

Uta Schöneberg
Referatsleiterin
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 
Lavesallee 6
30169 Hannover

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)513 F

Hannover, 11.06.2020

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses Inneres und Heimat
zu dem Thema "Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitäts-
dokument beim Boarding"**

Einleitung

Passagierlisten werden von den Fluggesellschaften aus verschiedenen Gründen geführt. Sie dienen eigenen geschäftlichen Zwecken, v.a. der reibungslosen Flugabwicklung und der Zuordnung und Kontrolle der als personengebundene Transporttitel ausgestellten Flugtickets sowie für die Information nach Flugunfällen. Teilweise bestehen auch rechtliche Verpflichtungen im Abflugs- oder Ankunftsstaat, z.B. zur Prüfung der Einreiseberechtigung und Übermittlung der Passagierdaten.

Für die Sicherheitsbehörden sind die Passagierlisten in unterschiedlichen Zusammenhängen und unter unterschiedlichen Gesichtspunkten von Interesse, sowohl für Ermittlungen im Einzelfall als auch für systematische Auswertungen. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hat dieser Aspekt besondere Bedeutung erlangt; dies hat nach jahrelangen Verhandlungen zur Verabschiedung der PNR-Richtlinie (EU) 2016/681 und des zu ihrer Umsetzung ergangenen Fluggastdatengesetzes geführt, das seit Mai 2018 in Kraft ist. Die Fluggesellschaften sind nun verpflichtet, Daten mit Angaben zu ihren Fluggästen, die sie im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erhoben haben, an die beim Bundeskriminalamt angesiedelte Fluggastdatenzentrale zu übermitteln. Die Fluggastdatenzentralstelle speichert die Daten für eine bestimmte Zeit, wobei die Daten nach Ablauf von sechs Monaten depersonalisiert werden, und führt automatisierte Abgleiche der Daten mit Fahndungsbeständen und Mustern durch, um Anhaltspunkte für terroristischen Straftaten oder schwere Kriminalität zu erkennen. Daten oder Ergebnisse ihrer Verarbeitung übermittelt die Fluggastdatenzentralstelle an die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder.

Dass eine Grundanforderung an eine gute Datenqualität –die Zuordnung der Fluggastdaten zu der tatsächlich reisenden Person – bislang nicht in systematischer und verbindlicher Form sichergestellt ist, ist angesichts der Bedeutung dieser Daten und des Aufwands, der nach dem Fluggastdatengesetz zu ihrer Nutzbarmachung getrieben wird, überraschend. Denn nicht immer prüfen die Fluggesellschaften beim Einstieg in das Flugzeug anhand von Ausweispapieren, ob die auf dem Transporttitel angegebenen Personendaten der reisenden Person zuzuordnen sind. Nach deutschem Recht sind sie dazu auch nicht verpflichtet.

Um diese Lücke zu schließen, hat Niedersachsen eine Bundesratsinitiative (BR-Drs. 321/18) eingebracht. Dieser Gesetzentwurf ist bereits im September 2018 nach einstimmiger Empfehlung des Innenausschusses durch den Bundesrat verabschiedet und dem Bundestag zur Einbringung zugeleitet worden. Der Entwurf sieht vor, die Sicherheitsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen nach § 9 des Luftsicherheitsgesetzes um die Pflicht zu erweitern, bei Einstieg in das Flugzeug Ausweispapiere der Fluggäste zu prüfen und mit den bei der Buchung angegebenen Daten abzugleichen.

1. Die Bedeutung von Fluggastdaten im Zusammenhang mit der Verhütung und Verfolgung von Straftaten

Für die Polizei haben die Passagierlisten der Fluggesellschaften schon immer als Ermittlungsansatz oder Beweismittel bei Ermittlungen im Rahmen der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten eine Rolle gespielt. Zur Aufklärung oder zur Verhütung von Straftaten können die Daten nach den Vorschriften des Strafprozessrechts oder des Polizeirechts der Länder und des Bundes herangezogen werden. Dabei hat die Entwicklung der Informationstechnik zu einer stetigen Verbesserung der Auswertungsmöglichkeiten geführt.

