Einsatzbesprechung einer NYPD-Spezialeinheit: Langjähriger Rückgang von Verbrechen mithilfe des „CompStat"-Systems.

Foto: Gregor Wenda

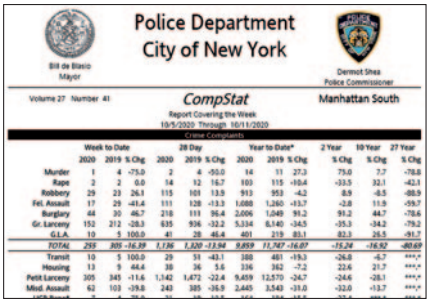
Per Mausklick gegen Verbrechen

Mit „CompStat" leistete die New Yorker Polizei vor einem Vierteljahrhundert Pionierarbeit in der technologiegestützten Verbrechensbekämpfung. Derzeit befindet sich das System auf dem Prüfstand.

Donnerstag-Früh im New Yorker Polizeihauptquartier *One Police Plaza:* Im einem riesigen Saal stehen Führungskräfte des *New York Police Department (NYPD)* dem Polizeipräsidenten und anderen hochrangigen Offizieren Rede und Antwort über die jüngsten Entwicklungen in ihren Polizeidienststellen. Auf Bildschirmen wird die Entwicklung der häufigsten Delikte in einem Stadtteil dargestellt. Es geht um Zahlen, Trends und die Frage nach der richtigen Reaktion: Wie viele Verhaftungen führten zu Anklagen, wie viele Verwaltungsübertretungen wurden geahndet, wo wurden verdächtige Schüsse aus Waffen und Fahndungstreffer gemeldet, wie groß waren die Mengen konfiszierter Drogen? Mit wenigen Mausklicks werden Statistiken verglichen, geocodierte Karten herangezoomt und Fotos von Verdächtigen und Tatorten zugespielt. *CompStat* – kurz für *Computerized Statistics* – ist die Bezeichnung für diese Sitzungen, in denen Polizeikommandanten bei der Führungsspitze des NYPD zum „Kassasturz" antreten müssen.

Zahlenanalyse. Seit einem Vierteljahrhundert gibt es *CompStat* bei der New Yorker Polizei – der Prozess hat im Laufe der Zeit manche Veränderung erfahren, ist jedoch nach wie vor ein zentrales Element der polizeilichen Führung und Wirkungskontrolle. Die Wurzeln gehen bis in die 1980er-Jahre zurück: New York galt als eine der kriminellen Hochburgen der USA mit blühendem Suchtgifthandel, ausufernden Bandenwesen und einer hohen Mordrate. In der Stadt gab es zu diesem Zeitpunkt eine vom NYPD unabhängige U-Bahn-Polizei, die *Transit Police*. Jack Maple, ein Kriminalbeamter der *Transit Police,* stach durch seinen analytischen Verstand und sein Faible für Zahlen hervor. Maple suchte nach neuen Wegen, um Straftaten effektiver verfolgen zu können. Auf einer Wand seines Büros gestaltete er einen überdimensionalen U-Bahn-Plan, in dem er jede Linie und jede Station einzeichnete. Er markierte mit Farben schwere Straftaten und vermerkte, ob sie noch ungelöst waren. Der Plan half Maple, Verbrechensmuster zu erkennen und Hotspots zu identifizieren. 1990 wurde Bill Bratton Chef der *Transit Police*. Als Bratton von der Zahlenaffinität des Leutnants Maple erfuhr, machte er ihn zu seinem Berater. Bratton und Maple entwickelten punktgenaue Reaktionen auf die Delikte im U-Bahn-Bereich. Der zielgerich-

Wöchentliche „CompStat"-Sitzungen des NYPD: „Verbrechen senken, Lebensqualität verbessern."



