



Ausarbeitung

Identitätsprüfung bei Fluggästen nach deutschem und internationalem Recht

Identitätsprüfung bei Fluggästen nach deutschem und internationalem Recht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 235/18
Abschluss der Arbeit: 27. Juni 2018
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

Fluggäste müssen bei der Ausreise an deutschen Flughäfen ein „Grenzübertrittspapier“ (z. B. Reisepass), nicht aber ihre Bordkarte vorlegen. Beim Einstieg in das Flugzeug prüfen Fluggesellschaften häufig nur, ob der Fluggast eine Bordkarte besitzt. Es stellt sich die Frage, inwiefern deutsche und internationale Regelungen Bundespolizei und Fluggesellschaften verpflichten können, Bordkarte, Ausweispapier und die Identität von Fluggästen miteinander abzugleichen. Europarechtliche Vorgaben sind Gegenstand einer separaten Ausarbeitung zum gleichen Thema.

2. Bundespolizei

2.1. Grenzübertritt

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 lit. a Bundespolizeigesetz (BPolG) obliegt der Bundespolizei die Überprüfung der Grenzübertrittspapiere“ beim Grenzschutz. Die Grenzübertrittspapiere sind in § 1 Passgesetz aufgelistet (z. B. Reisepass). Die **Bordkarte ist kein Grenzübertrittspapier**.

2.2. Luftsicherheit: Identitätsfeststellung

Nach § 5 Abs. 1 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) kann die Luftsicherheitsbehörde „Personen, welche den Sicherheitsbereich des Flugplatzes betreten haben oder betreten wollen, durchsuchen oder in sonstiger geeigneter Weise überprüfen.“ Zur Überprüfung gehört auch die „**Identitätsfeststellung** und Prüfung von Berechtigungsscheinen und sonstigen Urkunden“ (z. B. nach § 23 BPolG oder nach Landesgesetzen).¹ Es kann dahingestellt bleiben, ob die Bordkarte ein Berechtigungsschein nach § 23 BPolG ist. Die Literatur engt den Begriff des Berechtigungsscheins auf „von Behörden ausgestellte Urkunden“² bzw. „behördliche Bescheinigungen“³ ein. Die Bordkarte ist in jedem Fall eine „sonstige Urkunde“. Der Fluggast ist auch im Sinne des § 23 Abs. 4 BPolG „auf Grund einer Rechtsvorschrift verpflichtet [...], diese Urkunden mitzuführen“ (§ 23 Abs. 4 BPolG): Nach Nr. 1.2.2.2. der EU-Verordnung 2015/1998 haben Personen für „den Zugang zu Sicherheitsbereichen [...] eine der nachfolgend genannten Genehmigungen vorzulegen: a) eine gültige Bordkarte oder ein gleichwertiges Äquivalent [...] oder [...] d) einen gültigen Ausweis“.⁴ Die Bordkarte ist zwar nur eine von mehreren Alternativen. Insgesamt besteht aber eine gesetzliche Verpflichtung. Dies dürfte ausreichend sein, die Bordkarte (oder eine Alternative) als Urkunde im Sinne des § 23 Abs. 4 BPolG anzusehen. Ob Berechtigungsschein oder Urkunde – die Bordkarte ist ein Namenspapier; sie berechtigt nicht den tatsächlichen Inhaber, sondern nur den Namensinhaber zum Zutritt des Sicherheitsbereichs.⁵

1 Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 5 LuftSiG Rn. 8.

2 Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BPolG, 2014, § 23 Rn. 46.

3 Weh, Bundespolizeigesetz, 2. Auflage 2015, § 23 Rn. 17

4 Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, ABl. L 299/1.

