

## Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit Identitätsdokument beim Boarding“

Von Jürgen Faust<sup>1</sup>

Mit der Gesetzesinitiative des Bundesrats (Drucksache 321/18) zur Einführung der „Prüfung von Ausweispapieren der Fluggäste und deren Abgleich mit den bei der Buchung angegebenen Daten bei Einstieg in das Flugzeug“ sollen Fluggesellschaften im Rahmen ihrer Eigensicherungspflicht nach § 9 LuSiG zur Durchführung eines Identitätsabgleichs beim Boarding von Fluggästen verpflichtet werden.

Die vorgeschlagene Regelung ist aus Sicht des Verfassers **(1)** nicht geeignet, im aktuellen System die Luftsicherheit zu erhöhen, **(2)** sie stellt keine Maßnahme der Eigensicherung einer Fluggesellschaft nach § 9 LuSiG dar und ist **(3)** auch im Rahmen der international harmonisierten Luftsicherheitsgesetzgebung der EU bzw. ICAO nicht vorgesehen. Zudem bestehen auch unter Berücksichtigung der Verfahren in einigen anderen Ländern **(4)** erhebliche Zweifel im Hinblick auf die operative Umsetzbarkeit, zumal Schreibweisen von Bordkarte und Ausweisdokumenten schon aus technischen Gründen nicht immer identisch sind. Ein Identitätsabgleich wird **(5)** zu operativen Auswirkungen bis hin zu zusätzlichen Verspätungen im Luftverkehr führen. Zudem ist nicht ersichtlich, warum die Regelung **(6)** nur für den Luftverkehr, nicht aber für andere Beförderungsmittel gelten soll. Schlussendlich hätte ein Identitätsabgleich **(7)** in dem der Gesetzgebungsinitiative zugrundeliegenden Fall „Ali B.“ kein anderes Ergebnis bewirkt.

Sofern eine Identitätsüberprüfung erfolgen soll ist diese als hoheitliche Aufgabe auszugestalten und vorzugsweise mit Hilfe biometrischer Verfahren durch Sicherheitsbehörden umzusetzen. Ein Sicherheitsmehrwert entsteht dabei erst dann, wenn im Rahmen einer Identitätsüberprüfung ein Datenbankabgleich mit Fahndungsdaten o.ä. erfolgt. Ungeklärte Fragen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Reisefreiheit im Schengen-Raum dürfen nicht durch Übertragung solcher Aufgaben auf Luftfahrtunternehmen abgewälzt werden.

### Im Einzelnen:

#### **1. Kein Sicherheitsgewinn durch einen Identitätsabgleich durch Fluggesellschaften**

Das Luftsicherheitssystem in Deutschland und Europa ist, anders als z.B. in den Vereinigten Staaten und Kanada, auf das Erkennen verbotener Gegenstände und nicht auf das Identifizieren mutmaßlich

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist zugelassener Rechtsanwalt und seit 2005 im Bereich Luftsicherheit tätig, aktuell als Leiter Sicherheit der Lufthansa Airlines. Er leitet seit 2011 die Arbeitsgruppe Sicherheit des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft und ist Mitglied des IATA Security Advisory Council. Im Rahmen seiner Tätigkeit hat er zahlreiche Gesetzgebungsverfahren auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene aktiv begleitet und war langjährig als Dozent für Luftsicherheit und Risikomanagement tätig.

gefährlicher Passagiere ausgelegt. Im Rahmen der Sicherheitskontrolle werden keine Identitätsüberprüfungen und keine - je nach Risiko - differenzierten Personenkontrollen durchgeführt. Grundlegend anders ist hingegen das Luftsicherheitssystem in den USA, das nach Risiko differenziert und in dem vermeintliche Risikopassagiere Zusatzmaßnahmen („Selectees“) bis hin zum Flugausschluss („no fly passenger“) unterliegen.

Ein Identitätsabgleich bietet nur dann einen Mehrwert für die Luftsicherheit, wenn zugleich ein behördlicher Datenbankabgleich erfolgt und entsprechende Folgeprozesse (z.B. Nachkontrolle, Beförderungsausschluss für gefährliche Passagiere) analog dem Vorgehen der USA festgelegt werden. Dies kann durch die Bundespolizei im Rahmen der Grenzkontrollen für die Ausreise aus dem Schengen-Raum erfolgen. Innerhalb des Schengen Raums ist auch für andere Verkehrsmittel wie Bus, Bahn und Individualverkehr keine Kontrolle vorgesehen. Anhaltspunkt für die Notwendigkeit einer unterschiedlichen Behandlung des Luftverkehrs sind insoweit nicht ersichtlich (s. auch unter 6.)