Das Fluggastdatengesetz ermöglicht darüber hinaus eine anlassunabhängige Auswertung von Fluggastdaten. Durch den Abgleich von Fluggastdaten mit Fahndungsbeständen können Aktivitäten von Personen erkannt werden, die sich bereits im Fokus der Sicherheitsbehörden befinden. Mit einer systematischen Auswertung der Daten können Reisewege und Zusammenhänge erkannt und Ermittlungsansätze gegen bislang unbekannte Personen entwickelt werden.

Etwa zur Zeit des Inkrafttretens des Fluggastdatengesetzes Mitte 2018 erlangte der Umstand, dass die Fluggesellschaften beim Einstieg in das Flugzeug nicht immer eine Identitätsprüfung vornehmen und es ohne weiteres möglich ist, Tickets unter falschem Namen zu erwerben und unbehelligt zu benutzen, im Zusammenhang mit einem in der Öffentlichkeit stark beachteten Mordfall Aufmerksamkeit. Der Verdächtige setzte sich mit seiner Familie in den Irak ab und verwendete dabei Ausweispapiere, die nicht mit den auf den Tickets eingetragenen Namen übereinstimmten. Trotz der falschen Angaben ist es den Strafverfolgungsbehörden in diesem Fall sehr schnell gelungen, den Reiseweg des Verdächtigen nachzuvollziehen und seinen Aufenthaltsort zu ermitteln. Dies ist allerdings keine Selbstverständlichkeit – die Spur des Verdächtigen hätte sich aufgrund der falschen Angaben auch leicht verlieren können. Darüber hinaus kann wohl davon ausgegangen werden, dass die Ausreise von vornherein verhindert worden wäre, wenn die Diskrepanz zwischen den Angaben auf den Ausweispapieren und den Tickets aufgefallen wäre.

In dem so beschriebenen Fall hatte die Straftat selbst keinen überregionalen oder Auslandsbezug; die Flugreise diente ausschließlich der Flucht des Täters. Fluggastdaten hätten hier nicht mehr zur Verhütung oder Aufklärung der Straftat beitragen, sondern lediglich die Ermittlung des Aufenthaltsorts des Verdächtigen voranbringen können.

Dies stellt sich jedoch in vielen Fällen anders dar. In den Phänomenbereichen des internationalen Terrorismus und der internationalen organisierten Kriminalität, beispielsweise im Zusammenhang mit Drogenhandel, Geldwäsche, Menschen- und Waffenhandel, nehmen Straftäter

keine Rücksicht auf nationale Grenzen, sind weiträumig mobil und nutzen teilweise gezielt die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die ihnen Unterschiede in den Rechtssystemen der einzelnen Staaten bieten. Straftaten werden nicht selten von unterschiedlichen Beteiligten in einem Land geplant, in einem anderen vorbereitet und in einem dritten ausgeführt. Dabei verlagern sich zwar Kommunikation und Aktivitäten zunehmend auf das Internet. Persönliche Reisen zwischen verschiedenen für die Tatplanung, -vorbereitung und -begehung oder für die Sicherung der Tatvorteile relevanten Orten bleiben aber nach wie vor, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, eine Notwendigkeit.

