



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 11. Juli 2007 (StB 665)

B+A 31/2007

Sicherheit in Luzern

**Vom Grossen Stadtrat
mit Änderung beschlossen am
20. Dezember 2007
(Definitiver Beschluss des Grossen Stad-
rates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2007–2011

Leitsatz C: Luzern fördert das Zusammenleben aller.

Stossrichtung C4: Die Stadt stärkt die Sicherheit.

Fünfjahresziel C4.1: Die Sicherheitsstrategie der Stadt Luzern wird überprüft und weiterentwickelt; Schwerpunkte werden festgelegt und umgesetzt.

Projektplan: L11303
L11304

Übersicht

Im Januar 2006 hat das Parlament mit der Überweisung der Motion 46, Verena Zellweger-Heggli und Thomas Gmür namens der CVP-Fraktion, vom 24. März 2005: „Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichtes für die Stadt Luzern“, den Stadtrat mit der Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichts für die Stadt Luzern beauftragt. Die Arbeiten wurden von der Firma Ernst Basler + Partner AG, Zollikon, in Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Experten aus Stadt und Kanton geleistet. Auch wurde eine repräsentative Bevölkerungsbefragung zum Thema „Subjektive Sicherheit“ durchgeführt.

Im Zentrum des Sicherheitsberichts steht eine Risikoanalyse zur Bestimmung von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass aller Gefährdungen. Die Analyse kommt zum Schluss, dass in Luzern „keine grossen, akuten Sicherheitsprobleme bestehen, die Sofortmassnahmen erfordern“ und Luzern eine „verhältnismässig sichere“ Stadt ist. Das beweist, dass die im Bereich Sicherheit tätigen Stellen der Stadt in den letzten Jahren gute Arbeit geleistet haben. Auch die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung sind erfreulich. 89 % der Menschen, die in Luzern wohnen, arbeiten oder ihre Freizeit verbringen, fühlen sich nachts „sehr sicher“ oder „eher sicher“. Tagsüber sind es sogar 98 %. Da sich die Sicherheitsanforderungen laufend verändern, braucht es aber permanente Anstrengungen, um den guten Sicherheitsstandard zu halten. Aus den Erkenntnissen der Risikoanalyse leitet der Bericht deshalb Massnahmen zur Haltung bzw. Erhöhung der Sicherheit in der Stadt Luzern ab. Total wurden 117 Massnahmen geprüft und beurteilt. Von diesen werden 50 uneingeschränkt zur Umsetzung empfohlen.

Vor dem Hintergrund des Berichts hat der Stadtrat erstmals ein Sicherheitsleitbild erarbeitet. Es setzt die Leitplanken für das künftige Engagement der Stadt im Bereich Sicherheit. Das Leitbild richtet sich an folgender Vision aus:

Luzern ist eine sichere und saubere Stadt. Der hohe Sicherheitsstandard ist für Luzern ein Qualitätslabel und Vorteil im nationalen und internationalen Standortwettbewerb. Sicherheit und Sauberkeit tragen wesentlich zur guten Lebensqualität der Zentrumsstadt und Attraktivität als Tourismusdestination bei.

Die im Sicherheitsbericht empfohlenen Massnahmen werden nun auf der Grundlage des Leitbilds und vor dem Hintergrund der parlamentarischen Diskussion systematisch geprüft. Danach wird über die Umsetzung entschieden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
1.1 Motion 46 2004/2008	5
1.2 Auftrag und Auftragnehmerinnen	5
1.3 Projekt Polizei Luzern	6
2 Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern	6
2.1 Die wichtigsten Erkenntnisse	6
2.2 Einschätzung des Stadtrates	9
3 Sicherheitsleitbild Stadt Luzern	11
4 Sicherheitsmanagement	13
4.1 Sicherheitsbericht	13
4.2 Bevölkerungsbefragung	13
4.3 Neue Instrumente	13
5 Weiteres Vorgehen	14
5.1 Umsetzung der Massnahmen	14
5.2 Projekt Polizei Luzern	14
5.3 Sicherheit, Intervention, Prävention	14
6 Antrag	15

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

1.1 Motion 46 2004/2008

Mit der Überweisung der Motion 46, Verena Zellweger-Heggli und Thomas Gmür namens der CVP-Fraktion, vom 24. März 2005: „Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichtes für die Stadt Luzern“, hat das Parlament den Stadtrat im Januar 2006 mit der Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichts für die Stadt Luzern beauftragt. Der letzte Sicherheitsbericht wurde im Frühjahr 1997 dem Grossen Stadtrat vorgelegt. Er konzentrierte sich auf die Kriminalität einerseits und auf Ursachen für das geringe Sicherheitsgefühl der Bevölkerung andererseits.

1.2 Auftrag und Auftragnehmerinnen

Wie der Stadtrat bereits in seiner Antwort auf Motion 46 geschrieben hat, will er mit dem vorliegenden Bericht eine Gesamtschau zum Thema Sicherheit liefern. Dazu wurde eine Risikoanalyse durchgeführt, welche das Gefährdungsspektrum der Stadt Luzern umfassend beurteilt, d. h. vom Alltagsereignis bis hin zu Katastrophen und Notlagen. Begleitend dazu ergründet eine Bevölkerungsbefragung die subjektive Sicherheit, also das Sicherheitsempfinden.

Der Sicherheitsbericht wurde von der Firma Ernst Basler + Partner AG, Zollikon, erstellt.¹ Der Firma EBP stand eine Arbeitsgruppe zur fachlichen Begleitung zur Seite.² Die Bevölkerungsbefragung wurde synergienutzend gemeinsam mit der Kantonspolizei bei der Firma DemoScope in Adligenswil in Auftrag gegeben. Diese Firma hatte bereits 2000 und 2003 im Auftrag der Kantonspolizei Bevölkerungsbefragungen zum Thema Sicherheit durchgeführt.

¹ Ernst Basler + Partner AG (EBP) ist ein international tätiges Planungs-, Beratungs- und Ingenieurunternehmen. Es verfügt über grosses Know-how im Bereich Sicherheit und hat auch für mehrere andere Kantone und Städte ähnliche Aufträge ausgeführt.

² Die Arbeitsgruppe bestand aus Daniel Bussmann (Kriminalpolizei), Werner Fischer (ZSOpilatus), Anton Häfliger (Sicherheit, Intervention, Prävention), Theo Honermann (Feuerwehr), Bernhard Jurt (Strasseninspektorat), Peder Largiadèr (Tiefbauamt), Ernst Röthlisberger (Stadtpolizei) und Marcel Schuler (Sozialdirektion).

Die Gesamtprojektleitung oblag dem Stabschef der Sicherheitsdirektion, Daniel Deicher, die Projektsteuerung nahmen Stadträtin Ursula Stämmer-Horst und Stadtrat Kurt Bieder wahr.

1.3 Projekt Polizei Luzern

Während der Arbeiten am Sicherheitsbericht wurden Kanton und Stadt durch Vorstösse in den Parlamenten beauftragt, die Polizeiorganisation im Kanton Luzern zu überprüfen und die Vor- und Nachteile einer möglichen Fusion der Korps von Kantons- und Stadtpolizei aufzuzeigen. Der Grosse Stadtrat hat mit Motion 195, Franziska Bitzi Staub und Markus Mächler namens der CVP-Fraktion, vom 3. November 2006: „Prüfung der Fusion Stadtpolizei-Kantonspolizei“, vom Stadtrat einen Planungsbericht gefordert, in welchem Vor- und Nachteile sowie Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) dargelegt werden für

- a) die Beibehaltung des Status quo mit Stadtpolizei (Stapo) und Kantonspolizei (Kapo);
- b) die Fusion beider Polizeikorps;
- c) die Entwicklung neuer Kooperationsmodelle Stapo-Kapo.

Die gemeinsame Projektorganisation von Kanton und Stadt hat ihre Arbeit aufgenommen. Die Resultate der Abklärungen werden im Verlauf des zweiten Quartals 2008 vorliegen. Um diesen Ergebnissen nicht vorzugreifen, macht der Stadtrat im vorliegenden Bericht keine Aussagen zur künftigen Polizeiorganisation oder zum Personalbestand der Polizei. Der Sicherheitsbericht bildet aber eine gute Grundlage für die Projektarbeiten und den politischen Entscheid. Zudem verhindert der Stadtrat mit der Publikation des Sicherheitsberichts zum jetzigen Zeitpunkt (und nicht erst bei Vorliegen der Ergebnisse des Projekts Polizei Luzern), dass der Bericht im dynamischen Sicherheitsumfeld bei der Publikation bereits in wesentlichen Punkten veraltet ist.

2 Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern

2.1 Die wichtigsten Erkenntnisse

Die Basis für den Sicherheitsbericht bildete – wie erwähnt – eine Risikoanalyse. Dazu wurden aufgrund aktueller Erkenntnisse, vorhandener Unterlagen und Experteneinschätzungen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass aller Gefährdungen bestimmt. Die Risikomatrix³ auf der nächsten Seite zeigt die Übersicht.

³ Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern, Seite 108.



Die Resultate wurden mit den Resultaten der Bevölkerungsbefragung verglichen. Aus den gewonnenen Ergebnissen wurden Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit abgeleitet und beurteilt. Total wurden 117 Massnahmen geprüft und beurteilt. Von diesen werden 50 uneingeschränkt zur Umsetzung empfohlen. Für 8 weitere erscheint eine Umsetzung günstig, sie hängt jedoch mit einem politischen Grundsatzentscheid zusammen oder es müssen andere Voraussetzungen erfüllt sein. 40 Massnahmen werden bedingt empfohlen.

Die Sicherheitslage in Luzern fasst der Bericht wie folgt zusammen.⁴

Luzern ist verhältnismässig sicher

Die Bevölkerungsbefragung hat gezeigt, dass sich die grosse Mehrheit der Befragten in Luzern sicher fühlt. Die Analysen belegen zudem, dass in der Stadt keine grossen Sicherheitsdefizite bestehen. Trotzdem bedarf es eines Bündels an Massnahmen, um zumindest das derzeitige Sicherheitsniveau zu halten. Nur so kann auch künftig sichergestellt werden, dass es nicht zu den genannten Defiziten kommt.

Die Sicherheitsplanung weist keine grossen Defizite auf

Die Situationsanalyse und die Grobbeurteilung der Risiken zeigen, dass in der Stadt Luzern keine grossen, akuten Sicherheitsprobleme bestehen, die Sofortmassnahmen erfordern. Es gibt keinen sicherheitsrelevanten Bereich, der bislang vollkommen ausser Acht gelassen wurde.

Sicherheit verändert sich

Die Anforderungen zur Gewährleistung von Sicherheit in der Stadt Luzern sind nicht mehr zu vergleichen mit denen vor zehn Jahren. Gefährdungsarten, die früher kaum oder von geringer Bedeutung waren (z. B. Jugendgewalt, Pandemie), sind mittlerweile zu zentralen Sicherheitsfragen geworden.

Die Zentrumsfunktion von Luzern zeigt sich auch in der Sicherheit

Luzern hat in den letzten Jahren deutlich an Attraktivität für Besucher gewonnen. Vor allem abends und an den Wochenenden halten sich viele Personen in Luzern auf, die nicht dort wohnen. Dieser Trend hat gewisse Gefährdungsformen verstärkt (z. B. Littering, Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz).

Gewisse Veränderungen müssen akzeptiert werden

Mit der zunehmenden Zentrumsfunktion und der zunehmenden Urbanisierung der Stadt Luzern muss man sich auch auf entsprechende Begleiterscheinungen, wie zunehmende Anonymität und ein Stadtbild mit grösseren Extremen hinsichtlich Bevölkerungsgruppen, der Sauberkeit usw. einstellen.⁵

Nicht normale Begleiterscheinungen der Urbanisierung bekämpfen

Bei der Entscheidung über die Durchführung der Massnahmen, die von der Stadt zur Erhöhung der Sicherheit getroffen werden können, steht die Frage im Vordergrund, wo ein Engagement der Stadt möglich und erforderlich ist. Hier gilt es zum einen, dort einzugreifen, wo wesentliche Wirkungen mit einem angemessenen Aufwand erzielt werden können. Massnahmen, welche die „normalen“ Begleiterscheinungen der Urbanisierung zu vermeiden suchen, werden mittel- und langfristig nicht effektiv sein.

⁴ Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern, Seite 127, thematisch angepasste Reihenfolge der Punkte.

⁵ Anmerkung des Stadtrates: Eine fusionierte Stadtregion eröffnet dafür die Möglichkeit, entstehende Probleme schnell und effizient zu bearbeiten. Es werden zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten geschaffen und für übergreifende Lösungen hindernde Gemeindegrenzen abgebaut.

Verantwortung der Stadt und Eigenverantwortung der Bürger abwägen

Ausserdem sollte bei der Entscheidung über die Umsetzung von Massnahmen berücksichtigt werden, wo die Sachlage tatsächlich ein Engagement der Stadt erfordert (z. B. Kriminalitätsbekämpfung oder Pandemievorsorge), und wo die Grenze zur Eigenverantwortung der Bürger erreicht ist (z. B. Alkoholmissbrauch bei Erwachsenen).

Es besteht ein hoher Koordinationsbedarf

In der Stadt Luzern ist eine Vielzahl an Akteuren für sicherheitsrelevante Aufgaben verantwortlich. Die in diesem Bericht gezeigte Breite an relevanten Gefährdungsarten macht deutlich, dass ein hoher Abstimmungsbedarf erforderlich ist, um die erforderlichen Massnahmen zu koordinieren und umzusetzen.

Das subjektive Sicherheitsgefühl ist zu beachten

Die Frage, wie die Bevölkerung sicherheitsrelevante Themen und Probleme wahrnimmt, ist für die Verantwortlichen der Stadt Luzern von zentraler Bedeutung. Für die Lebensqualität in der Stadt ist es entscheidend, dass sich die Bevölkerung sicher fühlt. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung in der künftigen Sicherheitsplanung zu berücksichtigen.

Das individuelle Risiko ist zu vertreten

Keine der analysierten Gefährdungsarten ist derart stark ausgeprägt, dass das individuelle Risiko einzelner Personen von der Stadt nicht verantwortet werden könnte. Häufigkeit und Schadensausmass der Gefährdungsarten befinden sich in einem Rahmen, der zwar z. T. Massnahmen erfordert, jedoch nicht ausschliesslich vom individuellen Risiko Einzelner her begründet werden kann.

Viele Gefährdungsarten erfordern Handlungen

Viele Gefährdungsarten befinden sich in einem Bereich, der für die Sicherheit in der Stadt Luzern noch nicht kritisch ist, trotzdem aber gezielte Massnahmen erfordert, damit diese Gefährdungen auch künftig nicht zu einem ernsthaften Problem werden können. Die politischen Entscheidungsträger müssen hier prüfen, welche Gefährdungen sie prioritär behandeln.

Kaum wahrgenommene Gefährdungen sind zu beachten

In der Öffentlichkeit werden derzeit vor allem Gefährdungen diskutiert, die den Bereichen „Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum“ sowie „Kriminalität“ zuzuordnen sind. Trotzdem gilt es, auch bei solchen Gefährdungen tätig zu werden, die weniger im Bewusstsein der Medien und des einzelnen Bürgers sind. Um die Schäden von Ereignissen, wie z. B. Erdbeben oder einer Pandemie, zu begrenzen, gilt es auch hier, die entsprechenden Massnahmen zu treffen. Schliesslich hat die Stadt nicht nur eine Verantwortung für das Sicherheitsgefühl ihrer Bevölkerung, sondern auch für die tatsächliche Sicherheit.

2.2 Einschätzung des Stadtrates

Luzern ist eine sichere Stadt. Die Analysen der Experten zeigen, „dass in Luzern keine grossen, akuten Sicherheitsprobleme bestehen“.⁶ Daraus lässt sich ableiten, dass die im Bereich Sicherheit tätigen Stellen der Stadt in den letzten Jahren gute Arbeit geleistet haben. Auch die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung sind erfreulich. 89 % der Menschen, die in Luzern

⁶ Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern, Seite 128.

wohnen, arbeiten oder ihre Freizeit verbringen, fühlen sich nachts „sehr sicher“ oder „eher sicher“. Tagsüber sind es sogar 98 %.⁷

Sich über diese Ergebnisse freuen darf man, sich darauf ausruhen nicht. Zwar braucht es – wie der Bericht zeigt – keine Sofortmassnahmen. Sicherheit ist aber in einem urbanen Raum eine hoch komplexe und äusserst dynamische Angelegenheit. Die Sicherheitslage verändert sich praktisch täglich. Darauf müssen die Einsatzkräfte auf operativer Stufe kurzfristig reagieren, es müssen aber auch die Strategie und Instrumente regelmässig auf Effektivität und Effizienz überprüft werden. Das erklärt, weshalb trotz des guten Sicherheitsstandards in Luzern der Bericht 58 Massnahmen zur Umsetzung empfiehlt. Auch gilt es, die subjektiven Ängste und Anliegen der Bevölkerung ernst zu nehmen. Diese hat die Bevölkerungsbefragung deutlich aufgezeigt. Als dringendste Sicherheitsprobleme werden die Drogensituation sowie die Kriminalität im Allgemeinen und die Jugendkriminalität im Speziellen genannt. Auch das Liegenlassen von Müll (Littering), Vandalismus und der Strassenverkehr werden als Problem empfunden.

Für den Stadtrat ist der vorliegende Sicherheitsbericht ein wertvolles Instrument. Er zeichnet ein breites, umfassendes Bild der tatsächlichen Sicherheitslage in Luzern. Anhand von Fakten und Zahlen zeigt er soweit möglich die Realität und erlaubt eine sachliche Diskussion zum Thema Sicherheit. Die abgeleiteten Massnahmen sind systematisch aufgelistet und nachvollziehbar bewertet. Sie sind konkret und lösungsorientiert.

Der Bericht hilft, Sicherheitsstandards für Luzern zu definieren. Er ist Argumentationshilfe und Grundlage für künftige Entscheide, dient aber auch der Klärung von Organisationsfragen, wie beispielsweise die Prüfung einer Fusion der Polizeikörper von Stadt und Kanton bzw. neue Zusammenarbeitsmodelle.

Auf zwei Punkte gilt es jedoch hinzuweisen. Die polizeilichen Statistiken zeigen das Bemühen der Polizei (Häufigkeit von Kontrollen usw.) und das Anzeigeverhalten der Bevölkerung auf. Nicht ersichtlich wird, wie hoch eine allfällige Dunkelziffer ist. Aufgrund unterschiedlicher Erhebungsarten in den einzelnen Kantonen ist auch ein aussagekräftiges Benchmarking nicht möglich. Zudem ist der Bericht das Resultat von Expertenbefragungen: Die Firma EBP war auf die Meinung der städtischen und kantonalen Experten angewiesen und hat diese kritisch begutachtet. Eine total unabhängige Aussensicht, welche die einzelnen Organisationen bis ins Detail durchleuchtet, war im Rahmen dieses Berichts nicht möglich und auch nicht notwendig. Es war Ziel, das Fachwissen der Experten zu einem Gesamtbild zusammenzufügen.

Der Bericht hält fest, dass Luzern verhältnismässig sicher ist und die Sicherheitsplanung keine grossen Defizite aufweist. Er zeigt auch auf, dass man gewisse Entwicklungen akzeptieren muss und die Zentrumsfunktion auch Auswirkungen auf die Sicherheit hat. Das heisst aber

⁷ Bevölkerungsbefragung zum Thema „Subjektive Sicherheit“, Firma DemoScope im Auftrag der Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern, Adligenswil, Oktober 2006.

nicht, dass man sich auf dem Erreichten ausruhen soll. Im Gegenteil. Die vorgeschlagenen Massnahmen müssen geprüft und wo sinnvoll zügig umgesetzt werden. Der vorliegende Bericht ist eine Momentaufnahme. Das Sicherheitsumfeld ist – zumindest im Bereich der Alltagsereignisse – äusserst dynamisch. Es verändert sich sehr rasch, und man braucht flexible Organisationen und Strukturen, um ihm zu begegnen. Entwicklungen müssen frühzeitig erkannt werden. Für die Zukunft braucht Luzern deshalb ein systematisches Sicherheitsmanagement. In regelmässigen Intervallen müssen die Gefährdungslage, die Wirksamkeit der umgesetzten Massnahmen und der Stand der Massnahmenplanung überprüft werden. (vgl. Kapitel 4 Sicherheitsmanagement).

3 Sicherheitsleitbild Stadt Luzern

Mit dem Sicherheitsleitbild setzt der Stadtrat die Leitplanken für das künftige Engagement der Stadt im Bereich Sicherheit. Er skizziert eine Vision, benennt fünf Leitsätze und legt strategische Ziele fest. Auf der Grundlage dieses Leitbilds sollen die im Sicherheitsbericht empfohlenen Massnahmen geprüft und über die Umsetzung entschieden werden.

Die im Umfeld der Sicherheit tätigen Akteure⁸ der Stadt werden ihr diesbezügliches Handeln künftig am Sicherheitsleitbild ausrichten. Das Sicherheitsleitbild soll wo nötig oder sinnvoll auch in die Gesamtplanung einfliessen und die im Bereich Sicherheit relevanten Stossrichtungen, Fünfjahresziele und strategischen Projekte mitprägen. Es steht thematisch im Kontext zur Stossrichtung C4 „Die Stadt stärkt die Sicherheit“.

⁸ Insbesondere (in alphabetischer Reihenfolge): Arbeitsgruppe Vandalismus; Baudirektion; Bildungsdirektion; Eventkoordination; Feuerwehr; Finanzdirektion; Führungsstab für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen; Kinder Jugend Familie; Schulen; Sicherheit, Intervention, Prävention; Sicherheitsdirektion; Sozialdirektion; Stadtgärtnerei; Stadtplanung; Stadtpolizei; Strasseninspektorat; Verkehrsplanung; ZSOpilatus; weitere.

Ziele		Grundsätze	Vision
- Die Entscheidungsverantwortlichen kennen stufengerecht die objektive Lage und die Bedürfnisse der Bevölkerung. Luzern betreibt ein aktives Sicherheitsmanagement. Die Risiken werden regelmässig analysiert und die Strategien wenn nötig angepasst. - Organisation, Mittel und Instrumente werden periodisch auf Eignung und Verbesserungsmöglichkeiten überprüft. - Hoheitliche Aufgaben werden nicht an Private ausgelagert. - Mitverantwortung von Dritten wird gefördert. Wo dies nicht reicht, greift der Staat ein.		Die politischen Behörden der Stadt bestimmen den Sicherheitsstandard und gestalten ihn aktiv mit.	Luzern ist eine sichere und saubere Stadt. Der hohe Sicherheitsstandard ist für Luzern ein Qualitätslabel und Vorteil im nationalen und internationalen Standortwettbewerb. Sicherheit und Sauberkeit tragen wesentlich zur guten Lebensqualität der Zentrumsstadt und Attraktivität als Tourismusdestination bei.
- Eruierte Sicherheitslücken werden konsequent geschlossen. Auch Gefahrenarten, die in der öffentlichen Wahrnehmung nicht oberste Priorität haben, werden aktiv angegangen. - Die beteiligten Akteure verfügen über ausreichende personelle Ressourcen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Personal ist motiviert, gut ausgebildet und gut ausgerüstet. - Strategie und Massnahmen werden bei Bedarf rasch an Veränderungen in der Sicherheitslage angepasst. Die Stadt reagiert im Sicherheitsbereich auf die zunehmenden Zentrumslasten und das Wachstum. - Dem subjektiven Sicherheitsgefühl wird Rechnung getragen.		Das Sicherheitsniveau wird punktuell optimiert.	
- Alle Beteiligten arbeiten vernetzt und kennen ihre Zuständigkeiten. Bereichsübergreifende Massnahmenbündel werden entwickelt und koordiniert umgesetzt. - Neue Modelle der Zusammenarbeit werden geprüft. - Alle Beteiligten sind sich bewusst, dass Sicherheit ein wichtiger Faktor bezüglich Standortwahl und Lebensqualität ist. Sie tragen zu einem hohen Sicherheitsstandard bei. - Dem erhöhten Koordinationsbedarf wird Rechnung getragen.		Luzern steigert Sicherheit und Sauberkeit durch Zusammenarbeit und Vernetzung.	
- Der gezielten Prävention kommt zunehmend Bedeutung bei. Mittel- und langfristig werden so Ursachen bekämpft. Neben der Sicherheitsdirektion leisten auch die Bau-, die Finanz- und die Bildungsdirektion präventive Arbeit. Im Bereich der kriminalpolizeilichen Prävention sollten die Anstrengungen des Kantons verstärkt werden. - Die Intervention von Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz und Strasseninspektorat erfolgt konsequent. Sie dient in erster Linie der kurzfristigen Symptombekämpfung. Die Polizei verfolgt die 3D-Strategie Diskussion, Deeskalation, Durchgreifen. Die Feuerwehr leistet unverzüglich Spontanhilfe gemäss den Prioritäten Retten von Menschen und Tieren, Schutz der Umwelt und Schutz von Sachwerten.		Zwischen Prävention und Intervention herrscht ein angemessenes Verhältnis.	
- Das Thema Sicherheit hat in der Kommunikation der Stadt einen hohen Stellenwert. Sicherheitsaktivitäten werden offen und aktiv kommuniziert. - Fakten versachlichen die Diskussion um Sicherheitsthemen, sie schaffen Vertrauen.		Luzern betreibt ein offensives Sicherheitsmarketing.	

4 Sicherheitsmanagement

Der vorliegende Bericht stellt eine Momentaufnahme dar. Die Stadt Luzern wie auch die Gesellschaft werden sich weiterentwickeln. Damit wird sich auch die Sicherheitslage verändern. Der Sicherheitsbericht und die gewonnenen Erkenntnisse müssen deshalb in ein kontinuierliches Sicherheitsmanagement übergeführt werden. Dieses ist als Prozess zu verstehen, der Veränderungen systematisch erkennen lässt und auf sie reagieren kann.

4.1 Sicherheitsbericht

Künftig wird in einem Turnus von drei Jahren die Risikoanalyse systematisch aktualisiert. Die Situation wird auf Veränderungen seit dem letzten Bericht überprüft, und gegebenenfalls werden Anpassungen von Strategie und Massnahmen abgeleitet. Es findet ein Controlling über den Realisierungsgrad beschlossener Massnahmen statt. Damit sind regelmässige „Updates“ des Sicherheitsberichts und die Umsetzung der Massnahmen sichergestellt. Alle sechs Jahre wird das Parlament mittels eines Berichts umfassend über die Sicherheitslage informiert.

Ein längerer Turnus erscheint aufgrund der sich jeweils sehr rasch verändernden Situation im Sicherheitsbereich nicht angebracht. Zudem richtet sich der Turnus am Rhythmus der Bevölkerungsbefragung aus, welche die Kantonspolizei seit dem Jahr 2000 alle drei Jahre durchführt (vgl. nächstes Kapitel).

4.2 Bevölkerungsbefragung

Auch die Bevölkerungsbefragung zur Erhebung des Sicherheitsempfindens wird künftig alle drei Jahre aktualisiert. Die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei hat sich bewährt und wird fortgesetzt. Die regelmässige Durchführung erlaubt zudem ein Monitoring. Veränderungen im Sicherheitsempfinden der Bevölkerung können erkannt und die Wirksamkeit eingeleiteter Massnahmen auf das Sicherheitsempfinden überprüft werden.

4.3 Neue Instrumente

Weitere neue Instrumente werden unter den Massnahmen teilweise aufgeführt. Sie sollen jedoch erst eingehender geprüft werden, bevor über eine Einführung entschieden wird.

5 Weiteres Vorgehen

5.1 Umsetzung der Massnahmen

Die historisch gewachsenen Strukturen der Direktionen und Dienstabteilungen der Stadt sind zur Lösung der Sicherheitsprobleme nur bedingt tauglich. Wie der Sicherheitsbericht aufzeigt, ist eine starke Vernetzung und eine Bündelung von Massnahmen nötig. Zudem muss teilweise mit Privaten zusammengearbeitet werden. Da der Stadtrat gewillt ist, die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen nach vertiefter Prüfung (bezüglich Wirkung, Machbarkeit, Kosten usw.) wo sinnvoll und nötig umzusetzen, hat er beschlossen, eine Stelle für Sicherheitsmanagement beim Stab der Sicherheitsdirektion zu schaffen. Die Stelle übernimmt die Steuerung und/oder Leitung von direktionsübergreifenden Projekten im Themengebiet Sicherheit und Sauberkeit vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Probleme oder Veränderungen. Ihr obliegt auch die Koordination der vertieften Prüfung und Entscheidvorbereitung der 58 zur Umsetzung vorgeschlagenen Massnahmen. Selbstverständlich können nicht alle 58 Massnahmen zeitgleich umgesetzt werden. Es ist eine Priorisierung und zeitliche Staffelung nötig. Dies geschieht vor dem Hintergrund des Sicherheitsleitbildes und der im Parlament geführten Diskussion. Falls nötig wird der Stadtrat einzelne Massnahmen dem Parlament zum Entscheid vorlegen. Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, fliessen das Sicherheitsleitbild und die Ergebnisse des Sicherheitsberichts künftig wo nötig oder sinnvoll auch in die Gesamtplanung ein. Sie werden die im Bereich Sicherheit relevanten Stossrichtungen und Fünfjahresziele mitprägen. Die Umsetzung einzelner, besonders bedeutender Massnahmen kann zu strategischen Projekten führen.

5.2 Projekt Polizei Luzern

Wie in Kapitel 1.3 dargelegt, überprüfen Kanton und Stadt die Polizeiorganisation im Kanton Luzern und werden die Vor- und Nachteile einer möglichen Fusion der Korps von Kantons- und Stadtpolizei aufzeigen. Die Resultate der Abklärungen werden im Verlauf des zweiten Quartals 2008 vorliegen. Beim Entscheid über die Umsetzung und die Art der Umsetzung einzelner, im Bericht der Firma EBP vorgeschlagener Massnahmen werden die Ergebnisse des Projekts Polizei Luzern wesentlichen Einfluss haben. Auch die vom Parlament gewünschten Aussagen zur künftigen Quartiersversorgung durch die Polizei können erst nach Abschluss der Projektarbeit Polizei Luzern geliefert werden.

5.3 Sicherheit, Intervention, Prävention

Mit B+A 43/2005 vom 7. Dezember 2005: „SIP – Sicherheit, Intervention, Prävention: Betrieb für die Jahre 2006/2007“ hat der Grosse Stadtrat dem Betrieb von SIP bis Ende 2007 zugestimmt. Der Stadtrat hat im B+A 43/2005 in Aussicht gestellt, dass SIP auch im vorliegenden

Sicherheitsbericht behandelt und dann auch über ihre definitive Einführung entschieden werden soll. Um über die weitere Ausgestaltung von SIP und die Positionierung innerhalb der Verwaltung zu befinden, muss jedoch erst Klarheit über die künftige Polizeiorganisation herrschen. Der Stadtrat sieht deshalb vor, aufgrund der positiven Bewertung im Sicherheitsbericht (Massnahme A1.4) SIP für das Jahr 2008 über das Budget zu finanzieren. Dem Parlament wird der Entscheid über die Zukunft von SIP gegebenenfalls erst 2008 unterbreitet, wenn die Ergebnisse der detaillierten Evaluation vorliegen und die Stärken und Schwächen von SIP aufgezeigt sind.

6 Antrag

Folgt das Parlament dem nachstehenden Antrag, beschliesst es keine der im Sicherheitsbericht der Firma Ernst Basler + Partner AG vorgeschlagenen Massnahmen, sondern nimmt den Bericht lediglich zur Kenntnis. Wo nötig erfolgen Parlamentsentscheide zu einzelnen Massnahmen erst nach Vorliegen der Ergebnisse des Projekts Polizei Luzern, in Kenntnis der Evaluation SIP und nach der unter Kapitel 5.1 aufgezeigten vertieften Prüfung.

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- vom vorliegenden Bericht und dem Sicherheitsleitbild (Kapitel 3, Seite 11 f.) zustimmend Kenntnis zu nehmen,
- vom Sicherheitsbericht der Firma Ernst Basler + Partner AG und den vorgeschlagenen Massnahmen Kenntnis zu nehmen,
- die Motion 46, Verena Zellweger-Heggli und Thomas Gmür namens der CVP-Fraktion, vom 24. März 2005: „Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichtes für die Stadt Luzern“, abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 11. Juli 2007

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 31 vom 11. Juli 2007 betreffend

Sicherheit in Luzern,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 52 und Art. 87 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Vom vorliegenden Bericht und dem Sicherheitsleitbild (Kapitel 3, Seite 11 f.) wird zustimmend Kenntnis genommen.
- II. Vom Sicherheitsbericht der Firma Ernst Basler + Partner AG und den vorgeschlagenen Massnahmen wird Kenntnis genommen.
- III. Die Motion 46, Verena Zellweger-Heggli und Thomas Gmür namens der CVP-Fraktion, vom 24. März 2005: „Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichtes für die Stadt Luzern“, wird als erledigt abgeschrieben.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates

zu B+A 31/2007 Sicherheit in Luzern (unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 31 vom 11. Juli 2007 betreffend

Sicherheit in Luzern,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 52 und Art. 87 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Vom vorliegenden Bericht und dem Sicherheitsleitbild (Kapitel 3, Seite 11 f.) wird Kenntnis genommen.
- II. Vom Sicherheitsbericht der Firma Ernst Basler + Partner AG und den vorgeschlagenen Massnahmen wird Kenntnis genommen.
- III. Die Motion 46, Verena Zellweger-Heggli und Thomas Gmür namens der CVP-Fraktion, vom 24. März 2005: „Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichtes für die Stadt Luzern“, wird als erledigt abgeschrieben.

Luzern, 20. Dezember 2007

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Beat Züsli
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber

Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern

Mai 2007



Ernst **Basler + Partner** AG

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht analysiert und beschreibt die Sicherheitslage in der Stadt Luzern im Frühjahr 2007. Der Bericht wurde im Auftrag der Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern von der Ernst Basler + Partner AG, Zollikon, im Zeitraum von Juli 2006 bis Mai 2007 erstellt. Die Erarbeitung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe, in der Fachexperten der Stadt Luzern aus dem Sicherheitsbereich und der Kantonspolizei vertreten waren.

Analyse der Sicherheitslage und
Entwicklung möglicher
Massnahmen für mehr Sicherheit

Der Sicherheitsbericht erfüllt vier Ziele, die vom Stadtrat vorgegeben waren:

Vier Ziele

- Der Bericht gibt ein umfassendes Bild der Sicherheitslage in Luzern und deckt das gesamte Spektrum der relevanten Gefährdungen für die Luzerner Bevölkerung und die Stadt ab.
- Der Bericht klärt, welche Gefährdungen für Luzern derzeit die grösste Bedeutung haben.
- Der Bericht zeigt auf, welche Massnahmen ergriffen werden können, um für die verschiedenen Gefährdungen die Eintrittswahrscheinlichkeit wie auch im Ereignisfall die entstehenden Schäden zu reduzieren.
- Der Bericht ist Teil der langfristigen Sicherheitsplanung (Sicherheitsmanagement) der Stadt Luzern sein.

Durch die Arbeitsgruppe wurden acht Gefährdungsfelder identifiziert, die für die Stadt Luzern gegenwärtig eine besonders grosse Relevanz haben:

Identifikation von acht
relevanten Gefährdungsfeldern

- Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum
- Kriminelle Handlungen
- Ereignisse im Verkehr
- Ereignisse bei Grossveranstaltungen
- Ereignisse durch technische Gefahren
- Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch
- Ereignisse durch Naturgefahren
- Gewalt und Terror

Alle verschiedenen Gefährdungsarten innerhalb dieser Gefährdungsfelder wurden zusammen mit Experten von Stadt und Kanton analysiert und die gegenwärtige Situation beschrieben. Zudem wurde eine Vielzahl möglicher Massnahmen entwickelt, die von der Stadt Luzern ergriffen werden können.

Massnahmen zur Verbesserung
der Sicherheitslage werden
aufgezeigt

	nen, um die Eintretenswahrscheinlichkeit oder mögliche Schäden zu reduzieren.
Dem Sicherheitsbericht liegt eine Risikoanalyse zugrunde	In Form einer Risikoanalyse wurden alle Gefährdungsarten zueinander in ein Verhältnis gesetzt, um aufzeigen zu können, welches die Gefährdungen sind, bei denen derzeit Handlungsbedarf besteht.
Ergebnisse wurden mit Bevölkerungsbefragung verglichen	Die Ergebnisse des Sicherheitsberichts wurden weiterhin mit denen der Bevölkerungsbefragung verglichen, die im August 2006 zum Thema "Subjektive Sicherheit in der Stadt Luzern" durchgeführt wurde.
Nutzwertanalyse zeigt die zur Umsetzung empfohlenen Massnahmen	Mittels einer Nutzwertanalyse wurden aus der Vielzahl möglicher Massnahmen diejenigen bestimmt, welche nun der Stadt zur Umsetzung empfohlen werden.
	Die Sicherheitslage in Luzern lässt sich mit folgenden Feststellungen, die Ergebnis des Sicherheitsberichts sind, zusammenfassen:
Die Zentrumsfunktion von Luzern zeigt sich auch in der Sicherheit	Luzern hat in den letzten Jahren deutlich an Attraktivität für Besucher gewonnen. Vor allem abends und an den Wochenenden halten sich viele Personen in Luzern auf, die nicht dort wohnen. Dieser Trend hat gewisse Gefährdungsformen verstärkt (z. B. Littering, Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz).
Gewisse Veränderungen müssen akzeptiert werden	Mit der zunehmenden Zentrumsfunktion und der zunehmenden Urbanisierung der Stadt Luzern muss man sich auch auf entsprechende Begleiterscheinungen, wie zunehmende Anonymität und ein Stadtbild mit grösseren Extremen hinsichtlich Bevölkerungsgruppen, der Sauberkeit usw. einstellen.
Es besteht ein hoher Koordinationsbedarf	In der Stadt Luzern ist eine Vielzahl an Akteuren für sicherheitsrelevante Aufgaben verantwortlich. Die in diesem Bericht gezeigte Breite an relevanten Gefährdungsarten macht deutlich, dass ein hoher Abstimmungsbedarf erforderlich ist, um die erforderlichen Massnahmen zu koordinieren und umzusetzen.
Das subjektive Sicherheitsgefühl ist zu beachten	Die Frage, wie die Bevölkerung sicherheitsrelevante Themen und Probleme wahrnimmt, ist für die Verantwortlichen der Stadt Luzern von zentraler Bedeutung. Für die Lebensqualität in der Stadt ist es entscheidend, dass sich die Bevölkerung sicher fühlt. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung in der künftigen Sicherheitsplanung zu berücksichtigen. Der Vergleich mit den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung machte aber auch Folgendes deutlich: Vor allem sehr häufige Ereignisse (Verkehrsunfälle, kleine Diebstähle) werden als starkes Sicherheitsprobleme wahrgenommen. Dies lässt sich unter anderem über die folgenden Faktoren erklären: • Darstellung in den Medien. Je häufiger über eine Gefährdung in den Medien berichtet wird, umso stärker wird sie als tatsächliches Problem

wahrgenommen – unabhängig davon, ob man selbst direkt betroffen ist oder nicht.¹⁾

- **Zeitliche Nähe zum Ereignis.** Seltene Ereignisse werden von der Bevölkerung nicht sehr lange wahrgenommen, selbst wenn es sich um grosse Ereignisse handelt.²⁾
- **Direkte Betroffenheit.** Ist man selbst oder eine Person im engen Umfeld von einem Ereignis betroffen, ist die entsprechende Gefährdungsform deutlich präsenter und beeinflusst das subjektive Sicherheitsempfinden deutlich.

Die Situationsanalyse und die Grobbeurteilung der Risiken zeigen, dass in der Stadt Luzern keine grossen, akuten Sicherheitsprobleme bestehen, die Sofortmassnahmen erfordern. Es gibt keinen sicherheitsrelevanten Bereich, der bislang vollkommen ausser Acht gelassen wurde.

Die Sicherheitsplanung weist keine grossen Defizite auf

Viele Gefährdungsarten befinden sich in einem Bereich, der für die Sicherheit in der Stadt Luzern noch nicht kritisch ist, trotzdem aber gezielte Massnahmen erfordert, damit diese Gefährdungen auch künftig nicht zu einem ernsthaften Problem werden können. Die politischen Entscheidungsträger müssen hier prüfen, welche Gefährdungen sie prioritär behandeln.

Viele Gefährdungsarten erfordern Handlungen

In der Öffentlichkeit werden derzeit vor allem Gefährdungen diskutiert, die den Bereichen "Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum" sowie "Kriminalität" zuzuordnen sind. Trotzdem gilt es auch bei solchen Gefährdungen tätig zu werden, die weniger im Bewusstsein der Medien und des einzelnen Bürgers sind. Um die Schäden von Ereignissen wie z. B. Erdbeben oder einer Pandemie zu begrenzen, gilt es auch hier, die entsprechenden Massnahmen zu treffen.³⁾ Schliesslich hat die Stadt nicht nur eine Verantwortung für das Sicherheitsgefühl ihrer Bevölkerung, sondern auch für die tatsächliche Sicherheit.

Kaum wahrgenommene Gefährdungen sind zu beachten

Die Bevölkerungsbefragung hat gezeigt, dass sich die grosse Mehrheit der Befragten in Luzern sicher fühlt. Die Analysen belegen zudem, dass in der Stadt keine grossen Sicherheitsdefizite bestehen. Trotzdem bedarf es eines Bündels an Massnahmen, um zumindest das derzeitige Sicherheitsniveau zu halten. Nur so kann auch künftig sichergestellt werden, dass es nicht zu den genannten Defiziten kommt.

Luzern ist verhältnismässig sicher

1) Es ist zu vermuten, dass eine andere Einschätzung der relevanten Gefährdungen geäussert worden wäre, wenn die Umfrage Anfang 2006 stattgefunden hätte. Damals war die Gefährdung Pandemie (in Verbindung mit dem H5N1-Virus) in den Medien sehr präsent. Im August 2006 spielte sie für die Befragten hingegen keine Rolle.

2) Es ist zu vermuten, dass die Einschätzung der relevanten Gefährdungen ein anderes Ergebnis gehabt hätte, wenn die Umfrage ein Jahr früher stattgefunden hätte. Das Hochwasser von 2005 hätte wahrscheinlich zu einer anderen Einschätzung dieser Gefährdung geführt.

3) Ein gutes Beispiel hierzu ist die Pandemie. Von der Bevölkerung wird sie derzeit nicht als relevante Sicherheitsbedrohung wahrgenommen, auf der anderen Seite ist ein Ausbruch in den nächsten Jahren durchaus im Bereich des Möglichen.

Sicherheitsstrategie beeinflusst
das weitere Vorgehen

Ob das gegenwärtige Mass an Sicherheit in der Stadt Luzern ausreicht, ob versucht werden soll, ein höheres Niveau zu erreichen, oder ob man auch mit weniger Sicherheit in der Stadt zufrieden wäre, ist eine Entscheidung der politisch Verantwortlichen. Der Sicherheitsbericht kann aufzeigen, welche Bedeutung welche Gefährdungsart hat und wie es möglich ist, die Risiken zu vermindern. Schlussendlich sollte aber eine klar definierte Sicherheitsstrategie der Stadt Luzern Grundlage für die Entscheidung sein, wo und wie stark auf die Sicherheit künftig Einfluss genommen werden soll.

Ernst Basler + Partner AG
Zollikon, Mai 2007

Inhaltsverzeichnis

Teil I: Ausgangslage und Grundlagen

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Zielsetzung	1
1.3	Vorgehen.....	2
2	Sicherheit in der Stadt Luzern	5
2.1	Luzern im Wandel	5
2.2	Sicherheit im Wandel	6
2.3	Die wichtigsten Institutionen	7

Teil II: Analyisierte Gefährdungen

3	Gefährdungen	11
3.1	Spektrum der möglichen Gefährdungen in der Stadt Luzern ..	11
3.2	Konzentration auf ausgewählte Gefährdungen	12
4	Analyse der ausgewählten Gefährdungsarten	15
4.1	Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum	15
4.2	Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum	33
4.3	Ereignisse im Verkehr	49
4.4	Ereignisse bei Grossveranstaltungen.....	59
4.5	Ereignisse durch technische Gefahren	71
4.6	Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch	78
4.7	Ereignisse durch Naturgefahren	85
4.8	Gewalt und Terror.....	1022

Teil III: Beurteilung und Empfehlungen

5	Beurteilung der Gefährdungslage	105
5.1	Vergleichende Risikodarstellung.....	105
5.2	Interpretation der Risikomatrix.....	109
5.3	Vergleich mit Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung	110
6	Beurteilung der Massnahmen	115
7	Vorschlag für ein Sicherheitsmanagement.....	123
8	Zentrale Erkenntnisse	127

Teil IV: Arbeitsgrundlagen

- A1 Vollständige Liste der Gefährdungsarten für die Stadt Luzern
- A2 Nicht behandelte Gefährdungen
- A3 Projektorganisation
- A4 Interviews und verwendete Grundlagen
- A5 Ergebnisse Bevölkerungsbefragung
- A6 Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage
- A7 Bewertung der Massnahmen
- A8 Sicherheitsplanung: Methodik der Risikoanalyse und Vorgehensschritte

Teil I

Ausgangslage und Grundlagen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Sicherheitslage in der Stadt Luzern wird regelmässig überprüft. Der letzte Sicherheitsbericht der Stadt Luzern wurde im Frühjahr 1997 dem Grossen Stadtrat von Luzern vorgelegt.⁴⁾ Die Arbeiten konzentrierten sich auf die Kriminalität einerseits und auf Ursachen für das geringe Sicherheitsgefühl der Bevölkerung andererseits.

Letzter Sicherheitsbericht 1997

Heute, 10 Jahre später, hat sich Luzern im Vergleich zum Ende der Neunzigerjahre verändert, und dies gilt auch für die Sicherheitslage in der Stadt. Ausgelöst durch politische Vorstösse⁵⁾, durch die Hochwasserereignisse vom Sommer 2005 sowie durch die Planungen der Stadt im Bereich der Sicherheit im öffentlichen Raum⁶⁾ wurde der Stadtrat im Dezember 2005 beauftragt, dem Parlament eine Gesamtschau zum Thema Sicherheit in der Stadt Luzern vorzulegen sowie eine Bevölkerungsbefragung zur Beurteilung des subjektiven Sicherheitsgefühls in der Stadt Luzern durchzuführen.⁷⁾

Sicherheitslage hat sich verändert, Gesamtschau und Neubeurteilung erforderlich

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag der Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern von der Ernst Basler + Partner AG, Zollikon, im Zeitraum von Juli 2006 bis Mai 2007 erstellt. Die Erarbeitung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe, in der Fachexperten der Stadt Luzern aus dem Sicherheitsbereich vertreten waren.

Bericht wurde durch externen Partner und eine eigene Arbeitsgruppe erstellt

1.2 Zielsetzung

Mit der Erstellung des Sicherheitsberichts verfolgt der Stadtrat in erster Linie vier Ziele:

- Der Bericht soll ein umfassendes Bild der Sicherheitslage in Luzern geben. Im Gegensatz zum Bericht von 1997 liegt der Fokus nicht nur auf kriminologischen Gefährdungen und dem Sicherheitsempfinden der Bevölkerung, sondern es wird versucht, das gesamte Spektrum der relevanten Gefährdungen für die Luzerner Bevölkerung und die Stadt ab-

Ziel 1
Abdeckung aller relevanten Gefährdungen

4) "Sicherheit in der Stadt Luzern". Bericht an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 30. April 1997. B17/1997.

5) Motion 46/2004/2008 vom 24. März 2005: Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsberichtes für die Stadt Luzern, Interpellation 389 200/2004 vom 15. Juni 2004 zum Thema Verkehrssicherheit in der Stadt Luzern u. a.

6) SIP-Sicherheit, Intervention, Prävention: Betrieb für die Jahre 2006/2007, Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 7. Dezember 2005.

7) Demoscope: Bevölkerungsbefragung zum Thema "Subjektive Sicherheit". Luzern 2006.

zudecken – von Katastrophen wie schweren Erdbeben bis zu Gefährdungen des Images von Luzern z. B. durch starkes Littering.

Ziel 2
Vertiefte Analyse der wichtigsten
Gefährdungen

- Es soll geklärt werden, welche Gefährdungen für Luzern derzeit die grösste Bedeutung haben. Anschliessend soll für diese Gefährdungen eine Standortbestimmung vorgenommen werden, indem gezeigt wird, in welcher Form die Gefährdungen derzeit für die Sicherheit in der Stadt Luzern von Bedeutung sind.

Ziel 3
Entwicklung von Massnahmen

- Es soll geprüft werden, welche Massnahmen ergriffen werden können, um für die verschiedenen Gefährdungen die Eintrittswahrscheinlichkeit wie auch im Ereignisfall die entstehenden Schäden zu reduzieren. Dazu gehört auch eine erste Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Massnahmen.

Ziel 4
Sicherheitsmanagement

- Der Sicherheitsbericht soll Teil einer langfristigen Sicherheitsplanung (Sicherheitsmanagement) der Stadt Luzern sein. Darin soll in regelmässigen Intervallen die Gefährdungslage und der Stand der Massnahmenplanung überprüft werden.

1.3 Vorgehen

Auslegeordnung möglicher
Gefährdungen

Zur Identifizierung der für Luzern besonders relevanten Gefährdungsarten galt es, zunächst im Rahmen einer Auslegeordnung alle möglichen Gefährdungen zu bestimmen und anschliessend einem Auswahlverfahren zu unterziehen (vgl. Anhänge A1 und A2). Diese Arbeit fand im Sommer 2006 zusammen mit der den Sicherheitsbericht begleitenden Arbeitsgruppe⁸⁾ statt (vgl. Anhang A3).

Situationsanalyse für Überblick
der gegenwärtigen Lage

Nach der Festlegung der besonders relevanten Gefährdungsarten und der Zustimmung der Projektsteuerung zu der getroffenen Auswahl wurde eine Situationsanalyse durchgeführt (vgl. Kapitel 4). Das Ziel war es, einen Überblick über die aktuelle Situation im Hinblick auf die einzelnen Gefährdungsarten aber auch was die Sicherheitslage in Luzern insgesamt betrifft, zu bekommen. Grundlage für die Analyse waren die folgenden Informationen:

- Experteninterviews: Zu allen besonders relevanten Gefährdungsarten wurden Gespräche mit Fachleuten aus der Stadt Luzern oder – wo erforderlich – aus dem Kanton Luzern geführt (vgl. Anhang A4).
- Grundlagendokumente: Von der Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern wurde umfangreiches Material in digitaler und Papierform zur Verfügung gestellt. Dazu gehörten unter anderem das Strategiepapier der Sicherheitsdirektion "Luzern – eine sichere Stadt" aus dem Jahr 2005

8) Zur Zusammensetzung der Arbeitsgruppe vgl. Anhang A3

sowie die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zum Thema "Subjektive Sicherheit", die im Auftrag der Stadt Luzern im August 2006 von der Firma Demoscope durchgeführt wurde.

- Medien: Im Zeitraum von Oktober 2006 bis April 2007 wurde die Berichterstattung in den Medien verfolgt und ausgewertet. Dadurch war es möglich, die aktuelle Darstellung und Wahrnehmung von Sicherheitsaspekten in der Öffentlichkeit aufzunehmen.

Pro Gefährdungsart wurde auf Grundlage der Ergebnisse der Situationsanalyse dargestellt, welche Massnahmen erfolgreich sein könnten, um die Schadenhäufigkeit oder die Schwere der Schäden zu begrenzen.

Im Anschluss an die Situationsanalyse wurde eine pragmatische Risikoanalyse durchgeführt (vgl. Kapitel 5). Darin wurden alle Gefährdungen im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und den zu erwartenden Schaden analysiert. Durch diese Form der Analyse wurde es möglich, die verschiedenen Gefährdungsarten miteinander zu vergleichen und von der reinen Sachlage her abzuleiten, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Da aber auch das subjektive Sicherheitsempfinden eine Rolle spielt, wurden die Resultate mit denen aus der Bevölkerungsbefragung verglichen.

Risikoanalyse zur Bestimmung von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass

Aus den gewonnenen Ergebnissen wurden Massnahmen abgeleitet, die geeignet sind, um die Sicherheit in der Stadt Luzern insgesamt zu erhöhen (vgl. Kapitel 6). Die Massnahmen wurden mittels verschiedener Kriterien im Rahmen einer Nutzwertanalyse beurteilt.

