SIRA
Sicherheit im öffentlichen Raum

Herausgegeben von
Katrin Wagner
Wolfgang Bonß

ISBN
978-3-943207-10-1

Heft 3
10
2014

Risikobasiert versus One Size Fits All

Neue Konzepte der Passagierüberprüfung im Luftverkehr

SIRA Conference Series

GEFÖRDERT VOM
Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Risikobasiert vs One Size fits all

Neue Konzepte der Passagierüberprüfung im Flugverkehr

Herausgegeben von Katrin Wagner und Wolfgang Bonß

SIRA CONFERENCE SERIES

Universitätsverlag Neubiberg
*e*book

Katrin Wagner/Wolfgang Bonß

Risikobasiert vs. One Size Fits All –
Neue Konzepte der Passagierüberprüfung im Flugverkehr

1. Auflage - Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2014.
ISBN-Nr. 978-3-943207-10-1
Satz: Daniel Fischer
Alle Rechte vorbehalten
© Universität der Bundeswehr München, Neubiberg
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie
http://dnb.ddb.de

Inhalt

Wolfgang Bonß
Einleitung: Eine umstrittene Neubestimmung – Nach welchen Kriterien sollen Passagiere am Flughafen überprüft werden? 7

Christoph Georgi
Risikobasierte Passagierkontrolle – Differenzierung von Passagieren nach Risikoklassen und entsprechend unterschiedlich intensive Sicherheitskontrollen 13

Katrin Wagner
Vom Werkzeug zum Täter – ein Paradigmenwandel im zivilen Luftverkehr? 21

Gerrit Herlyn
Passagierdifferenzierung als Social Sorting – Anmerkungen zur Diskussion um zukünftige Sicherheitsmaßnahmen am Flughafen aus kulturwissenschaftlicher Sicht 35

Matthias Leese
Effektiv aber ungerecht? – Eine ethische Perspektive auf risikobasierte Sicherheitsstrukturen an Flughäfen 45

Philipp Rosch
Checkpoint of the Future? – Von der klassischen Gefahrenabwehr zur modernen Gefahrenvorsorge in der Luftsicherheit 57

Elmar Giemulla, Juliane Holtz
Passagierdifferenzierung im Luftverkehr – Rechtliche Herausforderungen 73

Stephan Grandt, Antje Bierwisch, Ralph Seitz
Herausforderungen multikriterieller Bewertung technologischer Innovationen im Bereich Luftsicherheit unter Berücksichtigung nicht-technischer Dimensionen 87

Hinweise zu den Autorinnen und Autoren 101

Einleitung: Eine umstrittene Neubestimmung – Nach welchen Kriterien sollen Passagiere am Flughafen überprüft werden?

Wolfgang Bonß

Der Titel des vorliegenden Bandes ist für Außenstehende sicherlich erläuterungsbedürftig: „Risikobasiert vs. One Size fits all“ - mit diesem „Insiderspeech“ aus der Luftverkehrsbranche ist eine letztlich ebenso brisante wie umstrittene Alternative in der Entwicklung der Passagierüberprüfung gemeint. Wurde (und wird) diese bislang insofern „einheitlich“ gehandhabt, als dass sich alle Fluggäste im Prinzip derselben Sicherheitsprozedur unterziehen müssen („one size fits all“), so wird in den letzten Jahren zunehmend über „risikobasierte“ Sicherheitsüberprüfungen diskutiert. Denn nicht alle Flugpassagiere sind „riskant“: Kleinkinder und Senioren dürften wohl kaum wahrscheinliche Kandidaten für Anschläge im Luftverkehr sein, und dasselbe gilt erst recht für Rollstuhlfahrer und andere Behinderte, die oft genug Schwierigkeiten haben, überhaupt die Standardprozeduren am Flughafen zu passieren.

Muss man daher alle gleich kontrollieren, oder ist es nicht sinnvoller, sich vor allem auf „riskante Personen“ zu konzentrieren? Und sind die „riskanten Personen“ nicht letztlich wichtiger als die „riskanten Objekte“ vom Messer bis zur Bombe? Für einen Schwenk in diese Richtung sprechen vor allem zwei paradigmatische Beispiele: Auf der einen Seite wird in Israel schon seit Jahren eine Strategie der „Verhaltensmustererkennung“ (VME) praktiziert. Über diese ist zwar im Detail vergleichsweise wenig bekannt, aber sie läuft letztlich darauf hinaus, dass Personen, die sich im Vorfeld der Sicherheitskontrollen durch verdächtige „Verhaltensmuster“ auszeichnen, gezielten Zusatzbefragungen unterzogen werden. Nach welchen Kriterien diese durchgeführt werden, ist relativ offen, und es ist erst recht unklar, inwiefern vorgängige Stereotypen in diese Differenzierungen einfließen. Aber die Israelis verweisen darauf, dass sie im Unterschied zu vielen anderen Ländern keine Anschläge an ihren Flughäfen gehabt haben und schreiben dies ihren Techniken der Verhaltensmustererkennung zu, die inzwischen in z.T. veränderter Form auch an anderen Flughäfen in den USA, Großbritannien und China eingesetzt werden.

Grundsätzlich geht die Verhaltensmustererkennung davon aus, dass es unökonomisch und unsinnig ist, alle Personen unterschiedslos zu beobachten. Stattdessen müsse man sich auf Einzelpersonen und Gruppen konzentrieren, die, aus welchen Gründen auch immer, als „verdächtig“ gelten. Hierbei werden spezifische „VME-Kategorien“ zur Anwendung gebracht, die als einschlägig für potentielle Attentäter gelten. So wird davon ausgegangen, dass potentielle Attentäter wegen der Unbekanntheit der aktuellen Situation (niemand begeht jeden Tag ein Attentat!) psychische und physiologische Merkmale und Verhaltensauffälligkeiten aufweisen. Tabelle 1 fasst die Systematik der Verhaltensmustererkennung zusammen. Wie die

Verhaltenindikatoren im Detail aussehen blieb in der Präsentation von Herrn Dünnes freilich ebenso unklar wie die Frage, welche Stereotype bei der Identifikation von „Unregelmäßigkeiten“ konkret eingehen.

VME Prinzip	Beobachten *bestimmter* Personen durch Erkennen *besonderer* Merkmale anhand *einschlägiger* Indikatoren
VME Kategorien	
Merkmale	**Indikatoren**
Psychologisch/Physiologisch	Stress, Angst, Orientierung(slosigkeit)
Taktisch*	Verhaltensmuster, die durch einen taktischen Plan erforderlich werden
Waffenbezogen*	Verhaltensmuster, die durch das Tragen und Verbergen einer Waffe erforderlich werden
Antwort auf Herausforderung	Pro-Aktiv
Unregelmässigkeiten*	Jedes unregelmässige Verhalten kann einer bestimmten Tatbegehungsweise zugeordnet werden

Tabelle 1. Prinzip und Kategorien der Verhaltensmustererkennung; *Abhängig von den örtlichen Gegebenheiten, sowie kulturellen, sozialen und klimatischen Bedingungen

Sofern über die Kriterien und Techniken der Verhaltensmustererkennung von Seiten ihrer Betreiber aus Geheimhaltungsgründen nicht gerne gesprochen wird, ist dieses Beispiel auch weit weniger bekannt als das zweite, nämlich das von der IATA seit 2011 mit erheblichem Publizitätsaufwand verbreitete Modell des „Checkpoints of the future“ (vgl. IATA 2011 und 2011a). Dieses (von seiner äußeren Erscheinungsform inzwischen mehrfach abgewandelte) Modell geht davon aus, dass die Passagiere beim Durchgang durch die Sicherheitskontrollen auf der Grundlage einer „biometric based security“ von vornherein in drei Gruppen eingeteilt werden: „known travellers“ (d.h. kein Kontrollaufwand), „normal travellers“ (durchschnittlicher Kontrollaufwand) und „enhanced persons“ (überdurchschnittlicher Kontrollaufwand). Abbildung 1 zeigt das Design der ersten Prototypen des Checkpoints of the Future. In der neueren Version, die bis 2020 realisiert sein soll, fehlt interessanterweise die farbliche Hervorhebung der „enhanced persons“. Zugleich ist die Dreiteilung zwischen „ungefährlichen“, „normalen“ und „gefährlichen“ Personen abgeschwächt (vgl. Abbildungen 2 und 3). Gleichwohl stellt sich hier wie dort die Frage, wie und nach welchen Kriterien die „Biometric Technology“ zu trennscharfen Unterscheidungen zwischen „gefährlichen“ und „ungefährlichen“ Personen führen soll.

Abbildung 1. IATA 2011b, 0:24 Min

Abbildung 2. IATA 2013, 1:01 Min

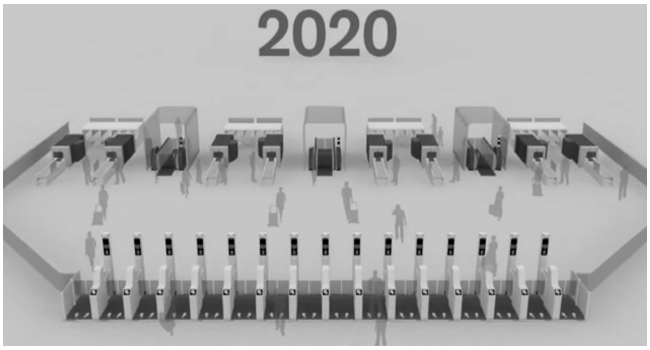

Abbildung 3. IATA 2013, 2:29

Die beobachtbaren Ansätze einer Passagierdifferenzierung bildeten den Ausgangspunkt für die dritte „conference series“ des SIRA-Projektes, das sich mit der „Sicherheit im öffentlichen Raum“ beschäftigt, also mit der Frage, wie Sicherheit im öffentlichen Raum hergestellt, wahrgenommen und kritisiert wird, und welche „Sicherheitskulturen“ in diesem Zusammenhang identifiziert werden können (vgl. SIRA 2011). Passagierdifferenzierung ist zweifellos ein ebenso wichtiges wie umstrittenes Beispiel für die Veränderung der Sicherheit im öffentlichen Raum. Die dritte Ausgabe der „conference series“, die an der EBS in Oestrich-Winkel durchgeführt wurde, sollte daher klären, wie weit die Ansätze der Passagierdifferenzierung tatsächlich entwickelt sind, wie sie unter sozialwissenschaftlichen, ethischen und juristischen Perspektiven beurteilt werden, wie sie im öffentlichen Diskurs eingeschätzt werden sowie nicht zuletzt: wie das Problem der Passagierdifferenzierung von den Passagieren gesehen wird.

Die nachfolgend dokumentierten Beiträge spiegeln nicht den genauen Verlauf unseres Workshops wider (vgl. SIRA 2012). Denn nicht alle gehaltenen Beiträge wurden verschriftlicht, und ein Beitrag konnte in Oestrich-Winkel auch gar nicht vorgestellt werden, und zwar ausgerechnet, weil der Referent aus „Sicherheitsgründen“ solange an einem ausländischen Flughafen verweilen musste, dass er mehr nicht rechtzeitig nach Oestrich-Winkel kommen konnte. Aber dies ändert nichts daran, dass wir eine Sammlung interessanter Beiträge zum Thema versammeln konnten.

Den Auftakt der Konferenz bildeten zwei Präsentationen zum empirischen Stand der Passagierdifferenzierung. Die erste, die von Holger Pansch von der EBS gehalten wurde, beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit dem IATA-Konzept, der Vortrag von Ulrich Dünnes mit der Verhaltensmustererkennung, wie sie insbesondere in Israel praktiziert wird. Herr Dünnes sah sich leider nicht in der Lage, seine Präsentation zu verschriftlichen; dasselbe gilt für Herrn Pansch. Da er kurz nach dem Workshop die EBS verlassen hat, hat Christoph Georgie die Präsentation zu einem allgemeinen Beitrag über die Praktiken und Diskussionen der Passagierdifferenzierung in Deutschland erweitert, der in die Diskussion einführt und die Positionen der Befürworter und Kritiker des Profiling gegenüber stellt.

Mit dem (nach wie vor umstrittenen) Übergang von der Gleichbehandlung aller zur Passagierdifferenzierung ist zugleich ein weiterer Perspektivenwechsel verknüpft: Es wird bei den Kontrollen weniger nach gefährlichen Gegenständen vom Teppichmesser bis zur Bombe gesucht, sondern nach potentiell gefährlichen Personen. Hierbei stehen von vornherein bestimmte Gruppen (jung, männlich, arabisch, Bart etc.) im Zentrum, ohne dass immer klar ist, wie die Identifikation dieser Gruppen zustande kommt und begründet wird. Katrin Wagner beschreibt in ihrem Beitrag anhand einer Medienanalyse den Wechsel von der Gegenstands- zur Täterperspektive. Sie zeigt detailliert die Argumentationstypen und die Gegenargumentationen auf, die bei diesem (nach wie vor offenen) Wechsel zum Einsatz kommen und gekommen sind.

In der angelsächsischen Diskussion werden die verschiedenen Verfahren der Passagierdifferenzierung oft unter ein anderes Etikett subsummiert, nämlich unter das des „social sorting“. Dies insofern zu Recht, als die verschiedenen Verfahren auf eine Praxis der Herstellung sozialer Ungleichheit hinaus laufen: Passagiere werden in unterschiedliche Gruppen sortiert, bei denen unklar ist, nach welchen Kriterien (und auch Vorurteilen) dieser Prozess verläuft. Gerrit Herlyn beschreibt dieses „Sorting“ vor dem Hintergrund seiner empirischen Untersuchungen an konkreten Beispielen unter kulturwissenschaftlichen Perspektiven und stellt diesen Prozess in den Kontext der angelsächsischen „surveillance studies“, die Passa-

gierdifferenzierung als eine spezifische Form von Überwachung begreifen, die in demokratischen Gesellschaften nicht unproblematisch erscheint.

Daran anschließend liefert Matthias Leese eine ethische Perspektive auf risikobasierte Sicherheitsstrukturen an Flughäfen. Die Umsetzung eines risikobasierten Screenings am Checkpoint, so sein Argument, läuft Gefahr, Menschen- und Bürgerrechte zu verletzen. Diese ist nicht zwangsläufig beabsichtigt, sondern realisiert sich häufig eher als unbeabsichtigte Nebenfolgen. Ungeachtet dessen bleibt für Lesse aus ethischer Perspektive festzuhalten, dass risikobasierte Kontrollverfahren Passagiere sowohl in ihren Bürgerrechten als auch in ihrer individuellen Reisegeschwindigkeit diskriminieren. Denn die Unterscheidung zwischen privilegierten Reisenden (niedriges Risiko, viele Rechte, rasche Geschwindigkeit) und nicht privilegierten Reisenden (hohes Risiko, wenig Rechte, langsame Geschwindigkeit) spiegelt soziale Ungleichheiten und gesellschaftliche Statusunterschiede wider und untergräbt die Prinzipien von Gerechtigkeit und Gleichbehandlung.

Diese Einschätzung wird auch durch die beiden juristischen Beiträge zu diesem Sammelband bestätigt. Philipp Rosch beschreibt in diesem Zusammenhang den Übergang von der klassischen Gefahrenabwehr zur modernen Gefahrenvorsorge in der Luftsicherheit. Neben der „klassischen“ Gefahrenabwehr geht es heute in der Praxis zunehmend um die „vorbeugende“ Bekämpfung von Straftaten. Allerdings ist der Übergang zur Prävention gerade unter juristischen Perspektiven nicht unproblematisch. Denn ob eine Passagierdifferenzierung bei der Sicherheitskontrolle rechtmäßig ist, scheint zweifelhaft zu sein. Eine verfassungsrechtliche Überprüfung würde sie mit hoher Wahrscheinlichkeit am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit scheitern lassen.

Ähnlich argumentieren Elmar Giemulla und Juliane Holtz in ihrem Beitrag über rechtliche Herausforderungen der Passagierdifferenzierung im Luftverkehr. Sie wenden ein, dass Passagierdifferenzierung eine Einschränkung von Grundrechten bedeuten würde, und zwar sowohl unter der Perspektive des Gebots der Gleichbehandlung als auch unter Gesichtspunkten des Datenschutzes. Gerade angesichts dieser Beiträge erscheint das Projekt „Passagierdifferenzierung“ in der Praxis höchst problematisch. Zwar ist es sicherlich richtig, dass Grenzschutzbeamte bei der Einreise seit jeher zwischen „gefährlichen“ und „ungefährlichen“ Personen differenzieren. Aber diese Differenzierung (die wir leider nicht konkret untersuchen durften, weil es sie offiziell nicht gibt) ist juristisch problematisch und sozialwissenschaftlich ungeklärt.

Als einen ersten Ansatz, wie mit diesem Problem umzugehen werden könnte, kann der Aufsatz von Stephan Grandt, Antje Bierwisch und Ralph Seitz gelten, die sich mit den „Herausforderungen multikriterieller Bewertung technologischer Innovationen im Bereich Luftsicherheit unter Berücksichtigung nicht-technischer Dimensionen“ beschäftigen. Zwar gehen Grandt et al. nicht auf die ethischen Probleme und auf die Unterscheidung zwischen „gefährlichen“ und „ungefährlichen“ Entwicklungen ein. Aber im Kontext der Konzepte der Technologiefolgenabschätzung liefern sie ein Modell zu den „Herausforderungen multikriterieller Bewertung technologischer Innovationen im Bereich Luftsicherheit“, über das noch weiter gehend zu diskutieren wäre.

Die verschiedenen Beiträge und die Diskussionen in Oestrich-Winkel haben keineswegs zu einer einheitlichen Einschätzung geführt. Dies zeigt sich schon anhand der Begrifflichkeiten: Wer von „Passagierdifferenzierung“ spricht, steht dem Projekt im Prinzip eher positiv gegenüber; wer das Etikett „social sorting“ wählt, begreift die Strategien eher kritisch und unter Ungleichheitsgesichtspunkten. Allerdings muss diese Feststellung differenziert wer-

den. Denn die Juristen verwenden zwar nicht das Etikett des „social sorting“, stehen aber der Passagierdifferenzierung grundsätzlich eher kritisch gegenüber. Die Sozialwissenschaftler wiederum sind gespalten: Auf der einen Seite stehen die Befürworter, auf der anderen Seite die Gegner der Passagierdifferenzierung. Wer die besseren Argumente hat wird sich zeigen, aber wenn sich vor dem Hintergrund der nachfolgenden Beiträge eine weiter gehende Diskussion entwickeln würde, hätte unser Band sein Ziel erreicht.

Quellenverzeichnis

IATA 2011: http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2011-06-07-01.aspx
IATA 2011a: http://www.iata.org/whatwedo/security/pages/checkpoint-future.aspx
IATA 2011b: http://www.futuretravelexperience.com/2011/06/iata-unveils-checkpoint-of-the-future/
IATA 2013: http://www.iata.org/whatwedo/security/Pages/smart-security.aspx
SIRA 2011: http://www.sira-security.de
SIRA 2012: http://www.sira-security.de/index_p_1210.html

Risikobasierte Passagierkontrolle – Looking for dangerous persons, not (just) for dangerous objects

Chistoph Georgi

1 Einleitung

Sicherheitsmaßnahmen im zivilen Luftverkehr wurden vor allem seit den Anschlägen vom 11. September 2001 zunehmend verschärft, sie folgen dennoch seit den 1970er Jahren derselben Logik: „Jeder gilt als potentieller Täter“. Diese Prämisse ist in den Köpfen vieler Stakeholder der Luftfahrtbranche tief verwurzelt (Fischer/Masala 2011).

International haben sich Luftsicherheitskontrollen (LSK) seit den 1970er Jahren technologisch und prozessual kontinuierlich weiterentwickelt. Doch gilt es kritisch zu hinterfragen, ob der aktuelle verfolgte reaktive Ansatz zum Einsatz neuer Sicherheitsmaßnahmen (IATA 2011) bei den verstärkt durch zunehmende Kreativität geprägten Anschlägen (Bug et al. 2011) in ihrer Entwicklung und ihrer Implementierung hinterher kommen. Weiterhin gilt es zu überprüfen, ob die vollständigen und für alle Flugpassagiere gleichwertig geltenden Sicherheitskontrollen – bei zunehmendem Flugverkehr und Passagierzahlen – weiterhin für Unternehmen und Passagiere tragfähig sind. Sicherheit kann nicht alleine betrachtet werden, sondern muss gemeinsam mit Kundenzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit gesehen werden, um das System Luftverkehr auch in Zukunft wettbewerbsfähig zu gestalten.

Kernfrage ist, wie zukünftige Luftsicherheitskontrollen für den Fluggast seitens der Stakeholder wie Flughafenbetreiber, Fluggesellschaften, Sicherheitsdienstleister und Behörden wie der Bundes- und der jeweils zuständigen Landespolizei akzeptabler gestaltet werden könnten. Eine für Deutschland neue Möglichkeit zur Verfolgung des Ziels Akzeptanzsteigerung auf Seiten der Passagiere und Effizienzsteigerung auf Seiten der weiteren Stakeholder bei gleichbleibendem Sicherheitsniveau sind „Risikobasierte Passagierkontrollen“.

2 Warum risikobasierte Passagierkontrollen?

Die Zahl der Flugbewegungen und Passagiere steigt stetig: „Während 2001 noch 120 Millionen Passagiere über deutsche Flughäfen reisten, waren es 2010 bereits 168 Millionen. Ein Anstieg von rund 40 Prozent!“ hält der Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft fest (Bundesverband der Deutschen Luftfahrtwirtschaft 2013). Und Experten erwarten ein weiteres Anwachsen des nationalen und internationalen Luftverkehrsaufkommens.

Die Verschärfung der Sicherheitsmaßnahmen im Luftverkehr als Reaktionen auf die Anschläge vom 9. September 2001 ist für alle Beteiligten als Hemmnis wahrnehmbar. Auch wenn viele der Anpassungen der Kontrollmaßnahmen in unserer Gesellschaft auf Kritik gestoßen sind, so sind sie aus Sicht der Stakeholder dennoch notwendig und gerechtfertigt. Es

wurden zum Beispiel als Reaktion auf die Anschläge vom September 2001 die Cockpittüren verstärkt und Sky-Marshalls eingesetzt. Als Maßnahme auf den Schuhbomber von Detroit eine stärkere Kontrolle von Schuhen eingeführt. Der Versuch der Anschläge von London in 2006 mit Flüssigsprengstoff führte zu Einschränkungen bei der Mitnahme von Flüssigkeiten. In 2009 kam in Folge des Unterwäschebombers von Amsterdam nach Detroit die Diskussion um Körper-/Security-Scanner auf. Die Paketbomben aus dem Jemen in 2010 führten zu Überlegungen eines 100%igen Frachtscreenings. Die Veränderung und Verschärfung von Sicherheitsmaßnahmen hat mehr als einmal gezeigt, dass potentielle Gefährder nichts unversucht lassen, um Schwachstellen im Kontrollsystem für Anschläge zu nutzen.

Eine der Herausforderung für Flughafenbetreiber und Airlines ist es dennoch, die Kriterien Sicherheit, Kundenzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit bei Kontrollmaßnahmen auf ein für den Flugpassagier komfortables, aber dennoch für die Flughafenbetreiber selbst auf ein effektives wie effizientes Ergebnis zu bringen. Ein möglicher Ansatz: Zukünftige LSK so zu gestalten, dass gewöhnliche Flugreisende ohne terroristische oder kriminelle Absichten von Passagieren mit möglichen Intentionen zu Straftaten gegen den Luftverkehr bereits im Vorfeld oder während der LSK besser differenziert werden können. Es ist denkbar, dass für die als unbedenklich eingestufte Passagiere zumindest ein Teil der heutigen Prozesse einer LSK am Flughafen wegfallen könnten und sich damit die LSK für den durchschnittlichen Flugpassagier schneller und komfortabler gestalten. Die Einstufung der Unbedenklichkeit kann durch verschiedene Methoden erfolgen. Folglich ist die Differenzierung von Passagieren nach Risikoklassen und entsprechend unterschiedlich intensive Sicherheitskontrollen in diesem Artikel das Kernthema. Das Airports Council International – Europe (ACI Europe) hat gemeinsam mit der Association of European Airlines (AEA) die Initiative „better SECURITY“ gestartet, um die Luftsicherheitsmaßnahmen zu verbessern. Es wurden verschiedene Leitideen entwickelt welche in den LSK Prozess implementiert werden sollen:

Fokus auf gefährliche Absicht, nicht auf gefährliche Objekte: Es soll eine Möglichkeit geschaffen werden verdächtige Personen mit der Absicht auf Gefährdung frühzeitig zu identifizieren und einer verstärkten Sicherheitskontrolle zu unterziehen. Dies kann durch den internationalen Austausch und die Nutzung von Daten sowie eine Observation nach auffälligem Verhalten erreicht werden. Die Überprüfung auf gefährlich Objekte bleibt jedoch unverändert ein Bestandteil der LSK.

Pro-aktiv statt reaktiv: Der Einsatz von Technologien und Maßnahmen weniger als Reaktion auf vergangene Ereignisse sondern aufgrund ihrer Wirksamkeit soll erreicht werden. Ein sicheres System, welches auch gegenüber neuen und zunehmend kreativen Gefährdungen wirkt, soll das Ziel sein. Strikt einzuhaltende, möglichst wenig durchschaubare Sicherheitskontrollen sind ein möglicher Weg dahin.

Technologienentwicklung: Die Entwicklung von State-of-the-art Technologien zur Gewährleistung eines höchst möglichen Sicherheitsniveaus und gleichzeitig geringst möglicher Störung der Passagiere sollte im Fokus von Veränderungen der LSK stehen.

Die International Air Transport Association (IATA) verfolgt mit der Vision eines "Checkpoint of the Future" eine diesen Leitideen verwandte Lösung. Die Idee ist eine der physischen/technologischen Sicherheitskontrolle vorausgehende Passagierdifferenzierung; basierend auf passagierbezogenen Daten und einer Verhaltenskontrolle. Unterschiedliche Anwendung von Sicherheitstechnologien ermöglicht darauf basierend, dass die Passagiere unterschiedlich intensiv kontrolliert werden. Zukünftig soll auch ein Ablegen von Kleidung und Gepäck auf Transportbändern dabei entfallen.

3 Welche risikobasierten Kontrollmaßnahmen gibt es international?

Risk-Based Security Initiative der Transportation Security Administration

Eine Maßnahme zu einer risikodifferenzierten Luftsicherheitskontrolle, die in den USA erfolgreich Verwendung findet, ist eine aktive Vorselektion von als unbedenklich eingestuften Passagieren. TSA Pre ist ein Programm zur Beschleunigung von Sicherheitskontrollen bei US-Flugpassagieren, welche sich zuvor registriert haben und nach Auskunft durch die US Homeland Security ein geringes Sicherheitsrisiko darstellen. Die Nutzung von TSA Pre ist nur bei nationalen Flügen einiger Fluglinien möglich und erlaubt den Passagieren die Nutzung von eigens dafür eingerichteten „Fast-Lanes" an der Sicherheitskontrolle (Global Entry 2012).

Der Vorteil für teilnehmende Passagiere liegt neben der verkürzten Wartezeit in einer Erleichterungen einiger Kontrollprozesse. So können beispielsweise Schuhen, Jacken und Gürte bei der LSK anbehalten werden. Es wird eine größere Toleranz im Bezug auf Größe, Gewicht etc. beim Handgepäck eingeräumt. Auch elektronische Gegenstände wie Laptops können im Handgepäck verbleiben. Das Programm zielt auf Passagiere, welche ein minimales Sicherheitsrisiko darstellen. Zur Teilnahme berechtigt sind dabei Passagiere welche von sich aus sicherheitsrelevante Daten angeben wie Name, Adresse, Telefonnummer(n), Staatsangehörigkeit, und gegebenenfalls weitere Daten wie Zweitwohnsitz. Weitere Voraussetzung zur Teilnahme ist eine Sicherheitsüberprüfung des jeweiligen Passagiers. Wenn keine weiteren Bedenken beim Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung ausgehen, wird der teilnehmende Passagier auf den Status „Trusted traveller" eingestuft, womit dieser zur Teilnahme berechtigt ist. Neben TSA Pre gibt es auch angepasste Sicherheitskontrollen bei weiteren, als unbedenklich eigestuften Personengruppen. Hierzu werden dienstlich reisende Militärangehörige sowie Personen unter 12 Jahren und über 75 Jahren gezählt.

Profiling am Flughafen Ben Gurion-Tel Aviv in Israel

Am Flughafen Ben Gurion in Tel Aviv, Israel, an dem in den letzten 30 Jahren keine ernsthaften terroristischen Anschläge verübt wurden, gilt: Die Waffe ist nur Mittel zum Zweck; die Intention der Tat hingegen das, was die Waffe zum Einsatz bringt. So beinhaltet die LSK in Israel nicht nur technische Maßnahmen sondern auch eine Verhaltensanalyse („Behavior Pattern Recognition") sowie den Einsatz von nachrichtendienstlichen Informationen in Verbindung mit den Passagierdaten. Die dadurch mögliche Einteilung von Passagieren in Risikogruppen, die unterschiedlich scharf kontrolliert werden ist Kern der als „Profiling" bezeichneten Methode. Die in Israel gehandhabte Praxis lässt sich wie folgt

beschreiben: Sicherheitskräfte klassifizieren vor jedem Flug jeden einzelnen Passagier hinsichtlich seines Risikopotentials anhand von ethnischer Herkunft, Religion, sowie Alter und Lebenssituation (Giemulla/Rothe 2011). Zusätzlich werden Reiseroute, Zahlungsweise und der Ort des Ticketerwerbs geprüft. Die Daten der einzelnen Passagiere werden bereits vor dem Einchecken erfasst und bewertet. Die im Flughafen durchgeführte Personenanalyse zielt auf eine genaue Beobachtung und Befragung von Passagieren mit Unterstützung von Verhaltensanalyse (Mimik, Gestik, Schwitzen, Blickkontakt) ab. Mitunter findet eine Verknüpfung mit geheimdienstlichen Informationen statt. Bei Verdacht wird eine intensivere Befragung und Kontrolle durchgeführt.

Verhaltensobservationen in den USA

Durch SPOT (Screening Passengers by Observation Techniques), welches von der TSA als zusätzliche Sicherheitsebene eingesetzt wird, sollen potentielle Gefährder nur anhand von Verhaltensobservation und -analyse identifiziert werden. Hierbei werden durch speziell geschultes Personal Abweichungen von erwarteten Grundeinstellungen beobachtet. Im Gegensatz zum Profiling basiert die Verhaltensanalyse nur auf der Observation und Bewertung von Verhalten oder Aussagen von Flugpassagieren. Es wird daher als effektiv in der Bekämpfung von Gefahren eingeschätzt da nicht auf vorgefertigte Muster oder Hintergründe geachtet wird, sondern auf akut auffällige Situationen. Durch die Anwendung der Verhaltensanalyse wurden schon terroristische Anschläge verhindert, jedoch eignet es sich auch zum Aufspüren von Kriminellen wie Drogenschmugglern, Geldwäschern oder auch illegalen Immigranten (British Security Industry Association 2008). Der Erfolg von SPOT wurde anhand verschiedener Messmethoden ausgewertet und zeigt eine um ein vielfaches höhere Erfolgsquote als eine Zufallsauswahl. So ist sie neun Mal so hoch für die Identifizierung von jeglichen Gefährdern sowie sogar 52 Mal so hoch für die Identifizierung von in folge Festgenommenen. Auch die Anzahl von falschen Verdächtigungen kann durch SPOT um ein vielfaches reduziert werden. Es erweisen sich jedoch nicht alle der durch SPOT observierten Verhaltensweisen als zuverlässig. Generell muss jedoch gesagt werden, dass es für die meisten Sicherheitskontrollmaßnahmen noch zu wenige valide Untersuchungen gibt und somit eine wirkliche Vergleichbarkeit der Sicherheitsverbesserung nicht möglich ist (Department of Homeland Security 2011).

4 Herausforderungen für die Einführung risikobasierter LSK in Deutschland

Eine Einführung risikobasierter Passagierkontrollen nach dem Vorbild der vorgestellten Beispiele in Deutschland ist mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert, die im folgenden kurz skizziert werden.

Praktische Umsetzbarkeit

Die Durchführung *verhaltensbasierter Differenzierung* ist, obwohl in einigen Ländern standardmäßig eingesetzt und auch stetiger Weiterentwicklung unterworfen, noch immer umstritten. Neben einer schwer messbaren Effektivität sind auch festgelegte Kriterien und Normen in diesem Bezug ein Problem. Eine *Differenzierung durch Datenanalyse* – ob auf

freiwilliger Basis, durch Meldedaten oder auf Basis nachrichtendienstlicher Informationen – ist ebenfalls ob ihrer Effektivität umstritten. Auch tauchen Datenschutzbedenken auf: So ist u.a. die Verknüpfung einer Vielzahl von unterschiedlichen Datenquellen sowie der Zugang zu persönlichen Daten für eine größere Personengruppe als problematisch zu bewerten. Aufbauend auf einer Differenzierung durch Verhaltensanalyse und/oder Datenanalyse würden sich *unterschiedlich intensive Kontrollen* für die jeweiligen Passagiergruppen ergeben. Diese müssten sich schlüssig aus einer validen Gefährdungserwartung ergeben und diskriminierungsfrei sein, um gesellschaftlich Akzeptiert zu werden.

Rechtliche Zulässigkeit

Neben der allgemeinen Akzeptanzproblematik spielt auch die rechtliche Durchführbarkeit eine große Rolle bei der Debatte zur Einführung von differenzierenden LSK. Die gesetzlichen Grundlagen, soweit nicht vorhanden müssten geschaffen werden. Dies muss bei einer Beibehaltung des Gleichheitsgebotes und einem hohen Datenschutz geschehen.

Politische Durchsetzbarkeit

Die genannten Herausforderungen spiegeln sich in der Diskussion um die Einführung der risikobasierten LSK wider, wie die Äußerungen von Stakeholdern zeigen (vgl. Tabelle 1): Befürworter betonen die erwartete Steigerung der Sicherheit bei einer erhöhten Effektivität. Kritiker befürchten einen Missbrauch von Daten sowie die Diskriminierung einzelner Passagier-Gruppen; insgesamt sei die Rechtsfrage noch nicht geklärt.

5 Schlussbemerkung

Aufgrund des anwachsenden internationalen Luftverkehrs wird der Luftfahrtstandort Deutschland weiterhin eine wichtige Drehscheibe des Luftverkehres in Mitteleuropa bleiben. Daher darf nicht ausgeschlossen werden, Passagierdifferenzierungsmaßnahmen in Betracht zu ziehen, um rechtzeitig Gefahren der Luftsicherheit adäquat und effizient begegnen zu können. Das Ziel einer risikobasierten Passagierdifferenzierung hierzulande muss jedoch sein, Kriterien zu identifizieren, welche eine Risikoeinschätzung gewährleisten, ohne dabei zu diskriminieren. Je nachdem wie solche Maßnahmen in der Praxis umgesetzt werden muss der Grundsatz der Unschuldsvermutung besonders beachtet bleiben. Bei Implementierung einiger der international eingesetzten Maßnahmen können insbesondere für den als unbedenklich eingestuften Passagier Vorteile- bzw. Vereinfachungen innerhalb der LSK erreicht werden.

Befürworter	Kritiker
Christoph Blume, Flughafenchef Düsseldorf: *„Jeder neue Vorfall führt zu weiteren Kontrollen und Sicherheitsmaßnahmen. So entsteht eine Sicherheitsspirale der technischen Aufrüstung, die irgendwann ihre technischen und operativen Grenzen erreicht.“*	**Wolfgang Bosbach (CDU), Vorsitzender des Bundestags-Innenausschusses:** *„Jeder Passagier wird fragen: Wie kommen Sie dazu mich anders zu behandeln als andere Passagiere.“*
Martin Gaebges, Board of Airline Representatives in Germany (BARIG): *„Profiling zielt auf die Gefährder [. . .] Es könnte der Sicherheit viel mehr dienen, wenn beispielsweise ein geschulter Spezialist den Passagieren in die Augen schaut und einige Fragen stellt, als wenn auf Monitoren nach Nagelknipsern und Rasierwasserflaschen gefahndet wird.“*	**Peter Schaar, Bundesdatenschutzbeauftragter:** *„Ein solches Vorgehen an deutschen Flughäfen käme einer permanenten Rasterfahndung gleich. Dafür gibt es derzeit keine gesetzliche Grundlage.“*
Piloten-Vereinigung Cockpit: *„Wenn die Polizei nach einem Banküberfall bei einer Polizeikontrolle achtzigjährige Damen genauso intensiv kontrollieren würde wie junge Männer, würde man das als Schikane auffassen. Bei Passagierkontrollen wird aber genau diese notwendige Differenzierung, um eine bessere Sicherheit gewährleisten zu können, als Diskriminierung verstanden. Das ist nicht verständlich.“*	**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP), Bundesjustizministerin:** *...warnte vor einer Stigmatisierung von Fluggästen und sieht einen Verstoß gegen das deutsche und europäische Gleichheitsgebot*
Rainer Wendt, Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG): *„Wir sind zu sehr auf die Suche nach Sprengstoff, Flüssigkeiten und Waffen fixiert. Effektiver wäre es, gezielt auffällige Personen aus dem Strom der Fluggäste herauszufiltern.“*	**Dieter Wiefelspütz, Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion:** *„So etwas wird es in Deutschland nicht geben. Dieser Vorschlag hat eindeutig diskriminierende Wirkung.“*

Tabelle 1. Äußerungen von Befürwortern/Kritikern einer risikobasierten Passagierkontrolle (Auszug)

Literatur

British Security Industry Association (2008): Detecting behaviour to prevent aviation attacks. http://www.bsia.co.uk/aboutbsia/news/newsarticle/N4BCQB63655

Bug, Matthias/Enskat, Sebastian/Fischer, Susanne/Klüfers, Philipp/Röllgen, Jasmin/Wagner, Katrin (2011): Strategien gegen die Unsicherheit. Europäische Sicherheitsmaßnahmen nach 9/11. In: Die Friedens-Warte 86 (3-4), S. 53–83

Bundesverband der Deutschen Luftfahrtwirtschaft (2013): Sicherheit. http://www.bdl.aero/de/themen-positionen/sicherheit/

Department of Homeland Security (2011): SPOT Referral Report Validation Study Final Report Volume I: Technical Report.