Police Department
City of New York

Bill de Blasio
Mayor

Dermot Shea
Police Commissioner

Volume 27 Number 41

CompStat

Manhattan South

Report Covering the Week
10/5/2020 Through 10/11/2020

Crime Complaints

	Week to Date			28 Day			Year to Date*			2 Year	10 Year	27 Year
	2020	2019	% Chg	2020	2019	% Chg	2020	2019	% Chg	% Chg	% Chg	% Chg
Murder	1	4	-75.0	2	4	-50.0	14	11	27.3	75.0	7.7	-78.8
Rape	2	2	0.0	14	12	16.7	103	115	-10.4	-33.5	32.1	-42.1
Robbery	29	23	26.1	115	101	13.9	913	953	-4.2	8.9	-8.5	-88.9
Fel. Assault	17	29	-41.4	111	128	-13.3	1,088	1,260	-13.7	-2.8	11.9	-59.7
Burglary	44	30	46.7	218	111	96.4	2,006	1,049	91.2	91.2	44.7	-78.6
Gr. Larceny	152	212	-28.3	635	936	-32.2	5,334	8,140	-34.5	-35.3	-34.2	-79.2
G.L.A.	10	5	100.0	41	28	46.4	401	219	83.1	82.3	26.5	-91.7
TOTAL	*259*	*305*	*-15.1%*	*1,136*	*1,320*	*-13.9%*	*9,859*	*11,747*	*-16.0%*	*-15.2%*	*-16.92*	*-85.6%*
Transit	10	5	100.0	29	51	-43.1	388	481	-19.3	-26.8	-6.7	***,*
Housing	13	9	44.4	38	36	5.6	336	362	-7.2	22.6	21.7	***,*
Petit Larceny	305	345	-11.6	1,142	1,472	-22.4	9,459	12,570	-24.7	-24.6	-28.1	***,*
Misd. Assault	62	103	-39.8	240	385	-36.9	2,445	3,540	-31.0	-32.0	-13.7	***,*

„CompStat"-Datenblatt; Gedenktafel vor dem *Jack Maple CompStat Center.*

tete Einsatz der Polizeikräfte zeigte bald Wirkung: Zwischen 1990 und 1992 gelang es der *Transit Police*, die Zahl der Straftraten im Metro-System um 27 Prozent zu senken. Die Zahl der Raubüberfälle ging um ein Drittel zurück. Bratton investierte in neue Ausstattung und Technik. Die U-Bahn-Polizei gehörte zu den ersten in den USA, die vom Revolver auf die halbautomatische *Glock*-Pistole umstiegen.

Bill Brattons Ruf als Reformer erweckte das Interesse von Rudolph Giuliani, der im November 1993 zum neuen Bürgermeister in der 8-Millionen-Stadt gewählt worden war. Der ehemalige Staatsanwalt hatte bereits während seiner Wahlkampagne der Kriminalität in New York den Kampf angesagt. Bei seinem Amtsantritt ernannte er Bratton zum *Police Commissioner* des NYPD. Als Bratton im Jänner 1994 ins Präsidium einzog, holte er Jack Maple in sein Führungsteam. Bratton durchleuchtete mit externen Beratern Aufbau und Arbeitsabläufe der riesigen Polizeibehörde und wechselte zahlreiche Personen in Spitzenpositionen aus.

Neues System. Jack Maple wurde *Deputy Commissioner for Crime Control Strategies* und damit einer der Stellvertreter des Polizeipräsidenten. Das NYPD registrierte zwar seit den 1970er-Jahren die Daten aller Anrufe auf der Notrufnummer 911, sie wurden jedoch nur vierteljährlich für die Kommandanten-Ebene und halbjährlich für den Kriminalitätsbericht des FBI aufbereitet. Zum Teil wurden auch Informationen zwischen Organisationseinheiten nicht ausgetauscht: Zahlen der Drogenfahndung gelangten dem Streifendienst in der Regel nicht zur Kenntnis, auch der Kriminaldienst bezog sich auf eigene Statistiken.

Maple erarbeitete die Grundsätze für ein neues Informations- und Management-System des NYPD: Informationen sollten akkurat und zeitgerecht gesammelt und ausgewertet werden mit dem Ziel, Ressourcen rasch und zielgerichtet einzusetzen und effektive Taktiken zu entwickeln. Zur Evaluierung der Maßnahmen sollte es ein „schonungsloses Follow-up" geben. Zahlenmaterial sollte am besten täglich erfasst und, wie bereits bei der U-Bahn-Polizei, auf Karten grafisch dargestellt werden. In einem ersten Schritt ordnete Maple den damals 76 Polizeirevieren an, ihm täglich die zentralen Kriminalstatistiken und Angaben zu Tatorten zu schicken. Die Seitenzahl, die anfangs per Telefax übermittelt werden musste, entsprach mehreren dicken Büchern – eine geeignete EDV-Ausstattung zur Verarbeitung solcher Datenmengen stand nicht zur Verfügung. Um das Dilemma zu lösen, sprang die *Police Foundation* ein, ein Förderverein für Polizeiprojekte: Mit Hilfe privater Sponsoren wurde 1994 ein damals leistungsstarker Computer angekauft. „Damit begann die CompStat-Revolution", bemerkte Bill Bratton später in einem Interview. Ob das Kürzel *CompStat* ursprünglich vom Ausdruck *comparative statistics* (vergleichende Statistiken) oder vom heute etablierten Begriff *computerized statistics* (computerisierte Statistiken) stammt, ist in den Quellen widersprüchlich belegt.