Entwicklung von Massnahmen und anschliessende Nutzwertanalyse

Als letzter Schritt wurden Empfehlungen ausgesprochen, welcher politische Prozess ausgelöst werden sollte, um die Massnahmen umzusetzen und in eine langfristige Sicherheitsplanung einzubetten (vgl. Kapitel 7).

Empfehlungen für politischen Prozess

2 Sicherheit in der Stadt Luzern

2.1 Luzern im Wandel

Die Stadt Luzern wächst. Dies lässt sich zum einen durch die Einwohnerzahl belegen: Seit dem Jahr 2000 ist eine leichte Zunahme festzustellen. Derzeit leben rund 60'000 Menschen im Stadtgebiet, Tendenz weiter steigend. Diese Zahl sagt aber nichts aus über die Zahl der Menschen, die sich tatsächlich in Luzern aufhalten: Tagsüber befinden sich über 100'000 Personen in der Stadt. Die Gründe dafür: Rund ein Drittel der Arbeitsplätze des Kantons Luzern befinden sich in der Stadt Luzern. Zudem ist Luzern eine attraktive Touristendestination und bietet ein grosses Angebot an Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung aber auch zum Einkaufen.

Die Einwohnerzahl von Luzern nimmt weiter zu

Die Stadt Luzern wächst nicht nur im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl. Sie übernimmt immer mehr eine Zentrumsfunktion. Damit wächst auch ihre Bedeutung. Dieser in den letzten Jahren einsetzende Trend hält weiter an. Und diese Funktion wirkt sich nicht nur auf die Innerschweiz aus, die Attraktivität der Stadt für Besucher aus der ganzen Schweiz wie auch dem Ausland ist ebenfalls gestiegen. Gründe dafür sind beispielsweise die Universität Luzern, das KKL Luzern mit seinem breiten Angebot für Kulturveranstaltungen und Kongresse oder die zahlreichen Grossanlässe, die von der Fasnacht bis zum Stadtmarathon, der im Herbst 2007 erstmals durchgeführt wird, reichen.

Zunehmende Zentrumsfunktion

Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, dass sich das Bild von Luzern weiter verändern wird. Die grösste Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang sicherlich der möglichen Fusion der Stadt Luzern mit einem Grossteil der Gemeinden in der Agglomeration zu. Sollte es tatsächlich zur Fusion mit all den Gemeinden kommen, die gemäss der Anfang 2007 veröffentlichten Studie infrage kommen, dann hätte Luzern über 140'000 Einwohner und wäre damit die viertgrösste Stadt der Schweiz. Entsprechend stärker würde dann die Zentrumsfunktion ausfallen. Inwiefern ein solches Szenario tatsächlich realistisch erscheint, wird sich am 17. Juni 2007 zeigen, wenn Litau als erste Gemeinde per Volksentscheid über die Fusion abstimmt.

Fusion mit der Agglomeration würde das Stadtbild verändern

2.2 Sicherheit im Wandel

Sicherheitslage verändert sich	Veränderungen wie oben beschrieben, wirken sich in unterschiedlicher Form auf eine Stadt wie Luzern aus. Trends wie eine steigende Anonymität sind genauso möglich wie eine wachsende Attraktivität aufgrund der zahlreichen Angebote für die Freizeitgestaltung. All dies hat nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die Sicherheitslage, die sich von der im Kanton Luzern unterscheidet. Grossveranstaltungen, wie sie nur in einer Stadt ab einer gewissen Grösse möglich sind, erfordern beispielsweise andere Sicherheitskonzepte als Veranstaltungen mit deutlich weniger Besuchern. Die steigende Anonymität kann z. B. Kriminellen eher die Möglichkeit bieten, unentdeckt zu bleiben als dies in kleineren Gemeinschaften möglich ist. Und nicht zuletzt wirkt sich beispielsweise auch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen auf die Sicherheitslage aus.
Sicherheit muss im Verhältnis zur Grösse und Bedeutung von Luzern gesehen werden	Ein Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern muss deshalb der Entwicklung gerechnet werden, die derzeit in Luzern zu beobachten ist und wie sie sich für die Zukunft abzeichnet. Sicherheitsrelevante Veränderungen der letzten Jahre wie z. B. der deutlich gestiegene und zum Teil exzessive Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit müssen dabei unter dem Aspekt betrachtet werden, dass dies keine singulären Probleme von Luzern sind, sondern solche Veränderungen auch in vergleichbaren Städten wie z. B. Winterthur oder anderen Städten mit Zentrumsfunktion in der Schweiz und im Ausland zu verzeichnen sind.
Sicherheit ist ein zentraler Standortfaktor	Sicherheit ist für Städte zu einem zentralen Standortfaktor geworden. Will Luzern für Privatpersonen wie auch als Wirtschaftsstandort attraktiv bleiben, gilt es, auch weiterhin in diesen Faktor zu investieren und flexibel auf die kommenden Veränderungen und Herausforderungen zu reagieren.
Gewisse Veränderungen müssen akzeptiert werden	Dabei gilt es, die Verhältnismässigkeit der Massnahmen sicherzustellen. Gewisse sicherheitsrelevante Veränderungen, die vor einigen Jahren noch nicht festzustellen waren, müssen akzeptiert werden. Dies bedeutet auch, dass die für Sicherheit Verantwortlichen sich mit solchen Veränderungen auseinandersetzen und ihre Planungen darauf ausrichten müssen. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass Veränderungen – wie beispielsweise eine mögliche Fusion mit der Agglomeration – gewisse sicherheitsrelevante Prozesse (z. B. Zentrumslast, eine steigende Anonymisierung) beschleunigen. Überlegungen zu einem langfristigen und nachhaltig wirksamen Sicherheitsmanagement müssen auch solche Optionen mit einbeziehen.

2.3 Die wichtigsten Institutionen

Sicherheit entsteht durch ein Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Akteure. Viele davon sind öffentliche Institutionen, jedoch gibt es auch einige bedeutende private Akteure. Zusätzlich sind öffentlich-private Kooperationsformen wie z. B. Arbeitsgruppen zu nennen, die sich übergreifend mit Sicherheitsaspekten auseinandersetzen. Im Folgenden werden die wichtigsten Akteure in der Stadt benannt und ihre sicherheitsrelevanten Aufgaben kurz dargestellt (alphabetische Reihenfolge).

Zusammenspiel vieler verschiedener Akteure

Die städtische *Arbeitsgruppe gegen Vandalismus und andere Auswüchse im öffentlichen Raum* wurde 2003 gegründet und hat sich seitdem mit verschiedenen sicherheitsrelevanten Problemen befasst (z. B. Situation Uf-schöttli und Vögeligärtli). In der AG Vandalismus sind Vertreter von Sicherheitsdirektion, Strasseninspektorat, Stadtpolizei, Kommunikation und Stadtmarketing vertreten.

Arbeitsgruppe Vandalismus

Die *Feuerwehr* hat die Verantwortung für einen raschen Einsatz und unverzügliche Hilfe bei Bränden und Explosionen in der Stadt Luzern. Zusätzlich übernimmt sie eine Stützpunktfunktion als Schadenwehr für Ölwehreinsätze, Strassenrettung und Autobahneinsätze im Kanton. Zudem ist Luzern für den ganzen Kanton Stützpunkt der Strahlenwehr und für Langzeit-Atemschutzgeräte. Die Aufgaben der Feuerwehr sind im Feuerschutzgesetz⁹⁾ geregelt. Derzeit gibt es in Luzern rund 350 Personen, die Aufgaben der Feuerwehr wahrnehmen.¹⁰⁾

Feuerwehr Stadt Luzern

Der *Führungsstab für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen*¹¹⁾ wurde im Jahr 2006 neu organisiert. Leiter ist der Stabschef der Sicherheitsdirektion. Er besteht aus einem Kernstab und kann bei Bedarf erweitert werden. Aufgaben und Kompetenzen sind in der Verordnung über die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen in der Stadt Luzern geregelt.

Führungsstab für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen

Die *Gebäudeversicherung Luzern (GVL)* fördert durch organisatorische, fachtechnische, finanzielle und logistische Unterstützung die rasche und zielgerichtete Intervention der Feuerwehren. Das Ziel dieser partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Feuerwehren soll eine wirksame Schadenbegrenzung sicherstellen. Die GVL übernimmt zudem Beratungs-, Bewilligungs- und Kontrollaufgaben. Im Mittelpunkt steht der Schutz von Personen, Tieren, Sachwerten und der Umwelt vor den Gefahren des Feuers und der Naturgewalten.

Gebäudeversicherung Luzern

9) Gesetz über den Feuerschutz vom 5. November 1957 und Reglement über die Organisation der Feuerwehr Stadt Luzern vom 16. November 1995

10) Miliz-Feuerwehr (ca. 220 Personen); Polizei-Löschpikett (ca. 120 Personen); vollamtliche Dienstabteilung Feuerwehr inkl. Kommando und Feuerpolizei (8,5 Stellen).

11) Im Weiteren abgekürzt als "Führungsstab der Stadt Luzern".

- Kriminalpolizei Die *Kriminalpolizei* ist Teil der Kantonspolizei Luzern. Die Stadtpolizei übernimmt keine kriminalpolizeilichen Aufgaben, sondern unterstützt die Kriminalpolizei im Bedarfsfall. Der Kriminalpolizei gehören 129 Personen an, die in vielen Bereichen eng mit der Stadtpolizei zusammenarbeiten.¹²⁾ Der kriminalpolizeiliche Auftrag umfasst die Verhinderung, die Bekämpfung und die Aufdeckung von Straftaten. Die Kriminalpolizei ist in folgende Dienste gegliedert: Operativer Dienst, Ermittlungsdienst, Fahndungsdienst, Kriminaltechnischer Dienst, Sonderdienst.
- SIP-Team *SIP (Sicherheit, Intervention, Prävention)* wurde 2005 gegründet. In Teams von 2-3 Personen patrouilliert SIP vor allem abends und an den Wochenenden in Strassen, auf öffentlichen Plätzen und in Parkanlagen. Wie der Name sagt, liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Prävention (z. B. Sensibilisierung in Bezug auf Littering) und in der Intervention (z. B. bei Auseinandersetzungen). Die Teams stellen eine Kombination von Ordnungsdienst und Sozialarbeit dar, sie sind uniformiert, nicht bewaffnet und können keine Bussen verteilen. Die Arbeit findet in enger Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei und dem Strasseninspektorat statt. Der Einsatz von SIP ist vorerst bis Ende 2007 bewilligt. Sondermittel wurden vom Stadtrat für den Einsatz auf dem Europaplatz zur Verfügung gestellt.
- Stadtpolizei Dem Korps der *Stadtpolizei* gehören 217 Personen an.¹³⁾ Die Stadtpolizei ist in drei Bereiche mit den folgenden Zuständigkeiten aufgeteilt:
- *Sicherheits- und Verkehrspolizei*
Aufrechterhaltung und/oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Verhinderung, Bekämpfung und Aufdeckung von Straftaten im Bereich der Alltagskriminalität sowie Vollzugs- und Präventionsarbeit im Strassenverkehr.
 - *Gewerbe- und Gesundheitspolizei*
Bewilligungen betreffend öffentlichen Grund, Kundenschutz auf dem Platz Luzern (Lebensmittelkontrolle, Gastgewerbe, Taxiwesen), Umweltschutz und die Wasenmeisterei. Bewilligungsinstanz und Organisation von Märkten und Messen. Zudem Vollzug behördlicher Massnahmen, Verfügungen, Entscheide und Urteile (Zustellungen, Zuführungen und Exmissionen). Weiter ist das Fundbüro diesem Bereich zugeteilt.
 - *Stabs- und Kommandodienste.*
Durch optimale Bereitstellung der polizeilichen Infrastruktur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs des polizeispezifischen Alltags.

12) Stand 1.7.2006

13) Stand 1.7.2006

Die Kernaufgaben des *Strasseninspektorats* umfassen die Bereiche Strassenunterhalt, Betrieblicher Unterhalt Stadtentwässerung sowie Abfallwirtschaft. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben übernehmen die Mitarbeiter des Tiefbauamtes/Strasseninspektorats auch Funktionen, durch die sie zu mehr Sicherheit in der Stadt Luzern beitragen:

Strasseninspektorat

- *Strassenunterhalt*
(Winterdienst, Reinigung, Vandalismus, baulicher Unterhalt)
- *Betrieblicher Unterhalt Stadtentwässerung*
(Hochwasser, Reusswehr, etc.)
- *Abfallwirtschaft*
(Hygiene, Seuchen, etc.)

Die *ZSOpilatus* ist die Zivilschutzorganisation für Luzern, Kriens und Horw. Sie unterstützt die Bevölkerung, Behörden und Organisationen bei der Bewältigung von Situationen, die deren Mittel überfordern und ist in der Ausbildung zum Nutzen der Gemeinschaft tätig. Insgesamt ist der Zivilschutz so organisiert, dass er die Einsatzkräfte der Stadt Luzern schnell unterstützen und bei lang anhaltenden Einsätzen deren Durchhaltefähigkeit erhöhen kann.

ZSOpilatus

Zu den genannten kommen viele weitere Institutionen, die zur Erzeugung von mehr Sicherheit in Luzern beitragen. Beispielhaft sind hier zu nennen (alphabetische Reihenfolge):

Weitere

- Bahnpolizei
- Einrichtungen auf der Gasse
 - Gassechuchi
 - mobile AIDS-Prävention
- Eventkoordination
- ewl
- Justiz
 - Amtsstatthalter
 - Gerichte
- Kantonales Veterinäramt
- Kantonsärztlicher Dienst
- Kinder, Jugend, Familie

- Private Sicherheitsdienste
- Public Private Partnerships¹⁴
- Rettungsdienst
- Schulen (Thematisierung im Sozialkundeunterricht, Schulsozialarbeit)
- Sozialdirektion
- Stadtgärtnerei
- Stadtplanung

¹⁴ z. B. Strandbar Ufschötti

3 Gefährdungen

3.1 Spektrum der möglichen Gefährdungen in der Stadt Luzern

In Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe "Sicherheitsbericht Stadt Luzern" wurden 13 unterschiedliche Gefährdungsfelder mit insgesamt 63 verschiedenen Gefährdungsarten identifiziert (vgl. vollständige Liste im Anhang A1). Damit werden alle bekannten Gefährdungen erfasst, die für die Sicherheit in der Stadt Luzern von Bedeutung sein könnten.

Alle bekannten Gefährdungen erfasst

Das Spektrum dieser Gefährdungsfelder ist in Abbildung 1 schematisch dargestellt und umfasst einerseits alle Gefährdungsarten, die infolge böswilliger bis nicht beeinflussbarer Ursachen auftreten sowie jene, die sich als Alltagsereignisse bis hin zu Katastrophen und Notlagen manifestieren können. Zudem umfasst das Gefährdungsspektrum auch mögliche schleichende Entwicklungen durch gesellschaftliche Prozesse und Einwirkungen. Kriegerische Ereignisse wurden in die Betrachtung hingegen nicht miteinbezogen.

Spektrum von Alltagsereignissen bis hin zu Katastrophen

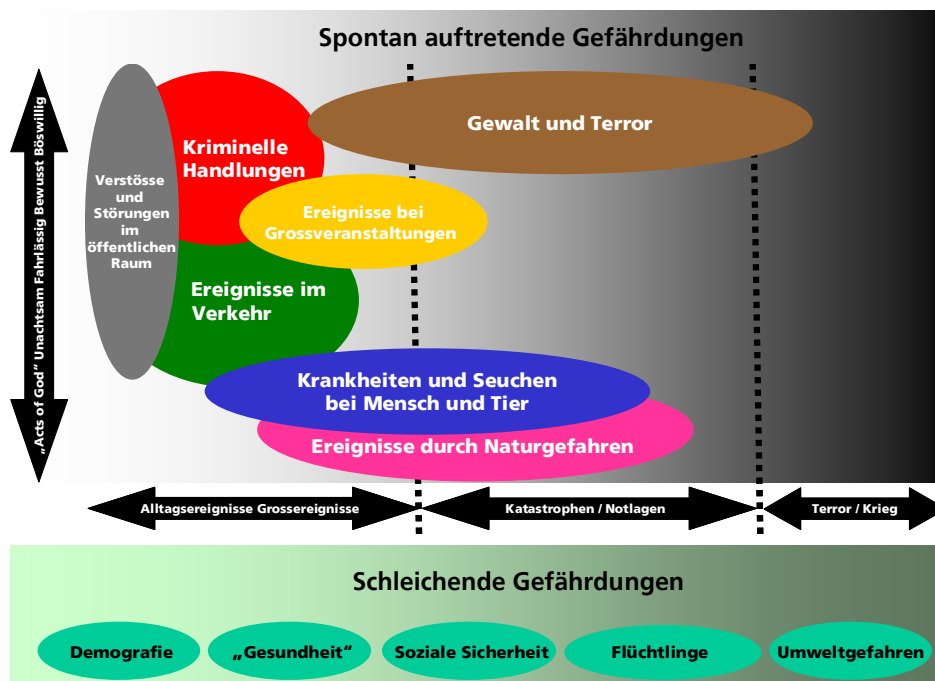


Abbildung 1:
Spektrum möglicher
Gefährdungsfelder

3.2 Konzentration auf ausgewählte Gefährdungen

Keine Bearbeitung aller
möglichen Gefährdungsarten

Aufgrund der limitierten zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten war eine umfassende Bearbeitung aller möglichen Gefährdungsarten im Rahmen des Sicherheitsberichtes weder möglich noch zweckmässig. In Absprache mit der Projektsteuerung wurde deshalb eine Konzentration auf die besonders relevanten Gefährdungen vereinbart. Für die Auswahl galten folgende Grundsätze:

- Alle schleichenden Entwicklungen durch gesellschaftliche Prozesse und Einwirkungen werden ausgeklammert, da sie entweder andernorts bereits behandelt werden¹⁵⁾ oder weil derzeit dazu noch kaum aussagekräftige Grundlagen vorliegen (Demografie, Gesundheit, Flüchtlinge).
- Bei den spontan auftretenden Gefährdungen wurden jene Gefährdungsarten ausgewählt, die hinsichtlich der nachfolgenden Kriterien von erhöhter Relevanz waren:
 - Wie gross ist das Risiko einer Gefährdungsart (Berücksichtigung von Häufigkeit und Schadensausmass)?
 - Betrifft eine Gefährdungsart den öffentlichen Raum?
 - Hat die Stadt konkrete Einflussmöglichkeiten auf die Gefährdungsart?
 - Hat die Stadt eine gesetzliche oder moralische Verantwortung?
 - Wird bereits etwas durch die Stadt gegen die Gefährdungsart unternommen?
- Bei den technischen Gefährdungsarten, denen eine sehr geringe Eintretenswahrscheinlichkeit zugesprochen wird, die aber ein ausgesprochenes Katastrophenpotenzial aufweisen, wird im Rahmen des Sicherheitsberichtes lediglich überprüft, ob und in welcher Form Notfallplanungen existieren.
- Gewisse Gefährdungsarten mit ähnlicher Ausprägung werden zu Clustern zusammengefasst.

Auswahl besonders relevanter
Gefährdungsfelder

Aufgrund dieses Vorgehens wurden die nachfolgend aufgeführten Gefährdungsfelder und -arten als besonders relevant beurteilt und für die vertiefte Betrachtung im Sicherheitsbericht ausgewählt.

15) Beispielsweise Umweltrisiken im "Umweltbericht der Stadt Luzern"; Soziale Sicherheit im "Sozialbericht der Stadt Luzern".

Gefährdungsfeld	Gefährdungsarten
Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum	▪ Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz (Littering, Ruhestörungen, Verschmutzungen, Bettler, Anpöbeleien, u.ä.) ▪ Verstösse gegen die Hundeverordnung ▪ Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit ▪ Auswirkungen des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit ▪ Verstösse gegen das Reglement über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Strassenmusikanten, spontane Veranstaltungen, Feuerwerke) ▪ "Legale Ärgernisse" (Skater, Strassenprostitution, zu viele Veranstaltungen)
Kriminelle Handlungen	▪ Vermögensdelikte (alle Arten von Diebstahl, Raub) ▪ Gewaltorientierte Delikte (Jugendgewalt, häusliche Gewalt, Körperverletzungsdelikte, Tötungsdelikte) ▪ Drohungen / Nötigungen (auch gegen Beamte, Behörden) ▪ Betäubungsmitteldelikte (Drogenkonsum, -verkauf, Beschaffungskriminalität) ▪ Sachbeschädigungen (Vandalismus)
Ereignisse im Verkehr	▪ Unfälle im Langsamverkehr (Fussgänger, insbesondere Kinder, Behinderte und Betagte; Velofahrer) ▪ Schwere Motorfahrzeugunfälle mit Personenschäden
Ereignisse bei Grossveranstaltungen	▪ Massenpanik und -verletzungen und Sachschäden infolge verschiedener Ursachen (u.a. erhöhte Brand- und Explosionsgefahr) (inkl. Folgeschäden wegen Behinderungen bzw. Überforderung der Einsatz- und Rettungskräfte) ▪ "Weiche Auswirkungen" (Verkehrsprobleme, Lärm, Müll, etc.)
Ereignisse durch technische Gefahren	▪ Grossbrände / Explosionen in Gebäuden, Anlagen und auf Verkehrswegen (inkl. Tunnel und Gefahrgüter)
Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch	▪ Menschliche Epidemien / Pandemien ▪ Tierseuchen
Ereignisse durch Naturgefahren	▪ Hochwasser (inkl. Überflutungen durch Starkregen) ▪ Erdbeben ▪ Extreme Wetterereignisse (Hagel, Sturm, Schnee, Eisregen, Hitze, Kälte)
Gewalt und Terror	▪ Terroranschläge

Bei den nachfolgenden technischen Gefährdungsarten wird die Existenz von Notfallplanungen überprüft.

Gefährdungsfelder und -arten
Ereignisse im Verkehr ▪ Schiffskatastrophen ▪ Flugzeugabsturz ▪ Helikopterabsturz ▪ Zugunfälle Ereignisse durch technische Gefahren ▪ KKW Störfall ▪ Staudammbruch ▪ Ausfall Informations- und Kommunikationsinfrastruktur ▪ Versagen von Infrastrukturen (Bauten, Strom-, Gas-, Wasserversorgung, Ver- und Entsorgung, Verkehrswege und -mittel)

Die im Sicherheitsbericht nicht weiter behandelten Gefährdungen sind im Anhang A2 mit entsprechenden Begründungen aufgelistet.

Teil II

Analysierte Gefährdungen

4 Analyse der ausgewählten Gefährdungsarten

4.1 Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum

4.1.1 Einführung

Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum umfassen sehr heterogene Ereignisse, die sich auf die Sicherheit der Stadt Luzern auswirken. Unter diese Begriffe fallen Handlungen, die schon seit langem in Luzern zu verzeichnen sind, so z. B. Verstösse gegen die Hundeverordnung oder Ruhestörungen. Betrachtet werden in diesem Kapitel aber auch solche Handlungen, die als Phänomen der letzten Jahre zu betrachten sind oder zumindest in dieser Zeit deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Zu nennen sind hier z. B. Littering oder Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit.

Breites Spektrum an Verstössen und Störungen

4.1.2 Übergreifende Massnahmen

Umsetzung des Wegweisungsartikels (A1.1)

Mit der Aufnahme des Wegweisungs- und Fernhalteartikels im Gesetz über die Kantonspolizei wäre es möglich, Personen, die im öffentlichen Raum die Sicherheit gefährden, diesen Aufenthalt zu verbieten. Kommt es zu einem wiederholten Aufenthalt könnten solche Personen gebüsst werden. Die Anwendung des Artikels ist jedoch nicht für alle Gefährdungsformen anwendbar (z. B. Alkoholmissbrauch im öffentlichen Raum).

Sensibilisierung durch Information (A1.2)

Durch Informationskampagnen, die sich mit einzelnen Gefährdungsformen befassen, wäre es möglich, die Bevölkerung zu verschiedenen Themen zu informieren und auch zu sensibilisieren (von besonderer Bedeutung z. B. im Kontext der Einrichtung des Fixerraumes)

Schaffung einer Koordinationsstelle (A1.3)

Durch die Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum könnten die Probleme und Anliegen aller Betroffenen und Verantwortlichen zentral erfasst werden. Schnittstellen könnten ausgemacht und Synergien der einzelnen Akteure genutzt werden. Die Koordinationsstelle könnte aktiv die Probleme im öffentlichen Raum koordinieren und kommunizieren. Eine zentrale Aufgabe könnte das

Management der Umsetzung der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen sein.

Definitive Einsetzung von SIP (A1.4)

Durch eine definitive Einsetzung von SIP wäre es möglich, die bisherige Arbeit fortzuführen. Diese berührt die meisten Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum.

4.1.3 Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz

Definition und Verantwortung

Verstösse gegen das
Übertretungsstrafgesetz können
verfolgt und bestraft werden

Das Übertretungsstrafgesetz stützt sich auf Art. 335 Ziff. 2 Abs. 1 und 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937. Verstösse können von der Polizei verfolgt und mit Haft oder Bussen bestraft werden. Besonders relevant für die Sicherheit im öffentlichen Raum sind § 8 (Verunreinigung fremden Eigentums) sowie § 18 (Ruhestörung und unanständiges Benehmen).

Verschiedene Verantwortliche,
verschiedene Strategien

Für die Reinigung öffentlichen Eigentums ist in Luzern das Strasseninspektorat verantwortlich. Das SIP-Team versucht zudem, Personen, die sich auf öffentlichen Plätzen aufhalten, für die ordnungsgemässe Entsorgung von Abfall zu sensibilisieren. Mit Aspekten der Verunreinigung befasst sich auch die AG Vandalismus. In den letzten Jahren gab es in Luzern eine Vielzahl von Strategien gegen Littering; unter anderem "Luzern glänzt". In Luzern gibt es rund 1'500 Abfallkübel. Kampagnen gegen Verunreinigungen werden z. T. gemeinsam mit Stadtpolizei, Bau- und Sozialdirektion durchgeführt, vor allem im Rahmen von Grossanlässen.

Situationsanalyse

Verunreinigung fremden
Eigentums (Littering)

Die Verschmutzung des öffentlichen Raumes hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Im Stadtzentrum von Luzern ist Littering am ausgeprägtesten. Hier sind es vor allem die Bereiche um die Nachtlokale, bei Take-Away-Restaurants, bei Haltepunkten des ÖV sowie an für Touristen besonders attraktiven Orten. Die Zunahme des Littering lässt sich aus folgenden Gründen erklären:

- Die Freizeitgestaltung findet zunehmend in der Öffentlichkeit statt ("Mediterranisierung des Lebensstils").
- Es ist ein verstärkter Nachtausgang zu verzeichnen, häufig in Kombination mit dem Verzehr von Speisen und Getränken im öffentlichen Raum.
- Die Zahl an Grossanlässen hat zugenommen – hier ist Littering ein besonders ausgeprägtes Problem (vgl. Kapitel 4.4.4).

Beim Littering zeigen sich Unterschiede zwischen Sommer und Winter. Im Sommer finden deutlich mehr Aktivitäten im Freien statt, das Littering ist daher zu dieser Zeit ausgeprägter. Gravierende Unterschiede gibt es auch bei den Tageszeiten: Tagsüber ist Littering weniger ein Problem als abends und nachts. Jugendliche und junge Erwachsene werden besonders stark als Verursacher wahrgenommen. Insgesamt ist festzustellen, dass im Vergleich zu früheren Jahren die Achtlosigkeit im Hinblick auf Verschmutzungen des öffentlichen Raumes deutlich zugenommen hat. Ein weiteres Phänomen: An Stellen, wo sich schon Abfall befindet, nimmt dieser deutlich schneller zu. Im Vergleich mit anderen Schweizer Städten ist das Littering in Luzern aber nicht stärker ausgeprägt.

Unterschiede in Jahres- und Tageszeiten

Ein weiteres Problem stellt das illegale Entsorgen von Hausmüll dar, das mit der Einführung der Verursachergebühr am 1. Juli 2003 deutlich zugenommen hat. Täglich werden über hundert kleine Säcke oder Tüten mit Abfällen aus Haushalten vorgefunden. Auch nach gut vier Jahren ist noch kein Rückgang festzustellen.

Illegales Entsorgen von Hausmüll problematisch

Sofortige Ordnungsbussen für Abfallsünder sind in Luzern bislang noch nicht möglich. Allerdings wurde die Möglichkeit der Einführung Ende 2006 diskutiert. In anderen Schweizer Städten kommen die Bussen für Littering teilweise schon zur Anwendung, der Erfolg ist jedoch umstritten.

Abfallbussen bislang nicht möglich

Mit den längeren Öffnungszeiten von Bars und Restaurants befinden sich Personen nachts auch länger im öffentlichen Raum. Damit einher geht eine Zunahme an Ruhestörungen. Die Zahl der entsprechenden Beschwerden bei der Stadtpolizei ist gestiegen. Problematisch sind vor allem Gruppen, die in alkoholisiertem Zustand nachts und in den frühen Morgenstunden durch Luzern laufen. Diese sind besonders in den Bereichen und Quartieren vor und um Nachtclubs und Trendlokale anzutreffen. Ausgeprägt ist vor diesen Lokalen auch die Frequentierung mit Autos.

Ruhestörung

Der nächtliche Aufenthalt von Personen im öffentlichen Raum wird auch durch die weiterhin hohen Preise für Alkohol in den Lokalen und Clubs verstärkt. Vor allem Jugendliche lagern vorab gekauften Alkohol vor den Lokalitäten und trinken diesen im Verlauf des Abends im Freien. Die leeren Gebinde und Abfälle bleiben in der Regel im näheren Umfeld liegen.

Nächtlicher Aufenthalt vor Beizen und Clubs

Durch das ausgebaute Angebot an Nachtbussen kommen mehr Menschen nach Luzern, um dort die Angebote des Nachtlebens zu nutzen. Im Umfeld um die Wartebereiche der Nachtbusse halten sich in der Zeit vor den Abfahrten z. T. grössere Gruppen auf und die Lärmimmissionen sind hier deutlich höher als in anderen Teilen der Stadt.

Nachtbus-Angebot lockt mehr Menschen nach Luzern

Tagsüber sind so gut wie keine Beschwerden über Ruhestörungen festzustellen. Spitzen sind eindeutig nachts und an den Wochenenden zu verzeichnen.

Spitzen bei Ruhestörungen nachts und am Wochenende

Bussen nur bei massiven
Störungen möglich

Die Verfolgung nächtlicher Ruhestörungen stellt sich als problematisch dar: Wenn uniformierte Personen auftauchen, werden diese häufig angepöbelt und die Lautstärke nimmt aufgrund der Auseinandersetzungen weiter zu. Auch die Umsetzung der rechtlichen Möglichkeiten bei Ruhestörungen ist nicht einfach. Bussen sind nur dann möglich, wenn massive Ruhestörungen verzeichnet werden können. Die Durchsetzung der rechtlichen Möglichkeiten ist jedoch auch aus anderer Sicht problematisch: Die Amtsstatthalterämter sind schon heute so überlastet, dass diese kaum die erforderlichen Ressourcen haben, um entsprechende Anzeigen zu verfolgen.

Reaktion allein reicht nicht aus

Mehr Sauberkeit und eine Verringerung der Ruhestörungen können in Luzern nicht allein über reaktive Massnahmen wie einem härteren Durchgreifen der Stadtpolizei erreicht werden. Solche Aufgaben würden Ressourcen binden und es stellt sich die Frage nach der Umsetzung. Denn zum einen ist es schwer, eine Grenze zu definieren, ab der man interveniert, zum anderen enden entsprechende Diskussionen laut Stadtpolizei und SIP häufig in Auseinandersetzungen. Es gilt also vorgängig zu fragen, welche Bedeutung man der Verfolgung von Littering und Ruhestörungen beimisst.

Kompetenzen der Stadt sind
begrenzt

Sollen umfassendere Lösungsansätze das Ziel sein, so sind die Kompetenzen der Stadt beschränkt. Ist das Ziel z. B. eine vorgezogene Gebühr bzw. ein Depot für Dosen oder eine Verschärfung des Umweltschutzgesetzes, müsste die Gesetzgebung des Bundes bzw. des Kantons geändert werden. Entsprechende Vorstösse könnten von den jeweiligen Parlamentsmitgliedern ausgehen. Kurz- und mittelfristig ist durch solche Massnahmen keine Verbesserung der gegenwärtigen Situation in Luzern zu erwarten.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Sensibilisierung von Bevölkerung und Herstellern (A2.1)

Grundsätzlich scheint die Sensibilisierung der Bevölkerung der langfristig erfolgreichere Weg zu sein. Dies betrifft aber neben den Konsumenten vor allem auch die Hersteller von Verpackungen. Depot-Systeme sind für alle Grossanlässe und Events schon eingeführt. Auch werden Bewilligungen für die Durchführung von Anlässen nur dann vergeben, wenn ein schlüssiges Abfallvermeidungskonzept vorliegt.¹⁶⁾ Diese beiden Aspekte könnten ausgeweitet und in einer entsprechenden Richtlinie dargestellt werden.

16) Die Umsetzung solcher Massnahmen wird in den lokalen Medien immer wieder kontrovers diskutiert.

Frühe Sensibilisierung (A2.2)

Die Sensibilisierung zum Thema Littering könnte schon in den Kindergärten einsetzen. Zudem wäre zu prüfen, ob nicht Jugendliche (Pfadfinder könnten z. B. den Anfang machen) eine Art Patenschaft für gewisse Strassen und Plätze übernehmen. In den USA wird dieses Prinzip durch die Aktion "Adopt a Highway" in einigen Bundesstaaten mit Erfolg praktiziert.

Ruhestörung: Betreiber in die Pflicht nehmen (A2.3)

Da Ruhestörungen vor allem im Umfeld von Beizen und Nachtclubs auftreten, müssten die Betreiber verstärkt in die Pflicht genommen werden. So könnte die Lizenzbewilligung für lange Öffnungszeiten mit der Auflage verbunden werden, für ruhige Verhältnisse ausserhalb der Lokale verantwortlich zu sein. Das Personal dieser Betriebe könnte hier voraussichtlich mehr bewirken als die Polizei, da es ständig vor Ort ist. Diese Massnahme wird in anderen Städten vor allem in Wohngebieten bereits erfolgreich angewendet (z. B. Zürich).

Intervention der Stadtpolizei bei Ruhestörungen (A2.4)

Umsetzung einer konsequenten Intervention der Polizei bei strafrechtlicher Relevanz. Kommt es zu klaren Verstössen gegen das Übertretungsstrafgesetz, würden diese umgehend verfolgt und im Bedarfsfall auch gebüsst. Dazu müssten Kriterien erarbeitet werden, die es der Stadtpolizei erleichtern zu entscheiden, wann interveniert wird und wann nicht. Das Polizeikorps müsste anschliessend entsprechend geschult werden. Den von den Störungen Betroffenen zeigen die Polizeieinsätze, dass ihre Anliegen ernst genommen werden.

Prüfen einer Anpassung der Abfahrtszeiten und -orte der Nachtbusse (A2.5)

Die Abfahrtszeiten und -orte der Nachtbusse sind im Hinblick auf mögliche Veränderungen im Fahrplan und mögliche Haltestellen zu überprüfen. Möglicherweise lassen sich die Ruhestörungen v.a. durch alkoholisierte Personen in der Zeit vor den Abfahrten durch eine Verlegung an weniger sensible Standorte vermindern.

Öffentlichkeitsarbeit zur Normalität von gewissen Störungen in einer Stadt (A2.6)

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Stadt kann darauf aufmerksam gemacht werden, dass ein Leben in der Stadt – mit all den vorhandenen Annehmlichkeiten – auch unangenehme Folgen mit sich bringt. Ruhestörungen gehören auch mit dazu. Ferner kann auf den generellen Lebenswandel der Bevölkerung verwiesen werden (Stichwort "Mediterranisierung des Lebensstils").

Weniger Ausnahmen bei Polizeistunde (A2.7)

Ausnahmen bei der Einhaltung der Polizeistunde (Schliessung um 0.30 Uhr) sind zu stärker prüfen und es sind insgesamt weniger Ausnahmen zu machen. Ferner ist zu prüfen, ob die Ausnahmeregelungen nicht restriktiver gehandhabt werden sollten. Damit könnte die nächtliche Verweildauer im öffentlichen Raum verkürzt werden, da z. B. die meisten Gaststätten ab einer gewissen Uhrzeit geschlossen sind. Dieser Schritt wäre im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen unbedingt vorab zu prüfen.

Abschaffung der Sperrstunde zwischen 4.00 und 5.00 Uhr (A2.8)

Die Abschaffung der Sperrstunde ist zu prüfen. Derzeit müssen Clubs morgens zwischen 4.00 und 5.00 Uhr schliessen. Einige Besucher überbrücken die Zeit bis zur Wiedereröffnung, indem sie sich im öffentlichen Raum aufhalten. Dies führt zu nächtlichen Ruhestörungen und einer Zunahme des Litterings aufgrund des nächtlichen Konsums von Lebensmitteln und Alkohol. Mit der Aufhebung der Sperrstunde könnten die Besucher die ganze Zeit in den entsprechenden Lokalisationen verweilen.

Rechtsgrundlage für Abfallbussen prüfen (A2.9)

Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Sanktionierung von Littering durch Ordnungsbussen im öffentlichen Raum und konsequente Anwendung der Rechtsgrundlage durch die Stadtpolizei.

Reinigung verstärken (A2.10)

Eine Verstärkung von Reinigung und Unterhalt im öffentlichen Raum ist abzuwägen. Untersuchungen belegen, dass dort vermehrt Abfall hinterlassen wird, wo sich solcher schon befindet ("Broken-Windows-Theorie"¹⁷⁾). Bei einer erhöhten Reinigung, könnten diese Folgeeffekte unter Umständen verringert werden.

Einsatz von Abfallcontainern (A2.11)

Auf besonders stark frequentierten öffentlichen Plätzen könnten zu bestimmten Zeiten (z. B. am Wochenende) zusätzlich zu den vorhandenen Abfall-Kübeln auch grosse Container aufgestellt werden. Dadurch könnten grössere Abfallmengen aufgenommen werden. Auf der Ufschötti werden diese Massnahmen z. T. schon praktiziert. Es wäre auch zu prüfen, ob solche Container auch temporär vor Clubs aufgestellt werden könnten.

17) Die von dem Politikwissenschaftler James Q. Wilson und dem Kriminologen George L. Kelling entwickelte Broken-Windows-Theory bezeichnet ein Konzept, das beschreibt, wie ein vergleichsweise harmloses Phänomen, z. B. ein zerbrochenes Fenster in einem leer stehenden Haus, später zu völliger Verwahrlosung führen kann.

4.1.4 Verstösse gegen die Hundeverordnung

Definition und Verantwortung

Grundlage ist die Hundeverordnung des Kantons Luzern (SRL Nr. 849), die unter anderem Bereiche wie die Beaufsichtigung von Hunden, Betretverbote¹⁸⁾ oder den Leinenzwang¹⁹⁾ regelt. Zur Regelung der Entfernung von Hundekot kommt §1 der Hundeverordnung zur Anwendung: Die Hundehalter haben ihre Hunde so zu beaufsichtigen, dass sie keine Gehwege, Trottoirs, Parkanlagen, fremde Gärten oder landwirtschaftliche Kulturen verunreinigen. Die Einhaltung der Hundeverordnung wird vom SIP-Team und der Stadtpolizei überwacht.

Es gilt die Hundeverordnung des Kantons Luzern

Die Stadtgärtnerei prüfte im Frühjahr 2007 zusammen mit Vertretern der Gewerbepolizei, der Umweltschutzstelle und der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Luzern die Definition jener Gebiete, wo gemäss Hundeverordnung Hunde verboten sind, wo ein Leinenzwang herrscht oder wo eine einfache Beaufsichtigungspflicht besteht.²⁰⁾

Prüfung zur Anwendung der Hundeverordnung läuft

Situationsanalyse

Hundekot ist in Luzern grundsätzlich kein grosses Problem mehr. Einzelfälle sind in Parks und auf Sportanlagen zu verzeichnen. In Einzelfällen kommt es zu Verstössen gegen die Regeln zur Beaufsichtigung von Hunden, insgesamt ist es in der letzten Zeit aber bei Stadtpolizei zu keinen nennenswerten Beschwerden mehr gekommen.²¹⁾ Dies wird auch auf die Einführung des SIP-Teams zurückgeführt. Kommt es zu Verstössen gegen die Hundeverordnung, sind Bussen grundsätzlich möglich.

Vereinzelte Beschwerden über Verstösse

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Ge- oder Verbotsschilder aufstellen (A3.1)

Auf Grundlage der oben genannten Prüfung, in welcher Form die Hundeverordnung wo zur Anwendung kommt, sollten Folgemassnahmen überdacht werden. Dies könnten Gebots- oder Verbotsschilder sein oder z. B.

18) Auf Spielplätzen, Schulhaus- und Sportplätzen, Friedhöfen, in Badeanstalten und Spitalanlagen.

19) In Parkanlagen (gärtnerisch bepflanzte und gestaltete Grünanlagen, häufig möbliert mit Sitzgelegenheiten, Wegverbindungen, Beleuchtung etc.).

20) Bei der Fertigstellung dieses Berichts lagen noch keine abschliessenden Ergebnisse vor.

21) Dies gilt auch für die Nichteinhaltung des Leinenzwangs und der Maulkorbpflicht bei Kampfhunden. In den letzten Jahren ist es in Luzern zu keinen schwerwiegenden Vorfällen durch Hundeattacken gekommen.

auch eine Informationsbroschüre über das Ausführen von Hunden in der Stadt Luzern, die von der Stadtgärtnerei herausgegeben wird.

Kontrolle durch SIP (A3.2)

Durch eine Ausweitung der Präsenz von SIP, könnten die Teams verstärkt auch in Parkanlagen und z. B. auf Spielplätzen die Einhaltung der Hundeverordnung kontrollieren und die Halter entsprechend sensibilisieren.

Erhöhung der Zahl der Hundekot-Behälter (A3.3)

Die Zahl der Behälter für Hundekot könnte in Parkanlagen und anderen Plätzen, wo es zu verstärkten Verstössen kommt, erhöht werden.

4.1.5 Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit

Definition und Verantwortung

Alkohol darf in der Öffentlichkeit konsumiert werden

Der Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit ist nicht verboten und kann dementsprechend nicht von der Polizei oder den SIP-Teams verfolgt oder gar gebüsst werden. Dies bezieht sich auch auf einen übermässigen oder exzessiven Konsum. Der übermässige Konsum von Alkohol führt aber zu Verhaltensweisen und Handlungen, welche die Sicherheit Anderer im öffentlichen Raum beeinträchtigen können.

Situationsanalyse

Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit deutlich gestiegen

Der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit hat in Luzern deutlich zugenommen. Häufig wird dieser konsumiert, bevor man später in Kneipen, Bars oder Clubs weiterzieht. Auf der anderen Seite ist der hohe Alkoholpreis in diesen Lokalisationen ein Grund, weshalb in der Öffentlichkeit getrunken wird. Hier ist auch das Lagern von Alkohol vor den Bars und Clubs von Bedeutung. Ebenso zugenommen hat der Alkoholkonsum randständiger Gruppen in Parkanlagen. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass diese in den Gastwirtschaftsbetrieben nicht erwünscht sind, bzw. die "alten Beizen", wo sie noch geduldet worden sind, mittlerweile geschlossen oder für eine andere Klientel umgebaut worden sind.

Problematik besteht in allen Städten

Der vermehrte Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit ist kein Phänomen, das es nur in Luzern gibt. Vergleichbare Entwicklungen sind in allen Städten in der Schweiz aber auch in vielen Städten im Ausland festzustellen. Ebenfalls Phänomene, die es festzuhalten gilt, sind der extreme Alkoholenuss mit dem klaren Ziel, sich zu betrinken ("binge drinking") sowie der gestiegene Konsum bei jungen Frauen bzw. Mädchen.

Der Missbrauch von Alkohol in der Öffentlichkeit lässt sich vornehmlich auf die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 30 Jahre eingrenzen. Zudem können saisonale Unterschiede festgestellt werden: In der warmen Jahreszeit gibt es deutlich mehr öffentliche Alkoholexzesse als wenn es kühl ist. Massiver Alkoholgenuss findet überall in Luzern statt. Schwerpunkte bilden der Bahnhof- und der Europaplatz, das Hirschmattquartier, die Ufeschötti sowie der Bereich um die Schüür.

Alkoholmissbrauch vor allem bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Die Folgen des verstärkten öffentlichen Alkoholkonsums sind vielfältig: Littering, Pöbeleien und auch Alkoholvergiftungen haben zugenommen. Diese Folgen sind vor allem während Grossveranstaltungen zu beobachten. Die Möglichkeit der SIP-Teams, an die Vernunft der Leute zu appellieren, nimmt mit zunehmendem Alkoholpegel ab.

Vielfältige Folgen des Alkoholkonsums

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Kontrollen beim Alkoholverkauf (A4.1)

Die Kontrollen von Verkaufsstellen im Hinblick auf den Verkauf von Alkohol an Jugendliche sollten verstärkt und Testkäufe institutionalisiert werden (evtl. Rechtsgrundlage schaffen).²²⁾

Kooperation mit Verkaufsstellen (A4.2)

Eine freiwillige Heraufsetzung der Altersgrenze beim Alkoholverkauf könnte über eine Kooperation mit Verkaufsstellen erreicht werden.

Verantwortungsbewusstsein der Veranstalter fördern (A4.3)

Das Verantwortungsbewusstsein der Veranstalter im Hinblick auf Preispolitik und Alkoholausschank sollte insbesondere bei Grossanlässen gefördert werden.

Informationskampagne gegen Weitergabe von Alkohol an Minderjährige (A4.4)

Über eine Informationskampagne (z. B. Aufklärungsplakate in Beizen und in Supermärkten, aber auch in den Schulen) kann verdeutlicht werden, dass Erwachsene sich strafbar machen, wenn sie Alkohol an Minderjährige weitergeben.

²²⁾ Im Grossen Rat ist eine Motion pendent, welche die Einführung einer Strafnorm in diesem Bereich verlangt.

Anregen einer Problembewältigung auf Ebene Kanton und Bund (A4.5)

Es könnte von der Stadt aus angeregt werden, die Problematik gemeinsam mit dem Kanton anzugehen und zu überlegen, eine Initiative zu starten, mit der die Thematik auf Bundesebene angegangen wird, da es sich um ein gesamtschweizerisches Problem handelt.

4.1.6 Auswirkungen des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit

Definition und Verantwortung

Betäubungsmittelgesetz regelt
Verfolgung des Missbrauchs

Die Verfolgung des Missbrauchs von Drogen regelt das Betäubungsmittelgesetz des Bundes (SR 812.121). In diesem Kapitel werden keine kriminellen Folgen des Drogenkonsums behandelt, sondern in erster Linie der Konsum selbst im öffentlichen Raum sowie Auswirkungen auf die direkte Umgebung.²³⁾

Situationsanalyse

Keine grosse "offene
Drogenszene" in Luzern

In Luzern gibt es derzeit keine grosse "offene Drogenszene" und keine grossen offenen Ansammlungen von Drogensüchtigen. Punktuell sind kleinere Ansammlungen aber immer wieder anzutreffen (z. B. im Vögeligärtli oder bei der Gassechuchi). Die Stadtverwaltung möchte vermeiden, dass öffentliche Plätze den Ruf eines Treffpunktes für Drogenabhängige bekommen. Denn selbst wenn die Szene nicht mehr stark präsent sein sollte, dauert es Jahre, bis dieser Ruf wieder weg ist. Unabhängig vom Fehlen einer grossen offenen Drogenszene hat der Konsum von Drogen im öffentlichen Raum in den letzten Jahren wieder zugenommen.

Fixerraum per Volksentscheid
genehmigt

Per Volksentscheid wurde am 11. März 2007 der Einrichtung eines Fixerraumes im ehemaligen Restaurant Geissmättli zugestimmt. Damit wird Drogenabhängigen die Möglichkeit gegeben, unter hygienischen Bedingungen Drogen zu konsumieren, zudem stehen Ansprechmöglichkeiten zur Verfügung. Die Initiatoren erhoffen sich dadurch auch eine Abnahme des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit sowie einen Rückgang der Spritzenfunde im öffentlichen Raum. Die Anwohner befürchten vor allem eine Zunahme der Kriminalität im Quartier durch die Anwesenheit von Kriminellen und Drogen-Dealern. Der Fixerraum wird voraussichtlich im Sommer 2007 eröffnet.

Weniger Konsumenten harter
Drogen, bleibende Furcht

Die Zahl der neuen Konsumenten harter Drogen ist rückläufig, allerdings leben Drogenabhängige heute – dank den Einrichtungen der Überlebenshilfe – länger. Auftreten und Verhalten der Drogenabhängigen haben sich

23) Zur Problematik der Beschaffungskriminalität vgl. Kapitel 4.2.5.

in einer Weise verbessert, dass weniger Anstoss genommen wird. Generell werden die Drogenabhängigen durch die Bevölkerung weniger wahrgenommen als in früheren Jahren. Trotzdem besteht weiterhin eine gewisse Furcht gegenüber den Abhängigen.²⁴⁾

Die Zahl der gefundenen, gebrauchten Spritzen hat in den letzten Jahren – nach einem zwischenzeitlichen Rückgang Ende der Neunzigerjahre – wieder zugenommen. Hauptgrund dürften die stark gefallen Preise für Heroin und vor allem für Kokain sein. Aufgrund der geringeren Wirkungsdauer werden für den Kokainkonsum wesentlich mehr Spritzen verwendet als bei Heroin – auch wenn beim Kokain andere Konsumformen verbreiteter sein dürften (sniffen, rauchen). Pro Monat werden in der Stadt Luzern auf öffentlichem Grund – je nach Jahreszeit – zwischen 20 und 140 Spritzen gefunden, 2006 insgesamt etwa 1'000. Hinzu kommen pro Jahr etwa 1'500 in öffentlichen WCs gefundene Spritzen, die nicht in den Spritzenboxen entsorgt wurden. Diesen 2'500 Spritzen stehen etwa 4'000 Spritzen gegenüber, die 2006 in den Spritzenboxen entsorgt und etwa 150'000 Spritzen, die in Apotheken, im Drop-in, in der Gassechuchi und im Spritzenbus MAPLU²⁵⁾ umgetauscht wurden. Demnach werden also über 95% der Spritzen regulär und für niemanden gefährdend entsorgt, doch 1'500 unsachgemäss entsorgte und vor allem die 1'000 jährlich auf öffentlichem Grund liegenden gelassenen Spritzen führten in wenigen Einzelfällen zu Verletzungen bei Nicht-Abhängigen und wirken sich auch sonst auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung aus.

Zahl der gebrauchten Spritzen im öffentlichen Raum steigt wieder

Die Personenkontrollen beim Verdacht auf Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz sind bis zum Jahr 2005 auf einem ungefähr gleichen Niveau geblieben. Dies trifft auch auf allfällige Strafanzeigen zu. Die Strafanzeigen haben 2006 deutlich zugenommen. Dies ist vor allem auf die intensivierte Zusammenarbeit zwischen Kriminal- und Stadtpolizei zurückzuführen.²⁶⁾

Personenkontrollen und Strafanzeigen 2006 deutlich gestiegen

24) Dies kann z. B. daraus resultieren, dass einzelne Drogenabhängige ausfällig werden, wenn sie beim Betteln (Schnorren) keinen Erfolg haben.

25) Mobile Aidsprävention Luzern

26) Im Rahmen der kombinierten Kontrollen der Aktion "Toujours".

Tabelle 1:
Drogenszene Stadt Luzern,
(Quelle: Stadtpolizei)

Jahr	Kontrollierte Personen	Personenkontrollen ²⁷⁾	Strafanzeigen ²⁸⁾
2000	613	844	658
2001	547	723	549
2002	391	489	414
2003	341	425	353
2004	356	421	422
2005	291	363	371
2006	455	660	1'038

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Verstärkte WC-Kontrolle durch SIP (A5.1)

Es gehört zur Aufgabe der SIP-Teams, öffentliche Toiletten auf unsachgemäss entsorgte Spritzen und anderes Fixerbesteck zu kontrollieren. Durch eine Ausweitung des Einsatzes der Teams könnten die WCs häufiger kontrolliert werden. Die Gefahr der Verletzung Dritter sowie die Beeinträchtigung des subjektiven Sicherheitsgefühls würden dadurch verringert.

Erhöhte Präsenz von Polizei bei Fixerraum (A5.2)

Ist der Fixerraum in Betrieb, muss sichergestellt sein, dass sich die Anwohner im Quartier weiterhin sicher fühlen. Dies ist durch eine erhöhte Präsenz der Polizei möglich. Auch der Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten ist zu prüfen.

