

Stellungnahme zum Sachverständigengespräch des Innenausschusses des Landtages NRW am 03. April 2014

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

Reform Datenerfassung ZIS – SVG A09 – 03.04.2014

A. Vorbemerkungen

1. Jedes staatliche Handeln ist nicht zuletzt aus Gründen der Finanzklarheit und Finanzwahrheit sowie des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit insbesondere in Zeiten knapper Kassen einer regelmäßigen, unabhängigen Überprüfung zu unterziehen. Dies gilt insbesondere für die besonders kostenintensiven Bereiche der Inneren Sicherheit, und dort besonders für den Bereich polizeilichen Handelns.
2. Staatliche Institutionen sind aus rechtsstaatlichen und verfassungsrechtlichen Gründen verpflichtet, ihre Tätigkeit transparent, inhaltlich effektiv und effizient zu gestalten.
3. Die Ziele staatlicher Tätigkeit (und damit auch polizeilichen Handelns) haben sich an Recht und Gesetz sowie an dem politischen Auftrag zu orientieren. Untergeordnete Behörden dürfen keine eigenen Ziele setzen oder vorgegebene Ziele nach eigenem Bedarf abwandeln.

4. Dort, wo nachweisbar Steuergelder nicht effektiv in dem Sinne eingesetzt werden, dass das zu erreichende Ziel nicht oder auf absehbare Zeit nicht so erreicht werden kann, ist die Verwaltung verpflichtet, zeitnah umzusteuern und nachzuregeln.

B) Datenerfassung ZIS

1. Lt. Eigener Website sorgt die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) seit 20 Jahren für mehr Sicherheit im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen¹. Mit ihrer Arbeit, der Koordination und Durchführung des „aufgabenorientierten Informationsaustauschs“, will die ZIS sicherstellen, dass „die für einen Veranstaltungsort zuständige Polizeidienststelle über alle polizeilich bekannten Hintergrundinformationen verfügt, um mit angemessenem Personaleinsatz die Sicherheit der Zuschauer in und um Veranstaltungsorte wie Stadien oder Plätze sowie auf den An- und Abreisewegen gewährleisten zu können“.

Des Weiteren gibt die ZIS an, „Erfahrung und aktuelle Erkenntnisse“ in bundesweite und europäische Gremien einzubringen, „um den Informationsaustausch, als wesentlichen Bestandteil der Planung polizeilicher Einsatzkonzepte, noch effizienter zu gestalten, polizeiliche Vorgehensweisen zu harmonisieren, sowie Sicherheitsstandards zu definieren und zu etablieren“.

Das Tätigkeitsfeld der ZIS „hat seinen Schwerpunkt im Informationsaustausch“. Zu ihren Aufgaben im Inland gehören u.a.:

- „Sammlung, Bewertung, Aufbereitung und Steuerung anlassbezogener Informationen bei Sportveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen, wie zum Beispiel: Ticketverkaufszahlen, Anzahl und Einstufung der Heim- und Gastfans, Anreisewege“
- „Erstellung und vollständige/zeitgerechte Weitergabe zutreffender Vorausinformationen und einer gesamtheitlichen Verlaufsdocumentation Sportveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen“
- „Anfragen, Datenpflege, Qualitätssicherung und rechtlicher Rahmen der "Datei Gewalttäter Sport"“
- „Erstellung des „Jahresberichts Fußball““

Die hier aufgeführten „Aufgaben“ sind teilweise deskriptiv („Ticketverkaufszahlen“), teilweise analytisch und bewertend („Einstufung“ der Fans), teilweise unklar („Anreisewege“).

¹ http://www.polizei-nrw.de/artikel__68.html (14.02.2014) auch die folgenden Zitate stammen aus dieser Quelle.

2. Die Beschreibung enthält keinerlei Definition der Aufgaben und Tätigkeiten und auch eine Zielbestimmung ist nicht zu erkennen. Genau diese ist aber notwendig, um überprüfen zu können, ob die ZIS ihre Aufgaben ordnungsgemäß erledigt und den mit der Tätigkeit angezielte Erfolg auch erreicht. Vor allem müsste genau definiert werden:

