

Insbesondere auch für die Neuregelungen hat das Gesetz seine Anwendung nicht vereinfacht.

§ 16 II sieht vor, dass die Aufgaben nach dem LuftSiG grundsätzlich durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung durchgeführt werden. § 16 III bestimmt – als (Rück) Ausnahme zu Absatz 2 – für die benannten Fälle als Luftsicherheitsbehörde das Luftfahrt-Bundesamt. Das gilt für die Kontrolle der Sicherheitsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen und der Luftsicherheitsprogramme nach § 9 I und II bis IV einschließlich der Überwachung der ACC3-Luftfahrtunternehmen. Zudem wurde dem Luftfahrt-Bundesamt die Überwachung der Sicherheitsmaßnahmen der Beteiligten an der sicheren Lieferkette nach § 9a übertragen. Ausgenommen davon ist wiederum die Zuständigkeit für die Überwachung der Flughafenlieferungen. Damit sind die Anforderungen gemeint, die in der DVO (EU) 2015/1998 Anlage 9 „Flughafenlieferungen“ beschrieben sind. Für diese Kontrollen ist der Flugplatzbetreiber zuständig. Eine Ausnahme gilt, wenn überlassene Bereiche i. S. v. § 9 I Nr. 2 betroffen sind, also Bereiche der Luftseite, deren Zugang besonders zu überwachen ist. Hier bleibt es bei der Zuständigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes nach § 16 III 1.

Das Luftfahrt-Bundesamt ist zusätzlich zuständig für die Zulassung und Kontrolle von Sicherheitsausrüstung i. S. v. § 10a III und IV, allerdings nicht generell, sondern beschränkt auf Luftfahrtunternehmen und die Beteiligten an der sicheren Lieferkette, § 16 III 2.

§ 16 IIIa regelt Möglichkeit einer Aufgabenrückübertragung auf den Bund. Der Bund hat die Möglichkeit, von sich aus die Ausführung einer Aufgabe an sich zu ziehen und diese in bundeseigener Verwaltung auszuführen. Die Vorschrift bestimmt die bundeseigene Verwaltung für die Zertifizierung der Sicherheitsausrüstung nach § 10a II sowie die Wahrnehmung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Einsatz von Luftsicherheits-Verbindungsbeamten der Bundespolizei nach § 9 Ia und weist dem BMI die entsprechende Befugnis zu, § 16 V 1 und 2, wobei dieses sich im Regelfall mit dem BMVI ins Benehmen zu setzen hat, es sei denn, Gefahr im Verzug liegt vor.

Im Übrigen kann die Aufgabenwahrnehmung in bundeseigener Verwaltung erfolgen, wenn dies erforderlich ist, um eine bundeseinheitliche Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen zu gewährleisten (§ 16 IIIa 2). Das BMI bestimmt die nach § 16 I und II zuständigen Behörden. Im Bundesanzeiger

sind diese entsprechend den Voraussetzungen nach § 16 IIIa 4 bekanntzumachen. Das Bundespolizeipräsidium ist für die Zertifizierung der Sicherheitsausrüstung gem. § 10a II bestimmt worden⁴². Eine Rückausnahme von der Ausnahme des § 16 IIIa 3 sieht § 16 IIIb vor, wonach das BMVI die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörde in Bezug auf die Sicherheitsausrüstung bei Luftfahrtunternehmen und Beteiligten der sicheren Lieferkette wahrnimmt. Kongruent dazu wurde das Luftfahrt-Bundesamt für die Zertifizierung dieser Sicherheitsausrüstung bestimmt⁴³. Durch Transparenz zeichnen sich die Zuständigkeitsregeln nicht aus.

III. Fazit

Das LuftSiG wurde mit der Änderung 2017 einer weitgehenden Revision unterzogen, die in überwiegenden Teilen durch die Änderungen des EU-Rechts erforderlich geworden war, sich aber auch, wie bei der Zuverlässigkeitsprüfung, auf die seit 2005 ergangene Rechtsprechung stützen konnte. Die geschaffenen Regeln etwa für die sichere Lieferkette müssen sich in der Praxis bewähren. Das gilt in besonderem Maße für die Zuverlässigkeitskontrolle und die Passagierkontrolle. Hier wird in der Zukunft über eine noch weitgehendere Übertragung der Sicherheitsaufgaben auf Private entschieden werden müssen. Das mag von Flughafenbetreibern und Luftfahrtunternehmen gewollt sein; welchen Einfluss eine weitere Privatisierung auf die Luftsicherheit hat, lässt sich nicht abschätzen⁴⁴. Die Grenzen der Übertragungsmöglichkeit gibt Art. 33 IV GG vor. Die Gefahrenabwehr ist eine hoheitliche Aufgabe; Private können in die Aufgabenerledigung nur soweit eingebunden werden, soweit der Kern der präventiven Aufgaben staatlichen Behörden vorbehalten bleibt. In welchem Umfang das neue Gesetz mit den noch zu erlassenden Rechtsverordnungen⁴⁵ die Luftsicherheit – besser – gewährleisten kann, kann nur die Praxis zeigen⁴⁶. ■

