

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur

Ermöglichung der digitalen Fluggastabfertigung

Stand: 10. April 2026

Das Bundesministerium für Verkehr hat am 24. Februar 2026 den Entwurf eines Gesetzes zur Ermöglichung der digitalen Fluggastabfertigung vorgelegt, mit der Möglichkeit der Kommentierung bis zum 10. April 2026.

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft bedankt sich für diese Möglichkeit der Beteiligung und nimmt wie folgt Stellung:

1. Einleitung

Der vorliegende Entwurf des Gesetzes ist eine von der Luftverkehrsbranche lange geforderte Maßnahme aus dem Bereich Bürokratieabbau für die Digitalisierung der Abfertigungsprozesse.

Die Digitalisierung der Reisekette, einschließlich der optionalen Nutzung biometrischer Verifikationsverfahren, ist ein zentraler Baustein, um den Luftverkehrsstandort Deutschland nachhaltig zu stärken und ihn in die Lage zu versetzen, sich im internationalen Wettbewerb mit führenden Luftverkehrsnationen zu behaupten.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf zur digitalen Fluggastabfertigung wird die europäische Rahmengesetzgebung in nationales Recht überführt. Dazu ist die Anpassung der deutschen Gesetze zwingend erforderlich, damit die Bundesbürger die Digital Travel Credentials (DTC), die EU Digital Identity (EU DI) sowie die Travel to Europe App (TTE-App) nutzen können.

Diese Digitalisierung der Abfertigungsprozesse am Airport kann die Prozesse für die Passagiere erheblich vereinfachen und beschleunigen sowie gleichzeitig die Verwendung gefälschter Ausweisdokumente erschweren. Die dafür zu schaffende Rechtsgrundlage sollte bereits im Rahmen des Entwurfs des Bürokratieentlastungsgesetzes IV (BEG IV) mit Änderungen im Passgesetz (PassG; Artikel 8) und im Luftverkehrsgesetz (LuftVG; Artikel 9) herbeigeführt werden.

Leider wurden im Laufe des Gesetzgebungsprozesses im Herbst 2024 die Art. 8 und Art. 9 gestrichen. Hintergrund war nicht etwa ein inhaltlicher Widerspruch zu Bürokratieabbau, Digitalisierung oder Datenschutz, sondern sachfremde politische Erwägungen.

Die gesetzliche Verankerung des digitalen Reiseprozesses ist im Ergebnis eine „Minimallösung“, die Luftverkehrswirtschaft ist offen für mehr (für den Passagier immer freiwillige) Nutzung von Biometrie, um Prozesse wie Check-In, Boarding, Umsteigen oder Grenzkontrollen weiter zu vereinfachen.

Der heute ausschließlich manuell durchgeführte Abfertigungsprozess am Flughafen entspricht nicht mehr den Erfordernissen einer digitalen Gesellschaft sowie den Anforderungen im internationalen Reiseverkehr. Bei perspektivisch steigendem Passagieraufkommen sind Prozessverbesserungen und konsequente Digitalisierungsbestrebungen für einen einfachen, effizienten und sicheren Betrieb unbedingt zu unterstützen.

2. Die aktuelle Rechtslage ist herausfordernd

Die bestehende rechtliche Situation führt in Deutschland zu beträchtlichen Einschränkungen bei der Einführung und Skalierung digitaler Abfertigungsprozesse. Es fehlt an klaren Vorgaben, wie Airlines, Flughafenbetreiber und staatliche Stellen zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen zur Fluggastbeförderung die Daten aus den Reisedokumenten elektronisch auslesen und verarbeiten dürfen. Diese Unsicherheiten führen dazu, dass selbst bewährte internationale Standards, die in zahlreichen Staaten bereits operativ im Regelbetrieb sind, in Deutschland bislang nicht eingesetzt werden können.

