

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



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.



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 Monatschnitt. Und es lässt die Vermutung zu, dass auch aus Deutschland heraus Flüge mit Falschidentitäten auftreten.



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 Nichtausweispflicht 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.



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