



Ausarbeitung

Identitätsprüfung bei Fluggästen nach europäischem Recht
Kontrollpflichten der Bundespolizei und von Luftfahrtunternehmen

Identitätsprüfung bei Fluggästen nach europäischem Recht

Kontrollpflichten der Bundespolizei und von Luftfahrtunternehmen

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 91/18
Abschluss der Arbeit: 9. Juli 2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Einleitung und Fragestellung | 4 |
| 2. | Pflichten der Bundespolizei | 4 |
| 2.1. | Bestehende Kontrollpflichten an den Grenzen | 4 |
| 2.1.1. | Personen, die Anspruch auf freien Personenverkehr haben | 4 |
| 2.1.2. | Drittstaatsangehörige | 5 |
| 2.2. | Änderungen | 6 |
| 3. | Pflichten von Fluggesellschaften | 6 |
| 3.1. | Bestehende Kontrollpflichten | 6 |
| 3.2. | Änderungen | 7 |

1. Einleitung und Fragestellung

Gegenstand dieser Ausarbeitung sind die Kontrollmöglichkeiten von Bordkarten, Ausweispapieren und der Identität von Fluggästen an Flughäfen. Es soll überprüft werden, welche Vorschriften im Unionsrecht geändert werden müssten, um die Bundespolizei und Fluggesellschaften, die deutsche Flughäfen nutzen, zu verpflichten, Ausweispapiere und Bordkarten von Passagieren auf Übereinstimmung und Plausibilität zu überprüfen.

2. Pflichten der Bundespolizei

Die Kontrollpflichten der Bundespolizei bei der Ausreise von Personen aus dem Schengenraum ergeben sich aus dem Schengener Grenzkodex¹ (im Folgenden: SGK). Der grenzüberschreitende Verkehr an den Außengrenzen unterliegt nach Art. 8 Abs. 1 SGK den Kontrollen der Grenzschutzbeamten, die Art. 2 Nr. 14 SGK definiert als „*Beamte, die gemäß den nationalen Rechtsvorschriften angewiesen sind, an einer Grenzübergangsstelle [...] nach Maßgabe dieser Verordnung und der nationalen Rechtsvorschriften grenzpolizeiliche Aufgaben wahrzunehmen*“. Diese Aufgaben obliegen nach § 2 Bundespolizeigesetz der Bundespolizei.

2.1. Bestehende Kontrollpflichten an den Grenzen

Der Umfang der bestehenden Kontrollpflichten an den Grenzen ist abhängig davon, ob die zu kontrollierende Person einen Anspruch auf freien Personenverkehr hat oder ob sie Drittstaatsangehöriger ist.

2.1.1. Personen, die Anspruch auf freien Personenverkehr haben

Art. 8 Abs. 2 SGK zählt die Kontrollen auf, denen Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, bei der Ein- und Ausreise unterzogen werden. Dazu zählen die Überprüfung der Identität und der Staatsangehörigkeit der Person, sowie die Echtheit des Reisedokuments und seiner Gültigkeit für den Grenzübertritt, unter anderem durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken (SIS, SLTD, nationale Datenbanken mit Angaben zu gestohlenen, unterschlagenen, verlorenen oder für ungültig erklärten Reisedokumenten). Bei Reisedokumenten mit elektronischem Speichermedium wird außerdem die Authentizität der Daten auf dem Chip geprüft. Ferner erfolgt auch eine Überprüfung, ob die Person als Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten angesehen wird.

1 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. EU 2016, Nr. L 77/1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&qid=1530006767788&from=DE>, konsolidierte Fassung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20170407&qid=1530191085943&from=DE>.

Mit der Verordnung (EU) 2017/2226² wurde die rechtliche Grundlage für ein Entry-Exit-System (EES) geschaffen, welches 2020 von der EU-Agentur eu-LISA³ in Betrieb genommen werden soll.⁴ Mit Inbetriebnahme des EES wird bei Personen, deren Einreise nach Art. 6a der Verordnung (EU) 2017/2225⁵ im EES zu erfassen ist, eine Überprüfung ihrer Identität gemäß Art. 23 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2017/2226 und gegebenenfalls eine Identifizierung gemäß Art. 23 Abs. 4 jener Verordnung vorgenommen.

2.1.2. Drittstaatsangehörige

Art. 8 Abs. 3 lit. g) SGK regelt die eingehende Kontrolle von Drittstaatsangehörigen bei der Ausreise. Diese umfasst ebenfalls die Überprüfung der Identität und der Staatsangehörigkeit sowie der Echtheit des Reisedokuments und seiner Gültigkeit für den Grenzübertritt durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken (SIS, SLTD, nationale Datenbanken mit Angaben zu gestohlenen, unterschlagenen, verlorenen oder für ungültig erklärten Reisedokumenten).

Bei Pässen und Reisedokumenten mit einem elektronischen Speichermedium (Chip) wird vorbehaltlich der Verfügbarkeit gültiger Zertifikate die Echtheit und Integrität der Daten auf dem elektronischen Speichermedium (Chip) geprüft. Bei Verfügbarkeit eines Gesichtsbildes wird bei technischer Möglichkeit des Zugriffs auf dieses Gesichtsbild auch dieses überprüft. Mit Inbetriebnahme des EES erfolgt eine Überprüfung des Gesichtsbilds nicht, wenn für den Drittstaatsangehörigen bereits ein persönliches Dossier im EES angelegt wurde.⁶

Schließlich erfolgt noch eine Überprüfung, ob der Drittstaatsangehörige als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten angesehen wird.

