



Wortprotokoll der 94. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 15. Juni 2020, 14:00 Uhr
11011 Berlin, Platz der Republik
Reichstagsgebäude, Raum 2 M 001
(Großer Protokollsaal)

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 5

Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte
mit einem Identitätsdokument beim Boarding



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	

Stellungnahmen der Sachverständigen

Jürgen Faust, Head of Security Lufthansa Airlines u. ..., Frankfurt	19(4)513 A	32
Prof. Dr. jur. Elmar Giemulla, Technische Universität Berlin	19(4)513 B	37
Sven Hüber, Gewerkschaft der Polizei - Bezirk Bundespolizei	19(4)513 C	44
Prof. Ulrich Kelber, Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	19(4)513 D	49
Gunter Ceuppens, Nationaal Crisiscentrum - Centre National de Crise	19(4)513 E	53
Gunter Ceuppens, Nationaal Crisiscentrum - Anlage	19(4)513 E	59
Uta Schöneberg, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	19(4)513 F	67
Sebastian Zufähr, BV der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V.	19(4)513 G	75
Kirsten Bock, Brodersdorf	19(4)513 H	79

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Lindholz, Andrea Schuster (Weil am Rhein), Armin Vries, Christoph de	
SPD	Özdemir (Duisburg), Mahmut	
AfD	Hess, Martin	
FDP	Höferlin, Manuel	
DIE LINKE.	Hahn, Dr. André Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Mihalic, Dr. Irene	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 15. Juni 2020, 14.00 Uhr
„Identitätsdokument beim Boarding“

Stand: 9. Juni 2020

Kirsten Bock
Brodersdorf

Gunter Ceuppens
Nationaal Crisiscentrum – Centre National de Crise, Brüssel

Jürgen Faust
Head of Security Lufthansa Airlines & Corporate Aviation Security, Frankfurt

Prof. Dr. jur. Elmar Giemulla
Technische Universität, Berlin

Sven Hüber
Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden

Prof. Ulrich Kelber
Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

Uta Schöneberg
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover

Sebastian Zurfähr
Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V., Berlin



Einzigiger Tagesordnungspunkt

Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, jetzt schauen wir mal. Ich darf Sie alle ganz herzlich zu unserer heutigen 94. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat begrüßen. Wir haben heute auf der Tagesordnung der öffentlichen Anhörung das Thema ‚Identitätsdokument beim Boarding‘. Das Zeitfenster für unsere Anhörung ist von 14:00 Uhr bis 16:00 Uhr festgelegt.

Ich darf mich zunächst mal ganz, ganz herzlich bei allen Damen und Herren Sachverständigen für ihr Kommen bedanken und auch dafür bedanken, dass alle einen schriftlichen Bericht im Vorfeld abgegeben haben. Wir haben auch dieses Mal wieder eine gemischte Sitzung aus der Zuschaltung per Videoschalt und der direkten Anwesenheit hier. Ich darf zunächst alle Sachverständigen begrüßen. Beginnen darf ich hiermit bei Herrn Gunter Ceuppens, der uns heute zugeschaltet ist. Er wird auf Englisch sprechen, wir haben daher heute auch hier Dolmetscherinnen und Dolmetscher eingesetzt. Der Kanal der Geräte für Deutsch ist der Kanal 1, Englisch hören wir auf Kanal 2. Herr Ceuppens hat auch – aber das müsste Ihnen schon im Vorfeld allen zugegangen sein, oder zumindest als Tischvorlage ausliegen – nicht nur einen Bericht abgegeben, sondern auch eine kurze PowerPoint-Präsentation.

Ich darf dann weiter hier im Saal begrüßen, in alphabetischer Reihenfolge: Frau Bock, Herrn Faust, Herrn Prof. Giumulla, Herrn Hüber und Herrn Prof. Kelber. Dann haben wir im hinteren Bereich Frau Schöneberg bei uns und Herrn Zurfähr, etwas ungewöhnlich, aber auch das werden wir hinkriegen.

Ganz herzlich begrüßen darf ich auch noch vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Herrn Dr. Berger. Er ist Referatsleiter Bereich B3 – Luftsicherheit.

Die Sitzung heute, die Anhörung wird wie üblich im Parlamentsfernsehen des Bundestages übertragen, es läuft auch gleich per Livestream auf der Homepage, ebenfalls üblich, wie immer. Dann haben wir die Berichte bereits übersandt, sie werden aber auch dem Protokoll beigegeben. Es

wird eine digitale Aufzeichnung gefertigt, damit das Wortprotokoll anschließend erstellt werden kann. Sie erhalten alle das Protokoll zur Durchsicht, bevor es dann an die Kolleginnen und Kollegen verteilt wird.

Vom Zeitablauf machen wir es immer wie folgt: Ich darf zunächst dann nachher die Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge bitten, ein Eingangsstatement abzugeben. Da Sie alle Berichte vorgelegt haben und ich davon ausgehe, dass die Berichterstatterinnen und Berichterstatter diese auch entsprechend gelesen haben, genügt es, wenn Sie in einem ungefähr fünfminütigen Eingangsstatement das Wichtigste – sozusagen – nochmal direkt transportieren. Wir haben durch die Zuschaltung per Videoschalt jetzt hier bei uns keine Uhr. Aber ich bitte Sie trotzdem, selber ein bisschen mit darauf zu achten, die Redezeit einzuhalten. Ansonsten würde ich mich melden, wenn die Zeit zu sehr überschritten ist. Das gilt danach auch für die Kolleginnen und Kollegen. Wir wollen ja, wenn möglich, zwei Fragerunden absolvieren können, das ist sportlich bei der Anzahl der Sachverständigen. Bei den Fragerunden, die sich direkt anschließen, wenn Sie, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, gesprochen haben, erhält jede Fraktion die Möglichkeit, Fragen zu stellen. Diese werden gesammelt und Sie haben dann die Möglichkeit, – praktisch im Block – die an Sie gestellten Fragen zu beantworten. Bei den Fragen ist es so, dass ich die Kolleginnen und Kollegen bitte – wie üblich – entweder eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen, zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine unterschiedliche Frage an jeweils einen Sachverständigen. Also es dürfen nie mehr als zwei Fragen als Ergebnis rauskommen.

Dann. Gibt es dazu noch Fragen? Wenn das nicht der Fall ist, dann würden wir anfangen. Und in diesem Fall direkt auch mit Frau Bock. Frau Bock, bitte.

SV Kirsten Bock (Brodersdorf): Ja, vielen Dank, sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich bedanke mich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Ich möchte vorab darauf hinweisen, dass ich nicht für die Behörde, bei der ich tätig bin, spreche.



Das Thema der heutigen Anhörung kommt denkbar schlank daher: Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding. Offen bleibt hier alles, das Wer, das Was, das Wie und das Warum.

Die Frage nach dem Wer stellt sich: Luftfahrtunternehmen oder Polizei? Wer den Abgleich machen kann, ist abhängig vom Was. Soll es bei dem Pflichtabgleich um eine Identitätsprüfung oder einen schlichten Abgleich von Angaben gehen? Eine Identitätsprüfung setzt die Kompetenz voraus, die Echtheit eines Dokumentes zu prüfen. Das kann aber nur die Polizei und nicht das Luftfahrtunternehmen. Welche Angaben sollen überprüft werden? Schaut man sich das bisherige Design einer Bordkarte an, beschränkt sich zumindest der analoge Vergleich auf den Namen auf der Bordkarte mit dem auf dem Ausweisdokument und einem Vergleich der Person mit dem Passfoto. Soll das Verfahren elektronisch durchgeführt werden, könnten weitere Angaben hinzukommen, zum Beispiel in einem QR-Code. Mit dem Umfang der Information für den Abgleich stellt sich auch die Frage nach dem Zweck der Verarbeitung. Soll der Abgleich der Luftfahrtsicherheit dienen oder geht es eigentlich darum, die Fluggastdaten, die sogenannten Passenger Name Records (PNR) – salopp gesagt – aufzupumpen? Im letzten Fall hat dies so scheinbar unschuldig daher kommende Abgleichverfahren eine echte Brisanz. Dann geht es nämlich letztlich um einen weiteren Ausbau einer Vorratsdatenspeicherung im Flugverkehr durch einen Abgleich der PNR-Daten mit einem Ausweisdokument.

Bei der Buchung werden diese Daten ja in der Regel nicht überprüft. Das könnte bei der Kontrolle der Bordkarte nachgeholt werden. Damit geraten aber Fluggäste in das Visier der Ermittler unabhängig davon, ob sie vorbelastet sind oder eine als kritisch eingestufte Flugroute wählen. Das wäre dann eine weitere Form einer anlasslosen Massenüberwachung unbescholtener Bürgerinnen und Bürger und damit ein Verstoß gegen Art. 8 der Europäischen Grundrechtecharta. Ob diese Form der Übermittlung an ein Zentralregister überhaupt zulässig sein kann, hängt auch von der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Fluggastdatengesetz (FlugDaG) ab, was ja noch aussteht.

Davon unabhängig stellt sich die Frage nach der Rechtsgrundlage. Jede Verarbeitung personenbezogener Daten ist ein Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und damit zu rechtfertigen. Das setzt voraus, dass die Zwecke der Verarbeitung genau bestimmt werden können und die Verarbeitung für die Erreichung dieser Zwecke auch erforderlich ist. Die Datenschutzgrundverordnung macht für eine Gesetzgebung in ihrem Anwendungsbereich klare Vorgaben in Art. 6 Abs. 2 und 3 zur Bestimmtheit solcher Regelungen. Im Hinblick darauf muss genau bestimmt sein, welche Arten von Daten verarbeitet werden, welcher Zweckbindung sie unterliegen und auch welche Maßnahmen zur Gewährleistung einer rechtmäßigen und fairen Verarbeitung getroffen werden müssen.

Ein Pflichtabgleich, der unterschiedslos alle Fluggäste, und das sogar intraeuropäisch, erfasst, ist in seiner Eingriffsintensität in Grundrechte immer als hoch einzustufen. Die Hürden für die Rechtskonformität einer solchen Regelung liegen dann ebenfalls hoch. Sie müssen Datenkategorien präzise festlegen und diese dürfen nicht umfangreich sein.

Es bestehen hier zudem auch erhebliche Zweifel, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Abgleich überhaupt geeignet ist, den Zweck der Sicherheit des Luftverkehrs zu fördern, weil es auf die Identität der Personen in diesem Bereich gar nicht ankommt.

Zudem müssten die Folgen des Abgleichs, insbesondere bei Divergenzen, und ein Verfahren festgelegt werden, das dann angemessenen Schutz bietet. Die Folgen der Verarbeitung bei einem Pflichtabgleich für die Fluggäste sind erheblich. Risiken des Missbrauchs auch durch Zweckentfremdung und ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen. Die Fehlerquoten in der Datenbank mögen durch den Abgleich abnehmen. Aber bevor dies erfolgt, geraten Fluggäste durch divergierende Angaben unwillkürlich in Verdacht. Es ist davon auszugehen, dass die Gefahr ungerechtfertigter Folgemaßnahmen dadurch nicht etwa sinken wird, sondern mit weiteren Risiken bis hin zu Freiheits einbußen einhergeht.

Schlussendlich: Die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Bedenken, die gegen das Fluggastdatengesetz bestehen, sind auch für den Pflichtabgleich zu erheben. Ein Pflichtabgleich ist ungeeignet und damit nicht erforderlich. Eine gesetzliche Regelung



wird damit aller Voraussicht nach – egal wie oder wo sie erfolgt – grundrechtswidrig sein. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen herzlichen Dank. Wir kommen dann zu Herrn Ceuppens.

SV Gunter Ceuppens (Nationaal Crisiscentrum – Centre National de Crise, Brüssel): Meine Damen und Herren Abgeordnete, guten Tag! Frau Vorsitzende, vielen Dank! Gestatten Sie mir, diese Präsentation auf Englisch zu halten.

Ich bin gebeten worden, Ihnen einen kurzen Überblick darüber zu geben, wie wir diese Überprüfung in Belgien auf gesetzlichem Weg eingeführt haben. Ihnen sollte ein Ausdruck der PowerPoint-Präsentation vorliegen. Ich werde mich mehrfach auf dieses Dokument beziehen.

Die belgische PNR-Zentralstelle, die BelPIU, ist seit Januar 2018 tätig, und – wie sie erkennen können – sind wir im Nationalen Krisenzentrum untergebracht. Im Wesentlichen empfängt, erfasst und analysiert die PIU Passagierdatensätze, die so genannten PNR. Dies ist aus Folie 2 ersichtlich. Zu beachten ist ein sehr wichtiger Aspekt: Es handelt sich um deklarative Informationen, d. h. um Informationen, die die Passagiere bei der Reservierung ihres Flugs selbst angeben. Wenn Sie beispielsweise einen Flug unter dem Namen Mickey Mouse buchen, erscheint er als solcher in den Reservierungssystemen. Einige Gesellschaften haben jedoch strenge Regelungen, was die Richtigkeit dieser Angaben betrifft. Auf all die anderen Gesellschaften werde ich später noch einmal zurückkommen.

Die Fluggesellschaften müssen der PIU die in ihren Reservierungssystemen enthaltenen Informationen übermitteln. Ein PNR darf nicht mit den so genannten erweiterten Passagierinformationen bzw. API verwechselt werden. Diese Daten stammen aus Pässen, sind also wesentlich zuverlässiger, jedoch leider nur für den Extra-EU-Verkehr verfügbar. Um die Qualität der PNR-Informationen zu verbessern, hat Belgien daher erneut die so genannte Konformitätsprüfung eingeführt, bei der die Angaben auf den Tickets, etwa Vor- und Zuname des Passagiers, mit den Informationen in den Identitätsdokumenten abgeglichen werden. Ich bin jetzt bei Folie 3. Dies ist also keine Identitätskontrolle, keine Polizeikontrolle und keine Grenzkontrolle. In erster Linie

soll festgestellt werden, dass die von der Fluggesellschaft eingeholten und an die PIU übermittelten Informationen möglichst korrekt sind. Bei dem Gesetz geht es weder darum, den Zugang zu verwehren noch Passagiere am Boarding zu hindern, und ebenso wenig darum, ihnen eine Geldstrafe aufzuerlegen. Vielmehr sollen die Fluggesellschaften zur Einführung von Mechanismen angehalten werden, die eine höhere Qualität der an die PIU übermittelten Informationen gewährleisten.

Warum haben wir diese Regelung erneut eingeführt? Ich bin jetzt bei Folie 5. Wie ich bereits erläutert habe, enthalten unsere Daten deklarative Informationen, und in Belgien haben wir den Fluggesellschaften die Verantwortung übertragen, die Informationen so korrekt wie möglich bereitzustellen. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass die PIU korrekte Informationen verarbeitet. Wir sehen dies auch als unsere gemeinsame Verantwortung gegenüber den Bürgern und Passagieren in Bezug auf das Datenschutzniveau an. Nach der EU-Richtlinie über Passagierdatensätze sind wir ohnehin zur Erfassung und Auswertung von Passagierdaten verpflichtet. Wir wollen also die Qualität dieser Arbeit steigern und so weit wie möglich Fehlalarme oder nicht objektive Informationen vermeiden. Wir sind nicht bereit, in unserer PIU Mickey-Mouse-Fälle zu bearbeiten – dies ist eine Energieverschwendung für alle Polizeibeamten, eine Zeitverschwendung für die Passagiere und eine Niederlage für den Datenschutz.

Wie sind wir bei der Einführung dieser Rechtsvorschrift in Belgien vorgegangen? Ich bin jetzt bei Folie 8. Bei der Abfassung der Rechtsvorschrift haben wir von Anfang an transparent gearbeitet. In der Branche gab es riesige Befürchtungen, es wurde Widerstand geleistet. Die Regierung führte Gespräche mit der Branche und hörte sich ihre Bedenken an. Nach der Einführung der Vorschrift zeigte sich, dass diese Kritik verflog und wir letztlich keine Beschwerden von Passagieren über diese Konformitätsprüfung erhielten. Ganz im Gegenteil: Bevor die Konformitätsprüfung in Belgien eingeführt wurde, gingen dem Ministerium mehrere Beschwerden einiger Passagiere über das Fehlen derartiger Kontrollen zu.

Natürlich bestehen nach wie vor Herausforderungen, und ich komme im Rahmen der Fragen oder Bemerkungen gern darauf zurück.



Folgendes sollten wir nicht vergessen: Wie Sie auf der Folie sehen können, haben einige Fluggesellschaften bereits sehr strenge Regelungen für diese Art von Informationen eingeführt oder sind derzeit dabei, und zwar nicht aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung, sondern als Bestandteil ihrer eigenen Betriebsabläufe.

Ohne allzu sehr ins Detail gehen zu wollen: 2018 haben wir auf unsere Initiative hin den EU-Workshop zu diesem Thema organisiert. Wir haben festgestellt, dass es in Mitgliedstaaten wie Belgien, Luxemburg, Ungarn, Spanien und Frankreich mehrere Rechtsgrundlagen für die Einführung dieser Kontrollen gab. Weitere Informationen finden Sie in Ihrem Ausdruck auf den Folien 10 bis 12.

Und nun beziehe ich mich auf Folie 13: Wenn Ihre PNR-Zentralstelle befugt ist, im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus und Schwereverbrechen Daten der so genannten Mickey-Mouse-Fälle auszuwerten, dann brauchen Sie diese Art der Überprüfung nicht vorzusehen. Wenn Sie ein hohes Risiko in Kauf nehmen, nämlich dass beispielsweise verurteilte Personen Ihr Land per Flugzeug verlassen und in einen anderen EU-Mitgliedstaat reisen können, ohne dass Ihre Polizeidienste davon Kenntnis haben, dann benötigen Sie keine Konformitätsprüfung. Wenn Ihnen jedoch daran gelegen ist, erstens durch eine höhere Datenqualität die Datenschutzbestimmungen zu stärken, zweitens das Reisen unter falschem Namen erheblich zu erschweren und das Gefühl von Sicherheit zu erhöhen und schließlich die Qualität der Daten Ihrer PNR-Zentralstelle auf ein akzeptables Niveau zu bringen und die Investitionen rentabler zu machen, dann ist die Konformitätsprüfung meiner bescheidenen Meinung nach eine notwendige Sicherheitsebene, nicht mehr und nicht weniger – sie ist eine Ebene, die in Ihre Sicherheitsarchitektur eingebunden werden muss. Ich danke Ihnen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr Ceuppens. Wir kommen dann als Nächstes zu Herrn Faust.

SV Jürgen Faust (Head of Security Lufthansa Airlines & Corporate Aviation Security, Frankfurt): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, auch ich danke für die Gelegenheit zur

Stellungnahme. Ich beziehe mich mit meiner Stellungnahme auf den Gesetzentwurf des Bundesrates von 2018, der ja als Luftsicherheitsmaßnahme eine Pflicht für Fluggesellschaften vorsieht, Ausweispapiere zu überprüfen und die Identität eines Passagiers mit dem Namen auf der Bordkarte abzugleichen. Ich möchte mich auf drei wesentliche Fragestellungen beschränken. Das Erste, ist es überhaupt eine wirksame Maßnahme der Luftsicherheit, die da vorgeschlagen ist? Zweitens, ist diese Regelung in der Praxis denn überhaupt so umsetzbar? Und drittens, welche Auswirkungen wären denn damit verbunden, wenn diese Maßnahme kommt?

Zum ersten und ich glaube wichtigsten Thema: Die Frage der Wirksamkeit. Das Ganze soll im Kontext der sogenannten Eigensicherungspflicht der Fluggesellschaften reguliert werden. Das heißt, diese Maßnahme muss einen maßgeblichen Beitrag leisten, dass der Betreiber von Luftfahrzeugen seinen eigenen Betrieb besser absichern kann. Das deutsche und auch das europäische Luftsicherheitsystem zielen bekanntermaßen darauf ab, dass wir versuchen, gefährliche Gegenstände zu identifizieren. Die Identität von Passagieren spielt dabei keine Rolle und kann es ehrlich gesagt für eine Fluggesellschaft auch nicht, weil wir die Identität eines Passagiers nicht im Detail überprüfen können, erst recht nicht seinen Hintergrund. Insofern ist das aus unserer Sicht keine wirksame Maßnahme der Luftsicherheit und – bitte auch im Kontext betrachten – Terrorangriffe im Luftverkehr sind glücklicherweise seit den 1970er/80er Jahren äußerst selten. Wir haben sehr umfangreiche Schutzmaßnahmen getroffen. Das europäische und internationale Luftsicherheitsgesetz wird kontinuierlich überarbeitet. Das Thema ID-Check spielt aber im Kontext der Luftsicherheit dort keine Rolle. Bei der grundlegenden Revision der Verordnung 300 aus dem Jahr 2008 ist diese Diskussion auf europäischer Ebene geführt worden und letztendlich der Vorschlag eines ID-Checks nicht angenommen worden, weil eben dieser Mehrwert für die Luftsicherheit nicht gesehen worden ist. Insofern, wenn man auf deutscher nationaler Ebene über das harmonisierte Recht hinaus diese Maßnahme einführt, ist das eine strengere Maßnahme. Die muss risikobasiert sein und nicht diskriminierend. Diesen Anforderungen hält der Gesetzgebungsvorschlag aus unserer Sicht nicht stand.



Es wird pauschal eine Sicherheitslücke vermutet, nicht aber näher dargelegt, auch nicht mögliche Alternativen.

Ich glaube, es geht auch um etwas ganz anderes. Es geht gar nicht um Luftsicherheit, sondern es geht darum, Reisewege von Kriminellen und Terroristen nachzuvollziehen. Das ist auch nachvollziehbar. Aber es ist keine Aufgabe von Fluggesellschaften. Das ist übrigens auch keine Fragestellung, die den Luftverkehr alleine betrifft, sondern das gilt natürlich auch für andere Verkehrsmittel wie Bus und Bahn. Wenn man das konsequenterweise umsetzt, dann muss man das gesamte Luftsicherheitssystem renovieren und da nach den gefährlichen Personen Ausschau halten. Das setzt aber eine komplett neue Architektur voraus und kann nicht durch einen Halbsatz in § 9 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) geändert werden.

Zum Thema, wie es in der Praxis umsetzbar ist: Ich glaube, man arbeitet mit der Annahme, dass Bordkarte und Name auf Ausweispapieren identisch sind. Das ist falsch. Ungefähr zwanzig bis fünfundzwanzig Prozent der Fälle zeigen Unterschiede auf, schon aus ganz einfachen Gründen, weil Umlaute anders geschrieben werden, weil teilweise Passagiere unter Rufnamen ihre Flüge buchen, manchmal auch vergessen, nach einer Namensänderung das Entsprechende einzutragen. Also insofern haben Sie sehr oft einen Sachverhalt, dass ein mit der Bordkarte identisches Ausweispapier eben nicht vorliegt. Wie gehen wir damit um in der Praxis? Das lässt der Gesetzgebungsvorschlag vollkommen offen. Das heißt, es wird ein großes Maß an Rechtsunsicherheit geschaffen: Sollen wir Passagiere abladen? Müssen wir Sicherheitsbehörden hinzuziehen? All diese Fragen sind de facto ungeklärt. Was würde passieren, wenn wir Passagiere abladen? Im Zweifel würde dieser Passagier mit Bus, Bahn oder anderen Verkehrsmitteln dann sein Ziel finden und dort wahrscheinlich noch nicht einmal mit einem personalisierten Ticket reisen.