42 Bekanntmachung vom 4.7.2017, BAnz AT 18.7.2017 B1.

43 Bekanntmachung vom 4.7.2017, BAnz AT 11.8.2017 B5.

44 Zur Qualität der Personenkontrolle auf Flughäfen vgl. die Antwort der BRReg. auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Drs.18/4702 – BT-Drs. 18/4861.

45 Vgl. die Ermächtigung in § 17.

46 Für das Jahr 2016 vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Jahresbericht 2016 über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 über gemeinsame Vorschriften über die Sicherheit in der Zivilluftfahrt COM/2017/0768 final v. 15.12.2017.

Prof. Dr. Elmar Giemulla, Dr. Tilman Hoppe, LL. M.*

Blinde Passagierlisten – Identitätsprüfung von Fluggästen

Das auf der EU-Richtlinie 2016/681¹ basierende Fluggastdatengesetz² verpflichtet Fluggesellschaften, Sicherheitsbehörden detaillierte Datensätze zu jedem Fluggast mitzuteilen. Dies soll der Verhütung und Verfolgung von schweren Straftaten dienen. Gleichwohl verpflichtet der deutsche Gesetzgeber Fluggäste nicht, bei der Ausreise oder vor dem Einstieg in das Flugzeug Ausweispapiere vorzulegen. Damit ist es theoretisch möglich, dass keiner der an Bord befindlichen Fluggäste mit seinem tatsächlichen Namen auf der Passagierliste verzeichnet ist. Die Flucht des mutmaßlichen Mörders „Ali B.“ nach Irak im Juni 2018 hat die Debatte erneut entfacht, inwiefern es vorgeschrieben sein sollte, die Identität von Fluggästen zu prüfen.

I. Stadien der Fluggastkontrollen

In Deutschland – wie auch vielen anderen EU-Mitgliedstaaten – läuft die Fluggastkontrolle in folgenden vier Schritten

* *Elmar Giemulla*: Honorarprofessor, Technische Universität Berlin; Adjunct Professor, Embry-Riddle Aeronautical University. *Tilman Hoppe*: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Der Beitrag gibt allein seine persönliche Auffassung wieder.

1 Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl. L 119 v. 4.5.2016, S. 132-149.

2 BGBl. I 2017, 1484.

ab: 1. 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 Internet einchecken und nur mit Handgepäck reisen, entfällt dieser Schritt; 2. An der Sicherheitskontrolle zeigen Fluggäste ihre Bordkarte einem Sicherheitsmitarbeiter oder halten diese an ein Lesegerät; Ausweispapiere sind nicht erforderlich; 3. 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); 4. 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).

In Drittstaaten kommen je nach Sicherheitslage noch folgende Optionen hinzu: Kontrolle von Bordkarte und/oder Ausweis durch Mitarbeiter einer Sicherheitsbehörde bei der Anfahrt zum Flughafen, beim Betreten des Flughafengebäudes und/oder am Flugsteig vor dem Einstieg. Ferner ist bei einzelnen Fluggesellschaften, insbesondere bei einem Einstieg über das Vorfeld, die Bordkarte im Eingangsbereich des Flugzeugs noch einmal vorzuweisen.

Der Ablauf vorgenannter vier Schritte in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten 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, Rückschlüsse von der Buchung auf den tatsächlichen Fluggast oder Helfer zu vermeiden. Schon das Verwenden elektronischer Zahlungsmittel verknüpft die Buchung mit dem Rechnungsempfänger. Nach § 2 FlugDaG müssen Fluggesellschaften auch diese Daten den Sicherheitsbehörden mitteilen. Rückschlüsse auf seine tatsächliche Identität kann der Buchende daher nur verhindern, wenn das Zahlungsmittel gestohlen oder manipuliert ist oder er den Flug in einem Reisebüro³ oder im Netz⁴ 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

Die zwingenden Vorgaben der EU bestimmen den Handlungsspielraum des deutschen Gesetzgebers, Identitätskontrollen an Flughäfen einzuführen.

