

Stellungnahme

April 2026

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermöglichung der digitalen Fluggastabfertigung

Zusammenfassung

Bereits in der vergangenen Legislatur wurde eine Novelle des Passgesetzes dahingehend diskutiert, dass das Auslesen des biometrischen Passbildes und anderer Passdaten vom Chip des Reisepasses durch nichtöffentliche Stellen zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben zur Fluggastabfertigung ermöglicht wird, wovon besonders Airlines, Flughäfen und alle Reisenden profitieren würden. Gleiches gilt für den Personalausweis, der ebenfalls als Reisedokument genutzt werden kann und seit 2021 mit den gleichen Protokollen wie der Reisepass ausgelesen werden kann.

Aktuell muss das vorhandene Lichtbild weiterhin vor Ort manuell verarbeitet und digitalisiert werden, obwohl die Daten auf dem Chip bereits digital vorliegen. Ebenso müssen Airlines und Flughäfen die Korrektheit und Echtheit der übrigen Passdaten durch manuelle Kontrollen garantieren. Dadurch bleibt der Vorgang zum einen aufwändiger, zum anderen aber auch fehleranfälliger und weniger sicher. Zugleich fallen so nicht weniger, sondern sogar mehr Daten an unterschiedlichen Stellen an.

Im internationalen Vergleich zeigt sich deutlich, dass digitale und Biometrie-gestützte Abfertigungsprozesse und Reiseketten relevante Vorteile für den operativen Betrieb und das Passagiererlebnis mit sich bringen, etwa in Form geringerer Wartezeiten, stabilerer, komfortablerer und zugleich einfacherer Abläufe und höherer Abfertigungskapazitäten. Das Fehlen einer gesetzlichen Regelung bremst die Einführung und den Hochlauf innovativer und zugleich rechtssicherer digitaler Abfertigungsprozesse in Deutschland bisher aus und führt im internationalen Wettbewerb zu einem deutlichen Wettbewerbsnachteil.

Der Gesetzentwurf schafft eine datenschutzkonforme, technologieoffene und abgestimmte Rechtsgrundlage für die digitale Fluggastabfertigung, indem er die freiwillige Nutzung biometrischer Verfahren ermöglicht, klare Vorgaben zur

69%

der Deutschen, die einen digitalen Personalausweis nutzen, wollen diesen in Zukunft gern häufiger nutzen.

Bitkom Research (2024)

Datenverarbeitung und Verantwortlichkeit definiert und einen angemessenen Rahmen für die Nutzung und Löschung personenbezogener Daten formuliert.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bitkom den Gesetzentwurf der Bundesregierung als den zentralen Schritt, um die digitale Fluggastabfertigung auf eine rechtssichere Grundlage zu stellen. Der Gesetzentwurf muss nun zügig das Gesetzgebungsverfahren passieren, um eine weitere Verzögerung bei der Umsetzung innovativer Reiseerlebnisse zu verhindern. Im Einzelnen gilt es zudem, verbleibende rechtliche Unsicherheiten zu klären, die im Folgenden adressiert werden.

Anmerkungen im Einzelnen

Momentum nutzen und Vorhaben zügig abschließen

Bitkom begrüßt ausdrücklich, dass das Bundesministerium für Verkehr einen zeitnahen Abschluss des Vorhabens anstrebt. Nachdem eine entsprechende Rechtsgrundlage bereits seit mehreren Jahren diskutiert wurde, würde eine weitere Verzögerung einen fortdauernden Wettbewerbsnachteil Deutschlands als internationaler Luftverkehrsstandort bedeuten. Für Airlines, Flughäfen und Dienstleister wäre eine andauernde Rechtsunsicherheit weiter mit höheren Betriebskosten durch ungenutzte Automatisierungspotenziale, mit Nachteilen bei internationalen Technologie- und Branchen-Initiativen und einem sich verschärfenden Fachkräftemangel bei der Dokumentenkontrolle verbunden.

eIDAS zertifizierte IDV-Dienstleister als berechnigte Stellen aufnehmen

§ 19e Abs. 6 LuftVG-E führt die berechnigten Stellen abschließend auf und nennt dabei ausschließlich Luftfahrtunternehmen, Flugplatzbetreiber sowie Bodenabfertigungsdienstleister. Spezialisierte Anbieter für digitale Identitätsprüfung bleiben unberücksichtigt. In der Praxis greifen Luftfahrtunternehmen und Flughafenbetreiber jedoch bereits heute auf solche spezialisierten Dienstleister zurück, um biometrische Pass-Chip-Daten sicher und qualitativ hochwertig auszulesen und zu verifizieren.