Die Folgen sind deutlich spürbar:

- Passagiere müssen weiterhin an mehreren Stellen physische Dokumente vorlegen, selbst dann wenn sie sich bereits ausgewiesen haben. Aufgrund fehlender digitaler Verarbeitung wird der Passagier an jeder Prozessstelle erneut kontrolliert. Im Gegensatz dazu soll zukünftig im digitalen Reiseprozess einmalig am Anfang der Reise kontrolliert werden und im Anschluss an jeder weiteren Prozessstelle wird der Passagier - sofern er dem vorher zugestimmt hat - biometrisch wiedererkannt.
- Medienbrüche in der Reisekette verhindern automatisierte Abläufe und erhöhen die Fehleranfälligkeit.
- Die operative Stabilität leidet, insbesondere an stark frequentierten Hub-Standorten.
- Die wiederholten Dokumentenkontrollen an Flughäfen sind besonders personalintensiv, weil diese heute nur manuell erfolgen können. In naher Zukunft stehen am Arbeitsmarkt nicht mehr genügend Fachkräfte für diese Tätigkeiten zur Verfügung.
- Deutschland verliert an Attraktivität im internationalen Vergleich, wo nahtlose, biometrisch unterstützte Reiseketten zunehmend als Qualitätsstandard gelten.

Für die deutsche Luftverkehrswirtschaft bedeutet dies, dass trotz vorhandener technischer Systeme und umfangreicher Investitionen in digitale Kundenprozesse derzeit noch wesentliche Modernisierungspotenziale ungenutzt bleiben.

3. Folgen einer erneuten Verzögerung der Gesetzgebung

Eine erneute Verschiebung oder Verzögerung der Gesetzesänderung hätte weitreichende negative Auswirkungen auf den Luftverkehr in Deutschland. Ohne eine klare gesetzliche Grundlage bleibt es für Airlines und Flughäfen kaum möglich, digitale Abfertigungsverfahren im breiten operativen Betrieb einzusetzen. Während andere Staaten weiterhin vorangehen und biometrische Reiseketten zum Standard ausbauen, droht Deutschland dauerhaft zurückzufallen.

Für die deutsche Luftverkehrswirtschaft und den Standort Deutschland würden sich daraus mehrere Risiken ergeben:

- Wettbewerbsnachteile an den Hubs Frankfurt und München, die im internationalen Vergleich an Attraktivität verlieren.

- Höhere Betriebskosten, da Automatisierungspotenziale ungenutzt bleiben.
- Beeinträchtigung der Transferfähigkeit: Internationale Umsteiger könnten vermehrt über modernere Hubs in Europa oder dem Nahen Osten reisen.
- Rückstand bei der Einbindung in globale Initiativen, insbesondere bei IATA One ID und künftigen EU-basierten digitalen Identitätsformaten.
- Es stehen in naher Zukunft nicht genügend Fachkräfte für personelle Dokumentenkontrollen am Markt zur Verfügung))

Deutschland würde mit einer erneuten Verzögerung riskieren, auch langfristig nicht die notwendige Standortqualität bieten zu können, die für eine globale Anbindung entscheidend ist.

4. Chancen der digitalen Reisekette im internationalen Vergleich

Internationale Beispiele zeigen deutlich, dass digitale und Biometrie basierte Reiseketten zu erheblichen Verbesserungen sowohl im operativen Betrieb als auch im Reiseerlebnis führen. Hinzu kommt eine erhöhte Sicherheit. Der Gast, der am Anfang der Reisekette biometrisch verifiziert wurde, ist auch derjenige, der später im Flugzeug sitzt. Flughäfen wie Singapur Changi, Amsterdam Schiphol, Dubai International oder zahlreiche US-amerikanische Flughäfen setzen bereits in großem Umfang biometrische Verfahren ein – teils als Bestandteil nationaler Programme wie TSA PreCheck oder der US CBP Biometric Exit-Programme.

Die Erfahrungen dort belegen:

- Die biometrische Verifikation reduziert Wartezeiten signifikant und stabilisiert Abläufe auch in Verkehrsspitzen.
- Passagiere empfinden den Prozess als modern, komfortabel und wesentlich intuitiver als die herkömmliche Dokumentenkontrolle.
- Airlines und Flughäfen profitieren von planbareren Prozessen, verringerter Komplexität und einer höheren Abfertigungskapazität.
- Digital erfasste Passagierdaten aus dem Chip i. V. m. dem digitalen Echtheitszertifikat erhöhen zusätzlich die Qualität der an Behörden übermittelten Passagierdaten.
- Mit der bevorstehenden Einführung der European Digital Identity Wallet (EUDI-Wallet) entstehen auch innerhalb der EU neue Möglichkeiten, Identitäts- und Reisedaten sicher und datenschutzkonform digital bereitzustellen. Die Integration in diese europäischen und globalen Entwicklungen setzt jedoch voraus, dass Deutschland entsprechende nationale Regelungen zeitnah schafft.