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 II und III 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 Kontrollen 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 I SGK) dürfte es hierbei in erster Linie um die technische Überprüfung von Fluggästen und Handgepäck gehen.⁵ 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) 2015/1998⁶ einschlägig. Hiernach müssen Fluggäste für „den Zugang zu Sicherheitsbereichen [...] eine gültige Bordkarte“ vorlegen, nicht aber ihre Ausweise.⁷ Wie auch beim SGK dürften strengere Kontrollen zulässig sein: Nr. 1 der Präambel der zugrundeliegenden Verordnung (EG) 300/2008⁸ spricht von „Grundstandards für die Luftsicherheit“, nicht von vereinheitlichten Abläufen; Art. 6 I der Verordnung lässt strengere Maßnahmen ausdrücklich zu. 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.

3 Siehe z. B. <https://pinktravel.ch>: „Natürlich können Sie auch weiterhin bei uns im Reisebüro direkt bar Ihre Flüge bezahlen.“ (letzter Zugriff am 2.9.2018).

4 Siehe z. B. www.barzahlen.de: „Sie buchen Ihre Reise, Ihre Fahrt oder Ihren Flug und wählen Barzahlen als Zahlungsart aus. Anschließend bekommen Sie den Zahlschein mit Barcode per E-Mail, den Sie sich ausdrucken. [...] In der Partnerfiliale wird Ihr Zahlschein an der Kasse gescannt. [...] Sie zahlen den fälligen Betrag für Ihre Buchung in bar.“ (letzter Zugriff am 2.9.2018).

5 *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).

6 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.

7 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.

8 Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2008 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.

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.⁹ Die Kommission hat die Tschechische Republik daher im Jahr 2014 aufgefordert, ihre Rechtsvorschriften entsprechend zu ändern. Insofern sich der *EuGH* dieser Auffassung anschließen wird,¹⁰ 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.¹¹ Bei der Personenkontrolle nach Art. 8 SGK ist entscheidend, ob ein gültiges Grenzübertrittspapier vorliegt. Ferner fragen Grenzbeamte zu jedem Grenzübertrittspapier eine Datenbank elektronisch ab.¹² Für die Identitätsprüfung bei Fluggästen hingegen ist unerheblich, ob der Ausweisinhaber berechtigt ist, innerhalb des Schengen-Raums zu reisen.¹³ 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).¹⁴ Nach Art. 11 III 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.¹⁵

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

Insofern europarechtlicher Handlungsspielraum besteht, lassen sich Identitätskontrollen nach deutschem Recht – mit geringfügigen Modifikationen – einführen.

1. Grenzübertritt

Die „Überprüfung der Grenzübertrittspapiere“ obliegt der Bundespolizei (§ 2 II 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 II BPolG dahingehend ergänzen, dass bei der Ausreise an Flughäfen zusätzlich zu prüfen ist, ob der Name 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 I 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).¹⁶ Die Literatur engt den Begriff des Berechtigungsscheins auf „von Behörden ausgestellte Urkunden“¹⁷ bzw. „behördliche Bescheinigungen“¹⁸ ein. Dessen ungeachtet ist die Bordkarte in jedem Fall eine „sonstige Urkunde“.

Im Sinne des § 23 IV BPolG ist der Fluggast „auf Grund einer Rechtsvorschrift verpflichtet [...], diese Urkunden mitzuführen“: 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.¹⁹ 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 II LuftSiG sind die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden Angelegenheit der Länder. Nach § 16 III a 2 und 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.

Grenzkontrollen finden nur an den Außengrenzen des Schengen-Raums statt. Damit wären nur Fluggäste erfasst, die den

- 9 Fünfter Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums, 1.6.2013-30.4.2014, COM (2014) 292 final, S. 6.
- 10 Rs. C-412/17 und C-474/17; siehe auch *BVerwG*, Beschl. v. 1.6.2017, 1 C 23.16, NVwZ 2017, 1474 (Ls.).
- 11 *BVerwG*, Beschl. v. 1.6.2017, 1 C 23.16, NVwZ 2017, 1474 (Ls.) Rn. 20: „Kontrollen der Beförderungsunternehmer [haben] nicht die gleiche Tiefe wie Dokumentenkontrollen der Polizei“.
- 12 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 Ausreisendaten 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.
- 13 Siehe z. B. die räumlichen Beschränkungen für Asylbewerber und Geduldete in § 56 AsylG, § 61 AufenthG.
- 14 V. 15.11.2000, UN Treaty Series, CHAPTER XVIII, 12 b.
- 15 *Nettesheim*, EuR 2006, 737 (743); das *BVerwG*, Beschl. v. 1.6.2017, 1 C 23.16, NVwZ 2017, 1474 (Ls.) Rn. 23, geht gleichwohl davon aus, dass das Zusatzprotokoll „zu berücksichtigen“ sei.
- 16 *Buchberger* in *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 5 LuftSiG Rn. 8.
- 17 *Schenke* in *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 23 BPolG Rn. 46.
- 18 *Web*, Bundespolizeigesetz, 2. Aufl. 2015, § 23 Rn. 17.
- 19 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.