Zu den operativen Auswirkungen: Die sind entgegen der Annahme im Gesetzgebungsentwurf erheblich. Wir rechnen allein bei der Deutschen Lufthansa mit Mehrkosten in höherer zweistelliger Millionen-Euro-Höhe. Man bräuchte für über fünfhunderttausend Flüge Zusatzpersonal. Das automatisierte Boarding, was gerade in Zeiten von Corona ein wichtiges Gesundheitselement ist, müsste

damit letztendlich eingestellt und durch einen manuellen Prozess ersetzt werden. In der Praxis bleiben wenige Sekunden, um so einen Identitätsabgleich durchzuführen. Wie es in der Praxis in der Qualität aussieht, sieht man an einigen Flughäfen auch in Europa sehr, sehr deutlich. Mir persönlich ist kein einziger Fall bekannt, wo es tatsächlich zu entsprechenden Folgemaßnahmen durch einen ID-Abgleich gekommen ist. Insofern, wie es bei der Maskenpflicht, die ja mittlerweile auch gilt, überhaupt vonstattengehen soll, ist uns in der Form auch nicht klar.

Auslöser der Debatte war der Fall Ali B. Der ist im Wesentlichen bekannt. Der war für viele und vieles eine Gefahr, aber nicht für die Luftsicherheit. Wenn man diesen Fall als Maßstab nimmt, dann müsste man in der Tat auch schauen, wie das mit anderen Verkehrsmitteln, Verkehrsträgern aussieht. Bus und Bahn sind in der Form nicht reguliert.

Zum Fazit: Die Maßnahme ist aus unserer Sicht unwirksam. Sie lässt viele praxisrelevante Fragen offen, benachteiligt ohne sachlichen Grund den Verkehrsträger Luftverkehr und hat ganz erhebliche operative und finanzielle Nachteile für die Fluggesellschaften zur Folge. Im Übrigen verweise ich auf meine Stellungnahme. Danke für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Als Nächstes würde ich Herrn Giemulla bitten.

SV Prof. Dr. jur. Elmar Giemulla (Technische Universität, Berlin): Ja, vielen Dank Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten. Die Frage nach dem Zweck dieser Maßnahme beantwortet sich meiner Auffassung nach durch Zweierlei. Vielleicht gibt es noch mehr Antworten. Jedenfalls verhilft diese Maßnahme zumindest zwei Gesetzen, ihren Zweck zu erreichen beziehungsweise besser zu erreichen. Das eine ist das Luftsicherheitsgesetz. Denn es handelt sich hier um eine Luftsicherheitsmaßnahme. Und das andere ist das Fluggastdatengesetz.

Ich fange mit dem Letzteren an. Ich zitiere § 1 beziehungsweise § 2. Zunächst § 1 Absatz 2: Das Gesetz „dient der Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.“ Das heißt, wir sind mitten im Thema. Wie bewältigt das Gesetz diese Zweckorientierung? Das sagt § 2 Absatz 2: Unter anderem „Fluggastdaten



sind folgende Daten: 1. Familienname, Geburtsname, Vorname.“ Es geht also auch – und ganz besonders natürlich – um die Identität einer Person, die sich mit einem Luftfahrzeug transportieren lässt. Wir wissen alle, dass diese Daten weitergegeben werden müssen, und zwar zeitlich gesehen zweimal. Einmal 48 bis 24 Stunden vor dem planmäßigen Abflug und dann nochmal unmittelbar nachdem sich die Fluggäste an Bord begeben haben. Das heißt, die Frage stellt sich ja nun, wenn schon eine Passagierliste im zeitlich respektablen Abstand durchgegeben worden ist, warum denn dann nochmal? Das kann doch nur den Sinn haben, dass man die ursprüngliche Passagierliste mit der aktuellen Situation vergleicht. Dann kann es natürlich sein, dass jemand nicht an Bord kommt, es kann sein, dass jemand erst in dieser Zwischenzeit – in diesem Slot sagen wir – ein Ticket gebucht hat, sodass er von der ersten Meldung nicht erfasst werden konnte. Aber insgesamt geht es natürlich auch bei dieser zweiten Meldung um genau das, was § 2 will, nämlich, dass die Namen der tatsächlich reisenden Passagiere an die Zentralstelle weitergegeben werden. Das ist ein – für meine Begriffe – nicht zu übersehender Punkt.

Der zweite Punkt ist das Luftsicherheitsgesetz. Es ist gerade gesagt worden, dass der Ansatz des Luftsicherheitsgesetzes in erster Linie ist, Passagiere und Gepäck zu durchsuchen. Das ist richtig. Ich bin aber gar nicht mal sicher, ob das in erster Linie so ist. Das ist sicherlich eines der ganz wichtigen Dinge, die verhindern sollen, dass jemand einen terroristischen Anschlag begeht. Der braucht dazu in aller Regel Werkzeug. Okay, deswegen wird er durchsucht. Es braucht aber in erster Linie eine Person, die dieses Werkzeug bedient. Und das ist der Reisende, der als Terrorist infrage kommt beziehungsweise als Terrorist entdeckt werden soll. § 1 des Luftsicherheitsgesetzes sagt ausdrücklich, was der Sinn des Gesetzes ist: „Dieses Gesetz dient dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen“. Das heißt, es braucht in erster Linie einen Entführer, um ein Flugzeug zu entführen. Ob der dann entsprechend Gegenstände mit rein geschleppt hat oder reinschleppen wollte, ist eine wichtige Frage. Er kann sein Ziel allerdings auch anders erreichen. Es gibt ja keine Standards, wie man ein Flugzeug entführt und keine Standardgeräte, mit denen man das tut, sondern das kann der auch als bloße Person machen, je nachdem, wie

er körperlich ausgestattet ist und je nachdem, was er sonst noch bei sich trägt, was gar nicht als gefährlicher Gegenstand erkannt wird. Zum Beispiel habe ich mir sagen lassen, kann man mit einer an einer Seite geschärften Kreditkarte der Person vor einem den Hals durchschneiden, und diese Karte wird nicht als gefährlich entdeckt. Das heißt, Personen können als solche mit unentdeckten Gegenständen böse Absichten haben und ein Flugzeug entführen. So gesehen ist es sicherlich wichtig, dass auch diese Personen rausgefiltert werden. Nicht, weil alle Passagiere Terroristen sind, die jetzt wahrscheinlich ein Flugzeug entführen werden. Das kann man keinem ansehen. Aber es ist zumindest ein Verdachtsmoment, ein ganz wichtiges, ob jemand mit einer Bordkarte reist, die nicht seinen Namen trägt. Das kann auch andere Gründe haben. Es kann sein, dass der eigentlich Berechtigte krank geworden ist, und ersatzweise reist ein anderer für ihn. Es muss nicht alles kriminell sein, was da passiert. Aber immerhin ist es ein gewisser Verdachtsgrund, wenn man mit einer fremden Bordkarte reist. Wenn dann die Frage im Raume steht, ob man dann diese Menschen oder uns alle unter Generalverdacht stellt und ob das nicht überzogen ist, dann hätte diese Frage in der Geschichte des Luftsicherheitsrechts schon viel eher gestellt werden müssen, nämlich sicherlich bei der Personenkontrolle, beim Security-Check. Auch da werden alle, die da durchwollen, ohne Ansehen ihrer Person, so durchsucht, als könnten sie Terroristen sein. Ich glaube, dass diese Maßnahmen weitaus intensiver in die Grundrechte eingreifen, als der Check der Identitätskontrolle beim Einsteigen, die ja ohnehin von manchen Fluggesellschaften gemacht wird. Ich habe noch nicht wahrgenommen, dass das zu großen Verwerfungen geführt hat.

Ich denke, das ist, wenn man den Kanon der Rechtsvorschriften ansieht, kein Rechtsproblem, auch kein Verfassungsproblem. Ich bin sogar der Auffassung, dass es unter verschiedenen Hinsichten sehr empfehlenswert ist, das zu tun, abgesehen vom Terrorismusaspekt. Derjenige, der ein Luftfahrzeug besteigt – so will es das europäische Luftsicherheitsrecht der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 – braucht eine gültige Bordkarte, muss eine gültige Bordkarte vorlegen. Das will das europäische Luftsicherheitsrecht. Die Frage ist, was ist eine gültige Bordkarte? Eine Bordkarte, die er sich hat ausdrucken lassen, die vielleicht für einen



anderen gilt, aber nicht für ihn selber? Ich vergleiche das mit dem Ausweispapier. Es wird ja auch nicht von jemanden erwartet, der die Grenzkontrolle durchschreitet, dass er irgendeinen gültigen Ausweis hinlegt, etwa den von seiner Frau. Das ist auch ein gültiger Ausweis. Sondern, wenn wir von gültiger Bordkarte reden, reden wir natürlich von einer Bordkarte, die einen Bezug zu genau dieser Person hat. Das ist ein Inhaberpapier. Es ist keine Kinokarte und es ist keine U-Bahnkarte, die beliebig ausgetauscht werden kann. Sondern, die Fluggesellschaft und der Gesetzgeber wollen, dass hier eine Verbindung zwischen Person und Ausweispapier hergestellt wird.

Ich halte die Durchsuchung jetzt schon für möglich. Und zwar durch die Bundespolizei nach § 5 Abs. 2 LuftSiG. Ob das praktisch ist, sei dahingestellt. Die Bundespolizei oder Beliehene können Personen überprüfen, die die Luftseite betreten wollen, durch den Nachweis einer Berechtigung – das ist die gültige Bordkarte. Auch das Luftfahrtunternehmen selbst ist verpflichtet, wie wir wissen, im Rahmen der Eigensicherungspflicht Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen. In der Gesetzesbegründung zum Luftsicherheitsgesetz steht ausdrücklich, dass dazu auch die Bordkartenkontrolle gehört. Das hat sich im Gesetzeswortlaut nicht niedergeschlagen, aber es ist damals schon, im Jahre 2005, der Gedanke des Gesetzgebers gewesen. Wenn dort von Bordkarten-Kontrolle geredet wird, dann ist wieder klar, dass nicht irgendeine Bordkarte gemeint ist, sondern genau die, die auf den Fluggast hinweist.

Für meine Begriffe bedürfte es nicht mal eines neuen Gesetzes, sondern einer Verordnung, die konkretisiert, was § 9 LuftSiG den Fluggesellschaften aufgibt. Diese Verordnungsermächtigung steht in § 17 Abs. 3 LuftSiG. Der Gesetzgeber beziehungsweise die Bundesregierung müsste sie nur nutzen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kommen dann zu Herrn Hüber.

SV **Sven Hüber** (Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden): Frau Vorsitzende, vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Meine Organisation, die Gewerkschaft der Polizei, organisiert ja diejenigen, die Luftsicherheitsaufgaben und Grenzpolizei- und

Fahndungsaufgaben in der Mehrzahl der deutschen Flughäfen wahrnehmen.

In den vergangenen Jahren haben wir Bestätigung gefunden, dass kritische Verkehrsinfrastrukturen weiterhin Anschlagziel terroristischer Organisationen sind. Ich verweise auf den furchtbaren Anschlag damals in Istanbul, aber auch auf andere Szenarien. Deshalb ist aus unserer Überlegung weiterhin ein sehr hoher Standard an Sicherheits- und vor allen Dingen Zugangskontrollen zu den Sicherheitsbereichen der Verkehrsflughäfen erforderlich. Den Luftsicherheitsbehörden ist dieser besondere Auftrag gesetzlich in § 5 LuftSiG zugewiesen. Dieser schreibt vor, dass die Luftsicherheitsbehörden in geeigneter Form Überprüfungen von Personen, die in die Sicherheitsbereiche wollen, vorzunehmen haben. Das ist bereits angesprochen worden, ich komme nochmal darauf zurück.

Während die Sicherheitsanforderungen für an den Flughäfen beschäftigte Mitarbeiter und Personal schrittweise angehoben wurden, herrscht in Teilen des Passagierbereichs das System andauernder „Unknown passenger is flying“, Mister Mickey Mouse kam ja auch schon hier mit vor. Ich möchte aber dazu sagen, dass auch bei anderen kritischen Verkehrsinfrastrukturbereichen ein sehr buntes Bild herrscht. Also, wer sich den Fährverkehr über die Ostsee anschaut, auch im Inner-Schengen-Verkehr, der wird feststellen, dass dort zwar angewiesen wird, einen Ausweis mitzuführen, aber es ist den Fährbetreibern überlassen, ob sie einen Identitätsabgleich zwischen der Buchung, der buchenden Person und der tatsächlich an Bord steigenden Person mit vornehmen. Bei der Deutschen Bahn AG haben Sie heute standardisiert bei Online-Buchungen die Verpflichtung, einen Personalausweis mitzunehmen, um sich beim Zugpersonal damit identifizieren zu können. Aber der Bereich der Luftsicherheit ist eben ein besonderer Bereich, der auch besonders gesetzlich normiert ist. Wir wissen aus den Ergebnissen lagebildabhängiger Kontrollen im Intra-Schengen-Flugverkehr, dass in nicht geringer Zahl Flüge mit Scheinidentitäten absolviert werden. Das bedeutet auch, dass Personen mit Scheinidentitäten ohne weiteres – das ist ja Voraussetzung, dass man fliegt – in den besonders gesicherten Bereich von Flughäfen können und dann anschließend auch an Bord kommen. Aus



Sicht einer Fahndungspolizei wie der Bundespolizei gesprochen, also ein Stück weg vom Luftsicherheitsaspekt, gilt: Wer heute das Risiko einer polizeilichen Kontrolle umgehen möchte im Schengen-Raum, der fährt nicht mit einem Flix-Bus oder der Bahn, sondern der fliegt mit einem Billig-Ticket, weil dort eben die Wahrscheinlichkeit, dass eine Identitätsfeststellung von ihm abverlangt wird, denkbar gering ist. Der belgische Kollege hat bereits dargestellt, wie einfach es ist, in den Mix-Zonen innerhalb der Sicherheitsbereiche durch Identitätswechsel, Bordkartentausch, Flüge von Personen durchführen zu lassen, die dann zwar noch eine gültige Bordkarte, aber nicht mehr ihre eigene Bordkarte haben. Die andere Person geht als No-Show-Effekt einfach wieder aus dem Flughafenbereich heraus. Aus unserer Sicht ist eine Identitätskontrolle im Intra-Schengen-Verkehr von den normativen Voraussetzungen her zunächst unproblematisch, weil sowohl § 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) als auch § 8 Freizügigkeitsgesetz (FreizügG) ohnehin entweder eine Pass- oder eine Ausweispflicht verlangen. Das heißt, man muss ohnehin etwas mitführen, mit dem man sich im Schengen-Verkehr auch bei Bedarf ausweisen kann.

Insgesamt stellt das bisherige Prozedere natürlich eine Frage an die Aussagekraft von Passagierlisten und Buchungsdaten. Durch das heute mögliche Buchungsverfahren kann man ohne einen einzigen Identifizierungsschritt einen Flug buchen und in den besonderen Sicherheitsbereich von Flughäfen gelangen beziehungsweise dann anschließend auch an Bord. Das gilt wenigstens dann, wenn der Flug ohne Gepäck angegangen wird, weil die meisten Airlines beim Grounding, beim Ground-Personal eben beim Gepäckcheck dann doch noch einen Identitätsabgleich zwischen der Buchungsperson und der eincheckenden Person vornehmen. Während also bei internationalen Flügen auch ohne Gepäck durch Passkontrolle beziehungsweise durch eine Filtrierung beim Boarding doch noch ein Identitätsabgleich stattfindet, ist dies eigenartigerweise bei Intra-Schengen-Flügen oder nationalen Flügen nicht der Fall.

Ein möglichst hohes Identifizierungsniveau von Personen, die sich im Sicherheitsbereich der Flughäfen aufhalten, ist allerdings nicht nur aus Luftsicherheitsgründen, sondern vielleicht auch aus anderen Gründen wie Flugunfällen und Schadensereignissen – ich erinnere an den Brand am

Düsseldorfer Flughafen – mit von Interesse. Wir sehen und akzeptieren auch kritische Haltungen, die sagen, dass die wirtschaftlichen Folgen eines solchen weiteren Kontrollschritts die Durchlaufzeiten und Zeitparameter an den Flughäfen beeinträchtigen könnten und damit nach dem Motto „Zeit ist Geld“ natürlich auch für die Airlines einen besonderen Kritikpunkt darstellen. Aus unserer Sicht sollte damit begonnen werden, dass die ohnehin durchzuführenden Luftsicherheitskontrollen, an denen ja heute auch standardmäßig eine Bordkartenüberprüfung stattfindet, mit einer Identitätsprüfung verknüpft werden. Das heißt, mit dem Abverlangen, dass sich der Passagier mit Bordkarte und Ausweis ausweist. Man kann überlegen, ob dafür gegebenenfalls wegen der Eingriffstiefe Identitätsfeststellung die Bestellung zu Hilfsbeamten der Bundespolizei angezeigt ist – das ist ja nach dem Bundespolizeigesetz dann auch möglich – sodass die Luftsicherheitsmitarbeiter gegebenenfalls in Hilfsbeamteneigenschaft dann hier auch legitimiert eine solche Identitätsfeststellung oder Identitätsüberprüfung machen könnten.

Ein letzter Satz noch. Natürlich ist es für die Polizei immer interessant, ob man solche Aspekte dann auch zu anderen, zu polizeilichen Maßnahmen mit nutzen könnte. Das steht für uns aber nicht im Vordergrund. Im Vordergrund steht rein die Frage, ob die im Luftsicherheitsgesetz geforderte Überprüfung von Personen, die in den Sicherheitsbereich kommen, garantiert ist oder nicht garantiert ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen herzlichen Dank, Herr Hüber. Dann kommt Herr Kelber.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Um nichts zu wiederholen, würde ich mich bei den rechtlichen und technischen Einschätzungen Frau Bock und Herrn Faust anschließen. Vielleicht ein paar Aspekte noch zusätzlich. Da die Luftfahrtunternehmen ja derzeit basierend auf Art. 6 Abs. 1b) der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) solche Identitätsnachweise in der begrenzten Form, die ihnen möglich ist, vornehmen dürfen, müssten sie es dann tun, wenn es eine geeignete Maßnahme zur Herstellung der Luftsicherheit wäre. Das ist bisher unbestritten geblieben. Niemand hat dies verlangt. Dementsprechend



wäre eine Anweisung, die dann eine neue Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1c) DSGVO schaffen würde, ziemlich deutlich mit sonstigen sicherheitspolitischen Zielen und nicht mit der Herstellung der Luftsicherheit als Ziel. Dann wäre es allerdings Vorgabe, dies transparent in der entsprechenden Gesetzgebung auch so vorzusehen. Auch um die Gerichtsfestheit und die Europarechtsfestheit an der Stelle zu erreichen. Sollte das Ziel insbesondere sein, die PNR-Daten entsprechend qualitativ aufzuwerten, sie vielleicht auch in einer entsprechenden Formkonsistenz mit den API-Daten (Advance Passenger Information System) zu regeln, müsste auch das als klarer Zweck des Gesetzes aufgeführt werden, um die damit verbundene Verarbeitung personenbezogener Daten durchführen zu können. Dann wäre aber der Gesetzgeber verpflichtet – und das ist immer die Anforderung, auch wenn es vielleicht bei einigen der sicherheitspolitischen Gesetze der letzten Zeit nicht mehr immer der Fall war –, Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelungen nachzuweisen und nicht nur voraussetzen in seiner eigenen Gesetzgebung. Bei der Eignung ist ja schon angesprochen worden, ob diese Maßnahme überhaupt geeignet sein kann, insgesamt die Grenzübertritte im Inner-Schengen-Raum und dabei Kriminalität, Reisen von Terroristinnen und Terroristen zu unterbinden. Das angefangen von der Frage der freien Wahl der Verkehrsmittel. Ich selber wohne im Köln-Bonner-Raum. Innerhalb von drei Stunden mit Bahn oder Bus sind es sechs EU-Staaten des Schengen-Raumes plus die Schweiz noch dazu, die bereits erreicht werden können. Also, es gibt keineswegs die Angewiesenheit auf den Luftverkehr. Außerdem die Fragestellung, was an Daten und an Prüfmitteln überhaupt zur Verfügung steht, um diesen Abgleich tatsächlich durchführen zu können, insbesondere bei denen, die mit einem höheren Aufwand versuchen würden, ihre Identität auch zu verschleiern. Also angefangen von Täuschungen, Namensgleichheitsausnutzungen, biometrische Merkmale nutzend, die mit entsprechender Bildverarbeitung mehrere Personen zuordnen können. Das ist ja ein Thema, das Sie als Innenausschuss im Augenblick auch bewegt. Die Erforderlichkeit müsste der Gesetzgeber deutlich machen. Vielleicht auch deutlich machen an Fallzahlen und Ähnlichem mehr, die in diesem Bereich anstehen. Das führt ziemlich schnell zur An-

gemessenheit. Alle drei Dinge führen zur Verhältnismäßigkeit in den Szenarien, die man sich vorstellen kann. Bitte verzeihen Sie mir, dass wir in unserer Stellungnahme nicht alle möglichen Szenarien, wie man diesen Identitätsabgleich durchführen könnte, aufgeführt haben. Mehrere der Expertinnen und Experten haben ja Beispiele dafür genannt, auch die Gewerkschaft der Polizei, auch mit zwei unterschiedlichen zu Beginn der Sicherheitskontrollen und nochmal vor dem Betreten des Flugzeuges. Es sind weitere vorstellbar. Diejenigen, die eine besonders hohe Sicherheit des Identitätsabgleichs zur Folge hätten, müssten aber zusätzliche Daten verarbeiten und diese Daten auch speichern. Dann kämen wir eben wieder in die Fragestellung, für wie viele Personen diese stattfindet. Nicht nur diese Verarbeitung, die vielleicht kein tiefer Eingriff in die Grundrechte der Einzelnen ist, wenn sie nicht gespeichert wird, sondern auch die dauerhafte Speicherung, insbesondere auch mit den False Positives verbunden, also fehlerhaft festgestellten Problemen – vorhin ist die Zahl von zwanzig bis fünfundzwanzig Prozent genannt worden, wo solche Probleme auftreten – zu den tatsächlich erreichten Fällen. In einer Stellungnahme habe ich von insgesamt 140 Fällen im Bereich der Grenzübertritte von Nicht-Schengen-Angehörigen im gesamten Jahr gelesen. Das müssten die drei Bereiche sein, die der Gesetzgeber benennen würde. Die Gesetzesinitiative des Bundesrates erfüllt diese Vorgaben an die Gesetzgebung nicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Danke. Den vorletzten Schluss macht Frau Schöneberg.

SV **Uta Schöneberg** (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover): Ja, danke, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Ich möchte eingangs nochmal in Erinnerung rufen: Das Flugzeug ist kein Verkehrsmittel wie jedes andere, und zwar sowohl aus Sicht der Kriminalitätsbekämpfung, wenn es als Transportmittel benutzt wird, als auch wegen der Gefährlichkeit und der Gefährdung des Verkehrsmittels selbst.

Geschwindigkeit und Reichweite sind bei einem Flugzeug in einer ganz anderen Größenordnung vorhanden, als bei allen anderen Verkehrsmitteln. Deswegen ist es konkurrenzlos, wenn es um die Überwindung großer Distanzen in kurzer Zeit geht. Deshalb spielt es auch für Straftäter eine Rolle.