5. Bewertung

Der BDL begrüßt die Vorlage des Gesetzesentwurfes, da es durch die Anpassung der Regelungen neben einer messbaren Reduzierung von (Bürokratie-)Kosten für die Luftverkehrsbranche auch zu einer fühlbaren Verbesserung/Vereinfachung des Reiseerlebnisses für den Passagier und zu einem Zugewinn für die öffentliche Sicherheit kommen wird. Mit § 19e LuftVG wird erstmals ein kohärenter Rechtsrahmen geschaffen, der die digitale Fluggastabfertigung auf eine datenschutzkonforme, technisch offene und behördlich abgestimmte Grundlage stellt.

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass der Entwurf:

- die freiwillige Nutzung biometrischer Verfahren ausdrücklich ermöglicht,
- klare Vorgaben zur Datenverarbeitung und Verantwortlichkeit definiert,

- die Löschung der personenbezogenen Daten in angemessener Weise formuliert,
- Innovationen nicht durch übermäßige Detailregulierung einschränkt, sondern einen technologieoffenen Ansatz verfolgt.

Die Regelung schafft damit die Basis für ein zukunftsfähiges, interoperables System, das sowohl nationale Anforderungen als auch internationale Standards berücksichtigt.

a. Datenschutzkonformität durch Datensparsamkeit

Nationale und europäische Standards werden durch eine sparsame Datenverarbeitung, klare Zweckbindung und Nutzung biometrischer Daten ausschließlich auf Basis freiwilliger Einwilligung gewahrt. Sensible Daten werden nicht dauerhaft gespeichert.

Zum Zweck des digitalen Reiseprozesses werden ausschließlich die für die Verknüpfung erforderlichen Daten herangezogen. Im Gegensatz zum heutigen Prozess wird die Verarbeitung von personenbezogenen – „sensiblen Daten“ – auf das Nötigste reduziert. Außerdem wird in der digitalen Reisekette der Pass nur einmalig und ausschließlich zum Zweck der Abfertigung digital geprüft. Im aktuell noch manuellen Prozess prüfen verschiedene Personen mehrfach und dabei mitunter unkontrolliert auch nicht benötigte Daten (z. B. Wohnort, Visastempel etc.). Auch beim bisherigem analogen Auslesungsverfahren der MLZ könnten rein theoretisch weitere nicht erforderliche Daten erhoben werden (z. B. Augenfarbe, Größe).

Damit ist die digitale Erhebung der personenbezogenen Daten deutlich datensparsamer und dem Zweck des digitalen Reiseprozesses angemessen.

Der digitale Reiseprozess wird hinsichtlich der erforderlichen technisch organisatorischen Maßnahmen so ausgestaltet, dass er den in der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) (Opinion 11/2024 on the use of facial recognition to streamline airport passengers' flow (compatibility with Articles 5(1)(e) and(f), 25 and 32 GDPR) von November 2024 für zulässig erachteten Szenarien entspricht.

b. Zugewinn für die öffentliche Sicherheit

Die Auslesung eines Teilbereiches des Chips ermöglicht eine weitaus sicherere Verifizierung der Echtheit des Dokuments. So ist im Chip des Reisepasses ein Zertifikat hinterlegt, welches durch Dritte über öffentliche Listen auf Echtheit überprüft werden kann. Das Zertifikat garantiert die Echtheit des Dokuments. Die Daten im Pass dürfen in der Folge als echt angesehen werden.

Anders als der analoge Prozess ist das Auslesen des Chips technisch bedingt weniger fehleranfällig: Die optische Erkennung der OCR-Schriftzeichen führt häufig zu Erfassungsfehlern und ist manipulationsanfällig. Die technische Qualität der vom Chip ausgelesenen Daten ist dem deutlich überlegen. Beispielsweise kann durch die Echtheitsprüfung des Passdokumentes eine unerlaubte Einreise bereits Ursprungsort verhindert werden. Somit wird die öffentliche Sicherheit in den Bereichen Terrorabwehr, Kriminalität, irreguläre Migration und unerlaubtes Einreisen (im Jahr 2023 ca. 6.000) deutlich gestärkt.

c. Effizienzsteigerung durch Anpassungen bei den technischen Definitionen

Es bedarf einer Klarstellung zur Technologieoffenheit bei Anwendungslösungen, der Berücksichtigung des Online-Check Ins und differenzierter Schutzstandards nach Anwendungszweck.