Dabei spielt das Verkehrsmittel Flugzeug naturgemäß eine große Rolle. Distanzen und Grenzen können damit schnell überwunden werden; eine Alternative des Reisens gibt es häufig nicht. Straftäter profitieren deshalb davon, wenn die Möglichkeit der unerkannten oder schwer zuzuordnenden Nutzung des Verkehrsmittels Flugzeug besteht. Dies stellt ein erhebliches Gefahrenpotential dar. Umgekehrt ergeben sich wertvolle Ermittlungsmöglichkeiten, wenn belastbare Passagierdaten vorliegen und die Sicherheitsbehörden mit einiger Zuverlässigkeit feststellen können, wer welchen Flug benutzt hat. In einer Vielzahl von Fallkonstellationen können gesicherte Fluggastdaten unmittelbare Relevanz für die schnelle Erkennbarkeit von Zusammenhängen entfalten, die nicht nur auf die Rekonstruktion eines Tatgeschehens, sondern auch auf mögliche andauernde Gefahren ausgerichtet sein können.

Aus der Information, welche Person wann und wohin geflogen ist, lassen sich wichtige Erkenntnisse gewinnen. So lassen sich nicht nur unmittelbare Reisebewegungen und -wege von möglichen Straftätern und Gefährdern erkennen, sondern auch Personenbeziehungen, Gruppenstrukturen und Verfahrenszusammenhänge herausarbeiten. Gegebenenfalls können internationale oder nationale Zusammenhänge nachvollzogen werden.

- Das gilt zunächst einmal für Personen, die den Sicherheitsbehörden bereits bekannt sind, so dass ihre Namen oder Alias-Namen auf Passagierlisten unmittelbar auffallen würden. Reist z.B. eine Gruppe von Personen, die als Gefährder dem Bereich des islamistischen Terrorismus zugerechnet werden, zur Vorbereitung eines Anschlags ins benachbarte Ausland, können Fluggastdaten dabei helfen, die Reisetätigkeit zu erkennen und daraus Zusammenhänge abzuleiten, die zuvor noch nicht offenbar waren. Operative Maßnahmen könnten aufgrund solcher Informationen wesentlich besser auf die Zielpersonen fokussiert werden. Gelingt es den Reisenden hingegen, sich einer Auswertung von Fluggastdaten durch die Nutzung von Fremdbuchungen zu entziehen, wären Ermittlungen sehr viel komplexer. Es könnte dann z.B. eine Identifizierung und Zuordnung durch die Auswertung von Videoaufzeichnungen gelingen; die gemeinsamen Tatvorbereitungen lassen sich möglicherweise durch forensische Beweise nachvollziehen. Die Ermittlungen würden jedoch wesentlich erschwert und verzögert.

- Als weiteres Beispiel sei hier noch ein Flugzeugabsturz mit zunächst unbekannter Ursache genannt, bei dem der Verdacht eines Terroranschlags besteht. Sofern sich an Bord eine Person befunden hat, die im Zusammenhang mit einer einschlägigen Gruppierung bekannt ist, würde dies über die Auswertung der Passagierliste schnell erkannt. Auf Geschwindigkeit kommt es in möglichen Terrorlagen entscheidend an, da auch mit einzukalkulieren ist, dass weitere Taten noch bevorstehen.
Nach Flugunfällen besteht im Übrigen für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, die an der Lagebewältigung beteiligt sind, ein herausragendes Interesse daran, möglichst schnell Klarheit darüber zu erlangen, wer sich an Bord befunden hat. Sind Passagierlisten nach einem Flugunfall unzutreffend und enthalten Namen anderer Personen als der tatsächlich Reisenden, kann das zu Verwerfungen und erheblichem Leid führen.
- In anderen Fällen sind Zielpersonen oder Mittäter noch nicht bekannt und können mit Hilfe von Fluggastdaten zu einer Gruppierung oder einem Tatgeschehen zugeordnet werden. Wenn z.B. die Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit Terrorismus oder organisierter Kriminalität Kenntnis über Bargeldtransporte auf bestimmten Routen haben, jedoch keine Hinweise auf die Person, die die Transporte durchführt, kann über den Abgleich von Passagierlisten der bis dahin unbekannte Kurier entdeckt werden.

