wäre. Während es daher nachvollziehbar erscheint, dass ein deutsches Flugzeug spanisches Material von Barcelona nach Amsterdam fliegt, erscheint diese Art der gemeinsamen Nutzung für Hubschrauber ineffizient. Die geringere Reichweite, niedrigere Geschwindigkeit und das geringere Ladevolumen bedeuten mehr Zeit, mehr Tankstopps und ggf. mehr Maschinen, die eingesetzt werden müssten.

Die wesentliche Stärke eines European Helicopter Command läge, wie bei einem Joint Helicopter Command, in der Nutzung der Synergien in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Standardisierung sowie technischer (Weiter-)Entwicklung. Die Menge verschiedener Hubschraubermuster in Europa lässt die zu erwartende Effizienzsteigerung derzeit jedoch nicht groß ausfallen. Europaweite Beschaffung ließe sich über die European Defence Agency (EDA) organisieren, die ebenfalls Beiträge für die Standardisierung der Flugverfahren liefert, sowie Ausbildungen und Übungen durchführt.¹⁶ Möglich wäre es aber, die Aufgaben der EDA (Standardisierung, Übung, Ausbildung) an eine neue Stelle zu überführen.

Der Vollständigkeit wegen sei ebenfalls auf die Standardisierung innerhalb der Nato hingewiesen. Die durch die „Helicopter Inter Service Working Group“ erarbeiteten „Standardisation Agreements (STANAG) und Allied Tactical Publications (ATP)¹⁷ werden Nato-weit angewandt. Genannt werden muss auch die OCCAR¹⁸ (Organisation for Joint Armament Co-operation), eine internationale Organisation, deren Kerngeschäft das durchgehende Management von kooperativen Rüstungsgüterprogrammen ist und die bspw. den Kampfhubschrauber „Tiger“ betreut.

Denkbar wäre eine Multinationalisierung im Sinne einer gemeinsamen Führungseinrichtung (Headquarters – HQ). Andere Nationen könnten sich hier anlehnen. Dies könnte es

¹⁶ EDA, *Helicopter Initiatives*, 24.9.2021, <<https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/helicopter-initiatives>> (eingesehen am 24.9.2021).

¹⁷ Nato, *STANAG Nr. 2999.- Einsatz von Hubschraubern bei Operationen der Landstreitkräfte ATP 49 - Deutsche Digitale Bibliothek*, 17.11.2021, <<https://www.bundeswehr.de/resource/blob/135714/c1dc869b64fa0c2e8ade3a5516baa303/a1-275-3-8903-data.pdf>> (eingesehen am 17.11.2021).

¹⁸ OCCAR, *About us*, 1.12.2021, <<http://www.occar.int/about-us>> (eingesehen am 1.12.2021).

kleineren Staaten ermöglichen, ihre Fähigkeiten im Bereich der Hubschrauber zumindest zu erhalten oder gar auszubauen.

Gemeinsame Ausbildung von Piloten aus verschiedenen europäischen Staaten, etwa Schweden, Dänemark und den Niederlanden, sowie den deutschen Teilstreitkräften erfolgt bereits am Internationalen Hubschrauberausbildungszentrum, welches zum Heer gehört. Es ist bereits heute wesentlich an der internationalen Weiterentwicklung und Nato-weiten Standardisierung der Pilotinnen und Piloten in der Hubschrauberführungsgrundausbildung beteiligt.¹⁹ Weitere internationale Anknüpfungspunkte sind daher bereits vorhanden.

¹⁹ Ulrich Ott, *International Flight Training System German Army. Präsentation ILA: 8th Future Military Pilot Training Conference, 2018*, <<https://www.ila-berlin.de/sites/default/files/2018-04/2.1%2020180426%20Presentation%20IHTC%20Colonel%20Ott%20B.pdf>> (eingesehen am 12.11.2021).

Fazit

Hubschrauber werden auf absehbare Zeit eine auch international gefragte Mangelresource bleiben. Das kostenintensive Betreiben stellt zunehmend größere Anforderungen an das Management der Systeme, und dies nicht nur in Deutschland. Strukturelle Änderungen zu vermeiden, bedeutet kostenintensiver zu arbeiten als notwendig.