Fischer, Susanne/Masala, Carlo (2011): Wandelt sich so Sicherheitskultur? Versicherheitlichungsdynamiken und Sicherheitsmaßnahmen am Beispiel des zivilen Luftverkehrs. In: Sicherheit und Frieden 29 (2), S. 109–116

Giemulla, Elmar M./Rothe, Bastian R. (2011): Handbuch Luftsicherheit. Berlin: Universitätsverlag TU Berlin

Global Entry (2012): TSA's Expedited Screening Initiative

(IATA), International Air Transport Association (2011): Security Management Systems for Air Transport Operators. http://www.iata.org/whatwedo/security/Documents/SeMS_ExSumm_March2011.pdf

Vom Werkzeug zum Täter – ein Paradigmenwandel im zivilen Luftverkehr?

Katrin Wagner

„Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien.“ (Luhmann 1995: 5)

1 Einleitung

Seit den Vorfällen vom 11. September 2001 haben Sicherheitsmaßnahmen im zivilen Luftverkehr eine herausragende Bedeutung erlangt. Der „Schuhbomber“ 2001, die vereitelten Anschläge mit Flüssigkeiten 2006 sowie der „Unterhosenbomber“ im Jahr 2009 sind prägnante Ereignisse, auf die fortwährend zurückgegriffen wird, wenn neue Sicherheitsmaßnahmen entwickelt und reaktiv beschlossen werden.

Diese Sicherheitsmaßnahmen sind bislang vorrangig materieller und technologischer Natur, wie vielfältige Detektionsgeräte nach Sprengstoffen und Metallen, Poller vor dem Flughafengebäude oder der Körperscanner zeigen. Im Zusammenspiel mit dem geschulten Flughafenpersonal sucht dieses Sicherheitskonzept nach potenziell gefährlichen Gegenständen. In der jüngeren Vergangenheit wurde jedoch ein Blickwechsel, vom bisher primär gesuchten Werkzeug hin zum potenziellen Täter, verstärkt in den Medien thematisiert.

Zeichnet sich ein Wandel der gegenwärtigen Sicherheitspraxis an Flughäfen ab? Als Pionier dieser Methode, welche den Passagier[1] als möglichen Gefährder in den Mittelpunkt der Sicherheitsüberprüfung rückt, gilt der Ben-Gurion-Flughafen in Tel Aviv. Der frühere dortige Sicherheitschef, Rafi Ron, welcher die Einführung der Methode begleitete, wirbt kontinuierlich mit medialen Mitteln mit dem Argument der Effektivität und geringeren Belästigung der Passagiere vor allem für das Profiling. Dies meint die geschulte Beobachtung des Passagiers durch Sicherheitspersonal am Flughafen (Spiegel Online 21.01.2012).

2 Die Themenkarriere von Profiling und Passagierdifferenzierung in deutschen Medien

Wie Luhmann schon im eingangs wiedergegebenen Zitat formulierte, wird unser Wissen über vielfältige gesellschaftliche Phänomene über Massenmedien vermittelt. Sie ermöglichen es, Deutungsmuster zu präsentieren und somit ein gesellschaftlich geteiltes Wissen zu generieren und strukturieren. Somit gelingt eine Verbreitung von Interpretationsmustern innerhalb der Gesellschaft, welche aufgrund ihrer Wirkung auch als „Frames“ bezeichnet

[1] Trotz der grammatikalisch männlichen Formulierung sind in diesem Aufsatz alle entsprechenden Personen unabhängig von ihrer Geschlechtszugehörigkeit gemeint.

werden können (vgl. Besio/Pronzini 2010: 289 f.). Informationen werden durch die massenmediale Verarbeitung und Verbreitung zunehmend simplifiziert, um innerhalb der Gesellschaft diskutierbar und anschlussfähig zu werden. Durch die öffentliche Rekursivität wird ein Phänomen erst einer Themenkarriere ausgesetzt, da massenmediale Themen eine Kommunikation in der Umwelt stimulieren, welche ihrerseits zurück wirkt (Luhmann 1995: 13).

Im Rahmen meines Beitrages zur 3. SIRA-Conference-Series habe ich mich eingehend mit der Berichterstattung zu „Profiling“ und „Passagierdifferenzierung“ in vier deutschen Online-Medien auseinandergesetzt.[2] Vorangehend werde ich zum besseren Verständnis der Thematik aufgreifen, was in den untersuchten Medien unter den Stichworten „Profiling“ und „Passagierdifferenzierung“ diskutiert wird. Das dort präsentierte Wissen bildet die Grundlage der momentan verbreiteten Informationen, über welche der Leser dieser Massenmedien verfügt.[3] Immer wieder zitiert werden die drei folgenden Merkmale, an welchen sich ein deutsches Flugsicherheitskonzept orientieren sollte:

> „Flugpassagiere sollen aus Sicht der Flughäfen künftig nach Alter, Geschlecht oder ethnischer Herkunft in Risikogruppen eingeteilt und dann unterschiedlich scharf kontrolliert werden. “ (Welt 29.12.2010 a)

Die genannten Daten sind bereits Bestandteil der übermittelten Passagierdaten in Form eines Advanced Passanger Information- (API) oder Passenger Name Record (PNR)-Datensatzes, welcher bei der Buchung im Internet oder mit Hilfe eines Reisemittlers gespeichert und an die Fluggesellschaften übersandt werden. Neben diesen Informationen werden weitere Angaben über den Passagier, beispielsweise seine bisherigen Flugrouten, sein erstes Übernachtungsziel nach der Einreise in die USA, persönliche Essensvorlieben, spezielle Servicewünsche oder die Zahlungsart des Tickets gespeichert. Nach der Übermittlung dieser und weiterer umfangreicher Daten erfolgt eine automatische Zusammenführung, wodurch eine Ermittlung der jeweiligen „Risikoklasse“ möglich wäre.

Im medialen Diskurs werden mit einem kritischen Tenor Bezüge zur bundesdeutschen Vergangenheit hergestellt, da das thematisierte Profiling an die Rasterfahndung gegen Ende der 70er Jahre erinnert. Auch damals wurden vorhandene Datenbestände mit der Suche nach speziellen Merkmalen zusammengeführt, um potenziell gefährliche Personen zu identifizieren (vgl. Spiegel 29.12.2010 a). In Deutschland kursieren bisher nebst den groben Merkmalen des Alters, des Geschlechts und der ethnischen Herkunft keine weiteren konkreten Ideen für ein Gefährder-Profil. In den deutschen Online-Medien wird jedoch ein sehr starker Bezug zum Profiling, wie es bereits seit Jahren in Israel betrieben wird, hergestellt. Häufig wird hier Bezug auf den Sicherheitsakteur Rafi Ron genommen, welcher inzwischen eine

[2] Um den medialen Diskurs in deutschen Medien zu untersuchen, habe ich 307 Artikel aus den Online-Archiven von Spiegel Online, der Welt, der Zeit sowie der Süddeutschen Zeitung herangezogen und den Zeitraum 2001-2011 einer selektiven sowie induktiven, aber systematisch geleiteten Auswertung unterzogen. Diese Zeitungen sprechen verschiedene Lesermilieus an (vgl. Forschungsgruppe Wahlen Online GmbH 2002).

[3] An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Methoden des „Profiling“ und der „Passagierdifferenzierung“ in den Medien oftmals synonym verwendet werden. Korrekterweise meint Profiling die Beobachtung und Befragung der Passagiere am Flughafen, was im Anschluss erst zu einer Passagierdifferenzierung führen kann. Letztere kann zudem auch das Resultat einer (Nicht)-Teilnahme an Trusted-Traveller-Programmen sein.

eigene Sicherheitsfirma betreut. Diese trainiert Spezialisten auf Merkmale wie Schwitzen, pochende Adern oder unruhige Blicke (vgl. Spiegel Online 21.01.2010) denn:

> „Wenn jede Flasche Shampoo und jeder iPod als Bombe taugt, wenn die Sprengsätze immer kleiner werden und schwerer zu entdecken sind, führt der bisherige Weg nicht mehr weiter.“ (vgl. Spiegel Online 04.02.2007)

Ron kritisiert die gegenwärtig praktizierten Kontrollen in Europa sowie in Amerika, welche im ersten Kontrollschritt immer noch das Werkzeug und nicht den Täter suchen. Wie - teilweise vereitelte - Anschläge in der Vergangenheit zeigten, kann praktisch jeder Gegenstand eine Bombe verbergen. Traditionelle Techniken, welche aus Sonden und Screening bestehen, gehören für Ron zu einem falschen Sicherheitsverständnis. Der Fehler dieses System bestünde in dem Aspekt, alle Passagiere als gleich gefährlich einzustufen und somit gleichermaßen stark zu kontrollieren. Seine Methode des „Behavior Pattern Recognition“ sucht nach Stressmerkmalen wie auffälligem Schwitzen oder Blickkontakt zwischen Passagieren, verdächtigen Adererweiterungen und Adamsäpfeln oder gehetzten Gesichtern. Wer sich auffällig verhält, wird nicht nur gründlicher kontrolliert, sondern gegebenenfalls zusätzlich verhört (vgl. Spiegel Online 04.02.2007). Befragungen dieser Art dauern in Tel Aviv zwischen einigen Minuten und mehreren Stunden. Hierbei wird auf Widersprüche geachtet, wie ein Flug in der ersten Klasse, den sich ein Passagier nach Einschätzung der Sicherheitskräfte nicht leisten könne (vgl. Welt 05.01.2012).

Derartige langwierige Befragungen sind an großen deutschen Flughäfen nicht ohne Umstände realisierbar. Daher empfiehlt Ron auch sogenannte „Trusted-Traveller-Programme“ insbesondere für „allein reisende Kinder, Soldaten, Beamte oder Polizisten“ (Spiegel Online 04.02.2007). Die registrierte Passagiergruppe kann durch ihre freiwillige Hinterlegung persönlicher Daten, wie beispielsweise des Fingerabdrucks oder eines Irisscans, bei Vorstrafenfreiheit oder typischen Geschäftsfliegerrouten, schärfere Kontrollen umgehen. Der Blick auf das Vorbild „Israel“[4] wird allerdings durch die Geheimhaltung konkreter Vorgaben der Profiling- und Differenzierungskriterien getrübt. Grob genannt werden lediglich neben den oben genannten Kriterien auch die Religion, Lebenssituation, Reiseroute, Zahlungsweise und der Ort des Ticketerwerbs (vgl. Welt 28.12.2010 b).

In den untersuchten Medien wird vielfach auf den Vorschlag der IATA hingewiesen, ein Tunnelsystem an Flughäfen zu etablieren. In Abhängigkeit vom Gefährdungsprofil sollten Passagiere in „bekannte Flugreisende“, „normale Flugreisende“ und „potenzielle Gefährder“ unterteilt und unterschiedlich umfassenden Untersuchungen in den Tunneln zugeführt werden. Die jeweiligen Länder sollen dabei selbst die Gefährdungskriterien bestimmen (vgl. Spiegel Online 29.12.2010 a). Dieser imaginäre Checkpoint der Zukunft zeichnet sich durch eine berührungsfreie Kontrolle aus, da Scanner und Sensoren innerhalb der Tunnel Gefahrenstoffe wie Metalle oder Flüssigkeiten detektieren können. Diese Entwicklung benötige nach Einschätzung der IATA weitere fünf bis sieben Jahre. Das jeweilige Gefährdungsprofil soll dabei auf dem biometrischen Chip im Reisepass gespeichert werden. Zusätzlich soll es aber dennoch, wie auch heute schon an den herkömmlichen Torbogensonden praktiziert, eine Zufallsquote geben (vgl. Süddeutsche Zeitung 18.07.2011).

[4] Speziell für die Situation in Israel gilt selbstverständlich ein arabischer Stempel im Reisepass oder das Reisen junger Frauen ohne Begleitung als verdächtig, wohingegen Familien oder alte Leute nicht intensiver „gefilzt“ würden. (vgl. Süddeutsche Zeitung 28.10.2010 a).

In Kürze zusammengefasst wird nunmehr Folgendes über die mögliche Vorgehensweise zukünftiger Kontrollen an deutschen Flughäfen medial thematisiert: Geschlecht, Alter und Ethnie sind entscheidend, ebenso wie auffälliges Verhalten am Flughafen und spezifische Flugrouten oder Erkenntnisse, wie sie aus dem PNR oder API-Datensatz eines jeden Passagiers zu entnehmen sind.

3 Der Stein des Anstoßes und relevante Akteure in der deutschen Debatte

Angestoßen wurde die Debatte um das „Profiling“ im Kampf gegen den Terror Ende 2010 vom damals noch designierten Präsident des Deutschen Flughafenverbandes (ADV) Christoph Blume, welcher zugleich auch Chef des Düsseldorfer Flughafens war. Er argumentierte vorrangig mit dem effektiveren Einsatz der Kontrollsysteme zum „Wohle aller Beteiligten“ (vgl. Welt 28.12.2010 a). Hierbei schlug er als erste grobe Differenzierung vor, sogenannte „sichere Kunden“, über die genügend Daten vorliegen und welche regelmäßig ähnliche Strecken fliegen, weniger aufwändig zu kontrollieren als unbekannte Passagiere. Diese Meldung erfuhr im Radio, Fernsehen und Onlinemedien eine große Resonanz. In internen Kreisen der Flughäfen wurde gemutmaßt, dass der Vorstoß Blumes mit seinem baldigen Amtsantritt zusammenhinge, da er dadurch schlagartig einen gewissen Bekanntheitsgrad erreichte und entsprechend kommentiert wurde: „Da hat einer sein Steinchen ins Wasser geworfen.“ (Süddeutsche Zeitung 28.12.2010 a).

Der Flughafenverband distanzierte sich unverzüglich von den Äußerungen Blumes und verwies darauf, dass dessen Vorschlag keine Position des Deutschen Flughafenverbandes darstelle (vgl. Zeit 28.12.2010 a). Die Betreiber der Flughäfen verweigerten eine Stellungnahme zum Vorstoß, es hieß aber, dass israelische Verhältnisse in Deutschland weder nötig noch realistisch seien (Süddeutsche Zeitung 28.12.2010 a). Blumes Vorschlag traf auch in weiteren Kreisen vornehmlich auf Widerstand. Lediglich die Berufsgruppe der Piloten, welche wie alle anderen Mitarbeiter des Flughafens und der Fluggesellschaften auch strikte Kontrollen über sich ergehen lassen müssen, schlossen sich der Forderung nach gezielten Fluggastkontrollen an (vgl. Welt 05.03.2011).

Einzig die Rückmeldung des Innensenators Heino Vahldieck (CDU) ist zu diesem Zeitpunkt der Debatte als abwartend einzuordnen. Dieser äußerte sich gegen eine pauschale Ablehnung und befürwortete alle Gedanken zur Verbesserung der Situation am Flughafen, wobei er dafür plädierte, den Vorschlag nicht als Selektion zu verurteilen, nur um politisch korrekt zu bleiben (Welt 31.12.2010).

Alle weiteren Parteien sowie entsprechende Sicherheitsexperten waren sich in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Blumes Vorschlag einig (vgl. Welt 02.01.2011; Zeit 28.12.2010 b/29.12.2010). Ablehnend reagierte die schwarz-gelbe Koalition vor allem vertreten durch Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (vgl. Zeit 29.12.2010) als auch Wolfgang Bosbach (CDU), welcher vor allem die unklaren Kriterien kritisierte (Spiegel Online 29.12.2010 a). Der Vorsitzende des Innenausschusses im Bundestag führte zudem seine Bedenken zur Praxistauglichkeit aufgrund der hohen Passagierzahlen sowie der Diskriminierung an:

> „Jeder Passagier wird fragen: Wie kommen Sie dazu, mich anders zu behandeln als andere Passagiere? [...] Das ist wie die Hausdurchsuchung, die vom Nachbarn beobachtet wird und bei der der Nachbar denkt: Ohne Grund werden die da schon keine Hausdurchsuchung machen.“ (Zeit 28.12.2010 a)

Leutheusser-Schnarrenberer betont vor allem den Verstoß gegen das deutsche sowie europäisch geltende Gleichheitsgebot (vgl. Zeit 29.12.2010). Ihr Parteikollege, der FDP-Innenexperte Hartfried Wolff, schloss ebenfalls an die praxistauglichen Überlegungen der Unmöglichkeit der Übertragbarkeit des israelischen Profilings auf Deutschland an. Im Gegensatz zu israelischen Flughäfen seien Deutsche Flughäfen, wie beispielsweise Frankfurt am Main, Drehscheiben für internationalen Verkehr und hätten ein Passagieraufkommen, das die Machbarkeit der Methode in Frage stellt. Die Ausbildung geschulten Personals würde dafür mehrere Jahre in Anspruch nehmen (vgl. Zeit 28.12.2010 a). Die SPD, im Namen von Wiefelspütz, setze eher auf eine „entwickelte Sicherheitstechnik“ in Form des Körperscanners, welcher, sollten seine funktionellen Mängel behoben werden, als zukunftsweisend eingeschätzt wird (vgl. Zeit 28.12.2010 a). Die Linke, vornehmlich medial vertreten durch die innenpolitische Sprecherin der Fraktion im Bundestag Ulla Jelpke, stellt ihre Befürchtungen eines rassistischen und moslemfeindlichen Vorgehens in den Vordergrund ihrer Argumentation und verweist dabei auf das Diskriminierungsverbot im Grundgesetz (Zeit 28.12.2010 a). Die Gewerkschaft der Polizei spricht im Zuge der Debatte ein weiteres Problem an: Bisher sind viele Sicherheitskontrollen an Flughäfen in der Hand von Privatunternehmen. Die Polizeigewerkschaft kritisiert, dass mit dem Profiling polizeiliche Fähigkeiten gefragt sind, welche von - oftmals gering bezahlten - privaten Kräften nicht im gleichen Maße erbracht werden könnten. Zudem wird der Wunsch nach Zeitersparnis bei Sicherheitskontrollen bemängelt:

> „Im Übrigen klingen solche Vorschläge zu sehr nach dem Wunsch der Zeitersparnis. Aber lieber eine halbe Stunde in der Warteschlange als ein Leben lang tot.“ (Zeit 28.12.2010 a)

Dabei verweist die Polizei auf die gefährliche Irrtumswahrscheinlichkeit, da auch Personen Anschläge verüben könnten, die nicht in ein bestimmtes Raster aus Herkunftsland und äußerlichen Merkmalen passen, denn: „Terroristen schlafen nicht“ (Süddeutsche Zeitung 28.12.2010 b). Als letzte große Institution meldete sich der Zentralrat der Muslime in Deutschland zu Wort und wies auf die Gefahren der Stigmatisierung hin (vgl. Zeit 19.01.2011).

4 Ergebnisse der Auswertung

4.1 Das übermittelte Gesamtbild in den Medien

Das übermittelte Gesamtbild der Artikel erscheint ausgewogen. Die Unterteilung wurde dabei in die Kategorien „ausdrücklich pro“, „scheinbar neutral, Argumente überwiegend positiv präsentiert“, „weitgehend neutral, abwartend, Verteilung der Argumente ausgewogen“, „scheinbar neutral, Argumente überwiegend negativ präsentiert“ und „ausdrücklich kontra“ vorgenommen; die Verteilung der so kategorisierten Artikeltypen zeigt Abbildung 1.

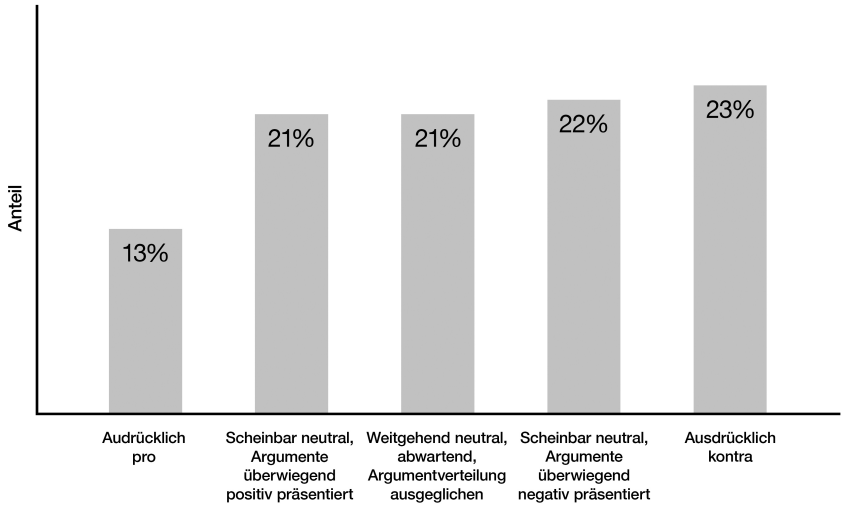

Abbildung 1. Gesamtbild der Argumentation

4.2 „Die intelligentere Methode" – Argumentationstypen für den Paradigmenwechsel

Tabelle 1 zeigt zehn Argumentationstypen, mit denen in den untersuchten Medien für den Blickwechsel vom Werkzeug zum Täter argumentiert wird. Die drei häufigsten Argumentationsmuster sollen in diesem Abschnitt näher vorgestellt werden: der Verweis auf den Erfolg der Methode in Israel, die Kritik an den bisherigen Sicherheitsmaßnahmen sowie die Notwendigkeit der Ergänzung technischer Maßnahmen.

Der ‚Verweis auf den Erfolg' der Sicherheitspraktik in Israel

In Israel werden am Flughafen besonders strenge Vorkehrungen getroffen, seit palästinensische Anschläge in den 70er-Jahren das Sicherheitsempfinden empfindlich störten (vgl. Welt 03.11.2010). Als das durchaus häufigste Argumente für Profiling und eine darauf basierende differenzierte Untersuchung der Passagiere in Deutschland wird die Tatsache angeführt, dass noch nie ein Flugzeug, welches in Tel Aviv startete, entführt worden sei, obwohl Israel im Fokus von Terroristen stünde (vgl. Welt 05.01.2010; Welt 03.01.2010 a). Weiterhin wird argumentiert, dass das Vorbild Israel zeige, dass Profiling eine Chance sei, um die Sicherheitskontrollen in einem angemessenen Rahmen zu halten und ohnehin schlichtweg die „intelligentere" Methode sei (vgl. Welt 29.12.2010 a; Süddeutsche Zeitung 30.12.2010). Nicht nur Passagiere, sondern auch an die Fracht werden Maßstäbe eines Profilings gelegt:

> „'Wer hat das Paket verschickt, was wurde verschickt, und wo soll es hingehen?' Zusätzlich überprüfen die Sicherheitsleute bei jedem nach Israel adressierten Paket alle Zwischenstationen der Sendung, sagt Schmuel Sasson, Ex-Direktor für die Sicherheitsvorkehrungen bei der Airline El Al: 'Wir achten auch darauf, dass die Fracht zu keinem Zeitpunkt unbeaufsichtigt war'." (Welt 03.11.2010)

Argumentationstyp	Anteil
Verweis auf Erfolg in Israel	**26%**
Kritik an bisherigen Sicherheitsmaßnahmen	**17%**
Notwendige Ergänzung der technischen Maßnahmen durch weitere Maßnahmen	**12%**
Kontrolle muss vor Vertrauen und Political Correctness gehen	8%
Schnelligkeit	7%
Veränderte Gefahrenlage erfordert neue Sicherheitsmaßnahmen	3%
Legitimität der Rasterfahndung und anderen Formen der Differenzierung	2%
Erfolgsgeschichten	2%
Bei Sicherheit soll man nicht sparen	1%
Wahrscheinlichkeit eines Anschlags	1%

Tabelle 1. Pro-Argumente

Die Profiling-Methode wird dabei in deutlicher Abgrenzung zu technischen Sicherheitsmaßnahmen wie dem Körperscanner diskutiert. Dieser könne nicht verhindern, dass Terroristen neue Anschlagskonzepte entwickelten (Welt 03.01.2010 b). Besonders hervorgehoben wird, dass auch nach dem 11. September in Israel nicht mit Panik, sondern Vertrauen in die eigene Methode reagiert wurde: So mussten Schuhe seltener ausgezogen werden, die Passagiere durften Getränke mitführen und Plastikbesteck konnte weiterhin benutzt werden (Welt 03.01.2010).

Kritik an bisherigen Sicherheitskontrollen und möglichen Alternativen

Das zweithäufigste Argument für das Profiling ist die ‚Kritik sowohl an bisherigen Methoden' als auch an alternativ diskutierten Sicherheitskontrollen, wie beispielsweise dem Körperscanner. Argumentativ wird vornehmlich kritisiert, dass die derzeitigen Sicherheitssysteme jedem Reisenden Misstrauen entgegenbringen, zumal sie technisch aufwendig, statisch und teuer seien. Nebenprodukte wie Getränkeflaschen, Feuerzeuge oder Nagelscheren, die nicht im Handgepäck mitgeführt werden dürfen, führen zu einem erheblichen Mehraufwand aufgrund ihrer notwendigen Beseitigung und den dadurch verursachten Kosten (vgl. Welt 05.03.2011). Zudem seien bisherige oder alternative Methoden nie frei von Sicherheitslücken, weswegen die Fahndung nach gefährlichen Personen sinnvoller sei als die Suche gefährlichen Gegenständen (vgl. Spiegel Online 04.01.2010). Ein bauliches Problem besteht vor allem in der Architektur der Flughäfen, in welcher zum Zeitpunkt ihrer Errichtung baulich umfangreiche Sicherheitsmaßnahmen wie der Körperscanner noch nicht vorgesehen waren. Neue Geräte und Warteschlangen benötigen mehr Platz, um die Kontrollprozedur bewältigen zu können. Werden diesbezüglich neue EU-Sicherheitsvorschriften erlassen, müsste eine Vielzahl von Flughäfen bauliche Maßnahmen veranlassen (Welt 04.01.2010 a)

Wie Hase und Igel: Das Wettrennen muss durchbrochen werden

Das dritthäufigste Argument für Profiling und Passagierdifferenzierung an deutschen Flughäfen stellt das ‚Potenzial dieser Methode in seiner Ergänzungswirkung im Zusammenspiel mit technischen Maßnahmen' dar. Sprengstoff zu detektieren ist sinnvoll, die Suche nach dem Bombenleger sei jedoch „einfacher und effektiver", da Menschen Fehler machen und sich unter Stress anders verhalten (Welt 05.01.2010). Daher solle Technik auch nur als ein Teilaspekt eines größeren Sicherheitskonzeptes betrachtet werden (Welt 04.01.2010 a).

Sonst bestünde die Gefahr, dass weitere Anschläge nur zusätzliche oder technisch weiterentwickelte Kontrollgeräte nach sich ziehen, und somit eine Sicherheitsspirale in Gang setzen, welche irgendwann technisch als auch operativ ihre Grenzen erreicht (Welt 28.12.2010 c). Sinnbildlich wurde in den Medien anhand des Märchens über das Wettrennen zwischen Hase und Igel der Vergleich illustriert:

> „So sehr sich der Hase auch anstrengt, die Nase vorn zu behalten, stets ist das Stacheltier längst vor ihm da und verhöhnt ihn.Im Sprintverfahren sollen nun also an deutschen Flughäfen Körperscanner eingeführt werden, um Waffen oder Sprengstoff zu entdecken, wie ihn der Attentäter von Detroit an Bord schmuggeln konnte. Als sicher gilt dabei indes allenfalls, dass der Terror dann eben andere Wege suchen und finden wird. Eine Sicherheitsstrategie, die sich allein aufs Aufspüren von mörderischem Handwerkszeug beschränkt, ist fragil." (Welt 04.01.2010 b)

4.3 Argumentationstypen gegen den Paradigmenwechsel

Die Debatte gegen Profiling und Passagierdifferenzierung gestaltet sich in der Vielfalt ihrer Argumentationstypen weitaus differenzierter. Doch auch hier gibt es Argumentationen, die vergleichsweise häufiger auftreten als auch solche, welche nur marginal Beachtung finden. Tabelle 2 illustriert die Vielfalt von insgesamt 19 Argumentationstypen gegen den Fokus auf die Person anstatt des gefährlichen Artefakt. Am häufigsten wird das Argument der ‚Gesetzeswidrigkeit, Stigmatisierung und Diskriminierung' vertreten, welches immer im Dreiklang genannt wird. Weiterhin werden die Gefahr des Irrtums und die Unzweckmäßigkeit häufig betont. Diese drei Argumentationstypen gegen die neue Sicherheitsmaßnahme möchte ich kurz vorstellen.

Gesetzeswidrig, Diskriminierend und Stigmatisierend

Besonders hier zeigt sich die Vielfalt der an der Debatte beteiligten Akteure. Insbesondere der Zentralrat der Muslime, als auch Vertreter der deutschen Parteienlandschaft, melden sich diesbezüglich zu Wort und kritisieren die potenzielle Einführung einer dementsprechend differenzierten Passagierkontrolle. Dabei wird einerseits auf bekannte Regularien wie die EU-Antidiskriminierungsrichtlinie, das deutsche und europäische Gleichheitsgebot sowie den bekannten Artikel 3, §3 des Grundgesetzes verwiesen (vgl. Welt 30.12.2010; Welt 29.12.2010 b, Zeit 28.12.2010 b). Ein herausragender Vertreter dieses Argumentes ist der Zentralrat der Muslime, welcher aufgrund der besonderen Betroffenheit dieser Personengruppe vielfach zitiert wird (bspw. vgl. Welt 29.12.2010 c).

Auch die Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger ist in der Debatte

Argumentationstyp	Anteil
Gesetzeswidrig, Diskriminierend, Stigmatisierend	**23%**
Gefahr des Irrtums	**14%**
Unzweckmäßigkeit der Methode	**13%**
Bisherige Maßnahmen sind ausreichend oder verbesserungswürdig	8%
Übertragbarkeit der israelischen Methode unmöglich	7%
Misserfolgsgeschichten	3%
Keine positive Auswirkung auf die Wartezeit	
Neue Maßnahmen bereichern vornehmlich die Wirtschaft	
Sicherheitsmaßnahme dient der Kontrolle und Einschüchterung	
Symbolische Politik	
Nicht von privaten Sicherheitsfirmen durchführbar	
Generell nicht durchführbar	
Gefahr des Datenmissbrauchs	
Zusätzlicher Ärger	2%
Rasterung verstärkt ein Klima des Misstrauens der Bürger untereinander	
Intransparenz der Kontrollkriterien	
Integrationshinderlich für Muslime	1%
Sicherheitsspirale	
Das Maß des Vertretbaren ist erreicht	

Tabelle 2. Contra-Argumente

vielfach vertreten und wird in mehreren Medien zitiert, wobei sie neben Diskriminierung und Stigmatisierung die rechtliche Grundlage betont, welche eine derartige Passagierkontrolle verbietet (vgl. Welt 29.12.2010 b). Auf ein praktisches Problem wird ebenfalls an dieser Stelle hingewiesen: Ist eine solche Methode ohne diskriminierende und stigmatisierende Effekte gerade bei einem Passagieraufkommen wie in Deutschland überhaupt funktionstüchtig? – Eher nicht (vgl. Zeit 28.12.2010 a).

Ein Irrtum: Der Terrorist ohne Turban

Als zweithäufigstes Argument gegen ein Profiling vor Ort und eine Differenzierung der Passagiere wird die ‚Gefahr des Irrtums', vor dem vielfach von verschiedenen Vertretern der Debatte gewarnt wird, angeführt. So befürchtet die Gewerkschaft der Polizei auch Anschläge durch Personen, welche nicht in das „typische" Raster von Herkunftsländern und äußerlichen Merkmalen passen und deren Kontrolle mit der neuen Methode vernachlässigt werden würde (vgl. Welt 29.12.2010 a). Eine Einteilung in verschiedene Gefährder-Gruppen könne Terroristen dazu animieren, in die Gruppe der „Unverdächtigen" zu gelangen, denn „Terroristen laufen ja nicht mit Turban rum" (Welt 29.12.2010 c). Die Rekrutierung unauffälliger Kämpfer könnte die Methode umgehen, zumal islamistische Terroristen nicht zwangsläufig ein muslimisches Aussehen oder entsprechend klingende Namen hätten. Gerade das Gefährdungspotenzial deutscher unbekannter Konvertiten würde einem blinden Fleck im Sicherheitssystem gleichen. An dieser Stelle wird vor allem auf den Prozess gegen die Sauerland-Gruppe verwiesen, in welcher zwei der vier Hauptangeklagten zum Islam übergetretene deutsche Staatsbürger waren und somit weder durch ihren Namen, noch ihr Aussehen oder ihre Herkunft Bedenken bei Sicherheitskontrollen an Flughäfen ausgelöst hätten, da sie als „clean skins" einzuordnen sind (vgl. Spiegel Online 29.12.2010 b).

Die Unzweckmäßigkeit der Beobachtung und Befragung vor Ort

Nahe am Argumentationstyp des ‚Irrtums' befindet sich derjenige der ‚Unzweckmäßigkeit', welcher jedoch aufgrund seiner vielfältigen argumentativen Ausprägen ein selbstständiger Typ auf der Kontra-Seite der medialen Debatte darstellt. Beispielhaft wird hier auf die im Sinne eines Profiling stattfindende Befragung am Flughafen durch geschultes Personal verwiesen, welche für gewaltbereite und gut vorbereitete Islamisten kein Problem darstellen sollte (vgl. Zeit 28.12.2010 b). Generell werden Fluggäste amerikanischer Airlines zu ihrem Gepäck befragt. Fragen wie „Haben Sie ihre Koffer selbst gepackt?", „Haben Sie diese unbeaufsichtigt gelassen?", „Könnte ein Fremder Zugang zu Ihren Sachen gehabt haben?" hat wohl jeder USA-Reisende mittlerweile beantworten müssen. Fraglich ist, wie der jeweilige Mitarbeiter der Airline diese Angaben überprüfen kann, zumal Online-Foren empfehlen, zugunsten der Schnelligkeit zu lügen (ebd.).

5 Schlussbemerkung – Gibt es ein Ende der Debatte?

Die Thematisierung des Paradigmenwechsels vom Werkzeug zum Täter ebbte nach dem Hochschnellen des Themas durch den Vorstoß von Christoph Blume in deutschen Online-Medien und in der Folgezeit wieder erheblich ab. Da die Debatte jedoch anlassbezogen prin-

zipiell wieder zunehmen kann, wäre es nicht praktikabel, von einem Ende der Debatte auszugehen. Viel eher könnten weitere Bemühungen der IATA zum 3-Tunnel-Modell neuen Zündstoff für eine erneute Thematisierung des Profilings und der Passagierdifferenzierung sorgen. Die Analyse der untersuchten Online-Medien hat gezeigt, wie durch die öffentliche Rekursivität eine Kommunikation in der Umwelt stimulierte wurde, welche ihrerseits auf die Art der Thematisierung des Phänomens zurückwirkte und eine entsprechende Themenkarriere in Gang setzte. Ein Paradigmenwandel vom Artefakt zum Täter scheint sich jedoch zumindest vorerst bei der Betrachtung der jeweils an der Debatte beteiligten Akteure sowie der Gegenargumente und dem aktuellen Abklingen der Thematik nicht unmittelbar abzuzeichnen.

Literatur

Besio, Cristina/Pronzini, Andrea (2010): Unruhe und Stabilität als Form der massennmedialen Kommunikation über Klimawandel. In: Voß, Martin (Hrsg.): Der Klimawandel. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlag

Forschungsgruppe Wahlen Online GmbH (2002): Focus und Spiegel erreichen völlig unterschiedliche Leserschaften. Süddeutsche klar in den progressiven Lebenswelten verankert. URL `http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Archiv__weitere_Umfragen/Medienbarometer/milieus_medien0602.pdf`

Luhmann, Niklas (1995): Die Realität der Massenmedien. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH

Appendix

Der gesamte Datensatz, dem die Medienanalyse zugrunde liegt, umfasst Artikel aus dem Zeitraum 2001 bis 2011 aus den Online-Archiven des „Spiegel“, der „Süddeutschen Zeitung“, der „Welt“ und der „Zeit“. An dieser Stelle werden lediglich diejenigen Quellen angegeben, auf welche im vorliegenden Aufsatz verwiesen oder zitiert wurde.

Spiegel Online (04.02.2007): Washington D.C., USA. Der Sicherheitsprofi. `http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,463270,00.html`

Spiegel Online (04.01.2010): Die reine Show. Dahlkamp, Jürgen; Evers, Marco; Rosenbach, Marcel; Stark, Holger `http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-68525247.html`

Spiegel Online (21.01.2010): Flugsicherheit. Wie sicher Flughafenkontrollen wirklich sind. `http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,673253,00.html`

Spiegel Online (29.12.2010 a): Luftsicherheit. Deutsche Flughäfen wollen Passagiere in Risikogruppen einteilen. `http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,736790,00.html`

Spiegel Online (29.12.2010 b): Debatte über Flugsicherheit. Passagierselektion macht es Terroristen leicht. Peter R. Neumann. http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,736968,00.html

Süddeutsche Zeitung (28.12.2010 a): Luftnummer zum Einstand. Michael König.

Süddeutsche Zeitung (28.12.2010 b): Eine israelische Lösung. Ohne Autorenangabe.

Süddeutsche Zeitung (30.12.2010): Blick in die Presse. Ohne Autorenangabe.

Süddeutsche Zeitung (18.07.2011): Da muss man durch. Andres Spaeth.

Welt Online (03.01.2010 a): Israelis vertrauen auf Spürsinn statt auf Nacktscanner. Michael Borgstede. http://www.welt.de/politik/ausland/article5702002/Israelis-vertrauen-auf-Spuersinn-statt-Nacktscanner.html

Welt Online (03.01.2010 b): Nacktscanner können den Terror nicht aufhalten. Hannelore Crolly. http://www.welt.de/politik/ausland/article5713554/Nacktscanner-koennen-den-Terror-nicht-aufhalten.html

Welt Online (04.01.2010 a): Die Nacktscanner schaffen nur begrenzt Sicherheit. Hannelore Crolly. http://www.welt.de/die-welt/politik/article5718676/Die-Nacktscanner-schaffen-nur-begrenzt-Sicherheit.html

Welt Online (04.01.2010 b): Wie Hase und Igel. HanneloreCrolly http://www.welt.de/die-welt/debatte/article5718710/Wie-Hase-und-Igel.html.

