

# Welche Sicherheit braucht eine Stadt?

Dr. Tillmann Schulze  
Maurice Illi

## Die Sicherheitslage von Städten verändert sich laufend



Verbesserter Hochwasser-  
schutz durch das neue  
Reuss-Wehr

**Welche Bedeutung haben dabei bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse? Wie die Verantwortlichen die erforderlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen erhalten, zeigen die Sicherheitsberichte der Stadt Luzern. Vom Vorgehen können alle Städte profitieren.**

Das letzte Jahr war bestimmt durch Katastrophen: Australien trafen im Osten Fluten von extremem Ausmaß und fast gleichzeitig im Westen massive Hitzewellen. Tornados bislang unbekannter Stärke verwüsteten Teile der USA. Dann Japan: Erdbeben, Tsunami, KKW-Unfall. Blickt man aus der Perspektive einer Stadt auf diese Ereignisse, wird schnell deutlich: Bei Katastrophen oder Notlagen sind Städte überfordert, selbst die Bundesländer und der Bund mit ihren Krisen- und Einsatzorganisationen kommen an ihre Grenzen. Und trotzdem: Die Städte sind von den Ereignissen direkt betroffen. Es ist ihre Bevölkerung, es sind ihre Infrastrukturen und Werte, die Schaden nehmen.

Schaut man die lokalen Schlagzeilen der letzten Monate an, dann erscheinen für Städte aber andere Gefährdungen von weitaus größerer Bedeutung zu sein: Kriminalität beispielsweise oder körperliche Gewalt im öffentlichen Raum. Aber ist es für eine Stadt richtig, sich primär mit Gefähr-

dungen zu befassen, die ihren Weg auf die örtlichen Titelseiten finden? Wäre es nicht erforderlich, dass Städte sich auch auf seltene Ereignisse vorbereiten, die dann aber zu großen Schäden führen? Dies war eine Frage, die man sich auch in der Stadt Luzern stellte. Antworten geben zwei Sicherheitsberichte.

### Luzern betritt Neuland

Am Anfang stand die Überzeugung, dass in Luzern ein fundiertes Risikomanagement erforderlich ist, um auf die zentralen sicherheitsrelevanten Herausforderungen vorbereitet zu sein und auf diese reagieren zu können. Die Sicherheitsdirektion entschloss sich 2005, den ersten umfassenden Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern zu erstellen. Ein integraler, risiko-basierter Ansatz bildete die Basis für die Arbeiten. Bislang ist von keiner anderen Stadt bekannt, dass sie einen solchen Ansatz gewählt hätte, um ihre Sicherheitslage zu beurteilen. Die Methode eignet sich dabei nicht nur für Städte der Größe von Luzern mit derzeit rund 77.000 Einwohnern. Zugeschnitten auf die spezifischen Bedürfnisse eignet sie sich für alle Kommunen, die belastbare Grundlagen für ihre Sicherheitsplanungen benötigen.

### Ein mehrstufiges Vorgehen

Der Luzerner Sicherheitsbericht entstand in mehreren Phasen: Um das volle Spektrum der für die Stadt relevanten Gefährdungen festlegen zu können, galt es zunächst die zentralen sicherheitsrelevanten Akteure zusammenzubringen. Eine Arbeitsgruppe kam zusammen. Am gleichen Tisch saßen beispielsweise Vertreter von Polizei, Feuerwehr und Sozialamt oder Mitglieder des Gemeindeführungsstabs. Eine sehr heterogene Gruppe, deren Einschätzung der Sicherheitslage in der Stadt uneinheitlich war. Auch das Verständnis der eigenen Rolle als Sicherheitsakteur fiel zum Teil unterschiedlich aus. Doch die Gruppe kam zu einem Ergebnis, hinter dem alle Mitglieder stehen konnten: ein umfassender Katalog aller für Luzern relevanten Gefährdungen. Angefangen von Verstößen im öffentlichen Raum über Kri-

minalität bis hin zu Naturgefahren, Pandemie und Terrorgefahr.