Verstärkte proaktive Information über Lage rund um Fixerraum (A5.3)

Vor der Eröffnung des Fixerraums und vor allem auch nach der Inbetriebnahme kann noch stärker als bisher schon proaktiv über die Erfolge, Probleme und eingeleiteten Massnahmen informiert werden. Anzudenken ist auch der regelmässige Besuch von Vertretern der Stadt, um zu signalisieren, dass die Bedenken der Anwohner ernst genommen werden.

27) Ein und dieselbe Person kann im Verlauf eines Jahres mehrfach kontrolliert worden sein.

28) Ein und dieselbe Person kann wegen mehreren Delikten angezeigt worden sein.

Austausch mit Verantwortlichen aus anderen Städten (A5.4)

Sicherheitsdirektion und Sozialdirektion sollten die regelmässig stattfindenden Treffen der "Städtischen Konferenz der Beauftragten für Suchtfragen" für einen Erfahrungsaustausch mit den Verantwortlichen in anderen Städten nutzen.

"Runden Tisch" mit allen Sicherheitsverantwortlichen institutionalisieren (A5.5)

Der "Runde Tisch", an dem alle Verantwortlichen aus dem Sicherheitsbereich (z. B. Sicherheitsdirektion, Stadtpolizei, Kriminalpolizei, SIP), der Sozialdirektion und auch des betroffenen Quartiers teilnehmen, um die Akzeptanz zu erhöhen und bei allfällig auftretenden Schwierigkeiten umgehend reagieren zu können, sollte institutionalisiert werden.

Monitoring der Sicherheitslage bei Fixerraum und auf öffentlichen Plätzen (A5.6)

Die Sicherheitslage rund um den Fixerraum, aber auch auf öffentlichen Plätzen, auf denen sich Drogenabhängige aufhalten, sollte regelmässig kontrolliert werden und die Ergebnisse an die Sicherheitsdirektion und die Stadtpolizei weitergeleitet werden. Die Evaluation des Pilotprojektes wird durch das Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung ISGF durchgeführt. Für ein weiterführendes und über die Evaluation hinausgehendes Monitoring kommen neben den SIP-Teams dafür auch Studenten der HSA und externe Experten infrage. Die Ergebnisse müssten regelmässig evaluiert und z. B. an dem oben beschriebenen Runden Tisch zur Diskussion gestellt werden, um die Wirkung des Fixerraums auf die Sicherheitslage in Luzern zu überprüfen und bei allfällig auftretenden Schwierigkeiten umgehend reagieren zu können.

4.1.7 "Legale Ärgernisse"

Definition und Verantwortung

Als legale Ärgernisse werden Ereignisse und Zustände bezeichnet, die das subjektive Sicherheitsempfinden beeinflussen, durch Gesetze und Verordnungen jedoch nicht geregelt werden können oder nicht geregelt sind. Vonseiten der Stadt besteht nur eine moralische Verantwortung gegenüber den Ursachen und möglichen Auswirkungen.

Ärgernisse und Ereignisse, die das subjektive Sicherheitsempfinden beeinflussen

Situationsanalyse

Die Rotlicht-Szene im öffentlichen Raum ist in Luzern seit vielen Jahren etabliert. Obwohl es immer wieder Diskussionen um die Duldung der Prostituierten gab, besteht aus strafrechtlicher Sicht kein Handlungsbedarf: Im

Prostitution

Tribschen-Quartier, wo sich derzeit der Strassenstrich befindet, ist keine verstärkte Kriminalität zu verzeichnen.²⁹⁾ Es gibt in Luzern zudem keinen gesonderten Strich, auf dem sich Drogenabhängige oder Minderjährige anbieten. Dies kommt nur in Einzelfällen vor. Für die Polizei besteht somit kein Grund, auf dem Strassenstrich verstärkt Präsenz zu zeigen. Auch das SIP-Team hat keinen direkten Handlungsauftrag. Prostitution bleibt aber ein Problem der öffentlichen Wahrnehmung; die Prostituierten stellen für einige Teile der Bevölkerung eine "optische Störung" dar.

Öffentliches Urinieren In Luzern gibt es rund 40 öffentliche WC-Anlagen, diese sind zwar alle das ganze Jahr über während 24 Stunden geöffnet, jedoch sind sie zum Teil sehr alt und teilweise nur schwer auffindbar.³⁰⁾ In Parkanlagen wie z. B. dem Vögeligärtli und auf dem Bahnhofplatz ist öffentliches Urinieren eine anhaltende Unsitte.

Baudirektion plant Prüfung öffentlicher WCs in 2008 Die Baudirektion sieht derzeit keinen dringenden Handlungsbedarf. Jedoch ist geplant, die einzelnen Anlagen auf ihre Tauglichkeit und Richtigkeit zu prüfen. Auch sollen neue Standort, Um- oder Ausbauten diskutiert werden. Die entsprechenden Arbeiten sollen Anfang 2008 beginnen.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Beschwerden ernst nehmen und in bewährter Form kontrollieren (A6.1)

Da Prostitution im öffentlichen Raum in der Form, wie sie in Luzern zu verzeichnen ist, legal ist und die Kriminalitätsrate im Bereich des Strassenstrichs nicht höher ist als in anderen Bereichen, besteht unter diesem Aspekt kein direktes Handlungserfordernis seitens der Behörden. Trotzdem sollten Stadtverwaltung und Stadtpolizei mögliche Beschwerden von Anwohnern weiterhin ernst nehmen und im Bedarfsfall den Dialog führen. Zudem sollten Kriminalpolizei und SIP-Team das Gebiet in der bisherigen Form kontrollieren, um Anzeichen erhöhter Kriminalität und anderer Probleme umgehend auszumachen und reagieren zu können.

29) Die Entstehung eines Strassenstriches ist in allen Städten zu beobachten und gehört zu den Phänomenen, die sich ab einer bestimmten Stadtgrösse aus dem sozialen Gefüge einer urbanen Siedlung ergeben. Die Kunden des Strichs in Luzern kommen z. T. aus der gesamten Innerschweiz, immer wieder befinden sich auch Schaulustige auf dem Strich.

30) Die älteste ist aus dem Jahr 1930, die jüngste aus dem Jahr 2004.

Kontinuierliche Kontrolle des Strassenstriches (A6.2)

Da einzelne SIP-Teams auf ihren Routen immer wieder auch über den Strassenstrich laufen, könnten diese insgesamt dazu angehalten werden, genauer zu beobachten, ob sich auch Minderjährige unter den Prostituierten befinden. Sollten solche Fälle vorkommen, ist die Stadtpolizei entsprechend zu informieren.

Errichtung einer Anlaufstelle für Prostituierte (A6.3)

Eine Anlaufstelle für Prostituierte (vergleichbar dem Projekt "Flora-Dora" in Zürich³¹) könnte helfen, Probleme und Zwischenfälle auf dem Strassenstrich zu verringern. Zudem wäre zu prüfen, inwiefern das Projekt APIS (Aidsprävention im Sexgewerbe) über die Aids-Hilfe in Luzern stärker aktiv werden könnte.

Umsetzung der Ergebnisse aus Untersuchung der Baudirektion zu öffentlichen WCs (A6.4)

Die Planungen der Baudirektion zur Prüfung der öffentlichen WC-Anlagen (Verbesserung der Ausrüstung, bessere Kenntlichmachung etc.) könnten sich auf das öffentliche Urinieren auswirken, wenn es auch nicht möglich sein wird, dieses vollkommen zu unterbinden.

Bussen für öffentliches Urinieren prüfen (A6.5)

Es ist zu prüfen, ob das öffentliche Urinieren durch Ordnungsbussen vermindert werden kann.

Bessere Beleuchtung (A6.6)

Schlecht einsehbare Orte, an denen besonders häufig uriniert wird, könnten besser beleuchtet werden. Am KKL Luzern hat man mit einem Bewegungsmelder gute Erfahrungen gemacht.

Nutzung nicht-öffentlicher WCs prüfen (A6.7)

Es ist zu prüfen, ob die Gastronomie nicht dazu gebracht werden kann, die Benutzung der WC-Anlagen zu gestatten, auch wenn nicht konsumiert wird. Gleiches gilt für die Anlage im Bahnhof. Hier wäre zusammen mit dem Betreiber zu prüfen, ob die Benutzung in gewissen Zeiträumen nicht kostenfrei sein kann. Die entstehenden Ausfälle müssten ggf. von der Stadt übernommen werden.

31) Der Bus "Flora Dora" ist eine mobile Anlaufstelle für Frauen auf dem Drogenstrich. Er bietet die Möglichkeit, sich aufzuwärmen, sich beraten zu lassen, Material zur persönlichen Hygiene und HIV-Prophylaxe zu beziehen oder einfach einen Moment Ruhe zu haben.

Einrichtung versenkbarer Pissiors prüfen (A6.8)

Ferner ist zu prüfen, inwiefern im Boden versenkbare, öffentliche Pissiors hilfreich sein könnten. Diese so genannten "Urilifts" werden beispielsweise in niederländischen und britischen Städten vermehrt eingesetzt.³²⁾ Abends kommen sie aus dem Boden und werden am Morgen wieder versenkt. So stören sie das Stadtbild kaum.

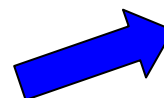
4.1.8 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil ➡ signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

32) www.urilift.com

Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum

Allgemeiner Trend



Definition

Zu den Verstössen und Störungen im öffentlichen Raum gehören:

- Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz (hier: Littering, Ruhestörungen)
- Verstösse gegen die Hundeverordnung
- Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit
- Auswirkungen des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit
- "Legale Ärgernisse" (hier: öffentliches Urinieren, Prostitution)

Situationsanalyse

Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz

- Littering und Ruhestörungen haben zugenommen
- Problem vor allem abends und an Wochenenden
- Bussen sind schwierig

Verstösse gegen die Hundeverordnung

- Derzeit kein grosses Problem in Luzern

Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit

- Missbrauch hat deutlich zugenommen, vor allem unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- Folgen: Littering, Pöbeleien und auch Alkoholvergiftungen
- Schwerpunkte: Bahnhof- und der Europaplatz, Hirschmattquartier, Ufschötti sowie um die Schüür

Auswirkungen des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit

- Keine grosse offene Drogenszene
- Fixerraum kann die Gesundheit der Abhängigen verbessern und entlastet den öffentlichen Raum von den Folgen des Drogenkonsums
- Spritzenfunde wieder gestiegen (2006: 2'500 nicht ordnungsgemäss entsorgte Spritzen)
- Durch Kooperation von Kriminalpolizei und Stadtpolizei 2006 deutlich mehr Anzeigen (2006: 1'038, 2005: 371)

"Legale Ärgernisse"

- Prostitution ein "optisches Problem", kein sicherheitsrelevantes
- Öffentliches Urinieren: kommt regelmässig vor, Überprüfung der öffentlichen WC-Anlagen Anfang 2008

Massnahmen

Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz

- Depot-Systeme an Grossanlässen und Events, Vergabe von Bewilligungen für Durchführung von Anlässen nur mit Abfallvermeidungskonzept
- Frühzeitige Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen, Einbindung in Aktionen gegen Littering
- Verstärkte Kooperation und Verpflichtung von Betreibern
- Konsequente Intervention der Polizei bei strafrechtlicher Relevanz
- Prüfung der Abfahrtsorte und Zeiten der Nachtbusse
- Öffentlichkeitsarbeit der Stadt zu Begleitfaktoren des Lebens in der Stadt
- Weniger Ausnahmen bei Polizeistunde
- Abschaffung der Sperrstunde zwischen 4.00 und 5.00 Uhr
- Rechtsgrundlage zur Sanktionierung von Littering, konsequente Anwendung
- Verstärkung von Reinigung und Unterhalt im öffentlichen Raum
- Aufstellen von Abfall-Containern an besonders frequentierten Plätzen

Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum

Verstösse gegen die Hundeverordnung

- Aufstellung von Ge- oder Verbotsschildern
- Ausweitung der Kontrollen durch SIP
- Erhöhung der Zahl der Behältnisse für Hundekot

Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit

- Stärkere Kontrollen im Hinblick auf den Verkauf von Alkohol an Jugendliche. Testkäufe institutionalisieren (evtl. Rechtsgrundlage schaffen)
- Kooperation mit Verkaufsstellen für Altersgrenze
- Beeinflussung der Preispolitik und des Verantwortungsbewusstseins der Veranstalter, insbesondere bei Grossanlässen
- Informationskampagne, dass Erwachsene sich strafbar machen, wenn sie Alkohol an Minderjährige weitergeben
- Initiative von Stadt und Kanton zur Alkoholproblematik auf Bundesebene

Auswirkungen des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit

- Stärkere Aktivität von SIP bei öffentlichen Toiletten
- Kontrolle der Umgebung des Fixerraums
- Information der betroffenen Anwohner des Fixerraums, Monitoring
- Erfahrungsaustausch mit den Verantwortlichen für Fixerräume anderer Städte
- Runder Tisch mit allen Verantwortlichen aus dem Sicherheitsbereich
- Monitoring der Sicherheitslage um den Fixerraum, und auf anderen öffentlichen Plätzen

"Legale Ärgernisse"

- Beschwerden weiterhin ernst nehmen, im Bedarfsfall Dialog führen
- Vermehrte Präsenz von SIP zur Prüfung, ob sich Drogenabhängige oder Minderjährige auf dem Strassenstrich anbieten
- Prüfung der Einrichtung einer Anlaufstelle für Prostituierte
- WCs modernisieren und besser kenntlich machen
- Bussen für das öffentliche Urinieren einführen
- Bessere Ausleuchtung von schlecht einsehbaren Orten, wo stark uriniert wird
- Private WC-Anlagen unentgeltlich temporär öffentlich zugänglich machen
- Versenkbare Pissoirs an zentralen Orten einrichten

4.2 Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum

4.2.1 Einführung

Die Kriminalität in der Stadt Luzern wird anhand verschiedener Deliktarten analysiert und es werden mögliche Massnahmen zum Umgang mit den Deliktarten dargestellt. Folgende Deliktarten werden näher untersucht:

Analysierte Deliktarten

- Vermögensdelikte
- Gewaltorientierte Delikte
- Betäubungsmitteldelikte
- Sachbeschädigungen

Die bisherige Zusammenarbeit von Stadt- und Kriminalpolizei (Kantonspolizei) wird generell als ereignisbezogen, sehr gut und eng bezeichnet.

Kooperation Stadt-
/Kantonspolizei

Die Polizei beobachtet zunehmend, dass jugendliche Täter, die als schlecht oder nicht integriert, arbeitslos und ohne Perspektiven beschrieben werden, in verschiedenen Deliktbereichen straffällig werden.

Tätergruppen

4.2.2 Übergreifende Massnahmen im Bereich Kriminalität

Die Ursachen von Straftaten sind vielfältig und zum Teil nur bedingt durch die Stadtverwaltung beeinflussbar. Massnahmen zur Verringerung können grundsätzlich in der Prävention und der Repression liegen. Die Prävention setzt bereits in der Sozialpolitik (Familienpolitik etc.) an und wirkt hier in Bezug auf die Kriminalität vor allem mittel- bis langfristig. Nachfolgend sind vor allem Massnahmen mit direkter Wirkung aufgeführt, die auch kurz- bis mittelfristig Erfolg versprechend sind.

Vielfältige Ursachen,
Prävention und Repression

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Erhöhung Personalbestand der Stadtpolizei (B1.1)

Wird eine Verringerung der Kriminalität über eine stärkere Strafverfolgung in Luzern angestrebt, so ist eine Erhöhung des Personalbestandes der Stadtpolizei notwendig. Der nötige Umfang dieser Massnahme hängt von der gewünschten Erhöhung der Polizeiaktivität ab. Die Kosten betragen ca.

1.2 Mio. Fr./Jahr für eine Erhöhung des Personalbestandes im Bereich der Einsatzzüge um 10%.³³⁾

Definitive Einsetzung von SIP (B1.2)

Durch eine definitive Einsetzung von SIP wäre es möglich, die bisherige Arbeit fortzuführen. Im Bereich der hier angesprochenen Delikte kann SIP vor allem bei Gewaltanwendungen und ggf. Sachbeschädigungen im öffentlichen Raum intervenieren. Zudem ergibt sich eine präventive Wirkung durch die Präsenz und den Kontakt zur Bevölkerung, sowie die frühzeitige Information der Polizeien über nötige Einsätze. Da SIP vor allem über Prävention und Intervention ohne Sanktionierungsbefugnis arbeitet, gibt es keine Überschneidung mit der Arbeit der Polizeien.

Erhöhung der Polizeipräsenz (B1.3)

Über eine Erhöhung der sichtbaren Polizeipräsenz könnte die Hemmschwelle für kriminelle Handlungen erhöht werden. Hierfür wäre jedoch eine Umlagerung der Aufgaben v.a. der Stadtpolizei erforderlich, wodurch in anderen Bereichen weniger Personal verfügbar wäre.

Schwerpunktaktionen gegen Strassenkriminalität (B1.4)

Von vermehrten repressiven Schwerpunktaktionen gegen die Strassenkriminalität wird sich eine Minderung dieser Deliktarten versprochen.

Verstärkte Prävention (B1.5)

Allgemein eignet sich zur Prävention krimineller Handlungen durch Jugendliche eine verstärkte Präventionsarbeit an den Schulen und in der Jugendarbeit (Vandalismus, Drogen, Alkohol, Gewalt, Sexualdelikte usw.)

Kameraüberwachung (B1.6)

Durch das vermehrte Aufstellen von Kameras an neuralgischen Orten könnte einerseits eine gewisse Abschreckung von potenziellen Tätern erfolgen; andererseits können gegebenenfalls Täter überführt werden.

33) In einem Prozess zur Reduktion der Überzeit durch Anpassung des Personalbestandes der Stadtpolizei wurde 2005 die Erhöhung des Personalbestandes um 15 Stellen bis zum Jahr 2009 beschlossen. Als Bedarf für eine verstärkte Präventionsarbeit, die es der Stadtpolizei erlauben würde, ab 2012 die Kriminalitäts- und Unfallrate sukzessiv zu verkleinern, waren ursprünglich 42.4 Stellen ermittelt.

4.2.3 Vermögensdelikte

Definition und Verantwortung

Als Vermögensdelikte werden Straftaten verstanden, die das Vermögen oder Vermögensbestandteile anderer Personen betreffen. Dazu zählen alle Arten von Diebstahl, Raub und Betrug.

Definition

Diebstähle unter 300 Franken sind Antragsdelikte, das heisst, sie werden von der Polizei nur auf Antrag durch die Geschädigten verfolgt. Geringfügige Vermögensdelikte und einfachere Straftatbestände verfolgt die Stadtpolizei in eigener Verantwortung. Komplexere Straftatbestände (banden-, gewerbsmässige Delikte) bearbeitet die Fachgruppe Vermögensdelikte der Kriminalpolizei der Kantonspolizei.

Verantwortung

Situationsanalyse

Mit Hilfe der Kriminalstatistik und anderer Dokumente der Kantonspolizei lässt sich die Bedeutung der einzelnen Deliktarten in Luzern quantifizieren. Im Folgenden werden die häufigsten Deliktarten und solche mit einer stark steigenden Tendenz dargestellt.

Deliktarten lassen sich quantifizieren

Der einfache Diebstahl umfasst die unrechtmässige Entwendung einer Sache ohne Anwendung von Gewalt (weder an Personen [Beraubung] noch an Sachen [Einbruch]). Bei einfachem Diebstahl stehen dem Täter keine grösseren Hindernisse im Weg. Die Kriminalstatistik weist für das Jahr 2006 insgesamt 2033 Fälle von einfachem Diebstahl in der Stadt Luzern aus. Ein klarer Trend ist über die letzten Jahre nicht zu verzeichnen.

Einfacher Diebstahl

Als Einbruchdiebstahl gelten Fälle, bei denen der Täter gewaltsam in ein Gebäude eindringt oder darin ein Behältnis aufbricht. Im Jahr 2006 wurden 613 Einbruchdiebstähle registriert. Dabei entfiel ein Drittel auf den Wohnbereich und zwei Drittel auf den Geschäftsbereich. Nach Spitzenwerten in den Jahren 2002 (1'094 Fälle) und 2003 (1'119 Fälle) scheint sich die Anzahl wieder auf dem Niveau der Vorjahre einzupendeln.

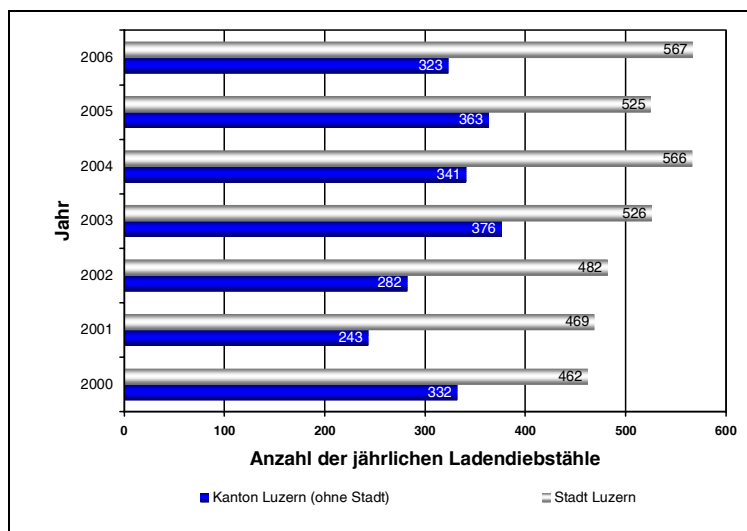
Einbruchdiebstahl

Beim Taschendiebstahl werden den Opfern unbemerkt Gegenstände entwendet, die sich in ihrer unmittelbaren Umgebung befinden (Kleidung, Tasche etc.). In der Touristenstadt Luzern sind davon überproportional häufig Touristen betroffen. 2006 wurden 601 Fälle von Taschendiebstahl angezeigt wobei sich die Anzahl der Fälle nach einem Spitzenwert im Jahr 2002 (1'089) wieder auf dem Niveau der Vorjahre einzupendeln scheint.

Taschendiebstahl

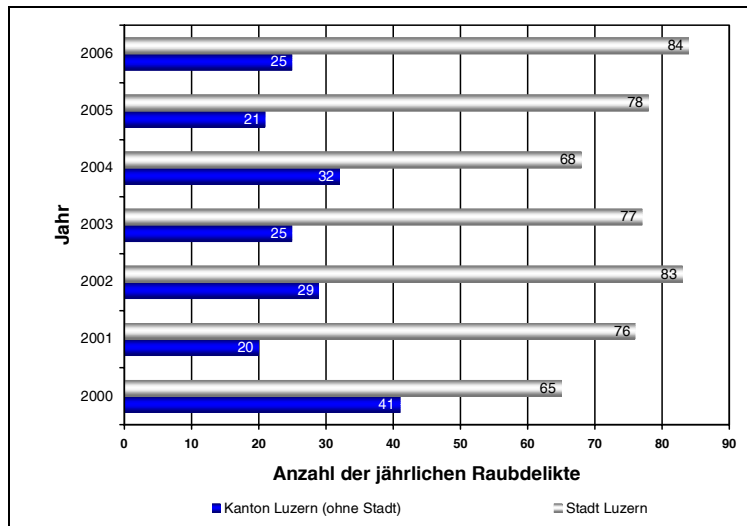
Fast ebenso häufig wie Taschendiebstähle werden in Luzern mittlerweile Ladendiebstähle begangen. Im Jahr 2006 waren dies 567 Fälle. In den letzten Jahren ist ein steigender Trend zu erkennen (2000: 462 Fälle).

Ladendiebstahl

Abbildung 2:Entwicklung der Ladendiebstähle
(Quelle: ABI)

Raubdelikte

Bei Raub werden einem Opfer unter Gewaltanwendung oder -androhung Gegenstände entwendet. Hier ist beispielsweise das so genannte "Ausnehmen" v. a. unter Jugendlichen zu nennen, bei dem vor allem Mobiltelefone und Markenkleidung geraubt werden. In Luzern wurden im Jahr 2006 84 Raubdelikte angezeigt. Die Anzahl der jährlichen Raubdelikte schwankt, zeigt seit 2000 (65 Fälle) jedoch tendenziell einen steigenden Trend.

Abbildung 3:Entwicklung der Raubdelikte
(Quelle: ABI)Erheblicher Anteil
Beschaffungskriminalität

Ein erheblicher Anteil der Vermögensdelikte von Luzern wird der Beschaffungskriminalität zugeordnet (vgl. Kapitel 4.2.5). Hier wird eine steigende Tendenz festgestellt. Folgende Delikte fallen hauptsächlich unter den Begriff der Beschaffungskriminalität: Einschleichen, einfacher Diebstahl, Entressdiebstahl, Ladendiebstahl, Einbruchdiebstähle in Apotheken, Drogerien und Arztpraxen, Raubdelikte. Nur ein Drittel der Täter ist dabei in der Stadt Luzern wohnhaft. Zwei Drittel kommen aus der Agglomeration, dem weiteren Kantonsgebiet und zum Teil auch aus anderen Kantonen.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgende Massnahme wurde im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahme erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Informationskampagne bezüglich Trick- und Taschendiebstahl (B2.1)

Zur Bekämpfung von Trick- und Taschendiebstahl können zusätzliche Informationskampagnen bei Bevölkerung und Touristen zur Erhöhung der Aufmerksamkeit führen.

4.2.4 Gewaltorientierte Delikte

Definition und Verantwortung

Gewaltorientierte Delikte oder Gewalttaten sind Handlungen, die sich gegen die physische oder psychische Unversehrtheit der Opfer richten. Je nach Intensität sind diese Antragsdelikte (z. B. Tötlichkeiten, einfache Körperverletzungen ohne Waffen etc.) oder Officialdelikte (schwere Körperverletzung, Tötungsversuche etc.).

Definition

Tötlichkeiten und einfache Körperverletzungen werden durch die Stadtpolizei bearbeitet. Schwere Delikte liegen in der Zuständigkeit der "Fachgruppe Leib und Leben" der Kriminalpolizei der Kantonspolizei.

Verantwortung

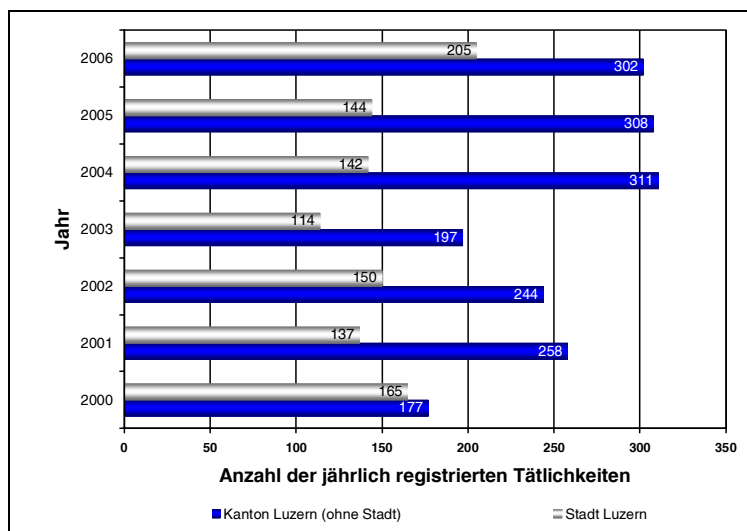
Situationsanalyse

Im Folgenden werden die häufigsten gewaltorientierten Delikte und diejenigen mit einer stark steigenden Tendenz dargestellt.

Tötlichkeiten sind vorsätzliche Einwirkungen auf den Körper oder die Gesundheit eines anderen Menschen ohne schädigende Folgen. Im Jahr 2006 wurden in Luzern 205 Fälle von Tötlichkeiten registriert. Wie Abbildung 4 zeigt, ist bei den Tötlichkeiten seit dem Jahr 2000 in der Stadt Luzern kein klarer Trend zu beobachten.

Tötlichkeiten

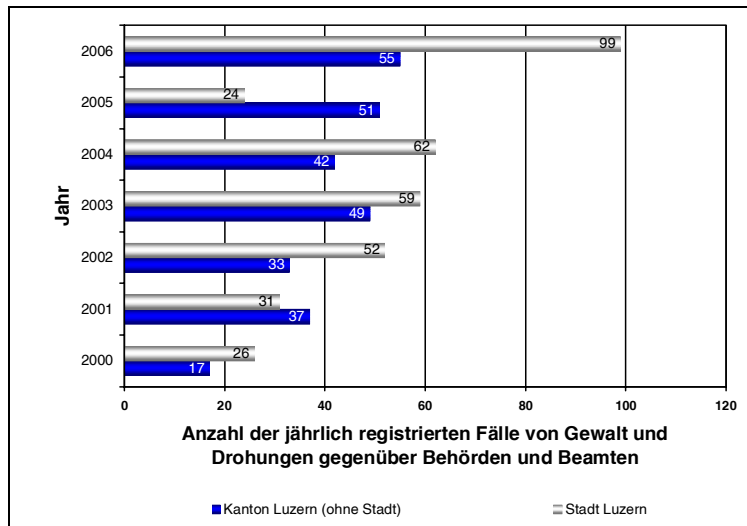
Abbildung 4:
Entwicklung der registrierten
Tätlichkeiten (Quelle: ABI)



Gewalt und Drohungen
gegenüber Behörden und
Beamten

Eine zunehmende Gewaltbereitschaft wird gegenüber Behörden und Beamten beobachtet. Hier kommt es in den letzten Jahren immer häufiger zu Gewalt und Drohungen (vgl. Abbildung 5). Besonders häufig sind dabei die Angehörigen der Polizeien betroffen. Die z. T. massiven Drohungen und Übergriffe stellen zunehmend eine Gefahr für die Sicherheit der Polizisten dar.

Abbildung 5:
Entwicklung der Fälle von
Gewalt und Drohungen
gegenüber Behörden und
Beamten (Quelle: ABI)



Einfache Körperverletzung

Im Jahr 2006 wurden 86 Fälle von einfacher Körperverletzung registriert. Abbildung 6 zeigt in den letzten Jahren insgesamt einen steigenden Trend.

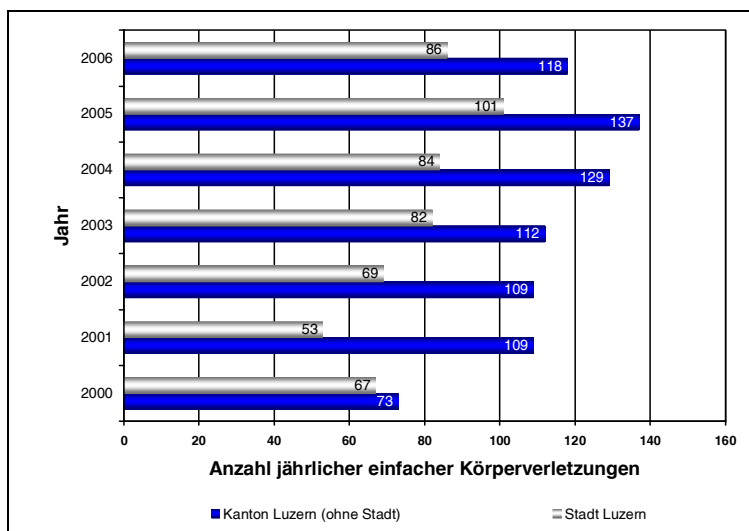


Abbildung 6:
Entwicklung der einfachen
Körperverletzungen (Quelle: ABI)

2006 wurden 4 schwere Körperverletzungen gemeldet. Ein Trend ist in den letzten Jahren nicht auszumachen. Dies gilt auch für die Tötungsdelikte, die sich im Jahr 2006 nicht ereigneten.

Schwere Körperverletzung

Im Hinblick auf die Gewalt durch Jugendliche und unter Jugendlichen ist in den vergangenen Jahren eine steigende Tendenz bei den Delikten mit Gewaltanwendung zu verzeichnen (vgl. Abbildung 7). Im Dunkelfeld dürfte dieses Phänomen noch weit grössere Dimensionen besitzen. Gewalttätige Übergriffe unter Jugendlichen kommen überall vor. Häufig sind es kleine Gruppen, zumeist sozial schlecht integrierter Jugendlicher, welche Einzelpersonen zum Opfer ihrer Attacken machen. Es wird tendenziell schneller und grundloser zugeschlagen, teilweise auch mit grösserer Brutalität.

Jugendgewalt

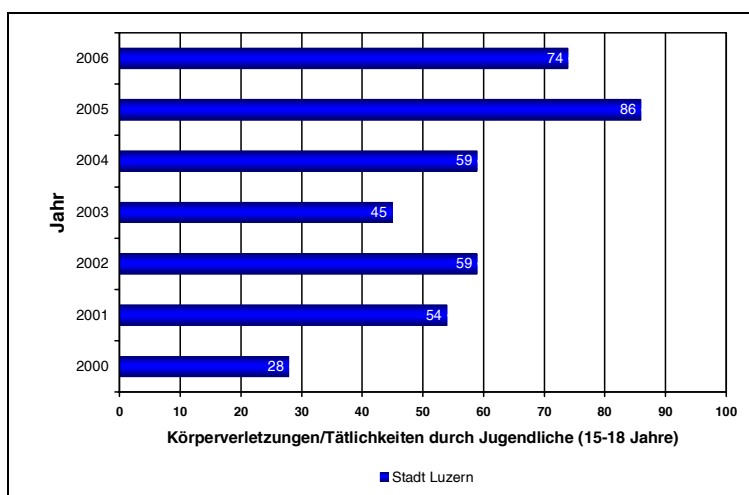


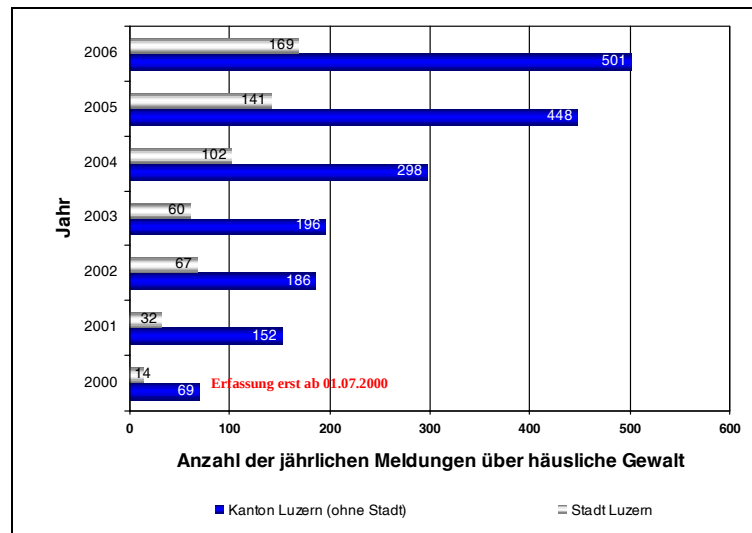
Abbildung 7:
Entwicklung der Gewalt durch
Jugendliche (Quelle: ABI)

Unter häuslicher Gewalt werden Gewalttaten zwischen Personen, die in einem Haushalt leben, verstanden. Dies umfasst nicht nur Gewalt in Partnerschaften, sondern z. B. auch gegenüber Kindern und Jugendlichen, unter den Kindern und Jugendlichen oder gegenüber älteren Menschen. 2006 gingen 169 Meldungen über häusliche Gewalt in der Stadt Luzern

Häusliche Gewalt

bei den Polizeien ein (vgl. Abbildung 8). In den letzten Jahren ist eine deutliche Zunahme bei den Meldungen, den Interventionen und den Strafanzeigen zu verzeichnen.

Abbildung 8:
Entwicklung der Meldungen
über häusliche Gewalt (Quelle:
Kriminalstatistik 2006)



Hilfestellungen für Opfer von
Gewalt

Zur Minderung der Auswirkungen von Gewalt sind vor allem Hilfsangebote für die Opfer geeignet. In Luzern sind hier vor allem die Opferberatungsstelle des Kantons Luzern und das Frauenhaus Luzern zu nennen.

Steigende Gewaltbereitschaft,
vermutlich hohe Dunkelziffer

Insgesamt werden seitens der Polizeien seit Ende der Neunzigerjahre eine steigende Aggressivität und damit verbunden auch eine steigende Bereitschaft zu Gewalt festgestellt. Wesentliche Problembereiche sind Gewalt unter Jugendlichen, Gewalt unter bestimmten Bevölkerungsgruppen und häusliche Gewalt. Die oben angegebenen Daten stellen die registrierten Delikte dar. Gerade bei den gewaltorientierten Delikten muss jedoch von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden.

Problem nicht nur in Luzern

Das Problem der steigenden Gewaltbereitschaft ist jedoch kein spezifisches Problem von Luzern, sondern ist in der Schweiz in vielen Städten (z. B. Zürich, Basel und Bern) zu beobachten³⁴.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

34) Im Bericht "Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen" (Cercle Indicateurs 2005) weist die Stadt Luzern beim Indikator "Strafanzeigen" (Anzahl Anzeigen wegen Straftaten und -versuchen nach Strafgesetzbuch pro 1'000 Einwohner) im Vergleich zu den 14 untersuchten Städten den zweithöchsten Wert auf. Die Gründe für diese Abweichung sind nicht bekannt und müssten in einer systematischen und detaillierten Benchmark-Analyse ergründet werden.

Intensivierung der Strafverfolgung und deren Kommunikation (B3.1)

Die Repression kann vor allem über eine konsequente Strafverfolgung einen Beitrag zur Verringerung der Straftaten leisten. Die Kommunikation durch Polizeien und Anwaltschaft kann hier mit Mitteilungen zu den Konsequenzen für Straftäter als Multiplikator wirken, wenn sie die potenziellen Täter (spezielle Zielgruppen) erreicht. Auf welchem Weg diese erreicht werden können, ist näher zu prüfen.

Anzeigewilligkeit erhöhen (B3.2)

Um die Strafverfolgung sicherzustellen, sind die Polizeien bei vielen Delikten auf die Anzeige der Straftaten durch die Opfer angewiesen. Angezeigt werden Straftaten jedoch zunehmend nur, wenn die Opfer erfolgreiche Ermittlungen und eine angemessene Bestrafung der Täter erwarten. Dieses Vertrauen scheint in der Bevölkerung abzunehmen.³⁵⁾ Geeignete Gegenmassnahmen sind eine Information über die Erfolge der Ermittlungsarbeit der Polizeien. Wenn die Stadt eine Intensivierung der Strafverfolgung anstrebt, ist eine Aufstockung des Personalbestands der Stadtpolizei erforderlich.

Zur Reduktion der Gewalt durch und unter Jugendlichen erscheint eine Kombination von Prävention und Repression geeignet.

Jugendgewalt

Verstärkte Thematisierung von Gewalt (B3.3)

Ein möglicher Ansatzpunkt für die Prävention ist es, das Thema Gewalt in der Schule und Jugendarbeit deutlich stärker zu thematisieren und entsprechend breiter angelegte Aktionen und Programme zu initiieren.

Intensivierung der Strassenarbeit (B3.4)

Um die potenziellen Täter zu erreichen, scheint eine Intensivierung des Streetworkings geeignet.

Intensivierung der Strafverfolgung (B3.5)

Auf Seiten der Repression ist vor allem eine intensivierte Strafverfolgung geeignet, um die Täter mit den rechtlichen Konsequenzen ihrer Taten zu konfrontieren und ihnen Grenzen aufzuzeigen, deren Übertreten der Staat nicht akzeptiert, um sie so möglichst von weiteren Taten abzuhalten. Eine

35) Dies resultiert unter anderem auch daraus, dass die Behörden überlastet sind und Anzeigen deswegen nur mit deutlicher Verzögerung verfolgt oder z. T. sogar wegen Nichtigkeit fallen gelassen werden. Zudem besteht die Furcht vor Racheakten durch den oder die Angezeigten.

intensivierte Strafverfolgung würde ggf. auch voraussetzen, dass die Jugendanwaltschaft von anderen Aufgaben entlastet wird.³⁶⁾

Einschränkung des Zugriffs auf gewaltverherrlichende Inhalte (B3.6)

Eine Einschränkung des Zugriffs auf gewaltverherrlichende Inhalte ist zumindest teilweise möglich, indem die Verbreitung auf Mobiltelefonen und in Druckerzeugnissen verfolgt wird, sofern dies rechtlich möglich ist, z. B. mit einem Verbot von Mobiltelefonen an Schulen.³⁷⁾

Anregung einer Diskussion auf Ebene Kanton (B3.7)

Andere mögliche Massnahmen liegen nicht im Zuständigkeitsbereich der Stadt Luzern, wie z. B. dass Delikte von und an Minderjährigen zum Offizialdelikt erhoben werden (also auch ohne Anzeige verfolgt werden). Entsprechende Anträge könnten jedoch die Diskussion dieser Inhalte auf kantonaler Ebene verstärken.

Schulung der Polizei (B3.8)

Aufgrund der zunehmenden Gewalt und Drohungen gegen Polizisten sollten diese in ihrer Ausbildung oder in Weiterbildungen speziell im Umgang damit geschult werden.

4.2.5 Betäubungsmitteldelikte

Definition und Verantwortung

Definition Als Betäubungsmitteldelikte werden strafbare Handlungen im Zusammenhang mit Herstellung, Besitz, Abgabe und Handel mit Substanzen bezeichnet, die unter das Betäubungsmittelgesetz (SR 812.121) fallen. Betäubungsmitteldelikte sind Offizialdelikte, sie können von den Behörden auch ohne Anzeige Dritter verfolgt werden.

Verantwortung Die Verfolgung bei Konsum und Kleinhandel mit Betäubungsmitteln liegt in der Verantwortung der Stadtpolizei. Mit dem organisierten Drogenhandel befasst sich die "Fachgruppe Betäubungsmitteldelikte" der Kriminalpolizei.

Es gibt zudem weitere Stellen mit Zuständigkeiten im Bereich Drogen:

Fachausschuss illegale Drogen

- Dem "Fachausschuss illegale Drogen" gehören Fachpersonen aus allen vier Säulen der Drogenpolitik an. Aufgabe des Fachausschusses ist die Erarbeitung strategischer Optionen im Bereich der illegalen Drogen.

36) Um die Strafverfolgung zu unterstützen, ist es sinnvoll, Jugendliche in der Schule oder durch Jugendarbeiter dazu zu motivieren, Straftaten anzuzeigen (s.o.).

37) Das Verbot der Verbreitung gewaltverherrlichender Inhalte über TV und Internet ist seitens der Stadt nicht möglich.

- Die "Drogenkonferenz" ist das Koordinations- und Austauschgremium auf Behördenebene. Mitglieder sind der Vorsteher des Gesundheits- und Sozialdepartements (Vorsitz), der Departementssekretär des Justiz- und Sicherheitsdepartements, der Chef der Kriminalpolizei, der Sozialdirektor der Stadt Luzern, zwei Sozialvorsteher (Vertretung Agglomerationsgemeinden und Landschaft) sowie die Beauftragte für Suchtfragen. Die Konferenz tritt bei Bedarf zusammen.³⁸⁾ Drogenkonferenz
- Die kantonale Kommission für Suchtfragen (vormals kantonale "Betäubungsmittelkommission") ist vom Regierungsrat eingesetzt und stellt ein Begleitgremium der Beauftragten für Suchtfragen dar. Die Kommission ist auf der strategischen Ebene als "Vordenkergruppe" tätig und tritt rund dreimal im Jahr zusammen. Kantonale Kommission für Suchtfragen

Situationsanalyse

Die registrierten Betäubungsmitteldelikte im Bereich des Konsums sind in der Stadt Luzern in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Im Jahr 2006 wurden 977 Fälle registriert. In den Jahren 2000 bis 2003 schwankte die Anzahl noch zwischen 587 und 701. Im Bereich des Handels ist die Zahl der registrierten Delikte nach einem Spitzenwert im Jahr 2004 (136) wieder auf 61 im Jahr 2006 gefallen. Insgesamt ist damit im Bereich der Betäubungsmitteldelikte keine klare Tendenz festzustellen.³⁹⁾

Kein klarer Trend auszumachen

Bei der Beurteilung der Betäubungsmitteldelikte ist zwischen den verschiedenen Drogen zu differenzieren, die sehr unterschiedliche Konsumentengruppen haben und sich auch hinsichtlich der Probleme (z. B. Beschaffungskriminalität, vgl. Kapitel 4.2.3) deutlich unterscheiden.

Zwischen verschiedenen Drogen differenzieren

Die Heroin-Abhängigen sind heute zum grossen Teil ältere Personen, die ihre Sucht zwar nicht bewältigen konnten, im Rahmen der Methadon- oder Heroin-gestützten Behandlung (Drop-in Luzern) jedoch eine stabile Situation erreichen konnten.⁴⁰⁾ Beschaffungskriminalität und andere Delikte sind bei dieser Gruppe gegenwärtig kaum ein Problem. Bei den meist jüngeren Heroin-Abhängigen, die nicht in Behandlung sind, gibt es weiterhin Probleme mit Beschaffungskriminalität. Zuletzt wurde eine steigende Tendenz festgestellt. Ein grosser Teil der Heroin-Abhängigen kommt aus der Agglomeration und dem Luzerner Umland. Die Hilfsprogramme sind in der Stadt Luzern konzentriert, werden aber teilweise durch die umliegenden Gemeinden mitfinanziert.

Heroin

38) Zum Thema Fixerraum in der Stadt Luzern wurde die Drogenkonferenz mit der Sicherheitsdirektorin und dem Kommandanten der Stadtpolizei, der Kantonsärztin sowie einem Vertreter der Staatsanwaltschaft ergänzt.

39) Insgesamt sind diese Zahlen mit Vorbehalt zu betrachten. Es kann nicht klar differenziert werden, ob die steigende Zahl nun direkt auf einen steigenden Konsum zurückzuführen ist oder ob die Aufklärungsrate durch die Polizei – bei gleich bleibendem Konsum – gestiegen ist.

40) Vgl. dazu auch Kapitel 4.1.6.

Kokain und synthetische Drogen

Kokain und synthetische Drogen werden von Personen aller Schichten und vor allem in der Party-Szene konsumiert. Die Konsumenten von Kokain und synthetischen Drogen sind laut Aussage der Sozialdirektion vermutlich meist in der Stadt Luzern wohnhaft. Es wird eine deutlich steigende Zahl der Einstiegenden vermutet. Das tatsächliche Ausmass des Konsums ist jedoch aufgrund der grossen Dunkelziffer nur schwer abzuschätzen. Beschaffungskriminalität ist bei Konsumenten von Kokain und synthetischen Drogen nur ein geringes Problem.

Möglichkeiten der Polizei

Mit der polizeilichen Arbeit lassen sich Erfolge beim Kleinhandel erzielen. So registrierte die Fachgruppe Betäubungsmitteldelikte am Stichtag 1. April 2007 ein Dutzend konkreter Verdachtslagen bezüglich qualifizierten (banden- und gewerbsmässigen) Drogenhandels. Durch die begrenzten personellen Ressourcen sind die Aufklärungs- und Verfolgungsmöglichkeiten beschränkt.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Information über Risiken des Drogenkonsums (B4.1)

Um dem Problem der zunehmenden Verbreitung von Kokain und synthetischen Drogen zu begegnen, sind einerseits verstärkte Informationen über die Risiken des Konsums in Schule und Jugendarbeit geeignet.

Strafverfolgung (B4.2)

Auch verstärkte Personenkontrollen und eine konsequente Bestrafung von Handel und Konsum von Drogen sind Mittel, um den Drogenkonsum zu limitieren.

4.2.6 Sachbeschädigungen

Definition und Verantwortung

Definition

Unter Sachbeschädigung wird die Beschädigung, Zerstörung oder Unbrauchbarmachung von Sachen verstanden, an denen Fremde ein Eigentums-, Gebrauchs- oder Nutzniessungsrecht haben. Es handelt sich bei Sachbeschädigung um ein Antragsdelikt, es sei denn, die Sachbeschädigung wurde aus Anlass einer öffentlichen Zusammenrottung begangen

oder es handelt sich um einen grossen Schaden⁴¹⁾. In diesen Fällen wird die Straftat gemäss Strafgesetzbuch von Amtes wegen verfolgt.

Sachbeschädigungen zählen auch zu den Vermögensdelikten. Die Sachbearbeitung von Sachbeschädigungen liegt in der Zuständigkeit der Stadtpolizei. Sprayer, die sehr häufig eine Vielzahl von Sachbeschädigungen begehen, werden in der Regel durch Angehörige der "Fachgruppe Jugend" der Kriminalpolizei verfolgt.

Verantwortung

Die "Arbeitsgruppe Vandalismus und andere Auswüchse im öffentlichen Raum" wurde 2003 gegründet und hat sich dieser Problematik angenommen.

Arbeitsgruppe "Vandalismus und andere Auswüchse im öffentlichen Raum"

Situationsanalyse

Die Anzahl der Sachbeschädigungen ist nach einem Höchststand im Jahr 2003 (1'001 Fälle) in den letzten Jahren wieder zurückgegangen. Im Jahr 2006 wurden 574 Fälle registriert.

Sachbeschädigung

Sachbeschädigungen werden in Luzern meist durch politisch motivierte junge Erwachsene verübt. Dies betrifft sowohl Links- als auch Rechtsextreme. Es ist eine Häufung von Sachbeschädigungen im Zusammenhang mit Grossanlässen festzustellen. Ausserdem werden Sachbeschädigungen häufig am Wochenende von meist stark alkoholisierten Jugendlichen in spontanen Aktionen verübt.

Tätergruppen

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP (B5.1)

Durch eine definitive Einsetzung von SIP wäre es möglich, die bisherige Arbeit fortzuführen und über die Präsenz und ggf. Interventionen Sachbeschädigungen zu verringern.

Schaffung einer Koordinationsstelle (B5.2)

Durch die Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum könnten die Probleme und Anliegen aller Betroffenen und Verantwortlichen zentral erfasst werden. Schnittstellen könnten ausgemacht und Synergien der einzelnen Akteure genutzt werden.

41) Gemäss Art. 144 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0)

den. Die Koordinationsstelle könnte aktiv die Probleme im öffentlichen Raum koordinieren und kommunizieren. Eine zentrale Aufgabe könnte das Management der Umsetzung der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen sein.

Optimierung der Beleuchtung (B5.3)

Eine Optimierung der Beleuchtung im öffentlichen Raum kann lokal dazu beitragen, dass Sachbeschädigungen unterbleiben, da die Täter eher befürchten, erkannt zu werden.

Reinigung und Unterhalt (B5.4)

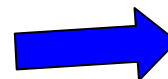
Durch eine weitere Verstärkung der Reinigung und des Unterhalts im öffentlichen Raum kann lokal ggf. die Hemmschwelle zur Sachbeschädigung noch erhöht werden. Dies erscheint jedoch nur dort Erfolg versprechend, wo eine deutlich wahrnehmbare Veränderung des derzeitigen Sauberkeitszustandes möglich ist.