Welt Online (05.01.2010): Eine lächerliche Sicherheitsshow. Michael Borgstede. http://www.welt.de/die-welt/politik/article5730774/Eine-laecherliche-Sicherheitsshow.html

Welt Online (03.11.2010): Bundeswehr soll gekaperte Jets abschießen dürfen. Martin Lutz. http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article10703774/Bundeswehr-soll-gekaperte-Jets-abschiessen-duerfen.html

Welt Online (28.12.2010 a): Flughafenverband fordert „Profiling“ der Passagiere. http://www.welt.de/politik/deutschland/article11855392/Flughafenverband-fordert-Profiling-der-Passagiere.html

Welt Online (28.12.2010 b): Polizeigewerkschaft lehnt Fluggast-„Profiling“ ab. http://www.welt.de/politik/deutschland/article11863954/Polizeigewerkschaft-lehnt-Fluggast-Profiling-ab.html

Welt Online (28.12.2010 c): Deutsche Flughäfen wollen Passagiere in Risikogruppen einteilen. http://www.welt.de/aktuell/article11862676/Deutsche-Flughaefen-wollen-Passagiere-in-Risikogruppen-einteilen.html

Welt Online (29.12.2010 a): Risikoklassen für Passagiere geplant. http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article11874468/Risikoklassen-fuer-Passagiere-geplant.html

Welt Online (29.12.2010): Bundesjustizministerin lehnt „Profiling“ ab. http://www.welt.de/politik/deutschland/article11875804/Bundesjustizministerin-lehnt-Profiling-ab.html

Welt Online (29.12.2010 b): Niemand hat die Absicht, Flugpassagiere zu „profilen“. http://www.welt.de/aktuell/article11882643/Niemand-hat-die-Absicht-Flugpassagiere-zu-profilen.html

Welt Online (30.12.2010): Leserbriefe. http://www.welt.de/print/welt_kompakt/webwelt/article11892470/Leserbriefe.html

Welt Online (31.12.2010): Kompakt. http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article11911752/Kompakt.html

Welt Online (02.01.2011): Eine Bilanz, die sich sehen lassen kann. Peter Lamprecht. http://www.welt.de/print/wams/nrw/article11927430/Eine-Bilanz-die-sich-sehen-lassen-kann.html

Welt Online (05.03.2011): Piloten fordern gezielte Fluggastkontrollen. Heiner Siegmund. http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article12705081/Piloten-fordern-gezielte-Fluggastkontrollen.html

Zeit Online (28.12.2010 a): Parteien und Verbände lehnen Passagier-Profiling ab. http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-12/flugverkehr-profiling-reaktionen

Zeit Online (28.12.2010 b): Riskant, verfassungswidrig, sinnlos. Hauke Friedrichs. http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-12/flugverkehr-profiling

Zeit Online (29.12.2010): Leutheusser gegen Fluggast-Profiling. http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-12/leutheusser-profiling

Zeit Online (19.01.2011): „Will man mit dem Terror fertig werden oder nicht?“ http://www.zeit.de/2011/02/Interview-Flughafen-Kontrollen

Passagierdifferenzierung als Social Sorting – Anmerkungen zur Diskussion um zukünftige Sicherheitsmaßnahmen am Flughafen aus kulturwissenschaftlicher Sicht

Gerrit Herlyn

> *Bingham: „Folgen Sie mir! Niemals hinter alten Leuten anstellen. Die haben lauter Metall im Körper und scheinen nicht darüber nachzudenken, wie wenig Zeit ihnen noch bleibt. Bingo! Asiaten. Die packen wenig ein, reisen effizient und tragen immer Slipper."*
> *Keener: „Das ist rassistisch."*
> *Bingham: „Ich bin wie meine Mutter. Ich denke in Schubladen, das geht schneller."* [1]

1 Einleitung

Dieser kurze Dialog, in dem die Figur des Ryan Bingahm, verkörpert von George Clooney im Spielfilm Up in the Air, seiner neuen Kollegin Natalie Keener seine Vielfliegertricks für die schnellste Schlange bei den Sicherheitsmaßnahmen vorführt, verweisen auf kulturelle Bilder und Stereotype – wie das Bild der effizienten Asiaten, die bei Begegnungen am Flughafen wirken. Gleichzeitig wird ein bemerkenswertes Spannungsverhältnis deutlich: Was die Figur der Natalie Keener als „rassistisch" kritisiert – und was sich als Ausdruck des legitimen politisch korrekten Diskurses beschreiben lässt, wird von der Figur des Ryan Bingham als realistische und erfahrungsgesättigte Einschätzung angesehen, nämlich der Rückschluss von kultureller Identität auf das flugreisebezogene Verhalten. Auch ein zweites Eingangsbeispiel illustriert – wenn auch aus ganz anderer Perspektive – die Bedeutung kultureller Differenzen für die Wahrnehmung von Sicherheitsmaßnahmen am Flughafen. Entnommen ist dieses einem Spiegel-online-Artikel aus der Rubrik Panorama vom 13.4. 2012. Die Meldung bezieht sich darauf, dass der indische Bollywoodstar Shah Rukh Khan – nicht zum ersten Mal – während der Grenzkontrolle bei der Einreise in die USA anderthalb Stunden aufgehalten wurde. Der prominente Schauspieler wurde aufgrund seines Namens, der die Grenzbeamten auf eine muslimische Herkunft schließen ließ, schärfer kontrolliert. Auch hier führt eine kulturelle Zuschreibung, nämlich muslimisch zu einem differenzierenden und diskriminierenden Verhalten. Inwieweit sich der Protest der indischen Botschaft auf den konkreten Einzelfall bezieht oder ein auch sonst vorhandenes Problem mit einbezieht bleibt im Artikel offen:

> „Bollywoodstar Shah Rukh Khan löst diplomatische Verwicklungen aus. Der indische Schauspieler wurde bei der Einreise in die USA festgehalten. Er musste

[1] Der Ausschnitt ist im Trailer zum Spielfilm „Up in the Air" zu sehen.

> gut anderthalb Stunden warten, seine Mitreisenden durften die Kontrollen sofort passieren: Bollywoodstar Shah Rukh Khan ist bei der Einreise in die USA von Grenzbeamten festgehalten worden. Der Schauspieler war mit einem Privatjet auf dem Flughafen von White Plains im US-Bundesstaat New York gelandet. Er war auf dem Weg zur Universität Yale, wo er eine Vorlesung halten sollte. Den USA ist der Vorfall offenbar peinlich. Khan bekam eine Entschuldigung. Man bedaure jede Unannehmlichkeit, die Khan entstanden sein könnte, teilte ein Sprecher der amerikanischen Botschaft mit. (...) Zuvor hatte der Fall für diplomatischen Wirbel gesorgt. Der indische Außenminister S.M. Krishna wies seinem Ministerium zufolge Botschafterin Nirupama Rao in Washington an, den Fall auf höchster Ebene zur Sprache zu bringen. Krishna sagte bei einem Besuch in Moskau: »Das Festhalten und die anschließende Entschuldigung sind zur Gewohnheit geworden, das kann nicht so weitergehen. Wir brauchen eine Zusicherung, dass das nicht erneut geschieht.« Der Schauspieler nahm den aktuellen Vorfall bei seinem Vortrag in Yale auf die Schippe. »Wann immer ich anfange, zu hochmütig zu werden, reise ich nach Amerika«, sagte der 46-Jährige. »Beim nächsten Mal bin ich einfallsreicher: Auf die Frage 'Welche Hautfarbe haben Sie?' antworte ich dann einfach 'weiß'.« Bereits 2009 war Khan am Flughafen von Newark zwei Stunden gestoppt worden. Er hatte damals empört reagiert und den US-Behörden vorgeworfen, ihn wegen seines muslimischen Namens zu diskriminieren.“ (Spiegel 2012)

Latenter Inhalt bei beiden Beispielen ist, dass es kulturelle Differenzen gibt, die auf unterschiedliche Art und Weise wirksam werden, die sowohl bei Passagieren als auch beim Flughafenpersonal zu unterschiedlichen Wahrnehmungen, Diskursen und Erfahrungen führen. In Modellen zukünftiger Sicherheitsmaßnahmen, die unter dem Stichwort der Passagierdifferenzierung diskutiert werden, findet ein Bezug auf einen sozial und kulturell differenzierenden Blick statt und es soll versucht werden, diesen als effektive Form der Sicherheitsmaßnahme zu nutzen. Das konkrete Beispielmodell der Passagierdifferenzierung, wie es von der IATA als Checkpoint of the Future im vergangenen Jahr vorgestellt wurde, ist vor diesem Hintergrund vor allem aus den folgenden Gründen interessant. Zum ersten stellt es in der Entwicklung der verschiedenen Sicherheitsmaßnahmen einen Paradigmenwechsel dar, da dies eine auf soziokulturellen Unterscheidungen und Vorannahmen sowie informationstechnischen Datensammlungen basierende Lösung bedeutet und so gleichzeitig eine Abkehr von körperbezogenen, physisch erfahrbaren Technologien heißt. Tatsächlich ist dies trefflich in dem programmatischen IATA-Slogan „Looking for bad people, not just bad objects“ zusammengefasst. Zum zweiten suggerieren die Vorstellungen zur Passagierdifferenzierung, dass der augenblickliche Status Quo eine aufwändige aber letztlich gleiche / gleichberechtigte eben undifferenzierte Behandlung der Flugpassagiere bedeutet. Zum dritten ist auffällig, dass das vorgestellte Modell der IATA bisher keine bzw. kaum Informationen darüber enthält, was die Kriterien sind, nach denen riskantere Passagiere bestimmt werden und entsprechend einer intensiveren Kontrolle unterzogen werden sollen. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Beitrag aus kulturwissenschaftlich-kulturanthropologischer Perspektive die genannten Ausgangsbeobachtungen wie folgt problematisiert und diskutiert. Zunächst wird knapp auf die dem IATA-Modell zugrunde liegende Argumentation für die Passagierdifferenzierung eingegangen, um anhand der Vermittlungslogik darauf aufmerk-

sam zu machen, wie soziale und kulturelle Differenzierungen thematisiert werden. In einem zweiten Teil möchte ich anhand des in unserem SIRA-Teilprojekt erhobenen Materials die Hypothese verfolgen, dass Passagierdifferenzierung, wenn auch nicht offensiv und programmatisch postuliert, bereits Bestandteil von Reiseerfahrungen ist. Dabei wird argumentiert, dass das Modell der Passagierdifferenzierung - ohne es explizit zu thematisieren - auf sozialen und kulturellen Bildern aufsetzt, die sich mit Hilfe der Kategorie der kulturellen Identität aufschlüsseln lassen und mit dem Modell des Social Sorting fassen lassen.

2 Zur Argumentation der Passagierdifferenzierung

Betrachtet man die der Öffentlichkeit zugängliche Werbung für den Checkpoint of the Future (IATA 2011a) genauer, lassen sich hinsichtlich der sozialen und kulturellen Differenzierung einige bemerkenswerte Punkte herausarbeiten. Eines der Kernstücke ist zunächst die Einteilung der Passagiere in drei Risikoklassen.

> „The three security lanes will have technology to check passengers according to risk. »Known travellers« who have registered and completed background checks with government authorities will have expedited access. »Normal screening« would be for the majority of travelers. And those passengers for whom less information is available, who are randomly selected or who are deemed to be an »elevated risk« would have an additional level of screening.“ (IATA 2011b)

Bei dieser Einteilung ist auffällig, dass es offensichtlich leicht ist, die Gruppe der risikoarmen bzw. -ärmeren Passagiere zu bestimmen; nämlich registrierte Vielfliegende, über die ein hohes Maß an personenbezogenen Daten vorhanden ist sowie normale Passagiere, die sicherlich das Gros der Gelegenheitsflieger abdecken und deren sozialer und kultureller Hintergrund sowie Flugzweck und -ziel ein geringes Risiko plausibel erscheinen lassen. Auffällig an den Präsentationen der IATA ist jedoch, dass die Gruppe der Enhanced Passenger, also der Passagiere, die einer genaueren Kontrolle unterzogen werden sollen, merkwürdig unbestimmt bleibt, vielleicht auch unbestimmt bleiben muss, um die Diskussion um den Checkpoint of the Future nicht in eine von den IATA ungewollte Richtung laufen zu lassen. Genannt wird zwar ein Zufallsprinzip für die Gruppe der Enhanced Passenger, weitere denkbare soziale und kulturelle Kriterien wie ethnische Zuordnung, Religion, Geschlecht, Alter oder eine bestimmte Kombination bestimmter Eigenschaften werden nicht aufgeführt. Bei der Analyse des kurzen Videos, das sich auf der Internetseite der IATA fand, sind Filmschnitt und Filmgestaltung für diese Problematik ausgesprochen aufschlussreich:[2] Von drei Tunneln sind lediglich die für „normal“ und „known“ Traveler gut zu sehen, der dritte Tunnel für die riskanteren Passagiere taucht im Bild nicht auf oder lediglich so, dass der Schriftzug „Enhanced“ kaum zu lesen ist.[3]

[2] Zunächst waren zwei verschiedene Filme sowohl auf der Webseite der IATA als auch in anderen Internetquellen verfügbar. Inzwischen (Stand August 2012) ist nur noch die Version online, in der vor allem die technischen Details zu sehen sind.

[3] Diese Einschätzung bestätigt sich auch in einem Kommentar zu einem Artikel über den Checkpoint of the Future in der Zeitung „The Economist“, in dem ein Leser schreibt „I stared at the yellow text and tried in vain to make out what it said“ (Economist 2011).

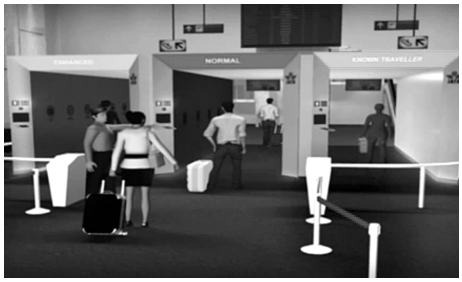

Abbildung 1.

Abbildung 2.

Folgt man den Schätzungen der IATA, nach denen ein „Drittel der Passagiere sich als Vielflieger registrieren lassen würden und 60% als „Normalrisiko“ eingestuft würden“, bliebe hier also ein Rest von 7% als riskant eingeschätzten Passagieren. Für die Vermittlung und Außendarstellung der Passagierdifferenzierung könnte sich die inhaltliche Füllung dieses „Rests“ von 7% als entscheidend verweisen. Aufschlussreich hinsichtlich der Vermittlungsbemühungen sind auch die weiteren Argumentationen der IATA. So verweist die IATA als Anspruch darauf, „Passengers should be able to get from curb to boarding gate with dignity”.[4] Es wird also mit dem Begriff Dignity auf die moralisch-ethischen Dimensionen der Sicherheitsmaßnahmen eingegangen, allerdings in einer Lesart, die die bisherigen Sicherheitsmaßnahmen als die Würde beschädigend darstellt und dies insbesondere auf die physische Belastung bezieht. Hier wählt die IATA den Körperscanner und die us-amerikanische Kritik an diesem als Bezugspunkt.[5] In den Fokus der Argumentation rückt also die Gruppe der Mehrheitspasssagiere, für die das Passieren der Sicherheitsmaßnahmen ja tatsächlich auch einfacher werden würde. Bemerkenswert ist zudem, wie das soziale und kulturelle Differenzieren in technische Szenarien „eingebettet“ wird. Im Verständnis der Akteur-Netzwerk-Theorie (mit Blick auf Flughäfen vgl. Adey 2004) ist es hier aufschlussreich, nach der Delegation von Moral an nicht-menschliche Akteure also hier technische Artefakte zu fragen. Dies ist insofern relevant, dass das Augenmerk darauf gerichtet werden kann, wie soziale und moralische Aufgaben an technische Lösungen weitergegeben werden können

[4] IATA 2011b

[5] So heißt es von Seiten der IATA (2011c) hierzu beispielsweise: „Passenger rights groups called for a US national opt out of body scanning on the day before the busy Thanksgiving Holiday last year.”

und so eine Entlastung der sozialen Dimension möglich ist: „Es ist uns gelungen, an nichtmenschliche Wesen nicht nur Kraft, sondern auch Werte, Pflichten und eine Ethik zu übertragen“ (Latour 1996: 68). Im Hinblick auf den Checkpoint of the Future ist dies insofern interessant, dass Entscheidungen an technische Lösungen delegiert werden sollen, etwa die Auswahl von strenger zu kontrollierenden Passagieren per Zufallsgenerator. Aber auch die „Biometric identification“ als weiterer Maßnahmenbestandteil lässt sich in diesem Sinne als Delegation einer moralischen Verantwortung an einen technischen Aktanten verstehen.

3 Kulturelle Identitäten

Innerhalb des Teilprojekts „Sicherheit als Phänomen sozio-kultureller Konstruktionen zwischen Datenschutz und Informationsbedürfnissen von Institutionen - am Beispiel von Datenerhebungen im Umfeld von Flugsicherheit“ steht die qualitative Analyse von Faktoren, die hinter möglichen soziokulturellen Differenzen in der Akzeptanz bzw. Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen im Umfeld der Flugsicherheit im Mittelpunkt. Der thematische Fokus liegt neben der Wahrnehmung von Sicherheitsmaßnahmen im Kontext der Flugreise auf Datenerhebungen. Der zentrale methodische Zugang sind qualitative leitfadengestützte Interviews, die im Kontext ethnographischer Erhebungen am Flughafen bzw. bei Flugreise erhoben wurden bzw. erhoben werden. Vor diesem Hintergrund ist auch die Thematik der Passagierdifferenzierung von besonderem Interesse, da hier soziale und kulturelle Differenzen zentrale Bedeutung erlangen, es gleichzeitig notwendig ist, die vorhandenen kulturellen Bilder über riskante Passagiere zu hinterfragen. Dass in den genannten Vorstellungen zur Passagierdifferenzierung die Frage nach den kulturellen bzw. sozialen Kriterien ausgespart bleibt, kann vor dem Hintergrund des Anspruchs einer unvoreingenommenen Gleichbehandlung der Flugreisenden nicht überraschen. Quasi als Subtext der Passagierdifferenzierung ist eine Kopplung von potentiell riskanten Passagieren an soziale und ethnische Kriterien vorhanden. Hier sind durch die tatsächlichen terroristischen Anschläge der jüngeren Vergangenheit mit dem zumeist vorhandenen islamistischen Hintergrund wirkmächtige Bilder und Vorstellungen entstanden, die tiefergehende kulturelle Vorstellungen, sich aber auch aus diesen heraus erklären lassen. So beinhaltet die Kopplung von Sicherheit und Risiko an den islamistischen Terror eben auch eine kulturelle Dimension. Medienwissenschaftliche Analysen verweisen etwa darauf, dass der Islam tendenziell im Zusammenhang mit „negativ konnotierten Themen“ auftaucht und hier insbesondere Themen des „Bereiches Sicherheit und Gewalt“ (Hafez 2007: 41) als vorherrschende diskursive Bezüge zu nennen sind. Festzuhalten ist, dass diese sehr enge Kopplung von Muslimen und islamistischem Terror eine jüngere Entwicklung ist, die insbesondere auch als Reaktion auf die Terroranschläge des 11.9. 2001 zu sehen ist:

> „Erst um die Wende zum 21. Jahrhundert wurden „Muslime“ zur Hauptbedrohung. In dieser Zeit vollzog sich, so ließe sich sagen, die Globalisierung des islamischen Anderen. (...) Wie allen Prozessen kultureller Globalisierung sind (...) dieser Entwicklung widersprüchliche Dynamiken der Homogenisierung und Heterogenisierug eingeschrieben. Während nämlich „Islam“ weltweit zum bedrohlichen Anderen homogenisiert wird, zeigen sich von Land zu Land Unterschiede, welche Gruppe eine solche islamische Bedrohung verkörpert.“ (Hage 2009: 75)

Gleichzeitig haben positive wie negative Bilder vom Islam eine lange Tradition in der europäischen Geschichte.[6] Dass und wie diese Vorstellungen eine Wirkmächtigkeit entfalten, lässt sich mit Konzepten aus dem Umfeld postkolonialer Studien zu Kultur und Rassismus erklären. Zunächst ließe sich hier argumentieren, dass kulturelle Vorstellungen von Risiko und Unsicherheit im Zusammengehen mit kulturellen Identitäten funktionieren. „Kulturelle Identitäten" etwa in der Definition von Stuart Hall „sind die instabilen Identifikationspunkte oder Nahtstellen, die innerhalb der Diskurse über Geschichte und Kultur gebildet werden. Kein Wesen, sondern eine Positionierung" (Hall 1999: 30). Damit verbunden ist die (Forschungs-)Frage nach den machtvollen Diskursen, die die kulturelle Identität herstellen. Wichtig für diese Positionierungsakte kultureller Identität ist dabei die „Essentialisierung von Kultur" (Attia 2009: 34), also die Absolutsetzung bestimmter kultureller Merkmale als typisch für ihre Mitglieder. In der kulturanthropologischen Lesart ist dieses Bilden einer kulturellen Identität verbunden mit einem Othering - „to other, ein Amerikanismus, den man auf deutsch unter Umständen mit Ver-Anderung wiedergeben könnte" (Schiffauer 1996: 21) - also einer dichotomen Gegenüberstellung der kulturellen Werte des eigenen und des anderen. Verbunden wird dies beispielsweise mit einer Essentialisierung von negativ diskurisivierten Aspekten der Religion, „um die Fremdheit »der Anderen« zum »Eigenen« zu betonen" (Attia 2009: 71). Ihre Relevanz entfalten diese theoretischen Überlegungen in Bezug auf die Passagierdifferenzierung insofern, da insbesondere bei interviewten muslimischen Männern, deutlich wird, wie die zugeschriebene kulturelle Identität beim Passieren der Sicherheitsmaßnahmen am Flughafen als von außen herangetragenes Bild wirksam wird und hier verstärkt das zutrifft, was Werner Schiffauer etwas allgemeiner in Bezug auf junge männliche Deutsch-Türken festgestellt hat: „Junge Deutsch-Türken machen regelmäßig die Erfahrung, in Rollen gedrängt zu werden, die sie eigentlich nie hatten spielen wollen. Besonders junge Muslime haben oft das Gefühl, mit Deutungsfolien konfrontiert zu werden, die sie festlegen und keine Zwischentöne erlauben" (Schiffauer 2002: 64). Wie dieses „Dilemma kultureller Identität" (Attia 2009: 71: 32), also Fragen von Selbst- und Fremdverortung in Bezug auf die Erfahrungen von männlichen Muslimen bei Sicherheitsmaßnahmen am Flughafen wirksam wird und gewissermaßen zur doppelten Projektionsfläche wird, soll im Folgenden anhand eines Beispielinterviews diskutiert werden. Zu berücksichtigen ist hier auch, dass die Sicherheitsmaßnahmen Bestandteil von „Grenz- und Migrationsregimen" (Karakayah/Tsianos 2007)[7] sind, die sich in der Übergangssituation des Flughafens besonders verdichten und etwa auch dazu führen, dass in der Wahrnehmung – insbesondere bei negativen oder auffälligen Erlebnissen kaum zwischen dem Bereich der Passkontrolle und den flugbezogenen Sicherheitsmaßnahmen unterschieden wird.

Mit einem Interviewbeispiel aus dem zweiten Forschungsabschnitt, also den Gesprächen, die gezielt im Hinblick auf mögliche Differenzerfahrungen geführt wurden, soll insbesondere der angesprochene Aspekt der kulturellen Identität illustriert und diskutiert werden. Der 43-jährige Befragte ist algerischer Staatsbürger, lebt seit langem in Hamburg und ist als

[6] Angestoßen etwa durch Edward Saids Orientalism, in dem die westliche Imagination aus historischer Sicht eines Orients bereits in den späten 1970ern ausgearbeitet wurde (Said 2009).

[7] „Unter Regime verstehen wir also ein Ensemble von gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen – Diskurse, Subjekte, staatliche Praktiken – deren Anordnung nicht von vornerein gegeben ist, sondern das genau darin besteht, Antworten auf die durch die dynamischen Elemente und Prozesse zu generieren" (Karakayah/Tsianos 2007: 14).

Sozialpädagoge berufstätig; seine Flugreisen sind zumeist beruflich begründet. Anhand der exemplarischen Analyse von Ausschnitten aus dem Interview soll aufgezeigt werden, wie für ihn in der Situation des Passierens der Sicherheitsmaßnahmen eine Reduktion auf eine kulturelle Identität als potentiell gefährlicher muslimischer Mann vollzogen wird, zu der er sich verhalten muss. Die Interviewpassage beinhaltet eine längere Erzählung[8] über eine als besonders diskriminierend und unangenehm empfundene Flugreise vom Flughafen Lübeck, bei der er in seiner Schilderung nur aufgrund seiner muslimischen Herkunft unter Verdacht geriet. Deutlich wird in der Erzählung der „Beamte“ als Antagonist positioniert, in dem der Befragte aus seinem Verhalten – nicht aus dem, was er sagt – das Vorurteil des Beamten ableitet, er würde für eine „islamische Terrororganisation“ tätig sein. Der Erzählungscharakter der Passage wird insbesondere über die sprachliche Reinszenierung des Erlebnisses mit Zitaten in Gesprächen, die als besonders wirksame „Authentisierungsmarkierungen“ (Bergmann 1998: 119) fungieren, erreicht. Die kulturelle Identifizierung als „gefährlicher Muslim“ findet in seiner Darstellung zum ersten mit dem Bezug auf physische Merkmale („Haare“) statt, die er mit seiner Gaddafi-Ähnlichkeit ironisiert und so auch etwas von sich distanziert. Zum zweiten mit dem Verdacht erregenden algerischen Pass, dessen Merkmale nicht elektronisch lesbar, arabische Schriftzeichen sowie das nicht-EU-rot ihn auffällig werden ließen. Die Erzählung beendet er, in dem er die Fehler und Vorurteile der Beamten vorführt, und so mit der moralischen Wende schließt, indem er in der Situation in die Offensive geht und den Beamten nach konkreten Beweisen fragt. Versteht man diese Zuschreibungen als sprachliche Akte der „Selbst- und Fremdpositionierung“ (Lucius-Hoene/Deppermann 2002: 196) wird das Zusammengehen von kultureller Identität und wahrgenommenen Sicherheitsrisiko deutlich.

> B: „Ich habe das Gefühl gehabt, die Beamte haben nicht viel zu tun gehabt und sie haben nicht viel erlebt. Und ich... ich habe einen Beamten begegnet, der irgendwo hat er gedacht, er würde befördert durch mich. Da hat er sich... das ist mein Vorurteil über ihn und er hat sich in den Kopf gesetzt, ich bin jemand, der reist nach Norwegen für eine islamische - das ist meine Behauptung, er hat mir das nicht gesagt - eine islamische Terrororganisation oder keine Ahnung, er hat so was sich ausgedacht. (...) Er hat gespielt diesen großen Schnüffler. Er hat richtig etwas gerochen und das hat gut gepasst. Bei mir braucht man nicht zu riechen, man sieht meine Haare und dann weiß man, wer ich bin. Ich sehe ein bisschen aus wie Gaddafi aber das ist so. (lacht) Und dann kommt er und dann sagt er mir: ’Ok, kommen Sie her!’ Ich habe ihm gezeigt meinen Pass, es sieht ein bisschen anders aus, nicht rot, a-ha, der guckt auf arabisch geschrieben, er hat das gedreht zweimal und dann hab ich gesagt hier und dann hat er mich gefragt: ’wo ist die Nummer?’ Ich hab ihm das gezeigt und er hat mir gesagt.
> I: „Also kein elektronischer Pass?˜
> B: „Nee, nee einfach der algerische Pass, ist nicht elektronisch, kann man überhaupt nicht scannen oder so was. Es ist einfach ein uralter, hat er ihn mitgenom-

[8] Anders als andere Textsorten wie das Berichten und Beschreiben findet das mündliche Erzählen im „Modus der Betroffenheit“ statt (Michel 1985: 27). Es wird selbstbezüglich, erfahrungsvermittelnd und auf ein einzelnes – etwa biographisch bedeutsames - Erlebnis bezogen erzählt. Eine Erzählung wird für den Zuhörer mit einem Spannungsbogen versehen und beinhaltet häufig eine „moralische Wende“ (Ebd.).

> men zu seinem Büro. Ich wollte anrufen, er hat zu mir gesagt: 'Sie dürfen nicht anrufen. Sie sind jetzt verdächtig sie bleiben einfach hier'. Er hat mich gebracht in ein Zimmer, wo ich warten musste. Ich warte, ich warte, ich warte, kommen nach zehn Minuten zwei Leute. Sie gucken mich an und dann gehen sie zurück. Mhm, und da war ich ein bisschen 'Ohhh was ist los jetzt?'. Dann kommt er und er hat mir gesagt: 'Haben Sie eine andere Identität außer dem Pass?' Ich habe gesagt: 'Ja ich habe meinen Führerschein'. Er nimmt den Führerschein und er guckt das an, sie verschwinden. Nach halbe Stunde kommt er noch mal und er sagt mir: 'Hm, wo wollen Sie hin?', ich habe ihm gesagt: 'nach Oslo' und dann ist er zurückgekommen er hat mich gefragt, diese Fragen gestellt, welche Adresse ich habe. Da [in Oslo] keine Adresse außer.... Er hat mir gesagt: 'Können Sie mir einen Namen nennen?'. Ich habe gesagt: 'Ich habe drei, vier Namen, wie Sie wollen.' Ich habe ihm [aufge]geschrieben der ist gegangen und der kommt zurück nach fünf Minuten hat mir gesagt: 'Diesen Namen (.) haben wir nicht in unserem Computer. Wie kommt es dass Du besuchst Leute, die nicht existieren bei uns'. ich habe gesagt: 'Wissen Sie, dass interessiert mich nicht was Eurer Computer sagt, ich weiß ich gehe dahin'. (...) Nach einer Stunde (...) da kommt er zurück hat mir gesagt: 'Wir haben etwas gefunden, was Dich betrifft'. Ich habe gesagt: 'Ja, was?'. Er hat mir gesagt: 'Dein Führerschein ist gefälscht.' I: : „War es ein deutscher Führerschein?"
> B: „Ja. Und da hab ich ihn gefragt: 'Wie kommen Sie zu Führerschein gefälscht?'. Der hat mir gesagt: 'das Photo das bist Du nicht', Na ja ich hab ihm gesagt, 'Jetzt übertreiben Sie aber'. (...) Da hat er mich gefragt: 'Sie haben einen Navi in deiner Tasche, was machen Sie damit?'. Ich hab ihm gesagt: 'Ehrlich gesagt, ich habe keine Ahnung. Er ist einfach gelandet in meiner Tasche, und keine Ahnung.' (...) Und dann das war auch fast anderthalb Stunden rum und ich hab gesagt: 'OK, entweder Sie haben ein Beweis. Sie können mich in den Knast stecken oder Sie meinen, ich habe etwas dabei oder sonst schicken Sie mich zurück oder lassen Sie mir einfach weiter laufen.' Und nach ein fast zwei Stunden sie haben mir die Tür aufgemacht und sie haben gesagt: 'Nee Sie haben gar nichts.' "

Befragt nach seinen Wunschvorstellungen für zukünftige Sicherheitsmaßnahmen äußert er sich ähnlich. Auch wenn er grundsätzlich skeptisch ist, was Kontrollmaßnahmen angeht, ist er aufgrund seiner persönlichen Erfahrungen für Fingerabdrücke in persönlichen Dokumenten, da dies eine Erleichterung für ihn bedeuten würde.

> „Mit der Maschine oder mit Sicherheits-Dings das hat (.) das macht für mich einfacher, das kann ich sagen, einfach. Ich weiß das klingt das ist zu viel Kontrolle... das sind Fingerabdrücke, ich bin total dagegen und so was, aber das macht die Sache noch einfacher für mich, statt diese einfache willkürliche Geschichte. Aber und das ist meine Sicht der Sache ich möchte gerne geliefert zu einer Maschine als einen Mensch mit vielen Vorurteilen."

4 Schlussbemerkung – Passagierdifferenzierung und / als Social Sorting?

Mit dem Begriff des Social Sorting hat sich in den Surveillance Studies ein kritischer Begriff etabliert, mit dem informationstechnische und soziale Arrangements gefasst werden, mit denen soziale oder kulturelle Unterschiede hergestellt und normalisiert werden: „The surveillance dimensions of (intern)national security arrangements have everything to do with »social sorting«. That is, they are coded to categorize personal data such that people thus categorized may be treated differently. People from different countries of origin or with suspect ethnicities can expect different treatment from other." (Lyon 2007: 162). Aus dieser Sicht entspräche etwa der Vorschlag der IATA zum Checkpoint of the Future dieser institutionalisierten und auf einer Kombination von sozialen und technischen Maßnahmen beruhenden Form einer institutionalisierten Ungleichbehandlung. Besonders auffällig ist tatsächlich, dass bei den Umsetzungsvorschlägen für die Passagierdifferenzierung lediglich die positiven sozialen Merkmale genannt werden, nach denen differenziert werden soll, also etwa Vielfliegende, Kinder oder Ältere als besonders vertrauenswürdige Passagiere. Mit der Berücksichtigung von Fragen der kulturellen Identität und deren Positionierung in Praktiken und Diskursen lässt sich das diskriminierende Moment herausarbeiten. Insbesondere der Zusammenhang von Zuschreibungen kultureller Identität mit Vorstellungen islamistischer terroristischer Gefahr ist hier zu nennen. Setzt man hier an, wird zudem deutlich, dass auch in den bestehenden Sicherheitsmaßnahmen bereits sozial und kulturell differenziert wird, auch wenn dies so nicht öffentlich vertreten wird. Dies heißt auch, dass die Vorannahme der Gleichbehandlung aller Passagiere, die einen der Ausganspunkte für den Checkpoint of the Future bildet, ebenfalls kritisch zu hinterfragen ist. Ein weiterer Aspekt betrifft das Spannungsverhältnis zwischen technischen und sozialen Anteilen bei der Passagierdifferenzierung und hier insbesondere die Argumentation, dass technisch ausgereifte Lösungen auch eine faire Gleichbehandlung der Passagiere bewirken werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Erhebung und vor allem die Bewertung der genutzten Daten sozial und kulturell induziert ist.

Literatur

Adey, Peter (2004): Secured and Sorted Mobilities. Examples from the Airport. In: Surveillance & Society S. 500–519

Attia, Iman (2009): Die „westliche Kultur" und ihr Anderes. Zur Dekonstruktion von Orientialismus und antimuslimischen Rassismus. Bielefeld: Transcript

Bergmann, Jörg (1998): Authentisierung und Fiktionalisierung in Alltagsgesprächen. In: Inszenierungsgesellschaft. Opladen: Herbert Willems AND Martin Jurga, S. 107–123

Hafez, Kai (2007): Das Islambild von ARD und ZDF. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 26-27, S. 40–46

Hage, Ghassan (2009): Der unregierbare Muslim. Jenseits der Bipolarität von Multikultur und Assimilation. In: Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes (Hrsg.): No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa. Bielefeld: Transcript

Hall, Stuart (1999): Kulturelle Identität und Globalisierung. In: Hörning, Karl H./Winter, Rainer (Hrsg.): Widerspenstige Kulturen. Cultural Studies als Herausforderung. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Karakayah, Serhat/Tsianos, Vassilis (2007): Movements that matter. Eine Einleitung. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript, S. 7–17

Latour, Bruno (1996): Der Berliner Schlüssel. Erkundungen eines Liebhabers der Wissenschaften. Berlin: Akademie Verlag

Lucius-Hoene, Gabriele/Deppermann, Arnulf (2002): Rekonstruktion narrativer Identität. Ein Arbeitsbuch zur Analyse narrativer Interviews. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Lyon, David (2007): Surveillance, Security and Social Sorting. Emerging Research Priorities. In: International Criminal Justice Review 17, S. 161–170

Michel, Gabriele (1985): Biographisches Erzählen. Zwischen individuellem Erlebnis und kollektiver Geschichtentradition. Tübingen: Niemeyer

Said, Edward W. (2009): Orientalismus. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag

Schiffauer, Werner (2002): Migration und kulturelle Differenz. Büro der Ausländerbeauftragten des Senats von Berlin

Appendix

Economist 2011: Aviation security – The checkpoint of the future, abrufbar unter `http://www.economist.com/blogs/gulliver/2011/06/aviation-security`

IATA 2011a: Checkpoint of the Future, abrufbar unter `http://www.iata.org/whatwedo/security/Pages/smart-security.aspx`

IATA 2011b: Press Release No.: 35, 7.6.2011, abrufbar unter `http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2011-06-07-01.aspx`

IATA 2011c: Passenger and Cargo Security Update, abrufbar unter `www.atn.aero/content/p1020.pdf`

Up in the Air: Filmtrailer, abrufbar unter `http://www.youtube.com/watch?v=6MSJF1remz8`

Spiegel (13.4.2012): Bollywoodstar Shah Rukh Khan löst diplomatische Verwicklungen aus, abrufbar unter `http://www.spiegel.de/panorama/leute/usa-entschuldigen-sich-bei-bollywoodstar-shah-rukh-khan-a-827464.html`

Effektiv aber ungerecht? – Eine ethische Perspektive auf risikobasierte Sicherheitsstrukturen an Flughäfen

Matthias Leese

1 Einleitung

Unbegrenzte Mobilität ist das Paradigma moderner Gesellschaften.[1] Oder, wie Urry (2007) es formuliert: Bewegung ist eng verknüpft mit der Existenz von Leben an sich. Gleichzeitig werden in einem zunehmend als unsicher wahrgenommenen globalen Umfeld umfassende Sicherheitsapparate entlang der Reise- und Transportinfrastrukturen etabliert. Wie zahlreiche Autoren (etwa Lahav/Guiraudon 2000; Pallitto/Heyman 2008) betonen, haben die neueren Entwicklungen bei Grenzregimen auch in den regulären Reise- und Mobilitätsbereich Eingang gefunden und somit die intensive Überprüfung an der Landesgrenze auf öffentliche Transportknotenpunkte übertragen. Besonders in der Luftfahrt, die durch die Anschläge vom 11. September 2001 ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit im Kampf gegen den Terrorismus gerückt wurde, zeichnen sich Intensivierungen einer bereits länger anhaltenden Versicherheitlichung ab (Lyon 2003). Der vorliegende Aufsatz untersucht die immanente Verlagerung von Sicherheitsmechanismen hin zu Risiko als Hauptparadigma im Bemühen, Passagierkontrollen in Zeiten stetig steigender globaler Reisebewegungen sowohl wirksam als auch effizient zu gestalten. Im Grunde genommen verfügen moderne Flughäfen schon seit längerer Zeit über erhebliche Sicherheits- und Überwachungsmaßnahmen, die sich zu intensiven und invasiven Kontrollen am Checkpoint zuspitzen. Hierbei handelt es sich nach Sweet (2009) um die letzte Verteidigungslinie zwischen dem öffentlich zugänglichen landseitigen Bereich und dem gesicherten luftseitigen Bereich, der für den – als harmlos eingestuften – Fluggast reserviert ist. Abhängig vom internationalen und nationalen gesetzlichen Rahmen und dem jeweiligen Flughafen finden sich hier eine große Bandbreite an Sicherheitsmaßnahmen, einschließlich Röntgentechnik für Reisegepäck, Metalldetektor-Portalen und Sicherheits- oder Körperscannern für Passagiere, ergänzt durch manuelles Abtasten, Videoüberwachung und Sprengstoffdetektion.