Weitere Neuerungen. Neben dem Sammeln und Auswerten der Daten per Computer setzten Bratton und Maple weitere Reformschritte. Die Kommandanten der Polizeireviere erhielten mehr Freiraum, in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig Entscheidungen zu treffen, eine ihnen übergeordnete Zwischenebene in der Polizeihierarchie wurde abgeschafft. Die größere Eigenverantwortung ging aber auch mit einem bislang unbekannten Rechtfertigungsdruck einher – und dem Risiko, bei Nichtentsprechen die Position zu verlieren. Revierleiter mussten sich bohrenden Fragen zu ihren gemeldeten Zahlen stellen und negative Veränderungen in den Statistiken erklären. Bis heute sind die wichtigsten Kennzahlen Mord, Vergewaltigung, Raub, schwere Körperverletzung, Einbruch, schwerer Diebstahl und schwerer Autodiebstahl.

Erste Meetings. Anfangs versuchte sich Jack Maple durch lokale Besprechungen ein Bild von der Verbrechenslage zu machen. Um eine regelmäßige geordnete Kontrolle zu gewährleisten, organisierten Bratton und Maple am 6. April 1994 im Präsidium die erste *CompStat*-Sitzung der New Yorker Polizeigeschichte, damals als „Crime Strategy Meeting" bezeichnet. Erstmals wurden Führungskräfte eines Bezirkskommandos wie bei einer Prüfung

Fotos: Nypd (2), Gregor Wenda

NYPD-Hauptquartier am One Police Plaza.

Diensthundeführer der New Yorker Polizei: Seit 2014 verstärktes „Community Policing“.

abgefragt. Jedes Polizeirevier im Bezirk wurde unter die Lupe genommen. Moderiert wurde die Sitzung vom neuen Chief der uniformierten Polizei, Louis Anemone, der zu einer weiteren treibenden Kraft der *CompStat*-Reform wurde.

Von nun an wurde zweimal pro Woche jeweils ein anderes Bezirkskommando ins Polizeipräsidium zitiert – um 7.00 Uhr früh, um das Tagesgeschäft nicht zu unterbrechen. Das *New York Times Magazine* bezeichnete *CompStat* als das „wahrscheinlich mächtigste Kontrollinstrument, das je für die Polizei erfunden worden ist“. Die Kommandanten würden bei *CompStat* „gegrillt“, beschrieb ein Reporter des Magazins *Time* die damals völlig neue Form des Polizeimanagements. Für die Meetings etablierte sich der ironische Begriff des „Captains‘ Grill“, da die meisten Revier-Chefs den Rang eines *Captain* hatten.

Seit Jänner 1995 ist das ehemalige Krisenzentrum des NYPD im 8. Stock des Polizeipräsidiums Sitzungsort für die *CompStat*-Besprechungen. Nach dem ersten Anschlag auf das *World Trade Center* im Februar 1993 waren in diesem Zentrum bereits alle Fäden zusammengelaufen. Bis heute ist dort der Schauplatz von *CompStat*. Im April 1995 wurden die U-Bahn-Polizei und die *Housing Police,* die für Sozialwohnbauten zuständig war, mit dem NYPD fusioniert. Die Bereiche *Transit* und *Housing* wurden zu Sektionen des NYPD, die getrennt geführten Statistiken wurden in *CompStat* verschmolzen. Zu den Sitzungen wurden auch andere Stellen wie die Staatsanwaltschaft, das Schulamt, die Bewährungshilfe oder die Strafvollzugsbehörde hinzugezogen. Das NYPD erhielt für *Compstat* 1996 den Preis der *Innovations in American Government Awards* der *Ford Foundation* und der *Harvard University's John F. Kennedy School of Government*. *Compstat* sei aus 1.500 Bewerbungen hervorgestochen, da es in einem Zusammenspiel von Technologie, Kommunikation und Organisationswandel zu erfolgreicher Verbrechensbekämpfung geführt habe. Mit computergenerierten Plänen, die die Kriminalitätsentwicklung sichtbar machen, konnte die Polizei fast in Echtzeit Problembereiche identifizieren und ihre Mittel strategisch richtig einsetzen. Das Vertrauen in die Polizei und ihre Fähigkeit, Kriminalität wirksam bekämpfen zu können, kehrte zurück.