4.2.7 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Kriminelle Handlungen" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil ➡ signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

Kriminelle Handlungen
Definition Unter dem Begriff "Kriminelle Handlungen" werden hier folgende Deliktarten verstanden: • Vermögensdelikte • Gewaltorientierte Delikte • Betäubungsmitteldelikte • Sachbeschädigungen
Situationsanalyse Generell • Zusammenarbeit von Stadt- und Kantonspolizei gut und eng • In verschiedenen Deliktbereichen jugendliche Täter, schlecht oder nicht integriert, arbeitslos und ohne Perspektiven Diebstahl • <i>Einfacher Diebstahl</i>: 2006: 2033 Fälle; Kein klarer Trend • <i>Einbruchdiebstahl</i>: 2006: 613 Fälle; 1/3 Wohn-, 2/3 Geschäftsbereich; Anzahl auf Niveau der Vorjahre (nach Spitzenjahren 02 und 03) • <i>Taschendiebstahl</i>: 2006: 601 Fälle (überproportional häufig Touristen); Anzahl auf Niveau der Vorjahre (nach Spitzenjahr 02) • <i>Ladendiebstähle</i>: 2006: 567 Fälle; Tendenz steigend (2000: 462 Fälle) • <i>Raubdelikte</i>: 2006: 84 Fälle, Anzahl schwankt, Tendenz steigend Gewaltdelikte • <i>Tötlichkeiten</i>: 2006: 205 Fälle; kein klarer Trend • <i>Einfache Körperverletzungen</i>: 2006: 86 Fälle; Tendenz steigend • <i>Schwere Körperverletzung</i>: 2006: 4 Fälle (0 für Tötungsdelikte); kein Trend ersichtlich • <i>Gewalt und Drohungen gegenüber Behörden und Beamten</i>: 2006: 99 Fälle (z. T. massive Drohungen, Übergriffe), Tendenz steigend Betäubungsmitteldelikte • <i>Registrierte Betäubungsmitteldelikte im Bereich Konsum</i>: 2006: 977 Fälle; in den letzten Jahren deutlich angestiegen. • <i>Registrierte Betäubungsmitteldelikte im Bereich Handel</i>: 2006: 61 Fälle; fallende Tendenz nach Spitzenjahr 04 (136) • <i>Zwischen Drogenarten ist zu differenzieren</i> Sachbeschädigung • 2006: 574 Fälle • Fallende Tendenz nach Spitzenjahr 03 (1001 Fälle)
Massnahmen Generell • Erhöhung des Personalbestandes der Stadtpolizei • Definitive Einsetzung SIP • Erhöhung der sichtbaren Polizeipräsenz • Vermehrte repressive Schwerpunktaktionen gegen die Strassenkriminalität • Verstärkung der Präventionsarbeit in den spezifischen Deliktsfeldern an den Schulen und in der Jugendarbeit

Allgemeiner Trend



Kriminelle Handlungen

Vermögensdelikte

- Trick- / Taschendiebstahl: Zusätzliche Informationskampagnen für Bevölkerung und Touristen zur Erhöhung der Aufmerksamkeit

Gewaltorientierte Delikte

- Verstärkung der Strafverfolgung und konsequente Ermittlung bei gewalttätigen Delikten
- Motivation der Bevölkerung, bei Straftaten Anzeige zu erstatten
- Verstärkte Thematisierung von Gewalt in Schulen und in Jugendarbeit
- Intensivierung der Strassenarbeit
- Intensivierung der Strafverfolgung speziell bei Jugendgewalt
- Einschränkung des Zugriffs auf gewaltverherrlichende Inhalte
- Anregung einer Diskussion der Jugendgewalt auf Ebene Kanton
- Schulung der Polizei im Hinblick auf zunehmende Gewalt und Drohungen gegen Polizisten

Betäubungsmitteldelikte

- Verstärkte Information über Risiken des Drogenkonsums in Schule und Jugendarbeit
- Konsequente Strafverfolgung

Sachbeschädigungen

- Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP
- Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum
- Optimierung der Beleuchtung im öffentlichen Raum
- Verstärkung von Reinigung und Unterhalt im öffentlichen Raum

4.3 Ereignisse im Verkehr

4.3.1 Einführung

Untersuchungsgegenstand

Gemäss Kapitel 3.2 werden im Gefährdungsfeld "Ereignisse im Verkehr" zwei ausgewählte Gefährdungsarten im Bereich Strassenverkehr untersucht. Zusätzlich wird überprüft, ob für Grossereignisse bei anderen Verkehrsträgern (s. Abschnitt unten) besondere Notfallplanungen vorliegen bzw. erforderlich sind.

Zwei Gefährdungswarten
untersucht

Als "Ereignisse im Strassenverkehr" gelten hier ausschliesslich das Unfallgeschehen im Bereich des so genannten "Langsamverkehrs" sowie schwere Motorfahrzeugunfälle (Personenwagen, Motorräder, Lastwagen usw.) mit Personenschäden. Alle anderen Unfälle im Strassenverkehr mit ausschliesslich Sachschäden sowie die Übertretungen von Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes werden nicht betrachtet. Das behandelte Unfallgeschehen bezieht sich auf das gesamte Stadtgebiet, für das die Stadtpolizei zuständig ist (exkl. Autobahnen).

Ereignisse im Langsamverkehr
und schwere
Motorfahrzeugunfälle

Unter dem Thema Notfallplanungen werden die Verkehrsträger auf dem Wasser (Schiffskatastrophen), in der Luft (Flugzeug- und Helikopterabsturz) sowie bei der Bahn (Zugunfälle) untersucht.

Untersuchung von Notfallplänen

Verantwortlichkeiten in der Stadt Luzern für den Strassenverkehr

Gemäss Art. 10 des Vertrags über die Stadtpolizei Luzern vom 24. März 2000 erfüllt die Stadtpolizei als Verkehrspolizei alle der Polizei im Strassenverkehr übertragenen Aufgaben und Befugnisse, ausgenommen diejenigen der Autobahnpolizei im Sinn von Artikel 57a des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SVG). Zusätzlich übernimmt die Verkehrspolizei folgende Aufgaben:

Verkehrspolizei ist verantwortlich

- Sie führt die Verkehrserziehung durch.
- Sie überwacht die Einhaltung der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeit der Motorfahrzeugführer sowie über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse.

Zu den der Verkehrspolizei im Strassenverkehr übertragenen Aufgaben und Befugnisse, die im Zusammenhang mit den hier untersuchten Gefährdungsarten stehen, gehören u. a.:

Breites Spektrum an Aufgaben
und Befugnissen

- Überwachung und Regelung des ruhenden und rollenden Verkehrs sowie des Bussenwesens (Zentralstelle für Verkehrs- und Ordnungsbussen)

- Tatbestandaufnahme bei (schweren) Verkehrsunfällen⁴²⁾ zuhanden des Amtsstatthalteramtes, der Versicherungen (Technischer Unfall- und Dokumentationsdienst [TUD]) sowie die EDV-mässige Erfassung aller Daten
- Erstellung von jährlichen Verkehrsunfallstatistiken und z. T. Eruierung von Unfallschwerpunkten
- Beratung der Behörden (insbesondere des städtischen Tiefbauamts) bei Verbesserungen des Strassenverkehrs und der Strassenverkehrssicherheit
- Verkehrserziehung von Kindern und Jugendlichen an Schulen
- Mitarbeit in Arbeitsgruppen (z. B. zu Aktionen wie Schulanfang, Gurttragen usw.)

Alle Belange des Strassenverkehrs (inkl. Strassenverkehrssicherheit) werden an der monatlichen Verkehrskonferenz (Stapo, TBA, VBL) nach Bedarf thematisiert.

Zur generellen Situation der Verkehrssicherheit in der Stadt Luzern

Zahlen in Luzern entsprechen
Trend der gesamten Schweiz

Das Unfallgeschehen im Strassenverkehr in der Stadt Luzern stimmt hinsichtlich der getöteten und verletzten Personen im Wesentlichen mit den gesamtschweizerischen Trends der letzten 10-20 Jahre überein. Diese Trends sind gekennzeichnet durch einen bedeutenden Rückgang der Zahl der getöteten Personen sowie eine stagnierende, in gewissen Bereichen sogar leicht zunehmenden Zahl verletzter Personen. Bei der Zahl der Verkehrsunfälle hingegen zeigt sich in der Stadt Luzern seit 20 Jahren eine generell abnehmende Tendenz, während die gesamtschweizerischen Trends auf vergleichsweise hohem Niveau verharren.

Positive Entwicklung ist Ergebnis
vieler Massnahmen

Diese für die Stadt Luzern grundsätzlich positiven Entwicklungen sind das Resultat zahlreicher Massnahmen. Von Bedeutung sind insbesondere die Geschwindigkeitsreduktionen (z. B. Tempo-30-Zonen) sowie bauliche Massnahmen (Bau von Radwegen und Busspuren).

42) Bei allen Verkehrsunfällen mit Verletzten und bei anderen Unfällen, sofern die Polizei zur Tatbestandaufnahme gerufen wird.

4.3.2 Unfälle im Langsamverkehr

Definition

Unter dem Begriff "Unfälle im Langsamverkehr" werden alle Unfälle verstanden, bei denen Fussgänger (insbesondere auch Kinder, Behinderte und Betagte), Fahrradfahrer sowie andere fahrzeugähnliche Fortbewegungsarten⁴³⁾ zu Schaden kommen.

Fussgänger, Fahrradfahrer,
fahrzeugähnliche
Fortbewegungsarten

Situationsanalyse

Gemäss der Statistik der Stadtpolizei zu den Strassenverkehrsunfällen ist zu dieser Unfallkategorie Folgendes festzustellen:

Die Zahl der Verletzten hat
abgenommen, Unfälle mit
Todesopfern alle 1-2 Jahre

Fussgänger:

- In den vergangenen fünf Jahren wurden pro Jahr im Durchschnitt 45 Fussgänger verletzt, alle 1.5 Jahre ereignete sich ein Fussgängerunfall mit tödlichem Ausgang.
- In den vergangenen fünf Jahren sind keine Kinder und Jugendliche als Fussgänger ums Leben gekommen. Insgesamt hat die Zahl der (meist leicht) Verletzten deutlich abgenommen⁴⁴⁾. Dieser Trend zeigt sich generell bei Strassenverkehrsunfällen mit Kindern und Jugendlichen⁴⁵⁾. Die Zahl der Verletzten bei Unfällen mit fahrzeugähnlichen Fortbewegungsarten liegt zwischen 0-3 pro Jahr⁴⁶⁾.
- Eine detaillierte Untersuchung der Fussgängerunfälle in der Stadt Luzern (beteiligte Personen, Orte, Ursachen usw.) liegt derzeit nicht vor. Nur eine derartige Untersuchung könnte erklären, warum die Fussgänger bisher in der Stadt von der allgemein eher rückläufigen Unfallentwicklung nicht profitieren konnten und ob und welche zusätzlichen Massnahmen getroffen werden könnten. Hierzu ist festzustellen, dass die Verkehrsgruppe der Fussgänger keine Lobby hat (wie z. B. die Fahrradfahrer).

Fahrradfahrer

- In den vergangenen fünf Jahren wurden pro Jahr im Durchschnitt 60 Fahrradfahrer verletzt, alle 2 Jahre ereignete sich ein Fahrradunfall mit tödlichem Ausgang.

43) Inline-Skates, Kickboards, Kinderräder, Rollschuhe, Mini-Trottinette, Rollbretter u.ä.

44) Von 8 Verletzten im Jahre 2002 auf drei Verletzte im Jahre 2005.

45) Abnahme von 29 Verletzten (5 davon vorschulpflichtig) im Jahre 2000 auf 6 (0 davon vorschulpflichtig) im Jahre 2005. In den letzten sechs Jahren kamen in der Stadt Luzern im Strassenverkehr keine Kinder und Jugendliche mehr ums Leben!

46) Kleine Unfall- und Verletztzahlen machen statistische Aussagen schwierig.

- In den vergangenen fünf Jahren sind keine Kinder und Jugendliche als Fahrradfahrer um Leben gekommen, insgesamt liegt die Zahl der (meist leicht) Verletzten liegt zwischen 0 und 3 pro Jahr.
- Eine detaillierte Untersuchung der Fahrradunfälle in der Stadt Luzern (beteiligte Personen, Orte, Ursachen usw.) liegt derzeit nicht vor. Es werden verschiedene Gründe vermutet, weshalb trotz vielfältiger Massnahmen⁴⁷⁾ die Fahrradfahrer bisher in der Stadt von der allgemein eher rückläufigen Unfallentwicklung nicht profitieren konnten: Zum einen die starke Zunahme der Zahl der Fahrradfahrer sowie die Beobachtung, dass sich diese oft nicht an die Verkehrsregeln halten.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Kampagne Verkehrsverhalten im Langsamverkehr (C2.1)

Eine Kampagne könnte das korrekte Verhalten der langsamen Verkehrsteilnehmer erhöhen. Denkbar ist z. B. auch eine gemeinsame Aktion der Stadt Luzern mit der IG Velo zum Tragen von Velo-Helmen.

Vortritt an Fussgängerstreifen durchsetzen (C2.2)

Die Durchsetzung des Vortritts an Fussgängerstreifen sollte verstärkt werden. Hier besteht die Möglichkeit, Bussen zu verteilen. Dies sollte durch die Verkehrspolizei praktiziert werden, um deutlich zu machen, dass Fussgänger Vortritt haben. Gleichzeitig ist eine Information in den Medien sinnvoll, die diese Thematik explizit aufgreift.

Verkehrssicherheit durch bauliche Massnahmen (C2.3)

Die Verkehrssicherheit sollte durch kontinuierliche Verbesserungen im Rahmen von Strassen- und Kreuzungssanierungen (z. B. Mittelschutzinseln, separate Verkehrsflächen) sowie der allfälligen Ausweitung von Tempo-30- bzw. Fussgängerzonen weiterverfolgt werden.

47) Separate Fahrradstreifen, Installation von Taxi-Spiegeln, vorgelagerte Haltestreifen, Kampagnen wie Radfahrertest an Schulen, Schulweg- und Lichterkontrollen, Werbung für Helmtragepflicht. Dabei spielen die Aktivitäten z. B. der IG Velo eine Rolle, die als Lobby für diese Verkehrsgruppe fungiert.

Analysen für lokale Massnahmen (C2.4)

Detaillierte Untersuchungen zu den Fussgänger- und Fahrradunfällen in der Stadt Luzern hinsichtlich der beteiligten Personen, Orte, Ursachen usw. und zu möglichen Verbesserungsmassnahmen.

4.3.3 Schwere Motorfahrzeugunfälle mit Personenschäden

Definition

Unter dem Begriff "schwere Motorfahrzeugunfälle mit Personenschäden" wird hier das Unfallgeschehen von Personenwagen, Motorrädern, Lastwagen mit Personenschäden verstanden.

Personenwagen, Motorräder,
Lastwagen

Situationsanalyse

Gemäss der Statistik der Stadtpolizei zu den Strassenverkehrsunfällen ist zu dieser Unfallkategorie Folgendes festzustellen:

Zahl der Verletzten ist rückläufig,
zahlreiche Massnahmen wurden
umgesetzt

- Bei Unfällen von Personenwagen, Motorrädern, Lastwagen sind selten Todesopfer zu beklagen. In den letzten sechs Jahren kamen zwei Personen ums Leben.
- Die Zahl der (schwer) verletzten⁴⁸⁾ Personenwagenführer bewegt sich – allerdings mit grösseren jährlichen Schwankungen – seit Jahren bei ca. 110 pro Jahr, jene der Mitfahrer bei ca. 60 pro Jahr, und jene der Motorradfahrer bei ca. 28 pro Jahr.
- Die Zahl der verletzten Mofa-Fahrer hat etwas abgenommen und liegt derzeit unter 10 pro Jahr; hingegen hat die Zahl der verletzten Kleinmotorradfahrer bzw. Fahrer von Motorrollern kontinuierlich von ca. 10 (Jahr 2000) auf 40 pro Jahr (Jahr 2005) zugenommen. Diese Entwicklungen dürften damit zusammenhängen, dass die Zahl der Kleinmotorräder bzw. Motorroller in den letzten Jahren stark zugenommen hat, während die Zahl der Mofas tendenziell abnimmt. Die kürzliche Senkung der Altersbegrenzung von 18 auf 16 Jahre dürfte ebenfalls einen Einfluss haben. Es wird vermutet, dass dieser Trend noch weiter anhalten wird, was neben dem Parkplatzproblemen⁴⁹⁾ auch das Verkehrssicherheitsproblem weiter verschärfen könnte.
- Von den derzeit knapp 800 Unfällen sind 23% Selbstunfälle und 77% Kollisionen mit anderen Verkehrsteilnehmern.

48) Die Definition, was als leichte oder schwere Verletzung gilt, ist im Instruktionsblatt des Bundesamtes für Statistik zur Erhebung der Strassenverkehrsunfälle geregelt: "schwer verletzt" = schwere sichtbare Beeinträchtigung, die normale Aktivitäten zu Hause für mindestens 24 Stunden verhindert (z. B. Bewusstlosigkeit oder Knochenbruch [exkl. Fingerbruch] oder Spitalaufenthalt von mehr als einem Tag).

49) Insbesondere rund um den Bahnhof und die Universität.

- Zur Verbesserung dieses Unfallgeschehens werden durch die Stadt heute schwerpunktmässig zwei Massnahmenarten verfolgt:
 - Kontrollen⁵⁰⁾ (Bussen bei Übertretung) durch die Verkehrspatrouillen und mittels fest installierten und mobilen Messgeräten (zur Feststellung des Überfahrens von Rotlichtern bei Lichtsignalanlagen und zur Geschwindigkeitsmessung). Diese Aktivitäten haben eine generell präventive Wirkung (z. T. allein schon die bekannten Standorte von Messanlagen). Eine generell erhöhte Polizeipräsenz könnte durchaus auch mehr Wirkung zeigen. Zudem wäre es hilfreich, die Übertretungen systematisch und statistisch zu erheben und auszuwerten (Ort, Art, Zeit) – dies wird derzeit aus Datenschutzgründen nicht gemacht.
 - Laufende Verbesserungen der Strasseninfrastruktur (z. B. Bau von Kreiseln, Installation von Lichtsignalanlagen, Einbau von Mittelstreifeninseln, separate Fahrwege usw.). Diese Vorhaben werden meist im Zusammenhang mit anderen Anliegen durchgeführt und die Strassenverkehrssicherheit kann davon profitieren. Es gibt aber auch den Fall, dass beobachtete Unfallschwerpunkte zu einer Sanierung führen.
- Vor dem Hintergrund der genannten Fakten werden schwere Motorfahrzeugunfälle mit Personenschäden in der Stadt Luzern nicht als vorrangliches Problem betrachtet.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Analysen für lokale Massnahmen (C3.1)

Mit Hilfe einer detaillierten Schwerpunktanalyse zum Unfallgeschehen in der Stadt Luzern mit Kleinmotorrädern bzw. Motorrollern hinsichtlich der beteiligten Personen, Orte, Ursachen usw. können lokale Verbesserungsmassnahmen definiert werden.

Auswertungen zur gezielteren Durchführung von Kontrollen (C3.2)

Periodische, systematische Auswertungen der Übertretungen können zur Feststellung von örtlichen und zeitlichen Schwerpunkten beitragen. Gemäss den Erkenntnissen könnten die Kontrollen gezielter durchgeführt und

50) Dies ist ein gesetzlicher Auftrag der Verkehrspolizei.

ggf. ausgedehnt werden. Die Ausdehnung der Kontrollen sollte gemäss den Erkenntnissen der systematischen Auswertung erfolgen.

Benchmarking zur Strassenverkehrssicherheit (C3.3)

Ein Benchmarking⁵¹⁾ sollte hinsichtlich der Strassenverkehrssicherheit mit anderen (vergleichbaren) Städten durchgeführt werden, um zu überprüfen, wo die Stadt Luzern diesbezüglich im Vergleich liegt. Hier wäre vor allem eine Anpassung der Beurteilungskriterien von Unfällen zu erzielen.⁵²⁾

Systematische Nutzung des Unfall- und Dokumentationsdienstes (C3.4)

Die umfassenden Kenntnisse des technischen Unfall- und Dokumentationsdienstes zum Unfallgeschehen in der Stadt Luzern sind gezielter und systematischer zu nutzen (z. B. in umfassenderen Analysen des Unfallgeschehens und in der Formulierung von Massnahmenprogrammen).

4.3.4 Übergreifende Massnahmen

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Intensivierung der Verkehrskontrollen (C1.1)

Die Intensivierung der Verkehrskontrollen (inkl. Radarkasten) sollte geprüft werden.

Mehr Alkoholkontrollen (C1.2)

Mehr Verkehrskontrollen vor Bars und Diskotheken könnten zum einen dazu führen, dass weniger Alkoholisierete Auto fahren, zum anderen könnte sich dies auch positiv auf die Lärmbelastung in den Bereichen um diese Nachtlokale auswirken.

51) Im Bericht "Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen" (Cercle Indicateurs 2005) weist die Stadt Luzern beim Indikator "Strassenverkehrsunfälle mit Personenschäden" im Vergleich zu den 14 untersuchten Städten den dritthöchsten Wert auf, obwohl Luzern von allen beteiligten Städten – gemessen an der Gesamtlänge der Gemeindestrassen – den höchsten Anteil an Tempo-30-Zonen aufweist. Es wird vermutet, dass dies damit zusammenhängen könnte, dass sich tagsüber in der Kernstadt Luzern viel mehr Leute aufhalten als dort wohnen. Dies kommt im verwendeten Indikator Anzahl Verkehrsunfälle mit Personenschäden (Tote und Verletzte) pro 1'000 Einwohner nicht zum Ausdruck. Zudem ist die Zahl der Unfallopfer in Luzern per Definition höher (vgl. nachfolgende Fussnote). In einer systematischen und detaillierten Benchmark-Analyse wären solche Unterschiede zu berücksichtigen.

52) In Zürich werden z. B. Unfälle nicht erfasst, wenn es "nur" zu Schürfwunden kommt, in Luzern hingegen schon. Dementsprechend fällt die Zahl der Unfallopfer in Luzern immer höher aus.

Harmonisierung der Unfallstatistik (C1.3)

Über eine Kooperation mit dem Kanton sollte auf die Angleichung der Unfallstatistiken in der Gesamtschweiz hingewirkt werden. Derzeit werden Unfälle und Verletzungen noch unterschiedlich erfasst, sodass die Statistiken der Städte nicht miteinander verglichen werden können.

4.3.5 Notfallplanungen für Ereignisse bei anderen Verkehrsträgern

Zum Thema Notfallplanungen für mögliche Ereignisse bei anderen Verkehrsträgern kann Folgendes festgestellt werden:

Schiffsunfälle auf dem Vierwaldstättersee

Schiffsunfälle sind sehr selten

Schiffsunfälle auf dem Vierwaldstättersee werden generell als äusserst selten eingestuft, sind aber nicht auszuschliessen.⁵³⁾ Im Ereignisfall wäre entweder von einem Grossbrand auf einem Personenschiff oder von einer Kollision zwischen Schiffen oder von Schiffen mit Uferbauten auszugehen. In beiden Fällen könnte eine grosse Zahl von Personen betroffen sein.

Notfallpläne und spezielle Ausrüstung sind vorhanden

Die Blaulichtorganisationen sind sich der möglichen Unfälle bewusst und verfügen z. T. über spezielles Einsatzmaterial (z. B. Boote der Feuerwehr) und Notfallplanungen (Ausrückordnung/Checkliste der Feuerwehr). Darüber hinaus sind die Blaulichtorganisationen über die normalen Vorbereitungen auf Grossschadenslagen, die auch entsprechende Übungen umfassen, ausreichend vorbereitet.

Verantwortlichkeiten sind geregelt

Die Schifffahrtsgesellschaft des Vierwaldstättersees (SGV) verfügt über ein ISO 9001-zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem, das auch ein Notfallmanagement umfasst. Für mögliche Notfälle liegen Checklisten vor, es bestehen Absprachen mit dem "Care-Team Zentralschweiz"⁵⁴⁾ für die psychische Betreuung von Opfern nach Einzel- und Grossereignissen; die Verantwortlichkeiten sind geregelt.

Flugzeug- und Helikopterabsturz

Unfälle mit Flugzeugen und Helikoptern sind äusserst selten

Unfälle von Flugzeugen und Helikoptern in der Stadt Luzern werden als äusserst selten eingestuft, sind aber nicht auszuschliessen. Insbesondere die Zahl der Helikopterflüge hat zugenommen. Auch Armeeflugzeuge überfliegen immer wieder die Stadt.

53) In den letzten 10 Jahren gab es bei der SGV lediglich einen Unfall bei Kehrsiten-Bürgenstock mit 7 leicht verletzten Personen, als ein Personenschiff Uferkontakt hatte.

54) <http://www.careteam-zs.ch/>

Für die Blaublichtorganisationen besteht kein Anlass, für solche Ereignisse spezifische Notfallplanungen zu erstellen, da die normalen Vorbereitungen auf Grossschadenslagen (inkl. Ausrückordnung/Checkliste) ausreichen.

Spezifische Notfallplanung ist nicht erforderlich

Zugunfälle (SBB, ZB)

Zugunfälle in der Stadt Luzern werden als äusserst selten eingestuft, sind aber nicht auszuschliessen. Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, dass sich solche Unfälle auch in Tunneln ereignen können.

Zugunfälle sind äusserst selten

Die Feuerwehr verfügt über Ausrückordnungen/Checklisten für den Fall von Grossschadenslagen bei der SBB und über Unterlagen zu technischen Einrichtungen (Tunnelanlagen). Als Vorbereitung setzt die Feuerwehr für solche Ereignisse vor allem auf realistische Einsatzübungen. So wird jedes zweite Jahr eine grosse Einsatzübung mit Partnerorganisationen zum Thema "Schienenereignis" durchgeführt. Ergänzend finden Besichtigungen der Tunnelanlagen und Tests von Tunnellüftungen statt. Spezialisten der Elektroabteilung sind auf das Erden von Bahnanlagen geschult.

Ereignisse werden geübt

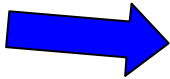
Für die weiteren Blaublichtorganisationen besteht derzeit kein Anlass, für solche Ereignisse spezifische Notfallplanungen zu erstellen, da die normalen Vorbereitungen auf Grossschadenslagen ausreichend sind.

Spezifische Notfallplanung ist nicht erforderlich

4.3.6 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Ereignisse im Verkehr" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil ➡ signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

Allgemeiner Trend



Ereignisse im Verkehr	
Definition	Unter dem Begriff "Ereignisse im Strassenverkehr" wird das Unfallgeschehen in den Bereichen "Langsamverkehr" und "Motorfahrzeugunfälle mit Personenschäden" verstanden. Andere Unfälle im Strassenverkehr sowie Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes werden nicht betrachtet. Die "Notfallplanungen" werden für die Verkehrsträger auf dem Wasser, in der Luft und auf der Schiene untersucht.
Situationsanalyse	Generell Abnahme der Unfälle im Strassenverkehr folgt gesamtschweizerischem Trend. Unfälle im Langsamverkehr • <i>Fussgänger:</i> - Pro Jahr ca. 45 verletzte Fussgänger; alle 1.5 Jahre ein Todesfall - Seit 2001 keine Kinder und Jugendliche als Fussgänger getötet • <i>Fahrradfahrer</i> - Pro Jahr ca. 60 verletzte Fahrradfahrer; alle 2 Jahre ein Todesfall - Seit 2001 keine Kinder und Jugendliche als Fahrradfahrer getötet Mfz-Unfälle mit Personenschäden • <i>Kleinmotorräder</i> - Seit 1996 Zunahme der Unfälle und der verletzten Personen • <i>Motorfahrzeuge (PW, MR)</i> - Stagniert bei ca. 110 verletzten PW-Fahrer /Jahr, Todesfälle höchst selten - Stagniert bei ca. 30 verletzten MR-Fahrern /Jahr, Todesfälle höchst selten Notfallplanungen für Ereignisse bei anderen Verkehrsträgern • <i>Schiffsunfälle auf dem Vierwaldstättersee</i> - Notfallmanagement bei SGV - Notfallplanungen bei Blaulichtorganisationen vorhanden • <i>Flugzeug- und Helikopterabsturz und Zugunfälle (SBB, ZB)</i> - Feuerwehr mit Ausrückordnungen/Checklisten und Einsatzübungen - Weitere Blaulichtorganisationen haben Grossschadenslagen vorbereitet
Massnahmen	Generell • Intensivierung Verkehrskontrollen • Zusätzliche Massnahmen gegen "Rowdytum" • Erhöhung der Kontrollen vor Bars und Diskotheken (Alkohol und Drogen) • Initiative zur Harmonisierung der Unfallerfassung Unfälle im Langsamverkehr • Kampagne zum korrekten Verhalten des langsamen Verkehrsteilnehmers • Beibehalten der heutigen Massnahmen der Verkehrserziehung an Schulen • Kontinuierliche Verbesserungen durch Strassen- und Kreuzungssanierungen • Striktere Durchsetzung des Vortritts an Fussgängerstreifen bei Mfz-Lenkern • Detaillierte Untersuchungen zu Fussgänger- und Fahrradunfällen in der Stadt Mfz-Unfälle mit Personenschäden • Schwerpunktanalyse zu Unfällen mit Kleinmotorrädern bzw. Motorrollern • Auswertung der Übertretungen, Ausdehnung und gezieltere Kontrollen • Benchmarking hinsichtlich Strassenverkehrssicherheit mit anderen Städten • Nutzung der Kenntnisse des technischen Unfall- und Dokumentationsdienstes

4.4 Ereignisse bei Grossveranstaltungen

4.4.1 Einführung

Grossveranstaltungen sind Anlässe, an denen sich überdurchschnittlich viele Menschen zum gleichen Zeitpunkt und meist auf einem eng begrenzten Areal aufhalten.

Grossveranstaltungen

Die Stadt Luzern unterscheidet dabei zwischen "Events" und "Top-Events". Events sind Veranstaltungen, die von ihrer Grösse und Ausstrahlung oder aufgrund ihrer Dauer, ihrer Nutzungsintensität und der damit verbundenen Emissionen von besonderer Bedeutung für die Stadt sind und deshalb erhöhten Koordinationsbedarf verursachen. Top-Events dagegen sind Veranstaltungen von nationaler und internationaler Bedeutung, die höhere Priorität bei Bewilligungsfragen sowie im Koordinationsbedarf geniessen. Im Weiteren wird in beiden Fällen von Grossveranstaltungen gesprochen.

Events und Top-Events

Die Zahl der Grossveranstaltungen in Luzern hat in den letzten Jahren zugenommen. Zudem sind viele der regelmässig stattfindenden Anlässe grösser geworden. Diese Zunahme wird von der Politik grundsätzlich unterstützt, da sie die Attraktivität von Luzern erhöhen; sie bedeuten jedoch auch grosse Anforderungen an die Organisation der Sicherheit im öffentlichen Raum.

Zunahme von Veranstaltungen

Zur Entwicklung und Implementierung einer zukunftsgerichteten Strategie für eine optimierte Koordination aller Veranstaltungen wurde im Jahr 2006 in Luzern die Stelle für Eventkoordination eingerichtet. Sie ist organisatorisch dem Stab Sicherheitsdirektion angegliedert, nimmt vor allem koordinierende Funktionen wahr und stellt die Informationsabläufe innerhalb der Gremien sicher. Die Eventkoordination ist Anlaufstelle für verwaltungsinterne und -externe Stakeholder. Der bilaterale Ansprechpartner in der städtischen Verwaltung ist der Leiter Stab Sicherheitsdirektion. Die Stelle ist zunächst für eine dreijährige Pilotphase eingerichtet.⁵⁵⁾

Eventkoordination

Die Anlässe lassen sich zum einen in räumlich begrenzte und räumlich offene Ereignisse unterteilen, und zum anderen in einmalige und regelmässige. In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Veranstaltungen der letzten und nächsten Jahre diesen Kategorien zugeordnet. Dies ergibt ein Bild von der Art und Häufigkeit der Veranstaltungen.

Räumlich begrenzte und offene, einmalige und regelmässige Grossveranstaltungen

55) In der Pilotphase soll die Aufgabe eines Event-Koordinators im Mandatsverhältnis an eine externe Person oder Institution vergeben werden. Nach der Pilotphase werden die Koordination und der Outsourcing-Ansatz evaluiert.

Tabelle 2:
Wichtige Veranstaltungen

Veranstaltung	räumlich begrenzt	räumlich offen	einmalig	regelmässig
Eidg. Schwing- und Älplerfest (2004), Eidg. Musikfest (2006), Eidg. Jodlerfest (2008)		x	x	
Fasnacht		x		x
Altstadtfest		x		x
Seenachtsfest		x		x
Luzerner Stadtlauf		x		x
Luzern Marathon (ab Okt. 2007)		x		x
Stadtlauf		x		x
EURO 2008: Public Viewing Areas	x		x	
Fussballmatches	x	x		x
Herbstmesse	x			x
KKL: diverse kulturelle Veranstaltungen, Kongresse etc.	x			x
Blue Balls Festival	x			x
Luzerner Gewerbeausstellung (LUGA)	x			x
Weihnachtsmarkt	x			x
Rudervelt	x			x
Spitzen-Leichtathletik	x			x
Beach-Volleyball-Turnier	x			x

Gefährdungsarten

Mit Grossveranstaltungen sind verschiedene Gefährdungen verbunden, die in der Gefährdungsanalyse in Kapitel 2 identifiziert wurden. In diesem Kapitel wird auf folgende Gefährdungsarten eingegangen:

- Massenpanik und -verletzungen sowie Sachschäden infolge verschiedener Ursachen (u. a. erhöhte Brand- und Explosionsgefahr). Dabei werden auch Folgeschäden wegen Behinderungen bzw. Überforderung der Einsatz- und Rettungskräfte berücksichtigt.
- "Weiche Auswirkungen" wie Lärm, Littering und Verkehr.

4.4.2 Übergreifende Massnahmen im Bereich Ereignisse bei Grossveranstaltungen

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Definitive Einführung Eventkoordination (D1.1)

Nach der Pilotphase sollte die Stelle für Eventkoordination definitiv eingeführt werden.⁵⁶⁾ Eine wichtige Aufgabe der Eventkoordination stellt die Selektion und die Steuerung der Anzahl der durchgeführten Anlässe dar. Es wäre z. B. zu prüfen, ob eine Obergrenze für die Anzahl der Grossveranstaltungen pro Stadtteil festgelegt werden sollte, um die Belastung der betroffenen Anwohner in Grenzen zu halten.

Schaffung einer Koordinationsstelle (D1.2)

Durch die Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum könnten die Probleme und Anliegen aller Betroffenen und Verantwortlichen zentral erfasst werden. Schnittstellen könnten ausgemacht und Synergien der einzelnen Akteure genutzt werden. Die Koordinationsstelle könnte aktiv die Probleme im öffentlichen Raum koordinieren und kommunizieren. Eine zentrale Aufgabe könnte das Management der Umsetzung der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen sein.

Erfahrungsaustausch (D1.3)

Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Städten erscheint sinnvoll, um zu prüfen, ob dort erfolgreich eingesetzte Massnahmen nicht auch für Luzern übernommen werden können.

Spezielle Vorkehrungen zur EURO 08 (D1.4)

Die EURO 08 erfordert besondere Vorbereitungen, da es in Luzern in dieser Zeit immer wieder zu grossen Events kommen wird (z. B. im Rahmen der Public Viewing Areas). Der Gewährleistung von Sicherheit in diesen Wochen wird eine grosse Bedeutung zukommen. Es ist zu prüfen, ob die Sicherheitsdirektion für diese Zeit nicht eine Projektstelle schafft, die sich mit allen sicherheitsrelevanten Fragen auseinandersetzt. Dazu gehört z. B. die Kooperation mit dem FC Luzern, die Einbindung von Privaten, der Kontakt zu Sicherheitsverantwortlichen in anderen Schweizer Städten aber auch in Deutschland (WM 2006) etc.

⁵⁶⁾ Ergebnisse der Evaluation nach der Pilotphase sollten dabei ggf. zu Anpassungen führen, die Beibehaltung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle erscheint aus heutiger Sicht jedoch sehr Erfolg versprechend.

4.4.3 Gefährdungen im Rahmen von Grossveranstaltungen⁵⁷⁾

Definition und Verantwortung

Im Folgenden werden die wesentlichen Gefährdungen beschrieben, die sich aus Grossveranstaltungen ergeben oder dort in besonderer Form auftreten.

Massenpanik	Als Massenpanik, die auch zu Massenverletzungen führen kann, werden panische Fluchtbewegungen grosser Menschenmassen verstanden. Dabei besteht vor allem das Risiko, dass Personen stürzen und von den nachfolgenden Personen überrannt werden oder dass die Menschen an Verengungen des Fluchtweges gequetscht werden. Bei solchen Fluchtbewegungen sind auch Sachbeschädigungen möglich (z. B. Eindrücken von Schau-fensterscheiben, Beschädigung von Einrichtungen).
Kollektive Sachbeschädigungen	Grossveranstaltungen werden immer wieder zum Anlass für Sachbeschädigungen genommen (z. B. Sachbeschädigungen im Rahmen von Fussballspielen). Dies stellt eine besondere Form der Sachbeschädigung dar, die allgemein in Kapitel 4.2.6 behandelt wird. Dies können geplante oder spontane Aktionen sein.
Gewalt und Hooliganismus	Unter Gewalt und Hooliganismus werden hier im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen Ereignisse verstanden, bei denen sich – geplant oder spontan – gewaltbereite Gruppen zusammenfinden und sich mit ihrer Aggression gegen ebenfalls gewaltbereite Personen, die Polizei oder andere Veranstaltungsbesucher wenden.
Alkoholmissbrauch	Alkoholmissbrauch meint den übermässigen Konsum alkoholischer Getränke. Es gibt an Grossveranstaltungen spezifische Bedingungen, die vor allem im Hinblick auf Alkoholkonsum durch Minderjährige problematisch wirken können; so z. B. die leichte Verfügbarkeit, erschwerte Kontrollen der Abgabe, der Nachahmungseffekt, die Anonymität etc.
Verantwortung	Zuständig für die Verhinderung von Massenpaniken oder von grösseren Auswirkungen von Massenpaniken sind vor allem die Veranstalter, die über die Berücksichtigung räumlicher Pufferbereiche und ausreichend vieler und grosser Fluchtwege bei der Eventplanung einen Beitrag zur Sicherheit der Besucher leisten müssen. Auch für den Alkoholkonsum ergibt sich für die Veranstalter eine besondere Verantwortung. Die Stadtpolizei ist dafür zuständig, die Sicherheit im öffentlichen Raum während sowie im relevanten Zeitraum vor und nach Grossveranstaltungen zu gewährleisten. Auf allfällige Verletzte hat sich der Rettungsdienst vorzubereiten. Die Feuerpolizei berät den Veranstalter in feuerpolizeilichen Auflagen und regelt mit ihm

⁵⁷⁾ Raub, Diebstähle und Drogenmissbrauch treten ebenfalls an Grossveranstaltungen auf, sind dafür jedoch nicht spezifisch und werden im Kapitel 5.1 (Kriminelle Handlungen) behandelt.

die Feuerwehruzufahrten (Belegung der öffentlichen Plätze). Sie kontrolliert auch während der Veranstaltung die Einhaltung der feuerpolizeilichen Auflagen, welche in der Verantwortung des Veranstalters liegen. Die Feuerwehr hat die Verantwortung, bei möglichen Bränden, Explosionen etc. schnell einsatzfähig zu sein. Bei besonders schwerwiegenden Ereignissen wird der Führungsstab der Stadt Luzern einberufen, bei Ereignissen, die deutlich über das Stadtgebiet hinausgehen, auch der kantonale Führungsstab.

Situationsanalyse

Einsatzkräfte

Die Zusammenarbeit bei Grossveranstaltungen wird von den Blaulicht-Organisationen grundsätzlich als sehr gut empfunden. Im Vorfeld der Veranstaltungen gibt es in der Regel keine expliziten notfallbezogenen Absprachen, da diese situativ zu unterschiedlich gestaltet sein müssten. Jede der Organisationen kennt jedoch ihre Zuständigkeiten.

Gute Zusammenarbeit der
Blaulicht-Organisationen

Die einzelnen Organisationen beklagen allerdings insgesamt Kapazitätsprobleme, die bei Grossveranstaltungen besonders deutlich werden. Bei der Sperrung von Einsatzachsen (z. B. Seebrücke) ist die Feuerwehr gezwungen, zusätzlich zur immer bestehenden Alarmorganisation, Bereitschaftsdienste vor Ort aufzubauen. Bei Grossveranstaltungen stösst die Feuerwehr an ihre Grenzen, die Bereitschaftsdienste zu besetzen.⁵⁸⁾ Bei besonders grossem Personalbedarf könnten auch Wehren aus benachbarten Gemeinden oder Kantonen um Verstärkung gebeten werden.

Kapazitätsprobleme bei
Feuerwehr...

Bei Grossveranstaltungen kommen zum Teil private Sicherheitsdienste zum Einsatz, die von den Veranstaltern beauftragt werden. Dennoch kann die Stadtpolizei bei vielen Grossanlässen nicht allen Aufgaben nachkommen, die sie hat. Aufgrund der grösseren Menschenmengen kommen zu den ohnehin schon häufigeren Einsätzen noch Kontrollen der Einhaltung von Sicherheitsvorschriften, verstärkte Präsenz zur Verhinderung von Diebstählen oder von Schlägereien etc. hinzu. Eine verstärkte Präsenz ist auch ausserhalb der Veranstaltungszonen wichtig, weil in den "toten" Quartieren erfahrungsgemäss die Tendenz zu Einbrüchen zunimmt. Der häufig erhöhte Personalbedarf an Grossveranstaltungen hat zur Folge, dass aufgrund der Arbeitszeitverschiebung im Alltag weniger Personal zur Verfügung steht (Urlaub, Überstunden-Abbau).

... und Stadtpolizei

58) Vgl. dazu auch Kapitel 4.5.2.

Einsatzpläne und Übungen

Die Einsatzkräfte verfügen für den Bedarfsfall über vorbereitete Dispositive und Ausrückordnungen. Auf dieser Basis werden auch Übungen durchgeführt.

- Feuerwehr Konkret verfügt die Feuerwehr über folgende Planungen:
- Dispositiv für Zugänglichkeit, "Schleusen" und Plätze zur Sammlung bei Massenpanik für die Tagwache an der Fasnacht
 - Szenarienformulierungen
 - Organisation der zusätzlichen Bereitschaftsdienste (Mittel und Platzierung)

Die Einsatzkräfte werden zudem in speziellen Fortbildungen für den Einsatz bei Grossereignissen geschult und es werden regelmässig Übungen durchgeführt.

- Polizei Die Stadtpolizei verfügt über Dispositive, die jährlich überarbeitet werden, Eventualplanungen sowie SOPs (standing operation procedures) für die verschiedenen Einsatzarten. Die relevanten Szenarien für Einsätze bei Grossereignissen sind bekannt und können aufgrund der Erfahrungen in Einsätzen auch als "geübt" und "geplant" bezeichnet werden.

Generell sind Feuerwehr und Stadtpolizei mit den Planungen für Grossveranstaltungen zufrieden. Dennoch können Extrem-Szenarien nicht ausgeschlossen werden, denen die Einsatzkräfte trotz guter Vorbereitung nicht gewachsen sind.

Präventionsmassnahmen

- Patrouillen Zur Prävention kommt Patrouillen an Veranstaltungen grosse Bedeutung zu. Besondere Aufmerksamkeit liegt dabei auf feuerpolizeilichen Aspekten (Feuerwehruzufahrten, Überbelegung von Lokalen, verschlossene oder gesperrte Notausgänge usw.).

- Informationen zum risikomindernden Verhalten Zum Teil wird an Grossveranstaltungen über Informationen der Besucher und sonstigen Beteiligten versucht, risikominderndes Verhalten zu fördern. Ein Beispiel für eine solche Information ist das Merkblatt "Sicherheit an der Fasnacht" von 2006.⁵⁹⁾

- Spezifische Auflagen Bei verschiedenen Grossanlässen werden spezielle Auflagen für die kritischen Bereiche erlassen. So gilt beispielsweise an der Fasnacht in der Alt-

59) Mit Hinweisen zur Gestaltung von Fasnachtswagen, zu Freihalte- und Möblierungszonen und generellen Verboten

stadt ein Verbot offener Feuer und von Flüssiggasanlagen zur Reduktion der Explosionsrisiken.

Bisherige Ereignisse

In den letzten 20 Jahren sind bei Grossveranstaltungen keine Ereignisse aufgetreten, deren Bewältigung eine Überforderung der Einsatzkräfte dargestellt hätte. Ereignisse wie z. B. der Brand eines Fasnachtswagens waren gut zu bewältigen. Es wird allerdings ein Anstieg von Gewalttätigkeiten und Diebstählen beobachtet. Für die Polizei handelt es sich dabei bisher meist um keine aussergewöhnlichen Ereignisse. Auf die Bevölkerung können sie dennoch z. T. erschreckend wirken.

Ereignisse bisher gut zu bewältigen

In der letzten Zeit ist es im Rahmen von Fussballspielen des FC Luzern mehrfach zu Ausschreitungen von Fussballfans gekommen. Das Polizeiaufgebot ist daraufhin deutlich erhöht worden. Im Oktober 2006 löste die Situation rund um die Fussballspiele die Interpellation Nr. 191 2004/2008 "Fussball-Hooligans" aus. In dieser wird der Stadtrat um Stellungnahmen zu den Kosten, die für die Stadt daraus entstehen und zu den geplanten Massnahmen gebeten.⁶⁰⁾

Zunahme von Ausschreitungen bei Fussballspielen

Problemfelder

Als problematisch wird seitens der Einsatzkräfte zum einen die spezifische Verkehrsinfrastruktur mit den vier befahrbaren Brücken im Stadtgebiet gesehen. Sollten einzelne davon aufgrund einer Grossveranstaltung für die Einsatzkräfte nicht passierbar sein, verlängert sich entsprechend der Anfahrtsweg an den Einsatzort, bzw. es müssen Einsatzgruppen im Bereitschaftsdienst auf die Stadt verteilt werden.

Kritische Verkehrsachsen

Zum anderen werden vor allem notwendige Einsätze im Stadion Allmend als problematisch betrachtet. Hier hätte die Feuerwehr bei einer Massenpanik kaum Möglichkeiten, in das Stadioninnere zu gelangen.

Einsätze im Stadion

Der Alkoholkonsum an Grossveranstaltungen nimmt deutlich zu. Folgen sind Littering, Pöbeleien und Schlägereien, aber auch Alkoholvergiftungen. Zudem sammeln an Grossveranstaltungen immer jüngere Besucher Erfahrungen mit Alkohol, dies ist aus Gründen des Kinder- und Jugendschutzes problematisch.

Alkoholkonsum

60) Der Stadtrat hat am 20. Dezember 2006 diese Interpellation beantwortet und darin nicht nur aufgeführt, welche Kosten durch diese Erscheinungen entstehen, sondern auch dargelegt, was der Stadtrat gegen das Problem unternimmt und längerfristig unternehmen will. Die weitere Entwicklung hängt auch vom zukünftigen sportlichen Erfolg des FC Luzern ab und bleibt abzuwarten.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Obligatorische Sicherheitskonzepte (D2.1)

Sicherheitsaspekte sollten von Beginn an fest in die Veranstaltungsplanung integriert sein (obligatorische Sicherheitskonzepte⁶¹⁾). Dies beginnt im Idealfall bereits bei der Selektion der Grossveranstaltungen, die mit den Einsatzkräften abgestimmt werden sollte.

Abstimmung von Veranstaltungen und Kapazität der Einsatzkräfte (D2.2)

Grösse, Anzahl und Termin der Veranstaltungen auf der einen Seite und die mobilisierbare Kapazität der Einsatzkräfte auf der anderen Seite müssen aufeinander abgestimmt sein. Dazu gehört ggf. auch eine Begrenzung der Grösse, der Anzahl und der Termine von Grossveranstaltungen.

Strengere Durchsetzung von Sicherheitsaspekten (D2.3)

Strengere Durchsetzung von Sicherheitsaspekten bei Veranstaltern, Standbetreibern etc. Dort, wo wichtige Sicherheitsaspekte missachtet werden, sollte geprüft werden, wie die Beteiligten zu einem angemessenerem Handeln bewegt bzw. gezwungen werden können⁶²⁾.

Zusammenarbeit gegen Alkoholmissbrauch (D2.4)

In Bezug auf den Alkoholmissbrauch ist vor Grossveranstaltungen eine Zusammenarbeit zwischen Veranstaltern, Eventkoordination und Präventionsfachstellen wünschenswert. Gerade die Veranstalter können über verschiedene Massnahmen den Alkoholmissbrauch an Grossveranstaltungen einschränken: Beachtung des Verbotes der Abgabe von Alkohol an Kinder und Jugendliche, kein Ausschank an stark alkoholisierte Personen, günstige nicht-alkoholische Getränke etc.

Kooperation mit Fanprojekten (D2.5)

Im Vorfeld und im Rahmen von sportlichen Grossanlässen sind die Kooperation mit Fanprojekten und die Fanbetreuung zu intensivieren, um vor allem Ausschreitungen zu verhindern. Diese sind schon zwischen Kanton,

61) Beispielsweise sind gemäss der Zuger Polizei solche Sicherheitskonzepte in Zug obligatorisch zu erstellen bzw. zu vergüten.

62) Bei Überbelegungen in Gaststätten sind die heutigen Bussen zu gering, da die erzielten Mehreinnahmen die Bussenbeträge bei Weitem übersteigen.

Stadt, HSA und FCL in Arbeit, müssen aber noch ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Sanktionen gegen Sport-Veranstalter prüfen (D2.6)

Es ist zu prüfen, ob Veranstalter sportlicher Grossanlässe seitens der Stadt Luzern sanktioniert werden können und sollen, wenn es zu erheblichen Körperverletzungen, Sachbeschädigungen oder einem erheblichen Mehraufwand für Polizei und Reinigung kommt.

Mehr Personal und Sachmittel für Polizei (D2.7)

Um eine bessere Bewältigung der hohen Anforderungen an die Polizei v. a. bei Demonstrationen und Sportgrossanlässen (Fussballspiele) sicherzustellen, wäre eine Aufstockung der personellen und materiellen Mittel der Stadtpolizei nötig.

Sicherstellung Zugang in Stadion Allmend (D2.8)

Es ist zu prüfen, wie der Zugang für die Feuerwehr in das Innere des Stadions Allmend, insbesondere bei einer Massenpanik, sichergestellt werden kann.

4.4.4 "Weiche Auswirkungen"

Definition und Verantwortung

Als weiche Auswirkungen von Grossveranstaltungen werden vor allem Lärmemissionen, Littering (siehe auch Kapitel 4.1.3) und hohes Verkehrsaufkommen beobachtet.

Lärm, Littering und Verkehr

Eine wesentliche Verantwortung dafür tragen die Veranstalter. Sie haben auch recht gute Möglichkeiten, auf das Ausmass der weichen Auswirkungen Einfluss zu nehmen: z. B. durch Reduktion des Lärmpegels, Verwendung von Mehrweggefässen mit Depot für Essen und Trinken oder ein gutes und unter den Besuchern auch im Vorfeld gut kommuniziertes Verkehrskonzept.

Verantwortung der Veranstalter

Seitens der Stadt ist für Lärmemissionen die Stadtpolizei zuständig. Für Littering ist das Strasseninspektorat, für hohes Verkehrsaufkommen die Verkehrspolizei der Stadtpolizei zuständig.

Zuständigkeiten der Stadt

Situationsanalyse

Die Bevölkerung von Luzern ist für das zunehmende Littering in der Stadt sensibilisiert. Die Präsenz des Themas in den lokalen Medien verdeutlicht dies. Die Sensibilisierung sowie die zunehmende Häufigkeit und Grösse von

Lärm und Littering

Grossveranstaltungen tragen dazu bei, dass auch das ebenfalls zunehmende Littering im Rahmen dieser Veranstaltungen als Problem wahrgenommen wird. Ähnliches trifft auf Lärmemissionen zu, die mit der Grösse und Häufigkeit der Ereignisse zunehmen und auch an normalen Wochenenden im Umkreis von Beizen und Diskotheken für Unmut bei den Anwohnern sorgen (vgl. dazu auch Kapitel 4.1.3).

Verkehr Das Verkehrsaufkommen ist bei Grossveranstaltungen zum Teil sehr hoch. Aufgrund der häufigeren Anlässe nimmt auch die Belastung durch Verkehrslärm und -emissionen entsprechend zu und wird von der Bevölkerung zunehmend als störend empfunden.

Berücksichtigung in Beurteilungskriterien der Eventkoordination Lärm, Littering und Verkehr stellen Kriterien dar, die bei der Beurteilung beantragter Grossveranstaltungen durch die Eventkoordination geprüft und bewertet werden. Dabei wird geprüft, in welchem Umfang diese weichen Auswirkungen im Rahmen der Grossveranstaltung erwartet werden und welche Massnahmen geplant sind, um diese soweit wie möglich zu verringern.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Abstimmung und Sensibilisierung aller Beteiligten (D3.1)

Die Abstimmung aller Beteiligten (Veranstalter, Stadtpolizei, Eventkoordination) ist zentral, da die Probleme des einen häufig vor allem durch Handlungen des anderen erleichtert werden könnten. Diesbezüglich erscheint vor allem eine Sensibilisierung der Veranstalter Erfolg versprechend. Eine zentrale Einrichtung für diese Abstimmung kann die neue Eventkoordination darstellen.

Abfallvermeidungskonzepte (D3.2)

Littering kann vermutlich stark verringert werden, wenn an den Veranstaltungen Essen und Trinken nur in Mehrwegverpackungen oder vergleichbaren Gebinden mit Depot ausgegeben würden. Daher sollten auch künftig von den Veranstaltern an Grossanlässen und Events stets Depot-Systeme gefordert werden und die Vergabe von Bewilligungen für die Durchführung von Anlässen an das Vorliegen von Abfallvermeidungskonzepten gebunden sein.

Verkehrskonzepte (D3.3)

Um den im Rahmen von Grossveranstaltungen erhöhten Verkehr zu managen, sollten von den Veranstaltungen Verkehrskonzepte gefordert werden bzw. mit ihnen zusammen ausgearbeitet werden.

