

02.07.2013

Antrag

der Fraktion der PIRATEN

Realistische Erfassung von Sicherheitsproblemen – Reform der Datenerfassung und -auswertung der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS)

I. Sachverhalt

1. Sicherheit rund um Fußballspiele

Im Umfeld von Fußballspielen kam es Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre vermehrt zu Ausschreitungen durch Hooligans. Aufgrund dieser Vorfälle wurde eine Arbeitsgruppe der Länder, des Bundes, der Gemeinden und der Sportverbände gegründet, die das Nationale Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) entwickelten. Um die Situation bei den Sportveranstaltungen beurteilen zu können, beschloss die Ständige Konferenz der deutschen Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz, IMK) zudem die Einrichtung einer zentralen Stelle, die den Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden der Länder und des Bundes bei größeren Sportveranstaltungen standardisieren und intensivieren sowie die Bemühungen der jeweiligen Landesinformationsstellen Sporteinsätze (LIS) vereinheitlichen sollte. Angelehnt an Konzepte aus den Niederlanden und Großbritannien sorgt die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) für den Informationsaustausch zwischen der Bundespolizei, den Landesinformationsstellen Sporteinsätze, der Polizeibehörde des Gastvereins und der einsatzführenden Polizeibehörde am Spielort.

Seit 20 Jahren hat die ZIS die Aufgabe, die Sicherheitslage rund um Sportveranstaltungen zu bewerten. Dafür sammelt sie anlassbezogene Informationen insbesondere zu Fußballspielen und bereitet diese auf. Der Schwerpunkt der Aufgaben der ZIS liegt im Informationsaustausch über gewaltbereite Personen. Dabei werden alle Fans in drei Kategorien unterteilt: In die Kategorie A wird der friedliche, in die Kategorie B der bei Gelegenheit gewaltbereite und in der Kategorie C der gewaltsuchende oder zur Gewalt entschlossene Fan einsortiert. Die große Mehrheit der Fans ist friedlich; die ZIS spricht von 11.400 B- und C-Fans in den Bundesligavereinen der 1. und 2. Liga in der Saison 2011/12.

Diese Kategorisierung und weitere Erkenntnisse über die Gefahrenlage rund um die Sportveranstaltungen leisten die Behörden, indem sie Informationen aus vielen verschiedenen

Datum des Originals: 02.07.2013/Ausgegeben: 02.07.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Quellen zusammenziehen. Dabei tauschen alle Beteiligten Erkenntnisse über die Anzahl der Gästefans, die Reisezeiten, -wege und -mittel, potentielle Störer, Verhaltensweisen, gefährliche Gegenstände oder sonstige einsatzrelevante Informationen aus. Außerdem werden Informationen von externen Beteiligten wie der Deutschen Bahn AG, Busunternehmen, den Verbänden und den Vereinen eingeholt.

„Szenekundige Beamte“ (SKB) der Polizeibehörden, die für die jeweils ortansässigen Vereine der Bundesligen, der 3. Liga und der Regionalliga zuständig sind, leisten den wesentlichen Bestandteil des Austausches. SKB sind den Fanszenen als Polizeibeamte bekannt und sollen die sogenannten Problemfans kennen. Das Wissen der SKB über die Fanszenen ist dabei von Verein zu Verein sehr unterschiedlich und zwangsläufig stark subjektiv eingefärbt. Viele Fanszenen misstrauen zudem den SKB und arbeiten daher nicht mit ihnen zusammen.