## **2. Keine Eigensicherungsmaßnahmen gemäß § 9 Luftsicherheitsgesetz**

Der Gesetzentwurf sieht eine Erweiterung der Eigensicherungspflichten gemäß § 9 LuSiG vor. Eigensicherungsmaßnahmen sind dabei solche Maßnahmen, die unmittelbar zur Gewährleistung der Sicherheit des (eigenen) Betriebes einer Fluggesellschaft bzw. eines Flughafenbetreibers erforderlich sind. Darunter fallen vor allem die Zutrittskontrolle und Sicherstellung, dass nur kontrollierte Personen und deren Gepäck an Bord gelangen. Die Identität und der persönliche Hintergrund eines Passagiers spielen dabei keine Rolle. Von der Eigensicherungspflicht nicht erfasst sind andere übergeordnete Aspekte, die außerhalb der betrieblichen Verantwortung des Betreibers liegen. Ausweislich der Begründung der Gesetzgebungsinitiative soll eine wichtige Informationslücke geschlossen werden, in dem u.a. Reisewege von Kriminellen und Terroristen nachvollzogen werden können. Damit wird eine Verbesserung der Datengrundlage der Sicherheitsbehörden erwartet. Die Zielsetzung ist zweifelsohne nachvollziehbar, hat aber nichts mit der Sicherheit der eigentlichen Flugdurchführung zu tun. Fluggesellschaften wissen nicht, ob ein Passagier einen kriminellen oder gar terroristischen Hintergrund hat. Dies festzustellen, ist allein Aufgabe der Sicherheitsbehörden. Hoheitliche Aufgaben kann der Gesetzgeber auch nicht teilweise als „Eigensicherungspflicht“ getarnt auf Privatunternehmen abwälzen. In welcher Form die Maßnahmen direkt und konkret auf die sichere Flugdurchführung einzahlen soll, ist in der Gesetzesbegründung mit keinem Wort erwähnt.

## **3. Internationales Luftsicherheitsrecht sieht keinen Identitätsabgleich vor**

Luftsicherheit wird aktuell auf Basis weltweiter ICAO- und einheitlicher EU-Standards u.a. durch die behördliche Durchleuchtung von Personen & Gepäck mit Mitwirkung der Fluggesellschaften und Flughäfen auf höchstem technischem Standard sichergestellt. Im Zentrum steht die Identifikation von gefährlichen Gegenständen und explizit nicht die Identifikation von gefährlichen Personen. Im Rahmen der Revision der zugrundeliegenden EU-Verordnung 300/2008 hat sich auch das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur gemeinsam mit der Europäischen Kommission im Konsens mit anderen EU-Mitgliedstaaten ausdrücklich darauf verständigt, keine Pflicht für einen Identitätsabgleich in die Luftsicherheitsgesetzgebung mit aufzunehmen. Auch ICAO sieht im international gültigen Standard für Luftsicherheit (ICAO Annex 17) keine Pflicht eines Identitätsabgleichs vor. Eine Pflicht zum Identitätsabgleich im Rahmen der Luftsicherheitsmaßnahmen wäre somit eine sog. „strengere Maßnahme“, die nach Art.6 der EU-Verordnung nichtdiskriminierend sowie risikobasiert sein und der Kommission angezeigt werden muss. Gründe, warum abweichend vom EU und ICAO Standard strengere Regelungen in Deutschland unter Risikogesichtspunkten für die Luftsicherheit erforderlich sind werden bislang nicht dargelegt und sind insoweit auch nicht ersichtlich.