Die Sicherheitsbehörden haben deshalb ein hohes Interesse daran, dass Fluggastdaten in einer ausreichenden Qualität zur Verfügung stehen. Dies umfasst einen Mindestbestand an für die Identifizierung erforderlichen Daten. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die reisende Person auch diejenige ist, deren Daten angegeben wurden. Dies kann angesichts der Abläufe auf den Verkehrsflughäfen nur durch einen Abgleich von Reisedokumenten und Ausweisen direkt vor Einstieg in das Flugzeug erreicht werden.

2. Die Bedeutung der Nachvollziehbarkeit der Identität für den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs

Für die Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden ist eine Identifizierbarkeit von Reisenden nach den Ausführungen oben vor allem wegen der Funktion des Luftverkehrs als (Fern-) Reiseweg von Interesse, der in allen Phasen vor, während und nach der Begehung einer Straftat genutzt werden kann. Eine wichtige Bedeutung kommt ihr aber auch unmittelbar für den Schutz vor Angriffen auf den Luftverkehr zu.

Maßnahmen der Luftsicherheit sind primär darauf ausgerichtet, durch technische Vorkehrungen und Kontrollen zu verhindern, dass Gegenstände oder Substanzen, mit denen Anschläge

auf Flugzeuge durchgeführt werden können, in die Sicherheitsbereiche und an Bord von Flugzeugen gebracht werden. Hierfür kommt es auf die Identität der Fluggäste nicht unmittelbar an. Auch in den stark zugangsreglementierten und kontrollierten Sicherheitsbereichen gilt jedoch, dass der Schutz der Anonymität illegale und strafbare Machenschaften erleichtert und dass Straftäter in der Regel unerkannt bleiben wollen. Das mag bei denjenigen Tätern nicht zutreffen, die sich durch ihre Tat selbst töten wollen – das Selbstmordanschlag ist jedoch nur ein mögliches Szenario eines Angriffs auf die Sicherheit des Luftverkehrs, und auch im Falle eines Selbstmordanschlags ist mit weiteren tatbeteiligten Personen zu rechnen, die sich im unmittelbaren Tatzusammenhang ebenfalls an Bord von Flugzeugen begeben und nicht erkannt werden wollen. Je besser die Möglichkeiten sind, unbehelligt unter falschem Namen zu reisen, desto mehr steigt das Risiko für Straftaten.

Passagierflüge müssen deshalb so abgewickelt werden, dass jederzeit nachvollzogen werden kann, welche Personen sich an Bord eines Flugzeugs befinden, und dass die Reisenden ihre Personalien angeben und mit deren Prüfung rechnen müssen. Im Zusammenspiel der durch das Luftsicherheitsgesetz geregelten Sicherheitsmaßnahmen der Behörden, der Flugplatzbetreiber und der Luftfahrtunternehmen ist diese Anforderung der Sphäre der Fluggesellschaften zuzurechnen, die die Tickets personengebunden verkaufen und die Fluggäste beim Einstieg abfertigen.

3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes zum Zwecke der Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen von Luftfahrtunternehmen bei der Abfertigung von Fluggästen (BR-Drs. 321/18)

Den Zusammenhang zwischen dem Schutz vor Angriffen auf den Luftverkehr und der Identifizierbarkeit der Reisenden hat der Bundesrat mit seinem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes zum Zwecke der Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen von Luftfahrtunternehmen bei der Abfertigung von Fluggästen (BR-Drs. 321/18) aufgegriffen (siehe Einleitung). Der Entwurf sieht vor, die Sicherheitsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen nach § 9 des Luftsicherheitsgesetzes um die Pflicht zu erweitern, bei Einstieg in das Flugzeug Ausweispapiere der Fluggäste zu prüfen und mit den bei der Buchung angegebenen Daten abzugleichen. Eine vollwertige Identitätsprüfung, die auch eine Überprüfung der Echtheit von Ausweisdokumenten umfassen würde und mit einem wesentlich erhöhten Aufwand einhergehen würde, ist damit nicht gefordert. Die Fluggesellschaften sollen nach dem Gesetzentwurf lediglich verpflichtet werden, die mitgeführten Ausweispapiere zur Grundlage eines Datenabgleichs zu machen. Vollständige Sicherheit im Hinblick auf die Identität der Reisenden wird ein solcher Abgleich nicht erbringen. Aber schon eine Plausibilitätsprüfung ohne weitergehende Maßnah-