Schengen-Raum verlassen. Dieses Auswahlkriterium von Personen wäre wohl diskriminierungsfrei.²⁰

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“.²¹ Es stellt sich die Frage, ob ein Abgleich mit Ausweispapieren unter eine „Bordkartenkontrolle“ fällt.²² 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.²³ Dabei fällt auch ins Gewicht, dass das Verwenden einer fremden Bordkarte nicht einmal strafbar ist, da für die Bordkarte im Sinne des § 265 a StGB (Erschleichen von Leistungen) das Beförderungsentgelt entrichtet wurde.²⁴ Für einen Betrug ließe sich auf die ersparten Kosten für die Namensumschreibung abstellen.²⁵ Allerdings fehlt es jedenfalls bei den automatisierten Einstiegskontrollen an einer Täuschungshandlung.²⁶

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.²⁷ Ferner haben Luftfahrtunternehmen keinen Zugang zu den polizeilichen Datenbanken, um z. B. echte, aber als gestohlen gemeldete Ausweispapiere zu identifizieren. Im Übrigen können zusätzliche Ausweiskontrollen den Einstiegsprozess verlangsamen und Personalkosten verursachen.

Bei der Beurteilung vorgenannter Zweckmäßigkeitsfragen haben Gesetzgeber und Bundesregierung einen Einschätzungsspielraum.²⁸ 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 9 a“ erlassen (§ 17 III 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 Auszubildern 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 nicht,²⁹ wohl aber nach einigen Sondergesetzen (z. B. § 2 a SchwarzArbG, § 38 WaffG) sowie aufgrund der Rechtsprechung des *Bundesgerichtshofs* in Einzelfällen beim Betreten von Gerichtsgebäuden.³⁰ Eine Rechtsverordnung nach § 17 LuftSiG ist daher ausreichend, um nach Art. 2 I 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.³¹ Das Interesse der Fluggesellschaften hat mehrere Aspekte: Ist der Fluggast tatsächlich Begünstigter des Beförderungsvertrages oder versucht er die – meist kostenpflichtige³² – Umschreibung des Flugscheins einer anderen Person auf seinen Namen zu umgehen? Hat die Fluggesellschaft den Fluggast wegen ungebührlichen Verhaltens von künftigen Beförderungen ausgeschlossen?³³ Kann die Fluggesellschaft sich sicher sein, dass die den Sicherheitsbehörden übermittelten Fluggastdaten den tatsächlich reisenden Passagieren entsprechen?

Bei Flügen in Zielorte außerhalb des Schengen-Raums tritt noch folgender Aspekt hinzu: Luftfahrtunternehmen müssen je nach Zielland kontrollieren, ob der Fluggast einreiseberechtigt ist. Hierzu ist notwendig zu prüfen, ob der Fluggast über einen gültigen Reisepass und ggf. über eine zusätzliche Einreiseerlaubnis (z. B. Visum) verfügt. Für Beförderungen nach Deutschland gilt hier § 63 I AufenthG: „Ein Beförderungsunternehmer darf Ausländer nur in das Bundesgebiet

20 Vgl. *Buchberger* in *Schenke/Graulich/Ruthig*, *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2014, § 5 LuftSiG Rn. 5.

21 BT-Drs. 15/2361, 19.

22 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. 15), § 9 LuftSiG Rn. 4.

23 Vgl. BT-Drs. 18/11501, 18 (Begründung Fluggastdatengesetz): „Die Fluggastdatenzentralstelle [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.“

24 Vgl. *Wohlers/Mühlbauer* in *MüKoStGB*, 2. Aufl. 2014, § 265 a Rn. 65.

25 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.“

26 *Hefendehl* in *MüKoStGB*, 2. Aufl. 2014, § 263 Rn. 91.