Insgesamt wird durch dieses Arrangement von moderner Technologie und streng reglementiertem Verhalten das Reisen für Passagiere immer unbehaglicher und stressreicher. Die Luftfahrt sieht sich dabei schwerlich kompatiblen Interessen von unterschiedlichen Stake-

[1] Frühere Versionen dieses Aufsatzes wurden auf der SIRA Conference Series 3 im Mai 2012 und dem NCAS Workshop „New Passenger Security Concepts“ im Juli 2012 vorgetragen. Der Verfasser ist dankbar für alle aufschlussreichen Kommentare und Anmerkungen auf beiden Veranstaltungen sowie für das kritische Feedback von Regina Ammicht Quinn. Die zugrundeliegenden Forschungsarbeiten wurden im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projetks KRETA (kreta.uni-tuebingen.de) durchgeführt.

holdern gegenüber: dem angenehmen und bequemen Reisen für die Fluggäste, dem maximalen Schutz vor Terroranschlägen und anderen Straftaten, sowie der Forderung nach Effizienz, um unnötige Kosten zu vermeiden, und dem allgemeinen Paradigma, die Luftfahrt weiterhin als schnellste Form des Reisens zu vermarkten (Adey 2006). Gerade durch die immer aufwendigeren Kontrollverfahren entsteht jedoch ein gesteigertes Unbehagen auf Seiten der Passagiere, das bei den internationalen Luftfahrtverbänden Aktionismus hervorgerufen hat. Insbesondere die International Air Transport Association (IATA) präsentiert sich ernsthaft bemüht, eine Lösung zur Entschärfung der Gegensätze zu finden und eine fundamentale Veränderung im Gesamtansatz zur Flugsicherheit herbeizuführen. Dazu der Generaldirektor und Vorstandsvorsitzende der IATA, Giovanni Bisignani, in einer Presseerklärung im Jahr 2011: „We spend 7.4 billion Dollars a year to keep aviation secure. But our passengers only see hassle. Passengers should be able to get from curb to boarding gate with dignity. That means without stopping, stripping or unpacking, and certainly not groping.“[2] Zwar klingt das sicherlich wie ein hehres Ziel, jedoch hat die Art der geplanten Umsetzung bei Vertretern von Bürger- und Menschenrechten zu Kritik geführt.

Bisher kommt ein regelbasierter oder bürokratischer Grundsatz (O'Malley 2006) bei der Sicherheitskontrolle zum Einsatz. Jeder Passagier muss also dieselben Kontrollmaßnahmen durchlaufen. Die aktuell zu beobachtenden Trends weisen allerdings in die entgegengesetzte Richtung. Auf der IATA-Jahreskonferenz 2011 in Singapur wurde ein Konzept für den „Checkpoint of the Future“ vorgestellt[3], das die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Medien auf sich zog. Der Kerngedanke des Vorschlags ist eine datengestützte Passagieranalyse, die die Reisenden in unterschiedliche Risikokategorien unterteilt. Dieses Konzept ähnelt verblüffend dem amerikanischen CAPPS II (Computer-Assisted Passenger Prescreening System) Ansatz, der 2004 – aufgrund von schwerwiegenden Bedenken bezüglich Privatsphäre und Bürgerrechten – von der US-Luftsicherheitsbehörde TSA (Transportation Security Authority) wieder aufgegeben wurde. Bei CAPPS II war die Errechnung einer statistischen Risikobewertung für jeden Passagier auf der Grundlage von Informationen wie z.B. soziodemographische Daten, Reiseroute, Art der Bezahlung, frühere Reisen etc., vorgesehen (vgl. Barnett 2004: 912). Die Reisenden sollten dann je nach ihrem Risikostatus als potenzielle Terroristen oder harmlose Passagiere mit unterschiedlicher Intensität kontrolliert werden. Der „Checkpoint of the Future“ greift dieses Prinzip im Wesentlichen wieder auf und sieht vor, die Passagierströme mittels einer umfangreichen Sammlung von Passagierinformationen zu klassifizieren und zu sortieren. Das IATA-Konzept ist nicht der einzige Vorschlag, in dem die Risikobewertung als Lösung für die drängenden Probleme der Luftfahrt angepriesen wird. Der Airports Council International (ACI) und die Association of European Airlines (AEA) haben ein gemeinsames Konzept mit dem Namen „Better Security“ (ACI/AEA 2011) vorgelegt, welches im Wesentlichen eine sehr ähnliche Funktionsweise beschreibt.

Es scheint, dass diese neuen Sicherheitsansätze einen Ansatz neu aufgreifen, der bereits von Bürgerrechtsaktivisten und demokratischen Entscheidungsträgern als unzureichend beurteilt wurde.[4] In Abhängigkeit zur zugewiesenen Bedrohungsstufe würden Passagiere in risikobasierten Screening-Ansätzen Kontrolltunnel durchlaufen müssen, die imstande wären, verschiedene Sicherheitstechnologien (z.B. biometrische Identifikation, Objektdetekti-

[2] http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2011-06-07-01.aspx

[3] http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2011-06-07-01.aspx

[4] Zu einer umfassenden Kritik an CAPPS II siehe etwa Curry (2004).

on, Materialdetektion, Sprengstoffanalyse) abhängig vom jeweiligen Risikostatus des Reisenden zu (de-)aktivieren. Damit wären Passagiere mit mehr (hohes Risiko) oder weniger (geringes Risiko) Kontrollmaßnahmen konfrontiert. Es ist zwar davon auszugehen, dass die technischen Voraussetzungen für eine solche Lösung in ihrer vollen Bandbreite erst in einigen Jahren zur Verfügung stehen werden, die IATA sieht jedoch eine stufenweise Einführung von risikobasierter Differenzierung vor. Allgemein gesprochen ist dieser Trend zur Hinwendung zu präemptiver Sicherheit, die auf Antizipation und Risiko setzt, nicht nur in der Luftfahrt, sondern auch in vielen anderen sicherheitsrelevanten Bereichen erkennbar, etwa bei Grenzkontrollen oder der Überwachung von Finanzströmen.

Der Risikobegriff wirft jedoch Fragen zu ethischen Aspekten der vorgesehenen Kontrollstrukturen auf. Im Weiteren wird argumentiert, dass die Umsetzung eines risikobasierten Screenings am Checkpoint Gefahr läuft, Menschen- und Bürgerrechte zu verletzen. Im Hinblick auf Gerechtigkeit und Diskriminierung bestehen starke Bedenken bezüglich der Auswirkung von Datenanalyse und Risikobewertung, da Risikoklassifizierung und die Sortierung von Passagierströmen dazu tendieren, Vorurteile oder soziale Kategorien zu reproduzieren. Einfacher gesagt: gewisse Eigenschaften, die dem Klischee eines Terroristen entsprechen (d.h. jung, männlich, Araber, Moslem) könnten dafür sorgen, dass entsprechende Personen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als Hochrisikopassagiere eingestuft werden, selbst wenn von ihnen keinerlei Bedrohung ausgeht. Durch die notwendige Geheimhaltung der von den Sicherheitsbehörden genutzten Kriterien zur Risikobewertung werden den betroffenen Einzelpersonen strukturell bedingt grundlegende Prinzipien der Privatsphäre und des Datenschutzes vorenthalten, wie z.B. die Möglichkeit der Einsicht in gespeicherte Informationen bzw. deren Aktualisierung und Korrektur. Darüber hinaus kommt es zu einer Reproduktion von ökonomischen Ungleichgewichten in der Risikobewertung, bedingt durch die zunehmende Deckungsgleichheit von privatwirtschaftlichen und behördlichen Strukturen in der Luftfahrt. Programme wie „Frequent Flier Clubs“, sowie die Möglichkeit einer Registrierung als „trusted traveler“ tragen dazu bei, die Grenzen zwischen den Informationsquellen für die Risikobewertung zu verwischen und stehen vor allem zahlungskräftigen Vielfliegern zur Verfügung. Durch die Angabe von zusätzlichen persönlichen Informationen und einem Background-Check wird es möglich, sich eine privilegierte Behandlung an bei der Sicherheitskontrolle schlichtweg zu erkaufen. Dies führt in der Konsequenz zu einer automatisierten Zuordnung in eine Niedrigriskokategorie, da „bekannte“ Reisende freiwillig genügend Informationen angegeben haben, um als harmlos eingestuft zu werden.

2 Disziplin und Einschüchterung: Der Flughafen

Fuller und Harley (2004) haben den Flughafen als gesellschaftliches Labor beschrieben, von dem aus Entwicklungen speziell bezüglich Sicherheitsmaßnahmen auch auf gesellschaftliche Bereiche übergreifen können. Flughäfen setzen die affektive Dimension sehr geschickt ein, um spezielle Stimmungen und Wahrnehmungen zu erzeugen, so etwa Unwohlsein und Bedrohlichkeit (Adey 2009), die nur durch die die strenge Einhaltung der Sicherheits- und Verhaltensregeln aufgelöst werden können. Auf diese Weise werden Flughäfen zu Orten extremer Disziplin (Lyon 2003), die das Individuum einem umfassenden Sicherheitsparadigma unterordnen. Invasive Sicherheitsmaßnahmen werden daher auf Flughäfen eher akzeptiert als andernorts (Lüdemann/Schlepper 2010). Diese Akzeptanz ist im deutschen Kontext unter

anderem der Angst vor Terroranschlägen zugeschrieben worden (Leese 2013), beruht aber auch auf den charakteristischen Eigenschaften von speziellen Transit-Orten wie Flughäfen, die Augé (2006) als „Nicht-Orte“ beschrieben hat. Diese Orte existieren nur für den alleinigen Zweck der Mobilität und zeichnen sich durch das Fehlen dauerhafter Bewohner und regulärer sozialer Interaktionen aus. An einem Ort wie dem Flughafen, wo jeder im Prinzip ein Fremder bleibt und Reisende sich permanent fortbewegen, kann kein traditionelles Vertrauensverhältnis aufgebaut und gefestigt werden, das zu einer Bewertung der Harmlosigkeit des Einzelnen führen könnte. Wie Bauman (2003: 106) betont: Es ist nicht möglich, die Absichten des Fremden zu kennen, der daher den unbekannten Teil einer jeden sozialen (Sicherheits-)Gleichung darstellt. In einem Umfeld wie dem des Flughafens, das allgemein stark auf rationalisierte Strukturen und Risikomanagement setzt (Lyon 2006; Adey 2008; Salter 2008a), wird dies zum Problem. Um der Ungewissheit zu begegnen, die der reisende Fremde verursacht, soll eine größtmögliche Menge an persönlichen Informationen über Passagiere helfen, ihre Geschichte und Persönlichkeit zu rekonstruieren, sowie – am allerwichtigsten – ihre Absichten enthüllen (Curry 2004). Auf Flughäfen wird das Wissen über die Reisenden mittels einer digitalen Datenspur erzeugt, die mit dem Kauf eines Flugtickets beginnt (Bennett 2005, 2008) und sich über Check-in und Sicherheitskontrolle und gegebenenfalls bis hin zur Einreiseprozedur am Zielflughafen fortsetzt. Sicherheit wird in der Konsequenz über die digitale Dopplung von Identitäten in Datenbanken realisiert (Haggerty/Ericson 2000).

Die Abkopplung der digitalisierten Informationen von der realen Person ermöglicht es den Sicherheitsbehörden, den Passagier im Namen der Sicherheit in seine einzelnen informationellen Bestandteile zu zerlegen, zu überprüfen, neu zu arrangieren, zu berechnen, zu übermitteln und schließlich wieder zu rekonstruieren. Wie Lyon (2006) anmerkt, hat Flughafensicherheit seit jeher das Ziel, gefährliche Personen und Gegenstände aus dem massiven Strom von Reisenden, die jeden Tag die Sicherheitskontrollen passieren, auszusortieren. Mechanismen der Risikobewertung können nur dann effektiv arbeiten, wenn sie die verfügbaren Datenquellen maximal ausnutzen und kombinieren und auf diese Art große Mengen an Passagierinformationen sammeln, die in einem zweiten Schritt mit Hilfe von Algorithmen analysiert und mit anderen Datenbanken abgeglichen werden. In Bezug auf eine Bewertung der (beabsichtigten oder unbeabsichtigten) ethischen Auswirkungen von risiko-basierten Passagierkontrollen muss die sich verändernde Praxis Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -auswertung sorgfältig untersucht werden.

In seinen Überlegungen zu diesen Mechanismen bezeichnet Lyon (2006) Flughafensicherheit als Musterbeispiel für eine soziale Sortierung und identifiziert die bedenkliche Tendenz eines technokratischen Imperativs, nach dem verfügbare Sicherheitstechnologie ungeachtet ihrer Angemessenheit an Flughäfen zum Einsatz gebracht wird. Lyons Definition von zeitgenössischer Überwachung, die er als „routine and focused attention to personal details for the purpose of influence, management, care, and control“ (ebd.: 403) beschreibt, trifft den Kern des zu beobachtenden Paradigmenwechsels in der Luftfahrt und die Praktiken von risikobasierten Kontrollstrukturen. Wie Jones (2009: 98) anmerkt, fungierte die Sicherheitskontrolle am Flughafen bisher als eigenständige Maßnahme, wird aber nun verstärkt mit Informationstechnologie und datenbasierter Überwachung verknüpft. Um die komplementären, aber doch unterschiedlichen Dimensionen zu verdeutlichen, haben Byrne und Marx (2011) Sicherheitstechnologie idealtypisch in zwei Kategorien eingeteilt und unterscheiden dabei zwischen harten („hard“) und weichen („soft“) Technologien. Harte Technologien am

Flughafen, wie etwa Röntgengeräte, Metalldetektoren oder Körperscanner, beziehen sich auf eine sich bereits materialisierende Dimension der Bedrohung, also auf den Fall in dem bereits ein verbotener Gegenstand im Gepäck oder am Körper des Passagiers entdeckt wurde. In diesem Szenario liegt bereits in einer konkreten Situation ein Regelbruch vor und die Sicherheit ist manifest bedroht.

Die Einführung von Risiko als Beurteilungskategorie von Individuen bricht diese Kausalkette jedoch auf. Um die Praxis der situativen Kriminalprävention mit vorgelagerten elektronischen Entscheidungshilfen zu unterstützen, analysieren „weiche" Sicherheitstechnologien wie Risikobewertungsalgorithmen den Passagier bereits im Vorfeld. Datengestützte Risikokalkulation ergänzt im Wesentlichen die materielle Dimension, also die Suche nach gefährlichen Gegenständen, mit Hinweisen darüber, wo das Screening intensiviert werden sollte und wo die Intensität zugunsten einer erhöhten Schnelligkeit und größerer Bequemlichkeit für die Passagiere reduziert werden kann.

Empirisch ist die Erhebung von Passagierinformationen bereits in einer Vielzahl von unterschiedlichen Formen zu finden – von Fluggastdatensätzen, zu deren Erstellung und Weitergabe die Fluggesellschaften abhängig vom Zielland des Flugs verpflichtet sind (etwa Passenger Name Record (PNR)- und Advance Passenger Information (API)-Dateien) über behördliche Gefährder-Listen (etwa die deutsche Antiterrordatei) und kommerzielle Ausschlusslisten der Airlines („no-fly lists") bis hin zu „trusted traveler" oder „registered passenger" Konzepten, die häufig Mischformen der Kooperation von kommerziellen und staatlichen Akteuren darstellen und den Zugang zur Sicherheitskontrolle oder Einreiseprozeduren für zahlende Kunden erleichtern und beschleunigen. Im Gegensatz zu automatisierten und unsichtbaren (Bellanova/Duez 2012) Verfahren wie der Erstellung von Fluggastdatensätzen oder Ausschlusslisten, wählen „trusted traveler" Programme einen anderen Ansatz. Die Datenerfassung geht hier offen sichtbar vonstatten und beruht auf freiwillig erteilten Angaben, einschließlich eingehender Background-Checks und biometrischer Daten, etwa zur Retina- oder Handvenenerkennung. Am Flughafen Schiphol in Amsterdam, einem der größten Drehkreuze für Flugreisen in Europa, können Vielflieger sich für eine jährliche Gebühr von 119 Euro im PRIVIUM-Programm registrieren lassen. Als Gegenleistung erhalten zahlende Kunden neben anderen Vergünstigungen auch die Möglichkeit, das Grenzkontrollverfahren zu beschleunigen, indem sie einen maschinellen Irisscan durchlaufen, anstatt sich anzustellen und einem Grenzbeamten ihren Personalausweis oder Reisepass vorzuzeigen.[5] Gekoppelt an solche Verfahren sind oft auch andere Vergünstigungen, wie etwa der Zugang zu Lounges, ausgewiesene Parkplätze, oder die Benutzung einer exklusiven „fast lane", die schnelleren Zugang zur Sicherheitskontrolle sicherstellt.

In Anlehnung an Foucault hat Salter (2007) die Praxis des informationellen Offenbarungseids am Flughafen als „confessionary complex" bezeichnet, im Zuge dessen für die Berechtigung, den Sicherheitsbereich betreten zu dürfen, alle notwendigen Informationen preisgegeben werden – entweder durch freiwillige Angabe oder durch eine automatisierte Abfrage. Für die Luftfahrt bitten Konzepte wie „trusted traveler" oder „registered passenger" einen doppelten Vorteil. Neben der Kundenbindung und einer zusätzlichen Einnahmequelle geben Reisende eine ganze Bandbreite an Informationen freiwillig preis und können tragen auf diese Weise selbst zu einer besseren Fundierung von Risikobewertungsmechanismen bei. Lyon (2003) hat eine solche verstärkte Konvergenz von ehemals separaten privatwirtschaftlichen

[5] http://www.schiphol.nl/Travellers/AtSchiphol/Privium/PriviumBenefits/FastBorderPassage.htm

und sicherheitsbehördlichen Datenbanken in der Entwicklung der Flughafensicherheit nach den Anschlägen des 11. September 2001 prognostiziert, indem er moderne Flughäfen als „decentralized, rhizomic system of surveillance, in which travelers are constructed as manipulable entries in remote databases“ (ebd.: 15) beschreibt.

Bennett (2005, 2008) hat die durch den einfachen Kauf eines Flugtickets ausgelösten Kaskadeneffekte des Sammelns, Verarbeitens und Weitergebens von Passagierdaten analysiert. Dabei konzentriert er sich auf bilaterale PNR-Abkommen (siehe auch Bellanova/Duez 2012) und Flugverbotslisten und verweist darauf, dass Daten abhängig von kontextuellen Faktoren verarbeitet werden, welche das Land der Abreise, das Zielland und die Flugroute umfassen und die auch zwischen verschiedenen Flughäfen eines Landes variieren können. Die unterschiedlichen Verfahrensweisen hinsichtlich der Sammlung, Verarbeitung, Speicherung und Weitergabe von Informationen liegen dabei bis zu einem gewissen Grad auch in der starken Fragmentierung der Luftfahrt begründet. Bindende Vorschriften verschiedener internationaler Organisationen (IATA, ICAO[6]) ergänzen dabei nationale sowie supranationale europäische gesetzliche Regelungen (Barros 2012). Darüber hinaus bestehen zwischen zahlreichen Ländern besagte bilaterale Vereinbarungen über die Weitergabe von Daten.

Zur unübersichtlichen rechtlichen Situation kommt hinzu, dass Flughäfen als die eigentlichen Orte der Sicherheitskontrolle häufig hybride Konstrukte sind, die aus einer Vielzahl von privaten Unternehmen und staatlichen Behörden bestehen, die teilweise kooperieren, teilweise aber auch Verantwortung durch Outsourcing an dritte Parteien weitergeben, im Falle der für die Sicherheitskontrollen verantwortlichen Bundespolizei etwa an private Sicherheitsfirmen (Lippert/O'Connor 2003; O'Malley 2006; Salter 2008b). Empirisch gesehen sind also bereits heute Praktiken der Erhebung und Verarbeitung von Passagierdaten festzustellen, die allerdings eine erhebliche Bandbreite an Variationen aufweisen. Ist die Einführung von risikobasierten Passagierkontrollen, wie von IATA und ACI/AEA vorgeschlagen, also die logische Konsequenz eines langfristigen Trends (Lyon 2006), beziehungsweise die Institutionalisierung von Praktiken, die bereits heute angewendet werden (O'Malley 2006)? Und welche Konsequenzen ergeben sich dadurch für eine ethische Bewertung der aktuellen Entwicklungen?

3 Risiko vs. Ethik?

Im Umgang mit Risikobewertungsmechanismen und ihren ethischen Implikationen muss die Analyse mit dem Begriff des Risikos in sozialen Kontexten beginnen. Bedingt durch ihren Ursprung in der Statistik und der Technik (Zedner 2006: 424) sieht sich die Risikobewertung mit erheblichen Hürden konfrontiert, wenn nicht genügend Informationen für eine robuste Kalkulation vorhanden sind. Dies wird im Hinblick auf menschliches Verhalten schwerlich jemals der Fall sein. Da das Grundprinzip von Risikobewertung auf die Zukunft ausgerichtet ist und im Fall von Sicherheitskontrollen anstrebt, die Absichten von Individuen auf der Grundlage von Informationen über die Vergangenheit einzuschätzen, kann letztlich immer nur eine probabilistische Aussage getroffen werden. Die Berechnung von Risikokategorien kann also keine gesicherte Vorhersage über die tatsächliche Gefährdung geben, die von einem Passagier ausgeht. Im Falle einer solchen Fehleinschätzung („false positive“) kann dies zu einer diskriminierendem Aussortierung von Individuen aus dem Passagierstroms führen,

[6] International Civil Aviation Organization (Internationale zivile Luftfahrtsorganisation).

basierend nur auf einer Aussage über eine von multiplen möglichen Zukunften. So muss jemand, der sich vollkommen harmlos verhält, invasivere Kontrollverfahren erdulden als andere und wird möglicherweise sogar zusätzlich durch Sicherheitskräfte befragt. Und das obwohl sich der Reisende keines manifesten Vergehens, keines abweichenden Verhaltens oder gar einer kriminellen oder terroristischen Handlung schuldig gemacht hat. Die bloße Vermutbarkeit eines abweichenden Verhaltens des Reisenden aufgrund von Risikofaktoren wird zur Legitimation für eine Ungleichbehandlung. Die Abwendung von situativer Kriminalprävention und die Hinwendung zur Zukunft führt zu „construction, interpretation and management of contingency“ (Aradau et al. 2008: 148) – Sicherheitskonzepte gehen nunmehr davon aus, ständig den schlimmsten Fall anzunehmen, ihn zu konstruieren und zu simulieren und sich dann entsprechend darauf vorzubereiten.

In diesem Zusammenhang ist auch die Fokussierung auf Passagierinformationen zu sehen. Da alle Passagiere zu potentiellen Attentätern werden, kann sich das Individuum nur durch (die richtigen) Informationen von dem Verdacht reinwaschen, Böses im Schilde zu führen. Die datengestützte Sicherheitskontrolle nutzt nicht länger die disziplinierenden und normalisierenden Eigenschaften von Benthams (1995) Konzept des Panoptikums – stattdessen wird der Passagierstrom nach bestimmten Charakteristika zu sortieren. Sicherheit wandelt sich vom Panoptikum zum „ban-opticon“ (Bigo 2002), das über statistische Verfahren die unerwünschten Elemente von den erwünschten abtrennt, „using known data to theorise the unknown“ (Adey 2009: 278). Was an der Grenzkontrolle der illegale Migrant ist, wird im Fall der Sicherheitskontrolle am Flughafen derjenige, dessen Datenprofil dem ähnelt, was als gefährlich konstruiert wird. Der wesentliche Punkt bei einer Ungleichbehandlung auf der Grundlage von antizipatorischen Szenarien liegt also in der Etablierung eines plausiblen Narrativs der negativen Absichten des Hochrisiko-Passagiers. Ein solches Szenario wird jedoch letztlich in der Regel einen Fall prognostizieren, der noch nie aufgetreten ist, und dem Passagier ein Verhalten unterstellen, das die Person noch nie zuvor praktiziert hat (Curry 2004). In Bezug auf eine „Ethik der Sicherheitskontrolle“ werfen die aufgezeigten Entwicklungen in zweierlei Hinsicht Bedenken auf: (1) Die Kriterien, die für die Konstruktion der Risikoprofile und damit für die Etablierung von Zukunften angelegt werden, sind nicht transparent, was im Fall von Diskriminierung dafür sorgen kann, dass diese überhaupt nicht bemerkt wird, oder nicht nachgewiesen werden kann. (2) Wie bereits weiter oben verdeutlicht, kann je nach Konstruktionsart der Risikoprofile eine Reproduktion sozialer und ökonomischer Ungleichheiten auftreten, die sich in der Intensität der Kontrollmaßnahmen niederschlägt. Wer zahlt, erfährt eine angenehmere Behandlung. Wer nicht zahlen kann oder will, wird eher invasivere Kontrollmaßnahmen durchlaufen.

An der Sicherheitskontrolle prallen also behördliche Anforderungen und ethische Argumente aufeinander, gepaart mit wirtschaftlichen Zwänge einer Branche, die zunehmend mit geringeren Gewinnmargen zu kämpfen hat, aber gleichzeitig eine große Bedeutung für nationale und internationale Sicherheit aufweist. Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste können ihre operativen Kriterien im Kampf gegen den Terrorismus nicht öffentlich machen, und das gilt natürlich auch für die Sicherheitskontrolle am Flughafen, die nach §5 des deutschen Luftsicherheitsgesetzes der Bundespolizei untersteht. Aus Sicht der Sicherheitsbehörden bietet die Einführung von Risiko sogar einen doppelten Vorteil. Nicht nur wird durch die Fokussierung auf Passagierinformationen der unbekannte Fremde in ein zumindest teilweise bekanntes Datenprofil codiert, sondern durch die Risikokategorisierung wird die Sicherheitskontrolle selbst in den Bereich der Kontingenz gerückt. Der potentielle

Terrorist weiß nun nicht mehr, welche Sicherheitsmaßnahmen ihn erwarten – die Kontrolle ist ihrerseits dynamisch geworden durch zu- und abschaltbare Sensoren. Der Grundsatz "terrorists are in the business of uncertainty" (Ericson 2006: 347) wird so ins Gegenteil verkehrt, stattdessen verkörpert nun der Checkpoint selbst Ungewissheit. Das Umdrehen der Kräfteverhältnisse in einem asymmetrischen Konflikt und damit die letztlich die Bekämpfung von Kontingenz mithilfe von Kontingenz (Adey 2009: 289) ist es, was Risiko als Sicherheitskonzept so attraktiv macht. Auf der anderen Seite bedeuten die Entwicklungen aber auch, dass sich die Lücke zwischen situativer Kriminalprävention und einer lückenlosen Überwachung und Protokollierung des Individuums am Flughafen unweigerlich schließt.

Diskriminierende Effekte von Risiko müssen nicht zwangsläufig beabsichtigt sein, sondern können als unbeabsichtigte Nebenfolgen auftreten. Risikokategorien neigen dazu, soziale, ökonomische und politische Kategorien zu reproduzieren und Passagierströme stereotypisch zu sortieren, etwa in Bezug auf „den Anderen", „den Ausländer", „den Verzweifelten" oder „den Armen" (Pallitto/Heyman 2008: 321). Ungleichheiten auf der Grundlage von Charakteristika wie Klassenzugehörigkeit, Nationalität, Ethnie, Geschlecht oder Religion können sich leicht auf Mechanismen der Risikobewertung übertragen. Kausale Unterstellung dieser Art können dabei bereits im Bereich von Forschung und Entwicklung zu finden sein, da Entwickler Bewertungsalgorithmen auf explizite Annahmen bezüglich des Verhältnisses zwischen Risiko und verfügbaren Informationen über den Passagier stützen müssen. Lyon (2006: 406) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die Sicherheitsindustrie verstärkt in den Fokus gerückt werden sollte. Und auch die mathematische Kalkulation von Risikoprofilen selbst kann „profilierende" Wirkung entfalten (de Vries 2010).

Um daher Verletzungen von Gerechtigkeits- und Gleichbehandlungsprinzipien zu vermeiden, müssten theoretisch Details zu den verarbeiteten Informationen und zu den Kriterien für die Risikobewertung und die Konstruktion von Profilen offengelegt werden. In Bezug auf die private Wirtschaft hat Gandy (1993) den Begriff „panoptic sorting" verwendet um zu verdeutlichen, wie Konzerne versuchen zu Marketingzwecken mittels „data-mining" ein möglichst umfassendes Bild von Konsumenten zu erlangen. Risikobasierte Kontrollmechanismen zielen vordergründig nicht darauf ab, finanzielle Vorteile aus Passagierdaten zu ziehen, sondern auf eine Maximierung des Sicherheitsniveaus. Andererseits ist die Trennung zwischen Sicherheitsbehörden und Privatwirtschaft innerhalb der Luftfahrt verschwommen. Aus ethischer Perspektive werfen insbesondere die Möglichkeiten zu einem „opt-in" Bedenken auf. „Trusted traveler" oder „registered passenger" Programme sind vornehmlich der wohlhabenden globalen Elite vorbehalten und können dazu führen, dass selbst bei einem Screeningansatz, der authentisch auf Risikokriterien beruhen sollte, es in Wirklichkeit sehr wohl die Kreditkarte sein kann, welche den Zugang zur Kategorie mit dem niedrigeren Risiko gewährt. Die Mobilität der Elite sollte möglichst nicht eingeschränkt werden, oder anders gesprochen: „risk profile corresponds to income profile" (Pallitto/Heyman 2008: 324).

4 Schlussbemerkung

Betrachtet man die allgemeinen Tendenzen in der Ausgestaltung von Sicherheitsmaßnahmen, passen sich die jüngsten Entwicklungen in der Luftfahrt nahtlos in das Bild ein. Risikobasierte Modelle für die Passagierkontrolle können als ein weiterer Schritt hin zur Etablierung von präemptiven und antizipatorischen Strukturen gesehen werden, die sich in zunehmendem Umfang auf Datenverarbeitung und Informationsgewinnung stützen. Diese Entwicklung wird auch im europäischen Kontext deutlich, wo im Zuge des Stockholm-Programms ein stärkerer Informationsaustausch zwischen Behörden und die verbesserte Verknüpfung von Datenbanken gefördert wird (Bellanova/Duez 2012). Insbesondere in Transitinfrastrukturen wie dem Flughafen scheint das Sammeln von Passagierinformationen als Weg vorherbestimmt zu sein, um Identitäten digital zu codieren und zu verarbeiten. Risiko übersetzt Passagiere „into regimes of identification and authentication – through profiles, screens, anticipations and rules“ (Adey et al. 2012: 173). Nichtsdestotrotz scheinen Bürger eher gewillt zu sein, Einschränkungen in Fragen von Gerechtigkeit und Privatsphäre in einem Umfeld zu akzeptieren, das so einschüchternd und disziplinierend (Lyon 2006) wirkt wie der Flughafen. Viele Reisende sind sogar bereit, „false positives“ oder eine Zuweisung zu höheren Risikokategorien als notwendig zu akzeptieren. Modelle wie der "Checkpoint of the Future"der IATA und "Better Security"von ACI/AEA haben zur Folge, dass die (ohnehin schon minimale) Lücke zwischen situativer Kriminalprävention und einem umfassenden Überwachungsapparat weiter geschlossen wird. Das Konzept einer „surveillant assemblage“ (Haggerty/Ericson 2000) aufgreifend, werden risikobasierte Sicherheitsmaßnahmen für Kontrollpunkte angetrieben von dem Bestreben nach vertiefter Integration von Datenquellen, oder wie es Haggerty und Ericson (ebd.: 610) formulieren: „to bring systems together, to combine practices and technologies and integrate them into a larger whole”.

Die Konvergenz von Kommerz und nationaler Sicherheit (Lyon 2003, 13) wirft dabei erhebliche Bedenken auf hinsichtlich einer schleichenden Aufweichung der Zweckbestimmung der Passagierinformationen sowie der teilweise undurchschaubaren Strukturen der Datenerhebung (Bellanova/Duez 2012). Die Möglichkeit für den Passagier, auf die eigenen Daten zuzugreifen zwecks deren Prüfung, Aktualisierung und Korrektur, ist in diesem Kontext als nicht sehr wahrscheinlich einzustufen (Lyon 2003: 17). Wie Aradau und Van Munster (2007: 104) anmerken, liegt dies in der undurchsichtigen operativen Kriterien von Sicherheitsbehörden begründet, die die ausschlaggebenden Faktoren und deren Gewichtung nicht öffentlich zugänglich machen (können). Mit der Implementierung von Risiko als Kernprinzip in modernen Sicherheitsarchitekturen werden Kontrollmaßnahmen zunehmend als unvorhersehbar und dynamisch konzipiert (Adey 2009: 289). Aus funktioneller Sicht trägt dies maßgeblich zu einer gesteigerten Effizienz der Passagierkontrolle bei, und kann als Nebeneffekt sogar zur Identifizierung und Festnahme von anderweitig gesuchten, „regulären“ Straftätern führen, wie Adey etwas zynisch anmerkt (ebd.: 291).

Aus ethischer Sicht beeinträchtigen risikobasierte Kontrollverfahren Passagiere allerdings sowohl in ihren Bürgerrechten als auch in ihrer individuellen Reisegeschwindigkeit. Eine Unterscheidung zwischen privilegierten Reisenden (niedriges Risiko, viele Rechte, rasche Geschwindigkeit) und nicht privilegierten Reisenden (hohes Risiko, wenig Rechte, langsame Geschwindigkeit) (Pallitto/Heyman 2008: 316) spiegelt soziale Ungleichheiten und gesellschaftliche Statusunterschiede wider und untergräbt die Prinzipien von Gerechtigkeit und Gleichbehandlung. Wie Salter (2008a) anmerkt, kann durch die Fokussierung auf Risi-

ken und die damit zusammenhängende Hinwendung zu quantitativen und probabilistischen Verfahren zwar dazu beitragen, einige der prägenden Konflikte der Luftfahrt (Geschwindigkeit, Sicherheit, Komfort) zu entschärfen – allerdings wird das Spannungsfeld dadurch nur verlagert. Im Hinblick auf ethische Kriterien läuft risikobasiertes Screening Gefahr, Benachteiligungen zu reproduzieren und Individuen oder Gruppen strukturell invasiveren und unangenehmeren Kontrollen auszusetzen. In diesem Sinne wird ein neuer Konflikt konstruiert, bei dem sich Risiko und Ethik am Flughafen in gewisser Weise diametral entgegenstehen. Oder, wie Ericson (2006: 355) warnt: „frantic efforts at risk management in the name of precaution can tear at the social fabric".

