

17 Bundeswehr verharret in Behelfslösungen, um die Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge aufrecht zu erhalten

(Kapitel 1403)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr verschleppt die Umsetzung europäischer Standards zum Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge, die den Aufbau einer Managementorganisation vorsehen.

Die europäischen Standards erfordern, dass Teilstreitkräfte, die Luftfahrzeuge betreiben, eine Managementorganisation zum Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit für ihre militärischen Luftfahrzeuge aufbauen oder beauftragen müssen. In Deutschland sind dies Luftwaffe, Heer und Marine. Trotz umfangreicher Untersuchungen, die stets die Vorteile einer zentralen Managementorganisation für alle militärischen Luftfahrzeuge feststellten, steht ihre Umsetzung noch immer aus. Mit der Auslieferung neuer Luftfahrzeuge, die nach europäischen Standards betrieben werden sollen, wird sie zunehmend dringlich. Ansonsten sind weiterhin ineffiziente Behelfslösungen für das Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge nötig. Dies erschwert die Zusammenarbeit mit der Industrie und europäischen Partnern. Eine zentrale Managementorganisation würde auch mit weniger Aufwand als bislang zu einer besseren Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge beitragen.

Das BMVg sollte mit mehr Nachdruck eine uneingeschränkt arbeitsfähige Managementorganisation nach den europäischen Standards umsetzen. Es sollte anhand eines verbindlichen Arbeits- und Zeitplans ein zügiges Überführen aller militärischen Luftfahrzeuge in die Managementorganisation sicherstellen und damit die ineffizienten Behelfslösungen schnellstmöglich abbauen.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Europäische Standards fördern effizienten Betrieb von Luftfahrzeugen

EU-Mitgliedstaaten wollen mit europäischen Standards ihre Zusammenarbeit in der militärischen Luftfahrt erleichtern. Die europäischen Standards ermöglichen das gegenseitige Anerkennen von militärischen Zulassungen und Ausbildungen sowie den Betrieb gemeinsamer Flotten. Die Bundeswehr hatte dies einst im Jahr 2012 initiiert.

Das Umsetzen der europäischen Standards erfordert von der Bundeswehr, Verfahren, Verantwortlichkeiten und Aufgaben neu zu organisieren. So sind Prozesse der Instandhaltung von militärischen Luftfahrzeugen neu auszurichten sowie Anforderungen an die Ausbildung von Instandhaltungspersonal neu festzulegen. Die Bundeswehr verspricht sich davon auch einen sparsameren Personaleinsatz. Das technische Personal ist nunmehr befugt, mehr unterschiedliche Arbeiten als bislang am Luftfahrzeug durchzuführen. Die Bundeswehr hat inzwischen Vorschriften erlassen, die die neuen Verfahren und Verantwortlichkeiten regeln. Sie bildet ihr Personal bereits entsprechend aus und hat begonnen, erste Luftfahrzeugtypen danach instand zu halten. Die Industrie arbeitet schon überwiegend nach den europäischen Standards. Für sie bedeutet es einen Mehraufwand, wenn sie für die Bundeswehr auch noch nach alten Verfahren arbeiten muss.

Die europäischen Standards erfordern zudem, dass Teilstreitkräfte, die Luftfahrzeuge betreiben, eine Managementorganisation zum Aufrechterhalten der Lufttüchtigkeit (Continuing Airworthiness Management Organisation, im Folgenden CAMO) für ihre militärischen Luftfahrzeuge aufbauen oder beauftragen müssen. In Deutschland sind dies Luftwaffe, Heer und Marine. Die CAMO verantwortet die Verkehrssicherheit der Luftfahrzeuge. Sie soll Aufgaben bündeln, die derzeit das Beschaffungsamt der Bundeswehr (Beschaffungsamt) und die Teilstreitkräfte wahrnehmen. Dazu gehören u. a. das Koordinieren aller Instandhaltungsarbeiten und technischen Maßnahmen, das Überwachen des Lebensalters von Bauteilen sowie das Erfassen von Betriebsdaten und Störungsmeldungen. Die Bundeswehr muss hierfür nunmehr Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Personal von den Teilstreitkräften und dem Beschaffungsamt auf die CAMO verlagern. Hinzu kommen neue Aufgaben, wie ein Qualitätsmanagement sowie das Überwachen von befristeten Fluggenehmigungen („Permit-to-Fly“).

