

Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding

Deutscher Bundestag – Anhörung am 15.06.2020, 14:00 – 16:00 Uhr

Vorherige schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Elmar Giemulla

<p style="text-align: center;">Deutscher Bundestag Ausschuss für Inneres und Heimat</p> <p style="text-align: center;">Ausschussdrucksache 19(4)513 B</p>
--

I. Stadien der Fluggastkontrollen

In Deutschland – wie auch vielen anderen EU-Mitgliedstaaten – läuft die Fluggastkontrolle in folgenden vier Schritten ab:

- Die Fluggäste gehen zur Abfertigung an einen Automaten oder Schalter; je nach Fluggesellschaft müssen sie auch bei Flügen innerhalb des Schengen-Raums zusätzlich zur Buchungsnummer einen Ausweis vorlegen; bei Fluggästen, die im Netz einchecken und nur mit Handgepäck reisen, entfällt dieser Schritt.
- An der Sicherheitskontrolle zeigen Fluggäste ihre Bordkarte einem Sicherheitsmitarbeiter oder halten diese an ein Lesegerät; Ausweispapiere sind nicht erforderlich.
- Nach der Sicherheitskontrolle begeben sich Fluggäste mit Flugzielen außerhalb des Schengen-Raums zur Grenzkontrolle; dort prüft die Bundespolizei die Grenzübertrittspapiere, nicht aber die Bordkarte; bei den wenigen Flughäfen mit dezentraler Sicherheitskontrolle am Flugsteig erfolgt die Grenzkontrolle mitunter bereits davor (so zum Teil am Flughafen Berlin-Tegel).
- Am Flugsteig müssen alle Fluggäste einem Mitarbeiter der Fluggesellschaft die Bordkarte vorlegen oder an einer automatischen Einlasskontrolle einlesen; je nach Fluggesellschaft gleichen die Mitarbeiter die Bordkarte noch mit einem Ausweispapier ab, auch wenn das Flugziel innerhalb des Schengen-Raums liegt; bei Flugzielen außerhalb des Schengen-Raums ist die Ausweiskontrolle der Regelfall, da Fluggesellschaften mitverantwortlich dafür sind, dass ihre Fluggäste am Zielort gültige Einreisepapiere haben (vgl. § 63 AufenthG).

Dieser Ablauf lässt es zu, dass Fluggäste zu Zielen innerhalb des Schengen-Raums fliegen und dabei nur eine Bordkarte vorlegen. Will ein Fluggast anonym bleiben, muss er nur selbst unter einer fremden Identität oder ein Helfer unter eigener Identität den Flug buchen. Die Sicherheitsbehörden erhielten in diesem Fall von der Fluggesellschaft nach § 2 FlugDaG einen Datensatz, der nicht dem tatsächlich reisenden Fluggast entspricht. Dabei ist es allerdings relativ schwer, dass Fluggast oder Helfer bei der Buchung völlig anonym bleiben. Schon das Verwenden elektronischer Zahlungsmittel verknüpft die Buchung mit dem Rechnungsempfänger. Nach § 2 FlugDaG müssen Fluggesellschaften auch diese Daten den Sicherheitsbehörden mitteilen. Völlig anonym bleibt der Buchende daher nur, wenn das Zahlungsmittel gestohlen oder manipuliert ist oder er den Flug in einem Reisebüro oder im Netz unter fiktivem Namen bucht und bar bezahlt.

Um weitgehend auszuschließen, dass Fluggäste unter falscher Identität fliegen, müsste künftig bei der Sicherheitskontrolle, dem Grenzübertritt oder dem Einstieg in das Flugzeug ein Abgleich von Bordkarte und Ausweis erfolgen. Letzteres wäre die sicherste Variante: Denn bei einem Abgleich an der Sicherheitskontrolle oder beim Grenzübertritt ist es noch möglich, dass Fluggäste unterschiedlicher Flüge ihre Bordkarten tauschen.

