



Ausarbeitung

Die Nutzung von staatlichen Luftfahrzeugen im Wahlkampf

Die Nutzung von staatlichen Luftfahrzeugen im Wahlkampf

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 165/17
Abschluss der Arbeit: 06.09.2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung thematisiert die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft der Bundeswehr sowie der Bundespolizei durch Regierungsmitglieder in Wahlkampfzeiten. Dabei werden sowohl die rechtlichen Grundlagen für eine solche Nutzung aufgezeigt, als auch deren Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien geprüft.

2. Rechtliche Grundlagen für die Nutzung von Luftfahrzeugen

Für die Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei sind die **Richtlinien für den Einsatz von Hubschraubern des Bundesgrenzschutzes zur Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs des Bundes und der Länder sowie von Bundesrichtern am Bundesverfassungsgericht**¹ vom 08. September 1989 einschlägig. Diese Richtlinien enthalten sämtliche Voraussetzungen für die Anforderung der Hubschrauber.

Anlage 1

Die Nutzung von Luftfahrzeugen der Bundeswehr durch Regierungsmitglieder ist in den **Richtlinien für den Einsatz von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft BMVg zur Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs vom 1. April 1998, geändert durch Beschluss der Bundesregierung vom 19. Dezember 2001** geregelt. Die Richtlinien enthalten dabei sämtliche Voraussetzungen, die die Anforderungsberechtigten bei der Nutzung der Flugbereitschaft zu erfüllen haben.

Anlage 2

3. Voraussetzungen für die Nutzung von Luftfahrzeugen

Allgemein sehen die Richtlinien eine Nutzung von Flugzeugen und Hubschraubern durch den berechtigten Personenkreis nur für Dienstreisen beziehungsweise für Reisen in Ausübung der amtlichen Tätigkeit vor. Darüber hinaus existieren in beiden Richtlinien aber auch Ausnahmen. Diese gründen im Wesentlichen in besonderen Sicherheitsinteressen und gehen mit einer entsprechenden Kostentragungspflicht für den Nutzer einher. Im Einzelnen sind die Voraussetzungen einer solchen „außerdienstlichen“ Nutzung in den Richtlinien unterschiedlich ausgestaltet.

3.1. Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei

Die Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei steht nach Ziffer 1 (1) der Richtlinien des Bundesinnenministeriums unter anderem allen Mitgliedern der Bundesregierung zu. Daneben sind auch Personen des parlamentarischen Bereichs, wozu insbesondere die Mitglieder des Deutschen Bundestages zu zählen sind, unter bestimmten Voraussetzungen nutzungsberechtigt.

Nach Ziffer 4 (1) der Richtlinien können die Hubschrauber grundsätzlich nur für **Dienstreisen** genutzt werden. Hierbei kann eine rechtliche Einschätzung, ob es sich bei einer Inanspruchnahme

1 GMBL 1989, S. 554 f.

um eine Dienstreise handelt, nur im konkreten Einzelfall erfolgen. Bei Flügen, die ausschließlich der Teilnahme an Wahlkampfveranstaltungen dienen, wird dies regelmäßig nicht der Fall sein. Das Bundesverfassungsgericht schließt allgemein einen parteiübergreifenden Einsatz von öffentlichen Mitteln und Möglichkeiten des Staates zugunsten oder zu Lasten von politischen Parteien oder Wahlbewerbern aus. Erfolgt die Nutzung der Hubschrauber daher mit dem Ziel der Wahlkampfunterstützung, scheidet deren Einordnung als Reise in amtlicher Tätigkeit aus. Eine hiervon abweichende Beurteilung ist jedoch dann möglich, wenn die Teilnahme an der Wahlkampfveranstaltung bei der Gelegenheit einer Dienstreise erfolgt.

Nach Ziffer 4 (2) der Richtlinien kann eine Beförderung aber auch **außerhalb einer Dienstreise** erfolgen, wenn eine gefährdete Person dem Schutz durch das Bundeskriminalamt untersteht und die Beförderung aus **Sicherheitsgründen** erforderlich ist. In diesem Fall hat nach Ziffer 6 (2) eine **Erstattung der Auslagen** zu erfolgen.

