

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

Christoph 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 (IA-TA 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 Erleichterung einiger Kontrollprozesse. So können beispielsweise Schuhe, Jacken und Gürtel 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 eingestuften 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 Luftverkehrs 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
<p>Christoph Blume, Flughafenchef Düsseldorf: <i>„Jeder neue Vorfall führt zu weiteren Kontrollen und Sicherheitsmaßnahmen. So entsteht eine Sicherheitsspirale der technischen Aufrüstung, die irgendwann ihre technischen und operativen Grenzen erreicht.“</i></p>	<p>Wolfgang Bosbach (CDU), Vorsitzender des Bundestags-Innenausschusses: <i>„Jeder Passagier wird fragen: Wie kommen Sie dazu mich anders zu behandeln als andere Passagiere.“</i></p>
<p>Martin Gaebges, Board of Airline Representatives in Germany (BARIG): <i>„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.“</i></p>	<p>Peter Schaar, Bundesdatenschutzbeauftragter: <i>„Ein solches Vorgehen an deutschen Flughäfen käme einer permanenten Rasterfahndung gleich. Dafür gibt es derzeit keine gesetzliche Grundlage.“</i></p>
<p>Piloten-Vereinigung Cockpit: <i>„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.“</i></p>	<p>Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP), Bundesjustizministerin: <i>...warnte vor einer Stigmatisierung von Fluggästen und sieht einen Verstoß gegen das deutsche und europäische Gleichheitsgebot</i></p>
<p>Rainer Wendt, Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG): <i>„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.“</i></p>	<p>Dieter Wiefelspütz, Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion: <i>„So etwas wird es in Deutschland nicht geben. Dieser Vorschlag hat eindeutig diskriminierende Wirkung.“</i></p>

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

Zitierweise:

Christoph Georgi: Risikobasierte Passagierkontrolle – Looking for dangerous persons, not (just) for dangerous objects; in: Wagner, Katrin/Bonß, Wolfgang: Risikobasiert versus One Size Fits All - Neue Konzepte der Passagier-überprüfung im Luftverkehr, Neubiberg 2014: Universitätsverlag, S. 13-19.