II. Europarechtliche Vorgaben

1. Grenzübertritt

Nach Art. 22 Schengener Grenzkodex (SGk) dürfen die Binnengrenzen „unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“ Beim Überschreiten der Außengrenzen dürfen die Sicherheitsbehörden insbesondere die Identität der Fluggäste und die Echtheit der Grenzübertrittspapiere überprüfen (Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 SGk). Den Abgleich von Bordkarte und Grenzübertrittspapier sieht der SGk nicht vor. Gleichwohl widerspricht es dem SGk nicht, wenn ein Mitgliedstaat an den Schengen-Außengrenzen ergänzende strengere Kontrolle vorsieht. In Griechenland und Portugal etwa ist ein solcher Abgleich bei der Grenzkontrolle verpflichtend (siehe unten unter IV).

2. Sicherheitskontrolle

Den Mitgliedstaaten ist es nach Art. 23 lit. b SGk unbenommen, an Flughäfen Sicherheitskontrollen durchzuführen, „sofern diese Kontrollen auch bei Personen vorgenommen werden, die Reisen innerhalb des Mitgliedstaats unternehmen“. Der SGk definiert den Begriff „Sicherheitskontrolle“ nicht. In Abgrenzung zur legal definierten „Personenkontrolle“ (Art. 8, Art. 10 Abs. 1) dürfte es hierbei in erster Linie um die technische Überprüfung von Fluggästen und Handgepäck gehen.¹ Damit ist aber immer noch vertretbar, eine Identitätsprüfung als Teil einer Sicherheitskontrolle zu betrachten. Der SGk lässt es ausdrücklich zu, dass Mitgliedstaaten „das Mitführen von Reise- und Identitätsdokumenten“ vorschreiben (Präambel Nr. 22). Ferner ist es für die Sicherheit relevant, ob die an die Sicherheitsbehörden gemeldeten Passagierdaten dem tatsächlich reisenden Fluggast entsprechen.

Neben dem SGk ist noch die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998² einschlägig. Hiernach müssen Fluggäste für „den Zugang zu Sicherheitsbereichen [...] eine gültige Bordkarte“ vorlegen, nicht aber ihre Ausweise.³ Wie auch beim SGk dürften strengere Kontrollen zulässig sein: Nr. 1 der Präambel der zugrundeliegenden Verordnung (EG) 300/2008⁴ spricht von „Grundstandards für die Luftsicherheit“, nicht von vereinheitlichten Abläufen.

¹ BVerwG, Beschl. v. 1.6.2017, 1 C 23.16, NVwZ 2017, 1474 (Ls.), Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH betr. die Kontrollpflicht von Busunternehmen an Schengen-Binnengrenzen: „Sie [Dokumentkontrollen] stellen keine Sicherheitskontrollen dar“ (Rn. 21).

² Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5.11.2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, ABl. L 299 v. 14.11.2015, S. 1-142.

³ Der in 1.2.2.2. lit. d genannte „gültige Ausweis der nationalen zuständigen Behörde“ bezieht sich auf Ausweise der Luftsicherheitsbehörde (Art. 9 VO 300/2008), nicht auf Personalausweise oder Reisepässe.

⁴ 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. L 97 v. 9.4.2008, S. 72-84.

Damit könnten in Deutschland z. B. die Bundespolizei, die Luftsicherheitsbehörde oder die Beförderungsunternehmer vor dem Betreten des Sicherheitsbereichs oder vor dem Einstieg die Identität der Fluggäste überprüfen, solange dies in- und ausländische Flüge gleichermaßen betrifft.

Die Europäische Kommission stellt sich allerdings auf den Standpunkt, dass es „mit den EU-Rechtsvorschriften zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen unvereinbar ist“, wenn „Beförderungsunternehmen zur Durchführung systematischer Personenkontrollen beim Überschreiten von Binnengrenzen verpflichtet“ werden.⁵ Die Kommission hat die Tschechische Republik daher im Jahr 2014 aufgefordert, ihre Rechtsvorschriften entsprechend zu ändern. Insoweit sich der EuGH dieser Auffassung anschließen wird,⁶ ist eine Identitätsprüfung nur für solche Sicherheitskontrollen möglich, die Flüge außerhalb des Schengen-Raums betreffen.