5 Giemulla, Professor für Luftrecht (TU Berlin), Auskunft gegenüber den Wissenschaftlichen Diensten.

Nach § 16 Abs. 2 LuftSiG sind die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden Angelegenheit der **Länder**. Nach § 16 Abs. 3a S. 2 und S. 3 LuftSiG kann das Bundesministerium des Innern eine Bundesbehörde bestimmen, wenn dies „zur Gewährleistung der bundeseinheitlichen Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen erforderlich“ ist. Als Argument für eine bundeseinheitliche Praxis ließe sich anführen, dass die Bundespolizei für die Personenkontrolle im Zusammenhang mit in- und ausländischen Grenzübertrittspapieren die bundeseinheitlich zuständige Behörde ist, deren Mitarbeiter für diese Aufgabe besonders ausgebildet sind.

Der Abgleich der Bordkarte mit einem Ausweispapier könnte anlässlich des Grenzübertritts erfolgen. Damit wären nur Passagiere erfasst, die den Schengen-Raum verlassen. Dieses Auswahlkriterium von Personen wäre wohl diskriminierungsfrei.⁶ Denkbar wäre auch, dass die Bundespolizei alle Passagiere beim Einstieg überprüft.

3. Luftfahrtunternehmen

Luftfahrtunternehmen sind nach § 9 LuftSiG „zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs verpflichtet, Sicherheitsmaßnahmen bei der Abfertigung von Fluggästen [...] durchzuführen“. Hierzu gehört nach der Gesetzesbegründung unter anderem die „**Bordkartenkontrolle**“.⁷ Es stellt sich die Frage, ob ein Abgleich mit Ausweispapieren unter eine „Bordkartenkontrolle“ fällt.⁸

Der Sinn und **Zweck** des LuftSiG würde dies nahelegen: Es könnten Personen mit einer auf eine andere Person ausgestellten Bordkarte an Bord gelangen, von denen – trotz technischer Kontrollen – eine Gefahr für die Luftsicherheit ausgeht. Dies ist insbesondere bei Inlandsflügen oder bei Passagieren im internationalen Transit relevant, da die Bundespolizei hier eine Ausweiskontrolle grundsätzlich nicht vornimmt.⁹ Ferner erscheint sich ein nur geringer Mehrwert für die Luftsicherheit zu ergeben, wenn lediglich feststeht, dass ein Passagier im Besitz (irgendeiner) Bordkarte ist. Auch stellt sich die Frage, worin der Sinn der Verarbeitung von **Fluggastdaten** gemäß Fluggastdatengesetz liegt, wenn kein Abgleich zwischen den Fluggastdaten mit der Identität der tatsächlich beförderten Personen besteht.¹⁰ Im Übrigen sprechen durchaus Gründe dafür, dass das Verwenden

6 Vgl. Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 5 LuftSiG Rn. 5.

7 BT-Drs. 15/2361, S. 19.

8 Die Kommentierung erwähnt nur die „Bordkartenkontrolle“: Giemulla, in: Giemulla/van Schyndel/Richter/Holz, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Stand Dezember 2017, § 9 LuftSiG Rn. 28; Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 9 LuftSiG Rn. 4.

9 <https://www.frankfurt-airport.com/de/reisen/am-flughafen.detail.suffix.html/article/reisen/services-a-z/einfaches-reisen/umsteigeprozesse.html>.

10 Vgl. BT-Drs. 18/11501, S. 18 (Begründung Fluggastdatengesetz): „Die Fluggastdatenzentralstelle [Bundeskriminalamt] gleicht die Fluggastdaten [grenzüberschreitender Flüge] mit bestimmten Datenbanken und Kriterien ab, um Personen zu identifizieren, die mit einer terroristischen Straftat oder einer Straftat der schweren Kriminalität in Zusammenhang stehen könnten“; S. 28: „Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Personen identifiziert werden, die mit gefälschten Reisedokumenten reisen und über ihre wahre Identität zu täuschen versuchen.“

einer fremden Bordkarte nicht einmal strafbar ist, da für die Bordkarte im Sinne des § 265a Strafgesetzbuch (Erschleichen von Leistungen) das Beförderungsentgelt entrichtet wurde.¹¹ Für einen Betrug ließe sich auf die ersparten Kosten für die Namensumschreibung abstellen.¹² Allerdings fehlt es jedenfalls bei den automatisierten Einstiegskontrollen an einer Täuschungshandlung.¹³

