

Sichere Gemeinden durch risikobasierten Ansatz

Sicherheit von Gemeinden umfasst weitaus mehr als Schutz vor Kriminalität. Und sie verändert sich laufend. Wie die Verantwortlichen die erforderlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen erhalten, zeigen die Sicherheitsberichte der Stadt Luzern. Vom Vorgehen können alle Gemeinden profitieren.

Das letzte halbe Jahr war gezeichnet von Katastrophen: Australien trafen im Osten Fluten von bisher unbekanntem Ausmass und fast gleichzeitig im Westen massive Hitzewellen. Tornados bislang unbekannter Stärke verwüsteten Teile der USA. Schliesslich Japan: Erdbeben, Tsunami, KKW-Unfall. Blickt man aus der Perspektive einer Schweizer Gemeinde auf diese Ereignisse, wird schnell deutlich: Bei solch elementaren Katastrophen oder Notlagen sind Städte und Gemeinden überfordert, selbst Kantone und der Bund mit ihren Einsatz- und Führungsorganisationen kommen an ihre Grenzen. Und trotzdem: Die Gemeinden sind von den Ereignissen direkt betroffen. Es ist ihre Bevölkerung, es sind ihre Infrastrukturen, die Schaden nehmen. Könnte es für Gemeinden also zweckmässig sein, in geeignetem Umfang und Tiefgang auch Grossschadensereignisse in die Planungen mit einzubeziehen?

Schaut man die Schlagzeilen der letzten Monate an, dann erscheinen andere Gefährdungen für Gemeinden von weitaus grösserer Bedeutung zu sein: Kriminalität oder körperliche Gewalt im öffentlichen Raum beispielsweise oder Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen. Aber ist es für eine Gemeinde richtig, sich primär mit Gefährdungen zu befassen, die ihren Weg auf Titelseiten finden? Dürfen aktuelle Trends oder subjektives Sicherheitsempfinden einzelner gesellschaftlicher Gruppen die Sicherheitsplanungen bestimmen? Dies alles sind Fragen, mit denen sich auch die Stadt Luzern konfrontiert sah. Antworten fand man mit den bisher zwei Sicherheitsberichten.

Die Stadt 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

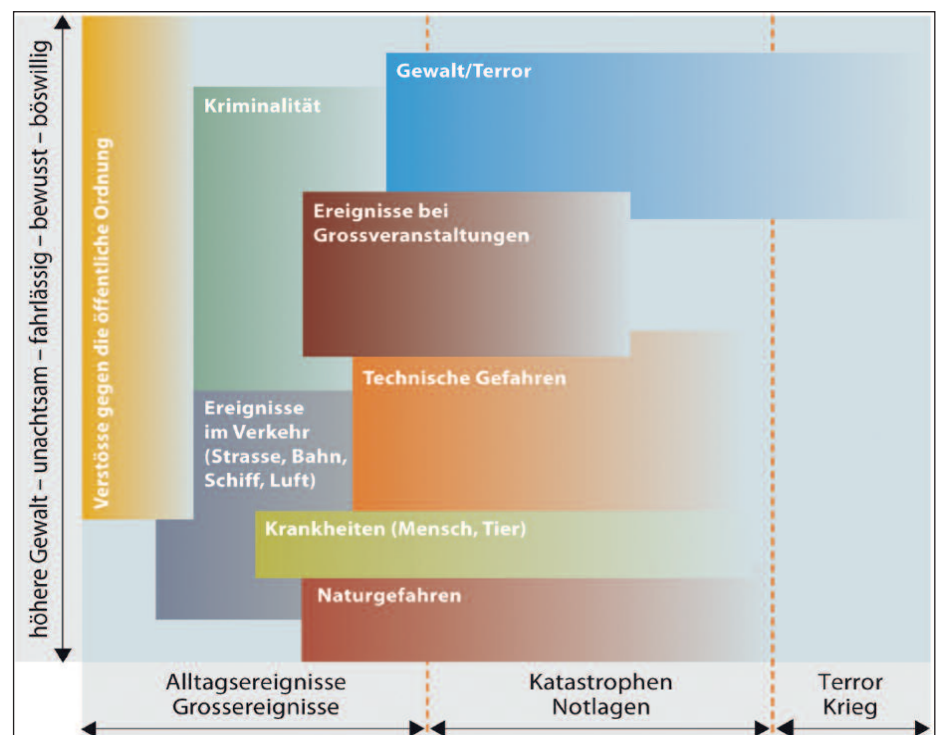
für die Stadt Luzern zu erstellen. Das Vorgehen, das die Verantwortlichen wählten, war methodisch nicht völlig neu. Aber vorher hatte noch keine Schweizer Gemeinde einen derart umfassenden, risikobasierten Ansatz gewählt, um ihre Sicherheitslage zu beurteilen. Die Methode eignet sich dabei nicht nur für Städte der Grösse von Luzern. Zugeschnitten auf die spezifischen Bedürfnisse eignet sie sich für alle Gemeinden, 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. Sicherheit sollte breiter verstanden werden als nur im Kontext

polizeilicher Sicherheit, die sich primär mit den Facetten der Kriminalität befasst. Alle Ereignisse, aufgrund derer die Bevölkerung sich unsicher fühlen könnte, waren zu erfassen.