Literatur

ACI/AEA (2011): Better Security. Association of European Airlines/Airports Council International Joint Briefing – Aviation Security: 10 years from 9/11. `http://files.aea.be/News/Joint_ACI_AEA.pdf`

Adey, Peter (2006): "Divided we Move": The Dromologics of Airport Security and Surveillance. In: Monahan, Torin (Hrsg.): Surveillance and Security. Technological Politics and Power in Everyday Life. New York/London: Routledge

Adey, Peter (2008): Airports, Mobility and the Calculative Architecture of Affective Control. In: Geoforum 39 (1), S. 438–451

Adey, Peter (2009): Facing Airport Security: Affect, Biopolitics, and the Preemptive Securitisation of the Mobile Body. In: Environment and Planning D: Society and Space 27 (2), S. 274–295

Adey, Peter/Bissell, David/McCormack, Derek/Merriman, Peter (2012): Profiling the Passenger: Mobilities, Identities, Embodiments. In: Cultural Geographies 19 (2), S. 169–193

Aradau, Claudia/Lobo-Guerrero, Luis/van Munster, Rens (2008): Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors' Introduction. In: Security Dialogue 39 (2-3), S. 147–154

Aradau, Claudia/van Munster, Rens (2007): Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future. In: European Journal of International Relations 13 (1), S. 89–115

Augé, Marc (2006): Non-places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity. London: Verso

Barnett, Arnold (2004): CAPPS II: The Foundation of Aviation Security? In: Risk Analysis 24 (4), S. 909–916

Barros, Xiana (2012): EU Counterterrorism and Aviation Security: Supranational Rules but Intergovernmental Politics? In: European Foreign Affairs Review 17 (1-2), S. 53–69

Bauman, Zygmunt (2003): Liquid Love. On the Frailty of Human Bonds. Cambridge: Politiy Press

Bellanova, Rocco/Duez, Denis (2012): A Different View on the 'Making' of European Security: The EU Passenger Name Record System as a Socio-Technical Assemblage. In: European Foreign Affairs Review 17 (1-2), S. 109–124

Bennett, Colin J. (2005): What Happens When You Book an Airline Ticket? The Collection and Processing of Passenger Data Post-9/11. In: Zureik, Elia/Salter, Mark B. (Hrsg.): Global Surveillance and Policing. Borders, Security, Identity. Cullompton/Portland: Willan

Bennett, Colin J. (2008): Unsafe at Any Altitude. The Comparative Politics of No-Fly Lists in the United States and Canada. In: Salter, Mark B. (Hrsg.): Politics at the Airport. Minneapolis/London: University of Minnesota Press

Bentham, Jeremy (1995): Panopticon. In: Božovič, Miran (Hrsg.): The Panopticon Writings. London: Verso

Bigo, Didier (2002): Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. In: Alternatives: Global, Local, Political 27 (1), S. 63–92

Byrne, und Gary T. Marx, James (2011): Technological Innovations in Crime Prevention and Policing. A Review of the Research on Implementation and Impact. In: de Pauw, Evelien/Ponsaers, Paul/van der Vijver, Kees/Bruggeman, Willy/Deelman, Piet (Hrsg.): Technology-led Policing. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu

Curry, Michael R. (2004): The Profiler's Question and the Treacherous Traveler: Narratives of Belonging in Commercial Aviation. In: Surveillance & Society 1 (4), S. 475–499

de Vries, Katja (2010): Identity, Profiling Algorithms and a World of Ambient Intelligence. In: Ethics and Information Technology 12 (1), S. 71–85

Ericson, Richard V. (2006): Ten Uncertainties of Risk-Management Approaches to Security. In: Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice 48 (3), S. 345–357

Fuller, Gillian/Harley, Ross (2004): Aviopolis. A Book about Airports. London: Black Dog

Gandy, Oscar H. (1993): The Panoptic Sort: A Political Economy of Personal Information. Boulder: Westview

Haggerty, Kevin D./Ericson, Richard V. (2000): The Surveillant Assemblage. In: British Journal of Sociology 51 (4), S. 605–622

Jones, Richard (2009): Checkpoint Security. Gateways, Airports and the Architecture of Security. In: Katja Franko Aas/Gundhus, Helene Oppen/Lomell, Heidi Mork (Hrsg.): Technologies of InSecurity. The Surveillance of Everyday Life. London: Routledge-Cavendish

Lahav, Gallya/Guiraudon, Virginie (2000): Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and outside the State. In: Andreas, Peter/Snyder, Timothy (Hrsg.): The Wall Around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe. Lanham: Rowman & Littlefield

Leese, Matthias (2013): The Perceived Threat. Determinants and Consequences of Fear of Terrorism in Germany. In: Flammini, Francesco/Setola, Roberto/Franceschetti, Giorgio (Hrsg.): Effective Surveillance for Homeland Security: Balancing Technology and Social Issues. London: Chapman and Hall

Lippert, Randy/O'Connor, Daniel (2003): Security Assemblages: Airport Security, Flexible Work, and Liberal Governance. In: Alternatives: Global, Local, Political 28 (3), S. 331–358

Lüdemann, Christian/Schlepper, Christina (2010): „Willingness to Pay for Security" bei Passagierkontrollen am Flughafen - Zu den individuellen Kosten öffentlicher Sicherheit. In: Soziale Probleme 21 (1), S. 117–135

Lyon, David (2003): Airports as Data Filters: Converging Surveillance Systems after September 11th. In: Journal of Information, Communication and Ethics in Society 1 (1), S. 13–20

Lyon, David (2006): Airport Screening, Surveillance, and Social Sorting: Canadian Responses to 9/11 in Context. In: Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice 48 (3), S. 397–411

O'Malley, Pat (2006): Risks, Ethics, and Airport Security. In: Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice 48 (3), S. 413–421

Pallitto, Robert/Heyman, Josiah (2008): Theorizing Cross-Border Mobility: Surveillance, Security and Identity. In: Surveillance & Society 5 (3), S. 315–333

Salter, Mark B. (2007): Governmentalities of an Airport: Heterotopia and Confession. In: International Political Sociology 1 (1), S. 49–66

Salter, Mark B. (2008a): Imagining Numbers: Risk, Quantification, and Aviation Security. In: Security Dialogue 39 ((2-3)), S. 243–266

Salter, Mark B. (2008b): Introduction: Airport Assemblage. In: Salter, Mark B. (Hrsg.): Politics at the Airport. Minneapolis/London: University of Minnesota Press

Sweet, Kathleen M. (2009): Aviation and Airport Security. Terrorism and Safety Concerns. Boca Raton/London/New York:: CRC Press

Urry, John (2007): Mobilities. Cambridge: Politiy Press

Zedner, Lucia (2006): Neither Safe Nor Sound? The Perils and Possibilities of Risk. In: Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice 48 (3), S. 423–434

Checkpoint of the Future? – Von der klassischen Gefahrenabwehr zur modernen Gefahrenvorsorge in der Luftsicherheit

Philipp Rosch

1 Gefahrenabwehr im Wandel

Im Gegensatz zu früher haben sich die Anforderungen, die an den Staat hinsichtlich der Sicherheit seiner Bürger gestellt werden, massiv verändert. Wurde bis vor kurzem noch die Abwehr von Gefahren für den Einzelnen oder, im Falle ihrer Unmöglichkeit, zumindest die Sanktionierung der Schadensverursachung an dem zu schützenden Rechtsgut im Rahmen der Strafverfolgung als völlig ausreichend betrachtet, so wird dem Staat im Gegenzug zu dem ihm eingeräumten Gewaltmonopol mittlerweile das Bereithalten eines viel umfangreicheren Repertoires an Maßnahmen als der Abwehr von Gefahren und der Strafverfolgung zur Erhaltung und Intensivierung von Sicherheit abverlangt.[1] Neben die Gefahrenabwehr im „klassischen" Sinne treten heutzutage unter dem Begriff der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten", welcher bereits in viele Normen des Sicherheitsrechts Einzug gefunden hat,[2] so genannte „proaktive" Maßnahmen, die bereits weit im Vorfeld der normalen Gefahrenabwehr angesiedelt sind und so im Entstehen begriffene Gefährdungen oder bereits hinreichend konkrete Beeinträchtigungen erst gar nicht aufkommen lassen sollen.[3] Abgerundet wird der Ausbau des Maßnahmenkataloges im Sicherheitsecht schließlich durch die Aufnahme von Hilfsmitteln zur Festigung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung. Stand früher lediglich die objektive Sicherheit, die beispielsweise an der Zahl erfolgreich gebannter Gefahren gemessen werden kann, im Zentrum polizeilicher Aktivitäten, rückt nunmehr die subjektive Einschätzung des Einzelnen über die Gefährdung seiner Rechtsgüter stärker in den Fokus.[4] So beinhalten bereits einige Gesetzesbegründungen als Zweck der zu regelnden Maßnahmen unter anderem die Stärkung des Sicherheitsgefühls.[5]

Diese Aufgaben-Trias im Rahmen der präventiven Polizeitätigkeit verdeutlicht den Wandel, der sich im System staatlicher Sicherheit abzeichnet: Das bisherige Verständnis von der

[1] *Uwe Volkmann*, Polizeirecht als Sozialtechnologie, in: NVwZ 2009, S. 216 – 222 (216).

[2] So z.B. in § 1 Abs. 1 S. 2 PolG NRW, § 1 Abs. 1 S. 3 POG RPF, § 1 Abs. 4 HSOG, Art. 14 BayPAG oder § 22 HafenSiG BW.

[3] *Gert-Joachim Glaeßner*, Sicherheit in Freiheit: Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger, Opladen 2003, S. 162 f.

[4] *Christoph Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, Berlin 2009, S. 18.

[5] So z.B. in Bayern: LT-Drs. 16/4335, S. 4; in Hamburg: Bürgerschafts-Drs. 18/1487, S. 15; im Saarland: LT-Drs. 13/1313, S. 18.

Bekämpfung einzelner, isoliert zu betrachtender Gefahrensituationen, das den Sicherheitsbehörden lange zugrundelag, tritt heute hinter der Etablierung eines operativen Konzepts zurück, welches sich den Schutz und die Wiederherstellung von Sicherheit als globale Erscheinung zur Aufgabe gemacht hat,[6] und dient lediglich als eine Maßnahme von vielen der Produktion von Sicherheit. Denn Sicherheit wird nicht mehr nur als eine fest in unsere Gesellschaftsordnung integrierte und von der Realität schlichtweg gegebene Variable verstanden, sondern auch als eine Dienstleistung, deren „Serviceumfang“ zum großen Teil durch den Staat bestimmt und gesteuert wird.[7] Dieser hat es sich zum Ziel gesetzt, Bedrohungen nicht nur auf objektiver, sondern auch auf subjektiver Ebene bereits im Keim zu ersticken, was innerhalb des geltenden Rechtsgefüges zu Problemen führen kann.

Da Vorfeldmaßnahmen meist zu einem Zeitpunkt ansetzen, in dem noch keine konkrete Gefahr gegeben ist und bei Maßnahmen zur Stärkung des Sicherheitsgefühls eine Gefährdung desselben aufgrund seiner Subjektivität nur schwer mit hinreichender Bestimmtheit bejaht werden kann, sind sie vom Kausalzusammenhang zwischen Ursache und Wirkung, der einen Eckpfeiler des klassischen Polizeirechts darstellt, weitgehend ausgenommen und deswegen heftiger Kritik ausgesetzt.[8] Im Sinne eines modernen Verständnisses der Gefahrenabwehr ausgestaltete Eingriffsbefugnisse und getroffene Maßnahmen bilden neben ihrer zweifelhaften Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot außerdem exponierte Angriffspunkte hinsichtlich des Gesetzesvorbehalts und ihrer Verhältnismäßigkeit. Aus diesem Grund wird dem Trend zu proaktiven Maßnahmen vorgehalten, er trage zu einer “schleichenden Erosion rechtsstaatlicher Strukturen und Verfahren“[9] bei. Allenfalls seien die damit verbundenen Zwecke wie Verunsicherung und Einschüchterung potentieller Täter sowie die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung als begleitende Nebeneffekte im Rahmen der traditionellen Aufgabenerfüllung anzusehen.[10]

Ob es sich bei den neuen sicherheitsrechtlichen Ansätzen tatsächlich um eine adäquate Antwort auf gestiegene Anforderungen durch die Bedrohungen in unserer heutigen Zeit handelt, oder ob darin lediglich eine übersteigerte Reaktion des Staates auf seine Verwundbarkeit und das dadurch sensibilisierte Sicherheitsempfinden seiner Bevölkerung zu erblicken ist, will dieser Beitrag beantworten. Dabei bieten sich die neuen Sicherheitsstrategien im Bereich der Flughafen- und Luftsicherheit vorzüglich als Anschauungsobjekt an, da sie proaktive Maßnahmen wie z.B. Vorratsdatenspeicherung, Rasterfahndung und Profiling in dem Konzept einer risikobasierten Personenkontrolle zu vereinen planen.[11]

---

[6] *Uwe Volkmann*, a.a.O. (Fn. 1), S. 219.

[7] *Jens Christian Hornig*, Sicherheit statt Freiheit?, Ingolstadt 2009, S. 63 ff.

[8] *Rachor*, in: Hans Lisken/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., München 2007, F Rn. 125 u. 178

[9] *Günter Frankenberg*, Kritik des Bekämpfungsrechts, in: KJ 2005, S. 370 – 386 (372).

[10] *Christoph Schewe*, a.a.O. (Fn. 4), S. 273.

[11] Vgl. hierzu: *International Air Transport Association*, Checkpoint of the Future Executive Summary (siehe Quellenverzeichnis).

2 Die Luftsicherheit im Spiegel der Zeit

2.1 Rechtliche Entwicklung

Dass die Luftfahrt einer permanenten Gefährdung von außen ausgesetzt ist, bedarf keiner erneuten Feststellung. Bereits im Jahr 1934 kam es zu einem ersten Versuch, ein Flugzeug in Peru im Rahmen eines Militärputsches zu entführen.[12] Handelte es sich hierbei noch um einen kuriosen Einzelfall, entwickelte sich die Luftpiraterie ab 1947 zu einem immer wiederkehrenden Ereignis von einiger Regelmäßigkeit. Den Anfang machte ein Rumäne, der ein Flugzeug in die Türkei entführte, um dort politisches Asyl zu beantragen. 1948 kam es zu weiteren Entführungen, so z.B. einer tschechischen Maschine in die Bundesrepublik Deutschland, eines jugoslawischen Flugzeugs nach Süditalien und eines rumänischen nach Österreich.[13] Bewegte sich in in diesem Zeitraum die Zahl der jährlichen Flugzeugentführungen noch im einstelligen Bereich, so kam es in den Jahren zwischen 1968 und 1972 zu einem rapiden Anstieg.[14] Allein in diesem Zeitraum kam es zu 304 Entführungsfällen bzw. Entführungsversuchen, wohingegen von 1945 bis 1968, also einem Zeitraum von 23 Jahren, lediglich 74 Zwischenfälle zu verzeichnen sind. Luftpiraterie, dieses „Fieber, das im Jet-Zeitzeitalter Revoluzzer und Rabauken, Kranke und Kriminelle wie eine Seuche befallen hat“,[15] entdeckten die verschiedensten Gruppierungen und Einzelpersonen als probates Mittel für ihre Zwecke: So versuchte beispielsweise die Volksfront zur Befreiung Palästinas teilweise mit Erfolg einen Austausch der entführten Passagiere gegen in israelischer Gefangenschaft befindliche palästinensische Terroristen herbeizuführen.[16] Aber auch Einzelpersonen wählten diesen Weg, oftmals um den damals noch bestehenden Eisernen Vorhang in Ermangelung regulärer Flugrouten in die eine oder andere Richtung zu überqueren, so z.B. amerikanische Kommunisten, um nach Kuba zu kommen, aber auch Bürger aus Ostblockstaaten, die so nach Deutschland einzureisen versuchten.[17] Der deutsche Gesetzgeber reagierte nichtsdestotrotz gelassen auf den Anstieg. Mit dem Elften Strafrechtsänderungsgesetz[18] führte er 1971 mit § 316c StGB einen neuen Straftatbestand, den Angriff auf den Luftverkehr, ein, der die Umsetzung einer Verpflichtung aus dem Haager Übereinkommen darstellt,[19] in dem eine weltweite Bestrafung für Flugzeugentführer gefordert wird.[20] Nach § 316c StGB, der sich stark am Räuberischen Angriff auf Kraftfahrer nach § 316a StGB orientiert, macht sich strafbar, wer Gewalt anwendet oder die Entschlussfreiheit einer Person

[12] *Steffen Richter*, Luftsicherheit: Schutz vor Angriffen auf den zivilen Luftverkehr, 2. Aufl., Stuttgart 2007, S. 13.

[13] *Annette Vowinckel*, Flugzeugentführungen: Eine Kulturgeschichte, Göttingen 2011, S. 22.

[14] ASN Safety Database, Statistik zu Flugzeugentführungen (siehe Quellenverzeichnis)

[15] Der Spiegel Nr. 28/1968, S. 82 - 83 (82).

[16] Bruce Hoffmann, Terrorismus – der unerklärte Krieg: neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt/M. 2006, S. 110.

[17] *Vowinckel*, Terror als Doku-Soap: Die Flugzeugentführungenvon Entebbe und Mogadischu in Film und Fernsehen, 1976-1997, in: *Frank Bösch/Manuel Borutta*, Die Massen bewegen: Medien und Emotionen in der Moderne, Frankfurt/M. 2006, S. 284 - 303 (284 f.).

[18] Elftes Strafrechtsänderungsgesetz vom 13.12.1971, BGBl. I, S. 1977.

[19] *Giemulla*, in: *Elmar Giemulla/Heiko van Schyndel*, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.3, Loseblattsammlung, Köln, Stand: Mai 2011, Rn. 19 f.

[20] *Wieck-Noodt*, in: *Holger Joecks/Wulf Miebach*, Münchner Kommentar zum StGB, Bd. 4, 1. Aufl., München 2006, Rn. 6.

angreift oder sonstige Machenschaften vornimmt, um dadurch die Herrschaft über ein ziviles Luftfahrzeug zu erlangen oder auf dessen Führung einzuwirken, oder um ein solches Luftfahrzeug oder dessen an Bord befindliche Ladung zu zerstören oder zu beschädigen, Schusswaffen gebraucht oder es unternimmt, eine Explosion oder einen Brand herbeizuführen. Mit der Pönalisierung von Luftpiraterie und mit dem Luftverkehr zusammenhängenden Straftaten, die eine relative hohe Regelstrafe von fünf bis 15 Jahren erwarten lassen, vertraute der Gesetzgeber neben den allgemeinen, schon bestehenden Befugnissen zur Gefahrenabwehr ganz auf repressive Maßnahmen, die im Rahmen ihrer Generalprävention sowohl den Täter vor der Begehung weiterer Straftaten, als auch potentielle Nachahmer abschrecken[21] und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Rechtsordnung und die Sicherheit des Flugverkehrs wiederherstellen bzw. stärken sollen[22] und schloss so die auf dem Gebiet des Luftverkehrs bestehenden Lücken des Strafrechts.[23]

Zwar nahm daraufhin die Anzahl der entführten Passagiermaschinen in den Folgejahren ab und pendelte sich weltweit auf ungefähr 20 Fälle pro Jahr ein,[24] jedoch machte die Entführung der Lufthansa-Maschine „Landshut“ im Oktober 1977 deutlich,[25] dass die allgemeinen Polizeibefugnisse und eine verschärfte Strafverfolgung allein nicht ausreichen, um der gestiegenen Gefahr durch den Terrorismus im Luftverkehr beizukommen.[26] Aus diesem Grund wurde im Jahr 1980 durch das Neunte Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz[27] (LuftVG) ein weitreichendes Maßnahmenpaket verabschiedet. Erstmals wurde mit § 29d LuftVG (der Vorläufer des heutigen § 5 LuftSiG) den Luftfahrtbehörden als Sonderpolizei die Aufgabe des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs übertragen und neben der Generalklausel zur diesbezüglichen Aufgabenerfüllung eine konkrete Ermächtigungsgrundlage für Personen- und Gepäckkontrollen durch die Luftfahrtbehörden geschaffen, einem Bereich, der bis dato lediglich auf privatrechtlichen Grundlagen im Rahmen der Beförderungsbedingungen der Luftfahrtunternehmen durchgeführt wurde[28] und deswegen ein einheitliches Schutzniveau vermissen ließ. Eine zusätzliche Intensivierung findet der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs durch die in das LuftVG implementierten Normen §§ 19b und 20a, welche die Gefahrenabwehr durch konkrete Mitwirkungs- und Eigensicherungspflichten der Flugplatzbetreiber und Luftfahrtunternehmen ergänzen,[29] so z.B. durch die Verpflichtung, nicht allgemein zugängliche Flughafenbereiche vor unberechtigtem Zugang zu sichern oder Bauwerke, Räume und Einrichtungen entsprechend den Erfordernissen der Sicherheit zu gestalten.[30] Durch die Konzentration der Gefahrenabwehrmaßnahmen

[21] *Miebach*, in: *Holger Joecks/Wulf Miebach*, Münchner Kommentar zum StGB, Bd. 2, 2. Aufl., München 2012, Rn. 25.

[22] *Hassemer/Neumann*, in: *Urs Kindhäuser/Ulfrid Neumann/Hans-Ullrich Paeffgen*, Nomos Kommentar Strafgesetzbuch, Bd. 1, 3. Aufl., München 2010, Rn. 288 ff.

[23] BT-Drs. VI/1478, S. 3.

[24] Vgl. ASN Safety Database, a.a.O. (Fn. 14).

[25] *Giemulla*, in: *Giemulla/van Schyndel*, a.a.O. (Fn. 19), Rn. 22.

[26] BT-Drs. 8/3431, S. 10.

[27] Neuntes Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz vom 19.09.1980, BGBl. I, S. 1729.

[28] BT-Drs. 8/3431, S. 10.

[29] Vgl. ebd., S. 11 f.; BT-Drs. 8/4039, S. 15 f.; *Walter Schwenk*, Die Neufassung des Luftverkehrsgesetzes, in: NJW 1981, S. 857 – 858 (857).

[30] *Elmar Giemulla/Ronald Schmid*, Sicherheitsmaßnahmen im Luftverkehr: Aufgaben und Haftung der am Luftverkehr Beteiligten, in: NZV 1989, S. 415 – 421 (416).

auf Fluggast- und Gepäckkontrollen hatte der Gesetzgeber zwar ein äußerst engmaschiges Netz geknüpft, mit dessen Hilfe allein im Jahr 1984 44.836 gefährliche Gegenstände, davon 817 Schusswaffen, sichergestellt werden konnten,[31] jedoch gewann der Terrorismus mit dem Attentat auf eine Maschine der PanAm im Jahr 1988, die über Lockerbie explodierte, eine ganz neue Qualität, welcher mit den bestehenden Sicherheitsvorkehrungen nicht beizukommen war. Der Anschlag legte ein Manko des bisherigen Repertoires an Sicherheitsvorkehrungen offen,[32] denn die Täter waren keine Passagiere, die sich einer Personen- und Gepäckkontrolle unterziehen mussten, sondern gehörten zum Abfertigungspersonal des Flughafens, was es ihnen ermöglichte, eine Bombe mit Plastiksprengstoff im Gepäckabteil der Maschine zu platzieren.[33] Konsequenterweise fügte der Gesetzgeber als Reaktion darauf den neuen § 29d in das LuftVG ein,[34] der die rechtliche Grundlage einer Zuverlässigkeitsüberprüfung desjenigen Personals, das in nicht öffentlich zugänglichen Bereichen des Flughafens arbeitet, bildet. Die Rechtsverordnung, die die Details der Überprüfung regeln sollte, wurde allerdings erst nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in Kraft gesetzt.[35]

Diese Terrorakte waren auch Ausgangspunkt für das Terrorismusbekämpfungsgesetz,[36] das im Jahr 2002 in Kraft trat und unter anderem die Zuverlässigkeitsüberprüfung auf alle Personen ausdehnte, die allein aufgrund ihrer Tätigkeit Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs haben und somit das Kriterium der räumlichen Abgrenzung in Gestalt der nichtöffentlichen Flughafenbereiche ablöste. Darüber hinaus ergänzte es das damalige Bundesgrenzschutzgesetz um den neuen § 4a, der die Befugnisnorm für den Einsatz von bewaffneten Luftsicherheitsbegleitern, den sog. Sky-Marshals darstellt, welche gleichsam als letzte Instanz die geplante Entführung eines Flugzeugs verhindern sollen.

Da auch der europäische Gesetzgeber die neue Bedrohungslage nicht ignorieren konnte, verabschiedete er mit der EG-Verordnung 2320/2002[37] das Grundgerüst zu einer gemeinsamen Luftsicherheitsarchitektur, die sich insbesondere durch strengere Personen-, Gepäck- und Zugangskontrollen zu Sicherheitsbereichen eines Flughafens sowie unangekündigte Inspektionen auszeichnet. Um die Durchsetzung dieser Normen und damit ein einheitliches Schutzniveau zu gewährleisten, sollte jeder Mitgliedsstaat ein nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt einführen, das die Konformität mit der Verordnung auf nationaler Ebene koordiniert und überwacht.[38] Zwar handelt es sich nach Art. 288 Abs. 2 AEUV bei Verordnungen grundsätzlich um für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unmittelbar geltendes Recht,[39] allerdings lassen die in Art. 4 der Verordnung 2320/2002 aufgeführten

[31] BT-Plenarprotokoll 10/150, S. 11231 (B).

[32] BT-Drs. 12/1091, S. 9.

[33] *Giemulla*, in: *Giemulla/van Schyndel*, a.a.O. (Fn. 19), Rn. 23.

[34] Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23.01.1992, BGBl. I, S. 178.

[35] Verordnung über die Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung in der Zivilluftfahrt vom 08.10.2001, BGBl. I, S. 2625.

[36] Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09.01.2002, BGBl. I, S. 361.

[37] Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABl. Nr. L 355, S. 1 ff.

[38] Sicherheit im Luftverkehr: Gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (siehe Quellenverzeichnis)

[39] *Ruffert*, in: *Christian Calliess/Martin Ruffert*, EUV/AEUV - Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta, 4. Aufl., München 2011, Rn. 20.

Normen genauso wie die in ihrer Nachfolgerin, der derzeitigen Luftsicherheitsverordnung 300/2008,[40] unter Art. 10 dargestellten Normen einen Adressaten vermissen.[41] Da somit nicht eindeutig geklärt werden kann, wer Kompetenzen oder Ansprüche erhalten soll oder wem gegenüber diese angewendet werden sollen, mangelt es an dem erforderlichen Merkmal der „Verbindlichkeit",[42] weswegen ihnen lediglich die Qualität unverbindlicher Standards eingeräumt werden kann, die durch Umsetzungsakte des nationalen Gesetzgebers erst noch in den Rang von Rechtsnormen erhoben werden mussten. In der Bundesrepublik Deutschland geschah dies auch durch das Luftsicherheitsgesetz von 2005,[43] das damit einen Teil des aktuellen nationalen Sicherheitsprogramms für die Zivilluftfahrt darstellt. Im Übrigen wurde durch das Luftsicherheitsgesetz erstmals die angestrebte Trennung der Regelungsmaterien für die innere und äußere Sicherheit des Luftverkehrs umgesetzt.[44] Enthielt das Luftverkehrsgesetz noch Normen, die sowohl dem Schutz vor selbst produzierten Gefahren, z.B. durch unzureichende technische Standards oder mangelnde betriebliche Vorkehrungen, als auch der Abwehr von äußeren Gefahren wie beispielsweise Flugzeugentführungen oder Sabotageakte dienten, fasst das Luftsicherheitsgesetz nunmehr alle Regelungen zusammen, die lediglich zur Prävention äußerer Gefahren gedacht sind. Darüber hinaus wurde die bereits mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz ausgedehnte Zuverlässigkeitsüberprüfung in § 7 Abs. 1 LuftSiG abermals erweitert und umfasst nunmehr alle Angehörigen der sog. „Allgemeinen Luftfahrt". Die wohl gravierendste und umstrittenste[45] neue Befugnisnorm des Luftsicherheitsgesetzes stellte § 14 Abs. 3 LuftSiG dar, der die Einwirkung mit Waffengewalt auf zivile Luftfahrzeuge vorsah, falls diese durch Terroristen als „fliegende Bomben" eingesetzt werden und ihr Abschuss das einzige Mittel zur Abwehr der Gefahr für das Leben der sich am potentiellen Ziel befindlichen Menschen ist. In seiner „Renegade"-Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings diese Ermächtigungsgrundlage mit der Begründung, Passagiere und Besatzung eines entführten Flugzeugs würden durch den angeordneten Abschuss nicht länger als Subjekte mit Würde und unveräußerlichen Rechten angesehen, sondern zu reinen Objekten staatlichen Handelns degradiert, für verfassungswidrig erklärt.[46]

[40] 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. Nr. L 97, S. 72 ff.

[41] *Giemulla*, in: *Giemulla/van Schyndel*, a.a.O. (Fn. 19), Rn. 65.

[42] *Nettesheim*, in: *Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Bd. 3, Loseblattsammlung, München, Stand: August 2012 , Art. 288 AEUV Rn. 100.

[43] Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11.01.2005, BGBl. I, S. 78.

[44] BT-Drs. 15/2361, S. 14.

[45] Vgl. *Manfred Baldus*, Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum: Sind die neuen luftsicherheitsgesetzlichen Befugnisse der Bundeswehrkompetenz- und grundrechtswidrig?, in: NVwZ 2004, S. 1278 – 1285 (1278 ff.); *Henriette Sattler*, Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung: Zur Vereinbarkeit des Einsatzes der Streitkräfte nach dem Luftsicherheitsgesetz mit dem Grundgesetz, in: NVwZ 2004, S. 1286 – 1291 (1286 ff.); *Einiko Franz/Thomas, Günther*, Tötungshandlungen beim Bundeswehreinsatz im Innern: Das Luftsicherheitsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht, in: VBlBW 2006, S. 340 – 347 (340 ff.) oder *Reinhard Merkel*, § 14 III Luftsicherheitsgesetz: Wann und warum darf der Staat töten?, in: JZ 2007, S. 373 – 385 (373 ff.).

[46] *BVerfG*, Urteil v. 15.02.2006 (1 BvR 357/05), BVerfGE 115, 118-166 (154 ff.).

2.2 Schlussfolgerungen

Setzt man die eben skizzierte rechtliche Entwicklung in Relation zur jener des Passagierverkehrs in der Luftfahrt, wird deutlich, dass Flugreisen in der Nachkriegszeit nicht zu den alltäglichen Mitteln des Personentransports zählten und nur einer verhältnismäßig geringen Zahl an Personen allein schon aus finanziellen Aspekten zugänglich waren. Dementsprechend mögen Fälle von Luftpiraterie zwar von der Bevölkerung als Gefahr klassifiziert worden sein, jedoch war diese noch zu abstrakt und von der persönlichen Lebenssphäre des Durchschnittsbürgers zu weit entfernt, als dass sie zu einer Beunruhigung hätte führen können. Insofern reichte das Tätigwerden des Gesetzgebers auf rein repressiver Ebene zuerst aus, um dem steigenden Trend der Flugzeugentführungen Herr zu werden. Als sich aber der Zweck der Luftpiraterie von der bloßen Umleitung von Flügen immer mehr dahin verschob, sich hauptsächlich der Passagiere zu bemächtigen, um diese als Druckmittel zur Durchsetzung von Forderungen einzusetzen, und vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Luftverkehrs für die Personenbeförderung, war eine Vorverlagerung von Maßnahmen in den präventiven Bereich eine logische Konsequenz.[47] Schreitet man in der Betrachtung der Luftzwischenfälle, die als Schlüsselereignis für weitere legislative Maßnahmen auf dem Gebiet der Luftsicherheit gelten, fort, kristallisiert sich ein von Reaktionen geprägtes Verhalten des Gesetzgebers heraus, das lediglich der Füllung der durch neue Anschläge aufgedeckten Sicherheitslücken dient oder bereits vorhandene Sicherheitsvorkehrungen weiter verschärft. Dies mag zwar die Planung und Durchführung weiterer Anschläge auf den Luftverkehr erschweren und dadurch in der Bevölkerung zumindest kurzzeitig zu einer Stärkung des Sicherheitsempfindens führen. Allerdings befeuert der Gesetzgeber dadurch zugleich das terroristische Innovationspotential, erhöht somit das Risiko weiterer Gefährdungen, die mit den bis dahin getroffenen konventionellen Präventionsmaßnahmen nicht erfasst werden können, und stellt schließlich seine Unfähigkeit zur Schau, potentiellen Tätern einen Schritt voraus zu sein. Da durch die Verwendung der Passagiermaschinen am 11. September 2001 als reines Angriffsmittel die Hoffnung starb, die Freiheit und Unversehrtheit von Passagieren im Rahmen eines Tauschgeschäfts zumindest erhandeln zu können und damit diese Möglichkeit als ultima ratio wegfällt, ist die Gefahrenprävention im Luftverkehr umso wichtiger geworden. Damit einher gehen aber neben den staatlichen Vorkehrungen die angesprochenen umfangreichen zeit- und kostenintensiven Kontrollen und Eigensicherungspflichten der Flughafenbetreiber und Luftfahrtunternehmen, die nicht nur zu langen Schlangen bei der Passagierabfertigung und damit unweigerlich zu manch langem Gesicht eines Fluggastes führen, sondern auch vor dem Bord- und Bodenpersonal ebenso wenig halt machen.[48] Um dieses mit jeder weiteren Maßnahme evidenter werdende Spannungsfeld aus Sicherheit, Kundenzufriedenheit und Kostendruck aufzulösen, reicht das bloße Anziehen der Daumenschrauben nicht mehr aus. Stattdessen bedarf es innovativer Maßnahmen, die ein mindestens ebenso effektives Sicherheitsniveau bei gesunkenen Kosten und gleichzeitig gesteigertem Fluggastdurchsatz erreichen. Dass dafür Vorsorge- und Vorfeldmaßnahmen auf den ersten Blick als geeignet erscheinen, lässt sich nicht von der Hand weisen.

---

[47] *Joachim Rott*, Aufgaben der Luftfahrtbehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr, in: NVwZ 1983, S. 460 – 461 (460).

[48] *Jürgen Schwabe*, Zwischenruf: Fragwürdige Fluggastkontrollen, in: ZRP 2007, S. 201 – 202 (201); *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*, Mehr Sicherheit am Flughafen (siehe Quellenverzeichnis)

3 Neue Mechanismen der Passagierkontrolle

Ob dieser proaktive Ansatz in Form der risikobasierten Passagierdifferenzierung tatsächlich als Messias der Flughafen- und Luftsicherheit den erwünschten Ausgleich erbringen kann und dabei das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit nicht über Gebühr belastet, soll im Folgenden untersucht werden. Konzepte für risikobasierte Passagierdifferenzierung gibt es viele, wobei jedes unterschiedliche Schwerpunkte verfolgt und dabei einmal mehr, einmal weniger umfassend ausgestaltet ist. So gibt es beispielsweise das von der amerikanischen Transport Security Administration konzipierte „PreCheck-System“[49] oder GlobalEntry von der U.S. Customs and Border Protection,[50] welche beide Ähnlichkeit mit einem Bonusprogramm für Vielflieger aufweisen. Interessierte können sich auf freiwilliger Basis mit weiterführenden Informationen zu ihrer Person registrieren lassen, wodurch eine Kontrolle im Vorfeld ermöglicht wird. Mit der erfolgten Sicherheitsüberprüfung qualifizieren sich die Teilnehmer für Expresskontrollen, bei denen sie im Gegensatz zu regulär Reisenden beispielsweise nicht länger ihre Schuhe, ihren Gürtel oder ihre Jacke ausziehen bzw. ihren Laptop aus der Reisetasche nehmen müssen. Gleiches gilt auch für Armeeangehörige, die sich im Rahmen ihres Dienstes sowieso einer erweiterten Zuverlässigkeitsprüfung unterziehen mussten.

Das umfassendste Konzept und den damit weitreichendsten Vorstoß hat allerdings die IATA mit ihrem „Checkpoint of the Future“ vorgestellt, welcher die Auswertung von im Vorfeld erlangten Passagierdaten mit Profiling, Verhaltensanalysen und mit einer je nach Eingruppierung in eine bestimmte Risikogruppe verbindet.[51] Passagiere werden dabei unter anderem durch biometrische Identifizierung, einer Verhaltensanalyse sowie einem Vorzugsprogramm für „bekannte Reisende“ zum Teil automatisch in unterschiedliche Risikoklassen eingeteilt, die dann je nach Einordnung mehr oder weniger intensiv überprüft werden. Erste Ansätze sollen bereits im Jahr 2014 in der Praxis umgesetzt werden.[52] Eine umfassende, Hand in Hand mit Regierungsbehörden, Flughafenbetreibern und Luftfahrtunternehmen erfolgende Analyse der Passagierdaten, die Aufschluss über das von den Fluggästen ausgehende Risiko geben soll, ist für das Jahr 2017 avisiert. Bis zum Jahr 2020 ist geplant, die Risikobewertung der Fluggäste vollständig automatisiert ablaufen zu lassen. Kernkomponente hierfür soll eine internationale Passagierdatenbank sein, deren Aktualisierung in Echtzeit erfolgen soll.

3.1 Die Auswertung von Passagierdaten

Mit der Konzentration auf Fluggäste, deren Daten Ungereimtheiten aufweisen oder dazu Anlass bieten, sie einer genaueren Kontrolle zu unterziehen, mag zwar im Gegensatz zur bisher verfolgten Praxis des „one size fits it all“ das Gros der restlichen Passagiere schneller abgefertigt werden, jedoch fallen dafür große Mengen an Daten von allen Flureisenden an, die dem Grundsatz der Zweckbindung, der Direkterhebung und der Datenvermeidung

[49] Transportation Security Administration, TSA PreCheck (siehe Quellenverzeichnis)

[50] U.S. Customs and Border Protection, Global Entry Trusted Traveller Network (siehe Quellenverzeichnis)

[51] *International Air Transport Association*, Executive Summary, a.a.O. (Fn. 11), S.4.

[52] *International Air Transport Association*, Checkpoint of the Future: Roadmap (siehe Quellenverzeichnis)

und Sparsamkeit nach dem Bundesdatenschutzgesetz[53] (BDSG) genügen müssen, möchte man nicht Gefahr laufen, das Recht der Passagiere auf informationelle Selbstbestimmung in verfassungswidriger Weise zu beschränken. Versteht man unter dem Grundsatz der Zweckbindung die Verpflichtung der verantwortlichen Stelle, die Daten lediglich zu dem Zweck zu nutzen und zu verarbeiten, zu dem sie auch erhoben wurden, besagt der Grundsatz der Direkterhebung,[54] dass personenbezogene Daten in der Regel beim Betroffen selbst zu erheben sind. Durch die Mitwirkung des Betroffen soll zum einen dessen Kenntnis über die erfolgte Datenerhebung, zum anderen die Authentizität und Richtigkeit der personenbezogenen Daten gewährleistet werden.[55] Der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit[56] macht es den verantwortlichen Stellen zur Zielvorgabe, nur diejenigen Daten zu sammeln, die zur Zweckerfüllung als absolut notwendig erachtet werden. Da nach dem Konzept des „Checkpoint of the Future“ die erforderlichen Daten sowohl von Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften, als auch von Behörden erhoben werden sollen, ist zwischen den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen im Sinne des BDSG zu unterscheiden.

Erhebung von Passagierdaten durch private Stellen

Wie die Grundsätze des Datenschutzrechts in ihrer Gesamtheit erkennen lassen, steht die Erhebung und wie auch immer geartete Verwendung von Daten grundsätzlich unter einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Diese Erlaubnis kann auf Ebene der nicht-öffentlichen Stellen zum einen über die direkte Einwilligung des Betroffenen oder unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne seine Mitwirkung erfolgen.

Willigt der Betroffene in Erhebung, Verarbeitung und Nutzung seiner personenbezogenen Daten i.S.d. § 4a BSDG ein, so kann die datenerhebende Institution diese für alle mit der Einwilligung verbundenen Zwecke verwenden, ohne sich dabei an eventuell einschlägige engere gesetzliche Bestimmungen halten zu müssen. Die Einwilligung ist folglich grundsätzlich geeignet, sämtliche gesetzlich vorgegebene Verarbeitungsgrenzen zu überwinden,[57] soweit die Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften als verantwortliche Stellen zuvor ihrer Informationspflicht voll entsprochen haben. Allgemeingehaltene Aussagen reichen dafür allerdings nicht aus. Vielmehr muss die verantwortliche Stelle auf den genauen Zweck der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung hinweisen.[58] Werden darüber hinaus sensitive Daten,[59] wie z.B. Religionszugehörigkeit, rassische Herkunft oder politische Meinungen, abgefragt, so müssen auch diese genauso wie ihr Erhebungszweck von der Einwilligung erfasst und die Betroffenen explizit darauf aufmerksam gemacht worden sein. Die damit verbundene Hinweis- und Aufklärungspflicht versetzt somit potentielle Attentäter bereits im Vorfeld in

[53] Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.01.2003 (BGBl. I, S. 66), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.08.2009 (BGBl. I, S. 2814) geändert worden ist.

[54] Vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 BDSG.

[55] *Marie-Theres Tinnefeld/Benedikt Buchner/Thomas Petri*, Einführung in das Datenschutzrecht: Datenschutz und Informationsfreiheit in europäischer Sicht, 5. Aufl., München 2012, S. 237 f.

[56] Vgl. § 3a BDSG.

[57] *Simitis*, in: *Spiros Simitis*, Nomos Kommentar Bundesdatenschutzgesetz, 7. Aufl., Baden-Baden 2011, § 4a Rn. 10.

[58] Vgl. § 4a Abs. 1 S. 2 BDSG.