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass von einer Person nur noch eine begrenzte Gefahr ausgehen kann, deren Gepäck und Körper Gegenstand einer **Sicherheitskontrolle** war.¹⁴ Ferner ist fraglich, bis zu welchem Grad Mitarbeiter von Luftfahrtunternehmen in der Lage sind, die Echtheit von Ausweispapieren zu überprüfen, insbesondere wenn diese von ausländischen Behörden ausgestellt sind. Ferner haben Luftfahrtunternehmen keinen Zugang zu den polizeilichen Datenbanken, um z. B. echte, aber als gestohlen gemeldete Ausweispapiere zu identifizieren. Im Übrigen könnten durch zusätzliche Ausweiskontrollen Mehrkosten entstehen.

Insgesamt haben Gesetzgeber und Bundesregierung bei der Beurteilung vorgenannter Zweckmäßigkeitsfragen einen **Einschätzungsspielraum**.

Nach § 17 Abs. 3 S. 1 LuftSiG kann das Bundesministerium des Innern „durch **Rechtsverordnung**, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nähere Bestimmungen zur Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen nach den §§ 8, 9 und 9a“ erlassen. Nach S. 2 können in „den Rechtsverordnungen nach Satz 1 [...] insbesondere Einzelheiten zu den baulichen und technischen Sicherungen, zu den Durchsuchungen von Personen und Gegenständen sowie der Überprüfung von Fahrzeugen, zu Zulassung, Rezertifizierung und Schulung von Personal und Ausbildern sowie zum Inhalt der Luftsicherheitsprogramme festgelegt werden.“ Damit dürften auch Einzelheiten der Bordkartenkontrolle einschließlich Identitätskontrolle durch Rechtsverordnung regelbar sein.¹⁵

Hierdurch würde für Bürger eine Handlungspflicht entstehen, bei Flugreisen ein **Ausweispapier mit sich zu führen**. Nach dem Personalausweisgesetz besteht eine solche Pflicht nicht,¹⁶ wohl aber nach einigen Sondergesetzen (z. B. § 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, § 38 Waffengesetz) sowie aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Einzelfällen beim Betreten von Gerichtsgebäuden.¹⁷ Eine Rechtsverordnung nach § 17 LuftSiG dürfte daher ausreichend sein, um

11 Vgl. Wohlers/Mühlbauer, Münchener Kommentar zum StGB, 2. Auflage 2014, § 265a Rn. 65.

12 <https://www.berliner-zeitung.de/ratgeber/reise/vertippt-bei-der-buchung-namensaenderung-auf-flugticket-kostet-bis-zu-120-euro-26770582>.

13 Hefendehl, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2. Auflage 2014, § 263 Rn. 91.

14 Siehe die entsprechenden Äußerungen von Experten in den Medien, https://www.focus.de/reisen/flug/flugsicherheit/passkontrollen-am-flughafen-innerhalb-europas-warum-am-flughafen-oft-niemand-ihren-ausweis-kontrolliert_id_6818619.html.

15 So auch Giemulla, Professor für Luftrecht (TU Berlin), Auskunft gegenüber den Wissenschaftlichen Diensten.

16 Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage 2014, Rn. 232.

17 Bundesgerichtshof, Urteil vom 6. Oktober 1976, 3 StR 291/76, NJW 1977, 157, Ausweiskontrolle beim Betreten des Gerichtsgebäudes.

nach Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz eine Handlungspflicht für Bürger zu begründen. Alternativ käme eine Ergänzung des LuftSiG, z. B. in § 9, in Betracht.