Es sprechen aber gute Gründe dafür, die Identitätsprüfung bei Sicherheitskontrollen von Personenkontrollen bei Grenzübertritt zu unterscheiden. Personenkontrollen nach Art. 8 SGk sind umfassender als ein einfacher Abgleich von Bordkarte und Ausweispapier.⁷ Bei der Personenkontrolle nach Art. 8 SGk ist entscheidend, ob ein gültiges Grenzübertrittspapier vorliegt. Ferner fragen Grenzbeamte zu jedem Grenzübertrittspapier eine Datenbank elektronisch ab.⁸ Für die Identitätsprüfung bei Fluggästen hingegen ist unerheblich, ob der Ausweisinhaber berechtigt ist, innerhalb des Schengen-Raums zu reisen.⁹ Es genügt auch ein abgelaufenes Ausweispapier. Im Übrigen betraf die tschechische Vorschrift nur Reisen, die die Binnengrenzen überschreiten, nicht aber Reisen im eigenen Hoheitsgebiet. Daher diskriminierte sie Auslandsreisende gegenüber Inlandsreisenden (vgl. Art. 23 lit. b SGk).

Unerheblich ist hingegen, dass bis auf Irland alle EU-Mitgliedstaaten das Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg unterzeichnet haben (zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität).¹⁰ Nach Art. 11 Abs. 3 des Zusatzprotokolls kann zwar jeder Vertragsstaat Kontrollpflichten für Beförderungsunternehmen einführen, um zu verhindern, dass Beförderungsmittel für die Schleusung von Migranten benutzt werden. Da die EU selbst nicht Mitglied des Zusatzprotokolls ist, gilt aber der Vorrang des sekundärrechtlichen SGk.¹¹

⁵ Fünfter Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums, 1.6.2013-30.4.2014, COM(2014) 292 final, S. 6.

⁶ Siehe Fn. 1.

⁷ BVerwG (Fn. 1) Rn. 20: „Kontrollen der Beförderungsunternehmer [haben] nicht die gleiche Tiefe wie Dokumentenkontrollen der Polizei“.

⁸ Art. 8 Abs. 2 SGK; siehe auch die Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2017 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; die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) soll das künftige Entry-Exit-System (EES) ab 2020 betreiben.

⁹ Siehe z. B. die räumlichen Beschränkungen für Asylbewerber und Geduldete in § 56 AsylG, § 61 AufenthG.

¹⁰ V. 15.11.2000, UN Treaty Series, CHAPTER XVIII, 12 b.

¹¹ Nettesheim, EuR 2006 737 (743); das BVerwG (Fn. 1) Rn. 23, geht gleichwohl davon aus, dass das Zusatzprotokoll „zu berücksichtigen“ sei.

In praktischer Hinsicht ist zu beachten, dass bei Flughäfen mit zentralen Sicherheitskontrollen eine Unterscheidung nach Reisenden inner- und außerhalb des Schengen-Raums nicht möglich ist. Zwar könnten Sicherheitsmitarbeiter bei „Nicht-Schengen-Bordkarten“ zusätzlich einen Ausweis verlangen. Allerdings könnten Fluggäste mit Flugzielen außerhalb des Schengen-Raums dies einfach umgehen, indem sie eine „Schengen-Bordkarte“ vorzeigen, und anschließend mit einer anderen Bordkarte einen Flug außerhalb des Schengen-Raums antreten.

III. Rechtslage in Deutschland

1. Grenzübertritt

Die „Überprüfung der Grenzübertrittspapiere“ obliegt der Bundespolizei (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 lit. a BPolG). Die Grenzübertrittspapiere, wie z. B. der Reisepass, sind in § 1 PaßG aufgelistet. Die Bordkarte ist kein Grenzübertrittspapier. Der Gesetzgeber könnte aber z. B. § 2 Abs. 2 BPolG dahingehend ergänzen, dass bei der Ausreise an Flughäfen zusätzlich zu prüfen ist, ob der Namen auf der Bordkarte mit dem Namen im Grenzübertrittspapier übereinstimmt.