men zur Sicherstellung der Echtheit von Ausweispapieren ist geeignet, das Reisen unter falschen Personalien deutlich zu erschweren. Ist eine Ausweiskontrolle sicher zu erwarten, kommt die Angabe von falschen Daten beim Ticketkauf nicht mehr ohne weiteres in Betracht. Es müssen dann auch falsche oder gefälschte Ausweispapiere beschafft werden, was einen erheblich höheren Aufwand bedeutet und ein größeres Entdeckungsrisiko birgt.

Welche Folgen eine Abweichung von Daten auf Ausweispapieren und Buchungsdaten haben soll, regelt der Entwurf nicht. Es bleibt damit den Fluggesellschaften überlassen, wie sie auf falsche Angaben reagieren. In Betracht kommen vornehmlich der Ausschluss des Fluggastes von der Beförderung oder eine Umbuchung mit Berichtigung der Daten; dies wäre in den Geschäftsbedingungen zu regeln. Jedenfalls wären die Fluggesellschaften nach dem Fluggastdatengesetz verpflichtet, auch die abweichenden Ausweisdaten an die Fluggastdatenzentralstelle zu übermitteln, denn auch bei den Ausweisdaten handelt es sich um im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erlangte Daten. Diese wären im letzten Pflichtübermittlungszeitpunkt – unmittelbar nachdem sich die Fluggäste vor dem Start an Bord des Luftfahrzeuges begeben haben und sobald keine Fluggäste mehr an Bord kommen oder von Bord gehen können – vorhanden und müssten den zu diesem Zeitpunkt zu übermittelnden Daten hinzugefügt werden (§ 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 FlugDaG).

Durch die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Verpflichtung zum Abgleich von Buchungsdaten mit Ausweispapieren könnte daher die Qualität der Fluggastdaten deutlich verbessert und damit auch ein entscheidender Beitrag zum Schutz vor Angriffen auf den Luftverkehr geleistet werden.

4. Fazit

Informationen darüber, wer sich an Bord bestimmter Flüge befunden hat, sind für die Arbeit der Sicherheitsbehörden wichtige Erkenntnisquellen, die sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der Verhütung von Straftaten eine wichtige Rolle spielen können. Dies gilt besonders für Straftaten aus dem Bereich des internationalen Terrorismus und für die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Das vor zwei Jahren in Kraft getretene Fluggastdatengesetz trägt dem Rechnung und verpflichtet die Fluggesellschaften, Fluggastdaten zur Auswertung an das Bundeskriminalamt zu übermitteln. Die Identität der Fluggäste zu kennen, ist aber auch ein Baustein der Eigensicherung der Luftfahrtunternehmen gegen Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs, denn aus der Anonymität heraus lassen sich Straftaten leichter vorbereiten und ausführen.

Vor diesem Hintergrund führt die Praxis der Fluggesellschaften, beim Einstieg in das Flugzeug nicht in jedem Fall zu überprüfen, ob die Angaben auf der Bordkarte mit den bei der Buchung

gemachten Angabe übereinstimmen, in der der Kette der Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen zu einer wesentlichen Fähigkeits- und Erkenntnislücke. Dies sollte behoben werden. Der Gesetzentwurf des Bundesrates, nach dem die Fluggesellschaften zu einem entsprechenden Datenabgleich verpflichtet werden sollen, bietet hierzu die Möglichkeit und sollte daher möglichst zeitnah vom Bundestag auf die Tagesordnung gesetzt werden