2. Die ZIS-Jahresberichte und die Risikobewertung von Spielen durch die ZIS – Datenerfassung und -verwertung

Aus den gesammelten Informationen erstellt die ZIS für die Spieltage sogenannte Vorauslagen für die polizeiliche Planung an den Spielorten. Hierfür verwertet sie Erkenntnisse aus früheren Begegnungen, die Anzahl von Ticketerlösen, die Anzahl der Heim- und Gästefans, deren Einstufung in die Kategorien und die durch Daten von Externen ermittelten Anreise- und Abreisewege. Dies bedeutet auch, dass Daten aller Fan-Kategorien, also auch von friedlichen Fußballspielbesuchern, zur Verfügung gestellt werden. Viele dieser Informationen stammen vermutlich von szenekundigen Beamten, die z. B. Internet-Foren durchsuchen. Allerdings können der Einsatz von V-Leuten und ein bidirektionaler Austausch über Reisende zwischen den Behörden und den Reiseunternehmen nicht ausgeschlossen werden.

Eine weitere Hauptaufgabe der ZIS ist die Auswertung von 2.000 Verlaufsberichten der zuständigen Polizeibehörden und die Erstellung der Jahresberichte Fußball. Diese Jahresberichte bilden die wesentliche Grundlage für die Bewertung der Entwicklung der Sicherheitslage im Fußball. Neben den Verlaufsberichten gelten dafür die Kennzahlen über die Anzahl der Strafverfahren, der Fest- und Ingewahrsamnahmen, der verletzten „Störer“, Polizisten und Unbeteiligten, der Einsatzstunden der Polizei, der Arten der Delikte sowie der beschlagnahmten Gegenstände. Diese Kennzahlen und allgemeine prozentuale Einschätzungen von den Polizeibehörden, z. B. über den räumlichen Schwerpunkt oder die politische Zugehörigkeit der B- und C-Fans, werden nach Saisonende in einem Erfassungsbogen abgefragt. Aus den Grunddaten des Erfassungsbogens entsteht dann der Jahresbericht. Laut ZIS und Innenministerium NRW ermöglicht dieses Verfahren die Vergleichbarkeit der Jahresberichte und die Einschätzung der Sicherheitslage seit 1992. So interpretiert die ZIS ihre Zahlen im Jahresbericht 2011/12 wie folgt: „Gewalttätige Ausschreitungen durch Fußballfans bewegen sich seit Jahren auf einem seit der Spielzeit 2000/01 saisonal schwankenden, jedoch zunehmend höheren Niveau. So handelt es sich bei den Kennzahlen in den drei nachfolgend genannten Bereichen: Strafverfahren, Verletzte und Arbeitsstunden im Berichtszeitraum um die höchsten Zahlen der letzten zwölf Jahre.“ Ein einfacher Vergleich der Kennzahlen ignoriert dabei aber diverse Entwicklungen, die auf diese Kennzahlen eingewirkt haben, u. a. veränderte Organisationsstrukturen der Fanggruppierungen, die neu eingeführten Pfeffersprayeinsätze und massiv gestiegene Zuschauerzahlen.

3. Kritik an den ZIS-Jahresberichten wegen fehlender Differenzierung und mangelnder Aussagekraft

Aufgrund der Auswahl der Grunddaten, die durch den Erfassungsbogen für die Jahresberichte erhoben werden, der unwissenschaftlichen Auswertung der Verlaufsberichte und der Aufbereitung von Informationen für die Vorauslage-Berichte geriet die ZIS in den letzten Monaten vermehrt in Kritik. Wissenschaftler, Abgeordnete, Fanvertreter, Fanprojekte und Medien stellten relevante Fragen zur Beurteilung der Sicherheit im Rahmen von Fußballspielen, z. B.

- nach der Anzahl der Strafverfahren, die zu Verurteilungen führten,
- nach der durch Polizei und Ordnungskräfte verursachten Verletzungen,
- nach der Anzahl der zurückgenommenen Stadionverbote,
- nach Vorbestrafungen und nach den Gründen für Verfahrenseinstellungen und der Anzahl der freiheitsentziehenden Maßnahmen, die zu einem Strafverfahren, einem Gerichtsprozess oder einer Verurteilung geführt haben.