Broken Windows. Bill Bratton und Jack Maple verließen 1996 das NYPD. Maple starb 2001 im Alter von nur 48 Jahren. Louis Anemone trat 1999 in den Ruhestand. *CompStat* wurde von ihren Nachfolgern weitergeführt, ausgebaut und laufend modernisiert.

Um New York City sicherer zu machen, intervenierte das NYPD schon bei kleinen Vergehen *(Quality of Life Crimes)* – egal, ob es sich um Schwarzfahren, unangemeldete Straßenverkäufe oder Urinieren in der Öffentlichkeit handelte. Bratton wollte damit der „Theorie der zerbrochenen Fenster“ *(Broken Windows Theory)* folgen, die 1982 von George Kelling und James Q. Wilson publiziert worden war. Schon geringfügiges Fehlverhalten könne laut diesem Aufsatz zu einem „Klima der Gesetzlosigkeit“ führen, der Kampf gegen *Quality of Life Crimes* könne daher schwerere Straftaten verhindern. Bratton hatte diesen Ansatz schon bei der U-Bahn-Polizei verfolgt.

Das unnachgiebige Einschreiten der Polizeibeamten, für das sich vor allem in den Medien die Bezeichnung *Zero Tolerance* (Nulltoleranz) ausprägte, zeitigte bald Erfolge: Ende 1994 waren die Kriminalitätszahlen im Vergleich zum Jahresende 1993 um 12 Prozent gesunken. Von 1994 bis 1996 gelang es, die Kriminalitätsrate um etwa 40 Prozent nach unten zu drücken, die Mordrate um knapp 50 Prozent. 1990 hatte New York City noch 2.200 Tötungsdelikte zu verzeichnen.

Skepsis. Während der Einsatz moderner EDV zur Analyse der Kriminalitätsentwicklung und der polizeilichen Führung bald international als Erfolgsrezept angesehen wurde, begegneten viele Behörden und Wissenschaftler der Nulltoleranz gegenüber der Bevölkerung und den eigenen Führungskräften mit größerer Skepsis. In Österreich bemerkte etwa die Wiener Polizei, dass sich das Modell nicht übertragen lasse und die Kriminalitätsrate ohnedies gering sei. *Broken Windows* bedeute nicht unbedingt, dass diejenigen, die gegen die Ordnung verstoßen, „sank-

Fotos: Gregor Wenda

tioniert oder besonders hart bestraft werden müssen“, schrieb der deutsche Kriminologe Thomas Feltes 1997 über das „Modell New York“. Das harte Durchgreifen der Polizei schon bei geringen Vergehen begann auch am Vertrauen von Teilen der Bevölkerung in die Polizei zu rütteln. So stellte das Magazin *Newsweek* 1997 die Frage, ob „diese Art polizeilichen Vorgehens nicht einen unannehmbaren Preis“ koste. Oft standen Angehörige von Minderheiten im Fokus und fühlten sich diskriminiert. Gleichzeitig mehrten sich kritische Stimmen, die Polizeiarbeit werde zu stark an Zahlenwerten festgemacht und es drohe die Gefahr, dass Statistiken weniger computerisiert, als vielmehr „fabriziert“ würden *(Compose Statistics)*. Eine Spirale des Misstrauens zwischen der Polizei und einzelnen Bevölkerungsgruppen begann sich zu drehen, die sich nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 weiter zuzuspitzen schien.

