

Bonn, den 09.06.2020

Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

des Deutschen Bundestages,

am 15. Juni 2020

zum Thema

*„Einführung eines Pflichtabgleiches von Bordkarte
mit einem Identitätsdokument beim Boarding“*

A. Vorbemerkung

Ob ein Pflichtabgleich der Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding datenschutzkonform eingeführt werden kann, hängt maßgeblich von den damit verfolgten Zielen und der mit Blick auf diese Ziele zu beurteilenden Verhältnismäßigkeit des Eingriffes in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ab.

Zu den Zielen und der konkreten Ausgestaltung der möglichen Regelung liegen mir bislang noch keine näheren Informationen vor. Insofern ist mir eine abschließende Beurteilung nicht möglich und die nachfolgenden Ausführungen sind als vorläufige Einschätzung zu verstehen.

B. Ausgangslage

Aktuell besteht keine Pflicht der Luftfahrtunternehmen (LFU), beim Boarding einen Abgleich der Bordkarte mit einem Identitätsdokument vorzunehmen. Ein entsprechender Abgleich aus eigener Initiative der LFU erscheint aber bereits jetzt zulässig.

Rechtsgrundlage ist der jeweilige Beförderungsvertrag. Die Beförderungsleistung ist nach den Allgemeinen Beförderungsbedingungen (ABB) der LFU so ausgestaltet, dass sie einer konkreten, vorab namentlich individualisierten Person geschuldet wird. Für Namensänderungen und Fluggastwechsel enthalten die ABB besondere Bestimmungen. Insofern kann die Verifizierung der Identität der Vertragspartei zur Vertragserfüllung erforderlich sein.

Eine Identitätsprüfung beim Check-In sehen die ABB mancher LFU vor. Zwischen Check-In und Boarding ist aber theoretisch eine Weitergabe des Flugtickets möglich, so dass ohne Abgleich des Flugtickets mit einem Identitätsdokument beim Boarding nicht völlig sichergestellt ist, dass tatsächlich die vertraglich berechnigte Person die Leistung in Anspruch nimmt. Halten die LFU vor diesem Hintergrund eine weitere Überprüfung beim Boarding für erforderlich, kann auch dies noch als zur Erfüllung eines Vertrages erforderlich angesehen werden, dessen Vertragspartei die betroffene Person (Passagier) ist.

Werden bei einem solchen Abgleich Daten ganz oder teilweise automatisiert im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) verarbeitet, können aus den oben genannten Gründen die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 Buchst. b DSGVO erfüllt und die betreffende Datenverarbeitung durch die LFU zulässig sein.

Mit der Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur Identitätsfeststellung würde nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. c DSGVO eine weitere Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten beim Abgleich von Bordticket und Identitätsdokument geschaffen werden. Der Abgleich wäre dann zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung aus dem Recht eines Mitgliedstaates erforderlich.

Da die LFU entsprechende Kontrollen bereits nach jetziger Rechtslage vornehmen dürfen, spricht vieles dafür, dass die mögliche Einführung einer gesetzlichen Abgleichpflicht ausschließlich sicherheitspolitischen Zielen dienen soll.

C. Pflichtabgleich zu sicherheitspolitischen Zwecken

Eine entsprechende Überprüfung beim Boarding hätte zur Folge, dass bei allen Passagieren sichergestellt ist, dass die Buchungsdaten einem Identitätsdokument entsprechen. Es kommt damit zu einer qualitativen Aufwertung der vom LFU zum Zwecke der Abwicklung der Beförderungsleistung verarbeiteten Fluggastdaten, der sog. Passenger Name Records (PNR).

Soweit diese Daten ausgehende Flüge über deutsche Staatsgrenzen hinweg betreffen, sind sie nach § 2 Abs. 5 Fluggastdatengesetz (FlugDaG) unmittelbar nach dem Abschluss des Boarding vom LFU an die deutsche Fluggastdatenzentralstelle (Passenger Information Unit, PIU) beim Bundeskriminalamt zu übermitteln, wo sie gegen Fahndungsdatenbestände und Gefährdermuster abgeglichen werden und darüber hinaus für fünf Jahre gespeichert, um ggf. für rückwirkende Ermittlungen genutzt zu werden.

So enthält auch der aktuelle Entwurf zur Novellierung des Bundespolizeigesetzes einen Regelungsvorschlag, der zu einer indirekten Qualitätsverbesserung der PNR führen soll. Danach sollen die LFU bei allen nach Deutschland eingehenden Flügen aus Drittstaaten (bis dato nur von bestimmten Flügen) zur Erhebung und Übermittlung der sogenannten API-Daten (Advanced Passenger Information) verpflichtet werden. Hierbei handelt es sich um bestimmte Personendaten, die die LFU bei der Annahme von Fluggästen aus mitgeführten Identitätsdokumenten erheben und anschließend übermitteln müssen.

Insgesamt sollte das Verhältnis zwischen der Verarbeitung von PNR-Daten und API-Daten konsistent geregelt werden. Hierbei sind insbesondere Redundanzen zu vermeiden.

Soweit mit Gesetzesvorschlägen im Ergebnis primär eine qualitative Aufwertung der PNR-Daten angestrebt wird, sollte dies uneingeschränkt transparent gemacht werden. Eine bessere Qualität von PNR-Daten, die zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten übermittelt und abgeglichen werden, kann durchaus im Interesse der von der Identitätsfeststellung betroffenen Person liegen, um falsche Treffermeldungen auszuschließen. Die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit zusätzlicher Regelungen im Gesamtkontext der Verarbeitung von PNR- und API-Daten zu sicherheitspolitischen Zwecken ist jedoch zunächst vom Gesetzgeber nachvollziehbar darzulegen.

Um Missverständnissen vorzubeugen, sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass aus meiner Sicht die anlasslose Langzeitspeicherung von Fluggastdaten ohne konkrete Anhaltspunkte, dass von den betroffenen Passagieren eine Gefährdung im Zusammenhang mit terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten ausgeht, als unzulässig

anzusehen ist. Die beim Europäischen Gerichtshof anhängigen Vorlageverfahren werden hier hoffentlich Klarheit bringen.