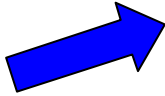
Strikte Lärmbeschränkungen (3.4)

Durch die Einführung von strikten Lärmbeschränkungen liesse sich die Lärmbelästigung der Bewohner der Stadt vermindern.

4.4.5 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Ereignisse bei Grossveranstaltungen" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil ➡ signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

Allgemeiner Trend



Ereignisse bei Grossveranstaltungen

Definition

Im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen werden zwei Gefährdungsarten analysiert:

- Massenpanik und -verletzungen sowie Sachschäden
- "Weiche Auswirkungen" wie Lärm, Littering und Verkehr

Situationsanalyse

Generell

- Zunahme von grossen Veranstaltungen
- Anlässe von der Grösse her tendenziell gewachsen
- Event-Koordination eingerichtet

Massenpanik, -verletzungen und Sachschäden und Begleiterscheinungen

- In den letzten 20 Jahren keine ausserordentlichen Ereignisse
- Anstieg von Gewalttätigkeiten und Diebstählen
- Zunahme von Ausschreitungen bei Fussballspielen
- Kritische Verkehrsachsen
- Einsätze im Stadion (Zufahrt ins Stadioninnere)
- Alkoholkonsum

"Weiche Auswirkungen" wie Lärm, Littering und Verkehr

- Bevölkerung sensibilisiert.
- Kriterien für Beurteilung von Grossveranstaltungen durch Event-Koordination

Massnahmen

Generell

- Definitive Einführung der Stelle für Eventkoordination
- Schaffung einer Stelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum
- Benchmarking mit anderen Städten
- Schaffung einer Projektstelle für EURO 08

Massenpanik, -verletzungen und Sachschäden und Begleiterscheinungen

- Sicherheitsaspekte in Veranstaltungsplanung integrieren (Sicherheitskonzepte)
- Begrenzung von Grossveranstaltungen
- Strengere Durchsetzung von Sicherheitsaspekten
- Kooperation zwischen Veranstaltern, Eventkoordination, Präventionsfachstellen verstärken
- Zugänglichkeit kritischer Zonen sicherstellen
- Fanprojekte und Fanbetreuung sicherstellen
- Sanktionierung Veranstalter sportlicher Grossanlässe
- Aufstockung der Mittel der Stadtpolizei

"Weiche Auswirkungen" wie Lärm, Littering und Verkehr

- Abstimmungen der Veranstalter mit den Vertretern der Stadt
- Depot-Systeme und Abfallvermeidungskonzept
- Verkehrskonzept
- Einführung von strikten Lärmbeschränkungen

4.5 Ereignisse durch technische Gefahren

4.5.1 Definition und Verantwortung

Gemäss Kapitel 3.2 werden im Gefährdungsfeld "Ereignisse durch technische Gefahren" Grossbrände / Explosionen in Gebäuden, Anlagen und auf Verkehrswegen (inkl. Tunnel) untersucht. Zudem wird überprüft, ob für besondere technische Gefahren Notfallplanungen vorliegen bzw. erforderlich sind.

Als technische Gefahren gelten Grossbrände und Explosionen in / auf

Definition

- Gebäuden (Wohn- und Geschäftsgebäude),
- Anlagen/Einrichtungen mit starkem Publikumsverkehr (Einkaufszentren, Kino, Diskotheken, Tiefgaragen, Spitäler, Altenwohnheime etc.),
- Verkehrswegen (inkl. Tunnel) sowie
- Betrieben mit und ohne Gefahrgüter.

Unter dem Thema Notfallplanungen werden die besonderen technischen Gefahren durch KKW-Störfall, Staudammbruch, den Ausfall von Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen sowie durch das Versagen von Infrastrukturen (Bauten, Strom-, Gas-, Wasserversorgung, Ver- und Entsorgung, Verkehrswege und -mittel) untersucht.

Untersuchung der besonderen technischen Gefahren

Luzern ist eine der wenigen Städte dieser Grösse in der Schweiz, in der es noch ein Miliz-System bei der Feuerwehr gibt. Das Funktionieren dieses Systems ist vor allem deshalb möglich, da im Normalfall das Polizei-Löschpikett den Ersteinsatz übernimmt und eine Triage vor Ort vornimmt. Bei diesem Pikett handelt es sich um Polizisten, die eine umfassende Ausbildung durch die Feuerwehr erhalten haben und auch das erforderliche, von der Feuerwehr gestellte, Material mit sich führen. Ist der Ersteinsatz des Polizei-Löschpiketts aus Ressourcengründen (z. B. während einer Grossveranstaltung) nicht möglich, übernimmt die Feuerwehr diese Aufgabe.

Miliz-System

Derzeit hat die Feuerwehr von Luzern keine akuten Probleme, ausreichend Nachwuchs zu rekrutieren. Der Rekrutierungsaufwand ist allerdings gestiegen und sehr hoch. Die heutige Mobilität und geforderte Flexibilität am Arbeitsmarkt führt dazu, dass die durchschnittlich geleistete Anzahl der Dienstjahre bei den Eingeteilten rückläufig ist.

Derzeit keine akuten Nachwuchsprobleme

Bei besonders schwerwiegenden Ereignissen wird der Führungsstab der Stadt Luzern einberufen, bei Ereignissen, die deutlich über das Stadtgebiet hinausgehen, auch der kantonale Führungsstab.

Städtischer und kantonaler Führungsstab

4.5.2 Situationsanalyse

Allgemeine Situation

Keine sehr grossen
Brandereignisse

In den letzten Jahren ist es in der Stadt Luzern zu keinen sehr grossen Brandereignissen gekommen.

Keine grosse Gefahr durch
Gefahrgüter

Die Gefahr durch Unglücke mit Gefahrguttransporten ist als gering einzustufen. Auf der Strasse werden in Luzern fast ausschliesslich Benzin und Heizöl transportiert. In den Risikobetrieben⁶³⁾ in der Stadt wurde die Störfallverordnung umgesetzt. Die Wahrscheinlichkeit, dass es hier zu relevanten Zwischenfällen kommt, ist ebenfalls gering. Über den SBB-Bahnhof von Luzern werden kaum Gefahrgüter transportiert. Zwar wurde Luzern als Standort für einen Lösch- und Rettungszug der SBB im Jahr 2006 aufgegeben, jedoch wird diese Veränderung nicht als besonders problematisch betrachtet.

Grossveranstaltungen und
Vergnügungsbetriebe sind
problematisch

Bei den Interventionszeiten gab es in den vergangenen Jahren keine Probleme. Die Vorgabe, innerhalb 10 Minuten mit mindestens 10 Feuerwehrleuten am Einsatzort zu sein, wurde jederzeit erfüllt. Dank des schnellen Ausrückens des Polizei-Löschpiketts rund um die Uhr ist die Feuerwehr in der Regel in weniger als 5 Minuten am Einsatzort. Problematisch bleiben aber weiterhin Grossveranstaltungen sowie Vergnügungsbetriebe (Diskotheken, Klubs, Beizen etc.)⁶⁴⁾. Aufgrund von Verstössen gegen feuerpolizeiliche Auflagen oder einfach durch die grossen Menschenmassen besteht die Gefahr, dass sich die Interventionszeiten im Ereignisfall deutlich verlängern oder die Selbstrettung erschwert wird. Problematisch ist dabei auch die Altstadt in Luzern. Brände können sich durch die dortige Bauweise schneller ausbreiten. Finden zudem noch Veranstaltungen in der Altstadt statt, kann es zudem zu einer deutlichen Verzögerung des Einsatzes durch die Feuerwehr kommen. Das Freihalten der Flucht- und Rettungswege ist von daher von besonderer Bedeutung.

Einsätze

Feuerschäden und
Gesamteinsätze im Vergleich
zum Vorjahr gesunken

Im Jahr 2006 hatte die Feuerwehr in Luzern 453 alarmmässige und 221 planmässige Einsätze. Im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre davor ist dies ein leichter Rückgang bei den alarmmässigen Einsätzen. Im Jahr 2005 waren hingegen deutlich mehr Einsätze zu verzeichnen; dies ist jedoch auf die Folgen des Hochwassers im August zurückzuführen. 2006 wurde die Feuerwehr aufgrund von Feuerschäden 89mal aufgeboden (2005: 92mal); es entstanden Feuerschäden von ca. 1.75 Mio. CHF (2005: 3.3 Mio. CHF).

63) In der Stadt Luzern gibt es insgesamt 7 Betriebe, die aufgrund der vorhandenen Stoffmengen der Störfallverordnung unterstehen. Bei allen Betrieben sind keine schwere Schädigungen für die Bevölkerung oder die Umwelt infolge von Störfällen zu erwarten.

64) Vgl. dazu auch Kapitel 4.4.

Insgesamt leistete die Feuerwehr 2006 rund 7'500 Einsatzstunden, die Einsätze im Rahmen der Aufgabe als Stützpunktfeuerwehr sind dabei berücksichtigt. Zugenommen hat die Zahl der Fehlalarme (270 im Jahr 2006). Diese werden vor allem durch Brandmeldeanlagen ausgelöst. Zwar wurde hier die verwendete Technologie kontinuierlich verbessert, jedoch hat die Zahl der verwendeten Anlagen deutlich zugenommen.

Prävention

Bereitschaftsdienste zur Ergänzung der Alarmorganisation während Veranstaltungen werden primär von Freiwilligen der Feuerwehr übernommen. Bislang gab es in Luzern noch keine Probleme, ausreichend Freiwillige für solche planmässigen Einsätze zu gewinnen. Problematisch ist jedoch die Tendenz, dass in Luzern die Grossanlässe in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Dieser Trend hält gegenwärtig weiter an (z. B. Jodler-Fest, Marathon). Für Veranstaltungen dieser Art ist die Anwesenheit der Feuerwehr wichtig und bei gesperrten Verkehrsachsen im Sinne der geforderten Ausrückzeiten zwingend. Durch die Zunahme der Anlässe steigt die Belastung der Freiwilligen.

Aufgebot an Grossanlässen ...

Einen weiteren Bereich der Prävention stellt das gesetzlich nicht geforderte Angebot der Instruktion dar. Instruktionen und Brandschutzausbildungen werden in Luzern sowohl von der Feuerwehr⁶⁵⁾ als auch von der GVL angeboten. Vor allem in Gastrobetrieben, zum Teil aber auch in Schulen instruieren primär die vollamtlichen Mitarbeitenden der Dienstabteilung Feuerwehr Präventions- und Verhaltensmassnahmen bezüglich Brand und ähnlicher Gefahren. Die dazu erforderlichen Ressourcen sind jedoch beschränkt.

... und Schulung als wichtige Elemente der Prävention

Einen besonderen Stellenwert hat die Feuerwehr als "Beauftragter für vorsorglichen Brandschutz" (allgemein als "Feuerpolizei" bekannt). In dieser Funktion wird die Feuerwehr von der kantonalen Gebäudeversicherung Luzern (GVL) unterstützt. Zum einen werden Objekte, die der feuerpolizeilichen Aufsicht unterliegen, periodisch kontrolliert, zum anderen finden spontane Kontrollen vor allem bei Veranstaltungen statt. Für die Feuerpolizei ist es möglich, Betreiber von Anlagen, die nicht den feuerpolizeilichen Anforderungen entsprechen, zu verzeigen. Allerdings sind die Bussen so gering, dass die Gewinne, die durch einen Verstoss gegen die Auflagen zu erzielen sind, häufig deutlich höher sind als die Busse selbst. Bussen werden deshalb billigend in Kauf genommen.

Feuerpolizei macht Auflagen und kontrolliert. Geringe Bussen als Problem

65) Ein gesetzlicher Auftrag zu dieser Form der Präventionsarbeit besteht für die Feuerwehr nicht.
Zum Angebot der Feuerwehr siehe
http://www.fw.luzern.ch/technik/brandschutz/brandschutz_start.htm, zum Angebot der GVL siehe
<http://www.gvl.ch/verhuetung/index.html>

Gefährdung durch Brände und
Explosionen grundsätzlich unter
Kontrolle

Für die Stadt Luzern ist grundsätzlich festzuhalten, dass die ursächliche Gefährdung von Objekten durch Brände und Explosionen nicht ausserordentlich problematisch ist. Die Risiken werden jedoch durch schlechte Rahmenbedingungen (z. B. durch die besondere Verkehrssituation bei Grossanlässen), die den Einsatz der Feuerwehr erschweren, erhöht.

4.5.3 Notfallplanungen für Ereignisse durch besondere technische Gefahren

Zu Notfallplanungen für mögliche Ereignisse durch besondere technische Gefahren ist Folgendes festzustellen:

KKW-Störfall

Bei vermuteter oder erhöhter Radioaktivität, bei der eine Gefährdung für Bevölkerung und Umwelt besteht oder bestehen kann, ist die Nationale Alarmzentrale (NAZ) als Fachstelle des Bundes zuständig. Die NAZ hat die Kompetenz, Sofortmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung anzuordnen. Im Ereignisfall werden Massnahmen mit kantonalen und lokalen Stellen abgestimmt. Eine spezielle Notfallplanung für die Stadt Luzern liegt nicht vor.

Staudammbruch

Ein Notfallplan für den Fall eines Staudammbruches liegt für die Stadt Luzern nicht vor. Dies ist auch nicht erforderlich, da ein unkontrollierter Wasserabfluss aus einer Talsperre im Einzugsgebiet des Vierwaldstättersees in die Stadt Luzern diese nicht gefährden würde. Eine Flutwelle aus den Stauseen Göscheneralp und Lucendro würde vom Urnersee absorbiert.

Ausfall Informations- und Kommunikationsinfrastruktur

Für einen möglichen Ausfall von Informations- und Kommunikationsinfrastruktur gibt es seitens der Blaulichtorganisationen zum Teil Vorkehrungen, um die eigene Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Eine explizite Notfallplanung für die Bewältigung eines Ausfalls von Informations- und Kommunikationsinfrastruktur auf Ebene der Stadt existiert nicht.

Versagen von Infrastrukturen (Bauten, Strom-, Gas-, Wasserversorgung, Ver- und Entsorgung, Verkehrswege und -mittel)

Auch hier sind die Blaulichtorganisationen z. T. darauf vorbereitet, ihre eigene Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Explizite Notfallpläne für die Bewältigung in der Stadt Luzern existieren nicht.

4.5.4 Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Erhöhung der Ressourcen für Prävention und Schulung (E1.1)

Der Prävention kommt im Hinblick auf technische Gefahren eine grosse Bedeutung zu. Mit einer Erhöhung der Ressourcen der Feuerpolizei⁶⁶⁾ für Prävention und Schulung könnten deutlich mehr Personen im richtigen Umgang mit Feuer und in der Brandbekämpfung geschult werden. Sinnvoll erscheint dies vor allem an Schulen und in der Gastronomie.

Verstärkung der Sanktionierung von Verstössen gegen Sicherheitsauflagen (E1.2)

Möglichkeiten der Sanktionierung von Verstössen gegen Sicherheitsauflagen sollten geschaffen werden, da Betreiber von Klubs und Bars derzeit Bussen billigend in Kauf nehmen⁶⁷⁾. Dies könnte eine deutliche konsequentere Strafverfolgung sein oder eine Anpassung der Höhe des Strafmasses. Die Auflagen würden z. B. bei Überbelegungen oder der Verstellung von Notausgängen zur Anwendung kommen. Mit zusätzlichen Ressourcen der Feuerpolizei könnten die Sanktionen wiederum deutlich effektiver kontrolliert werden.

Auswirkungen einer Neuorganisation auf Polizei-Löschpikett planen (E1.3)

Sollte es zu einer Neuorganisation von Kantons- und Stadtpolizei kommen, könnte sich dies auch auf das Polizei-Löschpikett auswirken. Mögliche Folgen sind frühzeitig von der Feuerwehr-Führung mit der Führung der Polizei abzuklären.

Personalplanung der Einsatzkräfte im Hinblick auf die EURO 08 (E1.4)

Um während der EURO 08 die erforderliche Präsenz der Einsatzkräfte zu gewährleisten, müssen die Angehörigen frühzeitig in die Planungen mit

66) Eine solche Erhöhung sollte mit den diesbezüglichen Ressourcen der kantonalen GVL abgestimmt werden, die ebenfalls Präventionsmassnahmen und Schulungen durchführt.

67) Dies liegt daran, dass die Bussen deutlich geringer sind als die Ausfälle, die entstehen würden, wenn man sich an die feuerpolizeilichen Auflagen hielte.

eingebunden werden und Möglichkeiten der Entschädigung oder des Ausgleichs gesucht werden.⁶⁸⁾

4.5.5 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Ereignisse durch technische Gefahren" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil ➡ signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

68) Schon jetzt ist die Feuerwehr bei Grossanlässen auf den Einsatz von Freiwilligen angewiesen. Durch die EURO 08 wird über den Zeitraum von rund einem Monat ein massiver Einsatz der Feuerwehr erforderlich sein (z. B. an den Public Viewing Areas).

Ereignisse durch technische Gefahren

Definition

Unter dem Thema "Ereignisse durch technische Gefahren" werden Grossbrände / Explosionen in Gebäuden, Anlagen und auf Verkehrswegen (inkl. Tunnel) untersucht. Unter dem Thema Notfallplanungen werden die besonderen technischen Gefahren durch KKW-Störfall, Staudammbruch, den Ausfall von Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen sowie durch das Versagen von Infrastrukturen untersucht.

Situationsanalyse

- Keine sehr grossen Brandereignisse und Explosionen in den letzten Jahren
- Gefährdung durch Gefahrguttransporte gering
- Problematisch: Überwachung von Vergnügungsbetrieben
- Probleme können vor allem durch schlechte Rahmenbedingungen entstehen (Blockierte Zufahrten und Rettungswege, enge Bausweise Altstadt)
- Polizei-Löschpikett vorteilhaft, gute Zusammenarbeit mit der Feuerwehr; Auswirkungen einer Fusion von Stadt- und Kantonspolizei möglich
- Viele Einsätze von Freiwilligen bei Grossveranstaltungen erforderlich --> Bereitschaft könnte bei weiterer Zunahme an Grossveranstaltungen sinken
- Feuerwehr auch im Bereich der Prävention tätig
- Personalbestand derzeit zufrieden stellend; Rekrutierungsaufwand jedoch gestiegen

Massnahmen

- Feuerpolizei mehr Ressourcen für Aufklärung und Schulung an Schulen und in anderen Bereichen
- Möglichkeiten der Sanktionierung von Verstössen gegen die Auflagen erweitern (Konsequente Strafverfolgung, Höhe des Strafmasses)
- Personalplanung der Einsatzkräfte im Hinblick auf die EURO 08

Allgemeiner Trend



4.6 Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch

4.6.1 Einführung

Krankheiten und Seuchen
können die Sicherheit
einschränken

Die Sicherheit in Luzern kann durch Krankheiten beeinträchtigt werden, die eine Gefahr für die Gesundheit oder das Leben von Menschen darstellen. Zudem können Erkrankungen selbst oder die Angst vor einer Ansteckung dazu führen, dass die Lebensqualität der Bevölkerung und das öffentliche Leben selbst eingeschränkt werden.

Vogelgrippe und eine mögliche
Pandemie sind von besonderer
Bedeutung

Im Rahmen dieses Berichts werden nicht Krankheiten im Allgemeinen betrachtet, sondern Krankheitsformen, die sich aufgrund ihres Ausbreitungsgrades oder ihrer Erscheinungsform so darstellen, dass entweder das subjektive Sicherheitsgefühl oder die Gesundheit grösserer Personengruppen tatsächlich gefährdet wird. Von besonderer Bedeutung sind – gerade auch wegen der Entwicklung in den letzten Jahren – die Vogelgrippe sowie der Ausbruch einer Pandemie.

4.6.2 Tierseuchen

Definition und Verantwortung

Definition Betrachtet werden Tierseuchen, die auch auf den Menschen übertragbar sind, die zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten in der Stadt Luzern führen können oder deren Ausbreitung das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung einschränkt.

Verantwortung Zuständig für den Bereich Tierseuchen in der Stadt Luzern sind das Kantonale Veterinäramt und die Stadtpolizei. Eine gewisse Verantwortung haben auch alle Tierhalter.

Situationsanalyse

Allenfalls Vogelgrippe relevant

Als relevante Seuche kommt aus heutiger Sicht allein die "Vogelgrippe" (aviäre Influenza) in Betracht. Gemäss Kantonalem Veterinäramt stellt aber auch diese derzeit keine relevante Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung von Luzern dar. Es muss höchstens mit dem Auffinden befallener Vögel am Ufer des Sees gerechnet werden, diese könnte zu einer kurzzeitigen Absperrung von Teilen des Seeufers oder zu einem Verbot von Vogelausstellungen in der Nähe des Vierwaldstättersees und der Reuss führen.

Gefährdung der Luzerner
Bevölkerung extrem gering

Als Extremszenario muss aber aufgrund der Aktualität des Themas auch darauf hingewiesen werden, dass der Vogelgrippe-Erreger H5N1 bereits auf Menschen übertragen wurde und sich im ungünstigsten Fall eine Übertragbarkeit von Mensch zu Mensch möglich ist. Eine Pandemie könnte ent-

stehen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Bevölkerung von Luzern von einer solchen Mutation betroffen wäre, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch vernachlässigbar klein.

Die verantwortlichen Behörden, v. a. das Kantonale Veterinäramt, sind auf die möglichen Szenarien vorbereitet. Es ist im Eintretensfall mit einem erhöhten Kommunikationsbedarf sowohl bei der Stadt wie auch bei Luzern Tourismus bzw. der Hotellerie zu rechnen.

Notwendige Massnahmen sind getroffen

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Absprachen mit Tourismus-Verantwortlichen (F1.1)

Der Führungsstab der Stadt Luzern könnte im Hinblick auf die Krisenkommunikation im Ereignisfall vorbereitende Absprachen mit den Tourismus-Verantwortlichen treffen. Dies betrifft alle tourismusrelevanten Gefährdungen.

Vorbereitung der Öffentlichkeitsarbeit (F1.2)

In Kooperation mit dem Kantonalen Veterinäramt könnten Informationsblätter und Medienmitteilungen erstellt werden, sobald sich für die Stadt Luzern eine Betroffenheit abzeichnet. Sollte es zum wiederholten Ausbruch der Vogelgrippe kommen und auch Tiere in der Stadt Luzern betroffen sein, könnte man so umgehend reagieren und damit übertriebene oder falsche Reaktionen in der Bevölkerung vermeiden.

Absperrungszonen in besonders sensiblen Seeuferbereichen (F1.3)

Stadtgärtnerei und Baudirektion könnten in besonders sensiblen Seeuferbereichen vorsorglich Zonen definieren, die im Fall eines Ausbruchs der Vogelgrippe in der Stadt Luzern am ehesten abzusperren wären. Mit den jeweiligen Verantwortlichen der Stadt und der Privaten könnten Gespräche geführt werden, damit die Auswirkungen möglichst gering sind.

4.6.3 Menschliche Epidemie / Pandemie

Definition und Verantwortung

Der Begriff Pandemie bezeichnet eine länder- und kontinentübergreifende Ausbreitung einer Krankheit, im engeren Sinn einer Infektionskrankheit. Im Gegensatz zur Epidemie ist eine Pandemie örtlich nicht beschränkt.

Definition

BAG hat einheitliche Regelungen zum Umgang mit Infektionskrankheiten

Für den Umgang mit Infektionskrankheiten, die grosse Bevölkerungsgruppen betreffen können, hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) einheitliche Regelungen vorgegeben. Unter anderem liegt eine Liste aller meldepflichtigen Infektionskrankheiten vor. Wird eine solche Krankheit durch einen Arzt festgestellt, ist umgehend die Kantonsärztin zu informieren. Es besteht eine Meldepflicht für Ärzte und Labors mit differenzierten Meldefristen. Generell liegt die Umsetzung der Vorgaben des BAG in den Kantonen bei den Kantonsärzten.

Die Führung liegt zunächst beim Kantonsärztlichen Dienst, später beim KFS

Kommt es zum Ausbruch einer Pandemie oder der grossflächigen Verbreitung einer infektiösen Krankheit im Kanton Luzern, so führt zunächst der Kantonsärztliche Dienst unter Leitung der Kantonsärztin. Sind öffentliches Leben und Ordnung in starkem Mass betroffen, übernimmt der Kantonsärztliche Dienst gemeinsam mit dem Kantonalen Führungsstab (KFS) die Führung. Ist eine grossflächige Impfung der Bevölkerung der Stadt Luzern erforderlich, liegt die Verantwortung beim Kanton. Die Präpandemie-Massenimpfung wird im Sinne einer optimalen Prävention bereits durchgeführt, bevor die Pandemie die Schweiz erreicht.⁶⁹⁾ Der Kanton wird bei der Organisation durch die Stadt unterstützt. Die Koordination in der Stadt Luzern übernimmt der Führungsstab. Die genauen innerkantonalen Verantwortlichkeiten können erst bei Vorliegen oder im Verlauf der Erarbeitung des Konzepts einer Präpandemie-Massenimpfung geklärt werden. Zudem sind auf Bundesebene zuvor noch rechtliche Fragen zu klären

Die Stadtverwaltung trägt Verantwortung in mehreren Bereichen

Beim Ausbruch einer Pandemie hat die Stadtverwaltung folgende Verantwortung:

- Unterstützung des Kantons mit spitalexterner Pflege zu Hause und in Alters- und Pflegeheimen
- Sicherstellung des öffentlichen Lebens
- Regelung und Unterstützung des Bestattungswesens
- Als Arbeitgeber Schutz der Angestellten

Situationsanalyse

Ausbreitung infektiöser Krankheiten wie Pest oder Pocken gering

Die Gefahr einer Ausbreitung infektiöser Krankheiten, die Menschenleben bedrohen könnte (z. B. Pest oder Pocken), ist in der Stadt Luzern sehr gering, kann aber nicht ganz ausgeschlossen werden. Derzeit ist nicht von einer Gefährdung grösserer Teile der Bevölkerung durch solche Krankheiten auszugehen.

⁶⁹⁾ Dazu ist die Unterstützung des Kantons erforderlich, da eine solche Aktion mit den bestehenden Mitteln allein nicht durchzuführen ist.

Hingegen ist die Wahrscheinlichkeit, dass es in den nächsten 25 Jahren zum Ausbruch einer Influenza-Pandemie kommt, die auch die Schweiz erreicht, nicht zu vernachlässigen. Die WHO hat im Jahr 2005 alle Staaten aufgefordert, sich durch die Aktualisierung bestehender oder das Verfassen neuer Pandemiepläne auf einen solchen Fall vorzubereiten. Der nationale Pandemieplan der Schweiz wurde 2006 aktualisiert.

Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs einer Pandemie ist nicht zu vernachlässigen

Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat für den Kanton Luzern unter der Leitung der Kantonsärztin einen kantonalen Pandemieplan erarbeitet. In seiner Sitzung vom 24. Oktober 2006 hat der Regierungsrat des Kantons Luzern Massnahmen zur Pandemieplanung beschlossen. Unter anderem werden die Spitäler im Kanton dazu verpflichtet, für ihren Betrieb entsprechende Pandemiepläne zu erstellen. Auch die Altenpflegeorganisationen wie die Spitex wurden aufgefordert, die Aufrechterhaltung ihres Betriebs im Fall einer Pandemie zu klären. Weiterführende Informationen für Spitäler und Pflegeorganisationen werden durch den Kantonsärztlichen Dienst erarbeitet. Eine Sensibilisierung der Betriebe durch entsprechende Informationen über die Gewerbeverbände ist ebenfalls in Planung.

Regierungsrat hat Massnahmen zur Pandemieplanung beschlossen

Engpässe gibt es im gesamten Kanton derzeit im Bereich der Intensiv- und Beatmungsplätze. Es wurden Absprachen mit Privatkliniken getroffen, um diesen Engpass – zumindest teilweise – auszugleichen.

Engpässe in einigen Bereichen

Ausstehend ist die Klärung einer möglichen Impfung im Fall einer Pandemie. Hierzu sind noch keine abschliessenden Regelungen getroffen worden. Generell wird die Impfung der Bevölkerung der Stadt Luzern als einfacher eingeschätzt als die der ländlicheren Bevölkerung, da die erforderlichen Infrastrukturen zentraler und die Menschen leichter zu erreichen sind. Ein kantonales Konzept für eine Massenimpfung besteht noch nicht. Probleme gibt es vor allem im Bereich der Logistik (z. B. Garantie einer unterbrechungsfreien Kühlkette für die Impfstoffe), der rechtlichen Grundlagen und der Finanzierung. Sobald die gemeinsame Arbeitsgruppe vom Bundesamt für Gesundheit und Vertretern des Kantons ein Konzept zur Präpandemie-Massenimpfung entwickelt hat, kann dieses den Bedürfnissen des Kantons angepasst werden. Vorarbeit wurde in Luzern schon in der Art geleistet, indem der Zivilschutz ein Grobkonzept dazu erarbeitet hat, wie die logistischen Herausforderungen bewältigt und eine notwendige Massenimpfung durchgeführt werden kann.

Durchführung von Massenimpfungen noch nicht abschliessend geregelt

Nach der Veröffentlichung des Pandemieplans des Kantons Luzern hat die Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern mehrere Massnahmen ergriffen, um der Verantwortung der Stadtverwaltung im Pandemiefall nachzukommen. Im Auftrag des Führungsstabes der Stadt Luzern wurden von den jeweils Verantwortlichen für verschiedene Bereiche der Stadtverwaltung und der Einsatzkräfte Grobkonzepte entwickelt, wie im Ernstfall die Aufgaben, die im Verantwortungsbereich der Stadt liegen, weiterhin erfüllt werden können. Die Konzepte umfassen dabei Massnahmen zur Prävention ebenso

Führungsstab der Stadt Luzern hat Grobkonzepte erstellen lassen

wie Formen der Intervention. Beim Ausbruch einer Pandemie, und damit dem Eintreten einer ausserordentlichen Lage, übernimmt der Führungsstab der Stadt Luzern, verstärkt durch Spezialisten der Stadtverwaltung sowie dem Stadtarzt, die Leitung zur Bewältigung der Pandemie in der Stadt.

Pandemie-Szenario

- Die Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs einer Pandemie, die sich auch auf die Stadt Luzern direkt auswirkt, liegt bei 1-2% pro Jahr, also einem Ausbruch alle 50-100 Jahre.
- 25% der Arbeitnehmer fehlen während einer Pandemie (Dauer rund drei Monate) am Arbeitsplatz für 5-8 Tage; durchschnittlich sind 10% abwesend. Bei exponierten Personen wie z. B. Pflegepersonal werden höhere Werte erzielt. Nicht beachtet ist dabei, dass eine beachtliche Anzahl von Personen aus Angst oder Unwissen der Arbeit fern bleibt. Die Stadt geht deshalb – entgegen den Vorgaben des BAG – bei Ihrer Planung von einer Ausfallrate von insgesamt 50% (ganze Pandemie-welle) und einer maximalen gleichzeitigen Abwesenheit von 25 % aus.
- Die Erkrankungsrate für die Stadt Luzern beträgt 25%, das sind 15'000 Personen.
- Die Bedürftigkeit für Spitalpflege liegt in der Stadt Luzern bei 1-2,5% der Erkrankten, d.h. max. 375 Personen. Davon benötigen 15% eine Betreuung auf Intensivpflegestationen (max. 55 Personen).
- Die Letalität beträgt 0.4%, dies bedeutet ca. 60 Todesfälle.
- Die Zahl der Erkrankungen und der Todesfälle kann um den Faktor 10 variieren (vgl. Pandemieplan des Bundes).

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Verbesserung Kommunikation Führungsstab und KAD (F2.1)

Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen dem Führungsstab der Stadt Luzern und dem Kantonsärztlichen Dienst (z. B. Festlegung eines Single Points of Contact in beiden Institutionen oder Teilnahme an Sitzungen zur Pandemievorsorge, Klärung von Vertretungsregelungen).

Fertigstellung und Prüfung der Grobkonzepte (F2.2)

Sukzessive weitere Ausarbeitung, Abstimmung und Umsetzung der Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Pandemie (z. B. Fertigstellung eines

Konzeptes für die Durchführung von Präpandemie-Massenimpfungen). Das Ziel sollten Konzepte sein, die im Ereignisfall sofort umsetzbar sind.

Regelmässiges Monitoring durch Führungsstab (F2.3)

Regelmässige Sitzungen des Führungsstabes der Stadt Luzern zur gegenseitigen Information über den Stand der Arbeiten und Einschätzung der akuten Gefährdung durch eine Pandemie.

Absprache mit Betreibern kritischer Infrastrukturen (F2.4)

Konsultation der Betreiber privater kritischer Infrastrukturen in der Stadt Luzern. Diese könnten speziell auf ihre Rolle bei der Gewährleistung des öffentlichen Lebens und der öffentlichen Sicherheit hingewiesen werden. Zudem Sensibilisierung im Hinblick auf die Folgen in ihrem Betrieb und zur Beurteilung und anschliessenden Umsetzung geeigneter Präventionsmassnahmen.

Anschaffung Pandemie-Kits (F2.5)

Anschaffung von Pandemie-Kits (Gesichtsmaske, Desinfektionsmittel, Informationen etc.) für die Mitarbeiter der Stadt in kritischen Funktionen. Evtl. Aufforderung an die Betreiber kritischer Infrastrukturen zur Bereitstellung vergleichbarer Sets.

Übung Massenimpfungen (F2.6)

Um zu testen, wie Massenimpfungen durchgeführt werden können und wo evtl. die spezifischen Probleme liegen, könnten entsprechende Übungen durchgeführt werden.

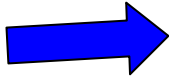
Absprache mit anderen Führungsstäben (F2.7)

Konsultation der Sicherheitsverantwortlichen in anderen Städten zum gegenseitigen Austausch über mögliche Schritte und den Stand der Vorbereitungen.

4.6.4 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil ➡ signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

Allgemeiner Trend



Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch

Definition

Tierseuche

Tierseuchen, die auch auf den Menschen übertragbar sind und zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können oder deren Ausbreitung das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung einschränkt. Beim Ausbruch führt das Kantonale Veterinäramt.

Menschliche Epidemie / Pandemie

Länder- und kontinentübergreifende Ausbreitung einer Krankheit, im engeren Sinn einer Infektionskrankheit. Im Gegensatz zur Epidemie ist eine Pandemie örtlich nicht beschränkt. Beim Ausbruch einer Pandemie führt zunächst der Kantonsärztliche Dienst, später der Kantonale Führungsstab

Situationsanalyse

Tierseuche

Relevant ist aus heutiger Sicht allein die "Vogelgrippe". Gemäss Kantonalem Veterinäramt stellt aber auch diese derzeit keine relevante Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung dar. Die Wahrscheinlichkeit der Mutation einer Tierseuche hin zu einer Seuche, die für den Menschen gefährlich wird, ist gering. Die verantwortlichen Behörden sind auf die möglichen Szenarien vorbereitet.

Menschliche Epidemie / Pandemie

Die Wahrscheinlichkeit, dass es in den nächsten 25 Jahren zum Ausbruch einer Influenza-Pandemie kommt, welche die Schweiz erreicht, ist hoch. Im Jahr 2006 haben der Bund und die Kantone Pandemiepläne erarbeitet. Der Führungsstab der Stadt Luzern hat Anfang 2007 die Erstellung von Grobkonzepten zur Bewältigung der Folgen einer Pandemie von solchen Institutionen eingefordert, die für die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit erforderlich sind. Beim Ausbruch einer Pandemie wird ein Viertel der Bevölkerung erkranken. In der Stadt Luzern ist mit ca. 375 Personen zu rechnen, die Spitalpflege benötigen, insgesamt ist von 60 Todesopfern auszugehen.

Massnahmen

Tierseuche

- Absprachen zwischen Führungsstab und Tourismus-Verantwortlichen im Hinblick auf Krisenkommunikation
- Vorbereitung der Öffentlichkeitsarbeit
- Gefahrenzonen zur Begrenzung möglicher Auswirkungen definieren

Menschliche Epidemie / Pandemie

- Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen dem Führungsstab der Stadt Luzern und dem Kantonsärztlichen Dienst
- Weitere Ausarbeitung, Abstimmung und Umsetzung der Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Pandemie
- Regelmässige Sitzungen des Führungsstabes zur gegenseitigen Information über den Stand der Arbeiten und Einschätzung der akuten Gefährdung
- Sensibilisierung der Betreiber von kritischen Infrastrukturen
- Pandemie-Kits für Mitarbeiter der Stadt in kritischen Funktionen
- Übungen von Massenimpfungen
- Erfahrungsaustausch mit Sicherheitsverantwortlichen anderer Städte

4.7 Ereignisse durch Naturgefahren

4.7.1 Einführung

Naturgefahren treten in der Regel selten auf, können dann aber zu grossen bis katastrophalen Schäden führen. Die relevanten Naturgefahren für die Stadt Luzern sind gemäss Kapitel 3.2:

Naturgefahren in Luzern

- Hochwasser (durch Überflutungen und Starkregen, inkl. Murgang und Übersarung)
- Extreme Wetterereignisse (Hagel, Sturm, Schnee, Eisregen, Hitze, Kälte)
- Erdbeben (inkl. dadurch ausgelöste Flutwellen⁷⁰⁾)

Auch Felssturz (v. a. in alten Sandsteinbrüchen) stellt ein gewisses Risiko dar, wird hier aber aufgrund der sehr lokalen Bedeutung nicht näher behandelt.

Da von Naturgefahren meist grössere Gebiete betroffen sind, liegen die Zuständigkeiten nicht nur bei der Gemeinde, sondern auch bei Kanton und Bund. Der Kanton Luzern⁷¹⁾ hat für alle Gefahrenprozesse⁷²⁾ bereits Gefahrenhinweiskarten ausarbeiten lassen, die im Internet eingesehen werden können⁷³⁾. In diesen Karten sind jedoch keine Informationen zur Eintrittswahrscheinlichkeit oder der Intensität des Ereignisses enthalten.

Gefahrenhinweiskarten

Die Bundesgesetzgebung⁷⁴⁾ verpflichtet die Kantone zudem, Gefahrenkarten zu erstellen. Diese sind anschliessend in der Nutzungsplanung sowie bei den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. Die Gefahrenkarten beruhen auf detaillierten Analysen und weisen die Häufigkeit und Intensität der Gefahrenart parzellenscharf aus.

Gefahrenkarten

Für das Stadtgebiet Luzern liegen alle relevanten Gefahrenkarten für Überschwemmungen durch See und Bäche ("Wasser") sowie für die sehr lokal begrenzten Gefahren Hangmuren und Felssturz vor. Für Hangmuren und Sturz wurden zudem lokale Schutzdefizitkarten⁷⁵⁾ erstellt. Der Stadtrat hat die Umsetzung der Gefahrenkarten Prozess Sturz/Rutsch und Prozess Was-

70) Infolge von erdbebeninduzierten Seerutschungen.

71) Die Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa) im Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement koordiniert die Bemühungen des Kantons Luzern zum Schutz vor Naturgefahren.

72) Hochwasser, Rutschungen, Steinschlag, Murgang, Übersarung, Lawinen

73) <http://www.geo.lu.ch/map/gefahrenhinweiskarte/viewer.htm>

74) Mit den Bundesgesetzen zum Wasserbau (WBG, 1991) und zum Wald (WaG, 1991) werden die Kantone verpflichtet, Gefahrenkarten zu erstellen und diese bei raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. Damit wird der im Raumplanungsgesetz (RPG, 1979) formulierte Auftrag zur Auscheidung von gefährdeten Gebieten weiter konkretisiert (Art. 6 RPG).

75) Schutzdefizitkarten zeigen in qualitativer Form auf, wo im Raum als zu hoch eingestufte Risiken existieren. Ein Schutzdefizit existiert, wenn die Intensität eines Gefahrenprozesses einen definierten Schwellwert bezogen auf eine einzelne Objektkategorie überschreitet.

ser bereits beschlossen⁷⁶⁾. Grundsätzlich sind die Schutzmassnahmen in der Verantwortung der Bauherrschaft bzw. Grundeigentümer.⁷⁷⁾ Die Gefahrenkarten werden auch in die Überarbeitung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern miteinbezogen.

Präventionsmassnahmen und Einsätze

Auf Ebene Gemeinde werden entsprechend der lokalen Gegebenheiten Präventionsmassnahmen und Einsätze geplant und durchgeführt. Bei grossflächigen Ereignissen werden diese mit den Nachbargemeinden oder dem Kanton abgestimmt.

Im Folgenden werden Aufgaben der Einsatzkräfte bei Naturereignissen dargestellt, zudem wird der Umgang mit den einzelnen Naturgefahren analysiert.

4.7.2 Einsatzkräfte

- | | |
|-------------|--|
| Ausbildung | Die Ausbildung der Einsatzkräfte in Luzern umfasst auch die Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen, u. a. durch die Information der Bevölkerung und die Evakuierung sowie für den jeweiligen Ereignisdienst spezifische Kenntnisse, z. B. die Bergung verschütteter Personen bei der Feuerwehr. Die Einsatzkräfte verfügen damit über die notwendigen Fähigkeiten für die Bewältigung von Naturgefahren-Ereignissen. |
| Zivilschutz | Der Zivilschutz verfügt über Belegungspläne zur Aufnahme von obdachlosen Personen in geschützten Unterkünften. Dazu gehört auch die Unterbringung von Personen, deren Wohngebäude aufgrund natur- oder technisch bedingter Gefahren evakuiert werden muss. Ein Konzept zur Evakuierung liegt vor und Überflutungspläne ⁷⁸⁾ sind vorhanden. Letztere dienen als Grundlage für die konkrete Einsatzplanung im Ereignisfall. Die Leistungsfähigkeit der Anlage zur Produktion von Sandsäcken wurde den Bedürfnissen entsprechend erweitert. Insgesamt ist der Zivilschutz so organisiert, dass er die Einsatzkräfte der Stadt Luzern schnell unterstützen und bei lang anhaltenden Einsätzen deren Durchhaltefähigkeit erhöhen kann. |

76) Stadtratsbeschluss Nr. 381 vom 26. April 2006

77) Wie im Stadtratsbeschluss Nr. 381 vom 26. April 2006 festgehalten, hat die Baudirektion Luzern die Gefahrenkarten Prozess Sturz/Rutsch und Prozess Wasser einer internen Prüfung unterzogen. Sie kam zum Schluss, dass aufgrund des Gefährdungspotenzials derzeit keine Massnahmen durch die Stadt Luzern verfügt werden müssten. Auf die Ausarbeitung von Umsetzungsmassnahmen wurde daher verzichtet. Insbesondere werden für das Hochwasser keine Koten verlangt. Diese sind gestützt auf die Gefahrenkarte Prozess Wasser vom Bauherrn festzulegen. Die Gefahrenkarten werden in das Baubewilligungsverfahren einbezogen, indem die Bauherren und Grundeigentümer im Baugesuchsformular auf diese Karten hingewiesen werden. Liegt das Baugesuchsvorhaben in einem Gefahrengebiet, wird in die Baubewilligung aufgenommen, dass die Erkenntnisse aus den Gefahrenkarten bei der Realisierung des Bauvorhabens zu berücksichtigen sind.

78) Diese bestehen aus den Plänen, die 1995 durch das Ingenieurbüro Steffen erarbeitet wurden, und sind ergänzt durch verschiedene neuere Dokumente zur Hochwassergefahr in Luzern inkl. einer umfangreichen Fotodokumentation vom Hochwasser 2005. Inwiefern diese Überflutungspläne mit der Gefahrenkarte Wasser kongruent sind, ist nicht bekannt.

Die Polizeien sind nicht nur im Ereignisfall gefordert, sondern haben auch den wichtigen Auftrag, die öffentliche Ordnung nach einem Ereignis sicherzustellen. Gerade durch Erdbeben ist jedoch auch die polizeieigene Infrastruktur gefährdet. Der Gebäudekomplex der Kantonspolizei Luzern wurde bei der Sanierung bezüglich Erdbebensicherheit nachgerüstet. Die Luzerner Polizei ist auf den Ausfall kritischer Infrastrukturen wie folgt vorbereitet: Im Falle eines Stromunterbruches bei Kantons- und Stadtpolizei ist es diesen möglich, sich bis zu einen Monat über Notstromsysteme handlungsfähig zu halten. Fällt das Telefonnetz aus, kann die Stadtpolizei auf die früher üblichen Funkgeräte zurückgreifen. In diesem Fall würden an zentralen Plätzen in den Quartieren Polizeistreifen als Anlaufstelle für die Bevölkerung eingesetzt.

Polizeien

Massnahmen für einen Hochwasser-Einsatz der Feuerwehr sind getroffen, die Planungsgrundlagen werden derzeit mit den Gefahrenhinweiskarten vervollständigt. Die Ausrüstung wird als ausreichend beurteilt, allenfalls wären zusätzliche leistungsfähige Pumpen für den Hochwasser-Einsatz hilfreich. Über eine Notstromversorgung verfügt die Feuerwehr derzeit nicht. Für die Suche nach Verschütteten nach einem Erdbeben werden die Maschinen und andere Bergungsmittel als nicht ausreichend beurteilt. In diesem Fall wäre die Feuerwehr auf externe Hilfe angewiesen (z. B. Baufirmen oder Bund/Armee).

Feuerwehr

Bei besonders schwerwiegenden Ereignissen wird der Führungsstab der Stadt Luzern einberufen, bei Ereignissen, die deutlich über das Stadtgebiet hinausgehen, auch der kantonale Führungsstab.

Städtischer und kantonaler Führungsstab

Zurzeit wird ein Evakuationskonzept für Kulturgüter vorbereitet⁷⁹⁾. Im Ereignisfall (vor allem bei Feuer und Hochwasser) sind, nach dem Personenschutz, die Blaulichtdienste von Polizei (Piketteinsatz) und Feuerwehr für die Evakuation von Kulturgütern zuständig. Die Evakuationsplanung gründet auf dem Prinzip der Priorisierung. Dies bedeutet, dass vorgängig im Sinne einer Präventionsmassnahme die Kulturgüter eines gefährdeten Objektes nach ihrer kulturhistorischen Bedeutung bewertet und in Evakuationsplänen festgehalten werden müssen. Die Feuerwehr nimmt die ihr bekannt gemachten Objekte mit schützenswertem Kulturgut in ihre Einsatzdispositive auf und schult die Einsatzkräfte, im Ereignisfall die gefährdeten Kulturgüter möglichst rasch und sachgerecht in Sicherheit zu bringen. Kulturgüterschutz ist zudem eine Kernaufgabe des Zivilschutzes.

Kulturgüterschutz

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgende Massnahme wurde im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beur-

79) Ressort Denkmalpflege und Kulturgüterschutz bei der Stadtplanung Luzern als Kompetenzzentrum für Fragen der Denkmalpflege und des Kulturgüterschutzes.

teilung der Massnahme erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Abklärung der Einrichtung eines Notstromsystems (G1.1)

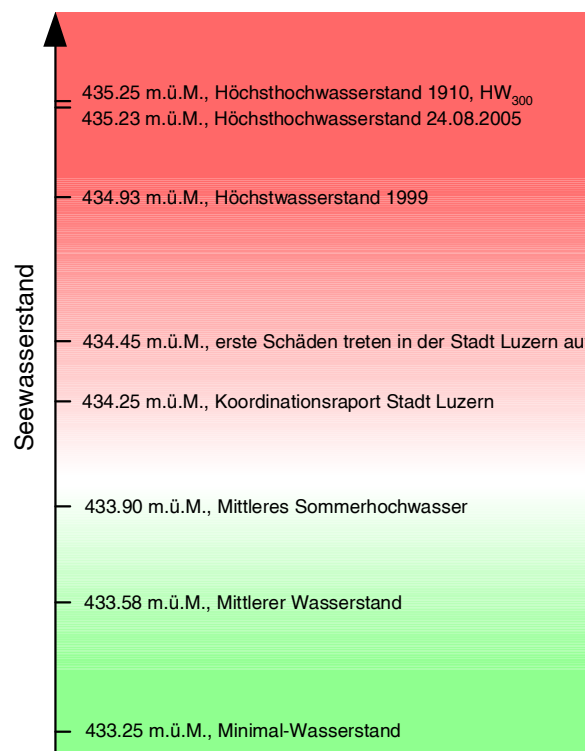
Allgemein sollte für alle Einsatzkräfte, die bisher nicht über ein Notstromsystem verfügen, abgeklärt werden, ob die Einrichtung eines solchen Notstromsystems sinnvoll ist (bei der Feuerwehr läuft diese Abklärung bereits).

4.7.3 Hochwasser

Definition und Verantwortung

Luzern war in der Vergangenheit immer wieder durch Hochwasser des Vierwaldstättersees betroffen. Hochwassergefahr geht vor allem durch Seehochstand und Stadtbäche aus. Die wichtigsten Seewasserstände sind in Abbildung 9 dargestellt.

Abbildung 9:
Wasserstände Vierwaldstättersee



Für die verschiedenen Aspekte, die es im Fall eines Hochwassers zu klären gilt, sind verschiedene Institutionen zuständig:

- Gemeinde
- Gemeinderat: Gefahrenkartierung, Ortsplanung, Gewässerunterhalt, Federführung bei Projekten, Leitung kommunaler Krisenstäbe, Überwachung und Bedienung der Reusswehranlage.

- Wuhraufsicht:⁸⁰⁾ Überwachung des Zustands der Gewässer. Diese Aufgaben wird durch das Strasseninspektorat⁸¹⁾ wahrgenommen.
- Feuerwehr: Einsatz und Einsatzführung zur Schadenabwehr und Schadenbegrenzung in akuten Fällen.
- Verkehr und Infrastruktur (vif): Fachunterstützung im Bereich Gefahrenkarten, Hochwasserschutz und Wasserbau. Kanton
- Landwirtschaft und Wald (lawa): Projektmanagement im Bereich Gefahrenkarten.
- Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformationen (rawi): Umsetzung der Gefahrenkarten: Richtplan⁸²⁾, Beratung der Gemeinden, Vorprüfung von Nutzungsplanungen.
- Bundesamt für Umwelt (BAFU): Nationale Grundlagen und Strategien; Beiträge an Gefahrenkarten und Schutzbauten gegen Wildbäche und Hochwasser auf Antrag des Kantons. Bund

Situationsanalyse

Die Gefahrenhinweiskarten⁸³⁾ für den gesamten Kanton Luzern sind im Internet verständlich und für jeden zugänglich dargestellt. So kann sich auch die Bevölkerung informieren.⁸⁴⁾ Gefahrenhinweiskarten

2005 wurde die Gefahrenkarte⁸⁵⁾ Wasser, die Hochwasser durch See und Bäche abdeckt, vom Kanton in Auftrag gegeben und liegt mittlerweile vor. Auch die zur Erstellung der Gefahrenkarten als Grundlage dienenden Intensitätskarten⁸⁶⁾ liegen vor. Intensitätskarten werden für alle Bereiche angefertigt, die potenziell betroffen sind. Sie müssten aufgrund baulicher Veränderungen in Luzern immer wieder angepasst werden. Bisher sind die beim Tiefbauamt verfügbaren Gefahrenkarten allerdings nicht allen relevanten Stellen bekannt und derzeit nicht allen Interessierten einfach zugänglich – im Gegensatz zu den Gefahrenhinweiskarten. Gefahren- und Intensitätskarten im Raumdatenpool

Die entsprechenden Geodaten sind im Raumdatenpool abgelegt. Der Raumdatenpool ist eine kooperative Zusammenarbeit im Kanton Luzern zwischen den Gemeinden, Kanton, Versorgungswerken sowie privaten Büros, die sich derzeit im Aufbau befindet.

80) Mit der Wuhraufsicht wird der ordnungsgemässe Unterhalt der Gewässer kontrolliert. Zudem wird nach Unwettern ein entsprechender Kontrollgang entlang der Gewässer vorgenommen.

81) Derzeit durch den Bereich Kanalunterhalt (Chef Kanalunterhalt ist Wuhraufseher)

82) Derzeit in Überarbeitung

83) Die Gefahrenhinweiskarte zeigt auf, wo welche Naturgefahren zu erwarten sind und in welchen Gebieten mit grösster Wahrscheinlichkeit Naturgefahren auszuschliessen sind.

84) www.geo.lu.ch

85) Die Gefahrenkarte gibt eine detaillierte Übersicht über die Gefährdungssituation in fünf Gefahrenstufen: rot, blau, gelb, gelb-weiss gestreift, weiss. Sie enthält detaillierte Angaben über Ursachen, Ablauf, räumliche Ausdehnung, Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit von Naturgefahren.

86) Die Intensitätskarte zeigt die Umhüllende aller möglichen Ereignisabläufe mit einer bestimmten Wiederkehrperiode T bzw. Eintretenswahrscheinlichkeit p und enthält die Intensitätsstufen gemäss Empfehlungen BAFU.