Die ZIS konnte keine ausreichenden Antworten liefern, so dass ihr teilweise sogar unterstellt wurde, sie verweigere sich einer Kooperation. Beanstandet wird von Experten wie Fanvertretern gleichermaßen, dass es keine neutrale Instanz gibt, die die übermittelten Zahlen überprüft: Allein die subjektive Einschätzung der örtlich zuständigen Polizeidienststellen sowie der eingesetzten und anwesenden Polizeibeamten fließt ungefiltert in die Statistik. Auch die Art der Informationsbeschaffung wird zunehmend kritisch hinterfragt.

Die ZIS unterteilt die Verletzten zwar nach Störern, Unbeteiligten und Polizisten, kann aber nicht benennen, wer oder was die Verletzungen verursacht hat. So liefern die Jahresberichte keine Angaben über die Zunahme von Verletzungen durch den seit 2000 erlaubten und seit 2007 vermehrten Pfeffersprayeinsatz seitens der Polizei. Herr Prof. Feltes sprach in der Anhörung zum Umgang mit Fangewalt im Landtag NRW von etwa einem Drittel der im ZIS-Jahresbericht geführten Verletzten, die durch den Einsatz von Pfefferspray verletzt würden. Auch laut den Zahlen der ZIS sind es zumeist die Störer selbst, die verletzt werden, gefolgt von der Gruppe der Unbeteiligten und schließlich den Polizeibeamten. Auch keine Berücksichtigung findet der gestiegene Zuschauerdurchschnitt: Ca. 1,3 Millionen Menschen mehr besuchten die Saison 2011/12 im Vergleich zur Saison 2010/11. Wo mehr Menschen unterwegs sind, ist die absolut angegebene Gefahr, verletzt zu werden, höher.

Des Weiteren wird bemängelt, dass die Jahresberichte keine Auskunft darüber geben, wie viele freiheitsentziehende Maßnahmen in Verbindung mit dem Besitz von Pyrotechnik erfolgen. Eine Differenzierung wäre aber relevant für eine Aussagefähigkeit der ZIS-Berichte, da der Einsatz von Pyrotechnik keine Gewaltausübung darstellt. Das Abbrennen von legaler Pyrotechnik stellt keine Straftat, sondern eine Ordnungswidrigkeit dar, und so sollte es auch im Bericht vermerkt werden.

Um allgemein die Frage nach einem Gewaltproblem bei den Fußballveranstaltungen zu beantworten, besteht nach Meinung der Experten – und auch des NKSS – Bedarf an Erkenntnissen zur Zusammensetzung der gewaltbereiten Szene: Beurteilungen über die Gewaltbereitschaft von Hooligans, Ultras und sogenannte Hooltras müssen empirisch verlässlich durch Studien erfasst werden. Berücksichtigung in den Jahresberichten sollten nach Ansicht der Kritiker der Berichte der ZIS auch die Zunahme der Besucher und die Art, der Aufwand und die Weise der Polizeieinsätze finden. Auch die Zusammensetzung der Ligen spielt wohl eine Rolle: Wie oft und welche besonders verfeindete Fangruppierungen kommen während des Spielbetriebs miteinander in Berührung? Das Fazit der Kriminologie lautet: Die Jahresberichte müssten dies alles ausweisen, um ein realistisches Lagebild der Sicherheitsprobleme rund um Großveranstaltungen im Fußball zu geben. Die ZIS selbst hat in der Anhörung im Landtag eingeräumt, dass es auch intern Überlegungen gibt, die Verfahren zu verändern.