- a) Was sind die „polizeilich bekannten Hintergrundinformationen“, welche die ZIS den lokalen Polizeibehörden zur Verfügung stellen will?
- b) Was ist ein „angemessener Polizeieinsatz“? Wie wird er definiert, woran orientiert sich die Definition und wie wird die Zielerreichung überprüft?
- c) Die Gewährleistung „der Sicherheit“ kann und ist definitiv nicht alleinige Aufgabe der Polizei, sondern insbesondere im Bereich der Fußballspiele auch der Vereine, ihrer Ordnungsdienste und der privaten Sicherheitsdienste, die von den Vereinen beauftragt und eingesetzt werden. Wie ist die Kooperation und Kommunikation mit diesen Akteuren angelegt?
- d) Welches sind die Kriterien, anhand derer die Informationen gesammelt, bewertet und aufbereitet werden?
- e) Welche Informationen werden durch wen gesammelt und wie wird die Validität, Reliabilität und Objektivität dieser Daten gesichert? Diese drei Kriterien sind Voraussetzung dafür, dass die Basis für zuverlässige und verwertbare Auswertungen gewährleistet ist.
- f) Welche Qualifikation haben diejenigen Personen, die die Analyse der Daten vornehmen und wie ist die Qualitätssicherung organisiert?

3. Der von der ZIS herausgegebene Jahresbericht enthält offensichtliche methodische und inhaltliche Mängel, auf die bei einer anderen Anhörung² bereits ausführlich eingegangen worden ist. Diese Punkte müssen hier nicht wiederholt werden, nur so viel: Die Zahlen sind ein Arbeitsnachweis der Polizei und als solche für diese Zwecke verwendbar, nicht aber für kriminalpolitische Diskussionen, schon gar nicht für Entscheidungen und auch nicht als Grundlage für präventive Maßnahmen. Sie lassen keine methodisch oder kriminologisch-kriminalistisch fundierten Aussagen zu. Im Gegenteil: Sie stiften Verwirrung und können politisch missbraucht werden. Nur ein Beispiel: Laut ZIS-Auswertung der Saison 2011/12 waren es vor allem die im Polizeirecht-Jargon so genannten „Störer“, die verletzt wurden (45 % aller Verletzten), gefolgt von deutlich weniger „Unbeteiligten“ und 20 % Polizeibeamtinnen und -beamten. Dabei dürften die meisten dieser verletzten Störer und sicherlich auch einige Unbeteiligte (auch Ordner) durch Pfefferspray geschädigt worden sein.

² Vgl. Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtages NRW am 07. März 2013 „Gegen Randalierer im Zusammenhang mit Fußballspielen konsequent vorgehen“ Drs. 16/1268

Die ZIS hat bis zum heutigen Tag die erheblichen Bedenken nicht ausräumen wollen oder ausräumen können. Diese Mängel führen dazu, dass die Datenbasis, auf der die ZIS ihre „Empfehlungen“ erarbeitet, unzureichend ist.

Falsche oder unzureichende Informationen führen aber zu falschen Schlüssen, falschen Empfehlungen und ggf. darauf aufbauenden Maßnahmen, die gesteckte Ziele nicht erreichen (können).

Daher muss das Ergebnis der Empfehlungen der ZIS ebenso in Zweifel gezogen werden wie die Qualität der an die lokalen Polizeibehörden oder Vereine (Stichwort Stadionverbote) übermittelten Daten. So hat z.B. unsere Auswertung des Datensatzes der Personen mit sog. „Stadionverbot“ haarsträubende Fehler nachgewiesen³.

Dies hat folgende Konsequenzen:

1. Steuergelder werden z.B. bei unnötig hohem oder falschem Personaleinsatz bei Fußballspielen, der aufgrund fehlerhafter Daten und Analysen erfolgt, verschleudert.
2. Die Öffentlichkeit wird unzureichend informiert, wodurch die öffentliche Meinung beeinflusst und der Druck auf die Politik erhöht wird.
3. Durch solche unprofessionell zusammengestellten und ausgewerteten Daten und darauf aufbauende Presseverlautbarungen und Jahresberichte wird die Konfliktbereitschaft bei Fans gefördert.
4. Die mangelnde Kooperationsbereitschaft der ZIS entspricht nicht den inzwischen gängigen Strategien transparenten polizeilichen Handelns und führt zur Isolation der ZIS und zur Abwertung ihrer Arbeit.
5. Polizeieinsätze, die auf falschen oder unzureichenden Informationen und Analysen basieren, bergen Gefahren für die eingesetzten Polizeibeamten, aber auch für unbeteiligte Dritte (z.B. bei Pfefferspray- oder Reizgaseinsätzen, die Folge mangelhafter strategischer und/oder taktischer Vorbereitung sind⁴).