[59] Vgl. § 3 Abs. 9 BDSG.

die Lage, eine sehr genaue Kenntnis über die von privaten Unternehmen zur Risikoanalyse verwendeten Daten zu erhalten. Der Aufbau einer entsprechenden Legende mit dem Ziel der Umgehung der neuen Sicherheitsvorkehrungen wird dadurch immens erleichtert, was zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Wirksamkeit des neuen Sicherheitskonzepts führen könnte.

Vielversprechender erscheint demnach der Rückgriff auf die gesetzlich normierten Ausnahmen, nach denen die Erhebung und Nutzung von Daten auch dann erlaubt ist, wenn der Betroffene nicht eingewilligt hat. Für private Stellen ergeben sich diese Ausnahmen aus § 28 BDSG. Die Norm ermöglicht das Erheben und Nutzen von personenbezogenen Daten, ohne vorher die Einwilligung der Betroffenen einholen zu müssen, grundsätzlich dann, wenn die Daten für die Erfüllung eigener Geschäftszwecke erforderlich sind.[60] Zwingende Voraussetzung hierfür ist es aber, dass der konkrete Zweck der Datenerhebung in den jeweiligen Vertrag Eingang gefunden hat und durch zwei übereinstimmende Willenserklärungen der rechtsgeschäftlichen Beziehung zugrunde gelegt wurde.[61] Da im Rahmen des Passagiertransports davon ausgegangen werden kann, dass sowohl dem Passagier als auch der den Flug durchführenden Fluggesellschaft an einer sicheren Reise ohne Zwischenfälle gelegen ist, könnte ein derartiger Passus in den Beförderungsvertrag aufgenommen werden, der die Datenerhebung unter dem Aspekt der Sicherheitskontrolle legitimiert. Soll die bevorzugte Behandlung bei Passagier- und Gepäckkontrollen aber nicht jedem Kunden der Fluggesellschaft zustehen, sondern als Zusatzangebot neben den normalen Beförderungsleistungen in das Serviceportfolio aufgenommen werden, so ergäbe sich eine Befugnis zur Datenerhebung und -auswertung direkt aus dieser Vereinbarung. Nach demselben Prinzip dürfte dann ein Vertrag zwischen Fluggast und Flughafenbetreiber ausgestaltet sein. Auch hier gilt es aber zu bedenken, dass die Erhebung sensitiver Daten nur mit Einwilligung des Betroffenen oder unter den eng umgrenzten Voraussetzungen der Absätze 6 bis 9 des § 28 BDSG stattfinden darf, die auf dem Gebiet der Flughafen- und Luftsicherheit in den wenigsten Fällen einschlägig sein dürften. Als für die Sicherheit des risikobasierten Kontrollsystems problematisch erweist sich aber auch in diesen Fällen die Möglichkeit der Kenntniserlangung durch die Betroffenen. Zwar muss nach § 28 BDSG nicht im Vorhinein über die Datenerhebung und ihren Verwendungszweck aufgeklärt werden, jedoch verlangt § 33 BSDG grundsätzlich die Benachrichtigung des Betroffenen, sobald erstmals Daten über ihn gespeichert werden. Darüber hinaus besteht für ihn die Möglichkeit, von den verantwortlichen Stellen nach § 34 BDSG jederzeit Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten, den Zweck der Datenverarbeitung, sowie über die Empfänger der Daten im Falle ihrer Weitergabe zu verlangen.

Die Pflicht zur Benachrichtigung bzw. zur Auskunftserteilung entfällt allerdings, wenn z.B. die Daten nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen[62] oder die zuständige öffentliche Stelle gegenüber der verantwortlichen Stelle festgestellt hat, dass das Bekanntwerden der Daten die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden würde.[63] Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Pflicht zur Benachrichtigung lediglich so genannte „Metadaten“ umfasst, also lediglich die Tatsache, dass ge-

[60] Vgl. § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. BDSG.
[61] *Simitis*, in: *Simitis*, a.a.O. (Fn. 57), § 28 Rn. 57.
[62] Vgl. § 33 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und § 34 Abs. 7 BDSG.
[63] Vgl. § 33 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 und § 34 Abs. 7 BDSG.

speichert wurde, welche Datenart zu welchem Zweck von wem gespeichert wurde, dass aber gerade nicht über den Inhalt der Daten selbst benachrichtigt werden muss.[64] Im Gegensatz hierzu sind einer Auskunft begehrenden Person alle gespeicherten personenbezogenen Daten mitzuteilen.[65] Durch die Benachrichtigung soll der Betroffene nämlich überhaupt erst in die Lage versetzt werden, sein Auskunftsanspruch wahrnehmen zu können. Insofern mag bezüglich der risikobasierten Sicherheitsanalyse das Konvolut der Metadaten noch nicht einem Geheimhaltungsinteresse unterfallen, wohl aber die dazugehörigen Daten selbst. Allerdings können auch die aus den Metadaten gewonnenen Erkenntnisse bereits ausreichen, den Bewertungsprozess zumindest im Ansatz zu analysieren bzw. Rückschlüsse über eventuelle Bewertungskriterien zu ziehen. Auch bleibt zu bezweifeln, dass die über privatrechtliche Vereinbarungen erlangten Daten ihrem Wesen nach als geheimhaltungsbedürftig angesehen werden. Dies bestimmt sich danach, ob der mit ihrer Erhebung verfolgte Zweck als rechtlich schützenswert anerkannt wird.[66] Zwar dienen die Daten einer Risikoanalyse, mit der Gefahren für die öffentliche Sicherheit, namentlich für Leib und Leben, abgewendet werden sollen, jedoch ist diese Gefahr zum Zeitpunkt der Datenerhebung meist noch abstrakt, da noch gar nicht feststeht, ob die betroffene Person tatsächlich als Störer zu qualifizieren ist, der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch die nicht erfolgte Benachrichtigung bzw. die verweigerte Auskunft hingegen konkret. Eine Güterabwägung wird demzufolge eher für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausfallen. Lediglich im Falle einer konkreten Gefährdung durch die von der Datenerhebung betroffene Person könnte die Entscheidung anders ausfallen. Gleiches muss konsequenterweise für die Feststellung einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung i.S.d. § 33 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 BDSG gelten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kooperation mit privaten Stellen nur bedingt erfolgsversprechend ist. Lediglich im Falle einer konkreten Gefahr durch eine von der Datenerhebung betroffene Person, kann dieser ihr Recht auf Auskunft verweigert und somit Daten und Kriterien, die zur Risikoanalyse verwendet werden, vorenthalten werden. Dies bedeutet aber, dass die mit der risikobasierten Passagierdifferenzierung angestrebte Maßnahme faktisch nicht im Vorfeld zur Gefahrenvorsorge eingesetzt werden, sondern nur beim Vorliegen einer konkreten Gefahr ihre Wirkung entfalten kann. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn die privaten Stellen nicht autark, sondern als verlängerter Arm des Staates aufgrund einer Rechtsvorschrift zur Datenerhebung und -weiterleitung an die zuständigen Sicherheitsbehörden ermächtigt werden.

Erhebung von Passagierdaten durch öffentliche Stellen

Besonderheiten im Hinblick auf die Transparenz der Datenerhebung und -verwendung bestehen insbesondere auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr, da einer Gefahr nur dann effektiv begegnet werden kann, wenn der Gefahrverursacher über das bevorstehende Einschreiten der Sicherheitsbehörden noch nicht informiert ist und dementsprechend nicht von seinem ursprünglichen Plan abweicht. Das Pendant der für eine erfolgreiche Gefahrenabwehr not-

[64] *Dix*, in: *Simitis*, a.a.O. (Fn. 57), § 33 Rn. 73.

[65] *Gola/Schomerus*, in: *Peter Gola/Christoph Klug/Barbara Körffer/Rudolf Schomerus*, Bundesdatenschutzgesetz Kommentar, 11. Aufl, München 2012, § 34 Rn. 9.

[66] *Mallmann*, in: *Simitis*, a.a.O. (Fn. 57), § 19 Rn 98.

wendigen Heimlichkeit ist ein Anspruch des Betroffenen auf Benachrichtigung, nachdem der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stattgefunden hat, um so wenigstens nachträglich die Möglichkeit zu haben, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen zu können.[67] Um jedoch die heimliche Datenerhebung für eine risikobasierte Passagierdifferenzierung trotz ihrer Eingriffsschwere verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, muss mit ihr ein hohes Rechtsgut geschützt werden, was bei Anschlägen auf den Luftverkehr in Form des Schutzes von Leib und Leben regelmäßig anzunehmen ist. Betrachtet man aber die zur Gefahrenvorsorge und Vorfeldmaßnahmen getroffenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts so wird man feststellen, dass dies allein nicht ausreicht und eine gesetzliche Normierung der Risikoanalyse von Passagieren sich an diesen messen lassen muss.

Da die Datenerhebung im Rahmen der risikobasierten Passagierdifferenzierung nur einen Wert hat, wenn die erhobenen Daten auch verarbeitet und einzelnen Risikokategorien zugewiesen werden, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur präventiven Rasterfahndung für eine eventuelle Normierung maßgeblich.[68] Mithilfe der präventiven Rasterfahndung sollten personenbezogene Daten mit anderen Daten automatisch abgeglichen und durch vorab festgelegte Merkmale eine bestimmte Personengruppe, namentlich sog. islamistische „Schläfer“, eingegrenzt werden. Dabei stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass der mit der Rasterfahndung erfolgte Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur dann gerechtfertigt ist, wenn eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter wie den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person gegeben ist.[69] Eingriffe mit dem Mittel der Rasterfahndung im Vorfeld der Gefahrenabwehr scheiden jedoch aufgrund ihrer großen Streubreite, ihrer Gefahr der Stigmatisierung der Betroffenen und dem damit hervorgerufenen diffusen Gefühl der Bürger, in seiner Freiheit beeinträchtigt zu sein, aus.[70] Damit machte das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass zwar grundsätzlich der Gesetzgeber darüber entscheiden kann, ob er eher der Sicherheit vor der Freiheit oder der Freiheit vor der Sicherheit den Vorzug gibt. Allerdings verengt sich diese Prärogative je höher die Rechtsgutbeeinträchtigung ausfällt und lässt in diesem Fall aufgrund der Eingriffsintensität nur noch eine konkrete Gefahr genügen. Diese kann aber nicht allein aufgrund einer permanenten Bedrohungslage seit den Anschlägen vom 11. September angenommen werden, wenn nicht zusätzlich weitere Tatsachen vorliegen, die Anhaltspunkte für die Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Anschläge liefern.

In eine ähnliche Richtung schlägt auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur automatisierten Kennzeichenerfassung.[71] Derartige flächendeckende computergestützte Fahndungsmethoden sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls nur zulässig, wenn konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen zu ihrer Durchführung Anlass geben.[72] Auch in seiner Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung[73] blieb das Bundesverfassungsgericht seiner Linie treu, indem es den Abruf und

[67] *Tinnefeld/Buchner/Petri*, a.a.O. (Fn. 57), S. 271.
[68] *BVerfG*, Beschluss v. 04.04.2006 (1 BvR 518/02), BVerfGE 115, 320 - 381 (320 ff.).
[69] Ebd., S. 360.
[70] Ebd., S. 356.
[71] BVerfG, Urteil v. 11.03.2008 (1 BvR 2074/05), BVerfGE 120, 378 - 433 (378 ff.).
[72] *BVerfG*, Urteil v. 02.03.2010 (1 BvR 256/08), BVerfGE 125, 260 - 385 (260 ff.).
[73] Ebd., S. 429 f.

die unmittelbare Nutzung der Daten nur dann für verhältnismäßig ansah, wenn sie überragend wichtigen Aufgaben des Rechtsgüterschutzes dienen. Für die Gefahrenabwehr und die Erfüllung der Aufgaben der Nachrichtendienste dürfen sie nur bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person, für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für eine gemeine Gefahr zugelassen werden.[74]

In der Konsequenz bedeutet diese Linie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass auch für die Erhebung der für die risikobasierte Passagierdifferenzierung notwendigen Daten und deren anschließende Rasterung eine konkrete Gefahrenlage gegeben sein müsste, die nicht ganz so nah am Schadenseintritt anzusiedeln wäre wie im klassischen Gefahrenabwehrrecht. Auch das Bundesverfassungsgericht hat nämlich erkannt, dass eine Vorverlagerung angesichts der heutigen Bedrohungslage notwendig geworden ist. Jedoch ging es dabei nicht so weit, als dass es schon jegliches Sammeln und Filtern von Informationen ohne konkrete Anhaltspunkte für verhältnismäßig erachtet hat.

Vor dem Hintergrund einer Studie der TU Darmstadt zum Nutzen der Vorratsdatenspeicherung[75] dient der vermittelnde Kurs des Bundesverfassungsgerichts nicht nur dem Ausgleich der Sicherheits- und Freiheitsinteressen, sondern erscheint zusätzlich geeignet, auf der operativen Ebene als Multiplikator für die Effektivität der Vorratsdatenspeicherung und des Rasterns der Daten herangezogen zu werden. Laut dieser Studie können lange Perioden der Datenerhebung und -auswertung die Entdeckung ungewöhnlicher Daten wieder verwischen.[76] Wird hingegen eine Risikoanalyse nur für den Zeitraum einer konkreten Gefährdungslage durchgeführt, erhöhen sich die Chancen, erfolgreich potentielle Täter aus der Masse herauszusortieren.

3.2 Profiling durch Verhaltensanalysen und Fragetechniken

Neben der Risikobewertung durch die Auswertung der über die Fluggäste verfügbaren Informationen stellt das Profiling durch Verhaltensanalyse und spezielle Fragetechniken einen weiteren integrativen Bestandteil des „Checkpoint of the Future“-Konzepts dar.[77] Dabei sollen Fluggäste nach dem Vorbild israelischer Personenkontrollen[78] im Bereich des Flughafens jederzeit angesprochen werden können und durch gezielte Fragetechniken ihre Beweggründe für die Reise hinterfragt und auf Auffälligkeiten oder Widersprüche hin untersucht werden. Je nach Antwort auf die gestellten Fragen kann die befragte Person entweder ihres Weges ziehen, muss sich einer weiteren Examinierung unterziehen oder wird sofort in Gewahrsam genommen. Ausgangspunkt für eine derartige Befragung wird wohl weniger ein „irgendwie suspekter Blick“,[79] als beispielsweise ein zugeknöpfter Mantel mitten im Sommer oder ein

[74] Ebd., S. 355 ff.

[75] *Kay Hamacher/Stefan Katzenbeisser*, Public Security: Simulations Need to Replace Conventional Wisdom (155 ff., ebd. 122; siehe Quellenverzeichnis)

[76] Ebd., S. 122.

[77] *International Air Transport Association*, Executive Summary, a.a.O. (Fn. 11), S. 10.

[78] *Beck Aktuell*: Terrorgefahr entflammt Debatte über „Profiling“ von Passagieren (siehe Quellenverzeichnis)

[79] *Manuela Pfohl*, „Profiling“ an Flughäfen: Entschuldigung - sind Sie Terrorist? (siehe Quellenverzeichnis)

Reisender ohne Gepäck am Schalter für internationale Flüge sein.[80] Da in diesem frühen Stadium des Eingriffs kaum zwischen Störer und Nichtstörer unterschieden werden kann und oftmals keine Anzeichen für eine konkrete Gefahr zu erkennen sind, ist dieses Verfahren heftiger Kritik ausgesetzt.

Verkannt wird dabei jedoch, dass das Profiling sehr viele Ähnlichkeiten mit der sog. „Schleierfahndung", also den verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen, die größtenteils zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens oder der grenzüberschreitenden Kriminalität in diverse Landespolizeigesetze eingefügt wurden, aufweist. Bei diesen diente ursprünglich der Aufenthaltsort des Maßnahmeadressaten, wie z.B. Einrichtungen des internationalen Verkehrs, als einziger Anknüpfungspunkt für einen polizeilichen Eingriff.[81] Diese Eingriffsschwelle hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil vom 21.10.1999 - auch für eine relativ wenig belastende Maßnahme wie die Identitätsfeststellung - als zu niedrig angesehen.[82] Erst wenn zusätzlich auf Lageerkenntnisse und polizeiliche Erfahrung abgestellt wird, um so den verfassungsrechtlich notwendigen Zurechnungszusammenhang zwischen dem Verhalten des Einzelnen und der Gefährdung eines polizeilichen Schutzgutes herzustellen, genüge die Befugnisnorm sowohl dem Bestimmtheitsgebot, als auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Demzufolge dürfte auch eine derartig ausgestaltete Befugnisnorm für das Profiling einer Rechtmäßigkeitsprüfung standhalten. Insbesondere die Verhaltensanalyse erfordert eine Schulung der sie durchführenden Polizeibeamten oder ihrer Verwaltungshelfer, deren Kern gerade aus der besonderen Erfahrung ausgewiesener Experten besteht.[83] Zwar beruhen demnach getroffene Entscheidungen im Rahmen des Profilings auf Lageerkenntnissen und zum Großteil auf polizeilicher Erfahrung, jedoch handelt es sich hierbei um Tatbestandsmerkmale der Befugnisnorm, die praktisch nur von den Polizei- und Sicherheitsbehörden selbst ausgefüllt und nicht einer objektiven Feststellung unterzogen werden können. Aus gutem Grund wird deswegen das Hinzutreten tatsächlicher Anhaltspunkte als Voraussetzung für ein Einschreiten gefordert,[84] denn erst mit einer objektiv nachvollziehbaren Gesamtbetrachtung aller Indizien, wie z.B. der Gestik, Mimik oder der mitgeführten Gegenstände einer Person und Erkenntnissen zu vorangegangen Tatmodalitäten oder geplanten Anschlägen, kann eine Profilingmaßnahme im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit verortet und damit einem Gefahrenerforschungseingriff gleichgesetzt werden, der je nach Ergebnis keine oder weitere einschneidendere Maßnahmen nach sich zieht. Der Rückgriff auf Merkmale wie Religionszugehörigkeit oder ethnische Herkunft verbietet sich dabei allerdings nach wie vor und wird die wohl in der Praxis größte Herausforderung für die Einsatzkräfte darstellen wie jüngste Ereignisse beweisen.[85]

[80] *Security Solutions Magazine*, Exposing Hostile Intent (ebd.: Facing The Human Factor, siehe Quellenverzeichnis)

[81] So z.B. auch § 29 Abs. 1 Nr. 5 SOG M-V oder § 18 Abs. 2 HSOG.

[82] *LVerfG Mecklenburg-Vorpommern*, Urteil v. 21.10.1999 (2/98), DVBl. 2000, S. 262 – 269 (262 ff.).

[83] Vgl. hierzu: Exposing Hostile Intent, a.a.O. (Fn. 80).

[84] *Rachor*, in: *Lisken/Denninger*, a.a.O. (Fn. 8), F Rn 437.

[85] Vgl. hierzu bzgl. der verdachtsunabhängigen Personenkontrolle: *OVG Rheinland-Pfalz*, Pressemitteilung Nr. 30/2012 (siehe Quellenverzeichnis)

4 Schlussbemerkung

Die Erörterung hat gezeigt, dass durch die immer wiederkehrende Luftpiraterie und terroristische Anschläge auf die Luftfahrt eine Spirale immer intensiver werdender Sicherheitsvorkehrungen auf dem Gebiet der Flughafen- und Luftsicherheit in Gang gesetzt wurde, die sowohl Passagiere als auch Sicherheitsverantwortliche an ihre Grenzen bringt. Dass deswegen eine Abkehr vom bisher verfolgten reaktiven Ansatz angestrebt wird, um diese Spirale zu durchbrechen, ist daher nur verständlich.

Was den neuen proaktiven Ansatz bzgl. einer risikobasierten Passagierdifferenzierung anbelangt, haben die Ausführungen aber auch die dort bestehenden, erheblichen Angriffspunkte hinsichtlich der Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen aufgezeigt. Vom Abdriften in einen Präventionsstaat sind wir jedoch noch weit entfernt. Wie das Bundesverfassungsgericht bereits in ähnlich gelagerten Fällen das Gewicht zugunsten der Freiheit von zu ambitionierten Sicherheits- und Präventionsmaßnahmen zurückgeschoben hat, so wird es dies aller Voraussicht nach auch im Falle der Passagierdifferenzierung tun, solange es nicht von seiner bisher verfolgten Linie abweicht. Zwar mag das von der International Air Transport Association im Rahmen des Konzepts „Checkpoint of the Future“ vorgeschlagene Maßnahmenpaket auf den ersten Blick äußerst provokativ und im Hinblick auf die Sicherheit gerade zu vorpreschend und übermotiviert erscheinen, jedoch sollte man nicht vergessen, dass gerade das Ausloten des rechtlich Machbaren das höchstmöglichste Maß an Sicherheit hervorbringen kann, das zur Entfaltung unserer mühevoll gewonnen Freiheiten notwendig ist.

Appendix

Online verfügbare Quellen (letztes Abrufdatum: 5.9.2014)

ASN Safety Database: Statistik zu Flugzeugentführungen, abrufbar unter: `http://aviation-safety.net/statistics/period/stats.php?cat=H2`

Beck Aktuell: Terrorgefahr entflammt Debatte über „Profiling“ von Passagieren, becklink 1008804, abrufbar unter: `https://beck-online.beck.de/default.aspx?VPATH=bibdata/reddok/becklink/1008804.htm&POS=7`

Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt: Mehr Sicherheit am Flughafen, abrufbar unter: `http://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10213/335_read-1218//year-all/`

Europäische Union: Sicherheit im Luftverkehr – Gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, abrufbar unter: `europa.eu/legislation_summaries/other/l24253_de.htm`

Hamacher, Kay/Stefan Katzenbeisser: Public Security – Simulations Need to Replace Conventional Wisdom, abrufbar unter: `http://www.nspw.org/papers/2011/nspw2011-hamacher.pdf`

International Air Transport Association: Checkpoint of the Future Executive Summary, abrufbar unter: http://www.iata.org/whatwedo/security/Documents/cof-executive-summary.pdf

International Air Transport Association: Checkpoint of the Future – Roadmap, abrufbar unter: http://www.iata.org/whatwedo/security/Documents/checkpoint-roadmap.pdf

OVG Rheinland-Pfalz: Pressemitteilung Nr. 30/2012, abrufbar unter: http://www.mjv.rlp.de/icc/justiz/nav/699/broker.jsp?uMen=6993f1d2-a512-11d4-a737-0050045687ab&uCon=0998fb32-0ba3-10dc-32ae-477fe9e30b1c&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000042

Pfohl, Manuela: „Profiling“ an Flughäfen – Entschuldigung - sind Sie Terrorist?, abrufbar unter: http://www.stern.de/politik/deutschland/profling-an-flughaefen-entschudligung-sind-sie-terrorist-1638180.html

Security Solutions Magazine: Exposing Hostile Intent, abrufbar unter: http://securitysolutions.com/news/security_exposing_hostile_intent/

Transportation Security Administration: TSA PreCheck, abrufbar unter: http://www.tsa.gov/expedited-screening

U.S. Customs and Border Protection: Global Entry Trusted Traveller Network, abrufbar unter: http://www.globalentry.gov/index.html

Passagierdifferenzierung im Luftverkehr - Rechtliche Herausforderungen

Elmar Giemulla, Juliane Holtz

1 Einleitung

Die Sicherheitsmaßnahmen, die als Reaktion auf die Ereignisse des 11. September 2001 in der Luftfahrt eingeführt wurden, haben mittlerweile ein derartiges Ausmaß und eine derartige Intensität angenommen, dass sie zu einer fühlbaren Belastung geworden sind, und das in vielerlei Hinsicht: finanziell, weil für die Kosten für die Durchsuchungen und andere Maßnahmen irgendjemand aufkommen muss; operativ, weil die vielfältigen Abläufe geplant, durchgeführt und überwacht werden müssen; und nicht zuletzt in physischer Hinsicht, weil die langen Warteschlangen vor den Sicherheitskontrollstellen ein Hindernis darstellen, für dessen Überwindung nur der Risikofreudige einen knappen Zeitansatz wählt.

Man mag dieses Hindernis noch schicksalsartig hinnehmen oder gar als Teil des Abenteuers „Reise“ empfinden, wenn man nur ein- bis zweimal im Jahr zu Urlaubszwecken das Flugzeug benutzt. Dem Vielflieger, der sich dieser Prozedur häufiger oder womöglich mehrfach in der Woche unterziehen muss, stellt sich irgendwann die Frage, warum ihm denn immer und immer wieder dasselbe Misstrauen entgegengebracht wird, gerade so als ob er zum ersten Mal in seinem Leben den nicht-öffentlichen Bereich eines Flughafens betreten wolle. Der verzweifelte Gedanke: „Warum glaubt mir denn keiner ...?“ hat zu der Überlegung geführt, ob man nicht bei Sicherheitsmaßnahmen in der Weise differenzieren könne, indem man bestimmten Passagieren, die unverdächtig sind, Vorrechte einräumt, und umgekehrt, anderen Passagieren, die bestimmte Verdachtskriterien aufweisen, eine gesteigerte Aufmerksamkeit entgegenbringt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass es unter den Vielfliegern eine nennenswerte Anzahl gibt, die mit Freude ihr ganzes Privatleben von innen nach außen kehren, wenn am Ende die Belohnung winkt, gegenüber anderen „privilegiert“ behandelt zu werden, und zwar nicht nur wegen der damit verbundenen Zeitersparnis. Zu den vielen „Goldkarten“, die man sich im Laufe der Jahre verdient hat, würde dann noch der Ausweis des „trusted passenger“ hinzukommen, das es einem ermöglichen würde, erhobenen Hauptes an den Warteschlangen des „gemeinen Volkes“ vorbeizustolzieren. Spätestens seit dem Kinofilm „Up in the air“ ist bekannt, dass es bei manchen Menschen Glücks- oder umgekehrt Neidgefühle auslöst, wenn es um den Besitz möglichst vieler Privilegienkarten geht.

Es muss bezweifelt werden, ob ein solches Unterfangen der Sicherheit tatsächlich keinen Abbruch täte. Selbst wenn man unterstellen darf, dass die Behörden die Personen sachgerecht auswählen, die privilegiert werden sollen, so wird man nicht ausschließen können, dass gerade sie ein beliebtes Ziel von Terroristen sein könnten, um ihnen unbemerkt Sprengstoff

oder andere Stoffe zuzustecken, weil bekannt ist, dass sie nicht weiter untersucht werden. Oder werden sie womöglich sogar das Ziel von Erpressungen sein, um sie etwa mit der Drohung, ansonsten ihre Familie zu vernichten, dazu zu veranlassen, Helfershelfer von Terroristen zu werden?

Noch deutlicher tritt die Problematik allerdings im umgekehrten Falle zutage, nämlich wenn nicht „privilegierend“, sondern „diskriminierend“ differenziert werden soll (intensivere Kontrolle aufgrund bestimmter allgemeiner Merkmale). Weil es hier – anders als bei der Privilegierung – nicht um Freiwilligkeit geht und ein solches Verfahren zudem einen gewissen Bloßstellungseffekt hat, ist dies auch rechtlich ungleich sensibler.

Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass eine Ende 2010 getätigte Aussage des zum damaligen Zeitpunkt noch designierten Präsidenten des Flughafenverbandes ADV (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen), Christoph Blume[1], über die Möglichkeit risikobasierter Kontrollansätze und Flugpassagiere in verschiedene Risikogruppen einzuteilen, zu einer regen öffentlichen Diskussion führte. Insbesondere die Forderung, Reisende nach Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft und anderen Kriterien unterschiedlich scharf zu kontrollieren, erfuhr mit Hinweis auf das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes und den Datenschutz große Ablehnung.[2] Es kann tatsächlich nicht ernsthaft bestritten werden, dass eine solche Differenzierung durchaus zu einer Einschränkung von Rechten Dritter, vor allem von Passagieren, führen kann. Nachfolgend soll im Einzelnen dargestellt werden, welche Rechtsvorschriften durch derartige Maßnahmen betroffen sein könnten.

2 Einschränkung von Grundrechten

2.1 Gebot der Gleichbehandlung

Ganz offensichtlich und in erster Linie kann durch eine „Differenzierung“ bei der Behandlung von Personen, die alle dasselbe tun, das Recht auf Gleichbehandlung betroffen sein. Auf europäischer Ebene ist die Gleichheit vor dem Gesetz in Artikel 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) verankert und wird durch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Artikel 21 GRC[3] konkretisiert. Insbesondere ist danach die Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung verboten.

[1] FAZ.NET, 28.12.2010: „Profiling“ an deutschen Flughäfen? „Völlig unausgegoren und rechtlich zweifelhaft“ (siehe Quellenverzeichnis)

[2] U. a. Peter Schaar, Datenschutzbeauftragter der Bundesregierung, dpa: „hält das sogenannte Profiling von Fluggästen für nicht praktikabel. Die Verfassung verbiete eine Diskriminierung bestimmter Passagiere. [...] Schaar geht auch nicht davon aus, dass potentielle Terroristen sich einfach in eine Gruppe einordnen ließen. Außerdem erfordere das Profiling sehr viel Zeit, in Israel müsse man drei Stunden vor dem Start am Flughafen sein. [...] Ein solches Vorgehen an deutschen Flughäfen käme einer permanenten Rasterfahndung gleich. Dafür gibt es derzeit keine gesetzliche Grundlage.“; Ulla Jelpke in Pressemitteilung der Linksfraktion vom 29.12.2010: „Eine unterschiedliche Kontrolle von Flugpassagieren nach Risikogruppen, das sogenannte Profiling, verstößt gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes. Zudem leistet es rassistischen und moslemfeindlichen Vorurteilen Vorschub“; Auch die Gewerkschaft der Polizei (GdP) lehnt das Profiling von Fluggästen ab. Der Vorsitzende der GdP, Bernhard Witthaut, forderte stattdessen, die Fluggastkontrollen zu verstaatlichen (dpa).

[3] In Artikel 21 GRC heißt es: (1) Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache,

Ähnlich verhält es sich mit dem Gebot der Gleichbehandlung in Art. 3 des Grundgesetzes (GG).[4] Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG sind bekanntlich alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Zudem enthält Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ein spezielles Diskriminierungsverbot, nach welchem niemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG enthält ein absolutes Differenzierungsverbot. Das heißt, dass der Gesetzgeber grundsätzlich keine Differenzierung an eines der oben genannten Kriterien knüpfen darf. Werden also Passagiere aufgrund eines Profilings oder einer anderen risikobasierten Kontrollmaßnahme etwa nach ethnischer Herkunft, religiöser Anschauung oder Geschlecht anders oder schärfer kontrolliert, liegt immer eine Ungleichbehandlung vor, die unzulässig nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ist.

Anders verhält es sich mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG. Findet demnach eine Differenzierung aus anderen Gründen als den in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG genannten, statt, ist dies nicht absolut verboten; allerdings ist für die Rechtfertigung des Eingriffes ein sachgerechter Grund erforderlich, der sich zudem u. U. am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen muss.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) unterscheidet insofern zwischen Ungleichbehandlungen geringerer Intensität und Ungleichbehandlungen größerer Intensität. Bei ersteren liegt dann ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, wenn kein Differenzierungsgrund ersichtlich oder dieser nicht geeignet ist, eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Es ist bereits fraglich, ob die hier infrage stehenden Differenzierungskriterien als sachgerechte Gründe von vornherein ausgeschlossen sind, da sie im Wesentlichen von den in Art. 3 Abs. 3 genannten Kriterien für ein absolutes Verbot von Ungleichbehandlungen erfasst sein dürften.

Doch wenn man das Vorliegen eines sachgerechten Grundes annimmt, scheitert man spätestens an Art. 3 GG, wenn man diesen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz misst. Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist nämlich festzustellen, ob der Grund für die Ungleichbehandlung, also das damit verfolgte öffentliche Interesse, höher wiegt als das Interesse der ungleich Behandelten an der Unterlassung der Ungleichbehandlung.[5] Dies ist zumindest nicht ohne Weiteres ersichtlich.

2.2 Datenschutz

Auch die mögliche Beeinträchtigung des Datenschutzes spielt bei der Passagierdifferenzierung eine gewichtige Rolle. In der Europäischen Union basiert der Datenschutz insbesondere auf dem Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dessen Schutzbereich sich mittlerweile über das Privatleben hinaus auf die Sammlung, Speicherung und

der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten. (2) Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

[4] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist.

[5] Vgl. BVerfGE 88, 87, 96; BVerfGE 91, 389, 401.

weitere Verarbeitung von Personendaten erstreckt, sowie den Artikeln 7 und 8 GRC.[6]

Gemäß Art. 52 Abs. 1 GRC muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Auch hier dürfen Einschränkungen unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Dies bedeutet zumindest die Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage, und zwar naturgemäß nicht nur als formales Kriterium, sondern unter Beachtung gewisser Anforderungen, die im Wesentlichen ebenfalls den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widerspiegeln.

Ähnlich verhält es sich im nationalen Recht. Im Grundgesetz ist der Datenschutz im Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausformung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankert. Dieses Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Eine Einschränkung ist nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedarf einer Rechtsgrundlage.

Weitere betroffene Grundrechte, neben dem betroffenen Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot sowie dem Datenschutz sind möglicherweise die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG, die Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 S. 2, 104 GG oder die allgemeine Handlungsfreiheit als Auffangtatbestand aus Art. 2 Abs. 1 GG. Diese können allerdings in Anbetracht der vorhergehenden Diskussion vernachlässigt werden.

3 Rechtliche Grundlagen der Passagierdifferenzierung

Fraglich ist, inwiefern die luftsicherheitsrechtlichen Vorschriften Aufschluss über die Möglichkeiten einer Differenzierung von Passagieren geben und gegebenenfalls eine Rechtsgrundlage bieten.

3.1 Internationales Recht

Die in den Anhängen des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen)[7] vom 07. Dezember 1944, enthaltenen Richtlinien und Empfehlungen (Standards and Recommended Practices - SARPs) sollen durch einheitliche oder zumindest vergleichbare Umsetzung in das jeweilige nationale Recht zu einer Erhöhung der Sicherheit in der Luftfahrt führen. Insbesondere Anhang 17 zum Abkommen betrifft die Luftsicherheit (neben Anhang 9). In Kapitel 4 des Anhangs zu den präventiven Sicherheitsmaßnahmen sind

[6] Gemäß Art. 7 GRC hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Gemäß Art. 8 Abs. 1 GRC hat jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Nach Abs. 2 dürfen diese Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Außerdem hat jede Person das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

[7] Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und die Annahme der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr vom 7. April 1956, BGBl. II S. 411.

die Maßnahmen hinsichtlich der Passagiere und deren Handgepäck aufgeführt. Neben einer Reihe von Richtlinien soll nach der Empfehlung 4.4.5 jeder Vertragsstaat sicherstellen, dass Verfahren zur Unterstützung bei der Identifizierung und Aufklärung von verdächtigen Aktivitäten, die eine Bedrohung für die Zivilluftfahrt darstellen können, an Flughäfen und an Bord von Luftfahrzeugen eingerichtet werden.[8]

Hinsichtlich der die Sicherheitskontrolle betreffenden Maßnahmen wird zudem auf das Aviation Security Manual (Doc 8973) verwiesen, welches auch die Risikobewertung von Passagieren im Kapitel Flughafensicherheit zum Gegenstand hat.[9] Hier heißt es u. a., dass Verfahren zur Risikobewertung von Passagieren oder Verhaltensmustererkennung bereits in einigen Staaten bzw. von Luftfahrtunternehmen zur Identifizierung von Passagieren, denen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, angewandt werden. Da das Verfahren allerdings das Potential habe, sehr subjektiv und zeitintensiv zu sein, bedürfe es einer engen Koordinierung zwischen Sicherheits- und Geheimdiensten und erfordere spezialisiertes Personal, um die Informationen operationell anzuwenden und zu interpretieren, sowie ein differenziertes Verständnis der relevanten Bedrohungsprofile. Jedenfalls könne das Verfahren zur Risikobewertung der Passagiere effektiv nur in Verbindung mit einer 100%igen Kontrolle des aufgegebenen Gepäcks genutzt werden, um sich auf bestimmte Passagiere zu konzentrieren.[10]

3.2 Europäische und nationale Gesetzgebung

Mit der Luftsicherheitsverordnung (EG) Nr. 300/2008[11] und deren Ergänzungsverordnung (EG) Nr. 272/2009[12] sowie deren Durchführungsverordnung (EU) Nr. 185/2010[13], die allesamt seit dem 29. April gelten, wurden die bis dahin bestehenden europäischen Vorschriften im Luftsicherheitsrecht novelliert. Während sich im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 als Grundverordnung zunächst die „Gemeinsamen Grundstandards“ finden, werden neben Ergänzungen durch die Verordnung (EG) Nr. 272/2009 insbesondere detaillierte Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards durch die Verordnung (EU) Nr. 185/2010 festgelegt, vgl. Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008.

Nr. 4 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 betrifft diesbezüglich die Kontrolle von Fluggästen und Handgepäck, den Schutz von Fluggästen und Handgepäck und potenziell gefährliche Fluggäste. Jedoch finden sich in Teil A des Anhangs der Verordnung

[8] Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation, Security, Ninth Edition, March 2011.

[9] Aviation Security Manual, Doc 8973 - restricted, Eighth Edition, 2011, Chapter 11. Airport security, 11.3.6 - Passenger risk assessment.

[10] Vgl. Nr. 11.3.6 Aviation Security Manual, Doc 8973 – restricted.

[11] 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. Nr. L 97 vom 09. April 2008, S. 72.

[12] Verordnung (EG) Nr. 272/2009 der Kommission vom 02. April 2009 zur Ergänzung der im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit der Zivilluftfahrt; ABl. Nr. L 91 vom 03. April 2009, S. 7.

[13] Verordnung (EU) Nr. 185/2010 der Kommission vom 04. März 2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit; ABl. Nr. L 55 vom 05. März 2010, S. 1.

(EG) Nr. 272/2009 lediglich „Zulässige Kontrollmethoden“, die für die Kontrolle von Personen beispielsweise einzeln oder in Kombination die Durchsuchung von Hand, die Metalldetektorschleusen oder die Sprengstoff-Spurendetektoren gestatten. Eine Differenzierung von Passagieren ist hier nicht vorgesehen.

In den Durchführungsbestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 finden sich sodann die detaillierten Vorschriften für die Sicherheitskontrolle von Fluggästen und Handgepäck (Nr. 4.1. des Anhangs der Verordnung). Daneben legt Nr. 4.1.1.7. des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 folgendes fest:

> Die zuständige Behörde kann Kategorien von Fluggästen festlegen, die aus objektiven Gründen besonderen Kontrollverfahren unterzogen werden bzw. von der Kontrolle ausgenommen werden können. Die Kommission ist über die eingerichteten Kategorien zu unterrichten.