Außerdem birgt der Luftverkehr andere und größere Gefahren als andere Verkehrsmittel. Wenn Unfälle oder Störungen passieren, dann ist das spektakulär und mit hohen Opferzahlen verbunden. Flugzeuge können deshalb gleichermaßen Ziel und Mittel von terroristischen Angriffen sein. Es ist deshalb eigentlich auf der Hand liegend, dass es hohe Interessen gibt, zu wissen, wer in welchem Flugzeug sitzt, und zwar sowohl für den Staat und seine Sicherheitsbehörden als auch für die Fluggesellschaften selbst. Das ist bislang nicht gewährleistet. In Deutschland ist eine Identitätsprüfung beim Einstieg nicht vorgeschrieben. Es ist deshalb nicht klar, ob eine Person, auf die ein Ticket ausgestellt ist, auch tatsächlich in einem Flugzeug sitzt. Dies lässt sich angesichts des umfangreichen Regelwerkes sowohl der Luftsicherheit als auch der Fluggastdatenverarbeitung eigentlich nur als Regelungslücke auffassen. Diskutiert, auch in einer breiteren Öffentlichkeit, wurde dieser Umstand anlässlich des Mordfalls Susanna vor zwei Jahren, der hier auch schon nochmal genannt wurde. Der Verdächtige floh damals in den Irak und hatte dabei Flugticket und Ausweispapiere, die nicht miteinander übereinstimmten. Wahrscheinlich wäre er nicht an Bord gelangt, wenn das beim Boarding aufgefallen wäre. Dieser Fall, der selbst nur einen kleinen Ausschnitt des Bedarfs einer besseren Datenqualität illustriert, war Anlass für eine breitere Diskussion, die dazu geführt hat, dass das Fehlen einer Pflicht zum Identitätsabgleich nochmal als Problem erkannt wurde, und zwar sowohl als Problem im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung als auch der Luftsicherheit.

Der Bundesrat hat auf Initiative Niedersachsens eine Lösung vorgeschlagen, nämlich einen Identitätsabgleich auf Basis des Luftsicherheitsgesetzes. Und zwar nur einen Identitätsabgleich, keine volle Identitätsprüfung, die auch die Richtigkeitsprüfung, die Echtheitsprüfung von Ausweispapieren beinhalten würde.

Dieser Gesetzentwurf begreift die Identitätsprüfung bei Einstieg als Teil der Eigensicherung der Fluggesellschaften zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs. Das in dem Bewusstsein, dass die Luftsicherheit bislang sehr primär ausgerichtet ist. Es bleibt natürlich auch ein Hauptanliegen, zu verhindern, dass gefährliche Gegenstände oder Substanzen in den Sicherheitsbereich

gebracht werden. Aber es muss doch auch integraler Bestandteil sein, zu wissen, wer sich an Bord befindet. Auch wenn das bislang nicht geregelt ist, ist es eigentlich eine Selbstverständlichkeit in hochgesicherten Bereichen, dass Menschen sich dort nicht anonym bewegen, denn das begünstigt immer das Begehen von Straftaten.

Der andere Aspekt, Kriminalitätsbekämpfung, war nicht Gegenstand dieses Gesetzentwurfs, auch wenn das in der Begründung nochmal aufgeführt wurde, weil es auch ein sehr wichtiger Aspekt ist. Flugreisen sind insbesondere bei herausgehobenen Formen der Kriminalität, die für unsere Gesellschaft besonders bedrohend sind, von Bedeutung. Das gilt für den internationalen Terrorismus, aber auch für andere schwere Straftaten wie Menschenhandel, Drogenhandel, Waffenhandel und vieles mehr. Täter agieren häufig grenzüberschreitend und sind in mehreren Ländern über große Distanzen hinweg aktiv. Aktiv heißt auch mobil, denn trotz aller Entwicklung in der Informationstechnik sind persönliche Wege heute immer noch nicht entbehrlich. Je größer die Entfernungen sind, desto alternativloser sind Flugreisen.

Deshalb sind Flugreisen auch ein wichtiger Ermittlungsansatz für die Sicherheitsbehörden, um nachzuvollziehen, wer in einem Flugzeug saß oder auch nicht. Eben auch, um eine Grundlage zu haben, um Muster und Zusammenhänge zu erkennen und dadurch möglicherweise Hinweise auf Personen zu erlangen, die bislang nicht im Fokus der Sicherheitsbehörden standen. Das passiert auf Basis der Daten, die die Fluggesellschaften bei ihrer Geschäftsabwicklung erheben und verarbeiten. Dies geschieht im Einzelfall nach Strafprozessrecht und Polizeirecht und eben seit zwei Jahren auf der Grundlage des Fluggastdatengesetzes, das auch die systematische und anlassunabhängige Auswertung erlaubt.

All das wird wesentlich beeinträchtigt, wenn nicht mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass die Daten auch der Person zuzuordnen sind, die tatsächlich im Flugzeug sitzt. Das gilt im Übrigen auch für Ermittlungen nach Flugunfällen. Ein Bereich, in dem Sicherheitsbehörden und Fluggesellschaften ohne Zweifel parallel laufende Interessen haben, schnell Klarheit zu haben, wer in einem Flugzeug gesessen hat.



Es sprechen daher gute Gründe dafür, eine Identitätsprüfung zur Pflicht zu machen. Solche Prüfungen werden schon jetzt teilweise durchgeführt. Das spricht sehr dafür, dass das sehr wohl machbar ist, und sie sind auch ohne Zweifel gerechtfertigt durch die besonderen Sicherheitsanforderungen, die an den Luftverkehr zu stellen sind. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Dann zum Schluss Herr Zurfähr bitte noch.

SV Sebastian Zurfähr (Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V., Berlin): Vielen Dank, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Ich möchte mich in der Stellungnahme auch nochmal kurz auf drei Punkte fokussieren. Zum einen: Der Pflichtabgleich dient nicht der Luftsicherheit. Ich möchte noch einmal auf die erheblichen praktischen und rechtlichen Bedenken eingehen. Ich beziehe mich dabei auch auf die Bundesratsinitiative des Landes Niedersachsen.

Zunächst einmal, um es nochmal deutlich zu sagen, die Luftsicherheit wird vor allem und vorrangig durch die Luftsicherheitskontrollen gewährleistet. Es geht vor allen Dingen darum, dass keine gefährlichen Gegenstände oder Substanzen in den Sicherheitsbereich oder an Bord des Flugzeuges gelangen. Es geht um die Abwehr von Gefahren, die sich spezifisch aus dem Flugbetrieb ergeben. Eine Feststellung der Identität des Passagiers ist für die Gewährleistung der Luftsicherheit grundsätzlich nicht notwendig. Auch wenn es beispielsweise im Sicherheitsbereich zu einem Bordkartentausch kommt, sind ja dennoch beide Personen luftsicherheitsgeprüft und es besteht keine Gefahr für die Luftsicherheit. Der Pflichtabgleich – so auch in der Begründung der niedersächsischen Initiative – dient dagegen rein kriminalpolizeilichen Aufgaben. Es geht um die Nachvollziehbarkeit von Reisewegen von potenziellen Terroristen und die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität. Dies ist aber nicht Teil der Luftsicherheit.

Ich möchte dann noch kurz auf die praktischen Punkte eingehen, die auch schon angesprochen wurden. Wir haben zum einen das Problem, dass wir durch die Mitarbeiter der Fluggesellschaften gar keine Echtheitsüberprüfung gewährleisten können. Gefälschte Pässe und Ausweise können nicht kompetent erkannt werden. Wir haben das

Problem, dass wir es vielfach mit Ausweisdokumenten in anderen Schriftarten, in Kyrillisch, Arabisch und dergleichen, zu tun haben, sodass auch hier ein Abgleich aus praktischen Gründen gar nicht möglich ist. Der niedersächsische Gesetzesentwurf fordert noch weiter den Abgleich mit den bei den Buchungen vorliegenden Daten. Diese Daten liegen allerdings am Gate gar nicht vor. Auch ein Abgleich mit vorliegenden Fahndungslisten ist bei Fluggesellschaften gar nicht möglich, da die Fluggesellschaften gar keinen Zugriff darauf haben und auch nicht haben dürfen. Dies obliegt allein den Sicherheitsbehörden. Ein Abgleich zwischen Ausweispapier und Buchungsdaten könnte durch die Sicherheitsbehörden erfolgen, und zwar bereits im Vorwege mit den von den Fluggesellschaften an die sogenannte Fluggastdatenzentralstelle bereits übermittelten Fluggastdaten, den PNR. Dann gibt es noch einen praktischen Punkt: Bei der Identitätskontrolle am Gate reden wir vom allerspätesten Zeitpunkt einer Identitätsüberprüfung, das heißt, was ist bei Rückfragen in unklaren Fällen? Was ist mit einem möglichen polizeilichen Zugriff? Das ist alles gar nicht darstellbar in der Kürze der Zeit beim Boarding.

Ich möchte noch kurz auf die rechtlichen Bedenken eingehen. Zum einen handelt es sich bei der Ausweiskontrolle um eine grenzpolizeiliche und mithin hoheitliche Aufgabe, die nicht in den Bereich der Eigensicherungspflichten der Fluggesellschaften gemäß § 9 LuftSiG fällt. Es ist sehr fraglich, ob hier überhaupt eine private Fluggesellschaft als – quasi – Hilfspolizist für allgemein polizeiliche Fragen der Gefahrenabwehr herangezogen werden kann an der Stelle. Somit spricht vieles dafür, dass eine gesetzliche Regelung, die die Fluggesellschaften zum Pflichtabgleich verpflichtet, unverhältnismäßig wäre. Zum einen haben wir aus faktischen Gründen einen sehr geringen Erkenntnisgewinn. Wir sprechen hier von einer bloßen Plausibilitätsprüfung. Von einem reinen Konformitätscheck. Das heißt, der eigentliche Zweck – Terror- und Kriminalitätsbekämpfung – kann wegen der leichten Umgehung gar nicht gewährleistet werden. Der gesetzliche Zweck kann nicht erreicht werden.

Auf der anderen Seite haben wir einen erheblichen finanziellen Mehraufwand bei den Airlines durch den erhöhten Personalaufwand, durch längere Boardingzeiten und vor allen Dingen haben wir



auch eine extreme Rechtsunsicherheit, weil die Rechtsfolgen gar nicht ausreichend geklärt sind. Vor allen Dingen auch die Frage, was beispielsweise ist, wenn ein Passagier wegen eines Schreibfehlers abgewiesen wird. Bestehen Schadensersatzansprüche gegen die private Fluggesellschaft? Welche Haftungsrisiken gibt es hier? Gerade in der Kürze der Zeit wäre ein Konformitätscheck sehr fehleranfällig. Und wir haben die Ungleichbehandlung zu anderen grenzüberschreitenden Verkehrsträgern, wo ein entsprechender Konformitätscheck auch gar nicht möglich wäre.

Nochmal zusammenfassend: Luftsicherheit ist schon aus Eigeninteresse auch für die Luftverkehrswirtschaft von höchster Priorität. Identitätskontrollen steigern aber nicht das Sicherheitsniveau, sie leisten keinen Sicherheitsmehrwert. Bei den durch den Pflichtabgleich avisierten Zielen handelt es sich um allgemeine grenz- und kriminalpolizeiliche Aufgaben der Strafverfolgung. Diese Aufgaben stehen allein im Verantwortungsbereich der Bundespolizei. Eine Identitätsfeststellung durch die Fluggesellschaften, die keinen Zugang zu entsprechenden polizeilichen Informationen haben, kann diese Ziele nicht erfüllen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann steigen wir jetzt in die Fragerunde ein. Ich hätte selbst auch zwei Fragen. Zum einen an Herrn Hüber. Wenn wir jetzt gerade zum Schluss Herrn Zufähr gehört haben, dann könnte man der Meinung sein: Das ist alles überflüssig, das braucht man nicht, einen Sicherheitsgewinn bringt es an dieser Stelle auch nicht. Herr Hüber, dazu hätte ich ganz gerne nochmal Ihre Einschätzung gewusst. Dann nochmal die Frage auch an Herrn Faust. Bezug nehmend auf die Ausführungen von Frau Schöneberg, denen ich sehr viel abgewinnen kann, will ich an der Stelle Folgendes nicht verhehlen: Es gibt ja Fluggesellschaften, die Abgleiche vornehmen. Hat die Lufthansa kein Interesse daran, zu wissen, wer mit ihr fliegt und ob die Person, die gebucht hat, auch die Person ist, die dann im Flieger sitzt? Andere haben daran offensichtlich ein Interesse, woran könnte das liegen? Dann haben wir für die Union Herrn de Vries.

Abg. **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde meine beiden ersten Fragen gerne an Herrn Ceuppens richten. Weil wir jetzt ja viel über die Sinnhaftigkeit des Abgleichs gehört haben, aber natürlich auch über

die Bedenken, die es hinsichtlich der Umsetzung gibt. Deswegen meine erste Frage: Welche Auswirkungen haben Sie denn an den belgischen Flughäfen beobachtet, nachdem diese Maßnahme eingeführt worden ist? Also, ist es zu Schlangen gekommen oder zu Verzögerungen beim Boarding? Das wäre meine erste Frage.

Und meine zweite Frage ist: Es ist ja viel gesagt worden, warum man das macht. Um grenzübergreifender Kriminalität, Terroristen vielleicht auf die Schliche zu kommen, um Reisewege nachvollziehen zu können. In wie vielen Fällen haben denn diese Abgleiche in Belgien dazu geführt, dass Unstimmigkeiten aufgedeckt wurden? Dass Personen nicht mitgenommen worden sind? In welcher Form haben sich dort auch Erkenntnisse ergeben, wichtige relevante Erkenntnisse, für die Sicherheitsbehörden? Das ist ja auch der Grund, mit dem man das im Wesentlichen begründet.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Hess, bitte.

Abg. **Martin Hess** (AfD): Ja, auch ich darf mich bei den Experten für ihre Ausführungen bedanken. Ich möchte aber zeitgleich auch meiner Verwunderung darüber Ausdruck geben, dass hier ernsthaft in Abrede gestellt wird, dass eine solche Maßnahme eines Identitätsabgleiches, einer Identitätsüberprüfung, nicht der Luftsicherheit dient. Solche Auffassungen lassen außer Acht, dass es natürlich für Personen möglich ist, auch nachdem sie durchsucht worden sind, nachdem sie entsprechend durchleuchtet worden sind, entweder mittels einfacher körperlicher Gewalt oder mittels einfacher Gegenstände, die berechtigt an Bord geführt werden dürfen, hier zum Beispiel Flugzeugentführungen oder Schlimmeres durchzuführen. Insofern kann ich nachvollziehen, dass aus Kostengründen dagegen argumentiert wird. Das ist ja völlig unbestritten und mag auch ein legitimes Argument sein. Aber, ich denke, wenn es um die Sicherheit von Fluggästen geht, sollte die an oberster Stelle stehen und sollten Kostengründe hinten anstehen.

Ich habe zwei Fragen an Herrn Hüber. Das Erste wäre die Frage hinsichtlich dessen, was hier dargestellt worden ist. Ein reiner Identitätsabgleich kontra einer tatsächlichen Identitätskontrolle. Also sprich, auch die Überprüfung eines Identitätsdokumentes im Hinblick auf die Echtheit. Halten Sie



einen reinen Identitätsabgleich wirklich für sinnvoll in diesem Zusammenhang oder müsste es nicht tatsächlich eine solche Identitätskontrolle sein? Ergibt sich daraus nicht auch automatisch die Zuständigkeit für eine solche Maßnahme, die ja eindeutig dann bei Hoheitsträgern, also der Bundespolizei, liegen würde und insofern natürlich für Fluggesellschaften nicht in Betracht käme?

Die zweite Frage: Ich nehme ja die Bedürfnisse der Luftfahrtindustrie durchaus ernst und es ist ja tatsächlich so, dass das auch zu zeitlichen Verzögerungen führen kann. Da stellt sich dann die Frage, wie man solche zeitlichen Verzögerungen minimiert. Wäre da aus Ihrer Sicht zum Beispiel auch ein automatisierter Abgleichprozess möglich? Indem man zum Beispiel das Grenzkontrollsystem EasyPASS in abgewandelter Form zur Anwendung bringt? Oder gibt es aus Ihrer Sicht auch noch andere bereits etablierte Systeme, die hier für einen automatisierten Abgleich zur Anwendung kommen könnten?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Özdemir.

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage, die ich an Herrn Hüber und Frau Schöneberg richten möchte. Zusammenfassend eine Bemerkung vielleicht vorausgeschickt. Wir haben ja viel über Eigensicherung auch gehört. Am Ende, haben Sie sehr plastisch geschildert, ist im Fall Susanna einem Kriminellen eine Infrastruktur via Luftsicherheit geboten worden, um sich dem deutschen Staat zu entziehen. Wenn ich Ihre Aussage, Herr Hüber, nehme, ist das geschehen – um das abzurunden –, weil es an deutschen Flughäfen weniger Kontrollen gibt, weniger Überprüfungen, weniger Abgleiche, weniger Plausibilität und dadurch eine höhere Aussicht einer Flucht, um sich dem deutschen Staat zu entziehen. Vor dem Hintergrund frage ich Sie: Welche Bedeutung müssen wir eigentlich einem Identitätscheck, Abgleich, Plausibilitätskontrolle bis hin zur Feststellung von Echtheit von Dokumenten aus gefahrenabwehrrechtlicher Sicht beimessen in Bezug auf sicherheitspolitische und konkret pragmatische Auswirkungen? Wo ist da der Mehrwert?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommt für die FDP Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende. Ich fand die Äußerungen zu PNR spannend. Ich muss vorweg sagen: Wenn PNR wirklich so unsinnig und unhilfreich ist und das Mickey-Mouse-Daten sind, dann finde ich ja schon, dass die Erhebungsgrundlage und die Berechtigung, die Daten überhaupt zu verarbeiten, eigentlich fehlt. Dann müsste man eigentlich PNR umgehend abschaffen, wenn sie überhaupt keinen Sinn haben. Da werden wir uns vielleicht nochmal gesondert mit beschäftigen.

Ich bin ein bisschen irritiert, weil jetzt immer hin und her gesprochen wird zwischen Luftsicherheit und durchaus legitimen Interessen der Kriminalitätsverfolgung von präventiven Maßnahmen, aber irgendwie läuft das ja – sozusagen – zusammen. Ich habe den Eindruck, hier sollen Private mit staatlichen Aufgaben betreut werden. DER SPIEGEL hat es gerade getitelt: „Das Ende des Reisens, wie wir es kennen“ – hinsichtlich Corona. Vielleicht trifft das dann in dem Fall auch zu.

Meine Fragen gehen an den Sachverständigen Zufuhr. Vielleicht können Sie mal erklären oder erläutern, wie aus Ihrer Sicht im Bereich der Luftfahrt nochmal die Absicherung des Luftverkehrs, der Luftsicherheit allgemein, nach allgemeiner aktueller europäischer und deutscher Rechtslage strukturiert ist. Also, welche Rolle spielt für die Luftsicherheit die Identität einer reisenden Person? Und, wenn wir davon ausgehen, dass nicht der Zweck der allgemeinen Luftsicherheit verfolgt wird, sondern andere Zwecke, durch einen Abgleich der Boardingkarte mit einem Ausweisdokument, wer wäre dann Ihrer Meinung nach für die Erreichung eines solchen anderen Zwecks zuständig? Gerade eben hat der Kollege der SPD ja das aktuelle Beispiel gebracht. Wäre das denn zum Beispiel hilfreich gewesen oder sind da nicht andere Identitäten im Spiel gewesen? Wäre das für die Fluglinien im Rahmen der Eigensicherungspflicht überhaupt machbar? Wäre nach Ihrer Ansicht eine reine Sichtkontrolle dazu geeignet? Also im Prinzip ist das der Fragenkomplex.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Frau Jelpke.



Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Meine Fragen gehen an Frau Bock und ich möchte auch nochmal genau nachfragen. In den Stellungnahmen wird ja häufig davon gesprochen, dass diejenigen, die befürworten, dass es diesen Identitätsabgleich gibt, vertreten, dass das zu einer wesentlichen Verbesserung des Zentralsystems führen würde, weil dort eben entsprechend viele falsche Daten hinterlegt sind. Mich interessiert hier, ob Sie darüber überhaupt Erkenntnisse haben. Beziehungsweise, welche Schlussfolgerungen sollte man denn ziehen? Denn für mich stellt sich das erst mal so dar, dass dieses System ja eingestampft werden müsste, wenn dem so sei. Aber wie gesagt, welche Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus?

Meine weitere Frage knüpft direkt nochmal auch an diese Szenarien, die Herr Kelber hier dargestellt hat, die mich auch bewegen. Ich will es einfach mal so sagen. Also vom PNR-System, was eingeführt wurde, wird jetzt eben gefordert, dass die Daten, die gespeichert sind, entsprechend auch geprüft werden. Dann geht es damit weiter, dass man dann ja die Vorstellung hat, dass man das auch biometrisch bearbeiten könnte. Also mit anderen Worten: Ich bin auf dem Flughafen. In dem Moment, wo ich im Sicherheitsbereich bin und dann also das Flugzeug besteigen will, werde ich dann also praktisch per Gesichtskontrolle nochmal mittels biometrischer Daten kontrolliert. Also ein Grundrechtseingriff ja im Grunde genommen nach dem anderen. Hier ist meine Frage – und die hat ja der Datenschutzbeauftragte hier auch schon mal in Szene gesetzt: Was bedeutet das eigentlich für das Gesamtsystem? Wenn man jetzt nur Einzelfragen immer wieder regelt? Hier geht es ja um einen ganzen Komplex von Datenschutzfragen. Hier würde ich ganz gerne mal wissen, wie Ihr Blick ist. Vielleicht könnten Sie da auch nochmal eine Stellungnahme zu abgeben. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Dr. Mihalic noch.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Kelber. Sie haben vorhin ausgeführt, dass der Entwurf des Bundesrates eben nicht alle Anforderungen an die Gesetzgebung erfüllt hinsichtlich der Darlegung der Verhältnismäßigkeit. Wenn – ich sage mal – die Mängel in der Formulierung des Gesetzes behoben würden, also wenn man das jetzt nochmal neu

schreiben würde und man würde das alles sauber darlegen, so wie Sie das eben gefordert haben, gäbe es dann aus Ihrer Sicht noch datenschutzrechtliche oder anderweitige Einwände gegen einen solchen Abgleich der Bordkarte mit einem Identitätspapier? Das ist meine erste Frage.

Dann die Frage an Frau Schöneberg. Sie haben vorhin gesagt, dass die Anonymität des Reisens – also ich versuche das in meinen Worten auszudrücken – die Begehung von Straftaten begünstigt. Ich würde eher sagen, dass ein geringes Entdeckungsrisiko die Begehung begünstigt und nicht die Anonymität generell, weil sonst dürften wir uns alle nicht mehr anonym im öffentlichen Raum bewegen. Mich würde nochmal interessieren, welche Erkenntnislage es konkret zu der Frage gibt, ob und inwiefern die aktuelle Situation – so wie sie jetzt besteht, also jetzt, wo es noch nicht flächendeckend einen Abgleich gibt – wirklich bewusst ausgenutzt wird, insbesondere im Kontext grenzüberschreitender Organisierter Kriminalität. Sie haben eben den Fall Ali B. genannt, wo das funktioniert hat. Also wo er offensichtlich ausnutzen konnte, dass es solche Abgleiche nicht gibt. Mich würde aber interessieren, welche Erkenntnislage konkret darüber hinaus es für ein bewusstes Ausnutzen dieser Situation gibt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zur Beantwortung und gehen jetzt auch in alphabetischer Reihenfolge vor und beginnen mit Frau Bock, bitte.