Ohne CAMO fehlen zudem Voraussetzungen für einen gemeinsamen Flottenbetrieb mit europäischen Partnern. Die deutsch-französische Lufttransportstaffel in Évreux, Frankreich, wird in einer Kooperation nach den europäischen Standards betrieben, in der die französische CAMO die Verkehrssicherheit der französischen und deutschen Luftfahrzeuge verantwortet. Die Bundeswehr könnte derzeit keine gemeinsame Flotte federführend mit europäischen Partnern nach europäischen Standards betreiben.

Um Aufgaben zum Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit wahrnehmen zu können, benötigt die CAMO eine Genehmigung vom Luftfahrtamt der Bundeswehr (Luftfahrtamt). Das Luftfahrtamt bewertet, ob Organisation, Verfahren und personelle Ausstattung der CAMO geeignet sind, die Verkehrssicherheit der Luftfahrzeuge sicherzustellen. Die CAMO braucht dafür ausreichend qualifiziertes Personal. Einige Tätigkeiten erfordern eine anerkannte luftfahrzeugtechnische Qualifikation mit mindestens fünfjähriger Erfahrung.

Aufbau einer CAMO bisher gescheitert

Die Bundeswehr untersuchte in den Jahren 2017 und 2021, wie sie eine CAMO aufbauen kann. Die Untersuchungen ergaben stets, dass eine zentrale, alle Luftfahrzeuge der Teilstreitkräfte koordinierende CAMO als eigenständige Dienststelle die europäischen Standards bestmöglich umsetzen würde. Die Bundeswehr erwartete von einer zentralen CAMO gegenüber dezentralen Lösungen Synergien, insbesondere weniger Schnittstellen, verschlankte Prozesse, geringeren Personaleinsatz sowie eine erleichterte Zusammenarbeit mit der Industrie. Dadurch sei auch eine bessere Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge möglich.

Die Teilstreitkräfte und das Beschaffungsamt konnten sich jedoch nicht einigen, wie sie Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Personal in eine zentrale CAMO verlagern wollen. Dennoch entschied das BMVg im Juni 2022, die zentrale CAMO innerhalb der Teilstreitkraft Luftwaffe aufzubauen.

Bundesrechnungshof hat zügige Umsetzung gefordert

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg bereits im November 2022 aufgefordert, eine zentrale CAMO zügig umzusetzen.

Bis Mitte 2023 wollte das BMVg über die Aufgaben- und Personalverlagerung entscheiden. Dafür ließ es anhand einer Aufgabenanalyse, Schnittstellenbetrachtung und Personalbedarfsermittlung eine Feinplanung für eine zentrale CAMO erstellen. Nach der Feinplanung vom September 2023 benötigt die CAMO 562 Dienstposten. Davon sollten 196 Dienstposten mit ihren Aufgaben aus dem Beschaffungsamt auf die CAMO verlagert werden. Die restlichen 366 Dienstposten sollten die drei Teilstreitkräfte bereitstellen. Hinzu kamen 96 Dienstposten, die in der Anfangsphase noch für den parallelen Betrieb neuer und alter Luftfahrzeugtypen benötigt werden. Obwohl die Feinplanung mit allen Beteiligten abgestimmt war, gab es erneut einen Dissens über das Verlagern von Dienstposten mit den damit verbundenen Aufgaben aus dem Beschaffungsamt auf die CAMO. Dadurch hat sich der Aufbau einer CAMO weiter verzögert.