Die derzeitige Gesetzesfassung führt somit zu einer rechtlichen Grauzone: Die Einbindung spezialisierter IDV-Dienstleister ist zwar technisch umsetzbar und fachlich geboten, jedoch aufgrund der fehlenden ausdrücklichen Erwähnung im Gesetz mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden. Dies dürfte die Verbreitung digitaler Prozesse in der Fluggastabfertigung spürbar bremsen. Ergänzend sollte § 19e Abs. 6 LuftVG-E daher um eine weitere Kategorie erweitert werden:

»3. von den in Nummer 1 und 2 genannten Stellen beauftragte Anbieter von Identifizierungsdienstleistungen, die die Anforderungen nach Absatz 4 nachweislich erfüllen und nach der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 (eIDAS-Verordnung) akkreditiert sind.»

Alternativ könnte eine Verordnungsermächtigung geschaffen werden, auf Basis derer die Bundesregierung ermächtigt wird, weitere berechnigte Dienstleiskerkategorien sowie die für sie geltenden Qualitätsanforderungen zu definieren.

Zertifizierungspfad für BSI-Anforderungen schaffen

Die Rechtsunsicherheit wird durch einen weiteren Aspekt zusätzlich verschärft: § 19e Abs. 4 LuftVG-E verweist auf die BSI-Technischen Richtlinien TR-03121 und TR-03135 als maßgeblichen Qualitätsstandard. Für die im Gesetz benannten berechtigten Stellen – also Luftfahrtunternehmen, Flugplatzbetreiber und Bodenabfertigungsdienstleister – ist eine Zertifizierung nach diesen Richtlinien derzeit jedoch faktisch nicht erreichbar. Aktuell existiert kein praktikabler und zugänglicher Zertifizierungspfad nach TR-03121/TR-03135 für privatwirtschaftliche Akteure. Gleiches gilt für spezialisierte IDV-Dienstleister, die im Auftrag von Airlines tätig werden möchten: Auch ihnen steht bislang kein geregelter Zugang zu einer Zertifizierung nach den genannten BSI-Richtlinien für diesen konkreten Anwendungsfall offen.

Das Gesetz verpflichtet zur Nutzung eines Verfahrens, dessen Anforderungen von den betroffenen Marktteilnehmern mangels verfügbarer Zertifizierungsmöglichkeiten derzeit nicht rechtssicher erfüllt werden können. De facto würde damit zwar ein rechtlicher Rahmen geschaffen, dessen praktische Umsetzung jedoch zugleich verhindert.

Parallel zur inhaltlichen Erweiterung des Kreises der Berechnigten sollte das BSI daher beauftragt werden, kurzfristig einen praxistauglichen Zertifizierungsprozess, unter Einbindung von Konformitätsbewertungsstellen, zu entwickeln und zu veröffentlichen, der sowohl Luftfahrtunternehmen und Flughafenbetreiber als auch spezialisierte IDV-Dienstleister einbezieht. Bis ein solcher Zertifizierungspfad verfügbar ist, sollte zudem eine Übergangsregelung vorgesehen werden.

Klarstellung zum Begriff

»Bodenabfertigungsdienstleister«

§ 19e Abs. 6 Nr. 2 LuftVG-E nimmt Bezug auf Bodenabfertigungsdienstleister im Sinne von Anlage 1 Nummer 2 der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung. Dabei bleibt offen, ob auch Technologiedienstleister, die im Auftrag solcher Unternehmen tätig werden – etwa Anbieter von Hard- und Software für Boarding-Gates – unter diesen Begriff fallen.

Es bedarf daher einer klarstellenden Regelung, wonach Technologiedienstleister, die im Auftrag der in Absatz 6 genannten Stellen handeln und keine eigene datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit übernehmen, als Auftragsverarbeiter im Sinne des Art. 28 DSGVO tätig werden können, ohne dass es hierfür einer gesonderten gesetzlichen Erwähnung bedarf.

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 700 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.

Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Felix Lennart Hake | Bereichsleiter Mobility & Aviation

T +49 30 27576-243 | f.hake@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Digitale Luftfahrt

Copyright

Bitkom 2026

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.