„Stop-and-frisk“. Die polizeiliche Praxis, jede verdächtige Person anzuhalten und zu durchsuchen *(Stop-and-frisk),* nahm stetig zu und erreichte 2011 einen Höchstwert von 686.000 Amtshandlungen. Nach der Wahl des neuen Bürgermeisters Bill DeBlasio 2013 schlug das NYPD einen anderen Weg ein: Moderne Technologie sollte weiterhin einen Grundpfeiler der Polizeiarbeit darstellen – etwa mit dem Ankauf von Handys und Tablets für den Streifendienst oder dem Ausbau von umfassenden Informations- und Datensystemen. Der Fokus sollte jedoch verstärkt auf die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung gelegt werden. Um diesen Ansatz umzusetzen, holte DeBlasio wieder Bill Bratton nach New York. Bratton war inzwischen unter anderem Berater der britischen Regierung und Polizeichef von Los Angeles gewesen. Nun war es seine Aufgabe, auf Basis des *CompStat*-Prozesses und der *Broken-Windows*-Theorie ein weniger invasives Polizeivorgehen zu institutionalisieren. Bratton installierte während seiner zweiten Amtszeit bis September 2016 in jedem Revier Nachbarschaftsbeamte *(Neighborhood Coordination Officers)* und konzentrierte sich bei der Auswertung von *CompStat* vorrangig auf die Wirkungsorientierung: So sollte beispielsweise an Stelle der Anzahl der Verhaftungen vielmehr nach den dadurch bewirkten gerichtlichen Verurteilungen gefragt werden. Unter anderem mithilfe dieser präzisierten Vorgangsweise *(Precision Policing)* und dem verstärkten Dialog mit den *Communities* gelang es, die Zahl der *Stop-and-frisk*-Anhaltungen auf 10.000 bis 15.000 pro Jahr zu senken – ohne, dass die Kriminalität dadurch gestiegen wäre.

Computer im Streifenwagen: Laufende Technologie-Investitionen im NYPD.

Foto: Gregor Wenda

CompStat 2.0. Mehr Transparenz der Polizeiarbeit sollte auch die Einführung des *CompStat 2.0* schaffen, das im Februar 2016 präsentiert wurde. Das ursprünglich als polizeiliches Führungsinstrument eingesetzte Programm war bereits in den 1990er-Jahren öffentlich gemacht worden, um die Erfolge bei der Verbrechensbekämpfung für alle sichtbar zu machen. Im nunmehrigen *CompStat 2.0* lassen sich die Zahlen geografisch genau lokalisieren und für die Allgemeinheit benutzerfreundlich abrufen.

Kriminalitätsanstieg. Trotz aller Bemühungen des NYPD, die Vertrauensbasis vor allem bei Minderheiten zu stärken, führten einzelne gewaltsame Amtshandlungen immer wieder zu Rückschlägen. Zuletzt sorgte der Tod des Afroamerikaners George Floyd bei einem Polizeieinsatz in Minneapolis im Mai 2020 dafür, dass sich auch in einigen New Yorker Stadtvierteln der Zorn gegen die Polizei entlud. Der Druck der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlicher Gruppen, das NYPD zu reformieren, sein Budget um etwa eine Milliarde US-Dollar zu kürzen *(Defund the Police)* und die externe Kontrolle über die Sicherheitsorgane zu stärken, dominierte die öffentliche Diskussion der letzten Monate. Erstmals seit über 25 Jahren wurde ab dem Frühjahr 2020 ein Anstieg der Verbrechenszahlen verzeichnet – teilweise massiv. Neben der Corona-Pandemie und damit einhergehenden sozialen Spannungen und Arbeitslosigkeit werden auch Reformen im Bereich der Strafjustiz als mögliche Auslöser gesehen. Der oberste Personalvertreter der Polizeigewerkschaft für *Captains, Inspectors* und *Deputy Chiefs* sprach sich im Juni 2020 für eine Abschaffung von *CompStat* aus. Das laufende Arbeiten anhand von Zahlenwerten habe die Schwierigkeiten zwischen Polizei und der Bevölkerung mitverursacht und auch zu Spannungen zwischen Kommandanten und der obersten Polizeispitze beigetragen. Polizeipräsident Dermot Shea trat dem Ansinnen in den Medien entgegen: Bei *CompStat* gehe es letztlich um die Verbesserung der Lebensqualität. Es gebe keine Pläne, *CompStat* abzuschaffen.

CompStat kann als Wegbereiter einer heute in vielen Bereichen hochtechnisierten Polizeiwelt gesehen werden. Polizeiorganisationen rund um den Globus haben ähnliche Systeme entwickelt oder das *CompStat*-Modell übernommen. Im September 2014 benannte *Police Commissioner* Bill Bratton den Konferenzsaal, in dem wöchentlich die *CompStat*-Sitzungen abgehalten werden, in *Jack Maple CompStat Center* um. Vor dem Saal wurde eine Gedenktafel für Jack Maple angebracht. *Gregor Wenda*