Eine Arbeitsgruppe kam zusammen. Am gleichen Tisch sassen unter anderem Vertreter von Polizei, Feuerwehr, Sozialdepartement, Strasseninspektorat und Gemeindeführungstab. Eine heterogene Gruppe, deren Einschätzung der Sicherheit 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.



Die Grafik zeigt die ganze Breite an Gefährdungen, mit denen sich der Luzerner Sicherheitsbericht befasst hat beziehungsweise mit denen sich eine Gemeinde insgesamt konfrontiert sieht.

Grafik: Ernst Basler + Partner

Doch noch fehlte eine Einschätzung, welche Bedeutung die verschiedenen Gefährdungen nun genau 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? Und wie häufig kam es in den letzten Jahrzehnten zu schweren Unwettern über Luzern? 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 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 sogenannten Nutzwertanalyse, die alle Massnahmen nach einheitlichen Kriterien beurteilte, war es anschliessend möglich, die Massnahmen abzuleiten, deren Umsetzung wirklich zweckmässig sein würde. Kriterien waren beispielsweise die Kosten, die Akzeptanz in der Bevölkerung oder die Nachhaltigkeit der Wirkung. Schliesslich empfahl der Bericht die Umsetzung von rund 50 Massnahmen. Beispielsweise die definitive Einführung der SIP Luzern – einer kriminalpräventiven Einsatztruppe an der Schnittstelle von Ordnungsdienst und Sozialarbeit –, die städtebauliche Aufwertung eines Stadtparks oder die Erneuerung des Reusswehrs zur Regulierung des Wasserstandes für mehr Hochwasserschutz. Koordiniert von der Stelle für Sicherheitsmanagement sind heute fast alle Massnahmen umgesetzt. Der Sicherheitsbericht empfahl die Schaffung dieser direktionsübergreifenden Stelle, um die Massnahmenumsetzung möglichst effizient voranzutreiben.

Doch das Urteil von Fachleuten und das Verwenden objektiver Kriterien reichen allein nicht aus, um zu erkennen, in welchen Bereichen die Sicherheitsplanungen einer 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 bescheinigen. In die Beurteilungen des Luzerner Sicherheitsberichts flossen deshalb



Gasleitung am Littauerberg; ein Beispiel einer Gefährdung, die weniger im Bewusstsein von Bevölkerung und Verwaltung ist.

Bild: Ernst Basler + Partner

auch die Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung zum Sicherheitsempfinden in der Stadt ein. Die Ergebnisse der Befragung wurden mit denen der Experteneinschätzungen verglichen. Gab es Abweichungen, galt es zu klären, wo die Ursache liegt 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 schliesslich 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 deshalb bei der Veröffentlichung des Sicherheitsberichts, die Sicherheitslage in der Stadt alle drei Jahre erneut überprüfen zu lassen.

Im Jahr 2010 stand die erste Aktualisierung an: Die 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, eines privaten Sicherheitsdienstleisters

sowie der Quartiervereine. Die Erkenntnis, dass viele und nicht nur öffentliche Akteure für die Sicherheit in der Stadt verantwortlich sind, hatte sich durchgesetzt. Ansonsten traf sich die Arbeitsgruppe 2010 im Vergleich zu jener vor drei Jahren in fast unveränderter Zusammensetzung. 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.

Der aktualisierte Sicherheitsbericht zeigte auch die Wirkung der im ersten Bericht von 2007 vorgeschlagenen und anschliessend umgesetzten Massnahmen: Das Sicherheitsniveau in der Stadt konnte gehalten werden. Dies unter anderem trotz deutlich mehr Nutzern des öffentlichen Raums bei Tag und bei Nacht oder trotz Veränderung beim Alkohol- und Drogenkonsum.

Eine differenzierte Planungs- und Entscheidungsgrundlage

Die Stadt Luzern verfügt heute über eine aktualisierte 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. Luzern hat dabei ein Vorgehen gewählt, das seiner Grösse und der Vielzahl sicherheitsrelevanter Herausforderungen angemessen ist. Doch die angewendete Methodik lässt sich in Breite und Tiefgang so variabel anpassen, dass sie für alle Gemeinden geeignet ist, um ein Vorgehen zu erhalten, das ihren Bedürfnissen entspricht. Die Methodik hilft somit auch bei Entscheidungen, ob es zweckmässig ist, den Fokus beispielsweise auf die Sicherheit öffentlicher Räume oder den Strassenverkehr zu richten oder auch über die Folgen möglicher Grossschadensereignisse nachzudenken.

Maurice Illi, Verantwortlicher der Stelle für Sicherheitsmanagement, Stadt Luzern; Tillmann Schulze, Leiter des Tätigkeitsfelds «Sicherheit im Gemeinwesen», Ernst Basler + Partner, Zollikon

Sicherheitsberichte der Stadt Luzern: www.stadt Luzern.ch (Dokumente/Publikationen)