Umsetzung einer CAMO mittlerweile überfällig

Die Bundeswehr betreibt bereits erste Luftfahrzeugtypen nach den europäischen Standards in Behelfslösungen, die die fehlende CAMO kompensieren:

- Die Luftwaffe betreibt die Transportflugzeuge A400M unter europäischen Standards in einer Behelfslösung, die aufgrund zunehmender Flottengröße an Grenzen stößt. Sie kann die Verkehrssicherheit der Transportflugzeuge derzeit nur durch personelle Unterstützung von Beschaffungsamt und Industrie sicherstellen.
- Die Marine betreibt neue Hubschraubertypen seit ihrer Einführung im Jahr 2019 ebenfalls nach den europäischen Standards. Dazu hat sie eine waffensystembezogene CAMO eingeführt. Diese übernimmt dabei aufgrund einer Sonderregelung Aufgaben des Beschaffungsamtes.
- Das Heer betreibt seine Luftfahrzeuge noch nicht nach europäischen Standards. Es lehnte Behelfslösungen aufgrund des damit verbundenen Aufwands und den verbleibenden

undefinierten Verantwortlichkeiten zwischen Beschaffungsamt und den Teilstreitkräften ab. Es befürwortet den Aufbau einer zentralen CAMO für alle militärischen Luftfahrzeuge der Teilstreitkräfte.

Die Bundeswehr beschafft derzeit neue Luftfahrzeugtypen, die von Beginn an nach den europäischen Standards betrieben werden sollen. Sie erwartet die Auslieferung neuer Kampfhubschrauber ab dem Jahr 2024, neuer Marineflieger ab dem Jahr 2025, neuer Kampfflugzeuge ab dem Jahr 2026 und neuer Transporthubschrauber ab dem Jahr 2027. Für das Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit müssen mit Auslieferung die CAMO oder entsprechende Behelfslösungen umgesetzt sein. Die Bundeswehr hat noch keinen Arbeits- und Zeitplan zum Überführen ihrer Luftfahrzeuge in die CAMO.

17.2 Würdigung

Die konsequente Umsetzung europäischer Standards mit einer zentralen CAMO leistet einen Beitrag, um den Betrieb von Luftfahrzeugen effizienter zu gestalten, Prozesse zu beschleunigen und auch die europäische Zusammenarbeit zu erleichtern.

Obwohl umfangreiche Untersuchungen stets die Vorteile einer zentralen CAMO feststellten, mangelt es noch immer an der Entschlusskraft des BMVg, diese auch zügig umzusetzen. Trotz Entscheidungsreife verharret die Bundeswehr weiter in ineffizienten Strukturen. Mit der Auslieferung neuer Luftfahrzeugtypen, die nach europäischen Standards betrieben werden sollen, wächst der Bedarf an einer zentralen CAMO. Ohne zentrale CAMO muss die Bundeswehr für die neuen Luftfahrzeuge weitere Behelfslösungen schaffen. Der Bundesrechnungshof hat auch das Risiko gesehen, dass sich dies nachteilig auf die Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge auswirken könnte. Dass Teilstreitkräfte ihre Bestandsluftfahrzeuge weiter nach alten Verfahren betreiben müssen, erhöht den Koordinationsaufwand der Bundeswehr und erschwert einen effizienten Betrieb ihrer Luftfahrzeuge. Es beeinträchtigt zudem die Zusammenarbeit mit der Industrie, die bereits nach den europäischen Standards arbeitet und mit europäischen Partnernationen.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die CAMO Aufgaben, die bisher das Beschaffungsamt wahrgenommen hat, ohne qualifiziertes Personal des Beschaffungsamtes übernehmen kann. Er hat dem BMVg empfohlen, eine zentrale CAMO durchzusetzen. Zudem sollte es weitere Schritte einleiten, um die ausgeplante CAMO nunmehr rechtzeitig mit der Auslieferung neuer Luftfahrzeuge bestmöglich umzusetzen.