Die Gefahrenkarte gibt eine detaillierte Übersicht über die Gefährdungssituation in fünf Gefahrenstufen: rot, blau, gelb, gelb-weiss gestreift, weiss. Sie enthält detaillierte Angaben über Ursachen, Ablauf, räumliche Ausdehnung, Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit von Naturgefahren.

Die Gefahrenkarte Wasser enthält zwei unterschiedliche Überflutungsszenarien: durch Seehochwasser und durch Versagen der beiden Hochwasserentlastungstollen Würzenbach und Krienbach. Betroffen werden durch diese möglichen Versagungsszenarien vor allem das Würzenbachgebiet bis zum Lido und das Obergrund- und Neustadtgebiet bis zur Reuss.

Schadenpotenzial Das Schadenpotenzial für Hochwasser ist in Luzern hoch, da aufgrund der Lage der Stadt bei Hochwasser Innenstadtbereiche mit sehr hoher Wertekonzentration am schwersten getroffen werden.

Sämtliche seenahen Gebiete am rechten Ufer sowie das Gebiet zwischen Bahnhof und Ufschötti am linken Ufer weisen eine geringe bis mittlere, vereinzelt sogar erhebliche Gefährdung für Sachwerte auf. Konkrete Risikoschätzungen für Seehochwasser liegen vor und zeigen grosse Sachschadenrisiken (erstellt durch GVL im Jahre 2001⁸⁷⁾).

Indirekte Schäden Aber auch die indirekten Schäden eines Hochwassers infolge Produktionsausfällen und vorübergehender Sperrung wichtiger Infrastrukturen (v.a. der Brücken) sind sehr hoch.

Vor allem Sachschäden Es ist praktisch ausschliesslich von Sachschäden auszugehen. Personenschäden sind aufgrund der relativ langsamen Entwicklung und der leichten Erreichbarkeit sicherer Orte (höhere Stockwerke) sehr selten. In diesem Zusammenhang stellen jedoch vor allem mehrgeschossige Unterkellerungen, wie z. B. in Tiefgaragen, gefährdete Bauwerke dar, da hier ein schnelles Fluten möglich ist.

Sachschäden können stark gemindert werden Da Hochwasser durch den See langsam entstehen und frühzeitige Warnungen erfolgen, können viele Sachwerte in gefährdeten Räumen kurzfristig in Sicherheit gebracht werden. Zudem bieten auch Massnahmen des Objektschutzes in vielen Fällen sehr effizienten Schutz vor dem Eindringen von Wasser und damit vor hohen Gebäude- und Sachschäden.

Objektschutz Die Möglichkeiten des Objektschutzes werden derzeit bei Baugesuchen nicht konsequent genutzt. Würden dort verbindliche Koten verlangt, bis zu denen ein Eindringen in Bauten zu verhindern ist, könnte längerfristig ein wesentlich höherer Schutz erreicht werden.

87) Hochwasservorsorge: Erkenntnisse aus vier Fallbeispielen. 2004
(<http://www.bafu.admin.ch/php/modules/shop/files/pdf/phpkVk4uo.pdf>)
und die vier Anhänge zu Gefahrensituation, Schadenbilder, Objektschutz und Notfallplanung
(unter <http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/01923/01954/index.html?lang=de>)

Ein Kanalisationsrückstau ist auf beiden Seeseiten ab einem Wasserstand von 434.45 m.ü.M. möglich. Steigt der Seestand weiter, dringt zunehmend Wasser vor allem über die Schachtabdeckungen ins Netz ein. Ab 435.00 m.ü.M. kann dies zu erheblichen Sachschäden der angeschlossenen Liegenschaften führen.

Kanalisationsrückstau

Getroffene Massnahmen

Ein neues Reusswehr⁸⁸⁾ ist derzeit in der Genehmigungsphase. Nach der Realisierung dieses Projektes wird das neue, hydraulisch angetriebene Seitenwehr der Feinregulierung dienen, während die Einstellungen an den Nadelwehren nur noch für die Grobregulierung verändert werden müssen.

Neues Reusswehr

Mit dem neuen Wehr kann der Seeabfluss bei hohem Wasserstand um ein Drittel auf ca. 430 m³ pro Sekunde erhöht werden. Dies würde deutlich zu einer besseren Regulierung des Seespiegels beitragen und damit Hochwasserspitzen abmildern. Der Schadenpegel von Luzern (bei 434.45 m.ü.M.) würde künftig nicht mehr alle 4 bis 5 Jahre, sondern nur noch alle 20 bis 30 Jahre erreicht. Seltene, extreme Hochwasserstände über dem Schadenpegel können zwar abgemindert, jedoch aufgrund der begrenzten Abflusskapazität der Reuss (bzw. wegen des Rückstaus durch die Kleine Emme) auch weiterhin nicht ausgeschlossen werden.

Von zentraler Bedeutung wird jedoch auch mit einem neuen Wehr der tatsächliche Betrieb im Ereignisfall sein. Der höhere Abfluss im Ereignisfall muss mit den Reuss abwärts liegenden Kantonen und Gemeinden abgestimmt werden, da der höhere Abfluss dort für ein höheres Schadenpotenzial sorgt. Die bestehenden Intensitäts- und Gefahrenkarten müssten an ein solches neues Reusswehr angepasst werden. Damit hätte das Wehr auch Auswirkungen auf den bei baulichen Massnahmen geforderten Objektschutz.

Derzeit ist ein Projekt zur Flussbettvergrösserung bei der Mündung der Kleinen Emme in die Reuss in Bearbeitung. Daraus wird auch ein positiver Einfluss auf den möglichen Abfluss am Reusswehr in Luzern erwartet.

Ausbau Reuss/Kleine Emme

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

88) Vgl. weitere Informationen unter <http://www.reusswehranlage.lu.ch/>

Bekanntmachen der Gefahrenkarten (G2.1)

Die Gefahrenkarten sind bei allen potenziell betroffenen (internen und externen) Institutionen bekannt und öffentlich leicht zugänglich zu machen.⁸⁹⁾

Verbesserte Information (G2.2)

Generell sollte die Abstimmung und der Informationsaustausch zwischen den betroffenen Institutionen verbessert werden (z. B. ewl, lawa, Stadt (Baudirektion), Feuerwehr etc.). Zwar ist die Bereitschaft offenbar von allen Seiten vorhanden, der tatsächliche Austausch ist jedoch noch nicht zufriedenstellend.

Von besonderer Bedeutung ist es, dass die Versorgungsbetriebe gut in den Informationsfluss eingebunden sind. Dies beschränkt sich nicht auf Informationen für das Stadtgebiet, sondern auch für die umliegenden Gemeinden, da viele Störungsquellen ausserhalb liegen. So betreibt beispielsweise die ewl ca. 30 Trafostationen nahe am See.

Berücksichtigung der Gefahrenkarten im Objektschutz (G2.3)

Auf Basis der Gefahrenkarten sollten in gefährdeten Bereichen konsequent bauliche Auflagen bei Neu- und Umbauten verfügt und kontrolliert werden (verbindliche Koten).

Sensibilisierung der Bevölkerung (G2.4)

Die Bevölkerung sollte im Rahmen einer Kampagne für das Thema Hochwasser und vor allem die Möglichkeiten der Schadenminderung durch einfache, präventive Massnahmen sensibilisiert werden. Es wird erwartet, dass eine solche Sensibilisierung spätestens dann erfolgt, wenn die Mobiliarversicherungen mit ihrer Prämiengestaltung auf die Umsetzung der schadensmindernden Massnahmen hinwirken.

Neues Reusswehr (G2.5)

Das geplante neue Reusswehr kann in Zukunft einen Beitrag zur Absenkung von Hochwasserspitzen leisten. Dessen Umsetzung stellt daher eine wichtige Massnahme dar. Zudem ist eine gute Abstimmung über den Betrieb mit den Reuss abwärts liegenden Gemeinden und Kantonen nötig, da die erhöhte Abfluss-Kapazität dieses Wehres in diesen Gebieten zu höheren Risiken führen kann.

89) Einzelne Experten sprechen sich u. a. aus Sicherheitsgründen (Sabotage) gegen eine allgemeine Veröffentlichung der Gefahrenkarten im Internet aus.
Neue Gefahrenkarten werden von der zuständigen Stelle des Kantons wie folgt verteilt: Vier analoge Exemplare an den Kanton (lawa, vif, rawi, GVL) und eine gewünschte Anzahl analoger Exemplare an die Gemeinde oder die Stadt (inkl. digitale Daten). Die interne Verteilung der Dokumente/Daten ist Sache der Stadt Luzern.

Wuhraufsicht sicherstellen (G2.6)

Die Wuhraufsicht ist sicherzustellen. Damit können Verstopfungen und Verklausungen⁹⁰⁾ bei Entlastungsbauwerken und Brücken verhindert werden.

Information von Veranstaltern und Tourismus (G2.7)

Der Führungsstab der Stadt Luzern sollte im Ereignisfall auch Veranstaltungs- und Tourismusbetriebe informieren. Dies ist besonders zu Zeitpunkten wichtig, wenn grosse Anlässe in der Stadt stattfinden oder kurz bevorstehen.

Kontinuierliche Optimierung der Bachverbauungen (Reuss, kleine Emme) (G2.8)

Um einen ungefährdeten Abfluss bei Hochwasserständen zu garantieren, sollten die Bachverbauungen von Reuss und Kleiner Emme kontinuierlich auf Handlungsbedarf hin überprüft und optimiert werden.

4.7.4 Erdbeben

Definition und Verantwortung

Die Seismizität (Erdbebengefahr) der Zentralschweiz ist charakterisiert durch zeitliche und örtliche unregelmässige Episoden. Schwerpunktgebiete waren in der Vergangenheit vor allem Sarnen und Altdorf mit Magnituden von ca. 6. Historische Untersuchungen zeigen, dass es im Bereich des Vierwaldstättersees etwa alle 2'500 Jahre ein sehr schweres Erdbeben (Magnitude 7) gibt, jedoch in unregelmässigen Abständen. Doch auch Erdbeben mit einer Magnitude zwischen 6 und 7 müssen aus heutiger Sicht als sehr problematisch eingeschätzt werden. Auf Grund der Beschaffenheit des Untergrundes sind aber weite Teile der Stadt viel stärker gefährdet, als dies auf Grund der Seismizität vermutet werden könnte.

Erdbebengefahr in der
Zentralschweiz

Die Verantwortung für die Erdbebenvorsorge liegt in der Schweiz grundsätzlich bei den Eigentümern von Bauten und Anlagen. Alle Bauten und Anlagen müssen in Konstruktion und Material die für ihren Zweck notwendige Festigkeit und Feuersicherheit aufweisen⁹¹⁾. Sie sind so zu erstellen und zu unterhalten, dass weder Menschen noch Sachen gefährdet werden. Die SIA-Normen sind verbindlich, indem sie die Anforderungen für Neubau-

Verantwortung bei
Eigentümern...

90) Teilweiser oder vollständiger Verschluss eines Bachbettes durch Treibgut. Infolge des Rückstaus führt die Verklausung zu schnell und stark steigenden Wasserständen oberhalb des Hindernisses, die dann vom Wasser über- oder umflossen werden. Dadurch kommt es zu Ausuferungen und Überschwemmungen. Anfällig sind Engstellen des Gewässerbettes, wie verrohrte Bachstrecken oder Durchlässe zwischen Brückenpfeilern.

91) Gemäss §145 Abs. 1 PBG

ten festlegen. Sie sind daher von der Bauherrschaft einzuhalten. Es ist geplant, eine differenzierte Deklarations- und/oder Nachweispflicht im Rahmen der Baugesuchsprüfung einzuführen.⁹²⁾ Die Planungs- und Bauverordnung (PBV) soll mit entsprechenden Vorschriften ergänzt werden.⁹³⁾ Zurzeit liegen für die Bauherren allerdings noch keine detaillierten Informationen über die lokale seismische Gefährdung vor.

... und Kanton

Für die Bereitstellung von Grundlagen und die Notfallplanung liegt die Verantwortung bei den Kantonen. Im Kanton Luzern gibt es derzeit Bestrebungen, die Erdbebenvorsorge im Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern (PBG) stärker zu verankern.

Situationsanalyse

Selten aber abhängig von
geologischer Situation

Erdbeben sind in der Stadt Luzern sehr seltene Ereignisse. Das Schadenspotenzial ist infolge der geologischen Situation sehr unterschiedlich über das Stadtgebiet verteilt.

Das Gebiet der Neustadt
besonders gefährdet

Die Gebiete der Stadt Luzern im Bereich des gesamten Bahnhof- und Neustadtgebiets gehören laut Auskünften des Schweizerischen Erdbebendienstes (SED) zu den ungünstigsten der gesamten Schweiz und sind im Fall eines Erdbebens besonders gefährdet: Das hängt damit zusammen, dass die durch ein Erdbeben verursachte Bodenbewegung im Falle von weichen Böden und hohen Grundwasserständen zu einem Aufschaukeln und zu Verflüssigungen führen und die Belastungen damit um das mehrfache gegenüber derjenigen festen Untergrundes verstärkt werden können. Messungen des SED in diesem Gebiet haben ergeben, dass dort stehende Gebäude im Mittel einer 4-6-fach stärkeren Belastung ausgesetzt sind als Gebäude auf einem Felsstandort.

Grosse Teile der Stadt sind kaum
gefährdet

Die restlichen Gebiete der Stadt Luzern sind durch Erdbeben kaum gefährdet, da dort die Bodenverhältnisse weder zu einer Aufschaukelung noch Bodenverflüssigung führen können. Historische Erdbeben (insb. das Erdbeben von 1601) bestätigen diesen Befund.

Seerutschungen und Seiches

Durch Erdbeben ausgelöste Seerutschungen⁹⁴⁾ sowie Bergstürze können zudem zu massiven Wasserbewegungen auf dem Vierwaldstättersee mit über 3 m hohen Wellen (so genannte Seiches) führen, die am Ufer beträchtliche Schäden anrichten würden. Diese Gefahr ist für die Stadt Luzern nicht detailliert untersucht. Es bestehen allerdings auch keine zweckmässigen Massnahmen dieser Gefahr wirksam zu begegnen, da die Höhe der

92) Vgl. zum Beispiel das Modell im Kanton Wallis: Bauverordnung unter http://www.vs.ch/public/public_lois/de/Pdf/705.100.pdf

93) Gemäss Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage Nr. 805 (Eröffnet: 7.11.2006, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern)

94) Nicht jede Rutschung entsteht jedoch durch ein Erdbeben. Z. B. kollabierte das Muotadelta im Jahr 1687 spontan und löste eine Flutwelle aus.

Flutwellen die normalen Hochwasserschutzmassnahmen bei Weitem übersteigt und die dynamischen Belastungen extrem hoch sind.

Erdbeben stellen in der Stadt Luzern ein im Vergleich zu den anderen Naturgefahren sehr seltenes Ereignis dar, das jedoch in seinem potenziellen Schadenausmass alle andere Naturgefahren übertrifft.

Sehr seltenes Ereignis mit katastrophalen Folgen

Die Bemessung von Bauwerken auf Erdbebenlasten richtet sich in der Schweiz nach den SIA-Normen 260 und insbesondere 261. Danach liegt die Stadt Luzern in der Zone Z1 (geringe Erdbebengefährdung). Die Baugrundeigenschaften werden durch so genannte Baugrundklassen berücksichtigt, die derzeit im Kanton Luzern noch nicht flächendeckend bekannt sind. Deshalb hat der Kanton einen Auftrag zur flächendeckenden Bodenklassenkartierung erteilt, der zurzeit durch ein spezialisiertes Ingenieurbüro⁹⁵⁾ bearbeitet wird. Diese Arbeit stellt eine Vorstufe für eine allfällige Mikrozonierung⁹⁶⁾ dar und wird 2007 abgeschlossen. Sie wird aufzeigen, dass die Erdbebengefährdung in Luzern lokal variiert und zum Teil erheblich ist. Dies wird in Baubewilligungen bislang nicht differenziert berücksichtigt.

Vorstufe Baugrund-Hinweiskarten zur Umsetzung der SIA-Normen zur Erdbebendimensionierung

Eine Mikrozonierung, welche eine parzellenscharfe Beurteilung der Erdbebengefahr aufgrund der Eigenschaften des Baugrundes beinhaltet, gibt es für das Stadtgebiet von Luzern bisher nicht. Zwar ist die Stadt Luzern bereits weitgehend überbaut und die Informationen einer Mikrozonierung könnten beim bestehenden Gebäudebestand nicht zu umfangreichen baulichen Massnahmen zum Gebäudeschutz führen. Die Mikrozonierung würde jedoch wertvolle Informationen über die derzeitige Erdbebensicherheit von Gebäuden auf den unterschiedlichen Standorten in der Stadt liefern, sowie eine gute Entscheidungsgrundlage für die Anforderungen an Baugesuche für Neu- oder Umbauten darstellen.

Mikrozonierung für adäquate Erdbebenvorsorge

Laut Auskünften des Schweizerischen Erdbebendienstes (SED) ist die Durchführung einer Mikrozonierung in der Stadt Luzern zwingend notwendig. In der vermutlich 2011 neu erscheinenden Erdbebenrisikokarte der Schweiz sollen erstmals auch die Baugrundeigenschaften grob mitberücksichtigt werden. Damit sei absehbar, dass Teile der Stadt Luzern der höchsten Erdbebengefährdungsklasse der Schweiz zugeordnet werden.

Teile der Stadt in höchster Erdbebengefährdungsklasse der Schweiz

Zu beachten ist im Weiteren, dass die SIA-Normen zurzeit streng genommen rechtlich noch nicht verbindlich sind und somit nicht immer davon ausgegangen werden kann, dass die Erdbebennormen bei Neubauten und

Umsetzung der SIA-Normen

95) Mengis & Lorenz AG Ingenieurbüro, Luzern

96) Ziel der Mikrozonierung ist ein einheitlicher Sicherheitsstandard für Neubauten in allen Erdbebenzonen unabhängig von geologischen Standorteffekten. In der Mikrozonierung werden seismische Einwirkungen basierend auf den geologischen und topographischen Standorteffekten berücksichtigt. Die neue Norm SIA 261 «Einwirkungen auf Tragwerke» (2003) ordnet den Bauwerksstandorten eine der sechs Baugrundklassen zu.

Umbauten⁹⁷⁾ berücksichtigt werden. Die Einhaltung der SIA-Normen wird in Luzern bei Baugesuchen derzeit nicht kontrolliert. Andere Kantone sind mittlerweile dazu übergegangen, den Nachweis der Erdbebensicherheit gemäss SIA-Normen im Rahmen von Baubewilligungen schriftlich zu fordern.

Kantonale Gebäude überprüft

Die kantonalen Gebäude wurden im Hinblick auf die Erdbebengefahr hin untersucht und zum Teil sind entsprechende Massnahmen (z. B. am Kantonsspital) vorgenommen respektive eingeleitet worden. Auch beim bevorstehenden Neubau der Langensandbrücke soll der Erdbebenschutz speziell geklärt werden⁹⁸⁾. Die städtischen Gebäude sind bisher jedoch nicht auf die Erdbebengefahr hin untersucht worden.

Verdrängtes Risiko

Insgesamt können Erdbeben in der Stadt Luzern aufgrund ihrer Seltenheit als "verdrängtes Risiko" bezeichnet werden. Zwar ist die grundsätzliche Bedrohung bekannt, aufgrund mangelnder Aktualität geniesst das Thema jedoch keine hohe Priorität im politischen Alltag.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Mikrozonierung umsetzen (G3.1)

Die beste Grundlage für eine risikoorientierte Prävention von Erdbebensschäden ist die Durchsetzung einer erdbebenkonformen Bauweise. Hierfür ist eine Mikrozonierung unentbehrlich. Im Sinn einer Minderung des Schadenpotenzials sollte die Mikrozonierung möglichst bald erfolgen und deren Erkenntnisse sollten in der Abgrenzung der Bauzonen sowie in baulichen Auflagen in den unterschiedlichen Zonen berücksichtigt werden.

Bauliche Auflagen und Nachweis der Berücksichtigung bei Baubewilligungen (G3.2)

Die Berücksichtigung der SIA-Normen im kantonalen Bau- und Planungs-gesetz sollte wie geplant⁹⁹⁾ zumindest für die kritischen Gebiete als verbindlich erklärt werden. Zudem sollte – ebenfalls wie geplant – im Rahmen der Baubewilligungsgesuche ein schriftlicher Nachweis gefordert werden, dass

97) Dazu hat die SIA das Merkblatt 2018 "Überprüfung bestehender Gebäude bezüglich Erdbeben" publiziert.

98) Bericht und Antrag (B+A 42/2006) an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 18. Oktober 2006 (StB 1039), Neubau Langensandbrücke, Ausführungskredit (beschlossen am 14. Dezember 2006).

99) vgl. Antwort des Regierungsrates des Kantons Luzern auf die Anfrage Nr. 805

die Erdbebennormen berücksichtigt wurden (analog zum Modell im Kanton Wallis¹⁰⁰). Aber auch die Stadt kann in ihrer Bauordnung entsprechende Auflagen einbauen.

Kontrolle durch Prüfsingenieur (G3.3)

Die Möglichkeit, für die Überprüfung der Berücksichtigung der SIA-Normen in den Baubewilligungsgesuchen einen Prüfsingenieur einzusetzen, sollte geprüft werden.

Überprüfung von wichtigen Gebäuden in den kritischen Zonen (G3.4)

Wichtige Gebäude in der Stadt (wie Schulen und lebenswichtige Bauten und Anlagen ("Lifelines"), z. B. Versorgungseinrichtungen, Verkehrsverbindungen, Bauten der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes usw.) in den kritischen Zonen sind hinsichtlich der Erdbebengefahr zu untersuchen und gegebenenfalls gemäss SIA-Merkblatt 2018 zu verstärken.

Information der Ereignisdienste über besonders gefährdete Stadtgebiete und Infrastrukturen (G3.5)

Informationen über die besonders gefährdeten Stadtgebiete und Infrastrukturen sollten den Notfalldiensten zur Verfügung stehen, damit diese die Informationen in den Notfallplänen und anderen Einsatzgrundlagen berücksichtigen können.

Ressourcenkoordination (G3.6)

Grundsätzlich sollten die Einsatzkräfte detailliert darüber informiert sein, welche technischen Mittel welcher Organisation zur Verfügung stehen (z. B. Räumfahrzeuge, usw.) oder wo diese zu beschaffen wären, um die Mittel im Einsatzfall möglichst effizient einsetzen zu können. Dazu gehören auch Evakuationskonzepte.

Starkbebenmessstation (G3.7)

Der schweizerische Erdbebendienst (SED) plant die Einrichtung einer Starkbebenmessstation¹⁰¹ im Gebiet der Neustadt¹⁰², um die Bodenerschütterungen durch Erdbeben besser erfassen zu können. Dies liefert nicht nur wertvolle Angaben für die Bemessung von Bauten, sondern kann auch zur Sensibilisierung der Gebäudeeigentümer und der Bevölkerung beitragen.

100) vgl. Bauverordnung unter http://www.vs.ch/public/public_lois/de/Pdf/705.100.pdf

101) Starkbebenmessgeräte sind wichtig für das Verständnis darüber, wie Erdbeben Baustrukturen beeinflussen. Im Gegensatz zu normalen Seismometern sind diese Geräte weniger sensitiv auf Bodenbewegungen, können aber Bewegungen grösserer Erdbeben erfassen, ohne dabei Schaden zu erleiden.

102) Gemäss Auskünften von Dr. D. Fäh (SED)

Sensibilisierungskampagne (G3.8)

Die Sensibilisierung von Bauherren und in angemessenem Masse auch der Bevölkerung würde bewirken, dass das Erdbeben nicht länger ein "verdrängtes Risiko" in Luzern bleibt. Erfahrungsgemäss erfolgt eine erste Sensibilisierung schon mit der Durchführung der Mikrozonierung und der anschliessenden Bekanntgabe der Ergebnisse. Über allfällige zusätzliche Massnahmen kann zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

4.7.5 Extreme Wetterereignisse

Definition und Verantwortung

Berücksichtigte Wetterextreme	Die hier betrachteten extremen Wetterereignisse umfassen: • Gewitter und Hagel • Starkregen • Schnee und Eisregen • Sturm • Hitze und Kälte
Prognose	Im Auftrag des Bundes werden Unwetterwarnungen exklusiv von Meteo-Schweiz, dem Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie, direkt an die zuständigen Einsatzorgane und Krisenstäbe von Bund und Kanton geleitet.¹⁰³⁾ Trotz ständiger Verbesserungen in den Vorwarnungen bleibt aufgrund der Grenzen der Genauigkeit solcher Prognosen eine Unsicherheit, aus der heraus Entscheidungen über Warnmeldungen an die Bevölkerung getroffen werden müssen. Unwetterwarnungen werden von Meteo-Schweiz in vier Stufen herausgegeben. Eine Gefahr regelmässiger Unwetterwarnungen ist, dass die Aufmerksamkeit der Bevölkerung mit der Zeit abnimmt und Unwetterwarnungen als "normal" angesehen werden und zu keiner Änderung des Verhaltens führen.
Bewältigung durch zahlreiche Organe der Stadt	Zuständig für die Bewältigung der Auswirkungen solcher Unwetterereignisse in der Stadt Luzern sind mehrere Organe (Stadtpolizei, Feuerwehr, Strasseninspektorat, Stadtforstamt, ewl, usw.). Gegebenenfalls tritt der Führungsstab der Stadt Luzern zusammen.
Veranstalter von Grossanlässen	Insbesondere bei Grossveranstaltungen müssen die Veranstalter ggf. Entscheidungen über deren Durchführung treffen.

103) Seit Kurzem gibt es auch einen Unwetterinformationsdienst per SMS, Telefon (Nr. 162), Internet und Fax, welcher auch Privatpersonen direkt auf nahende Unwetter hinweist und laufend über deren Ausmass und Entwicklung informiert.

Situationsanalyse

Extreme Wetterereignisse stellen derzeit in Luzern normalerweise noch kein besonderes Risiko dar, da einerseits Luzern bezüglich dieser Gefahren keine besondere Exposition aufweist und andererseits genügend Erfahrungen vorliegen, wie man sich in solchen Situationen verhalten sollte. Auswirkungen des Klimawandels können die Exposition Luzerns in Zukunft erhöhen.

Im Normalfall geringe
Gefährdung

Bei sehr starken Ereignissen ist bekannt, dass Hagel die Abwassereinleitungen verstopfen kann, sodass Wasser von Strassen nicht mehr abfließt und den Verkehr behindert. Zudem kann es lokal zu Überschwemmungen kommen. Aufgrund der Kessellage von Luzern ist die Stadt bei sehr starken Niederschlägen auch von Überschwemmungen aus dem Oberflächenabfluss der angrenzenden Bergflanken bedroht. Dies zeigt sich in den Gefahrenkarten für die betroffenen Strassenzüge.

v. a. lokale Überschwemmungen

Eine Gefährdung besteht auch durch den Baumbestand der Stadt. Viele extreme Wetterereignisse gehen mit starkem Wind einher und können zu umstürzenden Bäumen oder herabstürzenden Ästen führen, die wiederum Menschen gefährden können. Die Stadtgärtnerei weiss zwar, welche der 12'000 Bäume der Stadt vor allem gefährdet sind und kontrolliert diese regelmässig. Jedoch sind Instabilitäten in vielen Fällen äusserlich nicht feststellbar. Ähnliche Gefährdungen bei Bäumen bestehen auch bei starken Schneefällen und Eisregen oder bei Baugerüsten und anderen Installationen, die eine grosse Angriffsfläche für Wind darstellen.

Herabstürzende Gegenstände

Eine spezielle Rechtslage ergibt sich im Zusammenhang mit Bäumen daraus, dass diese einen "naturgegebenen Zustand" darstellen und private Grundstücksbesitzer erst dann haftbar werden, wenn sie "Veränderungen" an den Bäumen vornehmen. Sollten diese Bäume eine Gefährdung für den öffentlichen Raum darstellen, ist die Stadt verpflichtet, entsprechende Massnahmen zu treffen oder anzuordnen.

Spezielle Haftungssituation

Im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen können Unwetterereignisse allerdings von grosser Bedeutung sein. Bei schlechtem Wetter suchen die Besucher von solchen Veranstaltungen häufig Schutz in Zelten oder unter provisorischen Dächern. Diese sind vor allem bei starkem Wind (z. B. Gewittersturm) häufig durch in der Nähe stehende Bäume gefährdet, die auf diese Zelte stürzen können.¹⁰⁴⁾ In Luzern ist vor allem bei Veranstaltungen wie der Rotsee-Regatta oder Veranstaltungen auf der Allmend ein solches Szenario möglich.

Besondere Bedeutung bei
Grossveranstaltungen

104) Ein solches Ereignis ereignete sich am 6.7.2001 bei einem Open-Air-Konzert in Strassburg (Frankreich), das trotz Unwetterwarnung stattfand. 13 Menschen wurden damals von einem Baum erschlagen

Entscheidungsgrundlagen zur
Absage von Veranstaltungen

Die heutige Gewitterprognose erreicht eine räumliche Genauigkeit von +/- 40 km. Da diese Genauigkeit für die Veranstalter keine ausreichende Grundlage bietet, um Veranstaltungen abzusagen, werden tendenziell Grossveranstaltungen durchgeführt, auch wenn die meteorologischen Bedingungen nicht geeignet oder sogar gefährlich sind.

Zuständigkeiten unklar

Die Zuständigkeiten und Verantwortungen für allfällig notwendige Veranstaltungsabsagen oder -abbrüche und ggf. Unfälle sind nicht klar geregelt.

Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Klärung von Zuständigkeiten bei Absage von Veranstaltungen (G4.1)

Da bisher nicht explizit geregelt ist, wer in der Stadt Luzern unter welchen Bedingungen Grossveranstaltungen absagen kann, sollte eine solche Regelung getroffen werden. Dabei ist die rechtliche, aber auch die moralische Verantwortung der Stadt bei Grossveranstaltungen und bei Eingang von Unwetterwarnungen zu prüfen.

4.7.6 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Ereignisse durch Naturgefahren" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil  signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

Ereignisse durch Naturgefahren

Definition

Die relevanten Naturgefahren für die Stadt Luzern sind

- Hochwasser (durch Überflutungen und Starkregen)
- Extreme Wetterereignisse (Hagel, Sturm, Schnee, Hitze, Kälte, usw.)
- Erdbeben (inkl. dadurch ausgelöste Flutwellen)

Felssturz (v. a. in alten Sandsteinbrüchen) hat nur sehr lokal eine Bedeutung

Situationsanalyse

Hochwasser (Seehochstand und Stadtbäche)

- Risikoschätzungen zeigen grosse Sachschadenrisiken
- Gefahrenhinweiskarten im Internet verfügbar; Gefahren- und Intensitätskarten liegen vor, aber noch nicht bekannt
- Neues Wehr entschärft Hochwassersituation entscheidend
- Objektschutz wird heute bei Baugesuchen nicht konsequent durchgesetzt
- Ereignisdienste auf Hochwasser vorbereitet

Erdbeben

- Ein "verdrängtes" Risiko: sehr seltene Ereignisse, aber grosses Schadenspotenzial im Gebiet der Neustadt; Rest der Stadt kaum gefährdet
- Verantwortung bei Eigentümern und Kanton
- Baugrund-Hinweiskarten zur Umsetzung der SIA-Normen zur Erdbebendimensionierung liegen vor, Mikrozonierung jedoch nicht
- Städtische Gebäude bisher kaum auf Erdbebengefahr hin untersucht

Extreme Wetterereignisse

- Im Normalfall geringe Gefährdung, v. a. lokale Überschwemmungen
- Gefährdung durch Baumbestand der Stadt mit besonderer Bedeutung bei Grossveranstaltungen
- Zuständigkeiten für Absage von Veranstaltungen nicht klar geregelt

Massnahmen

Hochwasser (Seehochstand und Stadtbäche)

- Gefahrenkarten im Internet öffentlich bekannt und zugänglich machen
- Objektschutz auf Basis der Gefahrenkarten bei Neu- und Umbauten
- Sensibilisierung der Bevölkerung für Möglichkeit der Schadenminderung
- Umsetzung Reusswehr
- Optimierung der Bachverbauungen kontinuierlich prüfen

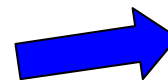
Erdbeben

- Mikrozonierung umsetzen
- Bauliche Auflagen bei der Bewilligung von Baugesuchen, evtl. Prüfeningenieur
- Wichtige Gebäude in kritischen Zonen untersuchen und evtl. verstärken
- Einsatzkräfte über gefährdete Stadtgebiete und Infrastrukturen informieren
- Einrichtung und Betrieb einer Starkbebenmessstation durch SED
- Informationskampagne zur Sensibilisierung von Bauherren und Bevölkerung
- Klärung von Zuständigkeiten bei Absage von Veranstaltungen

Extreme Wetterereignisse

- Klärung von Zuständigkeiten bei Absage von Veranstaltungen

Allgemeiner Trend



4.8 Gewalt und Terror

4.8.1 Einführung

Terrorgefahr wird verstärkt
wahrgenommen

Im Gefährdungsfeld "Gewalt und Terror" wird nur die Gefährdungsart "Terroranschläge" näher untersucht.

Spätestens durch die Ereignisse des 11. Septembers 2001 wird die vom Terrorismus ausgehende Gefährdung verstärkt wahrgenommen. Die Anschläge in Madrid (2004) und London (2005) haben deutlich gemacht, dass Terroranschläge auch in Europa möglich sind. Die Schweiz muss sich deshalb mit einer Gefährdung durch solche Anschläge auseinandersetzen.

4.8.2 Definition und Verantwortung

Definition

Als Terroranschläge werden Gewaltakte bezeichnet, die von Terroristen verübt werden. Terroristen richten sich gegen eine bestehende politische Ordnung. Der Terror wird als Druckmittel zur Erreichung eines bestimmten Zieles eingesetzt oder soll insgesamt Schrecken und Unsicherheit verbreiten. Er kann aber auch das Ziel haben, Sympathie und Unterstützungsbereitschaft zu erzeugen.

Nachrichtendienst und
Bundeskriminalpolizei sind
verantwortlich

Die Verantwortung für die Aufdeckung von terroristischen Planungen, also der präventive Bereich, liegt beim Dienst für Analyse und Prävention (DAP), die Strafverfolgung von Terroristen und die Gefahrenabwehr, also der repressive Bereich, liegt in der Zuständigkeit der Bundeskriminalpolizei (BKP). Im konkreten Verdachts- oder Ereignisfall arbeiten der DAP und die BKP mit der Kriminalpolizei zusammen.

Städtischer und kantonaler
Führungsstab bei Bewältigung

Bei Terroranschlägen in der Stadt Luzern würden der Führungsstab der Stadt Luzern und der kantonale Führungsstab einberufen.

4.8.3 Situationsanalyse

Anschläge unwahrscheinlich,
aber nicht auszuschliessen

Handlungen zur Vorbereitung und zur Durchführung von Terroranschlägen konnten bislang in der gesamten Schweiz nicht endgültig nachgewiesen werden. Trotzdem können solche Handlungen wie auch Anschläge selbst nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Ein solcher Anschlag ist grundsätzlich auch in Luzern vorstellbar, jedoch sehr unwahrscheinlich.

4.8.4 Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen der Situationsanalyse identifiziert, ohne deren Zweckmässigkeit und Machbarkeit zu prüfen. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt später in Kapitel 6 und in den Anhängen A6 und A7.

Terrorbekämpfung fällt in die Verantwortung des Bundes. Für die Stadt Luzern bestehen aufgrund der klar definierten Verantwortungsbereiche keine Aufträge zur Vermeidung von Terroranschlägen.

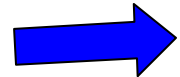
Stadt hat keinen Auftrag zur
Terrorbekämpfung

4.8.5 Zusammenfassung

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse der Analysen zum Gefährdungsfeld "Gewalt und Terror" stichwortartig und im Sinne eines raschen Überblicks zusammen. Im Weiteren wird mit einem Pfeil ➡ signalisiert, wie der allgemeine Trend – gemittelt über alle einzelnen Gefährdungsarten – insgesamt zu beurteilen ist.

<i>Gewalt und Terror</i>
<i>Definition</i> Terroranschläge sind Gewaltakte, die von Terroristen verübt werden. Terroristen richten sich gegen eine bestehende politische Ordnung.
<i>Situationsanalyse</i> Ein Terroranschlag ist grundsätzlich in Luzern vorstellbar, jedoch sehr unwahrscheinlich.
<i>Massnahmen</i> Terrorbekämpfung fällt in die Verantwortung des Bundes. Für die Stadt Luzern bestehen aufgrund der klar definierten Verantwortungsbereiche keine Aufträge zur Vermeidung von Terroranschlägen.

Allgemeiner Trend



Teil III

Beurteilung und Empfehlungen

5 Beurteilung der Gefährdungslage

Nach der Darstellung der verschiedenen Gefährdungsarten und ihren Auswirkungen auf die Sicherheit in Luzern, werden die verschiedenen Gefährdungen zueinander in ein Verhältnis gesetzt. Dazu wird mittels eines stellvertretenden Szenarios¹⁰⁵⁾ für jede Gefährdungsart das für Luzern geltende kollektive Risiko anhand der Häufigkeit H und des Schadensausmasses A eingeschätzt. Das kollektive Risiko entspricht dem Blickwinkel der gesamten Luzerner Bevölkerung. Der Blickwinkel des Individuums kann davon abweichen.¹⁰⁶⁾ Basis für die Einschätzung von Häufigkeit H und Schadensausmass A dieser stellvertretenden Szenarien sind die folgenden Informationen:

Gegenüberstellung
stellvertretender Szenarios

- Statistische Daten (zur Verfügung gestellt von der Stadt Luzern oder von Interviewpartnern)
- Fachgrundlagen
- Einschätzungen von Sicherheitsexperten
- Aussagen von Mitgliedern der Arbeitsgruppe

Alle die verschiedenen Gefährdungsarten repräsentierenden Szenarien wurden hinsichtlich der Häufigkeit und des Schadensausmasses in Klassen eingeteilt. Das nachfolgende Kapitel zeigt und erläutert die verschiedenen Klassen.

5.1 Vergleichende Risikodarstellung

Zu einer besseren Vergleichbarkeit der einzelnen Risiken werden für die Häufigkeit H (bzw. Eintretenswahrscheinlichkeit) und das zu erwartende Schadensausmass A Klassen gebildet. Diese Klassen wurden den Gegebenheiten von Luzern angepasst.¹⁰⁷⁾

Klassenbildung für Häufigkeit
und erwartetes
Schadensausmass

105) Eine Gefährdungsart kann sich grundsätzlich in verschiedenen Szenarien manifestieren: Szenarien mit kleinen Schadensausmassen (Beispiel: Fussgängerunfälle mit leichten Verletzungen) treten häufiger auf als Szenarien mit grossen Schadensausmassen (Beispiel: Fussgängerunfälle mit tödlichen Verletzungen). Dieses breite Spektrum möglicher Szenarien wird für jede Gefährdungsart durch ein "mittleres", stellvertretendes Szenario abgebildet.

106) Auf dieses wird in Kapitel 5.2 eingegangen. Dort werden die Ergebnisse aus der Bevölkerungsbefragung mit denen aus dem Sicherheitsbericht verglichen.

107) Eine allgemein gültige Einteilung für die Sicherheit in Städten gibt es nicht. Solche Bestimmungen existieren z. T. jedoch für kleinere Bezugssysteme wie Risikobetriebe. Hier gilt in der Schweiz die Störfallverordnung.

Hinsichtlich der **Häufigkeit** erfolgt eine Einteilung in folgende Klassen:

- H1 häufiger als 100x / Jahr
- H2 100x / Jahr bis 10x / Jahr
- H3 10x / Jahr bis 1x / Jahr
- H4 1x / Jahr bis alle 10 Jahre
- H5 alle 10 bis alle 100 Jahre
- H6 alle 100 bis alle 1'000 Jahre
- H7 alle 1'000 bis alle 10'000 Jahre
- H8 alle 10'000 bis alle 100'000 Jahre
- H9 seltener als alle 100'000 Jahre

Hinsichtlich des **Schadensausmasses** erfolgt eine Einteilung in folgende Klassen:

- A1 Ärgernisse
- A2 Belästigungen / Angst 1-10 Personen
- A3 Geringer Gesamtschaden, Belästigungen / Angst 10-30 Personen, 1-10 Verletzte / Erkrankte
- A4 Hoher Gesamtschaden, 30-100 Verletzte / Erkrankte, 1-10 Todesopfer
- A5 Sehr hoher Gesamtschaden, 100-300 Verletzte / Erkrankte, 30-100 Todesopfer
- A6 Extrem hoher Gesamtschaden, > 300 Verletzte, 100-300 Todesopfer

Risikomatrix ermöglicht Vergleich der Gefährdungsarten

Die nachfolgende Abbildung 11 stellt eine Risikomatrix dar, in der – dargestellt durch die stellvertretenden Szenarien – die Risiken aller in diesem Bericht analysierten Gefährdungsarten angegeben sind. Mit dieser Matrix ist ein grober Vergleich der verschiedenen Gefährdungsarten und damit auch der entsprechenden Risiken möglich.

Klasseneinteilung nach Farben

Um die Interpretation und den Vergleich zwischen den verschiedenen Szenarien zu vereinfachen, wurden die verschiedenen Bereiche auf der Risikomatrix farblich in Klassen aufgeteilt. Die Farben haben dabei die folgende Bedeutung:

- **Grün:** Risiken in diesem Bereich können für die Stadt Luzern als akzeptabel betrachtet werden und müssen in der Regel nicht weiter verringert werden. Aufgrund von relativ geringer Häufigkeit und Schadensausmass wird die Sicherheit in der Stadt Luzern kaum oder gar nicht beeinträchtigt.
- **Blassgrün:** Risiken in diesem Bereich können für die Stadt Luzern im Grossen und Ganzen als akzeptabel betrachtet werden, sollten aber

weiter verringert werden, wenn dies einfach und ohne grossen Aufwand möglich ist. Aufgrund von Häufigkeit und Schadensausmass wird die Sicherheit in der Stadt Luzern jedoch nicht schwerwiegend beeinträchtigt.

- **Gelb:** Risiken in diesem Bereich können für die Stadt Luzern nur eingeschränkt als akzeptabel betrachtet werden und sollten auf jeden Fall verringert werden, soweit dies verhältnismässig ist. Aufgrund von Häufigkeit und Schadensausmass kann die Sicherheit in der Stadt Luzern beeinträchtigt werden.
- **Rot:** Risiken in diesem Bereich können für die Stadt Luzern weitgehend als nicht akzeptabel betrachtet werden und sind mit geeigneten Massnahmen zu verringern. Aufgrund von Häufigkeit und Schadensausmass ist die Sicherheit in der Stadt Luzern deutlich und nachhaltig beeinträchtigt.

Die Wahl der Grenzen zwischen den verschiedenen Farbbereichen ist eine Wertungsfrage. Es gilt dafür keine Vorgabe. Vielmehr müssen diese Grenzen durch die verantwortlichen Gremien diskutiert und abgewogen und allenfalls angepasst werden. Der vorliegende Vorschlag basiert auf Plausibilitätsbetrachtungen und Analogieüberlegungen zu anderen Bereichen wie z. B. der Störfallverordnung.

Grenzen sind Wertungsfrage

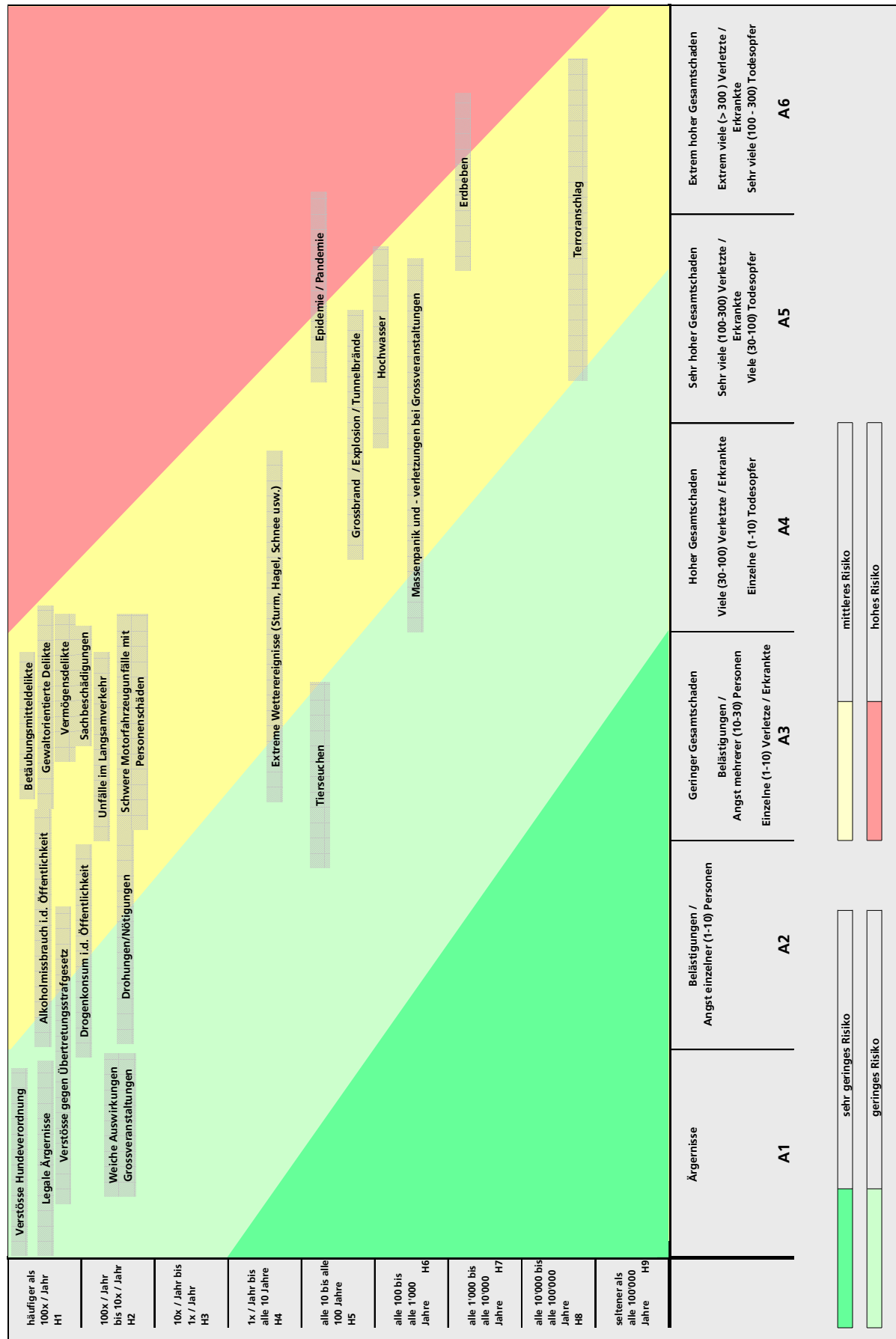
Die Grenzen zwischen den einzelnen Farbbereichen sind zudem fließend. Bei der Interpretation der Risikomatrix sind die entsprechenden Unschärfen zu beachten.

Grenzen sind fließend

Bei der Interpretation der einzelnen Risiken in der Risikomatrix ist darüber hinaus zu beachten, dass – wie eingangs dieses Kapitels beschrieben – das dargestellte Risiko einer Gefährdungsart jeweils für das stellvertretende Szenario gilt.

Dargestelltes Risiko repräsentiert gesamte Gefährdungsart

Abbildung 10: Risikomatrix für die Stadt Luzern mit allen betrachteten Gefährdungsarten



5.2 Interpretation der Risikomatrix

Die Risikomatrix macht die folgenden Aspekte deutlich, bzw. die folgende Erläuterungen erforderlich:

Interpretationen

- Keine Gefährdungsart liegt völlig im roten Bereich. Dies ist ein Hinweis dafür, dass in der Stadt Luzern keine grossen, akuten Sicherheitsprobleme bestehen, die Sofortmassnahmen erfordern. Oder anders ausgedrückt: Die Sicherheitsplanungen in der Stadt Luzern haben keine relevante Gefährdungsart vollkommen ausser Acht gelassen.
- Ein Grossteil der Gefährdungsarten befindet sich im gelben Bereich. Dies bedeutet, dass angesichts der eher geringen Schadensausmasse oder der geringen Häufigkeit, die Sicherheit nicht massiv beeinträchtigt wird. Es ist aber durchaus bedeutsam, zu prüfen, wie man Häufigkeit und Schadensausmass dieser Gefährdungsarten weiter reduzieren kann.
- Die Risiken gewisser Gefährdungsarten sind nur langfristig zu vermindern und die entsprechenden Massnahmen werden nicht dazu führen, dass die Werte für Häufigkeit und Schadensausmass deutlich zurückgehen.¹⁰⁸⁾ Trotzdem können solche Massnahmen sinnvoll sein. Sie sollten daher geprüft und ggf. sukzessive umgesetzt werden.
- Die Risiken gewisser Gefährdungsarten sind von der Stadt nicht zu verändern. Obwohl z. B. Terroranschläge sich im gelben Bereich befinden, wird es seitens der Stadt kaum möglich sein, das Risiko zu vermindern.
- Es gibt Gefährdungsarten, wo entweder nur auf die Häufigkeit oder auf das Schadensausmass, jedoch nicht auf beide Faktoren gleichzeitig Einfluss genommen werden kann.¹⁰⁹⁾

Die in der Abbildung auf der vorherigen Seite gezeigte Risikomatrix dient in erster Linie dazu, alle Gefährdungsarten grob in ein Verhältnis zueinander zu setzen und miteinander zu vergleichen. Sie ist damit eine Entscheidungsgrundlage dafür, in welchen Bereichen die Verantwortlichen der Stadt Luzern ihre Sicherheitsplanungen und entsprechenden Aktivitäten verstärken.

Übersicht als eine Entscheidungsgrundlage

108) So wird die Umsetzung von Erdbeben-Normen erst in einigen Jahrzehnten Wirkung zeigen. Auch können Erdbebenschäden dadurch zwar nicht ausgeschlossen werden, doch können Massnahmen mit einer Risikominderung um wenige Prozent in absoluten Beträgen eine gute Kosten-Wirksamkeit aufweisen.

109) So ist es z. B. nicht möglich, die Eintrittswahrscheinlichkeit von Erdbeben zu beeinflussen. Auf der anderen Seite kann bei Verstössen gegen die Hundeverordnung nur auf die Häufigkeit Einfluss genommen werden.

5.3 Vergleich mit Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung

Sicherheit aus Sicht der Stadt
und der einzelnen Bürger

Entscheidungen über Sicherheitsmassnahmen dürfen sich nicht allein am Blickwinkel des kollektiven Risikos aus der Sicht der Stadt Luzern als Ganzes orientieren. Zusätzlich ist auch der Blickwinkel der einzelnen Bürger zu berücksichtigen. Der Einzelne interessiert sich vor allem für die ihn individuell betreffenden Gefährdungen, die mit dem individuellen Risiko dargestellt werden. Aus diesem Blickwinkel nimmt der Einzelne auch die Risiken für die Stadt als Ganzes teilweise anders wahr als es eine Stadtregierung tun muss.

Bevölkerungsbefragung zum
Sicherheitsempfinden

Hinweise auf den Blickwinkel des Einzelnen gibt die Umfrage, die im August 2006 in der Luzerner Bevölkerung durchgeführt wurde. Die Stadtpolizei liess zusammen mit der Sicherheitsdirektion eine Befragung zum Thema "Subjektive Sicherheit in der Stadt Luzern" durchführen. Befragt wurden rund 500 Personen, die in Luzern wohnen, sowie knapp 200 Aufenthalter, also Personen, die in Luzern zwar nicht wohnen aber arbeiten und damit regelmässig in der Stadt sind.

Zentrale Ergebnisse

Luzerner/innen fühlen sich sicher

- Rund 80% der Befragten fühlen sich tagsüber in der Stadt Luzern sehr sicher und nur 1% fühlt sich eher unsicher. Während der Nacht stellt sich die Situation hingegen anders dar: Sehr sicher fühlt sich noch rund die Hälfte der Befragten, dazu kommen 40%, die sich eher sicher fühlen. Eher unsicher fühlen sich 8%, sehr unsicher 2%. Der Ort, an dem sich die Befragten am unsichersten fühlen ist das Gebiet Basel- / Bernstrasse. Insgesamt fühlt sich der Grossteil der Befragten in der Stadt Luzern also sicher. Der Vergleich mit einer Befragung in der Stadt Zug zeigt, dass man sich in Luzern sicherer fühlt.

