

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung „Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding“

Sebastian Zurfähr¹

In Bundesrat und Bundestag wurde diskutiert, Fluggesellschaften zu verpflichten, künftig beim Boarding die Bordkarte mit einem Identitätsdokument abzulegen, zuletzt durch die Bundesratsinitiative des Landes Niedersachsen (Drucksache 321/18) zu einem „Gesetzesantrag zur Änderung des § 9 LuftSiG zum Zwecke der Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen von Luftfahrtunternehmen bei der Abfertigung von Fluggästen“ (Prüfung der Ausweispapiere der Fluggäste und deren Abgleich mit den bei der Buchung angegebenen Daten bei Einstieg in das Flugzeug).

1. Einordnung: Pflichtabgleich dient nicht der Luftsicherheit

Der geltende rechtliche Rahmen ist eindeutig: Luftsicherheit wird durch die Luftsicherheitskontrollen gewährleistet. Die Sicherheitsbehörden führen selber oder durch Dienstleister Passagier- und Gepäckkontrollen durch. Die geltenden Luftsicherheitsvorschriften, insbesondere die VO (EU) 300/2008 und die daraus abgeleiteten Verordnungen sowie das Luftsicherheitsgesetz verfolgen das Ziel, dass keine gefährlichen Gegenstände oder Substanzen in den Sicherheitsbereich und an Bord

¹ Der Verfasser ist Leiter des Bereiches Luftsicherheit beim Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL). Der BDL wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die DFS Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.

gelangen. Eine Feststellung der Identität des Passagiers ist für die Gewährleistung der Luftsicherheit nicht notwendig und folglich auch nicht in den einschlägigen EU-Vorschriften vorgesehen.

Der Pflichtabgleich, so die Begründung der niedersächsischen Initiative, dient dagegen rein kriminalpolizeilichen Aufgaben: Es geht um die Nachvollziehbarkeit von Reisewegen von potentiellen Terroristen und die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität. Dies ist aber nicht Teil der Luftsicherheit.

2. Praktische Bedenken

In der Praxis ist das Ergebnis einer Identitätskontrolle, dass ein Reisender mit einem Ausweisdokument und mit einer Bordkarte, ausgestellt auf gleichlautenden Namen, reisen darf. Es kann durch die Fluggesellschaft nicht festgestellt werden, ob diese Identität vorliegt. Eine Echtheitsprüfung des Ausweisdokuments am Gate wäre zwar technisch möglich, aber faktisch für das dort eingesetzte Personal – mangels Schulung bzw. mangels polizeilicher Ausbildung und Sprachbarrieren – nicht machbar. Beispielsweise ist eine sprachliche Identifizierung und das Erkennen bzw. eine „Echtheitsprüfung“ in internationalen Schriften (wie Kyrillisch, Arabisch, Schriftzeichen o.ä.) sowie das Erkennen von gefälschten Pässen und Ausweisen von den Angestellten der Fluggesellschaften nicht kompetent leistbar.

Der niedersächsische Gesetzentwurf fordert allerdings noch weiter den Abgleich mit den bei der Buchung vorliegenden Daten. Diese Daten liegen allerdings - auch aus Datenschutzgründen - nicht am Gate vor. Auch ein Abgleich mit ggf. vorliegenden Fahndungslisten (oder No-Fly Listen) ist bei Fluggesellschaften nicht möglich, da die Fluggesellschaft darauf keinen Zugriff hat und auch nicht haben darf. Ein Abgleich zwischen Ausweispapier und Buchungsdaten könnte durch Sicherheitsbehörden erfolgen und zwar bereits im Vorwege mit von den Fluggesellschaften an die sog. Fluggastdatenzentralstelle weitergeleiteten Fluggastdaten (den sog. PNR, Passenger Name Records).

Zu berücksichtigen ist auch die zeitliche Komponente: Eine Identitätskontrolle am Gate erfolgt zum allerspätesten Zeitpunkt, direkt vor Abflug. Zu diesem Zeitpunkt gibt es keinen Handlungsspielraum (bspw. für Rückfragen in unklaren Fällen), da für das Boarding nur wenige Minuten Zeit bleiben. Ein Abgleich beispielsweise im Rahmen der Grenzkontrolle wäre daher sinnvoller, da auch ein polizeilicher Zugriff sofort und direkt durch die Bundespolizei erfolgen könnte.