Nach Ansicht der Branche bietet der Gesetzesentwurf Raum für unterschiedliche Anwendungslösungen.

Es ist wichtig, dass mit den Vorschlägen keine verpflichtenden Vor-Ort-Registrierungen am Flughafen einhergehen. Vielmehr sollte das Ziel der Einführung biometrischer Prozesse darin bestehen, zusätzliche Flächenbedarfe und Prozessschritte am Flughafen so weit wie möglich zu reduzieren beziehungsweise zu vermeiden. Durch eine entsprechende Klarstellung im Gesetzestext sollte der Interpretationsspielraum eingegrenzt und alternative, effizientere Umsetzungsmodelle ermöglicht werden. Bereits heute nutzen Airlines und flughafenabhängig sehr viele Passagiere den Online-Check-In – mit weiter steigender Tendenz. Somit sollten appgestützte Verfahren – etwa das mobile Auslesen eines Passes oder Personalausweises mit anschließendem biometrischem Abgleich vor Ort – anerkannt werden.

Damit wäre klargestellt, dass die Erweiterung von Online-Check In Verfahren Teil der digitalen Fluggastabfertigung ist und vom Referentenentwurf erfasst wird.

Eine Registrierungsmöglichkeit am Flughafen sollte vorgesehen werden, um alle Passagiergruppen abzudecken.

Der Gesetzesentwurf sollte nicht auf das derzeitige chipgestützte Modell beschränkt bleiben, sondern allgemein eine biometrische One-to-One-Verifikation für Abfertigungsprozesse ermöglichen, sofern das jeweilige Verfahren ein vergleichbares Sicherheits- und Datenschutzniveau gewährleistet.

Prozesse, bei denen ein geringeres Verifikationsniveau ausreichend ist (z. B. Zugang zu Lounges), sollten identifiziert und der legale Rahmen beschrieben werden.

d. Kein Gold-Plating bei Datenschutzstandards

Ein hoher Datenschutzstandard zur Gewährleistung von Sicherheit und zur Schaffung von Passagiervertrauen ist unentbehrlich. Aber: Nationales „Gold-Plating“ durch hochaufwändige BSI-TR über die bestehenden ICAO- oder EU-Standards hinaus ist zu vermeiden.

Die Umsetzung der digitalen Fluggastabfertigung ist geknüpft an hohe und zusätzliche Datenschutz- und Datentechnikstandards sowie an den Einsatz neuer Technologien (Hardware, technische Infrastruktur, Software, mobile Anwendungen).

Die Verarbeitung biometrischer und personenbezogener Daten erfordert höchste Sicherheitsstandards. Die Einhaltung der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und die Zertifizierung nach den Technischen Richtlinien des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik sind berechtigt. Zudem werden zusätzliche Aufwendungen für Qualitätssicherungsmaßnahmen und Zertifizierungen erwartet. Die Anforderungen umfassen dabei Festlegungen für die Schulung des Personals, für die Kommunikation mit den Fluggästen, für den Datenschutz und die Datenlöschkonzepte sowie für die technische Infrastruktur.

6. Ausblick

Die Einführung des § 19e LuftVG ist aus Sicht der deutschen Luftverkehrswirtschaft ein wesentlicher Schritt, um die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Luftverkehrs zu sichern. Der Gesetzentwurf schafft einen ausgewogenen Rahmen, der sowohl den Schutz personenbezogener Daten gewährleistet als auch die dringend erforderliche Modernisierung der Fluggastprozesse ermöglicht.

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ist bereit, gemeinsam mit Bund, Ländern und Aufsichtsbehörden die digitale Transformation des Luftverkehrs voranzutreiben und innovative, effiziente und kundenorientierte Lösungen einzuführen. Eine zeitnahe Verabschiedung des Gesetzes ist dabei von zentraler Bedeutung.

Kontakt:

Sebastian Dreyer

Rechtsanwalt

Leiter Politik und Koordinierung

Sebastian.dreyer@bdl.aero | +49 (0) 30 520 077-120

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Haus der Luftfahrt | Friedrichstraße 79 | 10117 Berlin

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.

Der BDL ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestages (R002929) und im gemeinsamen Register des Europäischen Parlaments und der Kommission (76163986870-10).