II. Der Landtag stellt fest:

- Die Berichte der ZIS ermöglichen derzeit keine realistischen Annahmen über den Umfang und ggf. die Zunahme von Gewalt rund um Fußballspiele. Der standardisierte Austausch stellt zudem nicht sicher, dass die für die erfolgreiche Einsatzbewältigung erforderlichen verlässlichen Informationen für Polizei- und Ordnungsbehörden zur Verfügung stehen. Seit 1992 gibt es viele neue Entwicklungen (z. B. soziale Netzwerke, veränderte Organisationsstruktur der Fanggruppierungen), die sich auch auf die Sicherheitslage auswirken. Hinzu kommen andere Einsatzmittel (z.B. Pfefferspray), deren Auswirkungen auf Fanverhalten bislang nicht systematisch dokumentiert sind. Auch können zahlreiche kriminalistisch, kriminologisch und kriminalpolitisch relevante Fragen auf Grundlage der ZIS-Daten nicht beantwortet werden.
- Die Politik braucht evidenzbasierte Konzepte, verlässliche Daten und kriminalstatistische Nachweise über Ausmaß, Entwicklung und Struktur der Gewalt rund um Sportveranstaltungen, um erfolgreich kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen in die Wege zu leiten. Die Datenerfassung und die Datenauswertung durch die ZIS ist hier stark optimierungsbedürftig, da sie derzeit weder die Grundlage einer rationalen Kriminalpolitik, noch einer angemessenen, lageangepassten polizeilichen Einsatzstrategie bilden kann. Die Politik muss kritisch mit den jetzigen Daten umgehen, um einen Missbrauch zu verhindern.
- Durch eine wissenschaftlich begleitete Erarbeitung der ZIS-Jahresberichte und der Erfassung und Verwertung der Verlaufsberichte würden Maßnahmen der Polizei für alle Beteiligten nachvollziehbarer. Eine reformierte Statistik wäre eine vertrauensbildende Maßnahme, die zu mehr Transparenz und Legitimation in der Sicherheitsfrage und Akzeptanz zukünftiger Maßnahmen führen würde. Die derzeitigen Forderungen nach mehr und härteren Sanktionen sowie zivilrechtlichen Maßnahmen (Stadionverbote) unter Berufung auf die Zahlen der ZIS haben negative Auswirkungen auf das Rechts- und Demokratieverständnis von Jugendlichen.
- Nur aufgrund verlässlicher Datengrundlagen können geeignete präventive und sonstige Maßnahmen eingeleitet werden, und nur bei richtiger Einschätzung der Gewaltsituation könnte auch der polizeiliche Aufwand an Personal und Material reduziert werden.

III. Der Landtag beschließt:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Statistikexperten, Kriminologen, Fanvertretern, Datenschutzexperten und den zuständigen NRW-Behörden einzusetzen, mit dem Auftrag, die Verlaufsberichte und den Erfassungsbogen der ZIS zu überarbeiten, so dass die unter dem Aspekt von Sicherheitsproblemen relevanten Sachverhalte rund um Fußballspiele und andere Sportveranstaltungen angemessen, nachvollziehbar und verlässlich erfasst werden, um schließlich ein getreues Bild der Gewaltentwicklung als Grundlage für weitere Analysen zu bekommen,
2. die ZIS anzuweisen, eine gesonderte Statistik für NRW einzurichten, die die Ergebnisse der Arbeitsgruppe berücksichtigt,

3. sich auf zukünftigen Innenministerkonferenzen dafür einzusetzen, dass die ZIS-Jahresberichte, die Vorauslagen und Verlaufsberichte etc. bundesweit reformiert werden,
4. die Auswertung der Verlaufsberichte zukünftig wissenschaftlich begleiten zu lassen,
5. die Lageeinschätzung und die kritische Nachbetrachtung der Spieleinsätze durch die Expertise anderer Institutionen (Fanbeauftragte, Fanprojekte, unabhängige Spielebeobachter) zu ergänzen und zu optimieren,
6. darauf zu drängen, dass bei der Informationsbeschaffung die Persönlichkeitsrechte sowie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Auf die Informationsbeschaffung durch V-Leute ist zu verzichten,
7. organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Forderungen des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit (NKSS) nach fortlaufenden Untersuchungen und Analysen des Fanverhaltens sowie nach Evaluation von Konzepten und Maßnahmen umzusetzen.

Dr. Joachim Paul
Monika Pieper
Frank Herrmann

und Fraktion