3. Rechtliche Bedenken

Eine Ausweiskontrolle ist, wie oben ausgeführt, eine grenzpolizeiliche – und damit hoheitliche – Aufgabe im Rahmen der Gefahrenabwehr, die nicht im Verantwortungsbereich der Luftverkehrswirtschaft liegt. Die (Eigensicherungs-)Pflichten des Luftverkehrsunternehmens gem. § 9 LuftSiG beziehen sich allein auf die Luftsicherheit. Eine Fluggesellschaft darf nicht als „Hilfspolizist für allgemeinpolizeiliche Aufgaben“ herangezogen werden: Die Fluggesellschaft wäre ansonsten dazu verpflichtet, den Pflichtabgleich durchzuführen und zur Durchsetzung dieser Aufgabe die privatrechtlichen Beförderungsbedingungen anzupassen. Im Ergebnis hätten die Passagiere keine andere Wahl, als die Identitätskontrolle über sich ergehen zu lassen, wenn sie fliegen wollen. AGBs können nur Vertragspflichten begründen, aber keine grenzpolizeilichen Aufgaben bzw. Eingriffsrechte gegenüber dem Passagier. Bei Verweigerung des Vorzeigens eines Ausweisdokuments kann die Fluggesellschaft „nur“ die Beförderung des Passagiers verweigern. Zwangsweise durchsetzen kann die Fluggesellschaft das Beförderungsverbot nicht, Zwangsmittel darf allein die Polizei ausüben.

Daher bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche gesetzliche Regelung. An der Erforderlichkeit fehlt es, weil nicht ersichtlich ist, warum eine von staatlichen Behörden durchgeführte Kontrolle weniger geeignet sein könnte, den Gesetzeszweck zu erfüllen. Angesichts der praktischen Probleme der Kontrolle von amtlichen Dokumenten spricht viel für diese zugleich grundrechtsschonendere, effektivere und rechtsschutzfreundlichere Lösung. Hinsichtlich der Angemessenheit ist darauf hinzuweisen, dass der personale Mehraufwand und die grundrechtlichen Effekte, die der Eingriff durch Private bei Privaten erzeugt, in einem zumindest höchst ungünstigen Verhältnis zum zweifelhaften Effekt der Regelung stehen.

Denn noch einmal: Das Ergebnis einer Identitätskontrolle ist „nur“, dass ein Reisender einen gleichlautenden Ausweis plus Bordkarte vorlegen muss. Zu einer echten Identitätsfeststellung führt dies nicht. Der im niedersächsischen Gesetzgebungsantrag formulierte Zweck (Reisewege und Reisepläne potentieller Terroristen nachvollziehen, wirksame Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität) wird mit einer solchen Maßnahme nicht erreicht und ist dementsprechend nicht geeignet.

Rechtlich bedenklich ist auch, dass der niedersächsische Entwurf keine Rechtsfolge vorsieht, weder für den Fall, dass gar keine Identitätsfeststellung durchgeführt wurde oder dass die Feststellung negativ ausfällt. Die Verweigerung des Einstiegs kann eine Ausgleichszahlung der Fluggesellschaft nach der EU-Fluggastrechte-Verordnung auslösen, was zu erheblichen finanziellen Belastungen der Fluggesellschaften führen kann.

Rechtlich sicherer wäre es daher, wenn eine Einstiegsverweigerung hoheitlich erfolgt und polizeiliche Maßnahmen nach sich zieht.

4. Zusammenfassung

Wie dargelegt, steigern Identitätskontrollen nicht das Sicherheitsniveau, das bereits umfassend durch die deutschen Luftsicherheitskontrollen gewährleistet wird. Sie leisten keinen Sicherheitsmehrwert.

Bei den durch den Pflichtabgleich anvisierten Zielen handelt es sich um allgemein grenz- bzw. kriminalpolizeiliche Aufgaben der Strafverfolgung. Diese Aufgaben stehen allein im Verantwortungsbereich der (Bundes-)Polizei. Eine Identitätsfeststellung durch die Fluggesellschaften, die keinen Zugang zu entsprechenden polizeilichen Informationen haben, kann diese Ziele nicht erfüllen.

Im Übrigen gibt es im grenzüberschreitenden Bahn-, Bus- und PKW-Verkehr eine solche vorgeschriebene grenzpolizeiliche Überprüfung der Identität innerhalb des Schengenraums nicht.