2 Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. EU 2017, Nr. L 327/20, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2226&from=DE>.

3 Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, <https://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>.

4 Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, Einreise-/Ausreisensystem: Endgültige Annahme durch den Rat, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/11/20/entry-exit-system-final-adoption-by-the-council/>.

5 Verordnung (EU) 2017/2225 der Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EI) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisensystems, ABl. EU 2017, Nr. L327/1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2225&from=DE>.

6 Dies ergibt sich aus Art. 1 Nr. 4. lit c) iv) der Verordnung (EU) 2017/2225, die den Schengener Grenzkodex ändert, deren Änderungen aber noch nicht in der oben unter Fn. 1 verlinkten konsolidierten Fassung aufgeführt sind.

Sobald das EES in Betrieb genommen wird, wird bei Personen, deren Ausreise gemäß Art. 6a der Verordnung (EU) 2017/2225 zu erfassen ist, darüber hinaus eine Überprüfung ihrer Identität gem. Art. 23 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2017/2226 und gegebenenfalls ihre Identifizierung gem. Art. 23 Abs. 4 jener Verordnung vorgenommen. Bei diesen Personen soll durch eine Abfrage des EES gem. Art. 23 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2017/2226 auch überprüft werden, ob sie die zulässige Höchstdauer des Aufenthalts im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten überschritten haben.

Eine Verpflichtung, Reisedokumente und Bordkarten auf Übereinstimmung zu prüfen, findet sich im SGK nicht.

2.2. Änderungen

Um eine solche Verpflichtung für die Grenzschutzbeamten und damit insbesondere die Bundespolizei einzuführen, müssten Art. 8 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 3 lit g) SGK dahingehend geändert werden, dass bei Grenzübertrittskontrollen die Übereinstimmung von Reisedokumenten und Bordkarten von Passagieren in die Aufzählung der zu überprüfenden Faktoren aufgenommen wird. Eine solche Änderung wäre auf Art. 77 Abs. 2 lit. b) AEUV zu stützen.

3. Pflichten von Fluggesellschaften

3.1. Bestehende Kontrollpflichten

Die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt⁷ legt gemeinsame Vorschriften für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen fest (Art. 1 Abs. 1) und enthält Verpflichtungen für alle Betreiber, einschließlich Luftfahrtunternehmen, die Dienstleistungen an nicht ausschließlich für militärische Zwecke genutzten Flughäfen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erbringen (Art. 2 Abs. 1 lit. a) und b)). Art. 4 Abs. 1 bestimmt, dass die gemeinsamen Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen im Anhang festgelegt werden. Art. 4 Abs. 3 ermächtigt die Kommission zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung dieser gemeinsamen Grundstandards. Die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission⁸ legt in ihrer Anlage diese detaillierten Maßnahmen fest.

Unter anderem konkretisiert die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 die in Nr. 1.2.2 des Anhangs 1 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 festgelegte Anforderung, dass der Zugang zu Sicherheitsbereichen zu kontrollieren ist, um zu gewährleisten, dass keine unbefugten Personen in diesen Bereich eindringen. Zu den Sicherheitsbereichen gehören nach Nr. 1.1.2.1. lit. a) des Anhangs zur Durchführungsverordnung auch die den (auf gefährliche Gegenstände) kontrollierten

7 Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002, ABl. EU 2008, Nr. L 97/72, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0300&from=DE>.

8 Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, ABl. EU 2015, Nr. L 299/1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1998&qid=1530091789176&from=DE>.

abfliegenden Fluggästen zugänglichen Teile eines Flughafens. Um hierzu Zugang zu erlangen müssen Personen laut Nr. 1.2.2.2. des Anhangs zur Durchführungsverordnung eine gültige Bordkarte oder ein gleichwertiges Äquivalent oder ein anderes der in Nr. 1.2.2.2. lit. b) bis e) genannten Dokumente vorlegen. Alternativ kann der Zugang auch nach einer positiven Identifizierung anhand der biometrischen Daten gewährt werden.

Bevor einer Person Zugang zu einem Sicherheitsbereich gewährt wird, ist die Bordkarte auf ihre Gültigkeit zu überprüfen, vgl. Nr. 1.2.2.4. des Anhangs zur Durchführungsverordnung.

Eine Verpflichtung neben der Bordkarte auch Reisedokumente und deren Übereinstimmung zu überprüfen, findet sich in der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 nicht.

3.2. Änderungen

Um zu gewährleisten, dass Fluggesellschaften neben der Bordkarte auch überprüfen, ob die Identität des Passagiers mit der Identität der Person, auf die die Bordkarte ausgestellt ist, übereinstimmt, müsste eine entsprechende Vorlagepflicht in Nr. 1.2.2.2. des Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 eingeführt werden. Eine solche Änderung ließe sich auf Art. 4 Abs.3 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 i.V.m. Art. 100 Abs. 2 AEUV stützen.

Im Übrigen wäre es auch zulässig, auf nationaler Ebene strengere Maßnahmen als die in Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 genannten Grundstandards anzuwenden, da Art. 6 Abs. 1 der Verordnung dies erlaubt.