3.2. Voraussetzungen für die Nutzung der Flugbereitschaft der Bundeswehr

Die Richtlinien für den Einsatz von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft BMVg zur Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs definieren zunächst den Kreis der Anforderungsberechtigten für Sonderflüge durch die Flugbereitschaft. Dieser Kreis wird unter der Ziffer 2 im Einzelnen aufgezählt und umfasst unter anderem nach den Ziffern 2.4 und 2.6 sämtliche **Mitglieder der Bundesregierung**. Diese können nach Ziffer 3.1 der Richtlinie Luftfahrzeuge der Flugbereitschaft jedoch grundsätzlich nur für Reisen in **Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit** anfordern. Die Richtlinie beinhaltet darüber hinaus weitere Voraussetzungen und bindet die Nutzung insbesondere an die Grundsätze einer sparsamen Haushaltsführung. Die Verantwortung für die Einhaltung der Voraussetzungen liegt nach Ziffer 3.4 beim Anforderungsberechtigten. Ob eine Anforderung der Flugbereitschaft tatsächlich in Ausübung der amtlichen Tätigkeit erfolgt, ist im jeweiligen Einzelfall zu beurteilen.

Nach Ziffer 2.9 der Richtlinien ist eine Anforderung für Sonderflüge auch den **Vorsitzenden der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien** und den jeweiligen **Kanzlerkandidaten** anstelle des entsprechenden Vorsitzenden möglich. Voraussetzung ist hierbei, dass die Anforderung im Zeitraum von **10 Wochen vor einer Bundestagswahl** erfolgt. Weiterhin muss nach Ziffer 3.3 der Richtlinie die **Sicherheit** des jeweiligen Anforderungsberechtigten bei der Nutzung von Luftfahrzeugen des gewerblichen Linienverkehrs gefährdet erscheinen. Nach Ziffer 5.3 müssen für solche Flüge zudem die **Kosten der 1. Klasse** des gewerblichen Linienverkehrs, soweit diese angeboten wird, im Übrigen die Kosten der Business-Klasse der Deutschen Lufthansa entrichtet werden.

Flüge von Mitgliedern der Bundesregierung zu Wahlkampfterminen werden grundsätzlich die Voraussetzungen der Ziffern 2.9 und 3.3 zu erfüllen haben. Die bloße Teilnahme an Wahlkampfveranstaltungen ist, wie bereits oben ausgeführt wurde, nicht als Ausübung der amtlichen Tätigkeit anzusehen.

4. Vereinbarkeit der Nutzungsmöglichkeiten mit der Chancengleichheit der Parteien

Fraglich ist, ob die aufgezeigten Nutzungsmöglichkeiten mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu vereinbaren sind. Das Bundesverfassungsgericht leitet die Chancengleichheit

der politischen Parteien aus deren verfassungsrechtlichen Status ab.² Der Grundsatz gebietet demnach eine streng formale Gleichbehandlung der Parteien durch den Staat.³ Insbesondere darf der Staat durch äußere Eingriffe nicht in die Wettbewerbslage zwischen den Parteien eingreifen und diese dadurch beeinflussen.⁴ Dem Grundsatz kommt daher eine besondere Bedeutung bei der Gewährung von staatlichen Leistungen an politische Parteien zu.⁵

4.1. Eingriff in die Chancengleichheit

Ein Eingriff in die Chancengleichheit ist insbesondere aufgrund einer unmittelbaren staatlichen Ungleichbehandlung denkbar, die sowohl in einer Benachteiligung als auch in der Begünstigung bestimmter Parteien gesehen werden kann.⁶

In der Nutzung von Luftfahrzeugen durch Regierungsmitglieder im Rahmen ihrer **amtlichen Tätigkeit** kann von vornherein **keine Ungleichbehandlung** gegenüber politischen Parteien gesehen werden, da diese Nutzung keine parteipolitische Betätigung darstellt und somit nicht am Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien zu messen ist.

Bei Nutzungen außerhalb der amtlichen Tätigkeit ist aufgrund der unterschiedlichen aufgezeigten Regelungen eine getrennte Prüfung für Flüge mit der Bundespolizei und solchen mit der Flugbereitschaft der Bundeswehr vorzunehmen.

4.1.1. Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei

Flüge mit den Hubschraubern der Bundespolizei sind von vornherein nur Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs sowie Richtern am Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Die Nutzungsregelung stellt damit auf das Innehaben eines öffentlichen Amtes beziehungsweise eines parlamentarischen Mandates ab. Streng formal gesehen, beinhalten die Richtlinien damit keine Ungleichbehandlung zwischen den politischen Parteien, da auf eine bestimmte Parteimitgliedschaft des berechtigten Nutzerkreises gerade nicht abgestellt wird. Denkbar ist jedoch eine faktische Beeinträchtigung der Chancengleichheit, da der genannte Personenkreis in aller Regel auch eine parteipolitische Nähe aufweist. Ob solche mittelbaren Auswirkungen bereits ausreichen, um mit dem Grundsatz der Chancengleichheit in Konflikt zu geraten, wurde bisher in der Rechtsprechung kaum thematisiert.⁷ In einer Entscheidung des OVG Münster wurde eine subjektiv gezielte Leistungsgewährung verlangt. Demnach scheide eine öffentliche Leistung aus,

2 Vgl. etwa: BVerfG, Urteil vom 29. September 1990 – 2 BvE 1/90 –, juris, Rn. 44.

3 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl. 2014, Art. 21 GG Rn. 52; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 14. Aufl. 2016, Art. 21 GG Rn. 16.