#### 4. Umsetzung der Regelung in der Praxis unklar

##### a. Wesentliche Fragen zur Umsetzung eines Identitätsabgleichs ungeklärt

Wie weist ein Passagier seine Identität nach? Was passiert, wenn der Passagier kein offizielles Ausweisdokument mit sich führt, was bei nationalen sowie Schengen-Flügen öfter vorkommen wird, da die Mitführungspflicht eines Identitätsdokuments nicht in allen Schengen-Mitgliedsstaaten gesetzlich verankert ist? Was macht die Fluggesellschaft, wenn kein positiver Abgleich möglich ist? Wie verhält es sich, wenn Identitätsnachweis und Aufdruck auf der Bordkarte nicht vollständig deckungsgleich sind? Wie geht man mit Fällen um, in dem das Ausweisbild veraltet ist und visuell nicht der vorliegenden Person zuzuordnen ist? Wie genau ist eine solche Überprüfung vorzunehmen? Eine Vielzahl wichtiger praxisrelevanter Fragen ist offen und derzeit nicht ansatzweise geklärt. Die Verabschiedung einer derart unkonkreten Regelung wird zwangsläufig zu hoher Rechtsunsicherheit bei Unternehmen und Aufsichtsbehörden führen.

##### b. Praktische Umsetzbarkeit zweifelhaft

Ohne es explizit zu regeln geht der Gesetzgebungsvorschlag offensichtlich davon aus, dass in jedem Zweifelsfall die Einbeziehung von Sicherheitsbehörden erforderlich ist. Das wird, auch aufgrund der z.T. langen Wegezeiten in größeren Terminals, zu einer erheblichen Ressourcenbindung bei Sicherheitsbehörden führen, ohne dass dem ein erkennbarer Sicherheitsgewinn entgegenstehen dürfte.

Für den Boardingprozess steht, insbesondere an den auf Umsteigeverkehre angewiesenen Hubflughäfen, nur ein kurzes Zeitfenster zur Verfügung. Dementsprechend werden Boardingprozesse in der Regel automatisiert durchgeführt. Für einen Identitätsabgleich wäre im großen Umfang Zusatzpersonal erforderlich. Auch dieses hätte pro Passagier allerdings nur einige Sekunden Zeit für einen Abgleich, eine sorgfältige Überprüfung ist in dem Zeitraum kaum möglich. An wenigen Flughäfen mit verpflichtender Identitätskontrolle werden diese Abgleiche sehr oberflächlich durchgeführt und auch nicht behördlich überprüft, während eine entsprechende Regelung in Deutschland erfahrungsgemäß sehr genau kontrolliert werden würde, ohne dass der anzulegende Kontrollmaßstab überhaupt beschrieben ist (s. unter 4 a).

##### c. Bordkarte und Personaldokument oftmals nicht deckungsgleich

Dem Gesetzgebungsvorschlag liegt die Annahme zugrunde, dass Namen auf Bordkarte und Ausweisdokument in der Regel identisch sind. Dem ist nicht so. Aus technischen Gründen werden im internationalen Luftverkehr Namen auf wenige Zeichen beschränkt und Schreibweisen verändert (wie zB keine Umlaute und Sonderzeichen). Der Name auf der Bordkarte hängt von der Eingabe des Reisenden bei der Buchung ab. Er kann Tippfehler enthalten oder sich auf einen Rufnamen beziehen, während im Ausweisdokument andere Vornamen aufgeführt sind. Frisch verheiratete Eheleute buchen noch unter ihrem alten Namen oder haben ihren Ausweis noch nicht auf den neuen Namen abändern lassen. Besonders große Abweichungen kommen regelmäßig bei der Übertragung aus dem kyrillischen oder arabischen Alphabet vor. Insgesamt hat die Fluggesellschaft anders als bei API Daten auf die Qualität der bei der Buchung angegebenen Namensdaten (PNR) keinen Einfluss.

##### d. Neue Rahmenbedingungen unter Covid19 berücksichtigen

Ebenfalls nunmehr zu beachten ist die in Folge der Covid19-Pandemie vorgeschriebene Maskenpflicht für Passagiere. Gerade bei Unterschreiten eines Mindestabstands wie beim Boarding und einer Bordkartenkontrolle ist ein Mund-Nasen-Schutz verpflichtend. Die Zuordnung eines Ausweisdokuments zu dem betreffenden Passagier ist unter diesen Umständen deutlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich.