Für Fluggäste entstünde durch die Ausweispflicht faktisch wohl keine Mehrbelastung. Auch bei Flügen im Inland oder Schengen-Raum prüfen Fluggesellschaften aus Eigeninteresse und auf **privatrechtlicher Grundlage** häufig die Personalausweise von Fluggästen vor dem Einstieg.¹⁸ Grundlage für eine solche Prüfung sind die Geschäftsbedingungen für den Beförderungsvertrag.¹⁹ Das Interesse der Fluggesellschaften hat mehrere Aspekte: Ist der Fluggast tatsächlich Begünstigter des Beförderungsvertrages oder versucht er die – oftmals kostenpflichtige²⁰ – Umschreibung auf einen anderen Passagier zu umgehen? Hat die Fluggesellschaft den Passagier wegen ungebührlichen Verhaltens von künftigen Beförderungen ausgeschlossen?²¹ Kann die Fluggesellschaft sich sicher sein, dass die den Sicherheitsbehörden übermittelten Passagierdaten²² den tatsächlichen Passagieren entsprechen?

Bei Flügen in Zielorte außerhalb des Schengen-Raums tritt noch folgender Aspekt hinzu: Luftfahrtunternehmen müssen je nach Zielland kontrollieren, ob der Fluggast **einreiseberechtigt** ist. Hierzu ist notwendig zu prüfen, ob der Fluggast über einen gültigen Reisepass und ggf. über eine zusätzliche Einreiseerlaubnis (z. B. Visum) verfügt. Für Beförderungen nach Deutschland gilt hier § 63 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz: „Ein Beförderungsunternehmen darf Ausländer nur in das Bundesgebiet befördern, wenn sie im Besitz eines erforderlichen Passes und eines erforderlichen Aufenthaltstitels sind.“ Für Beförderungen aus Deutschland gelten vergleichbare Vorschriften in den Zielländern.

18 Giemulla, Professor für Luftrecht (TU Berlin), Auskunft gegenüber den Wissenschaftlichen Diensten.

19 Siehe z. B. Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft, Allgemeine Geschäftsbedingungen – Beförderungsbedingungen für Fluggäste und Gepäck (ABB Flugpassage), März 2011, Nr. 7.1.8. „Wir dürfen ferner Ihre Beförderung [...] verweigern [...], wenn Sie Ihre Identität mit der als Fluggast im Flugschein eingetragenen Person nicht nachweisen können“.

20 Zenker, Unübertragbarkeit von „Flugtickets“ in der Klauselkontrolle, NJW 2003, 1915; siehe z. B. Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft, Allgemeine Geschäftsbedingungen – Beförderungsbedingungen für Fluggäste und Gepäck (ABB Flugpassage), März 2011, Nr. 3.3.2: „Umschreibung auf Wunsch des Fluggastes – Sofern Sie an Ihrer Beförderung Änderungen vornehmen wollen, sind Sie gehalten, im Vorfeld mit uns Kontakt aufzunehmen. Der Flugpreis für die veränderte Beförderung wird errechnet, und Sie haben die Wahl, ob Sie den neuen Preis akzeptieren oder die Beförderung entsprechend dem ursprünglichen Flugschein durchführen wollen.“

21 Siehe hierzu Giemulla, Dealing with Terrorists and Unruly Passengers – too Many Cooks Can Spoil the Broth, Cargo Forwarder Global, 24. Januar 2017.

22 § 2 Abs. 1 Fluggastdatengesetz: „Luftfahrtunternehmen übermitteln [...] im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erhobene Fluggastdaten von Fluggästen [...], die von ihnen in einem Luftfahrzeug befördert werden oder befördert werden sollen, an die Fluggastdatenzentralstelle [Bundeskriminalamt].“

4. Internationale Abkommen

Im Luftverkehrsrecht gelten insbesondere die folgenden internationalen Abkommen:

- Chicagoer Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt.
- Tokioter Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen.
- Warschauer Abkommen über die internationale Beförderung im Luftverkehr.
- Den Haager Abkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen.
- Montrealer Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt.

Keines dieser Abkommen befasst sich mit dem Abgleich von Bordkarten und Ausweispapieren der Fluggäste.

* * *