

Welche Sicherheit braucht eine Stadt?

Sicherheitsberichte der Stadt Luzern – Ein Beispiel aus der Schweiz

Maurice Illi und Tillmann Schulze

Sicherheit von Städten und Gemeinden umfasst weitaus mehr als Kriminalität. Und sie verändert sich laufend. Doch wo sollen die Verantwortlichen Schwerpunkte setzen? Wie diese die erforderlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen erhalten können, zeigen die Sicherheitsberichte der Stadt Luzern. Das Vorgehen eignet sich für alle Kommunen – nicht zuletzt auch im Bereich der Prävention.

Das letzte halbe Jahr war gezeichnet durch Katastrophen: Australien trafen im Osten Fluten von riesigem Ausmaß und fast gleichzeitig im Westen massive Hitzewellen. Tornados bislang unbekannter Stärke verwüsteten Teile der USA. Dann Japan: Erdbeben, Tsunami, KKW-Unfall. Schließlich die EHEC-Epidemie in Deutschland. Blickt man aus der Perspektive einer Stadt oder Gemeinde auf diese Ereignisse, wird schnell deutlich: Bei Ereignissen solcher Dimensionen sind Städte und Gemeinden schon bald überfordert, selbst Bundesländer und der Bund mit ihren Krisen-, Führungs- und Einsatzorganisationen kommen an ihre Grenzen. Und trotzdem: Städte und Gemeinden sind von den Ereignissen direkt betroffen. Es ist ihre Bevölkerung, es sind ihre Infrastrukturen und Werte, die Schaden nehmen. Könnte es für die Kommunen also zweckmäßig sein, in geeignetem Umfang und Tiefgang auch Großschadensereignisse in die Planungen mit einzubeziehen? Diese sind zwar selten, aber wenn es zu ihnen kommt, dann sind die Schäden groß.

Schaut man die Schlagzeilen lokaler Medien der letzten Monate an, so erscheinen auch andere Gefährdungen für Städte und Gemeinden von größerer Bedeutung zu sein: Kriminalität oder körperliche Gewalt im öffentlichen Raum beispielsweise oder Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen. Aber ist es für Kommunen richtig, sich insbesondere auf diejenigen Gefährdungen zu konzentrieren, die ihren Weg in mediale Schlagzeilen finden? Dürfen zeitweili-

ge bzw. aktuelle Trends oder subjektives Sicherheitsempfinden einzelner gesellschaftlicher Gruppen die Sicherheitsplanungen bestimmen? Dies sind Fragen, mit denen sich auch die Schweizer Stadt Luzern konfrontiert sah. Antworten gab es in den bislang zwei Sicherheitsberichten. Die Ergebnisse sind wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Sicherheitsverantwortlichen der Stadt – nicht zuletzt auch im Bereich der Prävention.

Luzern betritt Neuland

Am Anfang stand bei der für Sicherheit zuständigen Stadträtin die Überzeugung, dass in Luzern ein fundiertes Risikomanagement erforderlich ist, um auf die zentralen sicherheitsrelevanten Herausforderungen vorbereitet zu sein und auf diese vorausschauend reagieren zu können. Die Sicherheitsdirektion entschloss sich darum, 2005 einen Sicherheitsbericht für die Stadt zu erstellen. Dieser sollte sich von früheren Berichten unterscheiden. Während zuvor ausschließlich Aspekte der polizeilichen Sicherheit wie Kriminalität und Verkehrssicherheit Gegenstand der Analysen waren, galt es nun, den Sicherheitsbegriff

breiter zu verstehen, um alle für die Stadt relevanten Gefährdungen und Themen abzudecken.

Die Verantwortlichen wählten dazu einen umfassenden, risiko-basierten Ansatz. Dieser war methodisch nicht etwas völlig Neues. Aber bislang ist von keiner anderen Stadt oder Gemeinde zumindest im deutschsprachigen Raum 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 Städte und Gemeinden, die belastbare Grundlagen für ihre Sicherheitsplanungen benötigen – vom kleinen Dorf in der Eifel oder im Spreewald bis hin zu Großstädten wie München oder Berlin.

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. Diese sollten alle Ereignisse erfassen, durch die in Luzern Unsicherheiten entstehen.





Eine Arbeitsgruppe kam zusammen. Am gleichen Tisch saßen unter anderem Vertreter von Polizei, Feuerwehr und Sozialamt, Verantwortliche für die Sauberkeit im öffentlichen Raum sowie 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 sehr unterschiedlich aus. Doch die Gruppe kam zu einem Ergebnis, hinter dem alle Mitglieder stehen konnten: ein umfassender Katalog aller für die Stadt Luzern relevanten Gefährdungen. Angefangen von Verstößen gegen die Hundeverordnung, über Kriminalität, 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 sogenannte Risikobetriebe gibt es auf dem Gebiet der Stadt Luzern? Und wie viele Großveranstaltungen pro Jahr? Wie werden die feuerpolizeilichen Bestimmungen überprüft? Welche Verstöße sind im öffentlichen Raum am häufigsten? Wie entwickelten sich die Raubdelikte in den letzten Jahren? Welche Maßnahmen gibt es gegen Hochwasser? Und welche gegen nächtliche Ruhestörungen? Diese und viele andere Fragen fanden nach und nach ihre Antworten. Das Ergebnis war eine detaillierte Einschätzung der Situation zur 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 repressiver und präventiver Maßnahmen, wobei zuletzt genannte deutlich überwogen. Mit einer Nutzwert-Analyse, die alle Maßnahmen nach einheitlichen Kriterien beurteilte, war es anschließend 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 die Umsetzung von rund 50 Maßnahmen. Darunter beispielsweise die definitive Einführung der SIP Luzern – eine kriminalpräventive Einsatztruppe an der Schnittstelle von Ordnungsdienst und Sozialarbeit, die städtebauliche Aufwertung eines Stadtparks, die Schulung der Polizei im Hinblick auf zunehmende 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. Es war eine Empfehlung des Sicherheitsberichts, diese Stelle zu schaffen, um die Maßnahmenumsetzung möglichst effizient voranzutreiben und künftig eine zentrale Koordinationsstelle in Luzern zu haben, die sich mit allen Sicherheitsfragen befasst.