Daneben hat die Bundespolizei aber nach § 4 BPolG noch die Möglichkeit, die Bordkarte beim Grenzübertritt auf luftsicherheitsrechtlicher Grundlage zu kontrollieren: Nach § 5 Abs. 1 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).¹² Die Literatur engt den Begriff des Berechtigungsscheins auf „von Behörden ausgestellte Urkunden“¹³ bzw. „behördliche Bescheinigungen“¹⁴ ein. Dessen ungeachtet ist die Bordkarte in jedem Fall eine „sonstige Urkunde“.

Im Sinne des § 23 Abs. 4 BPolG ist der Fluggast „auf Grund einer Rechtsvorschrift verpflichtet [...], diese Urkunden mitzuführen“ (§ 23 Abs. 4 BPolG): Nach Nr. 1.2.2.2. der EU-Verordnung 2015/1998 haben Fluggäste für „den Zugang zu Sicherheitsbereichen [...] eine gültige Bordkarte oder ein gleichwertiges Äquivalent“ vorzulegen.¹⁵ Gültig ist die Bordkarte nur, wenn sie auf den Inhaber ausgestellt ist. In diesem Sinne ist die Bordkarte ein Namenspapier. Der Abgleich von Bordkarte und Identität des Fluggastes anhand des Grenzübertrittspapiers würde dazu dienen, die Gültigkeit der Bordkarte zu überprüfen.

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 Kontrolle von in- und ausländischen Ausweispapieren die bundeseinheitlich zuständige Behörde ist, deren Mitarbeiter für diese Aufgabe besonders ausgebildet sind.

¹² Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 5 LuftSiG Rn. 8.

¹³ Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Fn. 12), § 23 BPolG Rn. 46.

¹⁴ Weh, Bundespolizeigesetz, 2. Aufl. 2015, § 23 Rn. 17.

¹⁵ Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5.11.2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, ABl. L 299/1.

Grenzkontrollen finden nur an den Außengrenzen des Schengen-Raums statt. Damit wären nur Fluggäste erfasst, die den Schengen-Raum verlassen. Dieses Auswahlkriterium von Personen wäre wohl diskriminierungsfrei.¹⁶

2. Sicherheitskontrollen

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“.¹⁷ Es stellt sich die Frage, ob ein Abgleich mit Ausweispapieren unter eine „Bordkartenkontrolle“ fällt.¹⁸ Wortlaut und Praxis der Sicherheitsbehörden sprechen dagegen.

Sinn und Zweck des LuftSiG würden dies aber 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 Flügen innerhalb des Schengen-Raums oder bei Fluggästen im internationalen Transit relevant, da das BPolG der Bundespolizei hier keine Ausweiskontrolle vorschreibt. Ferner ist der Mehrwert für die Luftsicherheit relativ, wenn lediglich feststeht, dass ein Fluggast im Besitz irgendeiner Bordkarte ist. Auch stellt sich die Frage, warum Fluggesellschaften den Sicherheitsbehörden Fluggastdaten übermitteln, wenn unklar ist, ob diese Daten der Identität der tatsächlich beförderten Personen entsprechen.¹⁹ Dabei fällt auch ins Gewicht, dass das Verwenden einer fremden Bordkarte nicht einmal strafbar ist, da für die Bordkarte im Sinne des § 265a StGB (Erschleichen von Leistungen) das Beförderungsentgelt entrichtet wurde.²⁰ Für einen Betrug ließe sich auf die ersparten Kosten für die Namensumschreibung abstellen.²¹ Allerdings fehlt es jedenfalls bei den automatisierten Einstiegskontrollen an einer Täuschungshandlung.²²

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass von einer Person nur noch eine begrenzte Gefahr ausgehen kann, deren Gepäck und Körper Gegenstand einer Sicherheitskontrolle war. Ferner ist fraglich, bis zu welchem Grad Mitarbeiter von Luftfahrtunternehmen in der Lage sind, die Echtheit von Ausweispapieren zu überprüfen, insbesondere bei ausländischen Dokumenten.²³

¹⁶ Vgl. Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Fn. 12), § 5 LuftSiG Rn. 5.

¹⁷ BT-Drs. 15/2361, S. 19.

¹⁸ 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 (Fn. 12), § 9 LuftSiG Rn. 4.