4 Vgl. zur stRspr. etwa: BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1/02 –, juris, 62.

5 Kluth, in: Epping/Hillgruber, 33. Edition, Stand: 01.06.2017, Art. 21 GG Rn. 132.

6 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 14. Aufl. 2016, Art. 21 GG Rn. 19.

7 Vgl. zum Umfang des Grundsatzes der Chancengleichheit: Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl. 2014, Art. 21 GG Rn. 52, der von einem formalisierten Ansatz ausgeht.

wenn eine Partei lediglich von Handlungen profitiere, die in einer anderen Absicht als der Begünstigung vorgenommen würden.⁸ Es erscheint vertretbar, diese Grundaussage auf die Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei zu übertragen. Das Nutzungsrecht wird ausdrücklich nur dem berechtigten Personenkreis eingeräumt und nicht bestimmten Parteien oder deren Vertretern. Bei einer solchen Betrachtungsweise könnte der Vorteil für die Parteien als bloße Nebenfolge angesehen werden, die nicht am Maßstab der Chancengleichheit zu messen wäre. Folgt man diesem Ansatz nicht und lässt bereits faktische Vorteile als wettbewerbsrelevant ausreichen, so wären diese insbesondere einer entsprechenden Rechtfertigungsprüfung zuzuführen (vgl. dazu die Ausführungen unter Nr. 4.2.).

Bei einer solchen rechtlichen Einordnung wäre darüber hinaus zu prüfen, ob begünstigten Parteien in diesem Fall zusätzlich zu den Nutzungsmöglichkeiten ein finanzieller Vorteil zukommen würde. Dies hängt vom konkreten Einzelfall ab und kann vorliegend mangels entsprechender Tatsachenkenntnis nicht geklärt werden. Die Richtlinien zur Nutzung der Hubschrauber der Bundespolizei verlangen bei Flügen außerhalb von Dienstreisen wie dargelegt eine Erstattung der Auslagen. Um eine finanzielle Bevorteilung möglicherweise begünstigter Parteien auszuschließen, müssten diese Auslagen mit den Kosten einer marktüblichen Nutzung eines Hubschraubers vergleichbar sein.

4.1.2. Nutzung von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft

Bei Flügen mit der Flugbereitschaft durch Regierungsmitglieder außerhalb ihrer amtlichen Tätigkeit ist zunächst zu prüfen, ob hierdurch ein Vorteil für eine bestimmte Partei entsteht. Dabei kommen sowohl finanzielle als auch tatsächliche Nutzungsvorteile in Betracht.

Bei wörtlicher Zugrundelegung der Richtlinien des BMVg ist zunächst kein finanzieller Vorteil für einen Nutzungsberechtigten erkennbar. Wie oben dargelegt wurde, ist die Durchführung dieser Flüge an die Zahlung der fiktiven Ticketkosten gekoppelt. **Finanziell** besteht daher **kein erkennbarer Unterschied** zu anderen Parteivertretern, die diese gleich hohen Kosten für die Nutzung kommerzieller Flüge aufbringen müssen. Eine solche Ungleichbehandlung wird auch nicht durch etwaige höhere Kosten, die bei der Nutzung der Flugbereitschaft bzw. der Hubschrauber der Bundespolizei entstehen, erzeugt. Diese Kosten beinhalten keinen spezifischen Vorteil für den Nutzungsberechtigten, da dieser bei Nutzung kommerzieller Alternativangebote gleiche beziehungsweise vergleichbare Kosten für sein Ticket zu tragen hätte. Dies gilt jedoch nur solange, wie die geleisteten Beträge tatsächlich mit potenziellen Vergleichsbeträgen übereinstimmen. Würde sich hier ein finanzieller Vorteil ergeben, wäre dieser am Maßstab der Chancengleichheit der Parteien zu messen und entsprechend zu rechtfertigen. Die Vergleichbarkeit der geleisteten Beträge mit den fiktiven Ticketpreisen ist dabei im jeweiligen Einzelfall zu bestimmen.

Ob über diese rein finanziellen Erwägungen hinaus auch andere Vorteile durch die Nutzung von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft bestehen, kann vorliegend nicht abschließend beurteilt werden. Ein hierfür erforderlicher tatsächlicher Vergleich zwischen Flügen mit der Flugbereitschaft und kommerziellen Angeboten lässt sich mit den verfügbaren Informationen nicht herstellen.