27 Vgl. *BVerwG*, *Beschl. v. 1.6.2017*, 1 C 23.16, *NVwZ* 2017, 1474 (Ls.): „Die Busfahrer sind – trotz angebotener Fortbildungsmaßnahmen – nicht [mit Polizeibeamten] vergleichbar fachkundig, um Dokumentenfälschungen zu erkennen. Sie haben keinen Zugriff auf öffentliche Datenbanken.“

28 *BVerfGE* 90, 145 (173) = *NJW* 1994, 1577; *BVerfGE* 117, 163 (189) = *NJW* 2007, 979; *BVerfGE* 123, 186 (241) = *NJW* 2009, 2033.

29 *Gusy*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 9. Aufl. 2014, Rn. 232.

30 *BGH*, *Urt. v. 6.10.1976*, 3 StR 291/76, *NJW* 1977, 157, *Ausweiskontrolle beim Betreten des Gerichtsgebäudes*.

31 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.“

32 Vgl. *Wohlers/Mühlbauer*, *MüKoStGB*, 2. Aufl. 2014, § 265 a Rn. 65.

33 Siehe hierzu *Giemulla*, *Dealing with Terrorists and Unruly Passengers – too Many Cooks Can Spoil the Broth*, *Cargo Forwarder Global*, 24.1.2017.

befördern, wenn sie im Besitz eines erforderlichen Passes und eines erforderlichen Aufenthaltstitels sind.“ Für Beförderungen aus Deutschland gelten vergleichbare Vorschriften in den Zielländern.

IV. Ausländische Regelungen

Die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sieht keinen Abgleich von Bordkarte und Ausweispapieren vor.³⁴ In mindestens neun Mitgliedstaaten ist ein solcher Abgleich aber vorgeschrieben (Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Italien, Portugal Rumänien, Spanien, Ungarn).³⁵ 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.“³⁶ Ähnlich ist die Verpflichtung in Art. 466 II 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“³⁷. 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 Personenkontrollen im grenzüberschreitenden Busverkehr in Kürze ein Vorabentscheidungsersuchen beantworten.³⁸ 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. ■

34 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 249/18, Identitätsprüfung bei Fluggästen nach ausländischem Recht.

35 La Chambre des représentants, Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, 4.10.2016, DOC 542069/001, S. 16; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 249/18, Fn. 33.

36 Loi relative au traitement des données des passagers, Moniteur Belge v. 25.1.2017, S. 12905 (inoffizielle Übersetzung der Autoren).

37 V. 17.2.1999, RT [Riigi Teataja – Gesetzblatt] I 1999, 26, 376, i. d. F. des Gesetzes v. 19.11.2008, RT I 2008, 52, 290 (inoffizielle Übersetzung der Autoren).

38 Rs. C-412/17 und C-474/17; die Schlussanträge sind auf den 6.9.2018 terminiert.

Forum

Jörg Hingott*

Die Aufgabenerfüllung und Informationsgewinnung des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) im Auslandseinsatz

Eine Bestandsaufnahme im Wandel der Einsatzwirklichkeit

Der Aufsatz setzt sich mit der Entstehung des § 14 MADG auseinander. Neben den Sichtweisen der Dienste werden der parlamentarische Diskurs sowie die Unterschiede zwischen dem Regierungsentwurf der 14. und dem später verabschiedeten Entwurf der 15. Wahlperiode betrachtet. Ausgehend von den Erfahrungen des MAD in der Praxis und den Änderungen in der Einsatzwirklichkeit seit Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung im Jahr 2004 soll dieser Aufsatz Weiterentwicklungspotential für den MAD und für dessen Zusammenarbeit mit dem Bundesnachrichtendienst aufzeigen.

I. Der Abwehrauftrag des MAD in den Auslandseinsätzen der Bundeswehr

Nachfolgend werden zunächst die wesentlichen Aufgaben des MAD in den Auslandseinsätzen der Bundeswehr erläutert.

1. Kernaufgabe des MAD

Der MAD ist in allen größeren Einsatzgebieten der Bundeswehr mit permanent eingerichteten MAD-Stellen mit dem Auftrag nach § 14 I und IV MADG präsent, solche Informationen zu sammeln, die zur Sicherung der Einsatzbereitschaft der Truppe oder zum Schutz der Angehörigen der Bundeswehr, ihrer Dienststellen und Einrichtungen erforderlich sind. In kleineren Einsätzen werden bei Bedarf lageabhängig oder anlassbezogen temporär MAD-Stellen betrieben. In Einzelfällen werden die Aufgaben von Deutschland aus wahrgenommen.

* Der Autor ist Leiter der Abteilung Grundsatz, Recht und nachrichtendienstliche Mittel im Bundesamt für den militärischen Abschirmdienst. Der Aufsatz gibt allein dessen persönliche Auffassung wieder.