Dies bedeutet, dass Kontrollmethoden, die eine Differenzierung von Fluggästen beabsichtigen, in das Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten und deren nationale Gesetzgebung gestellt sind. Hinsichtlich der vorliegenden Problematik besagt das deutsche Recht in § 5 Abs. 1 S. 1 LuftSiG:

> Die Luftsicherheitsbehörde kann Personen, welche die nicht allgemein zugänglichen Bereiche des Flugplatzes betreten haben oder betreten wollen, durchsuchen oder in sonstiger geeigneter Weise überprüfen.

Zu prüfen ist demnach, ob eine eventuelle Differenzierung von Passagieren als eine „sonstige geeignete Überprüfung“ in diesem Sinne verstanden werden kann.

Wie bereits oben dargestellt, bedarf es zur Rechtfertigung eines Eingriffs in Grundrechte einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage. Diese Rechtsgrundlage muss deshalb dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen und verhältnismäßig sein bzw. darf selbstverständlich nicht in einer Weise ausgelegt werden, die die Grenzen der Verfassung überschreitet. Bereits an der Normenklarheit[14] dürfte es hier fehlen, da die notwendige Klarheit und Bestimmtheit der genannten Norm angesichts ihrer allgemeinen Formulierungsweise offensichtlich nicht vorliegt. Diese verlangt nämlich unter anderem, dass eine Norm umso klarer sein muss, je kritischer ein ein hierauf gestützter Eingriff in verfassungsrechtlicher Hinsicht ist. Ob mit der demnächst zu erwartenden Novellierung des LuftSiG eine konkrete, dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechende Rechtsgrundlage vorgelegt wird, ist allerdings aufgrund der möglicherweise unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffe zu bezweifeln.

Wie oben bereits erörtert, wäre zudem aber auch die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips fraglich. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit soll insbesondere sicherstellen, dass kein übermäßiger Eingriff des Staates in Grundrechte stattfindet. Mit einem Eingriff muss

[14] Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts soll „das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit [...] die Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren.“, vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Juli 2005, 1 BvR 782/94, 1 BvR 957/96, Rn. 184

deshalb zunächst ein legitimer öffentlicher Zweck verfolgt werden, das Mittel zur Erreichung dieses Zwecks unterliegt sodann einer Prüfung der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit.

4 Fluggastdatenabkommen

Auch im Rahmen der Weitergabe von Passagierdaten kann eine Differenzierung von Passagieren stattfinden.

4.1 Hintergrund und Entwicklung

Hinsichtlich einer nicht anlassbezogenen Weitergabe von Passagierdaten ist zunächst die Richtlinie 2004/82/EG[15] zu nennen. Mit dieser Richtlinie sollen die Grenzkontrollen verbessert und die illegale Einwanderung bekämpft werden, indem Beförderungsunternehmen Angaben über die beförderten Personen vorab an die zuständigen nationalen Behörden übermitteln, vgl. Art. 1 der Richtlinie. Der zu übermittelnde Datensatz enthält die biografischen Informationen, und zwar u. a. Namen, Geburtsort, Staatsangehörigkeit des Betreffenden und die Nummer und Art des mitgeführten Reisedokuments.

Diese Richtlinie wurde durch § 31a Bundespolizeigesetz (BPolG) in nationales deutsches Recht umgesetzt. Gemäß § 31a Abs. 5 BPolG werden die Daten jedoch 24 Stunden nach ihrer Übermittlung gelöscht, es sei denn, die Daten werden weiterhin für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs bzw. für Maßnahmen der Strafverfolgung benötigt.

Hiervon zu unterscheiden ist die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Passenger Name Record). Ganz besonders das umstrittene Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika war in letzter Zeit Diskussionsgegenstand der europäischen und auch nationalen Politik. Nunmehr ist das am 14. Dezember 2011 unterzeichnete Abkommen am 01. Juli 2012 in Kraft getreten.[16]

Die PNR-Daten laut Anhang I dieses Abkommens sind u. a. der PNR-Buchungscode (Record Locator Code), Datum der Buchung, Name, verfügbare Vielflieger- und Bonus-Daten, sämtliche verfügbare Zahlungs-/Abrechnungsinformationen, Informationen über Buchungssplitting bzw. -teilung, sämtliche Informationen zum Gepäck, Sitzplatznummer und sonstige Sitzplatzinformationen, allgemeine Eintragungen einschließlich OSI-[17], SSI-[18] und SSR-[19] Informationen.

Gemäß Art. 3 des Abkommens stellen die Fluggesellschaften dem United States Department of Homeland Security (DHS) die in ihren Buchungssystemen enthaltenen PNR-Daten zur Verfügung. Die Erfassung, Verwendung und Verarbeitung der PNR-Daten durch

[15] Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. Nr. L 261 vom 06. August 2004, S. 24; es handelt sich hierbei um das API (Advance Passenger Information) -Verfahren, das nicht mit dem Verfahren zu den PNR-Daten zu verwechseln ist.

[16] Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security, ABl. Nr. L 174 vom 04. Juli 2012 , S. 1.

[17] Other Service related Information.

[18] Special Service Information.

[19] Special Service Request.

die Vereinigten Staaten erfolgt nach Art. 4 des Abkommens zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten. Hierunter fallen beispielsweise terroristische und damit verbundene Straftaten, die „allem Anschein nach bezwecken, die Zivilbevölkerung einzuschüchtern oder zu nötigen, die Regierungspolitik durch Einschüchterung oder Nötigung zu beeinflussen oder die Handlungsfähigkeit einer Regierung durch massive Zerstörung von Sachen, Tötung, Entführung oder Geiselnahme zu beeinträchtigen“. Weiterhin sind im Abkommen die Datensicherheit, der Umgang mit sensiblen Daten, automatisierte Einzelentscheidungen, die Speicherung der Daten und Übermittlungsmodalitäten geregelt.

Bereits 2007 hatte die Europäische Union ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR (Passenger Name Record) - Daten unterzeichnet.[20] Aufgrund des Inkrafttretens des Vertrages von Lissabon am 01. Dezember 2009 wurde allerdings eine Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Abschluss des Abkommens über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen erforderlich. Daraufhin verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zur Neuverhandlung des Abkommens aber unter Aufrechterhaltung der vorläufigen Anwendbarkeit des Abkommens.[21]

Mit dieser Entschließung äußerte das Parlament seine Auffassung, dass „bei jedem neuen Rechtsinstrument zunächst eine Abschätzung der Folgen für die Persönlichkeitsrechte vorgenommen werden muss und dass eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgen muss, bei der nachgewiesen wird, dass die geltenden Rechtsinstrumente nicht ausreichend sind“ und dass „ein neues Abkommen angemessene Mechanismen für die Überprüfung und Überwachung beinhalten muss“ und stellte die folgenden Mindestanforderungen an ein einheitliches Modell zur Nutzung von Fluggastdatensätzen:

- Einhaltung der Datenschutzvorschriften auf nationaler und EU-Ebene,
- eine Datenschutz-Folgenabschätzung vor der Verabschiedung neuer Rechtsinstrumente,
- eine Verhältnismäßigkeitsüberprüfung, die beweist, dass bestehende Rechtsinstrumente nicht ausreichend sind,
- strikte Zweckbindung und Einschränkung der Verwendung von PNR-Daten auf bestimmte Straftaten oder Bedrohungen,
- Begrenzung der Menge der zu erfassenden Daten,
- begrenzte Speicherzeiträume,
- Verbot von Data Mining oder Data Profiling,
- Verbot automatisierter Entscheidungen, die Bürger wesentlich beeinträchtigen,

[20] Beschluss des Rates vom 23. Juli 2007 über die Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen von 2007), ABl. Nr. L 204 vom 04. August, S. 16.

[21] Entschließung des Europäischen Parlaments zum Start der Verhandlungen über Abkommen über Fluggastdatensätze mit den USA, Australien und Kanada vom 5.5.2010 (siehe Quellenverzeichnis)

- geeignete Mechanismen für die unabhängige Überprüfung, gerichtliche Aufsicht und demokratische Kontrolle,

- alle internationalen Übermittlungen sollten EU-Datenschutzstandards entsprechen und Gegenstand einer Feststellung der Angemessenheit sein.

Das nach Abschluss der Verhandlungen von der Europäischen Kommission zur Beschlussfassung vorgelegte Abkommen berücksichtigt insbesondere auch die in einer Mitteilung der Kommission[22] festgelegten Kriterien zu den wesentlichen Datenschutzgarantien und der Beachtung der Grundrechte zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit sowohl auf Seiten der Fluggesellschaften als auch bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Neben den allgemeinen Erwägungen zu den gemeinsamen Sicherheitsinteressen und den Außenbeziehungen enthält das Konzept u. a. Ausführungen zu den Übermittlungsmodalitäten sowie Standards und Kriterien zum Schutz der personenbezogenen Daten. Aufgeführt werden die Grundprinzipien für den Schutz der personenbezogenen Daten, die der ersuchende Drittstaat befolgen soll und die u. a. die Zweckbindung hinsichtlich Verwendung und Umfang von Daten, besondere Kategorien von Daten, Datensicherheit, Beaufsichtigung und Rechenschaft, Transparenz und Bekanntmachung, Zugriff, Berichtigung und Löschung und die Beschränkungen der Weiterübermittlung an andere Behörden und Drittländer betreffen.

Zu diesem Konzept hatte bereits die Artikel-29-Datenschutzgruppe[23] eine Stellungnahme[24] abgegeben, in der zwar die Notwendigkeit rechtsverbindlicher Abkommen zur Schaffung von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung bekräftigt, in der allerdings auch der Nutzen eines „groß angelegten Profiling“ anhand von Fluggastdaten und somit die Verhältnismäßigkeit in Frage gestellt wurde. Die Datenschutzgruppe verweist insbesondere auf die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und aktuellen Studien, die den Schluss nahelegen, dass „ein derartiges Profiling besonders bei der Terrorismusbekämpfung kontraproduktiv ist“.[25]

[22] KOM(2010) 492 endgültig, Mitteilung der Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer vom 21. September 2010.

[23] Die Artikel-29-Datenschutzgruppe ist gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eingesetzt und ist unabhängiges Beratungsgremium der Europäischen Union für Datenschutzfragen.

[24] Stellungnahme 7/2010 zur Mitteilung der Europäischen Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer vom 12. November 2010.

[25] A.a.O., S. 5, hier heißt es in Fn. 3 mit weiterem Verweis auf einen in der Harvard Civil Rights- Civil Liberties Review erschienenen Artikel von Fred H. Cate mit dem Titel „Government Data Mining, the Need for a Legal Framework“: „dass immer mehr darauf hindeutet, dass die Datenerschließung für viele Zwecke, zu denen die US-Regierung diese einsetzen will, kein wirksames Mittel ist. Dies gelte besonders für die Bereiche nationale Sicherheit und Strafverfolgung [...]. Zudem stünden einem Gelingen derartiger Anstrengungen erhebliche Hindernisse im Weg, beispielsweise in Form von Problemen mit der Datenqualität, in Form von Schwierigkeiten mit dem Datenabgleich und aufgrund der Grenzen der Datenerschließungswerkzeuge [...].“ Weiterhin heißt es laut Jeff Jonas und Jim Harper in „Effective Counterterrorism and the Limited Role of Predictive Data Mining“, Policy Analysis vom 11. Dezember 2006, S. 8 f., „dass Terrordelikte im Gegensatz zu Konsumgewohnheiten und selbst Finanzdelikten nicht mit genügend großer Häufigkeit erfolgen, um zuverlässige Vorhersagemodelle zu ermöglichen: Ohne durchdachte, sich auf umfangreiche historische Muster gründende Algorithmen sei jede auf die Vorhersage von terroristischen Handlungen abstellende Datenerschließung zum Schei-

Selbst der juristische Dienst der Europäischen Kommission hat in einer Stellungnahme[26] die Unvereinbarkeit des Abkommens mit Art. 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Art. 8 GRC festgestellt. Ein Eingriff in das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten sei nur dann gerechtfertigt, wenn er geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Dies sei bei dem ausgehandelten Abkommen aber nicht der Fall. Insbesondere sei der Anwendungsbereich für die Verwendung von PNR-Daten in Artikel 4 des Abkommens hinsichtlich der „sonstigen Straftaten" zu weit und umfasse eine große Anzahl von Straftaten, die nicht als ernsthaft in diesem Sinne betrachtet werden können. Zudem sei die Speicherdauer zu lang und stelle auch keine Verbesserung zum vorherigen Abkommen dar. Neben weiteren Bedenken seien im Übrigen auch die Regelungen zu den Rechtsmitteln und zur Aufsicht besorgniserregend.

4.2 Stellungnahme des Europäische Datenschutzbeauftragten

Hinsichtlich zu beachtender Datenschutzgrundsätze ist insbesondere die ausführliche Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB)[27] zu dem Fluggastdatenabkommen zu beachten, der im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens informell zu dem Entwurf des Abkommens konsultiert wurde. Der EDSB bezieht sich in seiner Stellungnahme auf den globalen Kontext aufgrund weiterer Verhandlungen bezüglich bestehender oder beabsichtigter PNR-Abkommen mit den Ländern Australien[28] und Kanada[29], sowie einer Regelung zur Verwendung von Fluggastdatensätzen auf europäischer Ebene.[30]

Unter Bezugnahme auf die in seinen vorangegangenen Stellungnahmen und die in den Stellungnahmen der Artikel-29-Arbeitsgruppe getroffenen Feststellungen bemerkt der

tern verurteilt. Das einzige Ergebnis wäre, dass das nationale Sicherheitssystem mit falschen Positiven überschwemmt würde, d.h. mit Warnungen vor 'Verdächtigen', bei denen es sich in Wirklichkeit um unbescholtene Bürger handele."

[26] Stellungnahme des juristischen Dienstes der Europäischen Kommission vom 18. Mai 2011, SJ.f(2011)603245.

[27] Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security vom 09. Dezember 2011, ABl. Nr. C 35 vom 09. Februar 2012, S. 16.

[28] Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung und die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) durch Luftfahrtunternehmen an den Australian Customs and Border Protection Service (Australische Zoll- und Grenzwachtbehörde, unterzeichnet am 29. September 2011.

[29] Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Kanadischen Regierung über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten und Fluggastdatensätzen, ABl. Nr. L 82 vom 21. März 2006, S. 15, ist trotz des Ablaufs der Angemessenheitsentscheidung der Kommission betreffend die kanadischen Datenschutznormen in Kraft, vgl. Entscheidung der Kommission vom 06. September 2005 über die Angemessenheit des Schutzes der personenbezogenen Daten, die in den Passenger Name Records enthalten sind, welche der Canada Border Services Agency übermittelt werden, ABl. Nr. L 91 vom 29. März 2006, S. 49.

[30] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, KOM(2011) 32 endgültig.

EDSB erneut, dass die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der PNR-Regelungen und die Massenübermittlung der PNR-Daten an Drittstaaten bisher nicht bewiesen worden sei. Bekräftigt wird dies dadurch, dass der Europäische Wirtschaft- und Sozialausschuss sowie die Agentur für Grundrechte diese Ansicht teilen. Folgende konkrete Kritikpunkte führt der EDSB in seinen besonderen Bemerkungen auf:

Zweckbindung

Hinsichtlich der Verwendung von PNR-Daten in Art. 4 des Abkommens seien die Definitionen zwar schon präziser als im Abkommen von 2007. Allerdings sei es zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit erforderlich, dass Begriffe wie „allem Anschein nach", „einschüchtern" und „beeinflussen" näher erläutert werden, um nicht-terroristische Straftaten auszuschließen. Zudem sollte Art. 4 Abs. 1 b) des Abkommens eine detaillierte Liste von Straftaten enthalten, da die Grenze („Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von drei oder mehr Jahren geahndet werden können") verschiedene Straftaten in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten sowie in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten und in den US-Staaten mit einschließe. Außerdem sollten kleinere Vergehen ausdrücklich aus dem Zweck des Abkommens ausgeschlossen werden.

Einschränkung der zu übermittelnden PNR-Daten

Der EDSB rügt ferner die Unverhältnismäßigkeit der Liste der zu übermittelnden PNR-Daten und empfiehlt die Einschränkung der Liste von derzeit 19 Arten von Daten. Insbesondere durch die Weitergabe der „Allgemeinen Eintragungen einschließlich OSI-, SSI- und SSR- Informationen"[31] würden Daten im Zusammenhang mit religiösem Glauben (z. B. kulinarische Präferenzen) oder Gesundheit (z. B. Antrag auf einen Rollstuhl) preisgegeben werden, sodass diese als sensible Daten ausdrücklich aus der Liste ausgeschlossen werden sollten. Darüber hinaus müsse im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bedacht werden, dass im Falle einer vorzeitigen Übermittlung von PNR-Daten gemäß Art. 15 Abs. 3 des Abkommens[32] auch Personen betroffen sein können, die letztlich beispielsweise aufgrund von Stornierung den Flug nicht angetreten haben.

Keine Verarbeitung sensibler Daten

Gemäß Art. 6 des Abkommens filtert das DHS sensible Daten[33] mit Hilfe automatisierter Systeme heraus und macht diese unkenntlich, werden jedoch mindestens 30 Tage gespeichert und können gegebenenfalls zwecks Ermittlungen, Strafverfolgungs- oder Strafvollzugsmaßnahmen aufbewahrt werden. Der EDSB macht allerdings darauf aufmerksam,

[31] Nr. 17 im Anhang I des Abkommens, Arten von PNR-Daten.

[32] In Art. 15 Abs. 3 des Abkommens heißt es, dass die Fluggesellschaften verpflichtet sind, die PNR-Daten zunächst 96 Stunden vor planmäßigem Abflug an das DHS zu übermitteln.

[33] Nach Art. 6 Abs. 1 des Abkommens sind sensible Daten personenbezogene Daten und Informationen, die Aufschluss über die Rasse, ethnische Herkunft, politische Überzeugung, die Religion oder Weltanschauung, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder die Gesundheit und das Sexualleben des Betroffenen geben.

dass die Daten auch nach dem „Unkenntlich machen“ weiterhin sensibel sind und regt daher an, dass keine Übermittlung von sensiblen Daten stattfinden sollte und das Abkommen insofern abzuändern sei.

Unverhältnismäßiger Speicherzeitraum

Der Speicherzeitraum der PNR-Daten von 15 Jahren[34] wird vom EDSB als offensichtlich unverhältnismäßig gerügt. Der EDSB fordert darüber hinaus eine unwiderrufliche Anonymisierung oder auch eine unverzügliche Löschung nach der Analyse oder nach maximal 6 Monaten, da es sich sowohl bei „unkenntlich gemachten“ Daten als auch in einer „ruhenden Datenbank“ gespeicherten Daten um personenbezogene Daten handelt.

„Push“-Methode und Übermittlungshäufigkeit

Zwar befürwortet der EDSB die Festlegung auf die Verwendung des „Push“-Verfahrens[35] im Rahmen der Übermittlung der PNR-Daten. Jedoch rät er dazu, den Fall eines separaten Zugriffs auf Datensätze durch Beamte der Vereinigten Staaten im Wege der „Pull“-Methode ausdrücklich im Abkommen zu untersagen. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit sollten des Weiteren die Zahl und die Häufigkeit der Übermittlungen sowie die Bedingungen für zusätzliche Übermittlungen detailliert festgelegt sein.

Datensicherheit

Die in Art. 5 des Abkommens vorgesehenen Regelungen zur Datensicherheit und Integrität werden vom EDSB begrüßt. Insbesondere betrifft dies auch die Verpflichtung zur Protokollierung und Dokumentation aller Zugriffe auf PNR-Daten sowie Verarbeitung und Verwendung der Daten vom DHS, um eine Überprüfung für den angemessenen Gebrauch durch das DHS zu ermöglichen.

Überwachung und Durchsetzung

Die Gewährleistung der Datenschutzgarantien wird gemäß Art. 14 Abs. 1 des Abkommens durch einen unabhängigen Datenschutzbeauftragten der jeweiligen Einrichtung überprüft und beaufsichtigt. Für eine wirksame Ausübung der Rechte regt der EDSB eine Zusammenarbeit zwischen ihm, den nationalen Datenschutzbehörden und dem DHS an.

Spätere nationale und internationale Übermittlungen

Gemäß Art. 16 des Abkommens dürfen Daten nur an innerstaatliche Behörden weitergegeben werden, die über die in dem Abkommen festgelegten oder vergleichbare

[34] Gemäß Art. 8 des Abkommens werden die PNR-Daten bis zu 5 Jahre in einer aktiven Datenbank gespeichert, dann für weitere 10 Jahre in eine ruhende Datenbank überführt.

[35] Während im „Pull“-Verfahren ein Zugriff auf den kompletten Datensatz des einzelnen Passagiers möglich ist, werden im „Push“-Verfahren ausschließlich die im Abkommen vereinbarten Datenelemente übermittelt.

Schutzmaßnahmen verfügen, sodass nach Auffassung des EDSB die Liste dieser Behörden genauer bestimmt sein und eine spätere Übermittlung nur in Einzelfällen erfolgen sollte. Zusätzlich rät der EDSB, dass Datenübermittlungen an Drittstaaten vorher gerichtlich genehmigt sein sollten.

Überarbeitung des Abkommens

In Anbetracht der Einführung eines PNR-Systems auf europäischer Ebene soll gemäß Art. 20 Abs. 2 des Abkommens untersucht werden, ob eine Anpassung an weniger strenge Datenschutzstandards erfolgen sollte. Dies solle auf Anraten des EDSB aber auch für strengere Schutzmaßnahmen in zukünftigen PNR-Regelungen gelten. Insofern verweist der EDSB nachdrücklich auf die geplanten neuen europäischen Vorschriften zum Datenschutz.[36]

4.3 Deutscher Bundestag

Auch im Deutschen Bundestag wurden die geplanten Fluggastdatenabkommen mit den USA und Australien sowie der Richtlinienvorschlag über die Verwendung von Fluggastdatensätzen auf europäischer Ebene debattiert.

Zum einen wurde aufgrund bestehender Zweifel an der Grundrechtskonformität der geplanten Abkommen beantragt, ein Gutachten beim Gerichtshof der Europäischen Union über die Vereinbarkeit der geplanten Abkommen mit europäischem Primärrecht einzuholen.[37] Zum anderen wurden in einer Stellungnahme[38] gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich des Richtlinienvorschlages erhebliche Zweifel u. a. darüber geäußert, dass die Richtlinie, ohne gegen die im Urteil vom BVerfG[39] zur Vorratsdatenspeicherung festgelegten Grenzen für die Zulässigkeit von Vorratsdatenspeicherungen zu verstoßen, in Deutschland so nicht umgesetzt werden könnte. All die in der Stellungnahme genannten wesentlichen Belange sollten bei den Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission im Rat beachtet werden.

Trotz aller Zweifel und Kritikpunkte wurde das Abkommen mit den USA in seiner ursprünglichen Version am 19. April 2012 vom Europäischen Parlament verabschiedet.[40]

[36] Siehe u. a. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11 endgültig; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, KOM(2012) 10 endgültig.

[37] BT-Drs. 17/6331 und 17/7676, allerdings wurde der Antrag mit der Begründung abgelehnt, dass ein Gutachten einer Vorratsklage beim Verfassungsgericht gleich käme.

[38] BT-Drs. 17/5490 vom 13. April 2011, Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Art. 23 Abs. 3 GG i. V. m. EUZBBG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union).

[39] BVerfG, Urteil vom 02. März 2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08.

[40] Das Europäische Parlament stimmte mit 409 Stimmen, 226 Gegenstimmen und 33 Enthaltungen für das Abkommen.

5 Schlussbemerkung

Hinsichtlich der bestehenden und beabsichtigten Fluggastdatenabkommen sowie der geplanten europäischen Richtlinie zur Verwendung von Fluggastdatensätzen bleibt abzuwarten, ob durch etwaige Angemessenheitsentscheidungen der Europäischen Kommission oder Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet werden wird.

Was eine Passagierdifferenzierung bei der Sicherheitskontrolle anbelangt, hat die Erörterung gezeigt, dass an ihrer Rechtmäßigkeit zumindest erhebliche Zweifel angebracht wären. Eine verfassungsrechtliche Überprüfung würde sie mit hoher Wahrscheinlichkeit am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit scheitern lassen: Das öffentliche Interesse an einem möglichst reibungslosen Durchfluss der Passagierströme ist sicherlich nicht gering einzuschätzen. Allerdings kann es auch durch andere Maßnahmen verfolgt und gefördert werden, wie etwa durch entwickeltere Durchsuchungsmethoden einschließlich der entsprechenden Technik. Die vielen Förderprojekte der Bundesregierung und der Europäischen Union belegen, dass hier ein erhebliches Bemühen zu verzeichnen ist. Bevor man derartig drastische Eingriffe mit Bloßstellungseffekt für den betroffenen Passagier überhaupt erwägt, sollten zum einen diese und andere organisatorische und personelle Maßnahmen „ausgereizt“ sein, und zum anderen müssten die Warteschlangen an den Flughäfen ein derartiges Ausmaß erreicht haben, dass der Luftverkehr als schnelles Verkehrsmittel seinen Sinn vielfach verlöre. Dies ist glücklicherweise bis auf Weiteres nicht zu erkennen.

Appendix

Online verfügbare Quellen (letztes Abrufdatum: 5.9.2014)

Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Start der Verhandlungen über Abkommen über Fluggastdatensätze mit den USA, Australien und Kanada vom 5.5.2010, abrufbar unter `http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0244&language=DE`

FAZ.NET: „Profiling“ an deutschen Flughäfen? „Völlig unausgegoren und rechtlich zweifelhaft“ (28.12.2010), abrufbar unter `http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/profiling-an-deutschen-flughaefen-voellig-unausgegoren-und-rechtlich-zweifelhaft-11083274.html`

Herausforderungen multikriterieller Bewertung technologischer Innovationen im Bereich Luftsicherheit unter Berücksichtigung nicht-technischer Dimensionen

Stephan Grandt, Antje Bierwisch, Ralph Seitz

1 Einleitung

Technische Entwicklungen und Innovationen in ihrem Entstehungsprozess zu erkennen und zu deuten wird weitläufig als essentieller Faktor der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gesehen. Ein hierfür zweckmäßiges Innovations- und Technologiemanagement („Integriertes Technologiemanagement“) kann als Bindeglied zwischen Technologieangebot einerseits und gesellschaftlichem Problemlösungsbedarf (z.B. Akzeptanz/Ablehnung von technologischen Innovationen) andererseits verstanden werden (Geldermann 2006). Beispiele für Instrumente sind Technologiefrüherkennung, Technologiemonitoring, Informations- und Technologietransfer, Technikfolgenabschätzung, Technikbewertung sowie Umsetzungs- und Evaluationsanalysen (Zweck 1999).

Technikbewertung

Die Richtlinie 3780 des Vereins deutscher Ingenieure (VDI) stellt im Rahmen der Technikbewertung Grundbegriffe und einen theoretischen Rahmen bereit, gibt dem Anwender dabei jedoch keine konkrete Methode an die Hand (VDI 1991). Eine umfassende Bewertung, welche ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Dimensionen miteinander vereint, setzt eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Ingenieur-, Natur- und Sozialwissenschaftlern voraus. Hier setzt die VDI Richtline 3780 „Werte für das technische Handeln“ handeln an, indem sie Dimensionen anbietet, welche häufig in Konkurrenz- bzw. Instrumentalbeziehung zueinander stehen (vgl. Abb. 1). Je nach Anwendungsfall können diese Beziehungen variieren. Darüber hinaus erfordern bestimmte Anwendungsfälle, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung nicht-technischer Dimensionen, gegebenenfalls eine Erweiterung sowie detailliertere Ausdifferenzierung des Wertekatalogs.

Problemstrukturierung

Betrachtet man die gängigen Ansätze der Entscheidungsunterstützung, lässt sich feststellen, dass die Grundlage zur Lösung der Problemstellung im Vorhandensein einer klar strukturierten Fragestellung bzw. klar definierter Alternativen sowie Dimensionen und Kriterien liegt (Belton/Stewart 2002). Dieser Fakt ist in der Realität jedoch in den seltensten Fäl-

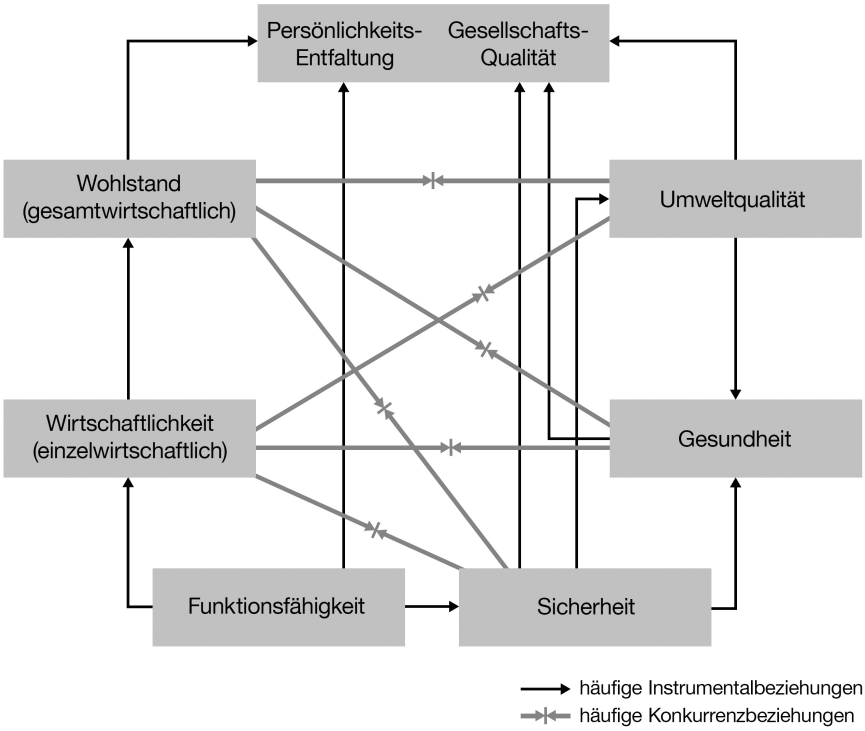

Abbildung 1. Werte im technischen Handeln (vgl. VDI, 1991)

len gegeben, sodass auf einen ganzheitlichen Analyseprozess zurückgegriffen wird, welcher die wichtigsten Phasen des MCDA[1]-Prozesses beinhaltet (vgl. Abb. 2). Die multikriterielle Analyse ermöglicht dabei speziell die Berücksichtigung einer Vielzahl unterschiedlicher Dimensionen samt ihrer qualitativen und quantitativen Kriterien, wie beispielsweise auch gesellschaftliche Dimensionen, die bisher eher nebensächlich in der Entscheidungsunterstützung behandelt wurden. Als grobe Unterteilung lässt sich der MCDA-Prozess in drei Schlüsselphasen untergliedern. Die Problemidentifizierung/-strukturierung, in der es unter anderem gilt die zentralen Akteure, Ziele und Rahmenbedingungen zu identifizieren. Die Phase der Modellgenerierung/-nutzung, in der die Spezifizierung und Berechnung vollzogen wird sowie die letzte Phase, welche die Entwicklung von Maßnahmenplänen beinhaltet. Eine Leitlinie, welche das Wesen der einzelnen Phasen und somit des gesamten Prozesses in geeigneter Weise umschreibt lautet: „Through complexity to simplicity“ (Belton/Stewart 2002). Der MCDA-Prozess bildet das Kernstück des in diesem Beitrag vorgestellten Verfahrens. Die Werte im technischen Handeln dienen hierbei als Grundlage zur Zusammenstellung relevanter Dimensionen, die gerade hinsichtlich nicht-technischer Aspekte ergänzt werden müssen. Zudem sollen weitere Ansätze den Prozess, betreffend die gegebene Problemstellung, flankieren.

[1] Multi Criteria Decision Analysis (MCDA)

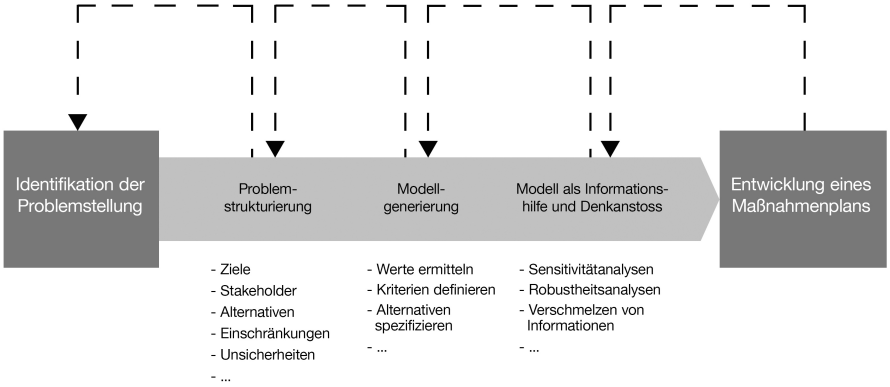

Abbildung 2. Der MCDA-Prozess (eigene Darstellung. Belton/Stewart 2002)

2 Herausforderungen der Technologiebewertung unter der Berücksichtigung nicht-technischer Dimensionen

2.1 Identifikation und Analyse von Bewertungsansätzen

Als erste wesentliche Herausforderung der Technologiebewertung unter der Berücksichtigung nicht-technologischer Dimensionen kann die Identifikation und Analyse von Bewertungsansätzen gesehen werden. Im Rahmen des Projekts SIRA wurde hierzu ein Methodenpapier erstellt, welches unterschiedliche Bewertungsansätze sowie Modelle und Methoden der Wirtschafts-, Ingenieur- und Sozialwissenschaften sichtet und bewertet. Neben der Vorgehensbeschreibung, dem Anwendungsfeld sowie Stärken und Schwächen fand hier bereits eine Beurteilung der relevanten Aspekte für die Dimensionen der jeweiligen Bewertungsmethode statt. So wurden beispielsweise wirtschaftswissenschaftliche und technische Vergleichsverfahren, Akzeptanz- und Innovationslebenszyklusmodelle, Modelle zur Diffusion und Adoption von Innovationen sowie Ansätze der Risikowahrnehmung gesichtet. Das Methodenpapier bildet den Ausgangspunkt für die nächste Herausforderung, der Auswahl von Bewertungsansätzen aus dem bestehenden Sortiment.

2.2 Auswahl von Bewertungsansätzen

Eine weitere Herausforderung im Projektverlauf stellte die Identifikation und Analyse der verschiedenen Bewertungsansätze dar. Hierbei lag der Fokus auf den Ansätzen der Technikfolgenabschätzung, der Innovationsforschung und die Bewertung gesellschaftlicher Akzeptanz anhand multikriterieller Bewertungsmethoden. Neben dem Operations Research, mit seinen quantitativen Methoden zur Entscheidungsunterstützung, beinhaltet die Methodenkombination mit dem Innovationsmanagement und der Akzeptanzforschung zwei weitere im SIRA-Projekt relevante wissenschaftliche Blickwinkel bzw. Disziplinen, aus denen eine passgenaue Methode zu ermitteln war. Ziel ist es, einen geeigneten Methodenmix im Bewertungskonzept zu etablieren. Als Basis dienen hierbei die multikriteriellen Ansätze,

welche die Möglichkeit bieten die unterschiedlichen Perspektiven der jeweiligen audiences[2], respektive Stakeholder, sowie einen systemischen Blick in die Technologiebewertung mit einfließen zu lassen. Zur Bewertung innovativer Sicherheitstechnologien ist es zudem erforderlich den technologischen Wandel in angemessener Weise zu berücksichtigen. Das Konzept des Technologiezyklus soll dazu dienen, Technologien in Abhängigkeit ihres Entwicklungsstadiums zu bewerten. Zur Berücksichtigung des Akzeptanzaspekts bei der Bewertung der Technologien ist die Integration eines Akzeptanzmodells bzw. Aspekte verschiedener Akzeptanzmodelle in das Bewertungskonzept vorgesehen. Die genannten drei Ansätze sollen im Folgenden nochmals genauer betrachtet werden.

Die Entwicklung und der Einsatz quantitativer Modelle und Methoden zur Entscheidungsunterstützung - Operations Research (OR)

Das Operations Research (OR) beschäftigt sich in erster Linie mit der Entwicklung und dem Einsatz quantitativer Modelle und Methoden zur Entscheidungsunterstützung. Im Kontext der Problemstellung des Projekts SIRA sind dabei die multikriteriellen Methoden von besonderem Interesse. Diese Methoden wurden prinzipiell entwickelt, um die Nachteile klassischer Optimierungsmodelle zu überwinden. So bieten sie beispielsweise die Möglichkeit der Einbeziehung verschiedener Interessengruppen in betriebliche und politische Entscheidungsprozesse, wodurch konfliktäre Maßstäbe und subjektive Wertungen in die Entscheidungsfindung mit einfließen können (Zimmermann/Gutsche 1991). In Anbetracht der Berücksichtigung multipler Perspektiven in Form der verschiedenen audiences bzw. Stakeholder im SIRA-Projekt wird hier ein wesentlicher Vorteil dieser Methoden gesehen. Zu unterscheiden ist bei den multikriteriellen Bewertungsmethoden in Multi-Attribut Methoden (MADM) und Multi-Objective Methoden (MODM). Hinsichtlich der gestellten Anforderungen im Rahmen des SIRA Projekts stehen insbesondere MADM-Verfahren im Blickpunkt. Zum einen lassen sich mehrere zuvor klar definierte und voneinander abgegrenzte Technologien betrachten, was insbesondere bei der Betrachtung etablierter und innovativer Sicherheitstechniken von Relevanz ist. Zum anderen lassen sich mithilfe dieser Verfahren die unterschiedlichen Perspektiven beteiligter Stakeholder im Entstehungs- und Entscheidungsprozess berücksichtigen. Hinsichtlich der Entscheidungsfindung zum Einsatz und Bewertung von Sicherheitstechnologien am Flughafen wird hier, aufgrund der Vielzahl der beteiligten Akteure, ein Vorteil jener Verfahren gesehen.