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 eine Parkanlage oder ein öffentlicher Platz abends oder nachts als unsicher empfunden wird, dann gilt es diese subjektive Einschätzung ernst zu nehmen. Selbst dann, wenn die Kriminalstatistik keine Auffälligkeiten zeigt und städtische Experten ein hohes Sicherheitsniveau beschei-

nigen. In die Beurteilungen des Luzerner Sicherheitsberichts flossen darum auch die Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung zum Sicherheitsempfinden in der Stadt ein. Das Projektteam verglich die Ergebnisse der Befragung mit denen der Experteneinschätzungen. Gab es Abweichungen, galt es zu klären, wo die Ursachen liegen und ob Handlungsbedarf besteht.

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 schlussendlich den Luzerner Sicherheitsbericht.

Sicherheit verändert sich

Doch der Bericht stellte nur eine Momentaufnahme der Situation in den Jahren 2006/2007 dar. Sicherheit ist aber sehr dynamisch. Vor allem in urbanen Regionen. Trends und Entwicklungen wie zunehmende Mobilität, verändertes Ausgehverhalten, der Einfluss moderner Informations- und Kommunikationstechnologien oder die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung führen zu einer sich ständig wandelnden Sicherheitslage. Dessen war sich der Stadtrat von Luzern bewusst. Er beschloss darum bei der Veröffentlichung des Sicherheitsberichts, die Sicherheitslage in der Stadt alle drei Jahre zu überprüfen. Alle sechs Jahre soll eine umfassende Analyse der Sicherheitslage stattfinden; analog dem Vorgehen von 2006/2007.

Im Jahr 2010 stand die erste Aktualisierung an: Die oben genannte Arbeitsgruppe kam erneut zusammen, um zu prüfen, ob es in den letzten drei Jahren zu Veränderungen der Sicherheitslage gekommen war. Neu in der

Gruppe: Vertreter der städtischen Verkehrsbetriebe, einer privaten Sicherheitsfirma sowie der Quartiervereine. Die Erkenntnis, dass viele und nicht nur öffentliche Akteure für die Sicherheit in der Stadt verantwortlich sind, hatte sich durchgesetzt. Ansonsten kam die 2010er-Arbeitsgruppe im Vergleich zu vor drei Jahren in fast unveränderter Zusammensetzung zusammen. Auch ein Indiz dafür, dass die Mitglieder vom Zweck und der Methode des Sicherheitsberichts überzeugt waren. Im Verlauf der Arbeiten zeigte sich dann Folgendes: In Luzern war seit dem ersten Bericht eine Sicherheitskultur entstanden. Die wichtigsten städtischen Sicherheitsakteure kannten sich und die verschiedenen Bedürfnisse. Eine wichtige Voraussetzung. Nicht nur bei der Bewältigung von Ereignissen, sondern auch, um diese zu verhindern.

Der aktualisierte Sicherheitsbericht zeigte auch die Wirkung der im ersten Bericht von 2007 vorgeschlagenen und anschließend umgesetzten Maßnahmen: Unterm Strich konnte das Sicherheitsniveau in der Stadt gehalten werden. Und dies trotz beispielsweise deutlich mehr Nutzern des öffentlichen Raums bei Tag und bei Nacht oder trotz teilweise deutlich spürba-

rer Veränderungen beim Alkohol- und Drogenkonsum.

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, damit die Stadt auch künftig ausreichend sicher bleibt und man damit einem zentralen Standortfaktor gerecht wird. Luzern hat dabei ein Vorgehen gewählt, das seiner Größe, seiner Zentrumsfunktion sowie der Vielzahl sicherheitsrelevanter Herausforderungen einer attraktiven Stadt angemessen ist.

Doch die angewendete Methodik lässt sich in Breite und Tiefgang so variabel anpassen, dass sie für die Bedürfnisse aller Kommunen geeignet ist. Ein Sicherheitsbericht wie in Luzern kann somit beispielsweise auch bei der Entscheidung helfen, ob es zweckmäßig ist, künftig den Fokus mehr auf präventive oder repressive Maßnahmen auszurichten. Und um auf

die eingangs formulierte Problematik zurückzukommen: Ein Sicherheitsbericht kann auch Entscheidungsgrundlagen bieten, um die Frage zu beantworten, ob es zweckmäßig ist, den Fokus auf die Sicherheit öffentlicher Räume oder den Straßenverkehr zu richten oder man auch über die Folgen möglicher Großschadensereignisse nachdenken sollte.

Maurice Illi ist Verantwortlicher der Stelle für Sicherheitsmanagement der Stadt Luzern

Tillmann Schulze leitet das Tätigkeitsfeld „Sicherheit im Gemeinwesen“ bei der Firma Ernst Basler + Partner in Zollikon

Die Sicherheitsberichte der Stadt Luzern sind im Internet verfügbar unter:

Sicherheitsbericht 2007

<http://www.stadtluzern.ch/de/dokumente/publikationen/welcome.php?action=download&id=27629>

Sicherheitsbericht 2010

http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/4c7cb22d605e2/310810_Sicherheitsbericht_2010.pdf