SV **Kirsten Bock** (Brodersdorf): Die Frage ging in die Richtung, was uns eigentlich das PNR-Zentralsystem nützt. Wie gut sind die Daten da? Ich darf da an eine Anfrage und die Ergebnisse erinnern, die dazu hier in diesem Hause vorlagen. Da ging man von einer Fehlerquote von 99,7 Prozent aus. Also wenn das tatsächlich stimmt, was ich selbst nicht überprüfen kann, ist das natürlich fatal. Also da muss man sich wirklich die Frage stellen, warum überhaupt so ein System. Das kann dann eigentlich nur noch der Abschreckung dienen. Es dürfte keine Auswertung stattfinden in diesem Bereich und es gehört dann eingestampft. Also vor dem Hintergrund, gerade auch des Datenschutzrechtes, muss man natürlich fragen, welche Rolle die Richtigkeit von Daten spielt. Diese Frage ist hier ja auch schon gestellt worden. Wenn so ein Abgleich jetzt nicht dazu dienen kann, diese Fehlerquote relevant zu minimieren, macht das



denn überhaupt Sinn? Nur da muss ich Ihnen sagen, da sind Sie im Datenschutzrecht an der falschen Adresse. Weil die Richtigkeit von Daten zwar ein Prinzip ist, das auch in Art. 5 Abs. 1d) DSGVO zugrunde gelegt wird. Aber Sie dürfen nicht vergessen: Das Datenschutzrecht dient den Rechten und Freiheiten der Betroffenen und nicht der Unternehmen und schon gar nicht irgendwelchen Registerdateien. Das bedeutet, dass aus Sicht der Organisation hier gar keine Ansprüche gegenüber den Betroffenen im Hinblick auf eine Darlegungspflicht zur Richtigstellung der Daten bestehen, sondern es ist genau andersherum. Die Betroffenen haben ein Recht, von den verantwortlichen Stellen zu verlangen, dass ihre Daten korrekt verarbeitet werden, und das Datenschutzrecht gibt ihnen einen Korrekturananspruch. Also hier hilft – aus meiner Sicht zumindest – das Datenschutzrecht überhaupt nicht. Vielmehr ist da die Anforderung dann an den Staat beziehungsweise an die verarbeitenden Stellen zu stellen, dass diese ein Verfahren aufsetzen, das dafür sorgt, dass eben schon im ersten Erhebungszeitpunkt gar keine Fehler entstehen. Darauf wäre dann hinzuwirken. Dass sich das grundrechtlich, verfassungsrechtlich nicht umsetzen lässt, ist ein anderes Problem. Aber dann muss man das eben lassen.

Eine Möglichkeit, die man hätte, wäre zum Beispiel – aber ich denke mal, das kommt nicht in Betracht – die PNR-Datenbank zu öffnen für die Betroffenen, dass die selbst dann auch da reinschauen können und gegebenenfalls, wenn sie das denn möchten, die Fehler entsprechend korrigieren könnten. Das wäre ein Weg, der möglicherweise durch das Datenschutzrecht Unterstützung finden würde. Aber ich denke mal, das kommt aus anderen Gründen hier nicht in Betracht.

Die zweite Frage ging in die Richtung, wie es denn sei, wenn man den Abgleich dadurch verbessert, dass man auf die Verarbeitung automatisierter Systeme, insbesondere biometrischer Datenerfassung, ausweicht. Also dazu muss man grundsätzlich sagen, vielleicht auch im Hinblick auf die anderen Stellungnahmen, dass es im Recht ja in erster Linie nicht um Gefühlslagen, nicht um Sicherheit, nicht um die Frage, spektakuläre Ereignisse abzuwenden, geht, sondern darum, dass Verarbeitungen personenbezogener Daten immer zu legitimen Zwecken erfolgen müssen und auch erforderlich sein müssen für diese Zwecke. Das bleibt

hier einfach unklar. Auch bei der Verarbeitung von biometrischen Daten und insbesondere im Intra-Schengen-Raum.

Die zweite Frage ist, wenn man solche Kontrollen ein zweites Mal durchführt, welchen Sinn die dann überhaupt haben, wenn man schon einmal kontrolliert hat? Das Datenschutzrecht ist nicht so, dass wenn man einmal einen Zweck hat und einmal eine Erforderlichkeit festgestellt hat, man dann diese Verarbeitung unendlich wiederholen kann. Sondern jede Verarbeitung muss in sich selbst immer wieder erforderlich sein und immer wieder einem Zweck dienen. Wenn dieser Zweck erledigt ist, hat sich damit auch dessen Erforderlichkeit erledigt. Dazu kommt, dass eins der grundlegenden Prinzipien im Datenschutzrecht die Datenminimierung ist. Das heißt, auch dieses Prinzip unterstützt diesen Anspruch, dass eine einmal erfolgte Identitätsfeststellung – jetzt bei Reisen im internationalen Raum – nicht unendlich wiederholt werden kann zu unterschiedlichen Punkten, sondern es muss dafür einen neuen Zweck, einen neuen Grund geben, aufgrund dessen diese Verarbeitung durchgeführt wird. Im Hinblick auf die Verarbeitung biometrischer Daten ist anzumerken, dass diese Daten eh zu den besonderen Kategorien von Daten zählen und insofern noch besonderen Anforderungen unterliegen. Das bedeutet bei einer – wie hier – anlasslosen, also im Wesentlichen ja kriterienlosen Erfassung – nämlich, weil alle Flugreisen unterschiedslos geprüft werden – dass die Frage zu stellen ist, ob diese Intensität des Eingriffs überhaupt noch mit dem Wesensgehalt des Grundrechts auf Datenschutz zu vereinbaren ist. Oder ob wir nicht hier schon an eine Grenze gekommen sind, die darüber hinausgeht. Dafür sprechen würden die Erwägungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in der Sache Schrems I. Da ging es um einen vergleichbaren Fall. Auch dort ging es um eine kriterienlose Erfassung, allerdings von Kommunikationsdaten. Da hat der EuGH gesagt, dass hier diese Grenze des Wesensgehaltes überschritten sei. Bei der Erfassung biometrischer Daten mit Blick auf ihre Eingriffsintensität und den Umfang der Verarbeitung würde ich das ebenso bejahen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann, Herr Ceuppens bitte.



SV Gunter Ceuppens (Nationaal Crisiscentrum – Centre National de Crise, Brüssel): Frau Vorsitzende, vielen Dank! Ich danke Ihnen für beide Fragen.

Zu der Frage nach weiteren Informationen über den Prozess der praktischen Umsetzung in Belgien und den Auswirkungen, die dies auch für die Flughäfen hatte: Vielleicht sollte ich noch einmal erwähnen, dass wir bei der Ausarbeitung der gesamten Rechtsvorschrift ausgiebige Gespräche mit der Luftfahrtbranche geführt haben. So bestand für die Branche eine der Schwierigkeiten darin, dass sie es als technisch fraglich ansah, ob am Flugsteig ein Zugriff auf das Reservierungssystem möglich ist, jedoch beispielsweise die Reservierungsdateien nicht geändert werden können. Letztlich erwies sich das Problem als nicht so groß, denn es wurde anscheinend später gelöst.

Was Probleme in den Flughäfen betrifft: Ich habe ebenfalls bereits erwähnt, dass uns keine Informationen darüber vorliegen, dass sich aus diesem Grund längere Warteschlangen an den Flughäfen gebildet hätten. Wir haben keine Beschwerden erhalten. Ein wichtiger Punkt ist auch, dass die Fluggesellschaften in Zusammenarbeit mit den Behörden Aufklärungskampagnen für die Passagiere durchgeführt haben, um sicherzustellen, dass die Reservierungsdaten korrekt ausgefüllt und z. B. Vor- und Zuname richtig geschrieben wurden. Einigen Rückmeldungen zufolge waren derartige Kampagnen auch für die Passagiere hilfreich im Hinblick darauf, die richtigen Informationen anzugeben.

Ich möchte einen weiteren wichtigen Aspekt hervorheben: Die Fluggesellschaften sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Daten möglichst korrekt sind. Wie sie dabei vorgehen, können sie allerdings selbst entscheiden. Dies kann eine manuelle Überprüfung sein, muss es aber nicht. Denkbar wären ebenso fortschrittliche technische Lösungen für die Durchführung derartiger Kontrollen. Sie sehen hier also einen recht pragmatischen Ansatz, bei dem es nicht darum geht, wie die Überprüfung organisiert wird, sondern vor allem um die Auswirkungen und das Ziel, nämlich möglichst korrekte Informationen im PNR-System zu haben.

Zur zweiten Frage, in wie vielen Fällen Menschen beispielsweise nicht an Bord gelassen wurden: Ich wiederhole: Darauf zielt die gesetzliche Regelung

in Belgien nicht ab. Ihr Ziel ist es, über die richtigen Informationen zu verfügen, nicht, Menschen am Boarding zu hindern. Wir verfügen also nicht über „harte“ Statistiken zu Personen, die am Boarding gehindert wurden, weil zum Beispiel die Informationen nicht korrekt oder nicht vollständig waren. Andererseits sehen wir, dass Fluggesellschaften, die derartige Überprüfungen bereits in ihre bestehenden Betriebsabläufe integriert haben, wertvolle Informationen zum Qualitätsniveau verarbeiten oder übermitteln, d. h. die Informationen sind vollständig und wurden sehr gründlich verifiziert. Es ist also auch nicht unmöglich, dass dies von der Luftfahrtbranche organisiert wird.

In wie vielen Fällen mussten die Fluggesellschaften ihr Reservierungssystem ändern? Wir bitten die Fluggesellschaften nicht, die Zahl der Fälle zu erfassen, in denen sie ihr Reservierungssystem umstellen oder anpassen mussten, oder uns Rückmeldung darüber zu geben. Wir haben mit dem Verwaltungsaufwand für die Fluggesellschaften nichts zu tun und daher keine entsprechenden Informationen. Ich hoffe, damit sehr kurz auf die beiden mir gestellten Fragen geantwortet zu haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Wir kommen dann als nächstes zu Herrn Faust

SV Jürgen Faust (Head of Security Lufthansa Airlines & Corporate Aviation Security, Frankfurt): Die Fragestellung bezog sich auf die Frage, ob wir nicht ein Eigeninteresse haben, die Identität festzustellen. Erst mal zum Sachverhalt. Es ist ja so, dass wir durchaus Identitätskontrollen machen, Dokumentenkontrollen machen, vor allem im Außer-Schengen-Verkehr. Da gibt es entsprechende Regelungen aus ganz unterschiedlicher Sicht, einmal um Einreisestrafen in Drittstaaten zu vermeiden, um teilweise API-Daten (Advanced Passenger Information System) nach zu erfassen. Also es gibt schon für wesentliche Teile der Verkehre in der Tat diese Art von Kontrollen. Das sind in der Regel aber auch Flüge, wo ohnehin ein größerer zeitlicher Vorlauf auch besteht. Der klassische USA-Reisende weiß, dass er zwei Stunden vorher kommt, weil eben genau solche Prozessschritte noch anstehen. Das ist anders im Schengen-Verkehr, wo wir hochfrequent sehr kurzfristig fliegen, in sehr engen Zeitfenstern, nur ein sehr kurzes Zeitfenster haben auch, um Passagiere zu boarden.



Sie haben 15 bis 20 Minuten Zeit, um 200 Leute an Bord zu bringen und dementsprechend ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also meine Frage war ein bisschen anders. Es gibt ja Fluggesellschaften, die das machen, und ich spreche natürlich vom Schengen-Raum und nicht vom Außer-Schengen-Raum. Welche Motivation haben denn andere Fluggesellschaften, dass sie das auch im Schengen-Raum machen und warum hat die Lufthansa offensichtlich keine Motivation, zu wissen, ob derjenige, der das Ticket gebucht hat, auch im Flieger sitzt? Das war meine Frage.

SV **Jürgen Faust** (Head of Security Lufthansa Airlines & Corporate Aviation Security, Frankfurt): Innerhalb von Europa machen das einige Fluggesellschaft, weil ihr nationales Recht das vorschreibt. Das EU-Recht im Bereich Luftsicherheit schreibt es nicht vor und wir machen es dementsprechend nur dort, wo die lokale Gesetzgebung uns verpflichtet. Im Übrigen gibt es natürlich die Möglichkeit, Stichproben zu machen. Wir machen ja auch solche Kontrollen, allerdings nicht beim Boarding-Gate, sondern teilweise beim Check-In, wo wir auch viel mehr Zeit haben, um solche Dinge zu kontrollieren. Aber nicht innerhalb von Bruchteilen einer Sekunde, wie heute das Verfahren auch an den Flughäfen aussieht oder ID-Checks gemacht werden. Im Übrigen, auch das Thema Ali B., dort hat nach unserem Kenntnisstand ein ID-Check stattgefunden. Wir würden es auf Türkei flügen entsprechend machen. Im Übrigen ist diese Person ja auch durch die Grenzkontrolle gegangen und dort auch nicht erkannt worden. Das war ja gerade ein Nicht-Schengen-Flug.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Hüber.

SV **Sven Hüber** (Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden): Ja, vielen Dank für die Fragen. Zunächst, Frau Lindholz, Ihre Frage nach dem Sicherheitszugewinn. Aus unserer Sicht ja, weil es sich schlichtweg um die Umsetzung der Maßgaben des § 5 Luftsicherheitsgesetz handelt. Das geht primär – das muss man doch mal betonen – darum, dass keine unidentifizierte Personen in den Sicherheitsbereich der Flughäfen gelangen. Das ist im gegenwärtigen Verfahren schlicht und ergreifend nicht gewährleistet. Die Aufgabe der Luftsicherheitsbehörde, Personen in geeigneter Art und Weise zu überprüfen, die in den Sicherheitsbereich

der Flughäfen wollen, findet aus dem Konglomerat der Gründe, die hier genannt wurden und diffizilen Interessen in Größenordnungen nicht statt. Das ist der Punkt. Ich werde gleich noch zum Verfahren kommen. Wir glauben, dass durch einen Identitätsabgleich mit der Bordkarte wenigstens die Grundannahme, der niedrigschwelligste Bereich, sichergestellt ist, dass Personen, die in den besonderen Sicherheitsbereich eines Flughafens wollen, auch überprüft wurden. Und die Überprüfung der Personen – in unserer Auslegung wenigstens § 5 Luftsicherheitsgesetz – heißt nicht nur des mitgeführten Gepäcks oder des mitgeführten Tascheninhalts, sondern eine überprüfte Person heißt auch, dass die Person identisch ist mit der, die mit der Fluggesellschaft einen Beförderungsvertrag abgeschlossen hat. Das geht hier – ich will es nochmal sagen – im Kern zunächst um die Zugangsberechtigung zum Sicherheitsbereich des Flughafens, noch nicht mal um das Fliegen. Das kommt dann sozusagen danach. Es ist – aus unserer Sicht – natürlich wünschenswert, aber nicht vorrangig, dass es hier um bessere Verhandlungsmöglichkeiten ginge oder Grenzkontrollmöglichkeiten. Da hat die Bundespolizei durch verdachtsunabhängige oder lagebildabhängige Kontrollen auch an den Flughäfen ausreichend Instrumente, dies wahrzunehmen. Es geht im Kern um eine Luftsicherheitsfrage und – ich möchte es gern nochmal sagen – die 140, Herr Prof. Kelber, waren in einem Monat, und zwar im flugschwachen Monat, im Februar 2020. Wir haben das jeden Monat, die Feststellung, dass mit Scheinidentitäten geflogen wird. Das ist ja nur ein Indiz, ein Anhalt für uns, dass das, was ich eingangs sagte, dass nicht überprüfte, also identifizierte Personen in den Sicherheitsbereich von Flughäfen gelangen können, eben der Realität entspricht, sowohl im Intra-Schengen-Verkehr, als auch im nationalen Verkehr. Es geht auch nicht darum, jetzt datenschutzrechtlich zu prüfen, ob die PNR-Daten richtig oder falsch sind. Es gibt natürlich auch schon bei internationalen Flügen Beförderungsausschlüsse, wenn die Identität zwischen dem Buchungsnamen und dem Namen im Ausweis oder Passdokument nicht identisch ist aus unterschiedlichsten Gründen. Aber hier wird sozusagen nichts Neues erfunden, was es nicht schon gäbe.

Die Frage war: Identitätsabgleich oder Identitätsfeststellung, sozusagen polizeiliche Maßnahme? Aus unserer Sicht reicht zunächst die



niedrigschwelligste Stufe, das heißt der Identitätsabgleich als Mindeststandard. Als Mindestmaß kommen andere lagebezogene Erkenntnisse dazu, reisende Gewalttäter Sport z.B., die jetzt zu irgendeiner – Europameisterschaft ist ausgefallen – aber zu irgendwelchen Sportveranstaltungen innerhalb Europas reisen wollen mit dem Luftverkehr, dann gibt es auch andere Kontrollbefugnisse. Wir denken, dass zunächst der Identitätsabgleich ausreicht. Wir würden ihn auch nicht bei den Luftfahrtgesellschaften, bei den Airlines angesiedelt sehen, sondern bei der Luftsicherheitskontrolle. Wenn die Luftsicherheitsbehörde zuständig ist für die Regulierung des Zugangs zu den Sicherheitsbereichen der Flughäfen, dann ist dies sozusagen der „First Point“. Die Frage, ob sich das automatisiert abgleichen lässt, ähnlich so wie bei EasyPASS, dazu gibt es verschiedene Gedankenspiele und Möglichkeiten. Variante eins dargestellt: Bordkartenscann, der heute schon beim Zugang zum Sicherheitsbereich erfolgt und ein gleichzeitiger Scann des mitgeführten, ohnehin meist biometrisch lesbaren Ausweisdokuments, Abgleich des Ausweises mit der Bordkarte durch die Luftsicherheitskontrollmitarbeiter, die entsprechend natürlich durch die Bundespolizei geschult und ausgebildet sein müssen. Wenn man es noch steigern will, kann dies auch beim automatisierten Boarding mit erfolgen. Da steht je wenigstens immer eine Person der Airline, die auf dem Bildschirm sehen kann, ob der, der jetzt einsteigt hier auch der ist, der vorher sozusagen in den Sicherheitsbereich hereingegangen ist. Dann hat man so ein Entry-Exit-System und nach dem Boarding können diese Daten – weil sie ja ihren Zweck erfüllt haben – aus unserer Sicht auch wieder gelöscht werden.

Zur Frage, welche Bedeutung der ID-Check für die Gefahrenabwehr und Fahndung hat. Natürlich retrograd sind für Polizisten immer alle Daten interessant. Das haben wir gerade beim Fall Ali B. auch gesehen, aber da sage ich eben retrograd. Es geht hier vorrangig zunächst um die Erfüllung der Ansprüche des Luftsicherheitsgesetzes. Wir können aus meiner Sicht mit den anderen Instrumenten, die wir haben – insbesondere der Frage lagebildabhängige Kontrollen und Zugriff auf PNR-Daten sind die Instrumente, die jetzt schon polizeirechtlich gegeben sind – ganz gut leben. Ja, soweit vielleicht zu den drei gestellten Fragen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Technische Rückfrage kurz. Also in dem Moment, wo ich quasi meine Bordkarte das erste Mal drauflegen muss, dass ich in dem Moment auch einen Ausweis drauflege?

SV **Sven Hüber** (Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden): Genau.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Okay. So, Herr Kelber.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wenn Sie mir einen Satz noch erlauben vor der Beantwortung der Fragen, weil das gerade ein kurzer Disput war. 140 Fälle bei 15,4 Millionen Fluggästen im Februar 2020 sind natürlich 0,0009 Prozent an der Stelle, nur weil wir gerade die Zahlen im Disput kurz hatten.

SV **Sven Hüber** (Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden): Nur zur Klarstellung. Ich meine, ich habe mir extra das Lagebild geben lassen. Das sind Fälle, wo die Bundespolizei im Rahmen der Vorfeldstrategie an nichtdeutschen Verkehrsflughäfen Beraterpersonal hat, um die Airlines – wo eben nicht jeder in Urkundenfälschung ausgebildet ist, auch wenn es wünschenswert wäre – zu beraten. Und an diesen ausgewählten wenigen Flughäfen, die im Intra-Schengen-Verkehr nach Deutschland fliegen – ich würde den Griechen auch 15 Millionen Passagiere wünschen, aber die haben ein bisschen weniger – haben wir in einem flugschwachen Monat 140 festgestellt. Vielleicht – wenn es mal beliebt – kann sich ja der Innenausschuss mal das ganze Bild ausrollen lassen, wie im Intra-Schengen-Verkehr mit Scheinidentitäten gereist wird. Ja, das ist ziemlich interessant.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Als deutscher Staatsbürger freue ich mich auch über jeden dieser Fälle. Es ging ja vorhin nur um die Frage der Verhältnismäßigkeit und da bringe ich den Schwenk zur Antwort auf die Frage der Frau Abgeordneten. Ja, selbstverständlich wäre es denkbar, eine solche Initiative aus Sicht des Datenschutzrechts und mit dem Ziel einer Vermeidung von Flügen von Personen, die eine falsche Identität angegeben haben, in einer datenschutzrechtlich konformen Art und Weise herzustellen. Das wichtigste wäre aus Gründen der Transparenz die Regelung im richtigen Rechtsbereich. Dann müsste tatsächlich der Gesetzgeber eben auf Erfordernis, Geeignetheit und



Angemessenheit darstellen. Da kommen Sie in einen gewissen Trade-off zwischen zwei Anforderungen: Möglichst wenig Daten Unbetroffener zu verarbeiten und gleichzeitig eine möglichst hohe Treffsicherheit zu bekommen. Also der einfache Abgleich des Namens bedeutet geringe Treffsicherheit, aber wenig Beinhaltung. Biometrische Merkmale an bestimmten Stellen abzurufen bedeutet hohe Verarbeitung von vielen Personen, insbesondere wenn man sie nachher auch noch für andere Zwecke verwenden soll inklusive Speicherung. Das wäre der Punkt. Ich darf vielleicht darauf hinweisen, dass sowohl meine Vorgängerin als auch ich bei dem Thema der PNR-Daten insgesamt nach wie vor der Meinung sind, dass eine solche Vorratsspeicherung auch von Personen, bei denen es keinen Anlass gibt, nicht zulässig ist. Es gibt mehrere Vorlageverfahren beim Europäischen Gerichtshof, die vermutlich in absehbarer Zeit diese Rechtsfrage auch klären werden. Das heißt, wenn man sich darauf als Basis bezieht, besteht natürlich durchaus die Gefahr, dass die Rechtsgrundlage durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs entzogen wird.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommt Frau Schöneberg.

SV **Uta Schöneberg** (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover): Ja, zunächst nochmal zur sicherheitspolitischen Bedeutung der Identitätsprüfung, Auswirkung auf die Gefahrenabwehr. Ich hatte das vorhin versucht, nochmal darzulegen. Flugreisen sind ein herausragendes Verkehrsmittel. Wenn wir das für Straftäter in der Nutzung erschweren, dann hat das allgemeine Auswirkungen, dann wirkt das hemmend auf die Ausführung von Straftaten, aber vor allem auch auf Tatvorbereitungen. Natürlich haben wir viele reisende Straftäter, die sich schon weit im Vorfeld treffen und dann ganz woanders ihre Taten begehen wollen. Es müssen Tatmittel beschafft werden und selbst wenn die dann nicht transportiert werden mit dem Flugzeug, kann es gut sein, dass dafür Reisen passieren. Vor allem aber ist das eben auch ein unmittelbarer Gewinn für die Luftsicherheit und der beste Fall, der das illustriert, wo alle Belange eigentlich zusammenkommen, sind laufende Anschlagsszenarien. Wenn man sich ausmalt – was man nicht hofft, dass es mal dazu kommt – man hat Flugunfälle und weiß nicht, ob es sich um einen terroristischen Anschlag handelt

oder nicht, dann ist es natürlich wichtig zu wissen, ob Personen, die aus salafistischen oder anderen Zusammenhängen bekannt sind, an Bord waren, um das einzuordnen. Also das ist diese ganz konkrete Dimension, die dann auch dazu führen kann, dass man sich dafür interessiert, was zeitgleich anderswo passiert. Also das hat ganz unmittelbare Auswirkungen. Gleichzeitig bin ich der Auffassung, dass der Grundrechtseingriff vergleichsweise mild ist. Ich möchte nochmal betonen, ich halte es vor allem für wichtig – natürlich ist es für die Luftsicherheit auch wichtig zu wissen, wer im Sicherheitsbereich des Flughafens ist – aber vor allem, wer an Bord ist, das ist wichtig und das geht nur durch den Identitätsabgleich am Gate. Das zu der Frage.