¹⁹ 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.“

²⁰ Vgl. Wohlers/Mühlbauer, Münchener Kommentar zum StGB, 2. Aufl. 2014, § 265a Rn. 65.

²¹ Vgl. Zenker, NJW 2003, 1915; die Kosten können erheblich sein: Berliner Zeitung v. 26.4.2017, Vertippt bei der Buchung – Namensänderung auf Flugticket kostet bis zu 120 Euro; siehe z. B. Eurowings, Allgemeine Beförderungsbedingungen 3.1.2: „Beachten Sie bitte unbedingt, dass es nur unter den in Artikel 5.2 geregelten Voraussetzungen möglich ist, den Beförderungsanspruch auf andere Personen zu übertragen“.

²² Hefendehl, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2. Aufl. 2014, § 263 Rn. 91.

²³ Vgl. BVerwG (Fn. 1): „Die Busfahrer sind – trotz angebotener Fortbildungsmaßnahmen – nicht [mit Polizeibeamten] vergleichbar fachkundig, um Dokumentenfälschungen zu erkennen. Sie haben keinen Zugriff auf öffentliche Datenbanken.“

Ferner haben Luftfahrtunternehmen keinen Zugang zu den polizeilichen Datenbanken, um z. B. echte, aber als gestohlen gemeldete Ausweispapiere zu identifizieren. Im Übrigen können durch zusätzliche Ausweiskontrollen den Einstiegsprozess verlangsamen und Personalkosten verursachen.

Bei der Beurteilung vorgenannter Zweckmäßigkeitsfragen haben Gesetzgeber und Bundesregierung einen Einschätzungsspielraum.²⁴ Das Bundesministerium des Innern kann „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 (§ 17 Abs. 3 S. 1 LuftSiG). Nach S. 2 kann es 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“ festlegen. Damit sind auch Einzelheiten der Bordkartenkontrolle einschließlich Identitätskontrolle durch Rechtsverordnung regelbar.

Hierdurch würde für Bürger eine Handlungspflicht entstehen, bei Flugreisen ein Ausweispapier mit sich zu führen. Nach dem Personalausweisgesetz besteht eine solche Pflicht nicht²⁵, wohl aber nach einigen Sondergesetzen (z. B. § 2a SchwarzArbG, § 38 WaffG) sowie aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Einzelfällen beim Betreten von Gerichtsgebäuden.²⁶ Eine Rechtsverordnung nach § 17 LuftSiG ist daher ausreichend, um nach Art. 2 Abs. 1 GG eine Handlungspflicht für Bürger zu begründen.

Für Fluggäste entstünde durch die Ausweispflicht faktisch wohl keine Mehrbelastung. Denn auch bei Flügen im Inland oder Schengen-Raum prüfen Fluggesellschaften aus Eigeninteresse häufig ohnehin die Personalausweise vor dem Einstieg. Grundlage für eine solche Prüfung sind die Geschäftsbedingungen für den Beförderungsvertrag.²⁷ Das Interesse der Fluggesellschaften hat mehrere Aspekte: Ist der Fluggast tatsächlich Begünstigter des Beförderungsvertrages oder versucht er die – meist kostenpflichtige²⁸ – Umschreibung des Flugscheins einer anderen Person auf seinen Namen zu umgehen? Hat die Fluggesellschaft den Fluggast wegen ungebührlichen Verhaltens von künftigen Beförderungen ausgeschlossen?²⁹ Kann die Fluggesellschaft sich sicher sein, dass die den Sicherheitsbehörden übermittelten Fluggastdaten den tatsächlich reisenden Passagieren entsprechen?

²⁴ BVerfGE 90, 145 (173) = NJW 1994, 1577; BVerfGE 117, 163 (189) = NJW 2007, 979; BVerfGE 123, 186 (241) = NJW 2009, 2033.

²⁵ Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 232.

²⁶ BGH, Urt. v. 6.10.1976 – 3 StR 291/76, NJW 1977, 157, Ausweiskontrolle beim Betreten des Gerichtsgebäudes.

²⁷ 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“.

²⁸ Fn. 21.