Da detaillierte (öffentliche) Überlegungen zu einem Systemhaus Luft fehlen, kann nicht abschließend festgestellt werden, ob die Nutzungsverwaltung in diesem Konstrukt vorteilhafter wäre, als in einem streitkräftegemeinsamen Kommando in der Marine oder beim Heer. Beide Möglichkeiten würden aber sehr wahrscheinlich die Nutzungsverwaltung der Maschinen verbessern und daher die Mindestforderung nach effizienterem Wirtschaften bei erhöhtem Leistungsniveau erfüllen. Die Nutzungsverwaltung aller Luftfahrzeuge in der Dimension Luft erscheint plausibler, wenn der Blick ausschließlich auf der Verfügbarkeit der Hubschrauber liegt. Schließlich vereint sich so letztlich alle Expertise für den Luftverkehr in der Dimension Luft, die ebenfalls die logistischen Ketten dieses Bereichs bedient.

Dies gilt indes nicht für den Einsatz der Hubschrauber. Der Hauptbedarfsträger für die Maschinen der Luftwaffe und des Heeres sind vor allem die Einheiten des Heeres und die Leitungserbringung findet in der Dimension Land statt. Aus operativer Sicht ist es daher sinnvoller, dass das Personal, welches die Maschinen bedient, den Einsatz plant usw., also die „Führung“ der Maschinen in der Dimension Land erfolgt. Sinngemäß gilt dies für die Marine ebenso.

Eine Zuordnung von Hubschraubern zu einer Dimension ist, wie gezeigt wurde, nicht in sich selbst evident. Sie bewegen sich zwar in der Luft, erbringen ihre Leistung aber auf dem Boden (und über See), führen also keinen Luftkrieg, sondern liefern Material für Bodenverbände, verbringen Kräfte für den Kampf am Boden und bekämpfen Bodenziele. Streitkräftegemeinsame „Aufhängpunkte“, etwa ein Bundeswehr-Führungskommando, in dem die operativen Fäden der Dimensionen und Kommandos zusammenlaufen, fehlen allerdings. Eine Aufteilung, Maschinen in der Dimension Luft, „Führungspersonal“ in der Dimension Land, erscheint zwar als angemessene Lösung, ist in der Realität aber wohl nicht umsetzbar. Die Maßgaben „mehr Truppe wagen“, „Führung aus einer Hand“ und „Verringerung von Schnittstellen“ werden eher mit Blick auf die strikte Trennung der Bereiche ausgelegt. Die einfache Änderung der Nomenklatur von Teilstreitkräften zu Dimensionen löst dieses Problem nicht sofort auf, könnte die Grenzen aber zunehmend verwischen. Die bundeswehrgemeinsamen Kommandos, das Luftfahrtamt und das Weltraumkommando, die beide möglicherweise bald Teil der Dimension Luft sein werden, könnten dies zeigen. Es ist nicht undenkbar, dass ein Heeres- oder Marineuniformträger oder eine Heeres- oder Marineuniformträgerin aus dem Bereich Cyber- und Informationsraum das Weltraumkommando innerhalb der Dimension Luft führen könnte.

Unter den jetzigen Rahmenbedingungen erscheint aber die Orientierung an der Erbringungsdimension geboten. Ein streitkräftegemeinsames Hubschrauberkommando wäre daher in der Dimension Land unterzubringen. Auf diese Weise könnten sehr wahrscheinlich die Redundanzen auf ein Minimum reduziert und damit langfristig Personalkosten gespart werden.

Der Nutzen eines streitkräftegemeinsamen Hubschrauberkommandos als Rahmen für andere Länder, möglicherweise als Projekt im Rahmen der Permanent Structured Cooperation (PESCO) oder dem Framework Nations Concept (FNC) der Nato, ist ein weiteres Argument für eine schnellstmögliche Umsetzung. Deutschland könnte seinen Wert als Rahmennation hierdurch weiter steigern.

Mit der geplanten Reorganisation des Nutzungssektors²⁰, werden sich Arbeitsabläufe erneut einspielen müssen. Dies kann Jahre lang dauern. Die Änderung der Streitkräftestruktur später aufzugreifen, könnte erneute Anpassungen in der Koordination der Nutzung durch die Betriebsverantwortlichen notwendig machen. Der Zeitpunkt zur Umsetzung erscheint daher jetzt günstig.

Dr. Florian Schöne ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022
Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin wieder.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

doi: 10.18449/2022AP02

²⁰ Bundesministerium der Verteidigung [wie Fn. 3], S.21.