8 OVG Münster, Beschluss vom 15. August 2002 – 8 B 1444/02 –, juris, Rn. 11; Lenski, 1. Aufl. 2011, § 5 PartG Rn. 8.

Sollten sich solche Vorteile tatsächlich ergeben, wären auch diese am Maßstab des Grundsatzes der Chancengleichheit zu rechtfertigen.

4.2. Rechtfertigung einer möglichen Beeinträchtigung der Chancengleichheit

Unterstellt man mit dem oben Gesagten entsprechende Vorteile, erscheint eine Rechtfertigung nicht ausgeschlossen.

4.2.1. Rechtfertigung bei der Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei

Eine Rechtfertigung für Flüge mit Hubschraubern der Bundespolizei könnte sich vorliegend bereits aus den genannten Sicherheitsinteressen der jeweiligen Nutzer ergeben. Das Bundesverfassungsgericht lässt eine Ungleichbehandlung zwischen politischen Parteien zu, wenn dies durch **besondere zwingende Gründe** gerechtfertigt werden kann.⁹ Die Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei außerhalb von Dienstreisen knüpft, wie aufgezeigt wurde, an bestehenden Sicherheitsinteressen der nutzungsberechtigten Personen an. Damit dient die Nutzung vor allem dem **Grundrechtsschutz der Nutzungsberechtigten**, indem diese vor Gefahren für ihre Person geschützt werden. Ein solcher Grundrechtsschutz kann dabei als rechtfertigender besonderer zwingender Grund angesehen werden.

4.2.2. Rechtfertigung bei der Nutzung von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft

Auch Flüge mit Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft außerhalb einer amtlichen Tätigkeit stützen sich nach Ziffer 3.3 der Richtlinien auf **Sicherheitserwägungen** der jeweiligen Nutzer. Soweit hierdurch ein Eingriff in den Wettbewerb der politischen Parteien zu sehen ist, könnte dieser ebenfalls mit den vorstehenden Erwägungen **gerechtfertigt** werden.

Anders als bei der Nutzung von Hubschraubern der Bundespolizei, behandeln die Richtlinien für die Flugbereitschaft jedoch von vornherein bestimmte Parteien unterschiedlich. Der in Ziffer 2.9 der Richtlinien bestimmte Kreis der Anforderungsberechtigten unterscheidet zwischen Vorsitzenden und Kanzlerkandidaten der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und Vertretern von sonstigen Parteien. Damit besteht im Wettbewerb aller politischen Parteien eine Ungleichbehandlung zulasten der nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Diese Ungleichbehandlung bedarf neben den Sicherheitserwägungen einer eigenständigen Rechtfertigung. Eine solche könnte sich dabei aus dem im Parteienrecht üblichen Grundsatz einer abgestuften Gleichbehandlung ergeben.¹⁰ Die Differenzierung danach, ob eine Partei im Deutschen Bundestag vertreten ist, entspricht im Grundsatz den bestehenden Regeln für die öffentliche Leistungsgewährung an politische Parteien. Nach § 5 Abs. 1 S. 2 PartG können Leistungen an Parteien oder die Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch diese nach der Bedeutung der jeweiligen Partei abgestuft werden. Diese Abstufung beruht auf dem Gedanken, dass der freie politische Wettbewerb unterschiedlich starke und bedeutsame Akteure erzeugt. Der Staat soll dieses vom Wähler erzeugte Kräfteverhältnis nicht verfälschen, indem er etwa bestimmte Ausgleichsmechanismen für

9 BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1/02 –, juris, Rn. 62.

10 Vgl. zu diesem Grundsatz: Ipsen, in: Ipsen, 1. Aufl. 2008, § 5 PartG Rn. 3 ff.

kleine Parteien schafft. Das Modell der **abgestuften Gleichbehandlung** der Parteien wurde vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich gebilligt.¹¹ Bei der Bemessung der Bedeutung einer Partei wird neben anderen Kriterien vor allem auf deren vorhergehende Wahlergebnisse abgestellt.¹² Legt man diese Wertungen hier zugrunde, erscheint es zumindest sachlich vertretbar, nur Vertretern der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien die aufgezeigten Nutzungsmöglichkeiten einzuräumen.

11 BVerfG, Urteil vom 03. Dezember 1968 – 2 BvE 1/67 –, juris, Rn. 218.

12 Vgl. BVerfG, Urteil vom 03. Dezember 1968 – 2 BvE 1/67 –, juris, Rn. 219; vgl. auch: Lenski, 1. Aufl. 2011, § 5 PartG, Rn. 28.