²⁹ Siehe hierzu Giemulla, Dealing with Terrorists and Unruly Passengers – too Many Cooks Can Spoil the Broth, Cargo Forwarder Global, 24.1.2017.

IV. Ausländische Regelungen

Die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sieht keinen Abgleich von Bordkarte und Ausweispapieren vor.³⁰ In mindestens neun Mitgliedstaaten ist ein solcher Abgleich aber vorgeschrieben (Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Italien, Portugal Rumänien, Spanien, Ungarn)³¹. Überwiegend trifft die Pflicht zur Ausweiskontrolle die Fluggesellschaften; in Griechenland und Portugal müssen Fluggäste aber auch an der Grenzkontrolle ihre Bordkarte vorlegen. Die Regelungen unterscheiden nicht nach Flügen inner- und außerhalb des Schengen-Raums. So lautet z. B. Art. 7 § 1 des belgischen Gesetzes über die Datenverarbeitung bei Passagieren: „Die Beförderer übermitteln die Daten der [...] Passagiere und stellen sicher, dass die [...] Passagierdaten vollständig, zutreffend und aktuell sind. Zu diesem Zweck prüfen sie die Übereinstimmung zwischen den Reisedokumenten und der Identität des betreffenden Passagiers.“³² Ähnlich ist die Verpflichtung in Art. 46⁶ Abs. 2 Nr. 1 des estnischen Luftfahrtgesetzes: „Eine Person kann sich in den Sicherheitsbereich eines Flughafens [...] auf der Grundlage folgender Dokumente begeben: 1) eine gültige Bordkarte, die auf der Grundlage eines Passagiertickets ausgestellt wurde, um einen bestimmten Flug anzutreten, zusammen mit ihrem Identitätsdokument“³³. Setzt sich die EU-Kommission mit ihrer Auffassung durch, dass systematische Ausweiskontrollen von Fluggesellschaften innerhalb des Schengen-Raums unzulässig sind, müssten diese Mitgliedstaaten ihre Regelungen EU-rechtskonform anwenden oder nötigenfalls anpassen.

V. Fazit

Innerhalb des Schengen-Raums ist es derzeit relativ einfach, als Fluggast unter einer falschen Identität zu fliegen. Ungleich schwieriger ist es jedoch, als Fluggast gegenüber den Sicherheitsbehörden völlig anonym zu bleiben. Die den Sicherheitsbehörden zu übermittelnden Datensätze erfassen auch die Zahlungsinformationen. Nur bei Barzahlung kann auch der Käufer des Flugscheins anonym bleiben.

Eine Verpflichtung zum Abgleich von Ausweispapieren und Bordkarte ließe sich sowohl für die Bundespolizei als auch für Fluggesellschaften per Verordnung einführen. Für Flüge aus dem Schengen-Raum ist eine solche Verpflichtung europarechtlich unproblematisch. Für Flüge innerhalb des Schengen-Raums sprechen Gründe dafür, dass der Gesetzgeber systematische Ausweiskontrollen einführen kann, ohne den SGk zu verletzen. Es verbleiben aber Zweifel. Der EuGH wird zu dieser Frage in Kürze ein Vorabentscheidungsersuchen beantworten. Wie auch immer der EuGH entscheiden wird – der SGk lässt die Freiheit der Fluggesellschaften unberührt, auf privatrechtlicher Grundlage die Identität ihrer Fluggäste bei der Abfertigung am Schalter oder beim Einstieg zu prüfen.

³⁰ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 249/18, Identitätsprüfung bei Fluggästen nach ausländischem Recht.

³¹ La Chambre des représentants, Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, 4.10.2016, DOC 54 2069/001, S. 16; WD 3 – 3000 – 249/18 (Fn. 30).

³² Loi relative au traitement des données des passagers, Moniteur Belge v. 25.1.2017, S. 12905, (inoffizielle Übersetzung der Autoren).

³³ V. 17.2.1999, RT [Riigi Teataja – Gesetzblatt] I 1999, 26, 376, idF des Gesetzes v. 19.11.2008, RT I 2008, 52, 290 (inoffizielle Übersetzung der Autoren).