MADM-Verfahren beurteilen Alternativen anhand einzelner Dimensionen bzw. Kriterien, welche die Ziele des Entscheiders widerspiegeln. Für die Gesamtbewertung der Alternativen stehen verschiedene Aggregationsverfahren zur Verfügung, welche in die amerikanische und europäische Schule[3] unterteilt werden (vgl. Tabelle 1 nach Geldermann et al. 2002). In der vorliegenden Untersuchung wurde sich der Ansätze der europäischen Schule bedient, da diese im Gegensatz zur amerikanischen Schule die Annahme vertritt, dass der Entscheider sich seiner Präferenzen nicht vollständig bewusst ist. Hieraus resultiert eine Entscheidungs-

[2]Der Begriff Audience stellt im Kopenhagener Konzept das Publikum dar. Man spricht von einer „erfolgreiche“ Versicherheitlichung (Securitization), wenn das relevante Publikum die existenzielle Sicherheitsbedrohung für das referenzielle Objekt akzeptiert (Buzan et al. 1998).

[3]Die Wurzeln der europäischen Schule liegen in Frankreich, weshalb sie oftmals auch als französische Schule bezeichnet wird.

unterstützung, welche mit widersprüchlichen Informationen umgehen und Konsequenzen unterschiedlicher Kriteriengewichtungen aufzeigen kann (Geldermann/Rentz 2001). Zu den bekanntesten Verfahren zählen PROMETHEE und ELECTRE. Hier können Unsicherheiten in der Kriterienausprägung berücksichtigt werden, hierdurch lässt sich Indifferenz und schwache Präferenz hinsichtlich bestimmter Kriterien seitens der Stakeholder abbilden. PROMETHEE wird in den meisten Fällen ELECTRE vorgezogen, da der Berechnungsalgorithmus als transparenter, leichter verständlich und einfacher umsetzbar gilt (Hyde et al. 2003), was insbesondere bei Gruppenentscheidungsprozessen von Vorteil sein kann. Darüber hinaus liefert es deutlich stabilere Ergebnisse (Brans et al. 1986) und bietet die Möglichkeit zur klaren Visualisierung der Ergebnisse (Polatidis/Haralambopoulos 2007). Des Weiteren lässt sich die Form der Präferenzfunktion auf sechs verschiedene Arten abzubilden. Zudem kann durch die Anwendung beider Verfahren dem Kompensationseffekt „guter“ und „schlechter“ Kriterien vorgebeugt werden (Beccali et al. 2003). Aufgrund der aufgezählten Vorteile fiel die Wahl des geeigneten Verfahrens zur multikriteriellen Bewertung innovativer Sicherheitstechnologien auf das Preference Ranking Organisation METHod for Enrichment Evaluations Verfahren (kurz: PROMETHEE).

Amerikanische Schule	**Europäische/Französische Schule**
Genaue Vorstellung des Entscheidungsträgers über den Nutzen der Kriterienausprägung und Kriteriengewichtung	Unterstellt, dass dem Entscheidungsträger seine Präferenzen nicht bewusst sind
Offenlegung und Interpretation im Rahmen der Entscheidungsunterstützung	Entscheidungsunterstützung zur Strukturierung der Entscheidungssituation, Aufzeigen der Konsequenzen unterschiedlicher Kriteriengewichtung
Klassische MADM-Verfahren, z.B.: · Nutzwertanalysie · Analytisch-Hierarchischer Prozess (AHP) · Analytischer Netzwerk Prozess (ANP)	Outranking-Verfahren, z.B.: · ELECTRE (Elimination Et Choise Translation Reality · PROMETHEE Preference Outranking Organisation Method of Enrichment Evaluations)

Tabelle 1. Abgrenzung von MADM-Verfahren (eigene Darstellung, vgl. Geldermann et al. 2002)

Das Konzept des Technologiezyklus

Das klassische Konzept des Produkt- und Technologielebenszyklus stellt ein Instrument der Unternehmensplanung dar und findet seine Anwendung traditionell im Marketing, zur Abbildung des technologischen Wandels. Hier wird anhand der Position des Produktes im Lebenszyklus eine geeignete Strategie abgeleitet, ebenso wie Prognosen und Erklärungen zur Absatzentwicklung. Der klassische Lebenszyklus von Produkten und Technologien wird in

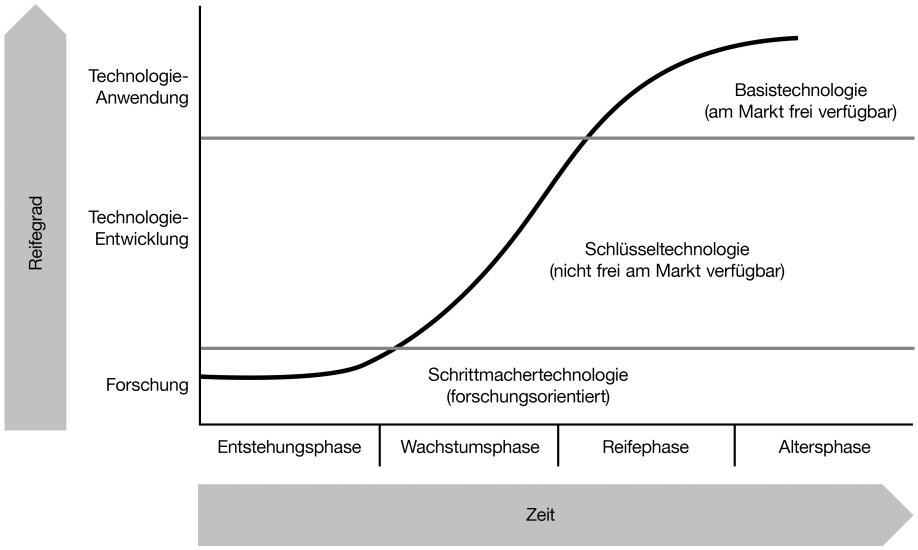

Abbildung 3. Idealtypischer Technologielebenszyklus (vgl. Weule 2002)

der Regel als S-Kurve dargestellt. Diese reflektiert, in Anlehnung an die Ergebnisse der Diffusionsforschung von Rogers, den kumulierten Umsatz, verteilt über die Zeit (Rogers 2003). Die einzelnen Phasen der Zeitachse sowie der Lebenszyklus an sich können dabei je nach Produkt bzw. Technologie von unterschiedlicher Dauer sein (Pfeiffer/Bischof 1981). Die nachfolgende Darstellung zeigt den idealtypischen Verlauf der Lebenszykluskurve einer Technologie sowie die einzelnen Stadien hinsichtlich ihres Reifegrades (vgl. Abb. 3).

Der S-förmige Verlauf des Technologiezyklus stellt einen idealtypischen Verlauf dar, der nicht immer nachgewiesen werden kann und somit in der Literatur eher kritisch gesehen wird (Hoffmann 1972). Eine Berücksichtigung des technologischen Wandels im Bewertungsverfahren soll über die Kriteriengewichtung je nach Technologieentwicklungsstand der einzelnen Alternativen erfolgen. Dies erfordert eine möglichst differenzierte und realitätsgetreue Abbildung des technologischen Wandels, um unterschiedlich weit entwickelte Technologien der Luftsicherheitskontrolle entsprechend bewerten zu können. Grundsätzlich lässt sich beim klassischen Konzept zwar eine vage Zuordnung der Produkte in die einzelnen Phasen aufzeigen und somit kann es durchaus dazu dienen unterschiedliche Phasen der Entwicklung von Sicherheitstechniken abzubilden. Dennoch wird bei den meisten klassischen Modellen die Entstehungsphase unzureichend berücksichtigt, was gerade im Falle der Bewertung von innovativen Sicherheitstechniken eine verlässliche Anwendung erschwert. Hierzu bestehen in der Literatur zahlreiche Weiterentwicklungen des klassischen Technologielebenszyklus (Pfeiffer/Bischof 1981, Zotter 2007). Das von Meyer-Krahmer und Dreher (2004) entwickelte Modell eines modernen Lebenszyklus wirkt dieser Problematik entgegen, indem es

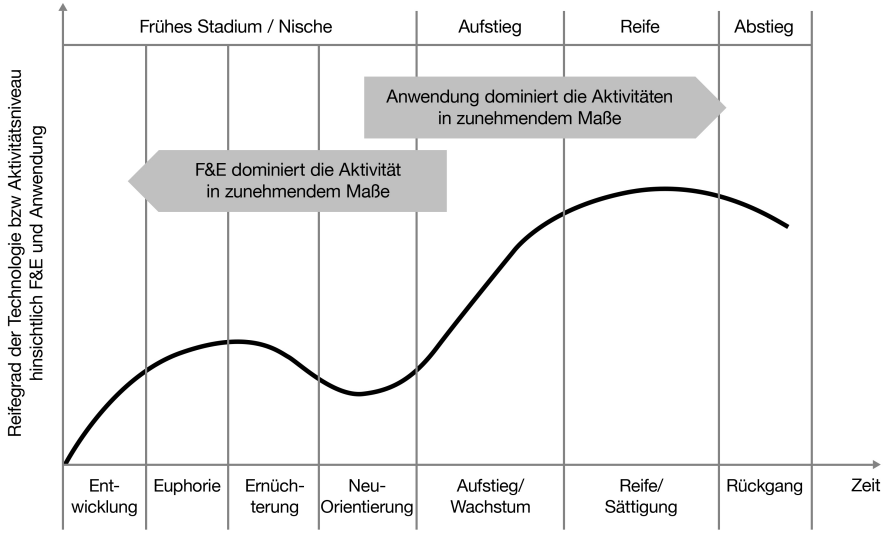

Abbildung 4. Integrierter Technologielebenszyklus (vgl. Grupp 1997, Meyer-Kramer/Dreher 2004)

Theorien aus unterschiedlichen Fachrichtungen[4] integriert und auf die Entstehungsphasen von Technologien fokussiert und diese differenziert abbildet.

Dieses Konzept eines modernen integrierten Technologielebenszyklus (vgl. Abb. 4) bietet vielerlei Vorteile bei der Betrachtung und Bewertung innovativer Sicherheitstechnologien. Es bezieht zum einen die Entstehungsphasen von Technologien mit ein, indem es die FE dominierte frühe Phase des Zyklus detaillierter beleuchtet als klassische Modelle, zum anderen erfolgt eine Erweiterung des klassischen Lebenszyklus um die detaillierte Abbildung der Diffusionsphase. Nach einer anfänglichen Euphorie findet eine Phase der Ernüchterung statt, welche eine Neuorientierung nach sich zieht. Somit liefert das moderne integrierte Technologiezykluskonzept die vielversprechende Möglichkeit zur Berücksichtigung des technologischen Wandels von Sicherheitstechniken bei der multikriteriellen Entscheidungsunterstützung. Die Zuordnung von Sicherheitstechniken zu den einzelnen Phasen kann sich im Rahmen einer multikriteriellen Bewertung beispielsweise in einer unterschiedlichen Kriteriengewichtung wiederspiegeln.

Generell wird davon ausgegangen, dass sich die Bewertungsdimensionen von Sicherheitsmaßnahmen in Abhängigkeit der eingenommen Stakeholderperspektive in unterschiedlichen Ausprägungsformen befinden und dass sie darüber hinaus im Verlaufe des Technologieentwicklungsprozesses einem möglichen Wandel unterliegen.

[4]Hierzu zählt bspw. die Theorie der Innovationsökonomik, welche sich u.a. mit der Messbarmachung des technischen Wandels beschäftigt (vgl. Grupp 1997).

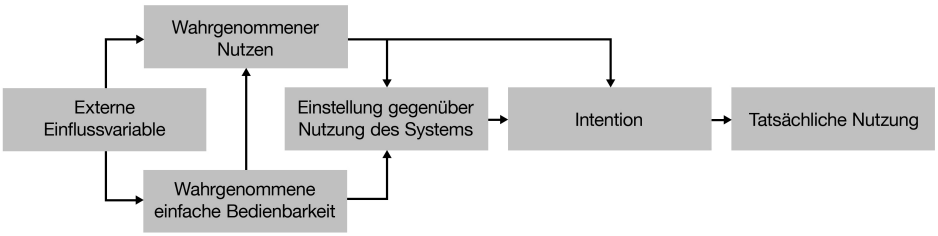

Abbildung 5. Modellgraph des TAM (eigene Darstellung, vgl. Davis 1985)

Technologiebewertung unter dem Akzeptanzaspekt

Die Akzeptanzforschung in Deutschland hat ihre Wurzeln Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre. Sie ist die Folge einer veränderten gesellschaftlichen Einstellung der Bevölkerung bezüglich der Technik im Allgemeinen bzw. technischen Entwicklungen. Risiken und negative Folgen rücken ins Bewusstsein, was die Entstehung eines geänderten Bewusstseins mit sich führt. Zu unterscheiden ist dabei in Akzeptanz auf individueller Ebene sowie gesellschaftlicher Ebene. Im gesellschaftlichen Kontext wird Akzeptanz oft in Zusammenhang mit der Umsetzung von politischen Entscheidungen verwendet (Simon 2001). Im unternehmerischen Kontext kommt der Akzeptanzbegriff bei der Einführung von neuen Produkten vor. Akzeptanz neuer Technologien kann im Bewusstsein der Bevölkerung nicht mehr als gegeben angenommen werden. Zur Ermittlung der Technikakzeptanz kommen in der Theorie und Praxis zahlreiche Akzeptanzmodelle zum Einsatz, die ermitteln inwieweit eine bestimmte innovative Technik von den Nutzern angenommen oder abgelehnt wird. Die Anzahl der in der Literatur vertretenen Modelle ist immens. Aus den unterschiedlichen Ansätzen kristallisiert sich zunächst einer heraus, welcher die Akzeptanzfrage aufgrund seiner Flexibilität in geeigneter Weise berücksichtigen kann - das Technologieakzeptanzmodell (TAM).

Davis entwickelte das TAM in mehreren Stufen (Davis 1985). Es zählt, z.B. im Gegensatz zum dynamischen Phasenmodell nach Kollmann, zu den weniger komplexen Modellen, dabei ist es gekennzeichnet durch eine einfache Handhabung und eine unkomplizierte Anwendung, denn berücksichtigt werden lediglich zwei Einflussfaktoren. Der wahrgenommene Nutzen sowie die Bedienbarkeit. Es findet folglich eine Abwägung von Aufwand und Nutzen statt, wobei auf beide Einflussfaktoren auch externe Reize einwirken. Dieses Akzeptanzmodell gehört im angloamerikanischen Raum zu den am weitesten verbreiteten Modellen und ist in der Literatur häufig sowohl in Reinform als auch in leichter Abwandlung zu finden. Laut diesem Modell ist die Bereitschaft zur Annahme maßgeblich von zwei Faktoren bestimmt, nämlich dem wahrgenommenen Nutzen und der Benutzbarkeit. Diese prägen die Innovationsbereitschaft maßgeblich, denn je höher beide sind umso größer ist die Wahrscheinlichkeit zur Nutzung der Innovation. Der wahrgenommene Nutzen ist dabei eher subjektiv und erhofft sich eine Verbesserung durch Nutzung einer Neuerung. Die Abhängigkeiten werden dabei in nachfolgendem Graphen illustriert (vgl. Abb. 5).

Zu den Vorteilen des TAM zählt neben der bereits erwähnten Flexibilität, welche sich in zahlreichen Weiterentwicklungen widerspiegelt, die geringe Komplexität im Vergleich zu anderen Modellen, eine weite Verbreitung sowie die Berücksichtigung externe Reize. Eine

Herausforderung wird in der Berücksichtigung der Freiwilligkeitsthematik im erarbeiteten Akzeptanzmodell gesehen. Eine Weiterentwicklung des TAM scheint somit erforderlich, um neueren Entwicklungen in der Akzeptanzforschung gerecht zu werden. Diese zeigen weitere Indikatoren zur Messung der Akzeptanz einer Technik auf, beispielsweise die Einstellung, das Vertrauen und das Wissen einer Technik gegenüber (Arbeitsgemeinschaft WI, FZJ, ISI, BSR 2008). Die Erweiterung des Modells kann somit in der Aufnahme weiterer Einflussgrößen auf die Akzeptanz bzw. Ablehnung einer Technik gesehen werden.

2.3 Identifikation relevanter Dimensionen und Kriterien

Eine essentielle Herausforderung die es zu lösen gilt, ist es, relevante Dimensionen der Stakeholder (vgl. Abb. 6) mit ihren jeweiligen Kriterien in geeigneter weise zu identifizieren und abzubilden, um so mithilfe des vorangehend vorgestellten Verfahrens eine Rangfolge der zu bewertenden Alternativen zu ermitteln. Eine erfolgreiche Technologiebewertung steht und fällt mit der passenden Zusammenstellung der erforderlichen Dimensionen und Kriterien. Dabei sollte darauf geachtet werden, eine möglichst ausgewogene Mischung zu eruieren, welche die wichtigsten Faktoren je nach Stakeholderperspektive widerspiegelt. Jedoch sollte dabei vermieden werden eine Überladung an Dimensionen, Kriterien sowie Stakeholder zu generieren und auch Dopplungen sind hierbei zu vermeiden, da sie die ermittelten Ergebnisse verfälschen und somit auch zuverlässige Analysen erschweren können. Neben einer ausführlichen Literaturrecherche zur Identifikation relevanter Dimensionen und Kriterien, ist es unerlässlich mittels qualitativer Erhebungen die ermittelte Zusammenstellung im Kontext der Problemstellung zu validieren und zu erweitern.

2.4 Weitere Herausforderungen

Sensitivitätsanalyse und Ergebnisinterpretation

Sensitivitätsanalysen spielen im Rahmen der Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle. Das Lernen und Verstehen der Auswirkungen einzelner Kriterien auf den gesamten Prozess ist weitaus wichtiger als rein numerische Resultate (Belton/Stewart 2002). Der Entscheider gewinnt durch die Sensitivitätsanalysen ein grundlegendes Verständnis für die Problemstellung, darüber hinaus wird die Transparenz gefördert, wodurch eine Akzeptanzsteigerung seitens der Stakeholder bezüglich der erlangten Kompromisslösung erzielt wird.

Softwareunterstützung

Ein weiterer wichtiger Aspekt den es bei der Technologiebewertung zu berücksichtigen gilt, ist die Wahl der geeigneten Softwareunterstützung. Gerade hinsichtlich einer vereinfachten bzw. unkomplizierten Handhabung sowie insbesondere bei der Visualisierung und Interpretation der Ergebnisse liefert das richtige Software-Tool eine große Bandbreite an Vorteilen. Die auf dem Markt angebotene Software ist immens und reicht von frei verfügbaren Open Source Angeboten, bis hin zu oftmals kostspieligen kommerziellen Softwarelösungen. Der Vorteil kommerzieller Software liegt zumeist in einer höheren Zuverlässigkeit bzw. geringeren Fehleranfälligkeit, zudem lassen sich meist komplexere Problemstellungen modellieren und auch die Visualisierung ist der der Open Source Angebote weit voraus. Des Weiteren

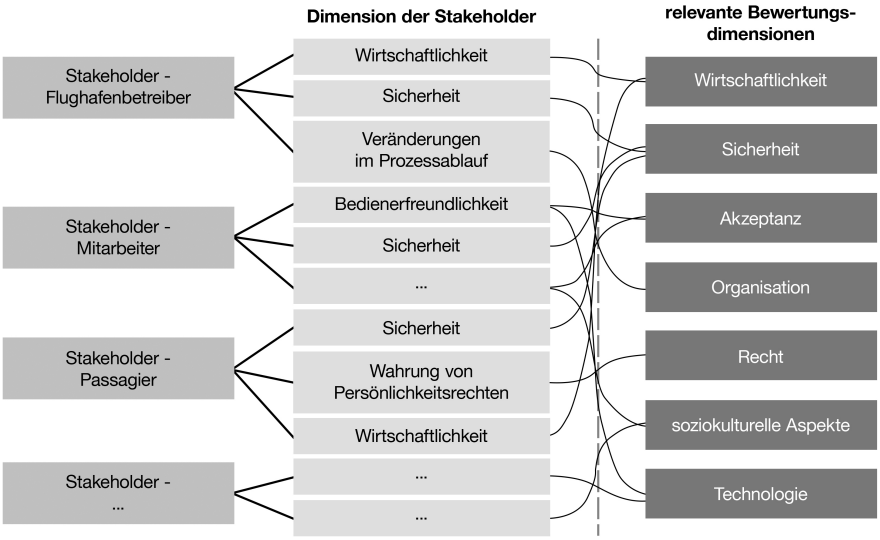

Abbildung 6. Relevante Dimensionen der Stakeholder (eigene Darstellung)

ist darauf zu achten diejenige Software zu ermitteln, welche die im Anbetracht der Problemstellung passende Aggregationsmethode unterstützt.

2.5 Zwischenfazit

Die Bewertung technologischer Innovationen im Bereich der Luftsicherheit unter Berücksichtigung nicht-technischer Dimensionen birgt eine Vielzahl von Herausforderungen. Die Basis bei solch einer Bewertung bilden in diesem Fall die multikriteriellen Bewertungsmethoden, welche in der Lage sind einerseits den technologischen Wandel und andererseits den Akzeptanzaspekt einer Technologiebewertung mit einzubeziehen. Darüber hinaus sind sie in der Lage die unterschiedlichen Perspektiven der verschiedenen Stakeholder in die Technologiebewertung zu integrieren und werden somit der Entscheidungsfindung in Gruppen gerecht. Hierdurch soll den einzelnen Anforderungen bei der Technologiebewertung unter Berücksichtigung nicht-technischer Dimensionen Rechnung getragen werden. Die Herausforderungen bei der Entwicklung des Bewertungskonzepts liegen dabei insbesondere in der Identifikation und Auswahl relevanter Dimensionen bzw. Kriterien und der passgenauen Verknüpfung der unterschiedlichen Methoden. Hierbei sind vor allem die gewonnen Daten aus unterschiedlichen empirischen Erhebungen von zentraler Bedeutung.

3 Ausgewählte Ausschnitte aus dem Anwendungsfall „Passagierdifferenzierung“

Sicherheitsentscheidungen in Risikoorganisationen wie zum Beispiel Flughäfen ziehen zumeist tiefgreifende Wirkungen auf die gesamten Abläufe und Prozesse des Flughafens nach sich. Darüber hinaus besteht zumeist eine formale administrative Struktur, welche Veränderungen erschweren bzw. verzögern können (Kirschenbaum et al. 2012).

Angesichts immer höherer Sicherheitsanforderungen und komplexen Gefährdungssituationen kommt in der Zukunft einer ganzheitlichen Bewertung innovativer Sicherheitsmaßnahmen, die nicht nur die Kosten als Hauptauswahlkriterium neuer Systeme zum Fokus haben, eine große Bedeutung bei. Innovative Sicherheitsmaßnahmen wie die Passagierdifferenzierung, bei welcher dem Passagier die Möglichkeit gegeben wird personenbezogene Daten vorab des Reiseantritts preiszugeben, um dadurch schneller durch die Personenkontrolle zu gelangen, sollen hierbei Gefährdungssituationen minimieren und zeitgleich den Personenfluss am Flughafen optimieren. Die Relevanz nicht-technischer Dimensionen ist hierbei von tragender Rolle, weshalb eine ganzheitliche Technologiebewertung von Sicherheitsmaßnahmen gerade auch hinsichtlich der Akzeptanz angestrebt wird. Verglichen werden im Anwendungsfall der Status Quo (Torbogensonde) mit der innovativen Sicherheitsmaßnahme. Zur Ermittlung der Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen fand in erster Linie eine Sammlung relevanter Kriterien der Akzeptanzdimension statt. Tabelle 2 veranschaulicht das Bündel von Akzeptanzkriterien in Kombination mit ihrer jeweiligen Skalierung in einem morphologischen Kasten. Hierdurch lassen sich die einzelnen Alternativen bequem über ihre Merkmalsausprägungen definieren, wodurch nicht nur ein strukturierter Vergleich gegeben ist, sondern auch eine einfache Überführung in das Berechnungsverfahren bzw. die MCDA-Software einfach zu handhaben ist. Welche Kriterien genau in die Bewertung mit einfließen sollen, lässt sich über die Gewichtung regeln; so können nicht benötigte Kriterien problemlos eliminiert werden.

Der entscheidende Sicherheitsaspekt für den Kunden spiegelt im Falle der Passagierdifferenzierung das Akzeptanzkriterium „Vertraulichkeit der Daten“ wider, da der Passagier wie bereits einführend erwähnt personenbezogene Daten von sich preis gibt. Unter diesen Aspekt fällt, welche Daten ermittelt werden, wer Zugriff auf die Daten hat und wie hoch die Gefahr eins nicht autorisierten Zugriffs ist. Als weitere Kriterien sind unter anderem die Begeisterung für neue, innovative Technologien, die gesundheitliche Belastung, der bewusste Nutzen, die Zeitersparnis sowie die Zahl der Akzeptanzstellen zu nennen. Unter letzterem Kriterium versteht man die Zahl der Stellen verstanden bei denen man auf die bewertete Technologie trifft, sowohl im nationalen als auch im internationalen Raum. Je höher die Zahl der Akzeptanzstellen, desto „unvermeidbarer“ wird eine Ablehnung dieser Technologie.

Zur Verdeutlichung des Einflusses einzelner Kriterien auf die Bewertung von Sicherheitsmaßnahmen soll nun ein Bewertungsausschnitt aus dem Blickwinkel des Passagiers skizziert werden. In der Gesamt-Betrachtung zeigte sich eine Präferenz hin zur innovativen Sicherheitsmaßnahme in Form der Passagierdifferenzierung. Aufgeschlüsselt nach den einzelnen Kriterien kann man an dieser Stelle untersuchen welchen „positiven“ bzw. „negativen“ Effekt, also welchen Ausschlag die einzelnen Kriterien auf die Gesamt-Wertung haben. Die Test-Gruppe der bewertenden Passagiere akzeptiert folglich die innovative Technologie. Der Grund hierfür liegt unter anderem im höheren Nutzen, in Form von Zeitersparnissen sowie einer geringeren Belastung, infolge von umgangenen bzw. zügigeren Sicherheitskontrolle im Rahmen der Passagierdifferenzierung. Zudem zeigt diese Gruppe eine relativ große Be-

Merkmalstyp	**Merkmalsausprägungen**				
Begeisterung		Niedrig		Mittel	Hoch
Privatsphäre		Niedrig		Mittel	Hoch
Kontrolle		Niedrig		Mittel	Hoch
Wohlbefinden		Niedrig		Mittel	Hoch
Vertraulichkeit d. Daten		Niedrig		Mittel	Hoch
Bewusster Nutzen		Niedrig		Mittel	Hoch
Zeit		Niedrig		Mittel	Hoch
Zuverlässigkeit		Niedrig		Mittel	Hoch
Vertrauen		Niedrig		Mittel	Hoch
Gesundheitsbelastung		Keine	Niedrig	Mittel	Hoch
Zielgruppeneignung		*Altersgruppe*		*Nutzungshäufigkeit*	
	Jugendliche	Erwachsene	Rentner	Wenigflieger	Vielflieger
Akzeptanzstellen		*Anzahl*		*Verbreitung*	
	Niedrig	Mittel	Hoch	National	International
Handhabung		*Bedienung*		*Vorgangsdauer*	
	Einfach	Kompliziert		Kurz	Lang

Tabelle 2. Morphologischer Kasten der Akzeptanzkriterien (eigene Darstellung)

reitschaft zur Preisgabe personenbezogener Daten, repräsentiert durch eine relativ niedrige Gewichtung des Akzeptanzkriteriums „Vertraulichkeit der Daten“. Die detaillierte Betrachtung des Akzeptanzkriteriums „Vertraulichkeit der Daten“, in Form einer Sensitivitätsanalyse, verdeutlicht diesen Fakt. Basierend auf den einhergehend getroffenen Annahmen verdeutlicht die Analyse hinsichtlich der Existenz Kriterien-spezifischer Stabilitätsintervalle, welche Auswirkungen die Modifikation bestimmter Kriterien-Gewichtungen auf die Rangfolge der Alternativen besitzt. Bei gegebener Gewichtung präferiert der Passagier die Passagierdifferenzierung vor der klassischen Technologie, sprich der Torbogensonde. Jedoch zeigt die Erhöhung der Gewichtung des Kriteriums „Vertraulichkeit der Daten“ eine Änderung der Rangfolge der Alternativen auf und verdeutlicht dem Anwender welches Maß der Verschiebung von Wertvorstellungen zu einem veränderten Bewertungsergebnis führt. Zieht man zur Untersuchung beispielsweise eine Gruppe von eher risikoaversen Personen heran, dies könnte unter Umständen bei älteren Personengruppen der Fall sein, verschiebt sich die Präferenz hin zur klassischen Technologie, der Torbogensonde. Es lässt sich leicht erkennen wie komplex die Thematik wird, sollten zusätzliche Blickwinkel, in Form von Stakeholdern, weitere Dimension (technisch, wirtschaftlich, ökologisch usw.) hinzu geschaltet werden und darüber hinaus die einzelnen Phasen des Technologielebenszyklus sowie die Ansätze der Akzeptanzforschung in einen integrativen Bewertungsansatz zusammengeführt werden. Der Mehrwert eines solchen integrativen Bewertungsansatzes ist jedoch nicht abzustreiten.

4 Schlussbemerkung

Die multikriterielle Entscheidungstheorie nutzt Modell zur Beschreibung von Situationen, in denen ein oder mehrere Entscheidungsträger durch Anwendung rationaler Entscheidungsregeln und eines Wertesystems sich zu einer bestimmten Lösung entschließen (Geldermann 2008). Ein wesentlicher Vorteil der multikriteriellen Entscheidungsunterstützung ist in der systematischen Strukturierung der Zieldimensionen zu sehen. Im Kontext der Problemstellung des SIRA-Projekts lässt sich durch die Aufstellung einer Kriterienhierarchie ermitteln, welche Anforderungen die neue technologische Lösung im Vergleich zum Status quo erfüllen soll. Damit wird erst eine Bewertung der Unterschiede zwischen sehr unterschiedlichen Sicherheitsmaßnahmen möglich. Dank zahlreicher Softwaretools werden diese Methoden inzwischen in verschiedensten Entscheidungsproblemen eingesetzt, um Einblick in mögliche Konsequenzen unterschiedlicher Handlungsweisen zu gewinnen (Figueira et al. 2005, Belton/Stewart 2002). Ein integrativer Bewertungsansatz, welcher die genannten Methoden und Ansätze vereint bietet die Möglichkeit einen hinreichend transparenten Prozess zu schaffen, welcher alle beteiligten Stakeholder in den Entscheidungsprozess aufnimmt und den jeweiligen Interessen gerecht wird.

Literatur

Arbeitsgemeinschaft WI, FZJ, ISI, BSR (2008): Sozioökonomische Begleitforschung zur gesellschftlichen Akzeptanz von Carbon Capture and Storage (CCS) auf nationaler und internationaler Ebene. Endbericht

Beccali, M./Cellura, M./Mistretta, M. (2003): Decision-making in energy planning. Application of the Electre method at regional level for the diffusion of renewable energy technology. In: Renewable Energy 28 (13), S. 2063–2087. `http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0960148103001022`

Belton, V./Stewart, T. (2002): Multiple Criteria Decision Analysis - An integrated approach. Boston: Kluwer Academic Press

Brans, J.-P./Vincke, P./Mareschal, B. (1986): How to select and how to rank projects: The PROMETHEE method. In: European Journal of Operational Research 24 (2), S. 228–238

Buzan, B./Waever, O./de Wilde, J. (1998): Security. A New Framework for Analysis. Boulder/CO: Lynne Rienner

Davis, F. (1985): A technology acceptance model for empirically testing new end-user information systems - theory and results. PHD Thesis: Massachusetts Institute of Technology

Figueira, J./Greco, S./Ehrgott, M. (2005): Introduction. In: Figueira, J./Greco, S./Ehrgott, M. (Hrsg.): Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Reviews. New York: Springer, S. xxi–xxxvi

Geldermann, J. (2006): Mehrzielentscheidungen in der industriellen Produktion. Karlsruhe: Universitätsverlag

Geldermann, J. (2008): Multikriterielle Entscheidungsunterstützung für Automatisierungsprojekte.Effiziente Planung und Entwicklung von Automatisierungslösungen. Stuttgart: Fraunhofer IPA Workshop

Geldermann, J./Rentz, O. (2001): Integrated technique assessment with imprecise information as a support for the identification of best available techniques (BAT). In: OR Spektrum 23 (1), S. 137–157

Geldermann, J./Zhang, K./Rentz, O. (2002): Entwicklung eines integrierten Gruppenentscheidungsunterstützungssystems. In: Fichtner, W./Geldermann, G. (Hrsg.): Einsatz von OR-Verfahren zur techno-ökonomischen Analyse von Produktionssystemen. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Brüssel, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, S. 169–186

Grupp, H. (1997): Messung und Erklärung des Technischen Wandels. Grundzüge einer empirischen Innovationsökonomik. Berlin, Heidelberg, New York: Springer

Hoffmann, K. (1972): Der Produktlebenszyklus. Eine kritische Analyse, Absatzwirtschaft und Konsumforschung. Freiburg: Rombach

Hyde, K./Maier, H./Colby, C. (2003): Incorporating uncertainty in the PROMETHEE MCDA method. In: Journal of Multi-Criteria Decision Analysis 12 (4-5), S. 245–259

Kirschenbaum, A. A./Mariani, M./van Gulijk, C./Rapaport, C./Lubasz, S. (2012): Airports at risk. The impact of information sources on security decisions. In: Journal of Transportation Security 5 (3), S. 187–197

Meyer-Krahmer, F./Dreher, C. (2004): Neue Betrachtungen zu Technikzyklen und Implikationen für die Fraunhofer-Gesellschaft. In: Spath, D. (Hrsg.): Forschungs- und Technologiemanagement. Potenziale nutzen - Zukunft gestalten. München, Wien: Carl Hanser, S. 27–35

Pfeiffer, W./Bischof, P. (1981): Produktlebenszyklen - Instrument jeder strategischen Produktplanung. In: Steinmann, H. (Hrsg.): Planung und Kontrolle - Probleme der strategischen Unternehmensführung. München: Verlag Vahlen, S. 133–165

Polatidis, H./Haralambopoulos, D. (2007): Renewable energy systems: A societal and technological platform. In: Renewable Energy 32 (2), S. 329–341

Rogers, E. (2003): Diffusion of Innovation. New York: The Free Press

Simon, B. (2001): Wissensmedien im Bildungssektor. Eine Akzeptanzuntersuchung an Hochschulen. Wien: PHD Thesis

VDI (1991): Technikbewertung. Begriffe und Grundlagen. Richtlinie 3780. Düsseldorf

Weule, H. (2002): Integriertes Forschungs- und Entwicklungsmanagement. Grundlagen, Strategien, Umsetzung. München, Wien: Carl Hanser

Zimmermann, H.-J./Gutsche, L. (1991): Multi-Criteria Analyse. Einführung in die Theorie der Entscheidungen bei Mehrfachzielsetzungen. Berlin, Heidelberg: Springer

Zotter, K.-A. (2007): Modelle des Innovations- und Technologiemanagements. In: Strebel, H. (Hrsg.): Innovations- und Technologiemanagement. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, S. 53–93

Zweck, A. (1999): Technologiefrüherkennung: Ein Instrument zwischen Technikfolgenabschätzung und Technologiemanagement. In: Bröchler, S./Simonis, G./Sundermann, K. (Hrsg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung. Berlin: Edition Sigma, S. 155–156

Hinweise zu den Autorinnen und Autoren

Wolfgang Bonß ist seit 1995 Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Soziologie an der Fakultät für Staats- und Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr München. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen Modernisierungsforschung, Unsicherheits- und Risikoforschung, Wissenschafts- und Verwendungsforschung und Soziologie der Arbeit und Arbeitslosigkeit.

Katrin Wagner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität der Bundeswehr München. Ihre Forschungsinteressen umfassen Risiko- und (Un-)Sicherheitsforschung, Technikforschung sowie Biografieforschung und Geschlechtersoziologie.

Christoph Georgi ist Forschungsdirektor des Fachbereichs Security & Innovation und Direktor für strategische Projekte am Strascheg Institute for Innovation & Entrepreneurship (SIIE) der EBS Business School. Seine Forschungsschwerpunkte sind Luftverkehrssicherheit und Unternehmenssicherheit.

Gerrit Herlyn wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkskunde/Kulturanthropologie der Universität Hamburg. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind die Kulturanalyse von Technik und Sicherheit; Erzähl- und Biographieforschung.

Matthias Leese ist seit 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) der Universität Tübingen. Seine Forschungsschwerpunkte sind kritische Sicherheitsforschung, Surveillance Studies und Science and Technology Studies.

Stephan Grandt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Competence Center Foresight am Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) in Karlsruhe. Seine Forschungs- und Projektschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung.

Antje Bierwisch ist seit 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Competence Center Foresight am Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) in Karlsruhe. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen bzw. -techniken, die systemische Bewertung bestehender und neuer technologischer Entwicklungen sowie die Untersuchung der Resilienz sozialer Systeme.

Ralph Seitz war von 2009 bis 2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Leiter des Competence Center Foresight am Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) in Karlsruhe. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Innovations- und Technologiemanagement sowie in der Sicherheitsforschung.

Philipp Rosch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr München am Lehrstuhl für Öffentliches Recht. Er promoviert zum Thema Luftsicherheit.

Elmar Giemulla ist seit 2005 Inhaber der Professur für Luftrecht an der Technischen Universität Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Luftverkehrs- und sicherheitsrecht und Verwaltungsrecht.

Juliane Holtz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Universität Berlin. Sie befasst sich mit der juristischen Begleitung von Sicherheitsforschungsprojekten als Rechtsanwältin für verfassungs-, datenschutz- und arbeitsrechtliche Fragestellungen.

SIRA
Sicherheit im öffentlichen Raum

GEFÖRDERT VOM
Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Herausgebende Stelle:
SIRA-Konsortium

Universität der Bundeswehr München

Universität der Bundeswehr München
Fraunhofer ISI
Fraunhofer IOSB
Technische Universität Darmstadt
European Business School International University Schloss Reichartshausen
Universität Hamburg

Alle Rechte vorbehalten.

© SIRA-Konsortium 2011

Die Herausgabe der SIRA-Working Paper Series erfolgt im Rahmen des Forschungsprojektes *Sicherheit im öffentlichen Raum*. Das Projekt wird im Zuge der Bekanntmachung *Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung* im Rahmen des Programms *Forschung für zivile Sicherheit* der Bundesregierung vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert. Die Aufnahme eines Textes in diese Reihe soll die Veröffentlichung an anderer Stelle nicht einschränken. Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Der Autor/die Autorin des Arbeitspapiers ist für den Inhalt des Textes verantwortlich.

www.sira-security.de

ISBN 978-3-943207-10-1