Und dann war nochmal die Frage nach der konkreten Erkenntnislage. Dazu kann ich leider nichts Besseres beitragen. Da hat Herr Hüber die aktuellen Informationen, ich nicht. Ich möchte aber da nochmal sagen, selbstverständlich wird das genutzt und wenn man an Dinge wie Kuriertätigkeiten denkt, also Fälle, in denen Geld transportiert wird, z.B. zu Zwecken der Terrorismusfinanzierung, das kommt vor und das sind naheliegende Szenarien, ebenso wie eben die Anschläge direkt auf den Luftverkehr.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wie sieht es aus mit Zahlen?

SV **Uta Schöneberg** (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover): Nein, keine Zahlen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, Herr Hüber hatte ja schon vorgeschlagen, dass wir uns das Thema einmal im Ausschuss vornehmen könnten. Zum Schluss noch Herr Zurfähr.

SV **Sebastian Zurfähr** (Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V., Berlin): Ja, vielen Dank. Die zwei Fragen – wenn ich das richtig behalten habe – waren einmal, welche Rolle das Thema Luftsicherheit spielt und wie aus unserer Sicht das anders gestaltet werden könnte. Ich möchte dem nochmal entgegenreten, was hier auch teilweise anklang, dass die Fluggesellschaften sozusagen die Luftsicherheit hier wirtschaftlichen Belangen unterordnen. Das ist nicht der Fall. Luftsicherheit hat für die Fluggesellschaften und für die Flughäfen oberste Priorität, schon aus ganz eigenem Interesse, weil es eine Verantwortung für die Passagiere und für die Mitarbeiterinnen und



Mitarbeiter gibt an der Stelle. Was nur wichtig ist, ist, dass wir hier von einem Identitätsabgleich sprechen, der einfach nichts mit Luftsicherheit zu tun hat. Also zum einen sind wir hier in einem falschen Rechtsgebiet. Das hat nichts mit Luftsicherheit zu tun, auf jeden Fall nichts mit dem in Deutschland herrschenden Regime der Luftsicherheit. Dieses nämlich bedeutet, dass jeder, der ein gültiges Borddokument, eine Bordkarte vorweist und luftsicherheitsgeprüft ist, in den Luftsicherheitsbereich kommen kann. Das wird durch die Luftsicherheitskontrollen gemäß § 5 Luftsicherheitsgesetz gewährleistet. In Deutschland sind die Luftsicherheitskontrollen gemäß § 5 Luftsicherheitsgesetz auch sehr gut, sodass wir da den Beitrag haben zum Thema Luftsicherheit. Die Identität ist aber dafür nicht erforderlich. Das ist die herrschende Luftsicherheitsphilosophie, die dem Luftsicherheitsgesetz innewohnt, dass man eben davon ausgeht, dass eben verbotene Gegenstände nicht in den Sicherheitsbereich eingeführt werden können. Wenn man jetzt aber davon ausgeht, sich den Passagier anzugucken, wer da eigentlich in den Sicherheitsbereich reinkommt, dann würde man die komplette Luftsicherheitsphilosophie quasi umkehren müssen. Dann müsste man das komplette Regime umstellen, dann müsste man eine Passagierbetrachtungsweise machen, eine Passagierdifferenzierung, man müsste – ähnlich wie in den USA oder in Kanada – mit biometrischen Daten arbeiten, aber – wie gesagt – das möchte ich jetzt nicht weiter ausführen an der Stelle. Was aus unserer Sicht eben schon helfen würde? Also zum einen, wenn es eine grenzpolizeiliche Aufgabe ist, dass sich entsprechend eben die Polizei mit dem Thema beschäftigt. Aber vor allen Dingen müssen wir ja auch berücksichtigen, dass ja schon die Sicherheitsbehörden die Fluggastdaten haben, die an die Fluggastdatenzentralstelle geleitet werden, 48 bis 24 Stunden vor der planmäßigen Abflugzeit liegen die vor. Das heißt, auf alle bei der Buchung vorliegenden Daten haben die staatlichen Behörden bereits Zugriff. Beispielsweise im Fall Ali B. war das ja auch der Fall. Also rein theoretisch hätten die staatlichen Behörden ja auch die entsprechenden Rückschlüsse ziehen können. In dem konkreten Fall hat Ali B. beispielsweise wohl auch ein arabisches Dokument vorgelegt in arabischer Schrift. Da wäre jetzt auch die Frage gewesen, ob am Ende denn einem Flughafenmitarbeiter überhaupt hier entsprechend das aufgefallen wäre, dass

es da nicht identisch ist. Das wäre sozusagen auch der Punkt, dass wir sagen: Wenn es sich hier um eine grenzpolizeiliche Aufgabe handelt, dann sollten die Fluggesellschaften aber auch nicht mit dem Verweis auf angeblichen Luftsicherheitsmehrwert dazu verpflichtet werden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir zur zweiten Fragerunde, die wir auch noch gut schaffen. Ich hätte selber auch noch zwei Fragen. An Herrn Giemulla hätte ich die Frage nach rechtlichen Anforderungen. Sie hatten vorhin in Ihren Einführungen nochmal angedeutet. Wenn wir das jetzt hier hören, brauchen wir eine gesetzliche Änderung? Wenn wir sagen, wir wollen den Abgleich vornehmen, ob die Person, die ins Flugzeug einsteigt, oder in den Luftsicherheitsbereich hineingeht, mit der Person identisch ist, die das Ticket gebucht hat. Wenn das nicht der Fall ist, dass Sie vielleicht nochmal darlegen, warum Sie meinen, dass es nicht erforderlich ist. Und an Herrn Hüber nochmal. Mit dem letzten Argument von Herrn Zurfähr werden wir ganz oft konfrontiert, so nach dem Motto: Da ist ein Pass, der ist in arabischer Schrift, in dem Moment weiß eh keiner, wer die Person ist. Was wäre denn in so einem Fall, dass man das vielleicht nicht sofort vom Schriftbild her erkennen kann, wie würden man denn da vorgehen? Dann kämen wir zur Union, wenn sie noch Fragen hat.

Abg. **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Meine Frage wäre nochmal an Herrn Prof. Giemulla. Wir haben ja jetzt über Belgien gesprochen, aber meine Frage ist: Sie sind ja auf die rechtlichen Gegebenheiten eingegangen. Wissen Sie nach Ihren Erkenntnissen, in welchen anderen EU-Mitgliedstaaten wir diesen verpflichtenden Abgleich haben von Ausweisdokumenten und Bordkarten und wie es dort jeweils geregelt ist? Haben Sie darüber einen Überblick? Das wäre für mich jetzt in der zweiten Runde die einzige Frage.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann Herr Hess, bitte.

Abg. **Martin Hess** (AfD): Ja, ich hätte nochmal eine Nachfrage an Herrn Hüber. Herr Hüber, wenn die Zielrichtung sein soll, die Sicherheit zu verbessern, dann ist mir jetzt noch nicht ganz klar, wie das über einen reinen Abgleich – Sie haben es zwar als Mindestmaßnahme dargestellt – aber ist denn diese Mindestmaßnahme überhaupt ausreichend eines



Abgleichs? Denn eines ist doch klar, das eröffnet natürlich weiterhin Missbrauchsmöglichkeiten und insbesondere die, die wir dort nicht drin haben wollen – sei es jetzt im Sicherheitsbereich eines Flughafens oder in der Maschine – die werden natürlich bei einem reinen Abgleich Mittel und Möglichkeiten finden – sei es mit gefälschten Dokumenten oder anderen Dingen – hier diesen reinen Abgleich zu umgehen. Deshalb nochmal die Nachfrage: Warum ist aus Ihrer Sicht der reine Abgleich hier ausreichend?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, Herr Özdemir.

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Ich würde gerne Herrn Zurfähr nochmal eine Frage stellen und ihn mit der Aussage von Herrn Hüber konfrontieren. Wenn Herr Hüber sagt, dass Flugreisen präferiert werden von Kriminellen – weitestgehend – weil hier ein geringeres Kontrollniveau herrscht. Sie haben sehr rigoros abgelehnt und haben gesagt: Eigenverantwortung und wir als Private und Wirtschaftlichkeit, wir wollen das gar nicht haben. Dann frage ich mal spitz zurück: Wenn Sie da diese Möglichkeit haben, sich der Tatsache zu entziehen, – sage ich mal – solchen Kriminellen noch zusätzliche Infrastruktur zu liefern, wieso tun Sie das nicht oder wieso lehnen Sie zusätzliche Sicherungsmaßnahmen, die Sie durch eine einfache Plausibilitätskontrolle durchführen könnten, ab? Alternativ könnte man natürlich auf die Idee kommen als Politik, zu sagen: Gut, dann stellen wir eben an die Flughäfen überall bei innerdeutschen Flügen demnächst die Bundespolizei da vorne hin, das macht das Kundenerlebnis für Passagiere natürlich auch viel schöner, könnte man ja auch auf die Idee kommen.

Und vielleicht nochmal eine Frage an Herrn Faust. Also Stichwort rigorose Ablehnung durch die Luftverkehrswirtschaft. Was unternimmt die Luftverkehrswirtschaft denn beispielsweise, um Möglichkeiten, die der Staat geschaffen hat durch die e-ID, die Sie ganz entspannt auf Onlinewege auch in Ihre Infrastruktur einbinden könnten, sich im Rechtsverkehr digital zu authentifizieren, in Ihre komfortablen Kundenerlebnisse, in Ihre Internetseiten mit einzubinden? Gibt es da schon Bestrebungen oder haben Sie überhaupt mal in Betracht gezogen, eine zusätzliche Option anzubieten, die e-ID zu nutzen oder überhaupt verpflichtend zu nutzen? Das wäre

mal eine sinnvolle Maßnahme.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende. Vielleicht wäre es ja ehrlicher, überall Bundespolizisten hinzustellen und sie kontrollieren zu lassen, wenn man das möchte, aber ich habe Herrn Hüber ja auch so verstanden, dass eigentlich schon vorne kontrolliert werden muss für den Sicherheitsbereich. Meine Frage geht im Prinzip nochmal an den Bereich derjenigen, die es nachher durchführen. Herr Zurfähr, was passiert denn, wie könnte man sich das denn vorstellen, wenn Sie am Gate mit – wie auch immer – eigenqualifizierten Personen oder wie auch immer, ein Abweichung feststellen. Wozu würde das denn führen beim Boarding? Also was würde die Folge sein, wenn man sozusagen eine Nichtübereinstimmung der Identität vorfindet am Gate? Was bedeutet das für den Ablauf? Wer muss gerufen werden? Was läuft mit dem Passagier, was läuft mit dem Flug? Und vielleicht – Herr Faust – auch da die Frage, für Sie im Prinzip die gleiche Frage: Was passiert natürlich – auch für beide die Frage – mit dem Flughafen? Also dann ist der Flieger besetzt, kann nicht freigegeben werden oder bleibt der dann einfach stehen, der Passagier, wie kann man sich das dann am Ende sozusagen vorstellen – ganz praktisch. Was passiert dann am Ende?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, danke Herr Höferlin, dann haben wir Frau Jelpke.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Okay. Ich möchte auch gerne nochmal Frau Bock fragen, die Vorsitzende hat das auch schon angesprochen an einen anderen Sachverständigen, aber es geht mir nochmal um diejenigen in den Stellungnahmen, die sagen, dass man im Grunde genommen gar keine Rechtsgrundlage braucht. Es geht ja in erster Linie darum: Das Ticket ist bezahlt und was soll diese Prüfung? Sie sagen in Ihrer Stellungnahme, dass alleine auf dieser vertraglichen Grundlage kein Identitätsabgleich stattfinden könne. Vielleicht können Sie das nochmal erläutern. Meine zweite Frage geht nochmal an Herrn Kelber. Ich würde gerne von Ihnen nochmal eine Einschätzung haben, was Sie vom Europäischen Gerichtshof erwarten, wenn zum Beispiel diese Richtlinie gekippt wird. Was würde das bedeuten?



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Dr. Mihalic.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank. Also mein Eindruck jetzt aus der Anhörung ist eigentlich, dass ja die Zielsetzung irgendwie noch nicht ganz klar ist. Also, was eigentlich mit einem solchen Abgleich erreicht werden soll, weil es ja auch irgendwie davon abzuhängen scheint, wo ein solcher Abgleich durchgeführt wird, wenn ich Herrn Hüber vorhin richtig verstanden habe. Also ich habe Sie zumindest so verstanden, vielleicht können Sie es gleich nochmal sagen, das wäre dann meine erste Frage, dass es beim Boarding eigentlich wenig Sinn macht und wenn, dann müsste man es irgendwie vorne direkt beim Zugang zum Sicherheitsbereich machen. Dann würde das aus Ihrer Sicht – habe ich das richtig verstanden – nicht das Flughafenpersonal machen, sondern die Bundespolizei?

Abg. **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Dann kann man die Tickets aber noch tauschen im Flughafenbereich.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Schon klar, aber ich habe die Frage an Herrn Hüber gerichtet, ob das dann immer noch sinnvoll ist. An Herrn Kelber nochmal die Frage: Ich fand Ihren Hinweis nochmal total wichtig, also auf PNR. Wenn das gekippt wird sozusagen, dann würden ja alle Qualitätsverbesserungsmaßnahmen im Hinblick auf die PNR-Daten, wenn man jetzt diesen Abgleich beim Boarding dazu nehmen würde, ja wahrscheinlich mit gekippt. Deswegen ist natürlich der Bezug auf das, was vorher ist, nicht unwichtig bei so einem Gesetz. Wenn man sagt, okay man bezieht sich jetzt nicht auf PNR, sondern man bezieht sich auf das Thema Luftsicherheit und eben einen Zugang zum Sicherheitsbereich. Wie würden Sie das dann bewerten, wenn man einen solchen Abgleich – so wie Herr Hüber vorhin vorgeschlagen hat – zu Beginn der Sicherheitskontrolle durchführen würde und was wären da aus Ihrer Sicht die Anforderungen in dem Zusammenhang, also an Weiterverarbeitung, Speicherung etc. Also, was wäre da aus Ihrer Sicht denkbar?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir zur Beantwortung, dieses Mal in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge und fangen mit Herrn Zurfähr an.

SV **Sebastian Zurfähr** (Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V., Berlin): Ja, vielen Dank. Also ich möchte die Fragen vielleicht zusammen beantworten. Also was uns einfach nochmal wichtig ist, ist, dass einfach das Thema Identitätsabgleich mit dem Regime der Luftsicherheit nichts zu tun hat, dass es sich hier um eine grenzpolizeiliche Aufgabe handelt, die hier auf private Fluggesellschaften übertragen werden soll. Nicht mehr und nicht weniger, mit sehr vielen ungeklärten Rechtsfolgen, unter anderem eben die aufgeworfene Frage: Was passiert denn, wenn jetzt hier ein Mitarbeiter einer Fluggesellschaft etwas feststellt, es passt nicht, er hat vielleicht einen Verdachtsfall oder dergleichen? Oder er ist sich nicht sicher, ob dieser Pass gefälscht ist oder nicht. Was passiert dann? Es gibt keine Aussagen – also beispielsweise in der Bundesratsinitiative sind die Rechtsfolgen überhaupt nicht aufgezeigt – was das bedeutet. Bedeutet das ein Beförderungsverbot für den Passagier? Nachher stellt sich heraus, das war ein Missverständnis, in der Eile der Zeit hat die Mitarbeiterin der Fluggesellschaft das nicht ordentlich kontrolliert oder dergleichen. Aber was passiert dann? Soll dann irgendwo ein Bundespolizist hergeholt werden aus anderen Bereichen des Flughafens und dergleichen und was hat der Passagier für Rechte? Er möchte Rechtsschutz begehren, wendet er sich dann gegen die Fluggesellschaft und macht einen Schadenersatz geltend? Aber eigentlich müsste er doch Rechtsschutz gegenüber dem Staat haben an der Stelle. Das heißt, wir reden ja hier auch von einem fehlenden Rechtsschutzbedürfnis für den Passagier, für den Bürger, der hier einfach ausgehebelt wird. Und das wird auf Private übertragen. Und dieser Punkt, das ist uns wichtig herauszuarbeiten, das geht aus unserer Sicht nicht, dass hier diese grenzpolizeiliche Aufgabe auf die Fluggesellschaft übertragen wird. Danke

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, vielen Dank, dann Herr Kelber.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Vielen Dank. Also ich habe natürlich irgendwann einmal gelernt als Justizstaatssekretär, dass man nie spekuliert über die Urteile höchster Gerichte. Durch die Position, die wir selber als Behörde zu den PNR-Daten haben, erhoffen wir natürlich, dass unsere Rechtsauffassung geteilt wird. Dann müsste das System neu aufgesetzt werden. Es müsste insbesondere die



Datensammlung, der Datenabgleich natürlich in den Fällen gegenüber Personen, gegenüber Situationen, Lagebildern, in denen ein begründeter Verdacht besteht, dann auch durchgeführt werden. Und insbesondere ist natürlich auch die Fragestellung, mit wem diese PNR-Daten geteilt werden, nicht nur innerhalb der Europäischen Union, sondern darüber hinaus. Sie kennen die Fälle, Kanada, USA, in Zukunft Großbritannien. Das ist eine wichtige Fragestellung innerhalb der Fragestellung des Angemessenheitsbeschlusses, was dort passiert. Es wird allerdings damit kein Ende sein natürlich der Frage der Erhebung von Daten, nur wird es eine Vorgabe, dann wäre es, was man dort tun kann. Wenn das Ziel die Erhöhung der Luftsicherheit ist, man also zur Erkenntnis gekommen ist, dass die reine Freiwilligkeit, die heute ja schon möglich ist über vertragliche Rechtsgrundlagen, nicht ausreichend ist und das auch entsprechend transparent in der Erforderlichkeit dargestellt hat – auch an Beispielen, auch an Zahlen dargelegt hat – dann sind selbstverständlich verschiedene Szenarien vorstellbar, wie man eine Identitätsfeststellung durchführen kann. Von der Erhebung, auch schon den Kauf von solchen Tickets an eine Feststellung der Person zu binden als dann auch eine Darstellung hier wieder. Ich würde das übrigens trennen von der Fragestellung, was die Freizügigkeit insbesondere eigentlich in Grundrechten bedeutet und wo ich sie einschränke, weil ich sie einschränken muss aus meiner Sicht in der Erforderlichkeit. Also darf ein Staatsbürger der Europäischen Union eigentlich noch anonym reisen oder nicht? Das ist eine grundsätzliche Fragestellung, aber die Feststellung der Identität, dafür eine Rechtsgrundlage zu finden, ist selbstverständlich machbar in Ihrem eigenen Haus. Da haben Sie so eine Situation an der Tür, wenn die Bundestagspolizei – für die Sie hoffentlich als Gesetzgeber bald eine rechtliche Grundlage schaffen – dann aber die Identitätsfeststellung durchführt. Das System haben wir einer Datenschutzkontrolle unterzogen und haben keinerlei Beanstandungen gehabt, obwohl dort ja auch zumindest Fotokontrolle stattfindet. Wenn ich meinen Hausausweis vorlege, ist jemand in der Kabine, der prüft, ob das die gleiche Person ist. Da haben wir aus Datenschutzsicht keine Beanstandungen gehabt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank, dann Herr Hüber.

SV Sven Hüber (Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden): Ja, vielen Dank für die Fragen. Zunächst möchte ich vorausschicken, wir sprechen hier – glaube ich – mehrheitlich über nationale und Intra-Schengen-Flüge. Diese sind grundsätzlich nicht grenzpolizeilich kontrolliert. Das heißt, der Vorhalt, dass hier sozusagen grenzpolizeiliche Kontrollen auf privatwirtschaftliche Unternehmen übertragen würden, scheitert schon daran, dass gar keine grenzpolizeiliche Tätigkeit damit verknüpft ist. Es geht um eine reine Luftsicherheitsaufgabe.

Zu Ihrer Frage, Frau Lindholz: Was passiert, wenn ein für einen Nichtpolizeibeamten sozusagen erkennbarer Pass vorgelegt wird, arabisch, schlechtes Foto, wie auch immer? In dem von uns favorisierten Modell findet ja diese Identitätsfeststellung, dieser Identitätsabgleich in den Luftsicherheitskontrollstellen statt. Alle Luftsicherheitskontrollstellen sind neben den beliebigen Beschäftigten vor allem durch Sicherheitsbeamte der Bundespolizei mitgeschützt. Das heißt, es befinden sich immer Beamte unmittelbar an der Kontrollstelle, in der Kontrollstelle und es kommt ja auch vor, dass die Beamten bei unklaren Sachverhalten auch heute schon bei jedem luftsicherheitsrelevanten Sachverhalt dann durch die Beliebigen in Anspruch genommen werden und dann entscheidet der Beamte, was passiert. Sie sind Flughafenbeamte, sind multipel ausgebildet, sowohl als Grenzpolizisten als auch in der Luftsicherheit und können dann auch die Entscheidung treffen. Im Übrigen lässt sich natürlich jedes Maß an Unklarheit weiter senken, wenn die biometrisch lesbaren Ausweisdokumente der Passagiere sozusagen elektronisch mitgelesen werden.

Zu der Frage: Reicht ein Identitätsabgleich oder ist auch die Identitätsfeststellung erforderlich? Das ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen, das muss man deutlich sagen. Für uns wäre schon ein erster Schritt begrüßenswert, wenn durch einen Identitätsabgleich – nicht mehr wie heute – faktisch unüberprüft durch die Luftsicherheitsbehörde massenhaft der Zugang zu Sicherheitsbereichen der Flughäfen gewährt wird. Ob dies dann ausreichend ist – da war ja schon die Frage nach Zahlen, die erhoben werden müssten, belastbar sein müssten – das muss man dann vielleicht in einer Evaluation mal feststellen. Ein höheres Level – wie gesagt – lässt sich auch hier



durch eine Verknüpfung der ohnehin in den Ausweisdokumenten vorhandenen biometrischen Daten und im Kontrolldurchlauf sicherlich erreichen.

Eine Identitätsfeststellung, die immer Polizei erfordert, wäre aus unserer Sicht nur darstellbar, wenn wenigstens Teile des Personals, das die Luftsicherheitskontrollen ausübt, zu Hilfsbeamten erklärt werden. Das haben wir auch im grenzpolizeilichen Bereich, der im Schnitt etwas anders ist als der Luftsicherheitsbereich. Aber auch dort werden ja heute schon seit Jahr und Tag Nichtpolizisten zu Hilfsbeamten bestellt, um eben mit dieser Hilfsbeamtenfunktion dann auch die Legitimation zu haben, eine Identitätsüberprüfung vorzunehmen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Dann noch Herr Giemulla.