17.3 Stellungnahme

Das BMVg hat mitgeteilt, es habe mittlerweile den Aufgabenzuschnitt der CAMO überarbeitet. Es werde lediglich die Aufgaben aus dem Beschaffungsamt auf die CAMO übertragen, die nach den europäischen Standards vom Luftfahrtamt zu genehmigen seien. Dazu gehörten die Instandhaltungsplanung und -steuerung. Entgegen der ursprünglichen Planung würden Aufgaben des technisch-logistischen Managements, wie Produktbeobachtungen und das Obsoleszenzmanagement (u. a. Umgang mit veralteten Bauteilen), im Beschaffungsamt verbleiben. Auch beim Beauftragen von Leistungen der Industrie werde das Beschaffungsamt die CAMO unterstützen.

Die stärkere Fokussierung auf genehmigungspflichtige Aufgaben reduziere den Personalbedarf der CAMO auf 508 Dienstposten. Darin seien 50 Dienstposten für neue Aufgaben aus der Umsetzung der europäischen Standards enthalten, die die CAMO bis spätestens Ende 2027 vom Beschaffungsamt erhalten solle. Die restlichen Dienstposten kämen aus den betroffenen Teilstreitkräften. Damit sei der Dissens über das Verlagern von Dienstposten aus dem Beschaffungsamt geklärt. Zweifel an der Aufgabenwahrnehmung durch qualifiziertes Personal seien mit der gewählten Aufgabenverteilung unbegründet.

Die Leitung des BMVg habe im April 2024 bekräftigt, eine zentrale CAMO als eigene Dienststelle innerhalb der Luftwaffe aufzustellen, um die materielle Einsatzbereitschaft und Durchsetzungsfähigkeit im Einsatz zu stärken. Das BMVg gehe weiterhin davon aus, dass die CAMO zum April 2025 arbeitsfähig sei. Ab Oktober 2025 werde die CAMO die Verkehrssicherheit der Transportflugzeuge A400M als erste Luftfahrzeuge verantworten. Sobald die Leitung des BMVg über die Grobstruktur der CAMO entschieden habe, werde die Übernahme weiterer Luftfahrzeuge aus den Teilstreitkräften und deren Betrieb nach europäischen Standards geplant.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass das BMVg den Aufbau einer zentralen CAMO weiter verschleppt.

So nimmt das BMVg in Kauf, dass die CAMO womöglich erst Ende 2027 über das Personal verfügt, mit dem sie alle Aufgaben nach den europäischen Standards erfüllen kann und bis dahin nur eingeschränkt arbeitsfähig ist. Der Bundesrechnungshof hält es zudem für wenig ambitioniert, bis Oktober 2025 lediglich die Transportflugzeuge A400M in die CAMO zu überführen. Das BMVg lässt offen, wann es weitere Luftfahrzeuge in die CAMO überführen möchte. Ohne zentrale CAMO benötigt die Bundeswehr nicht nur für den Betrieb der vorhandenen, sondern auch der neu ausgelieferten Luftfahrzeuge weiterhin Behelfslösungen. Sie binden mehr Personal als nötig und obendrein beeinträchtigen sie weiter die Zusammenarbeit mit der Industrie und den europäischen Partnern.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMVg mit dem Beschaffungsamt und den Teilstreitkräften Luftwaffe, Heer und Marine einen Kompromiss gefunden hat. Ob mit der Fokussierung auf genehmigungspflichtige Aufgaben noch eine tragfähige Lösung für die CAMO umgesetzt wird, wird sich zeigen. Die damit verbundenen Schnittstellen schmälern Synergien, die das BMVg zuvor durch das Bündeln weiterer Aufgaben in seiner bestmöglichen Lösung einer CAMO identifiziert hatte. Die CAMO übernimmt in der Kompromisslösung zudem Aufgaben aus dem Beschaffungsamt, ohne dass es das hierfür qualifizierte Personal des Beschaffungsamtes erhält.

Das BMVg bleibt aufgefordert, mit mehr Nachdruck eine uneingeschränkt arbeitsfähige CAMO umzusetzen. Es sollte anhand eines verbindlichen Arbeits- und Zeitplanes ein zügiges Überführen aller militärischen Luftfahrzeuge in die CAMO sicherstellen und damit schnellstmöglich die ineffizienten Behelfslösungen abbauen.