## **5. Operative Auswirkungen und zusätzliche Verspätungen**

Eine effiziente Abwicklung des Luftverkehrs in Deutschland erfordert eine zunehmende Automatisierung der Prozesse wie z.B. Self Check In und automatisiertes Boarding. Die Reduzierung der sog. Touchpoints wirkt dabei einer Überlastung begrenzter Terminalkapazitäten entgegen, reduziert mögliche Fehlerquellen von manuellen Prozessen und ist auch im Zuge des Gesundheitsschutzes in Corona-Zeiten geboten. Die Einführung von Identitätskontrollen konterkariert die eingeführten Prozesse zur Effizienzverbesserung und löst aufgrund des hohen manuellen Aufwands für eine große Anzahl von Flügen erhebliche Mehrkosten in min. zweistelliger Millionenhöhe aus. Bei fehlendem Identitätsnachweis bzw. negativem Abgleich, bleibt in der Regel nur wenig Zeit bis zum Abflug. Klärung des Sachverhalts sowie ggfs. notwendige Ausladung von Gepäck bei Nichtbeförderung wird zudem zu erheblichen Verspätungen führen.

## **6. Ungleichbehandlung der Verkehrsträger**

Der eigentlich beabsichtigte Zweck der Regelung, nämlich die bessere Nachvollziehbarkeit von Reisewegen Krimineller und Terroristen, kann sich nicht auf ein einzelnes Verkehrsmittel beziehen. Gerade im Nachbarschaftsverkehr innerhalb Schengens dürften viele Reisende auf Bus, Bahn oder Auto zugreifen. Es ist nicht ersichtlich, warum für diese Verkehrsmittel die Ermittlung von Reisewegen von Terroristen und Kriminellen weniger relevant ist als im Luftverkehr. Eine Ungleichbehandlung des Luftverkehrs ist sachlich nicht zu rechtfertigen, zumal im Luftverkehr immerhin personalisierte Tickets ausgestellt werden, während man mit anderen Verkehrsmitteln gänzlich anonym reisen und Schengen-Grenzen passieren kann.

## **7. Der Fall Ali B. – auch ein Identitätsabgleich hätte eine Flucht nicht verhindert**

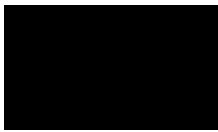
Auslöser der Gesetzgebungsinitiative war der Fall Ali B., der am 22. Mai 2018 die Schülerin Susanna ermordete und sich anschließend am 2. Juni 2018 per Flugzeug von Düsseldorf über Istanbul nach Erbil/Irak absetzte. Ein Identitätsabgleich durch die Fluggesellschaft, der im Rahmen einer sog. Dokumentenkontrolle für einen Non-Schengen Flug mutmaßlich durch die befördernde türkische Fluggesellschaft durchgeführt wurde, konnte die Flucht von Ali B. nicht verhindern. Ali B. verfügte zum Zeitpunkt der Abreise über zwei ID-Dokumente. Zunächst hatte er einen deutschen Aufenthaltstitel, ausgestellt auf einen falschen Namen, den er mit der Angabe, über keine irakischen Identitätsdokumente zu verfügen, erlangt hatte. Zudem hatte er sich vor Abreise nach Istanbul Passersatzpapiere von der irakischen Botschaft auf seinen echten Namen besorgt. Auf letztere war die Bordkarte ausgestellt.

Ein Abgleich mit der Bordkarte der Flug hätte den Flug somit nicht verhindert, da der Name auf der Bordkarte und der Name der Passersatzdokumente übereingestimmt hätte. Selbst die Bundespolizei konnte die Ausreise bei der durchgeführten Grenzkontrolle nicht verhindern. Ein Abgleich mit der Fahndungsliste ergab kein Ergebnis, da Ali B. zu dem Zeitpunkt noch nicht polizeilich verfolgt wurde.

Wäre Ali B. schon in der Fahndungsdatenbank aufgeführt gewesen, hätte die Reise sicherlich an der Grenzkontrolle geendet.

Es mag andere Gründe für eine Identitätskontrolle von Reisenden (auch im Schengen-Raum) geben. Aus Gründen der Luftsicherheit, und um diese geht es in der vorliegenden Gesetzgebungsinitiative, ist sie kein wirksames Mittel zur Abwehr äußerer Gefahren für ein Luftfahrzeug. Eine gesetzliche Regelung brächte insofern keinen Sicherheitsgewinn, würde aber einen hohen betrieblichen Aufwand verursachen und viele ungeklärte Fragen bei der praktischen Umsetzung nach sich ziehen.

Frankfurt, den 10.Juni 2020



Jürgen Faust