SV **Prof. Dr. jur. Elmar Giemulla** (Technische Universität, Berlin): Ja, vielen Dank. Zunächst einmal Ihre Frage, Herr de Vries. Welche Mitgliedstaaten der EU haben ähnliche Regelungen und wenn ja, wie viele? Man muss sagen, die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten sieht keinen Abgleich von Bordkarte und Ausweispapier vor. In mindestens neun Mitgliedstaaten ist ein solcher Abgleich aber vorgeschrieben. Nach meinen Erkenntnissen sind das Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Italien, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn. Von diesen verschiedenen Abgleichverpflichtungen werden in der überwiegenden Zahl die Fluggesellschaften betroffen. In Griechenland und Portugal beispielsweise müssen die Fluggäste sogar an der Grenzkontrolle ihre Bordkarte vorlegen, also umgekehrt sozusagen. Diese Regelungen unterscheiden nicht nach Flügen inner- und außerhalb des Schengen-Raums. Es ist also ganz unterschiedlich, aber jedenfalls keine Exotenregelungen, wenn man so will, sondern das ist durchaus normal. Ein Drittel der EU-Staaten hat solche Regelungen. Insofern ist es sicherlich etwas, was man auch in Deutschland überlegen kann.

Zu Ihrer Frage: Braucht es eine Gesetzesänderung überhaupt oder haben wir nicht schon die Vorschriften? Zunächst einmal: Es muss natürlich eine Rechtsgrundlage geben – Frau Jelpke – für so etwas, weil es eindeutig ein Eingriff in Grundrechte ist, wenngleich der nach meiner Auffassung auch relativ gering ist. Aber wir haben die Rechtsgrundlage nach meiner Auffassung schon, nämlich im

Luftsicherheitsgesetz. Es wird zwar hier vehementest bestritten und behauptet, dass das hier keine luftsicherheitsrechtliche Maßnahme ist, sondern eine Grenzkontrollmaßnahme. Das sehe ich nicht so. Es geht ja hier nicht um die Vorlage der Berechtigung, Grenzen überschreiten zu dürfen, wozu dann vielleicht auch noch andere Dinge gehören würden. Vor allem, wenn diese Grenzkontrolle gar nicht nötig ist, wie innerstaatlich oder im Schengen-Raum selbst. Also das ist ein Nebenkriegsschauplatz, der – ich weiß nicht, ob er ablenken soll – aber der hier jedenfalls nicht zutrifft. Es handelt sich für meine Begriffe eindeutig um eine Luftsicherheitsmaßnahme. Ich habe es vorhin ja schon ausgeführt. Ein Täter braucht, um eine Tat zu vollbringen, unter Umständen Werkzeuge – Sprengstoffe oder sonst etwas oder Waffen –, aber es braucht vor allen Dingen einen Täter. Wenn die traditionellen Flugsicherheitsmaßnahmen in erster Linie darauf abgestellt haben, dass man jemanden oder sein Gepäck nach gefährlichen Gegenständen durchsucht, dann hat das schlicht und ergreifend damit etwas zu tun, dass man Gepäck und Kleidung durchleuchten kann, Köpfe aber nicht. Sie sehen einem Menschen nicht an, was der gerade vorhat, es sei denn, Sie haben Anhaltspunkte dafür. Den Anhaltspunkt, den hat man doch – zumindest als Anfangsverdacht – wenn jemand eine Bordkarte hat, die nicht seinen Namen trägt. Dann ist irgendetwas schiefgelaufen, zumindest das. Es muss nicht gleich ein Krimineller sein, es kann auch andere Gründe haben, dass man sein Ticket oder seine Bordkarte weitergegeben hat an jemand anderen. Wobei die Fluggesellschaften eigentlich diejenigen sein müssten, die sagen: Na, das wollen wir aber wissen. Denn normalerweise muss ja umbucht werden, das kostet dann in der Regel eine riesen Umbuchungsgebühr. Um die zu sparen, mag es vielleicht Menschen geben, die das dann eben heimlich machen. Mir ist aber nicht ganz klar, warum es den Fluggesellschaften an der Stelle jetzt völlig egal ist, ob einer mit seiner eigenen Bordkarte fliegt oder nicht. Immerhin hat er sie ja um die Umbuchungsgebühr geprellt. Aber das ist ja kein Flugsicherheitsthema. Wenn ich an der Flugsicherheit ansetze, gibt es sogar zwei Ansätze. Einmal kann es Bundespolizei machen, das ist ja auch breit ausgeführt worden. Das halte ich für einen vernünftigen Ansatz. Weil er eben auch da andockt, wo der Passagier ohnehin gestoppt wird,



wo er ohnehin seine Bordkarte auf den Scanner legen muss. Dann ist der Aufwand, sie jetzt mit seinem Ausweis zu vergleichen, ja – ich sage mal – im Ablauf wahrscheinlich relativ gering. Das ist der Maximalansatz, wenn man den Flughafen, das Flughafengelände, die Luftseite des Flughafens auch als Gefährdungsobjekt mit in die Betrachtung hineinnimmt.

Der zweite Ansatz wäre am Gate, dann gesteht man allerdings zu, wenn ich so will, dass die eigentliche Gefahr eines Terroristen, also der eigentliche Gegenstand der Gefahr das Flugzeug ist, und das ist es ja auch in aller Regel. Aber man kann darüber reden, an welcher Stelle man den Stopp macht. Wenn man ihn an dieser zweiten Stelle macht, ist es natürlich sehr naheliegend, dass die Fluggesellschaften das dann machen. Ich habe die Vorschriften ja vorhin zitiert, dass die Fluggesellschaften verpflichtet sind, Sicherheitsmaßnahmen bei der Abfertigung von Fluggästen zu ergreifen. Ich meine, das kann man doch ganz leicht subsumieren unter diese Formulierung hier. Es steht sogar in der Gesetzesbegründung zum Luftsicherheitsgesetz, dass eine denkbare Sicherheitsmaßnahme der Bordkartenabgleich ist. Wem das zu wenig ist, das habe ich vorhin schon gesagt, der mag dann eben auf den § 17 Luftsicherheitsgesetz, also auf die Verordnungsermächtigung sehen. Das heißt, hier hat das Innenministerium die Möglichkeit, das auszuführen, was „Sicherheitsmaßnahme“ in dem Bereich heißt. Wenn es um die Bundespolizei geht, braucht es nicht mal das, denn – das wurde ja auch zitiert und ich kann das nur unterstreichen – die Luftsicherheitsbehörde nach § 5 – das ist ja die Bundespolizei und ihre Beliehenen – kann Fluggäste, die den Sicherheitsbereich betreten wollen, aus diesen Bereichen verweisen, wenn diese Personen ihre Berechtigung zum Betreten nicht nachweisen. Die Berechtigung zum Betreten eines Nichtmitarbeiters, also eines Fluggastes, ergibt sich nicht aus irgendeiner Bordkarte, sondern aus seiner Bordkarte. Wenn er die nicht vorlegen kann, hat er keine Berechtigung und kann verwiesen werden. Die Möglichkeit und die Aufforderung des Gesetzgebers, das zu tun, setzt natürlich voraus, dass man vorher die Bordkarte mit seinem Ausweisdokument abgleicht. Also für meine Begriffe ist es jetzt schon möglich.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Dann Herr Faust.

SV Jürgen Faust (Head of Security Lufthansa Airlines & Corporate Aviation Security, Frankfurt): Ja, zunächst zu der Fragestellung von Herrn Özdemir zum Thema, warum wir nicht die e-ID nutzen. Nur mal ganz kurz: Wie sieht so etwas in der Praxis aus? Da stehen 200 Leute vor dem Gate, die wollen innerhalb von 10 bis 15 Minuten ins Flugzeug, die haben Gepäck dabei, die haben eine Bordkarte, die haben ein Handy dabei, dann sollen sie auch noch ihren Ausweis zeigen. Und dann soll das jemand kontrollieren und das in Bruchteilen von Sekunden. So sieht die Praxis aus. Das ist im besten Fall ein Plausibilitätscheck, aber ganz ehrlich, in der Praxis ist es noch nicht mal das. Insofern ist der Punkt genau der richtige, an sich – wenn ich es richtig mache – müsste ich es automatisieren, weil ich die ganzen Fehlerquellen, die ich vorhin geschildert habe, deutlich minimieren kann. Dann spielt es keine Rolle, ob der Name falsch eingegeben war beim Buchen oder ein Umlaut im Namen ist oder dergleichen. Mit biometrischem Abgleich könnte ich in der Tat wirklich einen deutlich größeren Anwendungsbereich abdecken und würde in der Tat ja auch die Leute kriegen, die im Zweifel unter gleichen, falschen Namen buchen und entsprechende falsche Identitäten vorzeigen. Insofern wäre das aus unserer Sicht durchaus ein Anwendungsfall, den ich im zweiten Schritt sogar noch mit behördlichen Prozessen verknüpfen könnte. All das wäre technisch machbar. Wir wären sehr dafür, in diese Richtung zu gehen. Nur zwei Dinge müssten erfüllt sein. Erstens muss es eine gewisse Flächenwirkung haben, zwei Gäste auf 200 Leute, das nutzt mir wenig, ja. Zweitens, ein ganz wichtiger Punkt, ich muss es dürfen. Im Moment ist die Rechtslage so, dass wir als Privatunternehmen mit diesen Daten nicht arbeiten dürfen. Wir sind aktiv auf das Bundesinnenministerium zugegangen vor ungefähr einem Jahr und haben genau in diese Zielrichtung darum gebeten, auch nochmal die entsprechende Rechtsgrundlage im Personalausweisgesetz und dergleichen zu ändern. Das ist bislang nicht geschehen. Das heißt, wir dürfen mit diesen Daten nicht in diesem Sinne arbeiten. Sinn würde es aus unserer Sicht durchaus ergeben.



Die zweite Frage, ich glaube von Ihnen, Herr Höferlin, was wären die Auswirkungen? Erstmal, die Rechtsfolgen sind ja gar nicht beschrieben in dem Vorschlag, der auf dem Tisch liegt. Da steht ja erstmal nur drin, dass wir diese Pflicht haben, die Papiere zu überprüfen. Was wir dann machen sollen, wenn die Überprüfung fehlschlägt, und wann so eine Überprüfung fehlgeschlagen ist, das ist ja überhaupt noch nicht weiter ausdefiniert. Das wäre in der Tat zu konkretisieren. Ich gehe mal davon aus, dass es eigentlich zwei Möglichkeiten gibt. Erstens: Ich bitte die Bundespolizei um Rat und Hilfe. Das heißt, ich muss dann erstmal lange Wegstrecken zum Terminal zurücklaufen. Das dauert. Ich müsste das überprüfen. In der Zeit kommt es garantiert zu ersten Verspätungen. Die zweite Möglichkeit, die ich alternativ oder kumulativ habe: Ich lade den Passagier ab. Was macht der, wenn er von A nach B will? Der fährt dann mit Bus oder Bahn und wird dann im Zweifel nicht auf seine Identität kontrolliert. Und nicht vergessen, in vielen Fällen hat der noch Gepäck aufgegeben. Das heißt, in der allerletzten Sekunde muss ich dann auch noch den Koffer ausladen, damit habe ich auch weitere Verspätungen vorprogrammiert. Insofern sind die Auswirkungen dieser Maßnahme bei einem wirklich kaum erkennbaren Sicherheitsgewinn in dem Kontext Luftsicherheit enorm. Wie gesagt, es gibt andere Argumente, aber im dem Kontext Luftsicherheit und Eigensicherungsmaßnahme ist es ein kaum erkennbarer Sicherheitsgewinn, dem hohe Kosten und ein sehr, sehr hoher Aufwand und letztendlich auch massive operationelle Störungen gegenüberstehen können.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, und zum Schluss noch Frau Bock, bitte.

SV **Kirsten Bock** (Brodersdorf): Ja, danke schön. Wir haben ja gehört, wir brauchen eine Rechtsgrundlage. Zu den allgemeinen Anforderungen und Rechtsgrundlagen schließe ich mich den Ausführungen von Herrn Kelber an. Ich möchte aber nochmal hinzufügen, weil das hier im Raum stand: Bei der Eingriffsintensität spielt nicht nur die Intensität beim Einzelnen eine Rolle, sondern eine hohe Eingriffsintensität kann sich auch dadurch ergeben, dass eine Vielzahl von Daten verarbeitet wird. Wir dürfen nämlich nicht vergessen, dass wir uns zumindest im Bereich des Datenschutzrechts im Bereich des Artikel 8 bewegen und nicht im Artikel 7 der Grundrechtecharta. Insofern müssen wir auch

die gesellschaftlichen Auswirkungen in den Blick nehmen. Da spielen dann eben große Datenmengen bei Kontrollmaßnahmen eine Rolle. Denn die Rechte der Betroffenen sollen ja vor den Risiken der Datenverarbeitung bei den verantwortlichen Stellen geschützt werden und in so einem Zentralregister liegt eben eine große Menge an Daten vor. Da kann es zu vielen Risiken – Verwechslungen usw. – kommen. Ein weiterer Punkt ist die Frage: Mit Anlass oder anlasslos bei der Feststellung von Divergenzen? Dazu ist zu sagen, dass eine Kontrollmaßnahme nur dann gerechtfertigt ist, wenn selbstverständlich der Anlass für die Kontrolle vor der Kontrolle selbst liegt. Also die Kontrolle selbst kann nicht ihren eigenen Ansatz schaffen. Soviel nur kurz dazu.

Zu der Rechtsgrundlage Luftsicherheitsgesetz ist – glaube ich – schon alles gesagt worden. Gefährlichkeit ergibt sich nicht aus der Identität, also nicht aus der Gesinnung einer Person und damit nicht aus der Identität. Zu den allgemeinen Rechtsgrundlagen, die sich aus dem Datenschutzrecht ergeben könnten, möchte ich anfügen, dass die vertragliche Rechtsgrundlage hier für eine solche Kontrolle nicht in Betracht kommt, weil der europäische Datenschutzausschuss die Anforderungen an die Erforderlichkeit der Verarbeitung für vertragliche Zwecke sehr eng sieht. Die deutsche Datenschutzkonferenz vertritt ja eine sehr enge Kernvertragstheorie. Das bedeutet, man schaut sich an, was ist der objektive Kern des Vertrages zwischen der Fluggesellschaft und dem Passagier, dem Fluggast, und das ist die Beförderung. So eine Kontrolle dient eben nicht der Beförderung. Deswegen kann sie auf diese Rechtsgrundlage nicht gestützt werden. Eine weitere Rechtsgrundlage, die hier in Betracht kommen könnte, wäre das berechtigte Interesse der Fluggesellschaft. Wir haben hier von den Fluggesellschaften schon gehört, dass sie das gar nicht haben. Das kann sich in Einzelfällen tatsächlich ergeben, nämlich in dem Fall, in dem zum Beispiel das Land, in das befördert wird, eine Visapflicht hat, Einreisebedingungen, da liegt es auch im Interesse der Fluggesellschaft, sicherzustellen, dass sie den richtigen Gast transportiert, dass der auch ein Visum hat usw. Wir haben das schon gehört, diese Kontrollen finden ja auch tatsächlich statt. Weitere Rechtsgrundlagen kommen in diesem Kontext aus dem objektiven Datenschutzrecht, also aus dem allgemeinen Datenschutzrecht, jedenfalls nicht in Betracht. Insofern

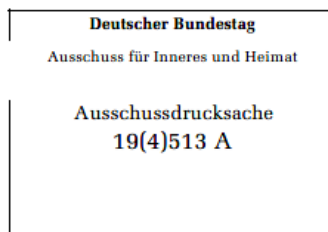


wäre dann tatsächlich eine eigene Rechtsgrundlage zu schaffen, die dann eben aber all den Anforderungen genügen muss, die Herr Kelber hier auch aufgezählt hat.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, dann sind wir auch nur ganz knapp über der Zeit. Ich bedanke mich bei Ihnen allen sehr herzlich, vor allem bei den Sachverständigen für ihr Kommen. Auch für die Zuschaltung bedanke ich mich ganz herzlich und ich wünsche Ihnen noch eine gute restliche Woche.

Schluss der Sitzung: 16:03 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende



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

Von Jürgen Faust¹

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

¹ 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

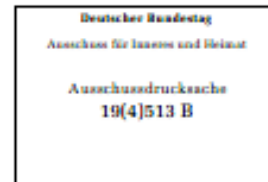


Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding

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

Vorherige schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Elmar Giemulla



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 Fluggastdaten-zentralstelle [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 Zweckmäßigkeitfragen 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 entstände 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 Giumulla, 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. 46^o 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).



STELLUNGNAHME



**Gewerkschaft
der Polizei**
Bundespolizei

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschussdrucksache
19(4)513 C

10. Juni 2020

Stellungnahme

zum Thema „Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte
mit einem Identitätsdokument beim Boarding“

Öffentliche Anhörung

94. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat
Montag, 15. Juni 2020, 14 Uhr

Sachverständiger

Sven Hüber, Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden



**Gewerkschaft
der Polizei**
Bundespolizei

Ausgangslage

Im gegenwärtigen Verfahrensablauf der Flugbuchung, des Check-ins, des Zugangs zum Sicherheitsbereich der Flughäfen und zum Einstieg in das Verkehrsflugzeug entsteht zumindest bei nationalen und bei Intra-Schengen-Flügen eine Identifizierungslücke: Zwar werden die Personenangaben zu den Passagieren sowohl in den Passagierlisten als auch in verschiedenen Dateisystemen der Fluggesellschaften gespeichert, jedoch beruhen alle diese Personendaten auf den Angaben der Passagiere beim Buchungsvorgang. Bei nationalen und bei Intra-Schengen-Flügen findet derzeit kein Identitätsabgleich zwischen den Angaben in der Buchung und der reisenden Person statt.

Der verbreitete Online-Check-in und das automatisierte Boarding am Gate ermöglichen einen weitgehend kontaktlosen Zugang sowohl zu den Sicherheitsbereichen des Flughafens als auch an Bord. Lediglich bei der Aufgabe von Gepäck wird durch das Personal des Ground Handling (meist) ein Identitätsnachweis verlangt. Da der Check-in regelmäßig vor den Luftsicherheitskontrollen nach § 5 LuftSiG erfolgt, ist auch danach ein Wechsel der Bordkarte zwischen Personen und ein unkontrollierter Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens möglich. In den Kontrollstellen der Passagierkontrolle findet regelmäßig nur eine Kontrolle der Bordkarte statt.

Der nicht identifizierte Zugang zum Sicherheitsbereich und an Bord wirft die Frage nach der Aussagekraft von Passagierlisten auf. Gerade beim suizidal herbeigeführten Absturz der Germanwings Maschine am 24. März 2015 wurde deutlich, dass die vorhandenen Passagierdaten nicht garantieren konnten, dass es sich dabei auch um die getöteten Passagiere handelte.

Dem steht gegenüber, dass die Luftsicherheitsbehörde die gesetzlich weit gefasste Aufgabe hat, die Fluggäste zu kontrollieren (§ 2 Nr. 1 LuftSiG) und dazu Personen, welche den Sicherheitsbereich des Flughafens betreten haben oder betreten wollen, durchsuchen oder in sonstiger geeigneter Weise überprüfen darf (§ 5 Abs. 1 Satz 1 LuftSiG) sowie Fluggäste, die keine Betretungsberechtigung haben, aus dem Bereich verweisen darf (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 LuftSiG). Ohne Zweifel ist die Betretungsberechtigung mit dem Flug verbunden und der Flug mit den vorliegenden Passagierdaten. Nur die in der Buchung aufgeführte Person hat kraft Beförderungsvertrag die Berechtigung zum Betreten des Sicherheitsbereiches des Flughafens und zum Fliegen.



**Gewerkschaft
der Polizei**
Bundespolizei

Aufgrund der gegenwärtigen Verfahrensabläufe und des identitätsnachweisfreien Zugangs zum Sicherheitsbereich ist nicht gewährleistet, dass tatsächlich nur Berechtigte in den Sicherheitsbereich gelangen, weil eben die Identität zwischen der in der Buchung und der Bordkarte aufgeführten Person und der tatsächlich in den Sicherheitsbereich und an Bord gelangenden Person voneinander abweichen können und dies keiner Kontrolle unterliegt.

Zwar ist auch bei internationalen Flügen ein nicht identifizierter Zugang zum Sicherheitsbereich möglich, sofern nicht die Fluggesellschaften eigene Identitäts-Vorkontrollen durchführen, jedoch ist zumindest kein nicht identifizierter Bordzugang möglich. Denn bei internationalen Flügen werden die Passenger Name Records (PNR), die Reisende beim Buchen und Einchecken bei der Fluggesellschaft hinterlassen, gespeichert und übermittelt. Zusätzlich werden nach dem Check-in die erweiterten Fluggastdaten (Advance Passenger Information, API), die auch die Ausweisdaten umfassen, an die Grenzbehörden des Ziellandes übermittelt. Ein Identitätsnachweis ist gesichert.

Diese unterschiedlichen Sicherheitsstandards zwischen nationalen / Intra-Schengen-Flügen und internationalen Flügen finden im Luftsicherheitsgesetz keine Stütze. Die Identifizierungslücke berührt dabei zum einen Fragen der Haftung der Luftverkehrsunternehmen gegenüber ihren nicht identifizierten Passagieren und zum anderen auch Fragen der Gewährleistung der Luftsicherheit vor Angriffen auf den Luftverkehr.

Auch aus rein polizeilichen (Neben-)Aspekten wie der Nutzung von Passagierlisten zu Fahndungsmaßnahmen im nationalen und Schengen-Zusammenhang ist der Zustand unbefriedigend, weil der Aussagewert von in Passagierlisten aufgeführten Daten entwertet ist. Es ist heute problemlos möglich, nationale und Intra-Schengen-Flüge unter Angabe von Schein-Identitäten durchzuführen.

Letztlich ist auch zu berücksichtigen, dass der identitätsnachweisfreie Intra-Schengen-Flug eine Möglichkeit der Migrationswegeverlagerung schafft. So wurden zum Beispiel allein im Februar 2020 (vor der Corona-Krise) durch stichprobenartige lagebildabhängige Kontrollen von Intra-Schengen-Flügen über 140 registrierte migrationsrelevante unerlaubte Einreisen festgestellt, hauptsächlich aus Griechenland, Spanien und Italien und teilweise über mehrere Intra-Schengen-Flüge. Dies entspricht dem Monatsschnitt. Und es lässt die Vermutung zu, dass auch aus Deutschland heraus Flüge mit Falschidentitäten auftreten.

*Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding
Sachverständigen-Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 15. Juni 2020*

Seite 3



**Gewerkschaft
der Polizei**
Bundespolizei

Monatlich werden allein durch Vorfeld-Strategie-Beamtinnen und -Beamte der Bundespolizei auf europäischen Flughäfen circa 700 bis 800 Beförderungsausschlüsse wegen festgestellter inkriminierter Dokumente bei Intra-Schengen-Flügen bewirkt.

Bei der Suche nach einer Möglichkeit der Schließung der Identifizierungslücke muss beachtet werden, dass die Flughafenbetreiber und Luftfahrtunternehmen ein wirtschaftliches Interesse an wenig zeitaufwendigen und personalsparenden Abläufen haben.

Lösung

Eine Schließung der Identifizierungslücke kann nur durch eine Identitätsfeststellung und den Abgleich der Buchungsangaben mit dem Personaldokument erfolgen. Die Fälle der Nichtausweisung wie bei Kindern bis 14 Jahre sind hier vernachlässigungsfähig.