³ Datensätze waren unvollständig, doppelt oder falsch angelegt; die Inhalte waren offensichtlich falsch und unzutreffend oder hätten längst gelöscht sein müssen. Insgesamt konnten aus diesen Gründen mehr als 15% der Datensätze nicht in unsere Analyse der straf- und erziehungsregisterrechtlichen Vorbelastung der Personen mit einem Stadionverbot einbezogen werden.

⁴ Belege dafür haben wir z.B. bei unserer Analyse des Fußballturnieres in Hamburg 2012 vorgelegt. In dem Untersuchungsbericht zu den Ereignissen haben wir festgestellt, dass bei der Vorbereitung und Durchführung dieses Turnieres massive Fehler gemacht wurden. Auszüge des Berichtes finden sich unter <http://sanktpaulimafia.blogspot.de/2012/05/24/vorlaufiger-bericht-der-untersuchungskommission-zum-schweinske-cup-2012/> (14.02.2014); der vollständige Bericht kann beim Verfasser angefordert werden. s.

Noch nicht aufgearbeitete, aktuelle Beispiele belegen dies ebenso⁵ wie die tragischen Folgen der Loveparade⁶.

6. Die ständig wiederholte Behauptung, die von der ZIS erhobenen Daten seien richtig (d.h. valide, reliabel und objektiv) ist offensichtlich falsch und schädigt das Image der ZIS, aber auch der Polizei insgesamt. Es wird der (unzutreffende) Eindruck erweckt, dass man nicht seriös Daten erfassen und auswerten will oder kann. Schon im Sinne der Polizei insgesamt sollte daher die Datensammlung und die Auswertung wissenschaftlich unterstützt werden.
7. Nur evidenzbasierte Konzepte, welche sicherstellen, dass präventive und repressive Maßnahmen angemessen geplant und evaluiert werden, sind vor dem Hintergrund der staatlichen Selbstverpflichtung zulässig.
8. Solche Konzepte setzen aber auch eine Netzwerk- und Schwachstellenanalyse voraus, um Prozesse und Verfahrensabläufe zu optimieren.
9. Für die Schwachstellenanalyse eignen sich verschiedene Analysemethoden. Mögliche Methoden, die für den Polizeibereich beschrieben und getestet wurden, sind z. B. das Ursache-Wirkungs-Diagramm, die Kennzahlentechnik, die SWOT-Analyse oder das SARA-Modell.
10. Der Bielefelder Fußball- und Gewaltforscher Andreas Zick hat dies wie folgt beschrieben: „Eine gute Antwort (auf das Gewaltproblem, T.F.), die auch die Prävention und Intervention umfasst, verlangt präzise Fragen nach den Formen der Gewalt, belastbaren Fakten und den Ursachen der Gewalt im Fußball. Gute Antworten müssen auch offen sein für Kritik, gerade weil die Gewaltformen, ihre Ausmaße und Ursachen unterschiedlich interpretiert werden können.“⁷
11. Der Bochumer Masterstudent Andreas Schwinkendorf, selbst Polizeibeamter in Rostock, hat in seiner Abschlussarbeit⁸ am Beispiel der Polizeieinsätze

dazu auch den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung der Geschehnisse rund um den Schweinske - Cup 2012 (ohne Datum) verfügbar unter http://www.fcstpauli.com/pdfs/verein/abschlussbericht_schweinske_cup.pdf (14.02.2014)

⁵ Anlässlich des Spiels Schalke 04 – Paok Saloniki im August 2013; <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball/champions-league-mazedonier-irritiert-ueber-schalker-polizeieinsatz-12542128.html> (14.02.2014)

⁶ S. dazu Feltes, Thomas: Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der TeilnehmerInnen? Zur Diskussion um den Umgang mit Gewalt in und um Fußballstadien. In: Neue Kriminalpolitik, 2013, S. 48 - 66.

⁷ Zick, Andreas: Gewaltphänomene im deutschen Fußball. Erscheint demnächst bei der BPB (bpb.de).

⁸ Schwinkendorf, Andreas: Fußball und Gewalt – Die Sicht von Zuschauern und Akteuren am Beispiel des F.C. Hansa Rostock. Masterarbeit, Ruhr-Universität Bochum 2014 (wird Mitte 2014 veröffentlicht, kann aber ggf. vorab beim Verfasser angefordert werden).

in Rostock gezeigt, wie eine solche Analyse vorbereitet und durchgeführt werden kann.

12. In diesem Sinne kann dem Landtag nur empfohlen werden, den in der Drucksache 16/3438 auf S. 4 f. genannten Feststellungen zu folgen und die entsprechenden Empfehlungen zu beschließen.