Mit diesem "Gefährdungskatalog" lag eine gute Übersicht vor. Doch noch fehlte eine Einschätzung, welche Bedeutung die verschiedenen Gefährdungen für Luzern haben. Darum folgten Gespräche mit Experten der Stadt, des Kantons und auch des Bundes. Wie viele Risikobetriebe gibt es in der Stadt Luzern? Wie entwickelten sich die Raubdelikte in den letzten Jahren? Welche Maßnahmen gibt es gegen Hochwasser? Das Ergebnis war eine detaillierte Einschätzung der Situation pro Gefährdung in der Stadt Luzern. Gleichzeitig waren die Expertengespräche eine Gelegenheit, um zu erfahren, welche Maßnahmen sinnvoll sein könnten, um wirksam gegen eine Gefährdung vorzugehen. Auch hier entstand ein ganzer Katalog. Mit einer Nutzwert-Analyse war es möglich, die wirklich zweckmäßigen Maßnahmen abzuleiten. Kriterien waren beispielsweise die Kosten, die Akzeptanz in der Bevölkerung oder die Nachhaltigkeit der Wirkung. Schlussendlich empfahl der Bericht rund 50 Maßnahmen. Darunter beispielsweise die Untersuchung zentraler städtischer Gebäude auf ihre Erdbebengefahr, die Schulung der Polizei bezüglich zunehmender Gewalt und Drohungen gegen sie selbst oder auch die Erneuerung des Wehrs des Flusses Reuss für mehr Hochwasserschutz. Koordiniert von der Stelle für Sicherheitsmanagement sind heute fast alle Maßnahmen umgesetzt. Doch das Urteil von Fachleuten und das Verwenden objektiver Kriterien reichen allein nicht aus, um zu erkennen, in welchen Bereichen die Sicherheitsplanungen einer Stadt oder Gemeinde anzupassen sind. Wenn beispielsweise Teile der Bevölkerung einen öffentlichen Platz abends oder nachts als unsicher empfinden, dann gilt es diese subjektive Einschätzung ernst zu nehmen. Selbst dann, wenn die Kriminalstatistik keine Auffälligkeiten zeigt. In die Beurteilungen des Luzerner Sicherheitsberichts flossen darum auch die Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung zum Sicherheitsempfinden in der Stadt ein.

Die Analysen der Gefährdungen, die beurteilten Maßnahmen, die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung sowie ergänzende Empfehlungen für das Risiko-Management der Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit bildeten schließlich den Luzerner Sicherheitsbericht.

## Sicherheit verändert sich

Doch der Bericht stellte nur eine Momentaufnahme der Situation in den Jahren 2006/2007 dar. Sicherheit in Städten ist aber sehr dynamisch. Entwicklungen wie zunehmende Mobilität, der Einfluss moderner Informations- und Kommunikationstechnologien oder die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung führen zu einer sich ständig wandelnden Sicherheitslage. Der Stadtrat beschloss darum bei der Veröffentlichung des Sicherheitsberichts, die Sicherheitslage in Luzern alle drei Jahre zu überprüfen. Im Jahr 2010 fand die erste Aktualisierung statt: Die schon erwähnte Arbeitsgruppe kam erneut zusammen, um zu prüfen, ob sich die Sicherheitslage verändert hatte. Vertreter der städtischen Verkehrsbetriebe, einer privaten Sicherheitsfirma sowie der Quartiervereine waren neu in der Gruppe. Die Verantwortlichen hatten erkannt: Viele und nicht nur öffentliche Akteure sind für die Sicherheit in der Stadt verantwortlich. Ansonsten kam die 2010er-Arbeitsgruppe in fast unveränderter Zusammensetzung wieder zusammen. Auch ein Indiz dafür, dass die Mitglieder vom Zweck und der Methode des risiko-basierten Sicherheitsberichts überzeugt waren. Im Verlauf der Arbeiten zeigte sich dann Folgendes: In Luzern war eine Sicherheitskultur entstanden. Die städtischen Sicherheitsakteure kannten sich und die verschiedenen Bedürfnisse. Eine wichtige Voraussetzung. Nicht nur bei der Bewältigung von Ereignissen, sondern auch, um diese zu verhindern.

**Eine differenzierte Planungs- und Entscheidungsgrundlage**

Die Stadt Luzern verfügt heute über eine aktuelle Übersicht der relevanten Gefährdungen und sie kann abschätzen, in welchen Bereichen sie künftig Prioritäten setzen sollte. Die Sicherheitsberichte helfen den Verantwortlichen, bei einer sich ständig wandelnden Sicherheitslage die richtigen Entscheidungen zu treffen. Luzern hat dabei ein Vorgehen gewählt, das seiner Größe, seiner Zentrumsfunktion sowie der Vielzahl sicherheitsrelevanter Herausforderungen angemessen ist. Doch die angewendete Methodik lässt sich in Breite und Tiefgang so variabel anpassen, dass sie für die Bedürfnisse aller Kommunen geeignet ist. Und um auf die eingangs formulierte Problematik zurückzukommen: Ein Sicherheitsbericht bietet u. a. auch Entscheidungsgrundlagen, um die Frage zu beantworten, ob es zweckmäßig ist, den Fokus mehr auf die Sicherheit öffentlicher Räume oder den Straßenverkehr zu richten oder man auch über die Folgen möglicher Großschadensereignisse nachdenken sollte.



Kaum bewusste Gefährdung: Gashochdruckleitung am Rand der Stadt



Kugelgasspeicher Thorenberg: kaum bewusste Gefährdung in unmittelbarer Nähe zum Wohngebiet

Die Sicherheitsberichte sind im Internet verfügbar unter: [www.stadtluern.ch](http://www.stadtluern.ch)

**Dr. Tillmann Schulze** leitet das Tätigkeitsfeld "Sicherheit im Gemeinwesen" bei Ernst Basler + Partner in Zollikon.  
**Maurice Illi** ist Verantwortlicher der Stelle für Sicherheitsmanagement der Stadt Luzern.