Die Kontrolle des Zugangs zu den Sicherheitsbereichen des Flughafens liegt in Verantwortung der Luftsicherheitsbehörde, sie sollte daher auch für die Organisation des Identitätsabgleichs zuständig sein.

Dafür bieten sich drei Stufen an:

Stufe 1

Identitätsfeststellung und -abgleich zwischen Bordkarte und Ausweisdokument an der Luftsicherheitskontrollstelle durch das von der Luftsicherheitsbehörde eingesetzte Personal. Gegebenenfalls ist zu prüfen, ob dem Kontrollpersonal durch Verleihung der Hilfsbeamteneigenschaft (§ 63 Abs. 2 Nr. 3 BPolG) die Legitimation zur Identitätsfeststellung verliehen wird. Zugleich ist durch die permanente Sicherung der Kontrollstellen durch Polizeibeamtinnen und -beamte bei unklaren Sachverhalten auch sofort Polizei zur Klärung vor Ort. Durch diese Art der Identitätsfeststellung ist zumindest der berechtigte Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens ohne erheblichen Mehraufwand zu generieren. Ein Identitätstausch / Bordkartentausch im Sicherheitsbereich und ein nicht identifizierter Zugang an Bord eines nationalen / Intra-Schengen-Fluges sind weiter möglich.



**Gewerkschaft
der Polizei**
Bundespolizei

Stufe 2

Nach der Kontrolle in der Luftsicherheitskontrollstelle erfolgt eine (nochmalige) Identitätsfeststellung und -abgleich zwischen Bordkarte und Ausweisdokument beim Zugang zum Flugzeug durch das Ground Handling Personal der Fluggesellschaft.

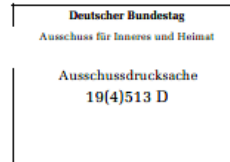
Dies könnte gegebenenfalls Auswirkungen auf die Dauer des Boardingprozesses haben, da insbesondere das Self-Boarding per Scanner am Gate etwas zeit- bzw. personalaufwendiger wird. Ein nur 10-sekündiger ID-Abgleich bei 200 Passagieren bedingt circa 30 Minuten Zusatzzeiten, die nur durch mehr Boarding-Spuren ausgeglichen werden könnten.

Stufe 3

Es ist eine technische Lösung vorstellbar, bei der das biometrische Ausweisbild zukünftig (codiert) in die Bordkarte aufgenommen und dem Ground Handling Personal auch beim Self-Boarding mit angezeigt wird.

Berlin, 10. Juni 2020

Sven Hüber
Stellvertretender Vorsitzender
Gewerkschaft der Polizei
Bezirk Bundespolizei



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.



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)513 E

Federal Public Service Interior Affairs
National Crisis Centre
BelPIU

THE INTRODUCTION OF A 'CONFORMITY CHECK' IN BELGIUM (10.06.2020)

This note intends to give insight in the Belgian experience on the introduction of the so-called 'conformity checks' at Belgian airports. It highlights the main drivers to introduce such a check, as well as the results from an EU expert meeting that has been organized by Belgium in 2018. This note is not exhaustive and acts as an introduction to the presentation that will be given by Mr. Gunter Ceuppens during the hearing in the German Bundestag on June 15th 2020.

i. Introduction

Living in an era of enhanced security and new regulatory demands, we should close the existing gaps whilst taking into account the proportionality of the implemented measures. Collecting Passenger Name Record (PNR) information without certainty about the correctness of the passenger's name and the accuracy of the passenger list, neutralizes the effectiveness of the use of PNR by EU Member States. The introduction of a conformity check by all Member States would provide air carriers with the same regulatory requirements and consequently reduces the risk of travel under false pretense and avoidance of detection significantly.

This conformity check is understood as "the comparison between a passenger's name on his/her boarding pass and the name on his/her identity document by the carrier, taking place at the gate". It should not be understood as an identity or border check and therefore poses not an obstacle for the free movement of persons within the EU and the Schengen area. The free movement is one of the European core principles and should be protected as such.

The Member States should be fully aware of the potential impact additional measures could have on the air carriers. However, several air carriers already perform checks in their existing business processes and adapted their IT systems to their business requirements. Therefore conformity checks are already performed in a large majority of Member States, even if not implemented as a security measure.

ii. EU Expert Meeting on the Introduction of a Conformity Check (2018)

In the framework of the Justice and Home Affairs Council, the EU Home Affairs Ministers from 16 Member States decided in early 2018 to hold a high-level expert meeting on the introduction of an EU-wide conformity check. Given that the Member States had to transpose and implement the EU PNR Directive by the end of May 2018 and because of the political decision to also collect PNR data for intra-EU flights, the Member States possessed of an important additional instrument in the fight against terrorism and serious crime. In order to make effective use of this instrument, we needed (and still need) however the passenger data to be accurate



Hertogsstraat 53
1000 Brussel
www.crisiscentrum.be

Rue Ducale 53
1000 Bruxelles
www.centredecrise.be





and up-to-date. Without the collection of Advance Passenger Information (API)¹ data for intra-EU flights (or similar), additional measures should be taken as part of a more integrated approach.

During the expert meeting, Member State senior experts² were invited to share best practices and take part in the discussion. The majority of them expressed their conviction about the added value of additional checks at airports, certainly when seen in relation to the collection and analysis of passenger data. Moreover, given new initiatives in the field of border control (e.g. Entry Exit System, ETIAS) an obligatory intra-EU conformity check would be a reasonable next step to enhance the security architecture.

A preparatory questionnaire was filled out by 12 out of the 16 invited Member States. It became clear that those having in place already a conformity check (e.g. BE, FR, LU, HU, ...) used different legal bases. Whereas some Member States have national legislation in place related to PNR, some others used national legislation in the field of aviation security. Regulation (EC) 300/2008 has been named several times as this regulation allows States to take more stringent measures where necessary.

During the meeting both strong arguments in favour as well as views on potential weaknesses were expressed. A short overview:

- In relation to the analysis of passenger data, a conformity check is seen as an important development allowing to narrow down the existing security gaps. Performing a check should improve the quality of data processed by relevant authorities, contributing to effective operation of the EU PNR system and strengthening the security architecture.
- Taking actions at airports on the basis of accurate/wrong data could lead to an increase of 'unnecessary' actions by law enforcement authorities (e.g. border guards) and more workload. A conformity check could lead to more effective targeting and thus less workload.
- Taking actions on the basis of inaccurate/wrong data could be a threat for the passenger's privacy in that sense that it is in the interest of the passenger that targeting is done on the basis of correct and accurate data. Inaccurate data could lead to perverse effects for innocent people and represents a more intrusive impact on data protection.
- As practice shows that PNR files are not always one hundred percent correct, having a conformity check in place could be in the interest of the authorities in order to have a confirmed list of passengers in case of e.g. aircraft accidents.
- Although clear and complete statistics are not available, experts from Spain and Luxemburg witnessed about proven results.

¹ Whereas PNR is non-verified reservation data (e.g. name, contact details, payment information), Advance Passenger Information (API) is verified information coming from identity cards or passports (e.g. name, nationality, document number, date of birth). Both data sets combined enable authorities to effectively analyse the data received.

² Invitations have been sent to the members of the 'G16 Breakfast Meeting', an informal gathering of Ministers in the framework of the JHA Council. Member States present were Germany, Ireland, The Netherlands, Poland, Spain, UK, Sweden, Austria, Finland, Luxemburg, Italy and Belgium.



Hertogsstraat 53
1000 Brussel
www.crisiscentrum.be

Rue Ducale 53
1000 Bruxelles
www.centredecrise.be





- According to some Member States, taking only an aviation security point of view into consideration performing conformity checks does not provide any identifiable added value.
- When using the boarding pass to perform a check with an identity document, a date of birth is missing. An identity document could moreover be falsified.

In addition to above arguments, also following elements were raised during the discussion:

- In general, passengers feel more secure if additional checks have been performed at the airport. Several delegations witnessed that passengers complain about not performing a conformity check.
- The conformity check should not be linked to aviation security, but should be seen as a broader measure. Additional checks cannot offer 100% result but they can add a complementary layer (e.g. we have more certainty on who is on the airplane, also in the interest of the airline).

As a conclusion, the experts acknowledged :

- a. Reliable passenger data are essential. In order to obtain this, an EU-wide solution is necessary.
- b. The conformity check should be linked both to aviation security and the analysis of passenger data.
- c. On the longer term, the revision of the API directive could be an opportunity. The European Commission should reflect upon including intra-EU API collection in their proposal³.
- d. On the short term, we should look for specific measures to make passenger data more reliable. Therefore we should envisage all possibilities, including introducing an EU-wide conformity check.

iii. The Conformity Check in Belgium

The conformity check has been introduced in Belgium both by the legislation on the use of passenger data (December 25th 2016), transposing the EU PNR Directive (2016), as well as in the National Aviation Security Programme (2018).

The PNR legislation gave the authority to the newly established Belgian Passenger Information Unit (BelPIU) to collect, store and analyse Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Records (PNR) in the fight against terrorism and serious crime and to combat illegal immigration. The BelPIU is part of the Federal Public Service Interior Affairs' National

³ In the meanwhile, the Commission has published a study on the evaluation of the API Directive, briefly mentioning the introduction of a conformity check. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3ef3a394-5dcb-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>



Hertogsstraat 53
1000 Brussel
www.crisiscentrum.be

Rue Ducale 53
1000 Bruxelles
www.centredecrise.be





Crisis Centre and works together with four security and intelligence services (Police, Customs, State Security and Military Intelligence) which have all seconded staff to the Unit.

Given the recognition of free movement as a fundamental principle, Belgium believed at that time (and still believes) that maintaining this free movement could be done in conjunction with much needed additional security layers⁴. A first important step had been taken by the EU Home Affairs Ministers in agreeing upon the intra-EU collection of PNR data. This decision and its implementation has already delivered some remarkable results⁵ in Belgium in the past two years.

The collection of intra-EU PNR (note that API is not available for intra-EU flights in most cases) also implied a (serious) lack of data quality since names are sometimes inaccurate and a date of birth is often missing. Both are much needed to conduct effective analysis (e.g. when comparing a passenger's name with the national police database) and have a higher return on investment. Reflecting about possible solutions for inaccuracies in passenger names, the government included the conformity check in the PNR legislation. More concretely, the carrier would be obliged to perform a check between the name and surname on a passenger's boarding pass and an identity document, both for inbound and outbound flights, from the moment they are sending passenger data to the BelPIU⁶. This additional check should support the obligation for carriers to send correct, accurate and up-to-date information once boarding has completed.

In order to maintain equality among carriers and to assure every carrier would conduct the same check even before the transmission of data for that particular airline would enter into force, the government has also decided to write the measure in the National Aviation Security Programme (NASP) on the basis of Regulation (EC) 300/2008. Likewise to the PNR legislation, freedom is given to the carrier to decide what to do in case of non-conformity. In practice, most carriers have clauses in their 'terms & conditions' to warn passengers that fines may occur in case boarding passes should be re-issued and/or reservation data should be modified.

Although the optimization of the use of passenger data was the main driver for the introduction of the conformity check in Belgium, some other arguments need to be taken into account. Think for example about the case of an aircraft accident where crisis authorities would like to know exactly who's on board of the airplane. Also in the framework of the current health crisis it is of utmost importance that (health) authorities know for sure who was on board of the airplane in case a Covid-19 case would have been detected.

It is worth mentioning the industry resistance during the consultation process of the PNR legislation. The industry had some very legitimate questions about the operational impact of such an additional check. Criticism evaporated however rapidly after implementation and

⁴ Passengers swapping boarding passes or criminals using false names are only two examples of much used modi operandi to avoid checks.

⁵ A significant amount of the total targeted passengers can be found on intra-EU flights. Those passengers would otherwise not have been caught in the absence of an intra-EU border check or other security mechanism.

⁶ The BelPIU is following a gradual implementation process when it comes to connecting carriers to the government's IT system. As this is a very time-consuming matter, still not all carriers have been connected to the system.



Hertogsstraat 53
1000 Brussel
www.crisiscentrum.be

Rue Ducale 53
1000 Bruxelles
www.centredecrise.be





claims such as a seriously increased boarding time (x3) turned out not to be proven. Some practical issues remained (e.g. long Spanish names, passengers using abbreviations of their name, the use of other documents such as driver's licenses in countries like Sweden, ...), but the government's administration decided to take a pragmatic approach and make sure the principles as laid down in the legislation are followed by the carrier, without having to cause too much burden on them.

As we still see flaws in intra-EU data we receive from several carriers, we can expect the conformity check not to be done in a correct manner by every carrier. Although we prefer diplomacy above financial punishment, we should increase inspection and support capacity as to make sure every carrier has implemented the rules as needed. Moreover, passengers should continuously be stimulated to fill out their reservation data in an accurate way in order to avoid problems for the airline and themselves.

iv. Conclusions and lessons learned

Industry has laid down some very legitimate questions about the operational impact and burden to passengers as a consequence of the introduction of a conformity check. Although this measure does not close existing security gaps one hundred percent, it is proven to be an effective additional layer in the country's security architecture. It remains difficult to provide hard evidence or statistics, but practice has proven the measure's added value with direct and indirect positive impact on various stakeholders. PIU's receiving higher data quality means more accurate targeting, especially for intra-EU flights. With more effective targeting, border police is able to perform less unneeded gate checks, by consequence passenger flows are less disrupted and false positives can be avoided which is an improvement on the passenger's data treatment.

Following the Belgian experience, passengers and travel agencies must be strongly encouraged to fill out reservation data in a correct way. Secondly, air carriers should be given the freedom in the way they organise this conformity check and decide what to do with a passenger in case of non-conformity. Thirdly, a pragmatic approach is needed when it comes to the types of identity documents.

Finally, legislation should be future-proof. It should be made possible for the industry to innovate without too much burden. Legislation should remain open for the use of (biometric) e-gates or similar technologies at check-in and boarding gates. When drafting legislation, one should also assure that there is a certain coherence in regulatory requirements with other EU Member States. An EU-wide approach on the introduction of a conformity check remains the best option in order to close existing gaps as much as possible.



Hertogsstraat 53
1000 Brussel
www.crisiscentrum.be

Rue Ducale 53
1000 Bruxelles
www.centredecrise.be





Crisiscentrum
Centre de Crise

For further information, please contact :

Gunter CEUPPENS, Director BelPIU, National Crisis Center
Gunter.Ceuppens@nccn.fgov.be

Daan VERTONGEN, Deputy Director BelPIU, National Crisis Center
Daan.Vertongen@nccn.fgov.be



Hertogsstraat 53
1000 Brussel
www.crisiscentrum.be

Rue Ducale 53
1000 Bruxelles
www.centredecrise.be

ibz  .be



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschussdrucksache 19(4)513 E Ergänzung

The use of Conformity Checks in Belgium

Gunter Ceuppens, Director
Belgian Passenger Information Unit



BACKGROUND (1)

- Belgian Passenger Information Unit (BelPIU)
- Collecting and analysing passenger data since 2018
- Located in the National Crisis Centre, seconded staff from 4 security and intelligence services
- Scope
 - Counterterrorism and fight against serious crime (API/PNR)
 - To be : illegal immigration (API)





BACKGROUND (2)

Passenger Name Record (PNR)

What the airline already collects

- Reservation data
- By passengers when booking a flight ticket
- Examples: date of reservation, address, telephone number...

Advance Passenger Information (API)

Extra-EU obligatory; intra-EU what the airline collects

- Registration or check-in data
- Verified by carriers
- Examples: travel document type, nationality, name, date of birth...



2

CONFORMITY CHECK IN BELGIUM (1)

= The comparison between a passenger's name on his/her boarding pass and the name on his/her identity document conducted by the carrier, taking place at the gate.

≠ identity check

≠ border check

Moreover, we believe that to maintain the free movement of persons within the Schengen area, a conformity check may add the necessary security level to close existing gaps (to the extent possible).



3



CONFORMITY CHECK IN BELGIUM (2)

- (Re)introduced in 2016 through PNR legislation
 - “Data need to be correct, accurate and up-to-date”
 - Inbound/outbound
 - Gradual implementation following integration with API/PNR database
- National Aviation Security Programme (NASP)
 - Based on Regulation (EC) 300/2008
 - Outbound
 - Applicable to every carrier as from inscription in NASP (2018)



4

CONFORMITY CHECK IN BELGIUM (3)

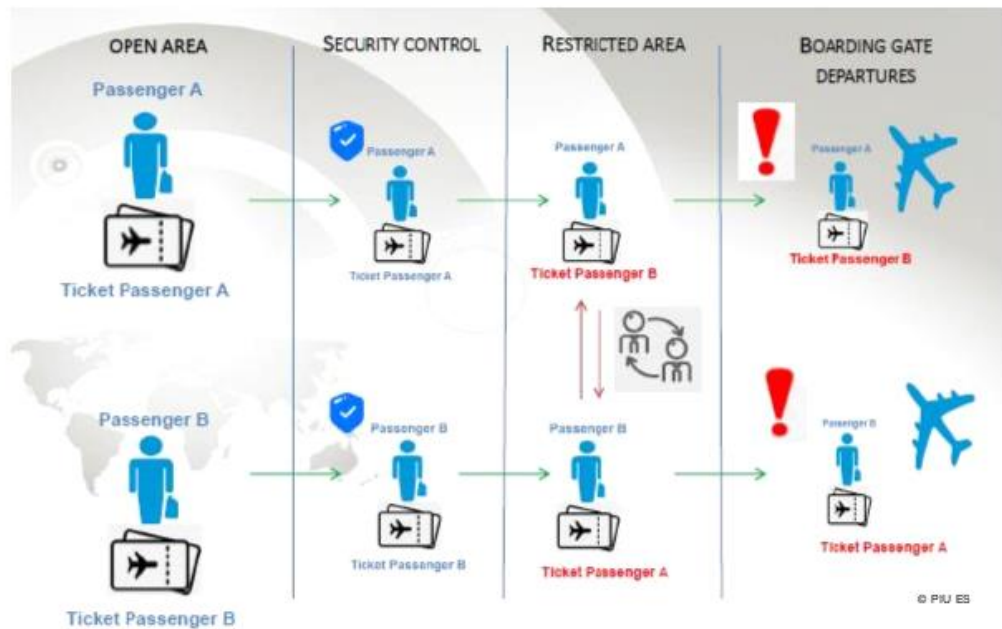
- Optimization of use of passenger data as main driver
 - No API collection intra-Schengen
 - PNR is non-verified data => sub-optimal use and data quality issues
- But also : we need to know exactly who is on board
 - Interceptions, aircraft accident, contact tracing, ...
- Some practical examples



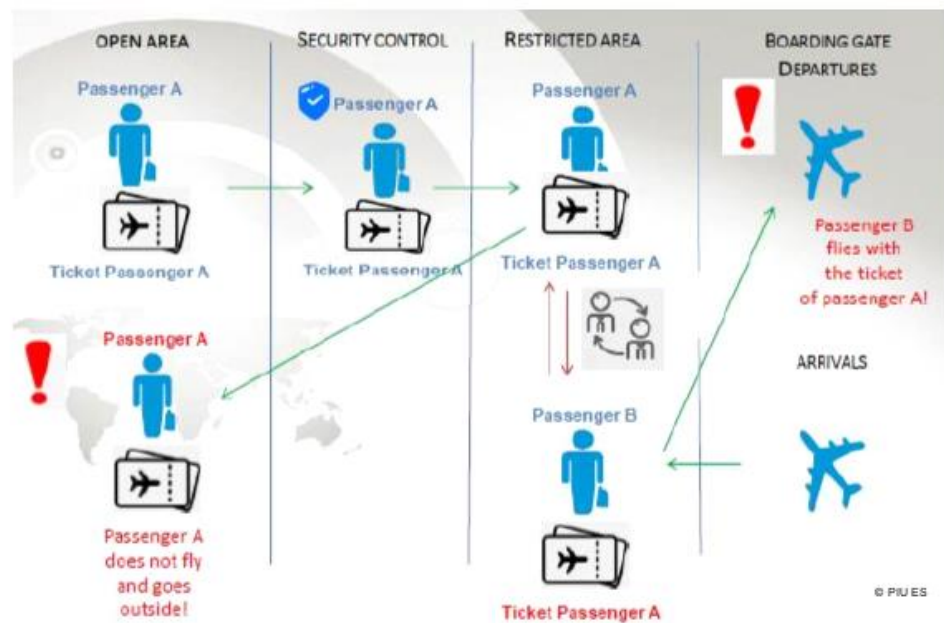
5



Example 1



Example 2





CONFORMITY CHECK IN BELGIUM (4)

- At first there was industry resistance
- Criticism evaporated after implementation
 - Industry claims (e.g. boarding time x3) turned out to be not proven
- Some practical issues > pragmatic approach
 - E.g. use of ID cards vs. other documents
- Quid enforcement
 - Are we sure every carrier is doing this in a correct manner?
 - Still data quality issues
 - Diplomacy > financial punishment



8

CONFORMITY CHECK IN BELGIUM (5)

As a side note...

Several carriers already perform checks in their existing business processes and adapted their IT systems to these business requirements. Therefore conformity checks are already performed in each Member State, even if not implemented as a security measure as such.

We receive qualitative data from those carriers, which strengthens the performance of PIU targeting.

⇒ **Higher return on investment**



9



EU EXPERT MEETING 2018 (1)

- Held after discussion in the framework of the JHA Council
- Preparatory questionnaire
 - Several EU Member States already perform conformity checks (e.g. FR, ES, LUX and BE)
- Experts generally welcomed the initiative
 - Majority convinced of added value from a use of passenger data point of view
 - Less evidence for added value from an airline security point of view
- Different legal bases used
 - National legislation related to use of passenger data
 - National legislation related to aviation security
 - Other relevant national legislation
 - Regulation 300/2008 often used as a basis



10



EU EXPERT MEETING 2018 (2)

Arguments in favour :

- Close existing security gaps and improve data quality, also in the interest of the airline and passengers
- A conformity check could lead to more effective targeting and thus less workload for airport/border police
- Confirmed passenger list in crisis situations
- Proven results in ES (check at gate) and LUX (check before secured zone)
- Passengers feel more secure if additional checks have been performed.
- Inaccurate passenger data as proof of need for additional measures



11



EU EXPERT MEETING 2018 (3)

Potential weaknesses :

- Proportional with burden for carriers and passengers?
- Organisational costs?
- Does this add to aviation security as such?
- Does the check with NAME alone add enough? Quid DOB? Falsified documents?
- Few practical cases



12

CONCLUSIONS AND LESSONS LEARNED

- Organisational constraints, but practice has shown it works
- No 100% measure but an additional layer closing gaps
- Direct and indirect impact on all stakeholders
 - PIU : higher data quality means more accurate targeting
 - Airport/border police : with better targeting, less unneeded gate checks
 - Less unneeded gate controls > less disruption for airline and passengers
- Passengers need to be strongly encouraged to fill out their data correctly
- Airlines should be free to decide in case of non-conformity
- Pragmatic approach needed
- Legislation should be future-proof :
 - (Biometric) e-gates
 - EU coherence in regulatory requirements



13




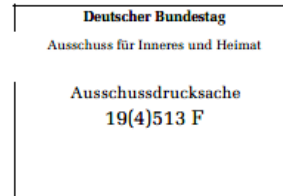
Questions

Gunter Ceuppens
Director BelPIU
FPS Home Affairs | National Crisis Centre
Gunter.Ceuppens@nccn.fgov.be





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



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 Fluggastdatenzentrale 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 Fluggastdatenzentrale 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 Fluggastdatenzentrale 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.

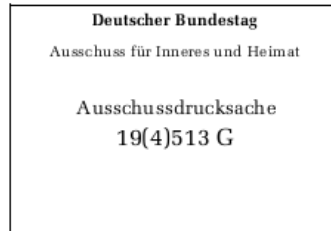
4. Fazit

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



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 abzugleichen, 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.



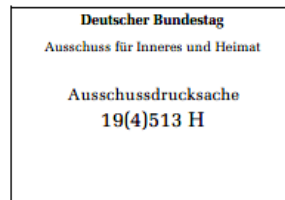
Rechtlich sicherer wäre es daher, wenn eine Einstiegsverweigerung hoheitlich erfolgt und polizeiliche Maßnahmen nach sich zieht.

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.



Ass. jur. Kirsten Bock

info@kirsten-bock.de
www.kirsten-bock.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Per E-Mail an: innenausschuss@bundestag.de

14. Juni 2020

Sachverständige Stellungnahme
zur „Einführung eines Pflichtabgleichs von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim
Boarding“

Vorgelegt zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen
Bundestages am 15. Juni 2020 in Berlin



A. Vorbemerkung

Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages bittet um eine Stellungnahme, ob ein „Pflichtabgleich[s] von Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding“ geregelt werden sollte. Die Frage geht zurück auf eine Bundesratsinitiative des Landes Niedersachsen (BR Drs. 321/18).

Diese Stellungnahme befasst sich mit den datenschutzrechtlichen Fragestellungen der Einführung eines Pflichtabgleichs der Bordkarte mit einem Identitätsdokument (im Folgenden „Abgleich“) beim Besteigen eines Flugzeugs. Es wird die datenschutzrechtliche Erforderlichkeit des Pflichtabgleichs geprüft und die Frage, durch wen diese Prüfung stattfinden kann, erörtert. Es wird zwischen Reisen in Schengen- und in Nicht-Schengen-Länder unterschieden.

Bislang besteht keine rechtliche Regelung, die einen Pflichtabgleich der Bordkarte mit einem Identitätsdokument direkt beim Besteigen eines Flugzeugs, sog. Boarding, vorsieht. Es wird daher nicht überprüft, ob die Identität der einsteigenden Person mit den Informationen auf der Bordkarte übereinstimmt. Dies kann einerseits zur Folge haben, dass Daten von Personen, die sich an Bord eines Flugzeuges befinden, nach dem Boarding nicht gem. § 2 Abs. 5 Nr. 2 Fluggastdatengesetz (FlugDaG) an die deutsche Fluggastdatenzentralstelle beim Bundeskriminalamt übermittelt werden und insoweit auch nicht bekannt wird, wer sich an Bord des Flugzeuges aufhält. Andererseits können Daten übermittelt werden, die unrichtig sind.

B. Örtliche Verhältnisse und Abläufe

Der Ablauf der Kontrollen am Flughafen für Passagiere ist uneinheitlich. Zum einen ist er abhängig von der Art und Weise des Abrufs der Bordkarte, zum anderen von den räumlichen Gegebenheiten.

Wird die Bordkarte von der Fluggesellschaft beim Einchecken am Schalter außerhalb des Sicherheitsbereichs erstellt, erfolgt hier in der Regel ein Abgleich mit einem Identitätsdokument. Gelegentlich reicht bei Reisen im Schengen-Raum auch die Vorlage einer Vielfliegerkarte oder eines selbst ausgedruckten oder von einem Reisebüro



ausgestellten Flugscheins zum Erhalt einer Bordkarte am Schalter oder beim Einchecken von Gepäckstücken. Ebenso verhält es sich bei Buchungen oder Umbuchungen innerhalb des Sicherheitsbereichs an den Schaltern der Fluggesellschaften.

Im elektronischen Verfahren stellt der Scan eines Identitätsdokuments eine Möglichkeit des Nachweises der Berechtigung zum Erhalt einer Bordkarte dar. Das Verfahren unterscheidet sich von Fluggesellschaft zu Fluggesellschaft. Dies trifft auch auf die Kontrolle der Bordkarte beim Boarding zu. So gleichen bspw. Mitarbeiter*innen von Brussels Airlines Identitätsdokumente beim Boarding in Hamburg mit der Bordkarte ab.

Allen Flughäfen gemeinsam ist die Trennung der Boardingbereiche für Flugreisen in den Schengen- und in den Nicht-Schengen-Raum. Für den Schengen-Raum besteht Freizügigkeit. Eine Passkontrolle findet für Reisende im Schengen-Raum nicht statt. Die Abflugbereiche für den Nicht-Schengen Raum können nur nach einer Passkontrolle betreten werden. Ein Abgleich des Identitätsausweises mit der Bordkarte bei der Passkontrolle ist nicht gesetzlich geregelt und findet daher nicht statt. Beim Boarding wird in der Regel die Bordkarte durch die Fluggesellschaft eingescannt und die Namen der Fluggäste an Board der Maschine an die Fluggastdatenzentralstelle übermittelt.

C. Datenschutzrechtliche Einordnung

Ein Abgleich der Bordkarte mit einem Identitätsdokument beim Boarding muss datenschutzrechtlich gerechtfertigt sein. Dies setzt voraus, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf einer Rechtsgrundlage beruht, die nicht unverhältnismäßig in die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen, insbesondere nicht unverhältnismäßig in ihr Recht auf Datenschutz eingreift.

I. Sachlicher Anwendungsbereich des Datenschutzrechts

Ein **Abgleich** von Informationen zwischen Bordkarte und Identitätsausweis kann nur im Hinblick auf einen Vergleich der Daten erfolgen, die auf beiden Dokumenten vermerkt sind. Auf der Bordkarte *und* einem Identitätsausweis sind der Vor- und Nachname des Fluggastes, mithin personenbezogene Daten, vermerkt. Allein diese Informationen stehen für den Abgleich der Dokumente zur Verfügung. Auf der Bordkarte finden sich keine Informationen zum Geburtsdatum. Auf dem Identitätsausweis sind keine Informationen zum Flug vermerkt.



Eine Ausnahme bilden Visa bei visapflichtigen Reisen. Der Identitätsausweis enthält weitere biometrische Daten, insbesondere ein Foto. Ein solches ist zwar auf der Bordkarte nicht enthalten, aber ein Abgleich kann durch Inaugenscheinnahme der Person, die die Bordkarte zum Abgleich vorlegt, erfolgen. Inwieweit auch ein Abgleich des Fotos mit der Person erfolgen soll, lässt sich aus der Fragestellung nicht entnehmen, ist aber anzunehmen.

Der Abgleich kann automatisiert oder analog durch Inaugenscheinnahme und Lesen erfolgen. Beide Vorgänge sind im datenschutzrechtlichen Sinne Verarbeitungen personenbezogener Daten, nämlich des Namens und des Lichtbildes. Eine „Verarbeitung“ liegt in den von Art. 4 Nr. 2 DSGVO beispielhaft beschriebenen Fällen vor, die jedoch nicht abschließend sind. Danach handelt es sich um eine „Verarbeitung“ bei

„jede[m] mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede[r] solche[n] Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung;“

(Hervorhebungen hinzugefügt)

Maßgeblich ist, dass es sich um einen Vorgang oder eine Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten handelt, die mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführt wird. Beim Abgleich der Dokumente und der Person handelt es sich zumindest um einen der Beispielfälle, mithin um einen Vorgang. Hervorzuheben ist, dass auch eine Inaugenscheinnahme als analoger Abgleichvorgang ein Verfahren bzw. Bestandteil eines datenschutzrechtlich relevanten Verfahrens, des Boarding, ist und es sich bei den zu vergleichenden Informationen unzweifelhaft um Daten aus Dateisystemen handelt.

II. Materielle Grundlagen und verantwortliche Stellen

Eine Verarbeitung personenbezogener Daten stellt stets einen Eingriff die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen dar und bedarf daher einer Rechtsgrundlage, die den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss. Die **Rechtsgrundlagen** und ihre Anforderungen richten sich nach den für die Verarbeitung verantwortlichen Stellen und den Zwecken der Verarbeitung. Eine Verarbeitung muss für den angestrebten Zweck erforderlich sein.



1. Luftfahrtsicherheitsbehörden

Das **Luftfahrtsicherheitsgesetz** (LuftSiG) als mögliche spezialgesetzliche Regelung dient gem. § 1 dem Zweck vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen zu schützen. Es gibt der Luftsicherheitsbehörde die Aufgabe, Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne des § 1 abzuwehren. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage gem. Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. c DSGVO, welche den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 S. 1 lit. b und S. 2 DSGVO zur Durchführung eines Abgleichs beim Boarding genügt, ist dort nicht enthalten. Insbesondere lässt sich auch aus der Aufgabe der Luftsicherheitsbehörde keine solche Befugnis ableiten, denn diese bezieht sich weder auf einen Abgleich noch auf eine Identitätsfeststellung der Fluggäste. Vielmehr geht es um die Sicherheit des Flugverkehrs. Dafür spricht auch, dass das Luftsicherheitsgesetz weder die zu vergleichenden Datenkategorien regelt noch Speicherdauer und Folgeprozesse, insbesondere den Umgang mit Divergenzen. Vielmehr sieht das LuftSiG in § 6 vor

„Die Befugnis zur Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach den für die Luftsicherheitsbehörden geltenden Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.“

Aber selbst wenn man die Befugnis zum Abgleich als in deren Aufgabenbereich einordnen würde, würde die Regelung aufgrund ihrer Unbestimmtheit an den Anforderungen an das mitgliedstaatliche Recht aus Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO scheitern.

2. Luftfahrtunternehmen

Auch für die Luftfahrtunternehmen kann ein Abgleich bislang nicht auf eine **gesetzliche Rechtsgrundlage** i.S.v. Art. 6 Abs.1 S. 1 lit. c DSGVO gestützt werden.

Es könnte auch kein freiwilliger Abgleich auf einer **vertraglichen Rechtsgrundlage** i.S.v. Art. 6 Abs.1 S. 1 lit. b DSGVO erfolgen. Zwar besteht zwischen dem Fluggast und der Fluggesellschaft ein Beförderungsvertrag, jedoch setzt diese Rechtsgrundlage voraus, dass der Abgleich für die Vertragserfüllung erforderlich ist. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) legt für die Erforderlichkeit der Verarbeitung zur Vertragserfüllung in seiner Stellungnahme 2/2019 enge Maßstäbe an. Danach muss die



Verarbeitung für die Vertragserfüllung objektiv erforderlich sein. Dies ist beim Abgleich nicht der Fall. Zweck des Vertrages ist die Beförderung. Nur diesem Zweck unmittelbar dienende Verarbeitungen können auf diese Rechtsgrundlage gestützt werden. Da der zwischen Fluggast und Luftfahrtunternehmen abgeschlossene Beförderungsvertrag auch dann erfüllt werden kann, wenn der Abgleich nicht erfolgt, ist die Verarbeitung nicht zur Vertragserfüllung erforderlich. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn eine gesetzliche Regelung das Luftfahrtunternehmen zu dem Abgleich verpflichtet.

Zwar handelt es sich um personalisierte Verträge, die Leistungserbringung selbst, die Beförderung, hängt aber nicht von der Identitätsprüfung der Person ab. Nun könnte im Rahmen einer weiten Auslegung vertreten werden, dass die Sicherstellung, dass auch nur vertraglich Berechtigte die Hauptleistung erhalten sollen, unter Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit b DSGVO fallen könnte, jedoch erfolgt die Personalisierung auf gesetzlicher Grundlage. Für die Beförderung selbst kommt es gerade nicht auf die Identität an. Zudem machen selbst die Luftfahrtunternehmen eine Erforderlichkeit des Abgleichs für die Beförderung nicht geltend.

Insofern ist davon auszugehen, dass auch kein generelles **berechtigtes Interesse** i.S.d. Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. f DSGVO für einen freiwilligen Abgleich durch das Luftfahrtunternehmen beim Boarding besteht. Dies setzt voraus, dass

„die Verarbeitung ... zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich [ist], sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt.“

Ein solches berechtigtes Interesse kann sich für ein Luftfahrtunternehmen in Einzelfällen ergeben, etwa wenn Sitzplätze doppelt vergeben wurden.

3. Änderung des Luftfahrtsicherheitsgesetzes

Ausgehend von der Vorlage BR 321/18 wird eine Änderung des Luftfahrtsicherheitsgesetzes erwogen, die den Luftfahrtunternehmen eine Pflicht zum Abgleich auferlegt. Eine solche Regelung darf nicht unverhältnismäßig in das Grundrecht auf Datenschutz gem. Art. 8 EU GRCh eingreifen.



Hier bleibt zunächst unklar, welchem **Zweck** die konkrete Änderung dienen soll. Das LuftSiG dient dem Zweck vor **Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs**, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen zu schützen.

Die **Erkennung von Terroristen und Kriminellen**, die eine Gefahr für die Luftverkehrssicherheit darstellen könnten, kann mit einem bloßen Abgleich nicht erreicht werden. Dafür müsste die tatsächliche Identität der Fluggäste festgestellt werden. Eine solche Identitätsprüfung erfordert eine Überprüfung der Echtheit der Ausweisdokumente, die jedoch von den Luftfahrtunternehmen nicht geleistet werden kann. Der Abgleich ist insofern zur Erkennung und Nachverfolgung von Terroristen und Kriminellen wenig geeignet. Zwar stellen die Beschaffung und Ausfertigung hinreichend echt aussehender Dokumente eine gewisse Hürde dar, doch ist diese gerade im Bereich des Terrorismus und der organisierten Kriminalität nicht extrem hoch.

Mit einem elektronischen, analogen oder biometrischen Abgleich kann ermittelt werden, ob **Divergenzen** zwischen dem angegebenen Namen und dem Ausweisdokument bestehen und ob der Fluggast hinreichende Ähnlichkeit mit der auf dem Lichtbild abgebildeten Person hat. Die Feststellung von Divergenzen ist aber für sich genommen weder ein Mittel, die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs zu erhöhen, noch stellt eine Divergenz eine Gefahr für die Luftsicherheit dar. Ein Abgleich ist schon insofern ein ungeeignetes Mittel. Etwas anderes kann sich nur ergeben, wenn die Folgen des Abgleichs geregelt werden, die den Zweck des LuftSiG fördern. Werden Korrekturen, an den Daten, die an die Fluggastdatenzentralstelle übermittelt werden, vorgenommen, so mag dies zwar die Korrektheit der Daten fördern, nicht aber die Zwecke des LuftSiG. Auch würden solche Korrekturen nicht im Interesse der Fluggäste erfolgen, da jede Abweichung, möge sie z.B. durch die Unachtsamkeit eines Reisebüros zustande gekommen sein, die betroffene Person „verdächtig“ erscheinen lassen. Es besteht insoweit die Gefahr, dass die Daten, soweit sie für **polizeiliche Ermittlungen** weiterverwendet werden sollen, zusätzliche „false positive“-Meldungen erzeugen, Ressourcen binden und damit gerade keinen Sicherheitsgewinn darstellen.

Gerade die in der Drs. 321/18 aufgeführten polizeilichen Zwecke, bei Kenntnis der Identität der Fluggäste Reisewege „frühzeitig“ zu erkennen oder im Nachhinein „nachvollziehen“ zu können, dienen nicht konkret der Sicherheit des Luftverkehrs, sondern der Verfolgung von



Straftätern. Dies jedoch ist nicht Aufgabe der Luftfahrtgesellschaften, sondern der Strafverfolgungsbehörden. Es mag sein, dass der Abgleich eine gewisse abschreckende Wirkung hätte, aber auch diese würde nicht der Abwehr von Gefahren für die Luftsicherheit dienen.

Eine Kontrolle von Ausweispapieren, die den Zwecken der Strafverfolgung und Terrorabwehr dienen kann, findet im Bereich der Reisen in Nicht-Schengen Länder statt. Im Bereich der Schengen-Länder würde eine Identitätskontrolle der Freizügigkeit im Reisverkehr entgegenstehen. Insofern ist eine solche Vorschrift auch in den europäischen Vorschriften nicht vorgesehen.

Selbst wenn ein Abgleich von Bordkarte und Identitätsdokument als zur Gefahrenabwehr in der Luftsicherheit förderlich und damit als geeignet betrachtet werden würde, wäre die Maßnahme nicht angemessen. Der Abgleich und damit die Kontrolle aller Reisenden, insbesondere innerhalb des Schengen-Raums, steht nicht im Verhältnis zu den möglichen Zwecken.

Für Reisende aus dem Schengen-Raum hinaus findet eine Überprüfung der Identität statt. Der Umstand unter welchem Namen sie konkret reisen, stellt - für sich genommen - keine zusätzliche Gefährdung für die Luftsicherheit dar, zumal auch der Alias im Rahmen der Buchung und Übermittlung an die Fluggastdatenzentralstelle den Strafverfolgungsbehörden bekannt wird. Dies rechtfertigt keine zusätzliche Kontrolle oder Validierung bestehender Fluggastdaten aller Reisenden, in deren Rechte schon durch die erstmalige Erhebung in erheblichem Maße eingegriffen wird. Zudem würde die eigentliche Auswertung der Divergenz erst im Nachgang des Fluges vorgenommen werden.

Erfolgt der Abgleich elektronisch, resultiert daraus eine zusätzliche Vorratsdatenspeicherung. Denn in diesem Fall würden nicht nur die divergenten Daten, sondern die Daten aller Fluggäste erfasst, ohne dass damit ein zusätzlicher Gewinn für die Luftfahrtsicherheit einherginge.

Für Fluggastreisende innerhalb des Schengen-Raums bedeutet der Abgleich einen erheblichen Eingriff in ihr Recht auf Freizügigkeit. Danach hat jede Unionsbürger*in grundsätzlich das Recht, sich in der Europäischen Union frei zu bewegen, in jeden anderen



Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten. Dieses Recht ist in Artikel 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) garantiert. Eine anlasslose Kontrolle und Verarbeitung personenbezogener Daten der Betroffenen schränkt diese Freiheit ein. Wer bei der Reise kontrolliert wird, wird möglicherweise sein Verhalten nicht nach dem eigenen Willen ausrichten und sich unter den Bedingungen der Kontrolle nicht frei entfalten können.

Im Hinblick auf die **Intensität des Eingriffs** ist bei einem Vergleich zwischen einer polizeilichen Identitätsprüfung oder eines elektronischen Verfahrens und eines Plausibilitätsabgleichs durch das Luftfahrtunternehmen zu berücksichtigen, dass die Inaugenscheinnahme eine flüchtige Verarbeitung darstellt, die zunächst zu keiner Perpetuierung (Speicherung) außerhalb des menschlichen Gedächtnisses führt. Im Hinblick auf die Vielzahl durchzuführender Kontrollen dürfte dies zu vernachlässigen sein. Dieses Verfahren stellt einen vergleichsweise geringeren Eingriff dar.

Bei einem automatisierten Abgleich hängt das Verfahren vom Design des Prozesses ab. Dabei ist gem. Art. 25 Abs. 1 DSGVO der Grundsatz der Datensparsamkeit gem. Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO in das Verfahren zu integrieren. Das bedeutet z.B., dass das Ergebnis bei Übereinstimmung der Dokumente sofort zu überschreiben ist, um es zu löschen. Eine weitere Speicherung der Ausweisdaten oder des Ergebnisses des Abgleichs ist nicht erforderlich. Das Ergebnis des Abgleichs würde durch Nichtänderung des Scan-Ergebnisses der Bordkarte implizit festgehalten.

III. Prüfung von Identitätsdokumenten als hoheitliche Aufgabe

Bei Divergenzen könnten die Luftfahrtgesellschaften verpflichtet werden, eine **Identitätskontrolle durch die Polizei** beim Boarding durchführen zu lassen. Allerdings würde diese Überprüfung zum letztmöglichen Zeitpunkt stattfinden und praktisch zu großen Ablaufverzögerungen im Flugverkehr führen. Zudem werden verspätete Transitreisende und Reisende erster Klasse oftmals direkt zum Flugzeug transportiert, so dass eine Identitätskontrolle durch die Polizei dann entweder auf dem Fluggelände stattfinden müsste oder das Boarding weiter verzögern würde.



Auch bei Hinzuziehung der Polizei müsste die Verarbeitung der personenbezogenen Daten bei Feststellung einer Divergenz gesetzlich geregelt werden. Es darf dabei nicht im Unklaren bleiben, welche Folgen welche Abweichungen und welche Folgen die dabei entstandenen Fehler haben. Insbesondere ist festzulegen, wer bei Fehlern im Rahmen der Feststellung von Divergenzen und im Folgeverfahren für die Korrektur und mögliche Schäden einzustehen hat.

IV. Abschließendes Statement

Die vom Gesetzgeber verfolgten Zwecke der Verarbeitung im Rahmen eines Pflichtabgleichs zwischen Bordkarte mit einem Identitätsdokument sind unklar. Ein Abgleich ist zur Verfolgung der Zwecke der Luftsicherheit ungeeignet, weil der Abgleich, wird er durch das Luftfahrtunternehmen durchgeführt, kaum Aussagekraft hat und für die Sicherheit des Luftverkehrs irrelevant ist. Auch die Feststellung der Identität eines Fluggastes im Rahmen eines Pflichtabgleiches durch die Polizei erhöht nicht die Sicherheit des Luftverkehrs. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist daher zu den Zwecken der Luftsicherheit nicht geeignet und damit datenschutzrechtlich nicht erforderlich.

Soweit der Pflichtabgleich die Richtigkeit der sog. Passenger Name Records (PNR) dienen soll, wird dieser Zweck nicht deutlich. Letztlich handelt es sich bei einem solchen Pflichtabgleich, insbesondere wenn er digital stattfindet, um eine Vorratsdatenspeicherung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus ohne konkreten Bezug zu einer Gefährdung der Luftsicherheit. Dieser wird daher – wenn überhaupt – nur mittelbar gedient. Der eigentliche Datenabgleich erfolgt zudem erst nach Abschluss des Boarding durch die Übermittlung an die Fluggastdatenzentralstelle und damit zu einem Zeitpunkt, der sich auf die Sicherheit der an Bord befindlichen Fluggäste nicht mehr auswirkt. Vielmehr können auch unbescholtene Fluggäste in das Fadenkreuz der Ermittler*innen geraten, wenn durch Fehler bei der Buchung, etwa durch ein Reisebüro oder durch automatisierte Anpassungen von Sonderzeichen, Differenzen zwischen den Angaben im Ausweisdokument und den Buchungsdaten entstehen. Der Heuhaufen, in dem die Ermittler suchen, wird dadurch nicht etwa kleiner, sondern größer. Eine solide Observationsarbeit wird dadurch nicht maßgeblich unterstützt. Die Airlines selbst haben kein Interesse an einer zusätzlichen Überprüfung, wie sie selbst angeben. Sie sehen ihre vertragliche Pflicht in der Beförderung.



Diese Leistungsverpflichtung können sie auch ohne Identitätsfeststellung erledigen. Für Letztere fehlt ihnen, neben einer datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlage, auch die Kompetenz. Nichtsdestotrotz stellt eine bloße Inaugenscheinnahme in Form einer Sichtkontrolle zwecks Abgleichs, einen eher geringen Eingriff in das Recht auf Datenschutz der Betroffenen dar. Eine Hinzuziehung der Polizei bei festgestellten Divergenzen bedürfte einer ausdrücklichen Regelung, insbesondere im Hinblick auf die Folgen der Feststellung und das weitere Verfahren. Ob dies überhaupt zulässig sein kann, hängt auch an der ausstehenden Entscheidung des EuGH in dem Vorlageverfahren zur Kontrollpflicht von Busunternehmen an den Schengen-Binnengrenzen.