Sicherheit nimmt ab

- Mehr als ein Viertel der Befragten (27%) ist der Meinung, dass die Sicherheit in der Stadt Luzern abgenommen hat. Der Wert deckt sich mit dem für die Einschätzung des Polizeischutzes. Diesen schätzen 27% als unzureichend ein. Begründet wird dies mit nicht ausreichender Wahrnehmung (zu wenig Präsenz, zu wenige Patrouillen) und unzureichendem Personal, woraus wiederum die mangelnde Wahrnehmung resultiert. Insgesamt geht man davon aus, dass die Bedeutung der Polizei zunehmen wird (66%).

Häufigste Risiken

- Am ehesten wird damit gerechnet, selbst Opfer im Strassenverkehr, Opfer von Diebstahl (Auto, Motorrad, Velo), von Sachbeschädigungen oder Anpöbeleien zu werden.

Jüngere Bevölkerung häufiger
von Gewalt betroffen

- Jeder fünfte Befragte zwischen 15 und 35 Jahren ist in den letzten zwei Jahren Opfer einer Gewalttat geworden. Bei den Über 55jährigen ist es nur jeder 20.

- Die Lösung der folgenden Sicherheitsprobleme hat die höchste Dringlichkeit: Drogensituation/-markt, Kriminalität insgesamt und hier vor allem die Jugendkriminalität sowie Einbrüche, Diebstähle und Überfälle werden als die grössten Sicherheitsprobleme wahrgenommen. Drogen und Kriminalität als dringlichste Problemfelder
- Allgemein als grosse Probleme werden für die Stadt Luzern vor allem Littering, Jugendgewalt, Vandalismus/Sprayereien, der Strassenverkehr sowie die Drogenszene bewertet. Grösste Problemfelder
- Obwohl Littering als das grösste Problem betrachtet wird, halten über 50% der Befragten Luzern für sauberer als andere Städte wie z. B. Zürich, Bern oder Basel. Insgesamt sind die Aussagen zu Littering nicht ganz eindeutig. Auf der einen Seite wird dem Problem eine sehr grosse Bedeutung zugeschrieben, auf der anderen Seite, würde es die Hälfte der Befragten nicht befürworten, dass zusätzliche Mittel für mehr Sauberkeit durch die Stadt investiert werden. Littering
- Jugendalkoholismus wird insgesamt als ein grosses Problem betrachtet: Fast 90% betrachten die Zunahme als ein sehr grosses oder eher grosses Problem. Jugendalkoholismus
- Naturkatastrophen, Grossbrände, Terroranschläge/Terrorismus sowie Demonstrationen werden kaum als grosses Problem bewertet und können als "verdrängte Risiken" betrachtet werden.¹¹⁰⁾ Verdrängte Risiken

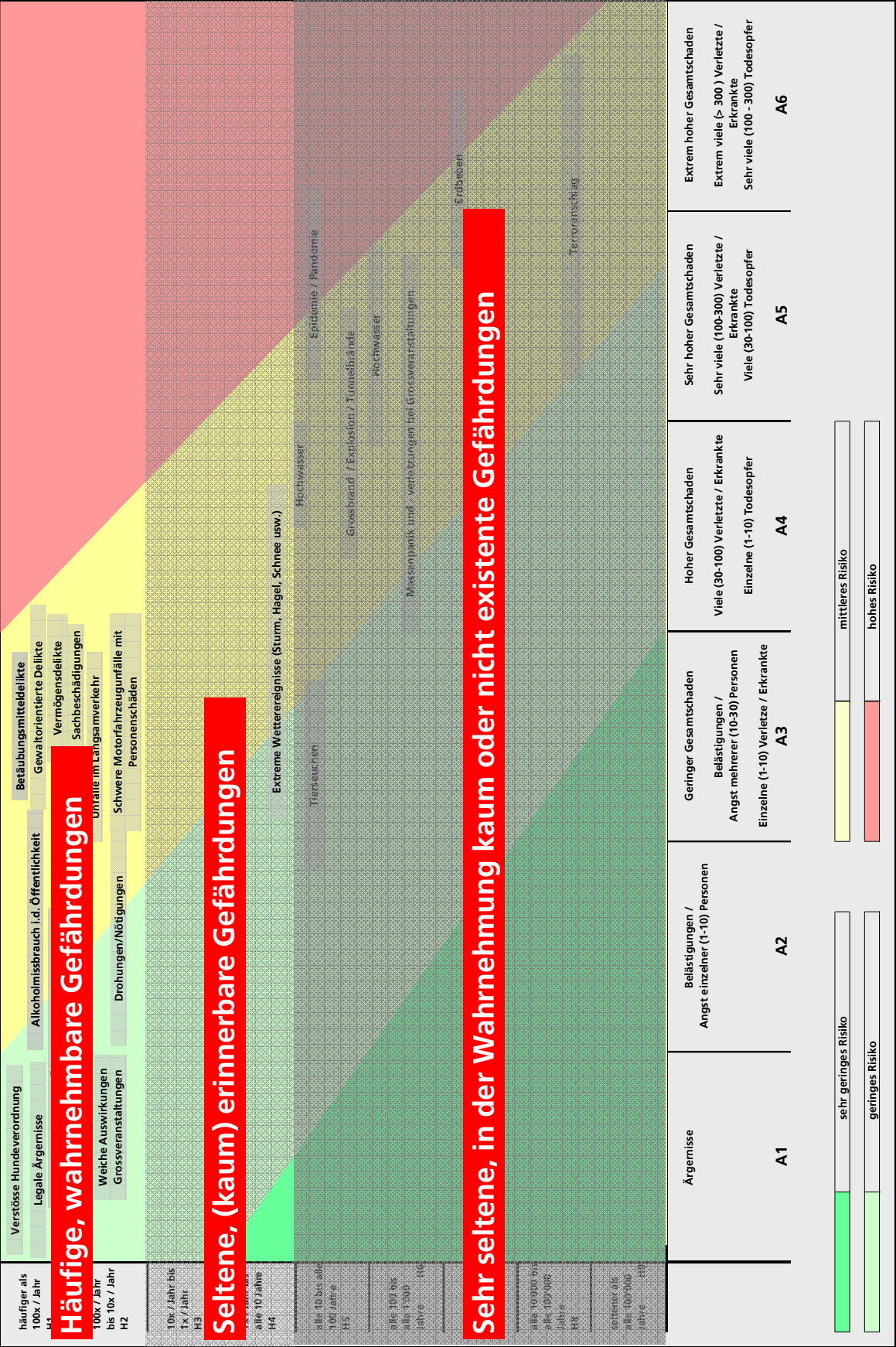
Vergleich

Der Vergleich der Ergebnisse aus der Bevölkerungsbefragung mit dem Ergebnis der Risikobeurteilung gemäss der Risikomatrix zeigt, dass sich die Einschätzung der Relevanz von Gefährdungen bei den Befragten sehr stark an der Eintretenswahrscheinlichkeit orientiert. Beinahe alle genannten Sicherheitsprobleme mit hoher Bedeutung liegen in den Wahrscheinlichkeitsklassen H1 (häufiger als 100x / Jahr), einige wenig auch in der Klasse H2 (100x / Jahr bis 10x / Jahr). Ereignisse, zu denen es hingegen nur 1x in 10 Jahren oder seltener kommt, werden hingegen kaum wahrgenommen.

Eintretenswahrscheinlichkeit
bestimmt Wahrnehmung der
Gefährdungen massgeblich

¹¹⁰⁾ Vgl. dazu auch die Ergebnisse aus der Bevölkerungsbefragung in Anhang A5.

Abbildung 12: Risikomatrix für die Stadt Luzern mit allen betrachteten Gefährdungsarten



Dass vor allem die häufigen Ereignisse – unabhängig von der Schwere der Schäden – als Sicherheitsprobleme wahrgenommen werden, gilt nicht nur für Luzern, sondern ist allgemein festzustellen. Dies lässt sich unter anderem mit den folgenden Faktoren erklären:

Verschiedene Gründe für die Art der Wahrnehmung

- **Darstellung in den Medien.** Je häufiger über eine Gefährdung in den Medien berichtet wird, umso stärker wird sie als tatsächliches Problem wahrgenommen – unabhängig davon, ob man selbst direkt betroffen ist oder nicht.¹¹¹⁾
- **Zeitliche Nähe zum Ereignis.** Seltene Ereignisse werden von der Bevölkerung nicht sehr lange wahrgenommen, selbst wenn es sich um grosse Ereignisse handelt.¹¹²⁾
- **Direkte Betroffenheit.** Ist man selbst oder eine Person im engen Umfeld von einem Ereignis betroffen, ist die entsprechende Gefährdungsförm deutlich präsenter und beeinflusst das subjektive Sicherheitsempfinden deutlich.

Hervorzuheben ist weiterhin, dass gewisse öffentliche Plätze, deren Sicherheit immer wieder Gegenstand von Diskussionen und Darstellungen in der Öffentlichkeit ist, von der Bevölkerung nicht als unsicher wahrgenommen werden. Bestes Beispiel dazu ist der Europaplatz. Während in den Medien immer wieder auf die Problematik durch alkoholisierte Jugendliche, Angehörige der Szene und das zunehmende Littering verwiesen wird und von der Stadt Massnahmen gefordert werden, um die Situation zu verbessern, sind es in der Befragung 86%, die sich dort sehr sicher oder eher sicher fühlen. Auch die Aussagen zum Vögeligärtli sind uneinheitlich. Während sich dort bei der spontanen Nennung 92% sicher fühlen, wird das Gärtli als sehr unsicher eingestuft, wenn die Befragten konkret nach diesem Ort befragt werden.

Darstellung in der Öffentlichkeit
z. T. anders als Wahrnehmung

Die in Kapitel 4.2.4 bei den Kriminellen Handlungen thematisierte steigende Jugendgewalt zeigt sich auch in der vergleichsweise hohen Zahl an Jugendlichen, die schon Opfer von Gewalt wurden. Die Bevölkerung empfindet die zunehmende Gewalt und Kriminalität bei Jugendlichen entsprechend auch als problematisch.

Jugendgewalt und -kriminalität
wird als Problem
wahrgenommen

Der Polizei wird in der Bevölkerungsbefragung insgesamt eine grosse Bedeutung beigemessen. Das Gesamtbild ist gut, doch sieht man noch deutliches Verbesserungspotenzial bei der Präsenz. Dies ist wiederum nur mit einem erhöhten Personalbestand machbar. Damit unterstreicht die Bevöl-

Mehr Sicherheit durch mehr
Polizei

111) Es ist zu vermuten, dass eine andere Einschätzung der relevanten Gefährdungen geäussert worden wäre, wenn die Umfrage Anfang 2006 stattgefunden hätte. Damals war die Gefährdung Pandemie (in Verbindung mit dem H5N1-Virus) in den Medien sehr präsent. Im August 2006 spielte sie für die Befragten hingegen keine Rolle mehr.

112) Es ist zu vermuten, dass die Einschätzung der relevanten Gefährdungen ein anderes Ergebnis gehabt hätte, wenn die Umfrage ein Jahr früher stattgefunden hätte. Das Hochwasser von 2005 hätte wahrscheinlich zu einer anderen Einschätzung dieser Gefährdung geführt.

kerungsbefragung die Aussagen des Sicherheitsberichts, wonach einige Aufgaben nur wahrgenommen werden oder besser erfüllt werden können, wenn das Polizeikorps zusätzliche personelle Ressourcen erhält.¹¹³⁾

113) Z. B. im Bereich Kriminalität

6 Beurteilung der Massnahmen

Die Beurteilung der Massnahmen erfolgte in einem dreistufigen Vorgehen:

Beurteilung in drei Stufen

- In einem ersten Schritt wurden alle Massnahmen qualitativ nach einheitlichen Kriterien¹¹⁴⁾ beurteilt (vgl. dazu Anhang A6).
- In einem zweiten Schritt wurden die Ergebnisse dieser Beurteilung in einer Nutzwertanalyse gewichtet und bewertet. Die resultierenden Nutzwerte waren Grundlage für die Empfehlungen.
- Schliesslich wurden die Massnahmen – basierend auf deren Nutzwert und zusätzlichen qualitativen Überlegungen – einer Empfehlungskategorie zugeordnet. Einige Massnahmen wurden dabei auch dann zur Umsetzung empfohlen, wenn das Ergebnis der Nutzwert-Analyse nicht per se dafür spricht. Andere wurden in der Empfehlung schlechter beurteilt als in der Nutzwertanalyse allein. Die entsprechende Begründung ist für jeden Einzelfall aufgeführt (vgl. dazu Anhang A7).

Insgesamt wurden 117 Massnahmen geprüft und beurteilt. Von diesen werden 50 uneingeschränkt zur Umsetzung empfohlen. Für 8 weitere erscheint eine Umsetzung günstig, sie hängt jedoch mit einem politischen Grundsatzentscheid zusammen oder es müssen andere Voraussetzungen erfüllt sein.

Beurteilung der Massnahmen

40 Massnahmen werden bedingt empfohlen. Hier liegt meist der Nutzwert im mittleren Bereich und die Umsetzung hängt wesentlich von politischen Entscheidungen ab. Hier ist durch die jeweils zuständigen Stellen zu beurteilen, ob die Umsetzung in das verfolgte Konzept passt oder nicht. Diese Massnahmen sind in Anhang A7 dargestellt.

19 Massnahmen werden nicht zur Umsetzung empfohlen.

In der folgenden Tabelle sind die uneingeschränkt zur Umsetzung empfohlenen Massnahmen aufgeführt. Die empfohlenen Massnahmen machen vor allem das Folgende deutlich:

Erkenntnisse aus den Empfehlungen

- Die *eine* Massnahme, mit der die Sicherheit in der Stadt Luzern umgehend und deutlich verbessert werden kann, gibt es nicht. Dies ist allerdings auch nicht überraschend, da laut der Risikomatrix keine Gefährdungsarten im "roten Bereich" liegen. Die Erzeugung von Sicherheit in einer Stadt wie Luzern ist eine vielschichtige Aufgabe, die nur mit mehreren Massnahmen und in kleinen Schritten erreicht werden kann.

114) Wirkung bezüglich Prävention oder Bewältigung, Machbarkeit; Schnelligkeit Erfolg; Wirkungsdauer; Akzeptanz Öffentlichkeit; Kosten

- Die vorgeschlagenen Massnahmen fallen z. T. sehr unterschiedlich aus. Manche erfordern personelle Veränderungen, andere beziehen sich auf Bedürfnisse im materiellen oder im organisatorischen Bereich.
- Die Kosten für eine Massnahme spiegeln nicht immer die Wirkung. Es gibt Massnahmen, bei denen mit verhältnismässig geringen finanziellen Mitteln eine nachhaltige Wirkung erzielt werden kann.
- Das Kapitel 5 hat gezeigt, dass sich bei einigen Gefährdungsarten Trends abzeichnen. Gewisse Ausprägungen haben erkennbar zugenommen. Wird hier nichts unternommen, ist davon auszugehen, dass diese Gefährdungsarten an Bedeutung deutlich gewinnen werden. Den zunehmenden Trends muss möglichst zeitnah mit entsprechenden Massnahmen entgegengewirkt werden.

Empfohlene Massnahmen pro Gefährdungsart			Begründung / Ergänzung
A	Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum		
A1	Für alle Gefährdungsarten		
A1.1	Erlass Wegweisungs- und Fernhalteartikel im Gesetz über die Kantonspolizei		Grundsatzfrage repressives oder tolerantes Vorgehen.
A1.3	Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum		Aufgrund der vielen Player und Aufgaben wird die Stelle als zentraler Knotenpunkt und Impulsgeber empfohlen.
A1.4	Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP		SIP scheint erfolgreich zu arbeiten und hat eine positive Wirkung auf verschiedene Gefährdungsfelder.
A2	Verstösse Übertretungsstrafgesetz		
A2.1	Depot-Systeme an Grossanlässen und Events, Vergabe von Bewilligungen für Durchführung von Anlässen nur mit Abfallvermeidungskonzept ausweiten und Richtlinie einführen		
A2.2	Frühzeitige Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen und Einbindung in Aktionen gegen Littering		
A2.3	Vermeidung von Ruhestörung durch verstärkte Kooperation und Verpflichtung von Betreibern		
A2.8	Abschaffung der Sperrstunde zwischen 4.00 und 5.00 Uhr		Erfordert grundsätzliche Abklärung zum Umgang mit Gastronomie und Vergnügungsbetrieben.
A2.11	Aufstellen von Abfall-Containern an besonders frequentierten Plätzen		
A3	Verstösse Hundeverordnung		
A3.1	Aufstellung von Ge- oder Verbotsschildern		
A3.3	Erhöhung der Zahl der Behältnisse für Hundekot in Parkanlagen und anderen stark frequentierten Plätzen		Nur dort, wo offensichtlich Bedarf besteht.
A4	Alkoholmissbrauch in Öffentlichkeit		
A4.1	Stärkere Kontrollen von Verkaufsstellen im Hinblick auf den Verkauf von Alkohol an Jugendliche. Testkäufe institutionalisieren (evtl. Rechtsgrundlage schaffen)		Wenn es Hinweise auf eine Missachtung gibt und die Kontrollen als ungenügend beurteilt werden.
A4.2	Kooperation mit Verkaufsstellen zur freiwilligen Heraufsetzung der Altersgrenze		Nur an neuralgischen Punkten (z.B. Bahnhof).

Empfohlene Massnahmen pro Gefährdungsart		Begründung / Ergänzung
A5	Drogenkonsum in Öffentlichkeit	
A5.2	Kontrolle der Umgebung Fixerraum im Hinblick auf Dealer und Kriminelle durch Polizei	Ist ein Versprechen an die Anwohner.
A5.5	Runden Tisch mit allen Verantwortlichen aus dem Sicherheitsbereich vor Start des Fixerraumes institutionalisieren	Festlegen einer gemeinsamen Linie im Umgang mit dem Fixerraum und möglicher Probleme.
A6	"Legale Ärgernisse"	
A6.1	Beschwerden von Anwohnern weiterhin ernst nehmen; im Bedarfsfall Dialog führen	Dies umfasst aber auch, dass die sich Beschwerenden darüber aufgeklärt werden, was erlaubt ist.
A6.3	Prüfung der Einrichtung einer Anlaufstelle für Prostituierte	Nicht aus Sicherheitsgründen, aber sonst sinnvolle Massnahme zum Schutz der Prostituierten.
A6.4	WCs modernisieren und besser kenntlich machen	Auch für Nutzung (und Aussenwirkung) relevant
B	Kriminelle Handlungen	
B1	Für alle Gefährdungsarten	
B1.1	Erhöhung des Personalbestands des Stadtpolizeikorps	Wenn eine Intensivierung der Polizeiarbeit angestrebt wird, gibt es keine Alternative.
B1.2	Definitive Einsetzung SIP	SIP scheint erfolgreich zu arbeiten und hat eine positive Wirkung auf verschiedene Gefährdungsfelder.
B2	Vermögensdelikte	
	Keine	
B3	Gewaltorientierte Delikte	
B3.1	Verstärkung Strafverfolgung und konsequente Ermittlung bei gewalttätigen Delikten	Sofern Kapazität für Bearbeitung zusätzlicher Anzeigen
B3.2	Bevölkerung motivieren, bei Straftaten Anzeige zu erstatten	
B3.3	Verstärkte Thematisierung von Gewalt in Schulen und Jugendarbeit	Hat langfristig eine positive Wirkung.
B3.5	Intensivierung der Strafverfolgung speziell bei Jugendgewalt	Sofern Kapazität für Bearbeitung zusätzlicher Anzeigen
B3.8	Schulung der Polizei im Hinblick auf zunehmende Gewalt /Drohungen gegen Polizeien	Besserer Umgang mit solchen Stresssituationen verringert die Belastung der Polizisten.

Empfohlene Massnahmen pro Gefährdungsart		Begründung / Ergänzung
B4	Betäubungsmittel delikte	
	Keine	
B5	Sachbeschädigungen	
B5.1	Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP	SIP scheint erfolgreich zu arbeiten und hat eine positive Wirkung auf verschiedene Gefährdungsfelder.
C	Ereignisse im Verkehr	
C1	Für alle Gefährdungsarten	
C1.2	Mehr Verkehrskontrollen vor Bars und Diskotheken zur Reduktion von Alkohol am Steuer und Lärm	
C2	Unfälle im Langsamverkehr	
	Keine	
C3	Mfz-Unfälle mit Personenschäden	
	Keine	
D	Ereignisse bei Grossveranstaltungen	
D1	Für alle Gefährdungsarten	
D1.1	Definitive Einführung der Stelle für Eventkoordination	Nach Evaluation der Pilotphase sehr empfohlen.
D1.3	Erfahrungsaustausch mit anderen Städten im Hinblick auf erfolgreiche Massnahmen	Synergieeffekte werden als grösser eingeschätzt als der Aufwand.
D1.4	Projektstelle für Sicherheitskoordination während EURO 08 einrichten	Einen Ansprechpartner sollte es da geben, dieser kann aber auch innerhalb der bestehenden Strukturen bestimmt werden.

Empfohlene Massnahmen pro Gefährdungsart		Begründung / Ergänzung
D2	Massenpanik und -verletzungen, Gewalt und Sachschäden	
D2.1	Sicherheitsaspekte von Beginn an fest in Veranstaltungsplanung integrieren (obligatorische Sicherheitskonzepte)	
D2.2	Abstimmung und ggf. Begrenzung von Grösse, Anzahl und Terminen von Grossveranstaltungen einerseits und den Kapazitäten der Einsatzkräfte andererseits	
D2.3	Strengere Durchsetzung von Sicherheitsaspekten bei Veranstaltungen, Standbetreibern etc. (Sanktionierung bei Missachtung)	
D2.5	Fanprojekte und Fanbetreuung bei Sportgrossveranstaltungen sicherstellen	Wird für Fussballspiele empfohlen.
D2.6	Sanktionierung der Veranstalter sportlicher Grossanlässe	Wenn grobe Missachtung wesentlicher Sicherheitsvorkehrungen nachgewiesen werden kann.
D2.7	Aufstockung der personellen und materiellen Mittel der Stadtpolizei zur Bewältigung von Demonstrationen	Wenn eine Intensivierung der Polizeiarbeit angestrebt wird, gibt es keine Alternative.
D2.8	Prüfung, wie der Zugang für die Feuerwehr in das Innere des Stadions Allmend sichergestellt werden kann	
D3	"Weiche Auswirkungen" (Lärm, Littering, Verkehr)	
D3.1	Abstimmung der Konzepte und Sensibilisierung aller Beteiligten	
D3.2	Bewilligungen für Anlässe nur mit Abfallvermeidungskonzept	
D3.3	Bewilligungen für Anlässe nur mit Verkehrskonzept	
D3.4	Einführung und Durchsetzung von strikten Lärmbeschränkungen	Wenn heutiger Zustand als unzureichend empfunden
E	Ereignisse durch technische Gefahren	
E1	Für alle Gefährdungsarten	
E1.1	Erhöhung Ressourcen für Prävention und Schulung (vor allem Brand)	Hier zunächst entscheiden, ob Feuerwehr/-polizei oder GVL Prävention und Schulungen durchführen soll.
E1.2	Verschärfung der Sanktionierung von Verstössen gegen feuerpolizeiliche Auflagen	
E1.4	Personalplanung der Einsatzkräfte im Hinblick auf die EURO 08	

Empfohlene Massnahmen pro Gefährdungsart			Begründung / Ergänzung
F Krankheiten / Seuchen (Mensch, Tier)			
F1	Tierseuche		
		Keine	
F2	Menschliche Epidemie, Pandemie		
F2.1	Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen dem Führungsstab der Stadt Luzern und dem Kantonsärztlichen Dienst		
F2.2	Weitere Ausarbeitung, Abstimmung und Umsetzung der Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Pandemie		Arbeiten müssen weitergeführt werden, auf das Eintreten einer Pandemie vorbereitet zu sein.
F2.4	Sensibilisierung der Betreiber von kritischen Infrastrukturen		
F2.7	Erfahrungsaustausch mit Sicherheitsverantwortlichen anderer Städte		
G Ereignisse durch Naturgefahren			
G1	Für alle Gefährdungsarten		
G1.1	Prüfen der Einrichtung eines Notstromsystems für Stromausfälle infolge Naturgefahren bei der Stadtpolizei		Umsetzung nur, wenn das bestehende System nicht ausreichend nachgerüstet werden kann.
G2	Hochwasser		
G2.1	Gefahrenkarten bei allen potenziell betroffenen Institutionen bekannt und öffentlich zugänglich machen		Gefahrenkarten als öffentliche Informationen sollten grundsätzlich allen Interessierten zugänglich sein.
G2.2	Verbesserung Informationsaustausch zwischen den betroffenen Institutionen		
G2.3	Objektschutz: Auf Basis der Gefahrenkarten in gefährdeten Bereichen konsequent bauliche Auflagen bei Neu- und Umbauten umsetzen		Bei frühzeitigem Berücksichtigen im Planungsprozess halten sich Mehrkosten in Grenzen, die Wirkung ist im Ereignisfall hoch. Massnahme ist Investition in Zukunft.
G2.4	Kampagne zur Sensibilisierung von Bauherren und der Bevölkerung für das Thema Hochwasser und Möglichkeiten der Schadenminderung		Ist im Rahmen von G2.3 unumgänglich.
G2.5	Umsetzung des Reusswehrs mit Abstimmung des Betriebes mit den Reuss abwärts liegenden Gemeinden und Kantonen		Trotz hoher Kosten gibt es keine Alternativen. Massnahme ist Investition in die Zukunft.
G2.6	Wuhraufsicht sicherstellen		

Empfohlene Massnahmen pro Gefährdungsart		Begründung / Ergänzung
G3	Erdbeben	
G3.1	Mikrozonierung umsetzen und Erkenntnisse berücksichtigen	Massnahme ist Investition in die Zukunft.
G3.2	SIA-Normen im kantonalen Bau- und Planungsgesetz verbindlich machen. Forderung schriftlicher Nachweise zur Berücksichtigung im Rahmen der Baubewilligungsgesuche	Hohe Wirkung im Ereignisfall. Massnahme ist Investition in Zukunft.
G3.4	Wichtige Gebäude in der Stadt in den kritischen Zonen hinsichtlich Erdbebengefahr untersuchen und gegebenenfalls verstärken	Lifelines sollten in jedem Fall überprüft werden.
G4	Extreme Wetterereignisse	
G4.1	Klärung von Zuständigkeiten bei Absage von Veranstaltungen	
H	Gewalt und Terror	
	Keine	

7 Vorschlag für ein Sicherheitsmanagement

Der vorliegende Sicherheitsbericht erlaubt der Stadt Luzern, eine Standortbestimmung im Hinblick auf die gegenwärtige Sicherheitslage vorzunehmen. Für die bedeutendsten Gefährdungen in Luzern wurden Situationsanalysen angefertigt, die deutlich machen, in welchen Bereichen auf erfolgreiche Arbeit mit guten Ergebnissen zurückgeblickt werden kann und in welchen Bereichen sich Defizite zeigen. Mit den in Kapitel 6 ausgesprochenen Empfehlungen zeigt sich den Verantwortlichen der Stadt, wo Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage in Luzern sinnvoll sind.

Sicherheitsbericht zeigt Erfolge und Defizite

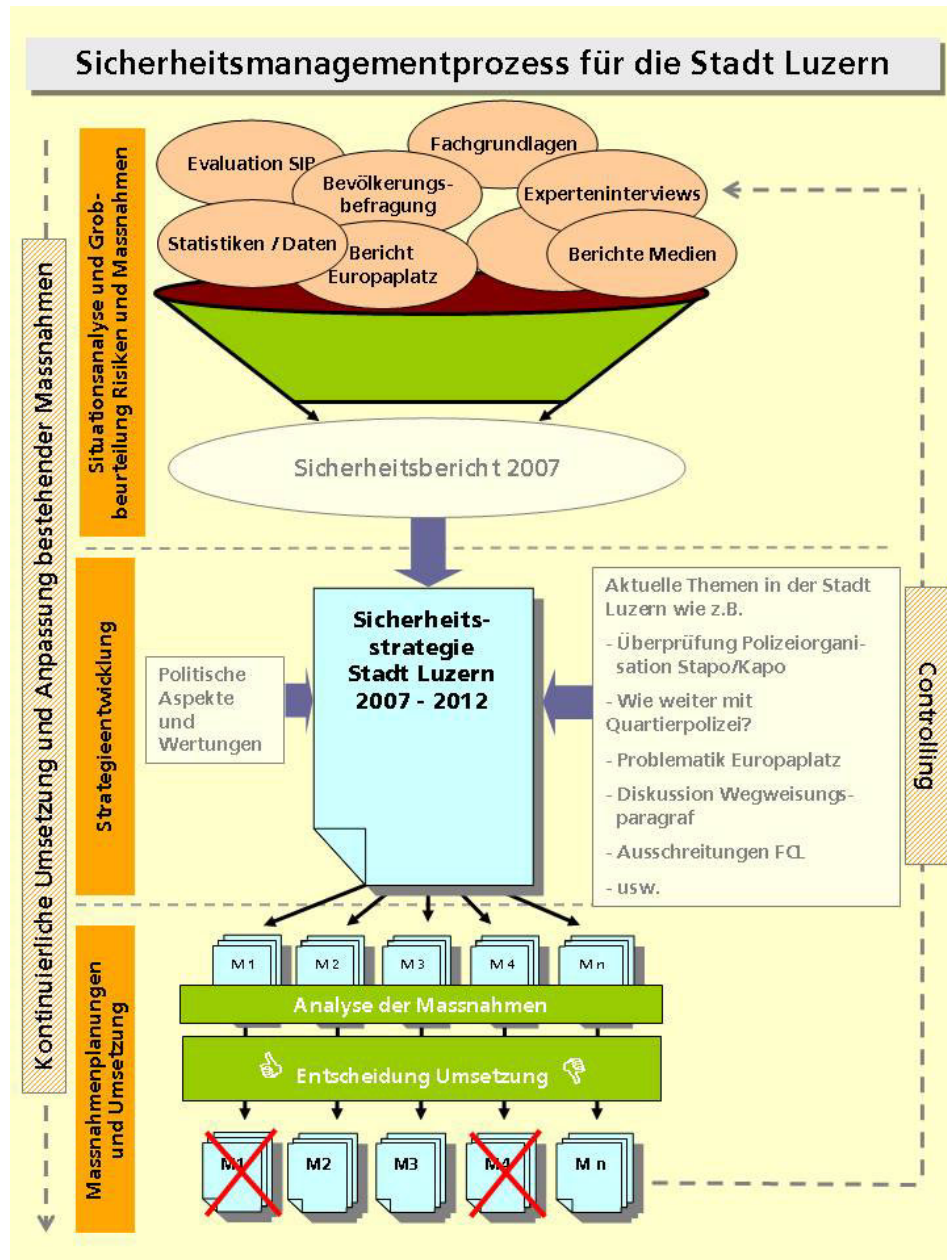
Die Ergebnisse dieses Berichts beruhen auf einer möglichst objektivierten Form der Beschreibung, Analyse und Darstellung der Risiken. Welche Massnahmen schlussendlich tatsächlich umgesetzt werden sollen, ist eine politische Entscheidung. Sie müssen von den verantwortlichen Entscheidungsträgern innerhalb eines politischen Prozesses definiert werden.

Umsetzung der Massnahmen ist ein politischer Entscheid

Der Bericht stellt eine Momentaufnahme dar. Die Stadt Luzern wird sich weiterentwickeln, und damit wird sich auch die Sicherheitslage verändern. Der Sicherheitsbericht und die gewonnenen Erkenntnisse sollten daher in ein kontinuierliches Sicherheitsmanagement überführt werden. Dieses ist als Prozess zu verstehen, der Veränderungen systematisch erkennen lässt und auf sie reagieren kann. Abbildung 13 zeigt einen möglichen Weg für einen solchen Sicherheitsmanagementprozess.

Sicherheitsmanagement als Prozess

Abbildung 13:
Sicherheitsmanagementprozess
Stadt Luzern



Sicherheitsbericht ist Grundlage
für Sicherheitsstrategie

Für die Stadtverwaltung stellt der Sicherheitsbericht ein zentrales Dokument für die weitere Sicherheitsplanung in der Stadt Luzern dar. Es wird vorgeschlagen, diesen Bericht als Grundlage für die Erstellung einer novelierten Sicherheitsstrategie für Luzern zu nutzen. Eine solche Strategie sollte die folgenden Fragen beantworten:

- Was ist das Leitbild¹¹⁵⁾ für Sicherheit in der Stadt Luzern?
- Welche Organisation¹¹⁶⁾ ist erforderlich?

115) Ein (Sicherheits)Leitbild formuliert die Grundsätze der Stadt Luzern hinsichtlich sicherheitsrelevanter Aspekte.

- Welche Instrumente¹¹⁷⁾ stehen zur Verfügung oder sollen genutzt werden?

Das Leitbild, die erforderliche Organisation sowie die zur Verfügung stehenden Elemente bilden dabei das Gerüst einer Sicherheitsstrategie (vgl. Abbildung 14). Hinzu kommt der Aspekt der Kommunikation, durch welche die Inhalte und die Ziele der Sicherheitsstrategie nach aussen hin verdeutlicht und verbreitet werden.

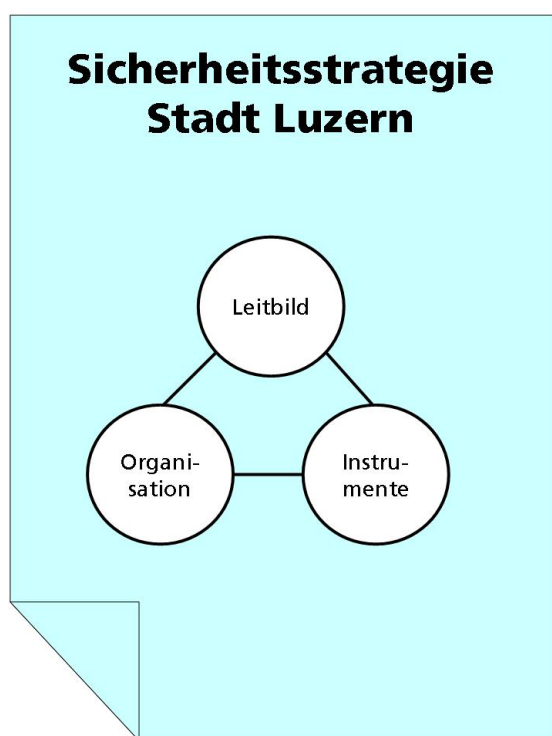


Abbildung 14:
Elemente der Sicherheitsstrategie
der Stadt Luzern

Auf der Grundlage einer solchen Strategie können die im Sicherheitsbericht empfohlenen Massnahmen systematisch geprüft und über Form und Zeitpunkt der Umsetzung entschieden werden. Zudem kann die Strategie Antwort auf die folgenden Fragen geben:

Strategie als Grundlage für die
Umsetzung der Massnahmen

- Ist das aktuelle Sicherheitsniveau zu steigern, zu halten oder zu senken?¹¹⁸⁾
- Welches Sicherheitsniveau wird angestrebt?¹¹⁹⁾
- Grundausrichtung der Planungen und des Vorgehens: eher präventiv oder eher repressiv?

116) Die (Sicherheits)Organisation regelt die personellen Mittel und Voraussetzungen für die Umsetzung des Sicherheitsleitbildes sowie die Aufgaben und Verantwortlichkeiten (Organigramme, Pflichtenhefte).

117) Das (Sicherheits)Instrumentarium beinhaltet die materiellen und instrumentellen Mittel sowie die Methodik für die Umsetzung des Sicherheitsleitbildes.

118) Unter Berücksichtigung von Trends

119) Benchmarking mit anderen Städten? (Vision "Best of ...", in Bezug auf Bereiche der Sicherheit)

- Wie viel Eigenverantwortung sollen die Bürger haben, wie viel Fremdverantwortung (durch Behörden) ist erforderlich?
- Wie stark soll das Engagement in Themen mit moralischer Verantwortung der Stadt sein?¹²⁰⁾
- Wie steht man generell dem Outsourcing von Sicherheitsaufgaben gegenüber?

Zeitnahe Entscheide in
Einzelfällen erforderlich

Einige aktuelle sicherheitsrelevante Fragestellungen und Probleme erfordern zeitnahe Entscheidungen, um Massnahmen möglichst schnell umsetzen zu können. Hier ist es nicht möglich, auf die Erstellung einer Sicherheitsstrategie für Luzern zu warten, bevor man aktiv wird. Ein Beispiel hierfür ist die Situation auf dem Europaplatz. Dort war es das klare Ziel des Stadtrates, bis zum Sommer 2007 Massnahmen umzusetzen, um die Situation auf dem Platz zu verbessern. In solchen Fällen gilt es zu prüfen, welche Massnahmen in das heutige Sicherheitskonzept passen und kurzfristig zum Erfolg führen können.

120) z. B. häusliche Gewalt

8 Zentrale Erkenntnisse

Die Analysen im Rahmen dieses Sicherheitsberichts lassen folgende Aussagen zu:

Die Anforderungen zur Gewährleistung von Sicherheit in der Stadt Luzern sind nicht mehr zu vergleichen mit denen vor zehn Jahren. Gefährdungsarten, die früher kaum oder von geringer Bedeutung waren (z. B. Jugendgewalt, Pandemie), sind mittlerweile zu zentralen Sicherheitsfragen geworden.

Sicherheit verändert sich

Luzern hat in den letzten Jahren deutlich an Attraktivität für Besucher gewonnen. Vor allem abends und an den Wochenenden halten sich viele Personen in Luzern auf, die nicht dort wohnen. Dieser Trend hat gewisse Gefährdungsformen verstärkt (z. B. Littering, Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz).

Die Zentrumsfunktion von Luzern zeigt sich auch in der Sicherheit

Mit der zunehmenden Zentrumsfunktion und der zunehmenden Urbanisierung der Stadt Luzern muss man sich auch auf entsprechende Begleiterscheinungen, wie zunehmende Anonymität und ein Stadtbild mit grösseren Extremen hinsichtlich Bevölkerungsgruppen, der Sauberkeit usw. einstellen.

Gewisse Veränderungen müssen akzeptiert werden

Bei der Entscheidung über die Durchführung der Massnahmen, die von der Stadt zur Erhöhung der Sicherheit getroffen werden können, steht die Frage im Vordergrund, wo ein Engagement der Stadt möglich und erforderlich ist. Hier gilt es zum einen, dort einzugreifen, wo wesentliche Wirkungen mit einem angemessenen Aufwand erzielt werden können. Massnahmen, welche die "normalen" Begleiterscheinungen der Urbanisierung zu vermeiden suchen, werden mittel- und langfristig nicht effektiv sein.

Nicht normale Begleiterscheinungen der Urbanisierung bekämpfen

Ausserdem sollte bei der Entscheidung über die Umsetzung von Massnahmen berücksichtigt werden, wo die Sachlage tatsächlich ein Engagement der Stadt erfordert (z. B. Kriminalitätsbekämpfung oder Pandemievorsorge), und wo die Grenze zur Eigenverantwortung der Bürger erreicht ist (z. B. Alkoholmissbrauch bei Erwachsenen).

Verantwortung der Stadt und Eigenverantwortung der Bürger abwägen

In der Stadt Luzern ist eine Vielzahl an Akteuren für sicherheitsrelevante Aufgaben verantwortlich. Die in diesem Bericht gezeigte Breite an relevanten Gefährdungsarten macht deutlich, dass ein hoher Abstimmungsbedarf erforderlich ist, um die erforderlichen Massnahmen zu koordinieren und umzusetzen.

Es besteht ein hoher Koordinationsbedarf

Die Frage, wie die Bevölkerung sicherheitsrelevante Themen und Probleme wahrnimmt, ist für die Verantwortlichen der Stadt Luzern von zentraler Bedeutung. Für die Lebensqualität in der Stadt ist es entscheidend, dass

Das subjektive Sicherheitsgefühl ist zu beachten

sich die Bevölkerung sicher fühlt. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung in der künftigen Sicherheitsplanung zu berücksichtigen.

Die Sicherheitsplanung weist keine grossen Defizite auf	Die Situationsanalyse und die Grobbeurteilung der Risiken zeigen, dass in der Stadt Luzern keine grossen, akuten Sicherheitsprobleme bestehen, die Sofortmassnahmen erfordern. Es gibt keinen sicherheitsrelevanten Bereich, der bislang vollkommen ausser Acht gelassen wurde.
Das individuelle Risiko ist zu vertreten	Keine der analysierten Gefährdungsarten ist derart stark ausgeprägt, dass das individuelle Risiko einzelner Personen von der Stadt nicht verantwortet werden könnte. Häufigkeit und Schadensausmass der Gefährdungsarten befinden sich in einem Rahmen, der zwar z. T. Massnahmen erfordert, jedoch nicht ausschliesslich vom individuellen Risiko Einzelner her begründet werden kann ¹²¹⁾
Viele Gefährdungsarten erfordern Handlungen	Viele Gefährdungsarten befinden sich in einem Bereich, der für die Sicherheit in der Stadt Luzern noch nicht kritisch ist, trotzdem aber gezielte Massnahmen erfordert, damit diese Gefährdungen auch künftig nicht zu einem ernsthaften Problem werden können. Die politischen Entscheidungsträger müssen hier prüfen, welche Gefährdungen sie prioritär behandeln.
Kaum wahrgenommene Gefährdungen sind zu beachten	In der Öffentlichkeit werden derzeit vor allem Gefährdungen diskutiert, die den Bereichen "Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum" sowie "Kriminalität" zuzuordnen sind. Trotzdem gilt es, auch bei solchen Gefährdungen tätig zu werden, die weniger im Bewusstsein der Medien und des einzelnen Bürgers sind. Um die Schäden von Ereignissen wie z. B. Erdbeben oder einer Pandemie zu begrenzen, gilt es auch hier, die entsprechenden Massnahmen zu treffen. ¹²²⁾ Schliesslich hat die Stadt nicht nur eine Verantwortung für das Sicherheitsgefühl ihrer Bevölkerung, sondern auch für die tatsächliche Sicherheit.
Luzern ist verhältnismässig sicher	Die Bevölkerungsbefragung hat gezeigt, dass sich die grosse Mehrheit der Befragten in Luzern sicher fühlt. Die Analysen belegen zudem, dass in der Stadt keine grossen Sicherheitsdefizite bestehen. Trotzdem bedarf es eines Bündels an Massnahmen, um zumindest das derzeitige Sicherheitsniveau zu halten. Nur so kann auch künftig sichergestellt werden, dass es nicht zu den genannten Defiziten kommt.

121) Beispielsweise sind einzelne Personen, die sich auf dem Inseli oder dem Europaplatz extrem unsicher fühlen ein möglicher Indikator für ein Sicherheitsproblem. Allerdings ist dies kein Dauerzustand und betrifft nicht alle Nutzer dieser Plätze. Aus diesem Grund müssen keine drastischen Massnahmen zur Veränderung der Situation ergriffen werden.

122) Ein gutes Beispiel hierzu ist die Pandemie. Von der Bevölkerung wird sie derzeit nicht als relevante Sicherheitsbedrohung wahrgenommen, auf der anderen Seite ist ein Ausbruch in den nächsten Jahren durchaus im Bereich des Möglichen.

Ob das gegenwärtige Mass an Sicherheit in der Stadt Luzern ausreicht, ob versucht werden soll, ein höheres Niveau zu erreichen, oder ob man auch mit weniger Sicherheit zufrieden wäre, ist eine Entscheidung der politisch Verantwortlichen. Der Sicherheitsbericht kann aufzeigen, welche Bedeutung welche Gefährdungsart hat und wie es möglich ist, die Risiken zu vermindern. Schlussendlich sollte aber eine klar definierte Sicherheitsstrategie der Stadt Luzern Grundlage für die Entscheidung sein, wo und wie stark auf die Sicherheit künftig Einfluss genommen werden soll.

Sicherheitsstrategie beeinflusst
das weitere Vorgehen

Teil IV

Arbeitsgrundlagen

A1 Vollständige Liste der Gefährdungsarten für die Stadt Luzern

Gefährdungsfeld	Gefährdungsarten
Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum	▪ Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz (Littering, Ruhestörungen, Verschmutzungen, Bettler, Anpöbeleien, u.v.m.) ▪ Verstösse gegen die Hundeverordnung ▪ Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit ▪ Auswirkungen des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit ▪ Verstösse gegen das Reglement über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Strassenmusikanten, spontane Veranstaltungen, Feuerwerke) ▪ "Legale Ärgernisse" (Skater, Strassenprostitution, zu viele Veranstaltungen)
Kriminelle Handlungen	▪ Vermögensdelikte (alle Arten von Diebstahl, Raub) ▪ Gewaltorientierte Delikte (Jugendgewalt, häusliche Gewalt, Körperverletzungs-Delikte, Tötungsdelikte) ▪ Drohungen / Nötigungen (auch gegen Beamte, Behörden) ▪ Betäubungsmitteldelikte (Drogenkonsum und -verkauf, Beschaffungskriminalität) ▪ Zuwiderhandlung gegen das Waffengesetz (Besitz und Tragen von Waffen) ▪ Sachbeschädigungen (Vandalismus) ▪ Sexualdelikte

Gefährdungsfeld	Gefährdungsarten
Ereignisse im Verkehr	▪ Strassenverkehrsunfälle – Verkehrsunfall (Fussgänger, Radfahrer, Autos) – Unfälle bei der Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs ▪ Wasserunfälle – Badeunfälle – Bootsunfälle – Schiffskatastrophen ▪ Luftunfälle – Flugzeugabsturz – Helikopterabsturz – Satellitenabsturz ▪ Bahnunfälle – Personenunfälle (Suizid, Ein- und Aussteigen) – Zugunfälle
Ereignisse bei Grossveranstaltungen	▪ Massenpanik und -verletzungen ▪ Behinderungen Einsatz- und Rettungskräfte ▪ Überforderung Einsatz- und Rettungskräfte (personell, materiell) ▪ Emissionen (Lärm, Verschmutzung, Verkehrsprobleme) ▪ Erhöhte Explosions- und Brandgefahr
Ereignisse durch technische Gefahren	▪ Grossbrände / Explosionen ▪ Freisetzung von Gefahrgütern (Risikobetriebe, Gefahrguttransporte (Strasse und Schiene)) inkl. radioaktives Material ▪ KKW-Störfall ▪ Staudammbruch ▪ Ausfall Informations- und Kommunikationsinfrastruktur ▪ Versagen von Infrastrukturen (Bauten, Strom-, Gas- und Wasserversorgung usw. Ver- und Entsorgung, Verkehrswege und -mittel)
Krankheiten und Seuchen bei Mensch und Tier	▪ Epidemien / Pandemien ▪ Suchtgefahren (Alkohol, Rauchen, Drogen, Spielsucht) ▪ Tierseuchen

Gefährdungsfeld	Gefährdungsarten
Ereignisse durch Naturgefahren	▪ Hochwasser ▪ Boden- und Hangrutschungen, Felssturz ▪ Erdbeben ▪ Überflutungen (Starkregen, Flutwellen) ▪ Kältewelle ▪ Hitzewelle ▪ Sturm- und Hagelschäden ▪ Schneefälle (extrem), Schneesturm, Eisregen ▪ Meteoritenaufschlag
Gewalt und Terror	▪ Terroranschläge ▪ Entführungen ▪ Sabotage
Flüchtlinge	▪ Viele Kriegsflüchtlinge, Umweltflüchtlinge, Pandemiefüchtlinge
Umweltgefahren	▪ Luftqualität (CO₂; VOC) ▪ Ozon ▪ Feinstaub ▪ Wasserqualität (Trinkwasser, Grundwasser und Quellwasser, See) ▪ Bodenaltlasten ▪ Lärm ▪ Baustoffgifte (Asbest / PCB) ▪ Elektrosmog / Handystrahlen
Demografie	▪ Überalterung ▪ Integrationsprobleme ("Ghettobildung", Bildung von Problemzonen, soziokulturelle Unterschiede, Probleme zwischen Bevölkerungsgruppen) ▪ Anonymisierung, Zentrumsbelastung
"Soziale Sicherheit"	▪ Arbeitslosigkeit etc.
"Gesundheit"	▪ Gefahren durch Lifestyle (z. B. Fettleibigkeit usw.)

A2 Nicht behandelte Gefährdungen

Gefährdungsfeld	Gefährdungsarten	Begründungen
Kriminelle Handlungen	▪ Zuwiderhandlung gegen das Waffengesetz (Besitz und Tragen von Waffen)	▪ Einflussmöglichkeiten der Stadt sehr gering und keine direkte Aufgabe.
	▪ Sexualdelikte (soweit nicht in gewaltorientierten Delikten inbegriffen)	▪ Delikte betreffen in vielen Fällen den Privatbereich.
Ereignisse im Verkehr	▪ Badeunfälle	▪ Für Einsatzkräfte ein normales Ereignis.
	▪ Bootsunfälle	
	▪ Personenunfälle bei der Bahn (Suizid, Ein- und Aussteigen)	▪ Zugunfälle primär im Verantwortungsbereich der Bahngesellschaften.
	▪ Satellitenabsturz	▪ Höchst unwahrscheinliches Ereignis ohne Einflussmöglichkeiten.
Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch	▪ Suchtgefahren (Alkohol, Rauchen, Drogen, Spielsucht)	▪ Einflussmöglichkeiten der Stadt sehr gering und keine direkte Aufgabe.
Ereignisse durch Naturgefahren	▪ Meteoritenaufschlag	▪ Höchst unwahrscheinliches Ereignis. ▪ Keine Einflussmöglichkeit.
Gewalt und Terror	▪ Entführungen ▪ Sabotage	▪ Höchst unwahrscheinliche Ereignisse und Einflussmöglichkeiten der Stadt sehr gering.
Flüchtlinge	▪ Viele Kriegsflüchtlinge, Umweltflüchtlinge, Pandemieflüchtlinge	▪ Derzeit unwahrscheinliches Ereignis. ▪ Vorgaben durch Bund und Kanton. ▪ Einflussmöglichkeiten der Stadt sehr gering.
Umweltgefahren	▪ Luftqualität (CO₂; VOC) ▪ Ozon ▪ Feinstaub ▪ Wasserqualität (Trink-Grund-, Quellwasser, See) ▪ Bodenaltlasten ▪ Lärm ▪ Baustoffgifte (z. B. Asbest / PCB) ▪ Elektromog/Handystrahlen	▪ Behandlung der Situation und der Massnahmen im Umweltbericht der Stadt Luzern.

Gefährdungsfeld	Gefährdungsarten	Begründungen
Demografie	▪ Überalterung ▪ Integrationsprobleme ("Ghettobildung", Bildung von Problemzonen, soziokulturelle Unterschiede, Probleme zwischen Bevölkerungsgruppen) ▪ Anonymisierung, Zentrumslast	▪ Zum Teil Behandlung der Situation und der Massnahmen im Sozialbericht der Stadt Luzern. ▪ Zum Teil noch wenig Grundlagen (z. B. Überalterung, Anonymisierung). ▪ Einflussmöglichkeiten der Stadt sehr gering.
"Soziale Sicherheit"	▪ Arbeitslosigkeit etc.	▪ Behandlung der Situation und der Massnahmen im Sozialbericht der Stadt Luzern.
"Gesundheit"	▪ Gefahren durch Lifestyle (z. B. Fettleibigkeit usw.)	▪ Keine gesetzliche Aufgabe und Einflussmöglichkeiten der Stadt sehr gering.

A3 Projektorganisation

Projektsteuerung

Frau Ursula Stämmer-Horst	Stadträtin Sicherheitsdirektion (Vorsitz)
Kurt Bieder	Stadtrat Baudirektion

Arbeitsgruppe

Leitung

Daniel Deicher	Sicherheitsdirektion
----------------	----------------------

Stadt Luzern

Daniel Bussmann	Kriminalpolizei (Kantonspolizei)
Werner Fischer	ZSOpilatus
Anton Häfliger	SIP
Theo Honermann	Feuerwehr
Bernhard Jurt	Strasseninspektorat
Peder Largiadèr	Stadttingenieur
Ernst Röthlisberger	Stadtpolizei
Marcel Schuler	Sozialdirektion

Ernst Basler + Partner AG

Hans Merz
Dr. Tillmann Schulze
Dr. Niels Holthausen
Hans Bohnenblust

A4 Interviews und verwendete Grundlagen

Allgemeine Grundlagen

- Umweltbericht der Stadt Luzern
- Sozialbericht der Stadt Luzern
- Sicherheitsbericht 1997
- Demoscope: Bevölkerungsbefragung zum Thema "Subjektive Sicherheit". Luzern 2006.

Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum

Interview: 22. November 2006, 16.00 bis 18.00 Uhr, Stadthaus

- E. Röthlisberger (Stadtpolizei)
- A. Häfliger (SIP)
- B. Jurt (Strasseninspektorat)
- P. Hendry (Sozialdirektion)
- T. Schulze (EBP)
- N. Holthausen (EBP)

Ausgewählte Grundlagen

- Sozialbericht des Kantons Luzern: Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung – 2006.

Kriminelle Handlungen

Interview: 8. November 2006, 13.30 bis 17.00 Uhr, Kantonspolizei

- D. Bussmann (Kantonspolizei Luzern)
- E. Röthlisberger (Stadtpolizei)
- A. Baume (Kantonspolizei Luzern)
- T. Schulze (EBP)
- N. Holthausen (EBP)

Ausgewählte Grundlagen

- Kantonspolizei Luzern (2007): Kriminalstatistik 2006. inkl. Sonderauswertungen durch die Kantonspolizei

- Kantonspolizei Luzern (2007): Kriminalstatistik 2006. Fakten, Interpretationen und Tendenzen.
- Swissinfo (2007): Mehr Gewalt in Schweizer Städten. Meldung vom 6. Februar 2007.

Ereignisse im Verkehr

Interview: 29. November 2006, 13.30 - 15.30 Uhr, Stadtpolizei TUD

- W. Hofmann (Stadtpolizei Luzern)
- H. Kellenberger (Stadtpolizei Luzern)
- H. Merz (EBP)

Ausgewählte Grundlagen

- Interpellation und Antwort Nr. 387 2000/2004, 7. Juni 2004
- Interpellation und Antwort Nr. 388 2000/2004, 8. Juni 2004
- Interpellation und Antwort Nr. 389 2000/2004, 15. Juni 2004
- StaPo Luzern: Strassen- und Verkehrsunfälle 2005 (ohne Autobahn), Februar 2006
- Postulat und Stellungnahme Nr. 24 2004/2008: Mehr Sicherheit auf der Strasse, 30. November 2004
- Vortrag Statistikkonferenz Stadt Luzern, 16. März 2006

Ereignisse bei Grossveranstaltungen

Interview: 22. November 2006, 10.00 bis 12.00 Uhr, Stadthaus

- D. Bussmann (Kantonspolizei Luzern)
- E. Röthlisberger (Stadtpolizei)
- T. Honermann (Feuerwehr)
- H. Merz (EBP)
- N. Holthausen (EBP)

Ausgewählte Grundlagen

- Merkblatt Sicherheit an der Fasnacht, 21. November 2005
- Eventkoordination Grundlagenbericht, September 2003
- Eventkoordination in der Stadt Luzern: Grundlagenpapier für die städtische Event-Politik, 3. Mai 2006
- Eidgenössisches Musikfest Luzern 2006; Eventualplanung. 29. Mai 2006

Ereignisse durch technische Gefahren

Interview: 11. Januar 2007, 8.30 – 10.30 Uhr, Stadthaus

- Th. Honermann (Feuerwehr Stadt Luzern)
- H.-P. Spring (GVL)
- H. Merz (EBP)
- T. Schulze (EBP)

Ausgewählte Grundlagen

- Risikobetriebe in der Stadt Luzern 16. Mai 2006
- Feuerwehr Stadt Luzern: Tätigkeitsberichte 2005, 2006
- Feuerwehr: Einsatzstatistik 2004, 2005
- Feuerwehr: Einsatzstatistik 2005, 2006
- Claudio Mignot (2007) Bewaffnete Feuerwehr. Das Polizeilöschpikett und die Feuerwehr Luzern. In: Schweizerische Feuerwehr-Zeitung. 1/07. S. 14-15.

Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch

Krankheiten Mensch

Interview: 19. Dezember 2006, 14.00 – 15.00 Uhr, Kantonsärztlicher Dienst

- A. Marty (KAD)
- T. Schulze (EBP)

Krankheiten Tier

Schriftliche Stellungnahme vom 22.12.2006

- J. Stirnimann (Kantonales Veterinäramt Luzern)

Ausgewählte Grundlagen

- Influenza-Pandemieplan Schweiz 2006
- Pandemieplan des Kantons Luzern 2006
- Protokoll Nr. 1171 des Regierungsrates des Kantons Luzern zum Thema "Pandemieplan des Kantons Luzern"
- Bundesamt für Gesundheit: A-Z der meldepflichtigen Infektionskrankheiten (2006)
- Diverse Grobkonzepte zur Pandemievorsorge, zur Vorbereitung von Massenimpfungen und zur Bewältigung der Folgen einer Pandemie (Februar 2007)

Ereignisse durch Naturgefahren

Interview: 19. Januar 2007, 8.30 – 11.30 Uhr, Stadthaus

- W. Fischer (ZSOpilatus)
- R. Graf (Iawa)
- Th. Honermann (Feuerwehr Stadt Luzern)
- B. Jurt (STIL Strasseninspektorat Luzern)
- W. Rimann (Tiefbauamt)
- Chr. Ley (Stadtförster)
- K. Rüegg (ewl AG)
- G. Cavelti (ewl AG)
- Th. Schmid (Stadtgärtnerei)
- H. A. Merz (EBP)
- N. Holthausen (EBP)

Entschuldigt: H.-P. Spring (GVL) und J.-P. Deville (Stadtarchitekt)

Ausgewählte Grundlagen

- Interpellation und Antwort Nr. 39 2004/2008
- Gefahrenkarte Hochwasser 2006
- Gefahrenabklärung Sturz/Rutsch
- Hochwasserrisiken der Stadt Luzern, Höchsthochwasser Vierwaldstättersee, Hochwasserschutzkonzept in der Stadt Luzern
- Hochwasserrisiken der Stadt Luzern
- Hydrologische Grundlagen KFS Luzern: Unwetterereignis im Kanton Luzern 21.08-02.09.2005, Kurzbericht an den Regierungsrat
- Hochwasser 2005 (ARGE AquaPlus Beffa bpp)
- Reusswehr Luzern: Hydrologische Analysen zum Hochwasserereignis am Vierwaldstättersee vom August 2005
- Hochwasservorsorge. Erkenntnisse aus vier Fallbeispielen (BWG)
- Hochwasserschäden vermeiden (Sicherheitsinstitut)
- Erdbebenrisiko und Untergrund – Ein Blick auf die Stadt Luzern
- Das Erdbeben vom 18. September 1601 nach historischen Berichten
- Erdbeben in der Zentralschweiz
- Seerutschungen der letzten 13'000 Jahre: Zeugen von vergangenen Erdbeben
- Das nächste Erdbeben kommt bestimmt
- Erdbeben: Von der Gefährdung zur Schadenabschätzung
- Bundesamt für Wasser und Geologie: Erdbeben – die unterschätzte Naturgefahr

- Naturgefahren im Kanton Luzern – ein neuer Umgang mit dem Risiko
- Deichmann, N. (2001): Erdbeben in der Zentralschweiz. Referat an der Medieninformation "400 Jahre Erdbeben Zentralschweiz" des Schweizerischen Erdbebendienstes vom 6.9.2001.
- Fäh, D. (2001): Erdbebenrisiko und Untergrund – Ein Blick auf die Stadt Luzern. Referat an der Medieninformation "400 Jahre Erdbeben Zentralschweiz" des Schweizerischen Erdbebendienstes vom 6.9.2001.
- Gisler, M., Fäh, D., Kästli, P. (2004): Historical seismicity in Central Switzerland. *Eclogae geol. Helv.* 97: 221-236.
- Schnellmann, M.P. (2001): Seerutschungen der letzten 13'000 Jahre: Zeugen von vergangenen Erdbeben. Referat an der Medieninformation "400 Jahre Erdbeben Zentralschweiz" des Schweizerischen Erdbebendienstes vom 6.9.2001.
- Schnellmann, M.P. (2004): Late Quaternary Mass Movements in a Perialpine Lake (Lake Lucerne, Switzerland). *Sedimentary Processes, Natural Hazards and Paleoseismic Reconstructions*. Diss. ETH No. 15533.
- Schweizerischer Erdbebendienst: Das nächste Erdbeben kommt bestimmt. Presseartikel, ETH Zürich.

Gewalt und Terror

Interview: 8. November 2006, 13.30 bis ca. 17.00 Uhr, Kantonspolizei

- D. Bussmann (Kantonspolizei Luzern)
- E. Röthlisberger (Stadtpolizei)
- A. Baume (Kantonspolizei Luzern)
- T. Schulze (EBP)
- N. Holthausen (EBP)

Ausgewählte Grundlagen

- Bundesamt für Polizei: Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2005

A5 Ergebnisse Bevölkerungsbefragung

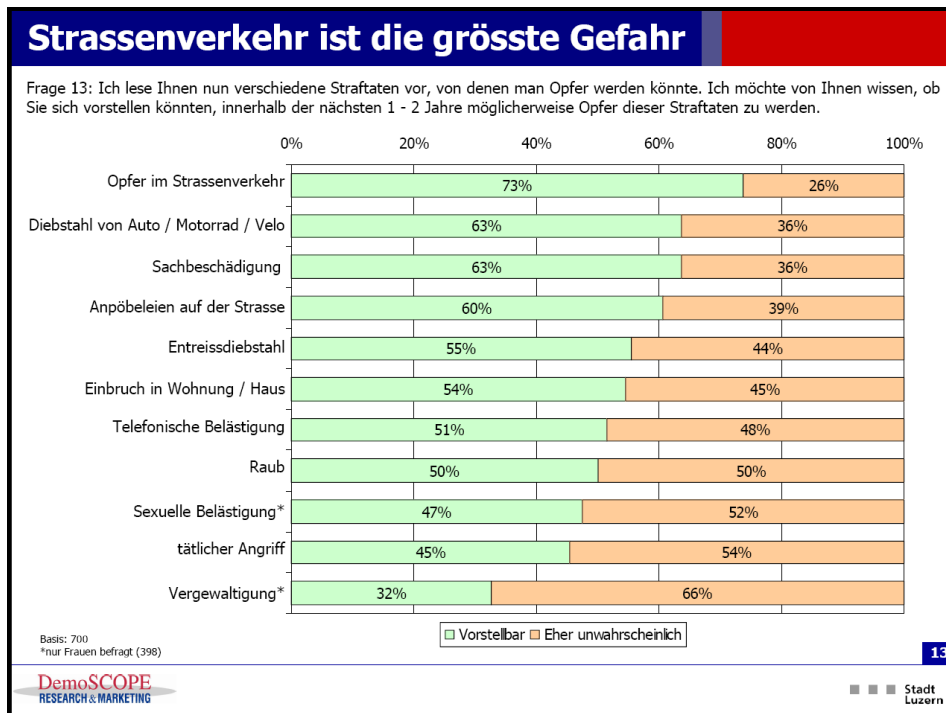


Abbildung 15:
Gefahren, deren Eintreten vorstellbar ist



Abbildung 16:
Die dringendsten Sicherheitsprobleme

Abbildung 17:
Einschätzung von
Sicherheitsproblemen

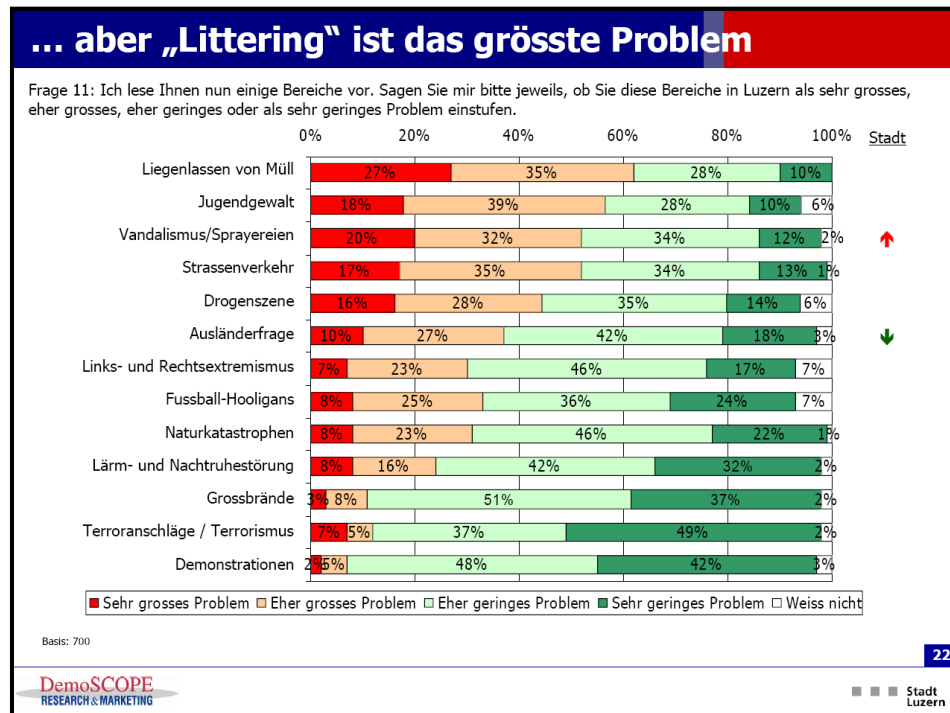
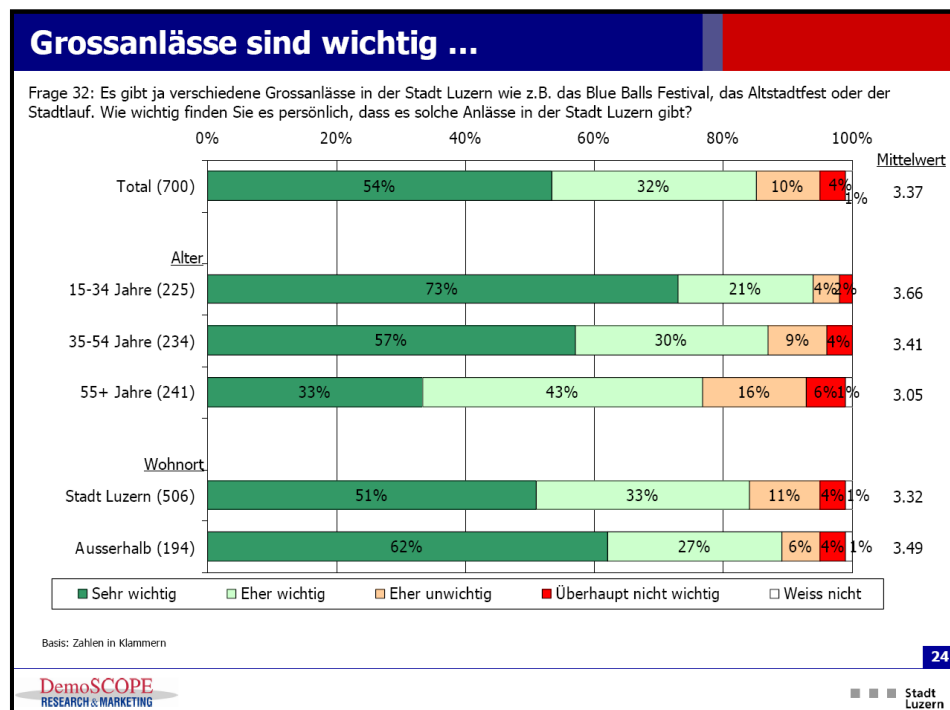


Abbildung 18:
Bedeutung von Grossanlässen



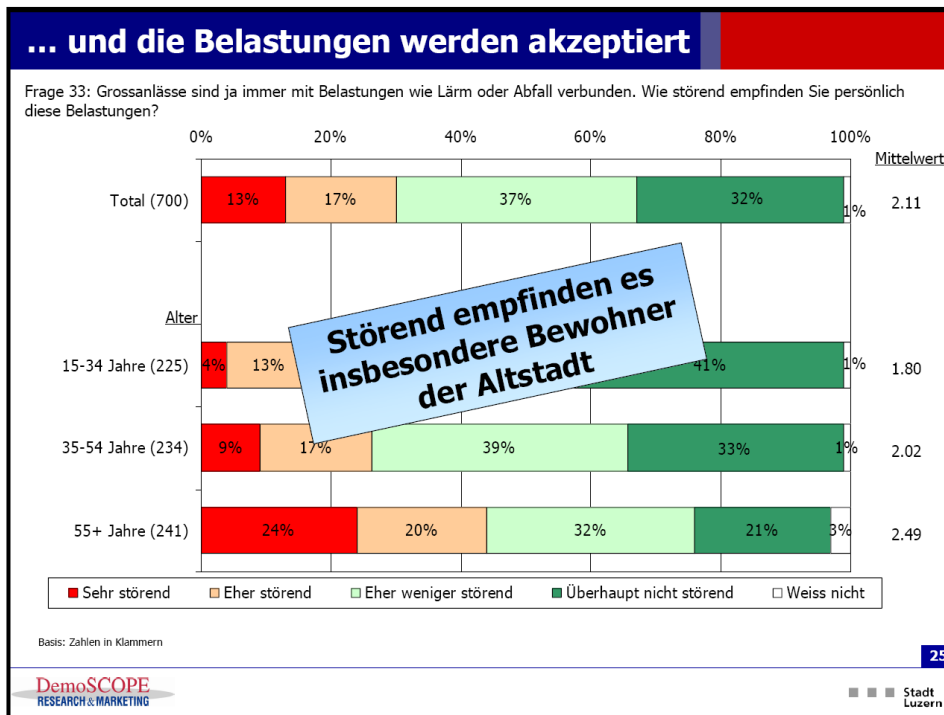


Abbildung 19:
Akzeptanz der Belastungen von
Grossanlässen

A6 Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage

Übersicht über die vorgeschlagenen Massnahmen

Im Folgenden werden die im Kapitel 4 aufgeführten, möglichen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit in Luzern in einer Tabelle zusammengefasst und beurteilt. Die Beurteilung erfolgt anhand der folgenden Kategorien jeweils in drei Stufen:

- **Wirkung bezüglich Prävention oder Bewältigung:** Wie gross ist der Beitrag der Massnahme zur Verringerung der Risiken oder zur Erleichterung der Bewältigung? Es wird unterschieden zwischen Massnahmen mit geringen, mittleren und hohen Wirkungen.

	hoch		mittel		gering
---	------	---	--------	---	--------

- **Machbarkeit:** Ist die Massnahme einfach umzusetzen oder gibt es grössere Hürden, z. B. in der Gesetzgebung? Es wird unterschieden zwischen Massnahmen, die sich unproblematisch mit herkömmlichem oder geringem zusätzlichem Aufwand erreichen lassen ("leicht"), solchen, die nur mit deutlichem Mehraufwand durchzuführen sind ("mittel") und solchen, deren Umsetzung einen sehr grossen Mehraufwand bedeutet ("schwierig"). Die finanzielle Seite der Machbarkeit wird hier nicht betrachtet.

	leicht		mittel		schwierig
---	--------	---	--------	---	-----------

- **Schnelligkeit Erfolg:** Wie lange dauert es, bis sich erste bedeutende Erfolge einstellen? Hier wird unterschieden zwischen Massnahmen, die innerhalb des ersten Jahres erste bedeutende Verbesserungen erbringen ("schnell"), solchen, bei denen es 1 bis 3 Jahre dauert ("mittel") und solchen, bei denen sich der Erfolg erst längerfristig einstellt ("langsam").

	schnell		mittel		langsam
---	---------	---	--------	---	---------

- **Wirkungsdauer:** Wirkt die Massnahme langfristig oder führt sie nur zu einer kurzfristigen Verbesserung der Lage? Es wird unterschieden zwischen akuten Massnahmen, die z. B. für einen konkreten Anlass umgesetzt werden und maximal bis zu einem Monat wirken ("kurz"), solchen die über einen längeren Zeitraum von bis zu drei Jahren wirken ("mittel") und solchen, die noch nach über drei Jahren Wirkung zeigen ("lang").

☐	lang	☐	mittel	☐	kurz
--------------------------	------	--------------------------	--------	--------------------------	------

- **Akzeptanz Öffentlichkeit:** Welche Reaktionen der Bevölkerung gegenüber dieser Massnahme sind zu erwarten? Ist sie dieser positiv oder neutral gegenüber eingestellt oder muss mit Unmut in der Bevölkerung gerechnet werden? Hier wird davon ausgegangen, dass die Bevölkerung den Massnahmen gegenüber entweder positiv oder neutral gegenübersteht ("hoch"), dass sie eine geringe Abneigung verspürt ("mittel") oder dass sie die Massnahme ablehnt ("gering").

☐	hoch	☐	mittel	☐	gering
--------------------------	------	--------------------------	--------	--------------------------	--------

- **Kosten:** Wie hoch sind die jährlichen Kosten, welche die Stadt für die Realisierung der Massnahme tragen muss? Hier wird unterschieden zwischen Massnahmen mit "geringen" Jahreskosten für die Stadtverwaltung von unter 50'000 Fr., solchen mit "mittleren" Jahreskosten von 50'000 bis 0.5 Mio. Fr. und solchen mit "hohen" Jahreskosten von mehr als 0.5 Mio. Fr.

☐	gering	☐	mittel	☐	hoch
--------------------------	--------	--------------------------	--------	--------------------------	------

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
A Verstöße und Störungen im öffentlichen Raum							
A1 Für alle Gefährdungsarten							
A1.1	Erlass Wegweisungs- und Fernhalteartikel im Gesetz über die Kantonspolizei						
A1.2	Allgemeine Sensibilisierung der Bevölkerung durch Informationskampagnen						
A1.3	Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum						
A1.4	Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP						
A2 Verstöße Übertretungsstrafgesetz							
A2.1	Depot-Systeme an Grossanlässen und Events, Vergabe von Bewilligungen für Durchführung von Anlässen nur mit Abfallvermeidungskonzept ausweiten und Richtlinie einführen						
A2.2	Frühzeitige Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen und Einbindung in Aktionen gegen Littering						
A2.3	Vermeidung von Ruhestörung durch verstärkte Kooperation und Verpflichtung von Betreibern						
A2.4	Konsequente Intervention der Polizei bei strafrechtlicher Relevanz						
A2.5	Prüfung der Abfahrtsorte und Zeiten der Nachtbusse						
A2.6	Öffentlichkeitsarbeit der Stadt im Hinblick auf die Begleitfaktoren vom Leben in der Stadt						
A2.7	Weniger Ausnahmen bei Polizeistunde						
A2.8	Abschaffung der Sperrstunde zwischen 4.00 und 5.00 Uhr						
A2.9	Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Sanktionierung von Littering durch Ordnungsbussen im öffentlichen Raum und konsequente Anwendung						
A2.10	Verstärkung von Reinigung und Unterhalt im öffentlichen Raum						
A2.11	Aufstellen von Abfall-Containern an besonders frequentierten Plätzen						
A3 Verstöße Hundeverordnung							
A3.1	Aufstellung von Ge- oder Verbotsschildern						
A3.2	Ausweitung der Kontrollen durch SIP						
A3.3	Erhöhung der Zahl der Behältnisse für Hundekot in Parkanlagen und anderen stark frequentierten Plätzen						

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
A4	Alkoholmissbrauch in Öffentlichkeit						
A4.1	Stärkere Kontrollen von Verkaufsstellen im Hinblick auf den Verkauf von Alkohol an Jugendliche. Testkäufe institutionalisieren (evtl. Rechtsgrundlage schaffen)						
A4.2	Kooperation mit Verkaufsstellen im Hinblick auf eine freiwillige Heraufsetzung der Altersgrenze						
A4.3	Beeinflussung der Preispolitik und des Verantwortungsbewusstseins der Veranstalter, insbesondere bei Grossanlässen.						
A4.4	Informationskampagne zur Verdeutlichung, dass Erwachsene sich strafbar machen, wenn sie Alkohol an Minderjährige weitergeben						
A4.5	Initiative von Stadt und Kanton zur stärkeren Thematisierung der Problematik auf Bundesebene						
A5	Drogenkonsum in Öffentlichkeit						
A5.1	Stärkere Aktivität von SIP bei öffentlichen Toiletten						
A5.2	Kontrolle der Umgebung des Fixerraums im Hinblick auf Dealer und Kriminelle durch Polizei						
A5.3	Proaktive Information der betroffenen Anwohner des Fixerraums und regelmässiges Monitoring						
A5.4	Erfahrungsaustausch mit den Verantwortlichen für Fixerräume anderer Städte						
A5.5	Runden Tisch mit allen Verantwortlichen aus dem Sicherheitsbereich vor Start des Fixerraumes institutionalisieren						
A5.6	Monitoring der Sicherheitslage rund um den Fixerraum, aber auch auf anderen öffentlichen Plätzen						
A6	"Legale Ärgernisse"						
A6.1	Beschwerden von Anwohnern weiterhin ernst nehmen und im Bedarfsfall den Dialog führen						
A6.2	Vermehrte Präsenz von SIP zur Prüfung, ob sich Drogenabhängige oder Minderjährige auf dem Strassenstrich anbieten						
A6.3	Prüfung der Einrichtung einer Anlaufstelle für Prostituierte						
A6.4	WCs modernisieren und besser kenntlich machen						
A6.5	Bussen für das öffentliche Urinieren einführen						
A6.6	Bessere Ausleuchtung von schlecht einsehbaren Orten, wo besonders stark uriniert wird						

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart		Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
A6.7	Private WC-Anlagen unentgeltlich temporär öffentlich zugänglich machen							
A6.8	Versenkbare Pissoirs an zentralen Orten einrichten							
B Kriminelle Handlungen								
B1 Für alle Gefährdungsarten								
B1.1	Erhöhung des Personalbestands des Stadtpolizeikorps							
B1.2	Definitive Einsetzung SIP							
B1.3	Erhöhung der sichtbaren Polizeipräsenz							
B1.4	Vermehrte repressive Schwerpunktaktionen gegen die Strassenkriminalität							
B1.5	Verstärkung der Präventionsarbeit in den spezifischen Deliktsfeldern an den Schulen und in der Jugendarbeit							
B1.6	Vermehrtes Aufstellen von Kameras an neuralgischen Orten							
B2 Vermögensdelikte								
B2.1	Trick- / Taschendiebstahl: Zusätzliche Informationskampagnen für Bevölkerung und Touristen zur Erhöhung der Aufmerksamkeit							
B3 Gewaltorientierte Delikte								
B3.1	Verstärkung der Strafverfolgung und konsequente Ermittlung bei gewalttätigen Delikten							
B3.2	Motivation der Bevölkerung, bei Straftaten Anzeige zu erstatten							
B3.3	Verstärkte Thematisierung von Gewalt in Schulen und in Jugendarbeit							
B3.4	Intensivierung des Streetworkings							
B3.5	Intensivierung der Strafverfolgung speziell bei Jugendgewalt							
B3.6	Einschränkung des Zugriffs auf gewaltverherrlichende Inhalte							
B3.7	Anregung einer Diskussion der Jugendgewalt auf Ebene Kanton							
B3.8	Schulung der Polizei im Hinblick auf zunehmende Gewalt und Drohungen gegen Polizisten							
B4 Betäubungsmitteldelikte								
B4.1	Verstärkte Information über Risiken des Drogenkonsums in Schule und Jugendarbeit							

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
B4.2	Konsequente Strafverfolgung						
B5	Sachbeschädigungen						
B5.1	Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP						
B5.2	Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum						
B5.3	Optimierung der Beleuchtung im öffentlichen Raum						
B5.4	Verstärkung von Reinigung und Unterhalt im öffentlichen Raum						
C	Ereignisse im Verkehr						
C1	Für alle Gefährdungsarten						
C1.1	Intensivierung Verkehrskontrollen (inkl. Radarkasten)						
C1.2	Mehr Verkehrskontrollen vor Bars und Diskotheken zur Reduktion von Alkohol am Steuer und Lärm						
C1.3	Kooperation mit dem Kanton um auf Angleichung der Unfallstatistiken in der Gesamtschweiz hinzuwirken						
C2	Unfälle im Langsamverkehr						
C2.1	Kampagne zum korrekten Verhalten der langsamen Verkehrsteilnehmer						
C2.2	Striktere Durchsetzung des Vortritts an Fussgängerstreifen						
C2.3	Ausweitung von Tempo-30- / Fussgängerzonen						
C2.4	Detaillierte Untersuchungen zu den Fussgänger- und Fahrradunfällen						
C3	Mfz-Unfälle mit Personenschäden						
C3.1	Schwerpunktanalyse zum Unfallgeschehen mit Kleinmotorrädern bzw. Motorrollern						
C3.2	Periodische, systematische Auswertung der Übertretungen, Ausdehnung und gezielte Kontrollen						
C3.3	Durchführung eines Benchmarkings hinsichtlich der Strassenverkehrssicherheit mit anderen (vergleichbaren) Städten						
C3.4	Gezielte und systematischere Nutzung der Kenntnisse des technischen Unfall- und Dokumentationsdienstes						

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
D Ereignisse bei Grossveranstaltungen							
D1 Für alle Gefährdungsarten							
D1.1	Definitive Einführung der Stelle für Eventkoordination						
D1.2	Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum						
D1.3	Erfahrungsaustausch mit anderen Städten im Hinblick auf erfolgreiche Massnahmen						
D1.4	Projektstelle für Sicherheitskoordination während EURO 08						
D2 Massenpanik und -verletzungen, Gewalt und Sachschäden							
D2.1	Sicherheitsaspekte von Beginn an fest in Veranstaltungsplanung integrieren (obligatorische Sicherheitskonzepte)						
D2.2	Abstimmung und ggf. Begrenzung von Grösse, Anzahl und Terminen von Grossveranstaltungen einerseits und den Kapazitäten der Einsatzkräfte andererseits						
D2.3	Strengere Durchsetzung von Sicherheitsaspekten bei Veranstaltern, Standbetreibern etc. (Sanktionierung bei Missachtung)						
D2.4	Zusammenarbeit zwischen Veranstaltern, Eventkoordination und Präventionsfachstellen in Bezug auf Alkoholmissbrauch verstärken						
D2.5	Fanprojekte und Fanbetreuung bei Sportgrossveranstaltungen sicherstellen						
D2.6	Sanktionierung der Veranstalter sportlicher Grossanlässe						
D2.7	Aufstockung der personellen und materiellen Mittel der Stadtpolizei zur Bewältigung von Demonstrationen						
D2.8	Prüfung, wie der Zugang für die Feuerwehr in das Innere des Stadions Allmend sichergestellt werden kann						
D3 "Weiche Auswirkungen" (Lärm, Littering, Verkehr)							
D3.1	Abstimmung der Konzepte und Sensibilisierung aller Beteiligten						
D3.2	Bewilligungen für Anlässe nur mit Abfallvermeidungskonzept						
D3.3	Bewilligungen für Anlässe nur mit Verkehrskonzept						
D3.4	Einführung und Durchsetzung von strikten Lärmbeschränkungen						

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
E Ereignisse durch technische Gefahren							
E1 Für alle Gefährdungsarten							
E1.1	Erhöhung der Ressourcen für Prävention und Schulung (vor allem Brand)						
E1.2	Verschärfung der Sanktionierung von Verstössen gegen feuerpolizeiliche Auflagen						
E1.3	Auswirkungen einer Neuorganisation der Polizei auf Polizei-Löschpikett planen						
E1.4	Personalplanung der Einsatzkräfte im Hinblick auf die EURO 08						
F Krankheiten und Seuchen für Tier und Mensch							
F1 Tierseuche							
F1.1	Absprachen zwischen Führungsstab und Tourismus-Verantwortlichen im Hinblick auf Krisenkommunikation						
F1.2	Vorbereitung der Öffentlichkeitsarbeit						
F1.3	Gefahrenzonen zur Begrenzung möglicher Auswirkungen definieren						
F2 Menschliche Epidemie, Pandemie							
F2.1	Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen dem Führungsstab der Stadt Luzern und dem Kantonsärztlichen Dienst						
F2.2	Weitere Ausarbeitung, Abstimmung und Umsetzung der Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Pandemie						
F2.3	Regelmässige Sitzungen des Führungsstabes zur gegenseitigen Information über den Stand der Arbeiten und Einschätzung der akuten Gefährdung durch eine Pandemie						
F2.4	Sensibilisierung der Betreiber von kritischen Infrastrukturen						
F2.5	Anschaffung von Pandemie-Kits für Mitarbeiter der Stadt in kritischen Funktionen						
F2.6	Übungen von Massensimpfungen						
F2.7	Erfahrungsaustausch mit Sicherheitsverantwortlichen anderer Städte						

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
G	Ereignisse durch Naturgefahren						
G1	Für alle Gefährdungsarten						
G1.1	Prüfen der Einrichtung eines Notstromsystems für Stromausfälle infolge Naturgefahren bei der Stadtpolizei	rot	grün	gelb	grün	grün	grün
G2	Hochwasser						
G2.1	Gefahrenkarten bei allen potenziell betroffenen Institutionen bekannt und öffentlich zugänglich machen	rot	grün	grün	grün	grün	grün
G2.2	Verbesserung Informationsaustausch zwischen den betroffenen Institutionen	gelb	grün	grün	grün	grün	grün
G2.3	Objektschutz: Auf Basis der Gefahrenkarten in gefährdeten Bereichen konsequent bauliche Auflagen bei Neu- und Umbauten umsetzen	grün	gelb	gelb	grün	gelb	gelb
G2.4	Kampagne zur Sensibilisierung von Bauherren und der Bevölkerung für das Thema Hochwasser und Möglichkeiten der Schadenminderung	gelb	gelb	gelb	gelb	gelb	gelb
G2.5	Umsetzung des Reusswehrs mit Abstimmung des Betriebes mit den Reuss abwärts liegenden Gemeinden und Kantonen	grün	gelb	gelb	grün	grün	rot
G2.6	Wuhraufsicht sicherstellen	gelb	grün	grün	rot	grün	grün
G2.7	Information von Veranstaltern und Tourismus, wenn grosse Anlässe in der Stadt stattfinden oder kurz bevorstehen	rot	grün	grün	rot	grün	grün
G2.8	Kontinuierliche Optimierung der Bachverbauungen (Reuss und kleine Emme)	grün	rot	gelb	grün	gelb	rot
G3	Erdbeben						
G3.1	Mikrozonierung umsetzen und Erkenntnisse berücksichtigen	grün	gelb	gelb	grün	grün	gelb
G3.2	SIA-Normen im kantonalen Bau- und Planungsgesetz verbindlich machen. Forderung eines schriftlichen Nachweises über die Berücksichtigung im Rahmen der Baubewilligungsgesuche	grün	gelb	gelb	grün	grün	gelb
G3.3	Einsetzen eines Prüfingenieurs für den Nachweis der Erdbebensicherheit von Neu- und Umbauten mit Baubewilligungen	gelb	rot	gelb	grün	grün	grün
G3.4	Wichtige Gebäude in der Stadt in den kritischen Zonen hinsichtlich Erdbebengefahr untersuchen und gegebenenfalls verstärken	gelb	rot	gelb	grün	grün	gelb
G3.5	Information der Ereignisdienste über besonders gefährdete Stadtgebiete und Infrastrukturen	rot	grün	grün	gelb	grün	grün

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart		Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit	Erfolg	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten
G3.6			Koordination der Mittel der Einsatzkräfte						
G3.7			Einrichtung und Betrieb einer Starkbebenmessstation durch SED						
G3.8			Informationskampagne zur Sensibilisierung von Bauherren und Bevölkerung						
G4	Extreme Wetterereignisse (Hagel, Sturm, Schnee, Eisregen, Hitze, Kälte)								
G4.1			Klärung von Zuständigkeiten bei Absage von Veranstaltungen						
H	Gewalt und Terror								
			Massnahmen sind seitens der Stadt nicht erforderlich.						

A7 Bewertung der Massnahmen

Beschreibung des methodischen Vorgehens

Die vorgeschlagenen Massnahmen wurden anhand einer Nutzwertanalyse beurteilt. In der folgenden Tabelle gibt die Spalte Nutzwert das Ergebnis aus der Nutzwertanalyse an. Die Bewertung reicht von 0.1 bis 3, wobei 3 das maximal zu erzielende Resultat ist. Je höher der Nutzwert, desto besser ist die Massnahme gemäss der bewerteten Kriterien zu beurteilen.

Zur Ermittlung der Nutzwerte wurde auf die dreistufige Bewertung der einzelnen Kriterien aus Anhang A6 zurückgegriffen. Dabei wurde der schlechtesten Ausprägung der Wert 0.1, der mittleren Ausprägung der Wert 1.5 und der besten Ausprägung der Wert 3 zugewiesen. Die Werte wurden jeweils mit einem Faktor gewichtet, der der Bedeutung des jeweiligen Kriteriums entspricht. Folgende Gewichtungen wurden verwendet:

Wirkung Prävention oder Bewältigung	Machbarkeit	Schnelligkeit Erfolg	Wirkungsdauer	Akzeptanz in der Öffentlichkeit	Kosten	Summe
30%	25%	10%	5%	5%	25%	100%

Schliesslich wurden die ermittelten Teil-Nutzwerte zu einem Gesamtwert aufsummiert. Massnahmen mit einem Gesamtwert von 0.1 bis 1.5 (bis 50% der Punktzahl) wurden als Ergebnis der Nutzwertanalyse als "nicht empfohlen" (rot) eingestuft, die Massnahmen zwischen 1.5 und 2.25 (50-75% der Punktzahl) als "bedingt empfohlen" (gelb) und die Massnahmen von 2.25 bis 3.0 (75-100%) als "zur Umsetzung empfohlen" (grün).

Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Ergebnisse der Nutzwertanalyse wesentlich von den verwendeten Gewichtungen und Schwellenwerten abhängen. Die Wahl dieser Gewichtungen und Schwellenwerte ist grundsätzlich eine Bewertungsfrage. Die hier verwendeten Werte stellen einen Vorschlag der Autoren dar, der auf Plausibilitätsüberlegungen beruht.¹²³⁾

¹²³⁾ Sensitivitätsanalysen haben gezeigt, dass bei einer Variation der Gewichtungen vor allem die Massnahmen im mittleren Bereich eine Auf- bzw. Abwertung erfahren. Die Massnahmen mit überwiegend gut bzw. überwiegend schlecht beurteilten Kriterien sind in ihren Werten recht konstant.

Die in der folgenden Tabelle dargestellten Empfehlungen stützten sich zum einen auf die quantitative Bewertung aus der Nutzwertanalyse und zum anderen auf detailliertere qualitative Informationen über die Realisierbarkeit und die Wirkung der bewerteten Massnahmen. Die Empfehlungen werden mit den folgenden Farben und Schraffuren gekennzeichnet, denen sich die angegebene Anzahl von Massnahmen zuordnen lässt.

	Zur Umsetzung empfohlen	50 Massnahmen
	Unter bestimmter Voraussetzung empfohlen (vgl. Begründung)	8 Massnahmen
	Bedingt empfohlen	38 Massnahmen
	Unter bestimmter Voraussetzung bedingt empfohlen (vgl. Begründung)	2 Massnahme
	Nicht empfohlen	19 Massnahmen

Weicht die Empfehlung vom errechneten Nutzwert ab, so ist zusätzlich eine Begründung angegeben.

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart		Nutzwert	Empfehlung	Begründung
A Verstösse und Störungen im öffentlichen Raum					
A1 Für alle Gefährdungsarten					
A1.1	Erlass Wegweisungs- und Fernhalteartikel im Gesetz über die Kantonspolizei	2.4		Grundsatzfrage repressives oder tolerantes Vorgehen.	
A1.2	Allgemeine Sensibilisierung der Bevölkerung durch Informationskampagnen	1.5			
A1.3	Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum	2.2		Aufgrund der vielen Player und Aufgaben ist eine solche Stelle als zentraler Knotenpunkt und Impulsgeber zu empfehlen.	
A1.4	Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP	2.1		SIP scheint erfolgreich zu arbeiten und hat eine positive Wirkung auf verschiedene Gefährdungsfelder.	
A2 Verstösse Übertretungstrafgesetz					
A2.1	Depot-Systeme an Grossanlagen und Events, Vergabe von Bewilligungen für Durchführung von Anlässen nur mit Abfallvermeidungskonzept ausweiten und Richtlinie einführen	2.5			
A2.2	Frühzeitige Sensibilisierung von Kindern und Jugendliche und Einbindung in Aktionen gegen Littering	2.5			
A2.3	Vermeidung von Ruhestörung durch verstärkte Kooperation und Verpflichtung von Betreibern	2.5			
A2.4	Konsequente Intervention der Polizei bei strafrechtlicher Relevanz	2.0		Grundsatzentscheid, ob konsequente Umsetzung des Übertretungstrafgesetzes verfolgt werden soll.	
A2.5	Prüfung der Abfahrtsorte und Zeiten der Nachtbusse	1.2			
A2.6	Öffentlichkeitsarbeit der Stadt im Hinblick auf die Begleitfaktoren vom Leben in der Stadt	1.8		Minimale Wirkung zu erwarten.	
A2.7	Weniger Ausnahmen bei Polizeistunde	2.1		Nicht vorhandene Machbarkeit als Ausschlusskriterium.	
A2.8	Abschaffung der Sperrstunde zwischen 4.00 und 5.00 Uhr	2.5		Erfordert grundsätzliche Abklärung zum Umgang mit Gastronomie und Vergnügungsbetrieben.	
A2.9	Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Sanktionierung von Littering durch Ordnungsbussen im öffentlichen Raum und konsequente Anwendung	1.2		Wird gegenwärtig diskutiert.	
A2.10	Verstärkung von Reinigung und Unterhalt im öffentlichen Raum	1.7		Nur an Orten, wo eine deutliche Verbesserung möglich ist.	
A2.11	Aufstellen von Abfall-Containern an besonders frequentierten Plätzen	2.4			

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Nutzwert	Empfehlung	Begründung
A3	Verstösse Hundeverordnung			
A3.1	Aufstellung von Ge- oder Verbotsschildern	2.5		
A3.2	Ausweitung der Kontrollen durch SIP	2.0		Bei Umsetzung von A3.1 und A3.3 nicht mehr notwendig.
A3.3	Erhöhung der Zahl der Behältnisse für Hundekot in Parkanlagen und anderen stark frequentierten Plätzen	2.5		Nur dort, wo offensichtlich Bedarf besteht.
A4	Alkoholmissbrauch in Öffentlichkeit			
A4.1	Stärkere Kontrollen von Verkaufsstellen im Hinblick auf den Verkauf von Alkohol an Jugendliche. Testkäufe institutionalisieren (evtl. Rechtsgrundlage schaffen)	2.0		Wenn es Hinweise auf eine Missachtung gibt und die Kontrollen als ungenügend beurteilt werden.
A4.2	Kooperation mit Verkaufsstellen im Hinblick auf eine freiwillige Heraufsetzung der Altersgrenze	1.8		Nur an neuralgischen Punkten (z.B. Bahnhof).
A4.3	Beeinflussung der Preispolitik und des Verantwortungsbewusstseins der Veranstalter, insbesondere bei Grossanlässen.	1.7		
A4.4	Informationskampagne zur Verdeutlichung, dass Erwachsene sich strafbar machen, wenn sie Alkohol an Minderjährige weitergeben	1.5		
A4.5	Initiative von Stadt und Kanton zur stärkeren Thematisierung der Problematik auf Bundesebene	0.7		Auch wenn dies die Situation in der Stadt nicht direkt verändert, kann eine solche Initiative eine frühzeitige Auseinandersetzung mit diesem Thema fördern und mittel- bis langfristig zu Handlungskonzepten führen.
A5	Drogenkonsum in Öffentlichkeit			
A5.1	Stärkere Aktivität von SIP bei öffentlichen Toiletten	2.0		
A5.2	Kontrolle der Umgebung des Fixerraums im Hinblick auf Dealer und Kriminelle durch Polizei	2.0		Ist ein Versprechen an die Anwohner.
A5.3	Proaktive Information der betroffenen Anwohner des Fixerraums und regelmässiges Monitoring	1.5		
A5.4	Erfahrungsaustausch mit den Verantwortlichen für Fixerräume anderer Städte	1.9		
A5.5	Runden Tisch mit allen Verantwortlichen aus dem Sicherheitsbereich vor Start des Fixerraumes institutionalisieren	1.9		Festlegen einer gemeinsamen Linie im Umgang mit dem Fixerraum und möglicher Probleme.

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Nutzwert	Empfehlung	Begründung
A5.6	Monitoring der Sicherheitslage rund um den Fixerraum, aber auch auf anderen öffentlichen Plätzen	1.9		
A6	"Legale Ärgernisse"			
A6.1	Beschwerden von Anwohnern weiterhin ernst nehmen und im Bedarfsfall den Dialog führen	2.0		Dies umfasst aber auch, dass die sich Beschwerenden darüber aufgeklärt werden, was erlaubt ist.
A6.2	Vermehrte Präsenz von SIP zur Prüfung, ob sich Drogenabhängige oder Minderjährige auf dem Strassenstrich anbieten	2.0		Derzeitige Präsenz reicht für einen umfassenden Überblick aus.
A6.3	Prüfung der Einrichtung einer Anlaufstelle für Prostituierte	1.2		Nicht aus Sicherheitsgründen, aber sonst sinnvolle Massnahme zum Schutz der Prostituierten.
A6.4	WCs modernisieren und besser kenntlich machen	1.3		Massnahme, die nicht nur Sicherheitsaspekte, sondern auch für die Nutzung (auch Aussenwirkung) relevant ist.
A6.5	Bussen für das öffentliche Urinieren einführen	1.4		
A6.6	Bessere Ausleuchtung von schlecht einsehbaren Orten, wo besonders stark uriniert wird	1.7		
A6.7	Private WC-Anlagen unentgeltlich temporär öffentlich zugänglich machen	1.6		
A6.8	Versenkbare Pissoirs an zentralen Orten einrichten	1.4		
B	Kriminelle Handlungen			
B1	Für alle Gefährdungsarten			
B1.1	Erhöhung des Personalbestands des Stadtpolizeikorps	1.9		Wenn eine Intensivierung der Polizeiarbeit angestrebt wird, gibt es keine Alternative.
B1.2	Definitive Einsetzung SIP	1.8		SIP scheint erfolgreich zu arbeiten und hat eine positive Wirkung auf verschiedene Gefährdungsfelder.
B1.3	Erhöhung der sichtbaren Polizeipräsenz	1.7		Hat in erster Linie Auswirkungen auf das subjektive Sicherheitsgefühl.
B1.4	Vermehrte repressive Schwerpunktaktionen gegen die Strassenkriminalität	1.6		
B1.5	Verstärkung der Präventionsarbeit in den spezifischen Deliktsfeldern an den Schulen und in der Jugendarbeit	1.7		
B1.6	Vermehrtes Aufstellen von Kameras an neuralgischen Orten	1.6		

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Nutzwert	Empfehlung	Begründung
B2	Vermögensdelikte			
B2.1	Trick- / Taschendiebstahl: Zusätzliche Informationskampagnen für Bevölkerung und Touristen zur Erhöhung der Aufmerksamkeit	1.6		Wird heute schon gemacht.
B3	Gewaltorientierte Delikte			
B3.1	Verstärkung der Strafverfolgung und konsequente Ermittlung bei gewalttätigen Delikten	1.6		Wenn die Polizei die Kapazitäten hat, zusätzliche Anzeigen zu bearbeiten.
B3.2	Motivation der Bevölkerung, bei Straftaten Anzeige zu erstatten	2.3		
B3.3	Verstärkte Thematisierung von Gewalt in Schulen und in Jugendarbeit	2.0		Hat langfristig eine positive Wirkung.
B3.4	Intensivierung des Streetworkings	1.5		
B3.5	Intensivierung der Strafverfolgung speziell bei Jugendgewalt	1.6		Wenn die Polizei die Kapazitäten hat, zusätzliche Anzeigen zu bearbeiten.
B3.6	Einschränkung des Zugriffs auf gewaltverherrlichende Inhalte	1.3		
B3.7	Anregung einer Diskussion der Jugendgewalt auf Ebene Kanton	1.5		Auch wenn dies die Situation in der Stadt nicht direkt verändert, kann eine solche Initiative eine frühzeitige Auseinandersetzung mit diesem Thema fördern und mittel- bis langfristig zu Handlungskonzepten führen
B3.8	Schulung der Polizei im Hinblick auf zunehmende Gewalt / Drohungen gegen Polizisten	2.1		Besserer Umgang mit solchen Stresssituationen verringert die Belastung der Polizisten.
B4	Betäubungsmitteldelikte			
B4.1	Verstärkte Information über Risiken des Drogenkonsums in Schule und Jugendarbeit	2.0		
B4.2	Konsequente Strafverfolgung	1.6		
B5	Sachbeschädigungen			
B5.1	Definitive Einsetzung und Verstärkung SIP	1.7		SIP scheint erfolgreich zu arbeiten und hat eine positive Wirkung auf verschiedene Gefährdungsfelder.
B5.2	Schaffung Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum	1.7		
B5.3	Optimierung der Beleuchtung im öffentlichen Raum	1.5		
B5.4	Verstärkung von Reinigung und Unterhalt im öffentlichen Raum	1.7		Nur an Orten, wo eine deutliche Verbesserung möglich ist.

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Nutzwert	Empfehlung	Begründung
C	Ereignisse im Verkehr			
C1	Für alle Gefährdungsarten			
C1.1	Intensivierung Verkehrskontrollen (inkl. Radarkasten)	1.5		
C1.2	Mehr Verkehrskontrollen vor Bars und Diskotheken zur Reduktion von Alkohol am Steuer und Lärm	2.4		
C1.3	Kooperation mit dem Kanton um auf Angleichung der Unfallstatistiken in der Gesamtschweiz hinzuwirken	1.5		
C2	Unfälle im Langsamverkehr			
C2.1	Kampagne zum korrekten Verhalten der langsamen Verkehrsteilnehmer	1.5		
C2.2	Striktere Durchsetzung des Vortritts an Fussgängerstreifen	1.8		
C2.3	Ausweitung von Tempo-30- / Fussgängerzonen.	1.4		Nicht unmittelbare Notwendigkeit aus Sicherheitssicht, andere Gründe können natürlich für eine Ausweitung sprechen.
C2.4	Detaillierte Untersuchungen zu den Fussgänger- und Fahrradunfällen	1.5		
C3	Mfz-Unfälle mit Personenschäden			
C3.1	Schwerpunktanalyse zum Unfallgeschehen mit Kleinmotorrädern bzw. Motorrollern	1.5		
C3.2	Periodische, systematische Auswertung der Übertretungen, Ausdehnung und gezieltere Kontrollen	1.3		
C3.3	Durchführung eines Benchmarkings hinsichtlich der Strassenverkehrssicherheit mit anderen (vergleichbaren) Städten	1.2		
C3.4	Gezielte und systematischere Nutzung der Kenntnisse des technischen Unfall- und Dokumentationsdienstes	1.5		

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Nutzwert	Empfehlung	Begründung
D Ereignisse bei Grossveranstaltungen				
D1	Für alle Gefährdungsarten			
D1.1	Definitive Einführung der Stelle für Eventkoordination	2.5		Nach Evaluation der Pilotphase sehr empfohlen.
D1.2	Schaffung einer Koordinationsstelle zum Management von Problemen im öffentlichen Raum	1.7		
D1.3	Erfahrungsaustausch mit anderen Städten im Hinblick auf erfolgreiche Massnahmen	1.8		Synergieeffekte werden als grösser eingeschätzt als der Aufwand.
D1.4	Projektstelle für Sicherheitskoordination während EURO 08	2.1		Einen Ansprechpartner sollte es da geben, dieser kann aber auch innerhalb der bestehenden Strukturen bestimmt werden.
D2	Massenpanik und -verletzungen, Gewalt und Sachschäden			
D2.1	Sicherheitsaspekte von Beginn an fest in Veranstaltungsplanung integrieren (obligatorische Sicherheitskonzepte)	2.5		
D2.2	Abstimmung und ggf. Begrenzung von Grösse, Anzahl und Terminen von Grossveranstaltungen einerseits und den Kapazitäten der Einsatzkräfte andererseits	2.3		
D2.3	Strengere Durchsetzung von Sicherheitsaspekten bei Veranstaltern, Standbetreibern etc. (Sanktionierung bei Missachtung)	2.5		
D2.4	Zusammenarbeit zwischen Veranstaltern, Eventkoordination und Präventionsfachstellen in Bezug auf Alkoholmissbrauch verstärken	2.2		
D2.5	Fanprojekte und Fanbetreuung bei Sportgrossveranstaltungen sicherstellen	2.0		Wird für Fussballspiele empfohlen.
D2.6	Sanktionierung der Veranstalter sportlicher Grossanlässe	2.2		Wenn grobe Missachtung wesentlicher Sicherheitsvorkehrungen nachgewiesen werden kann.
D2.7	Aufstockung der personellen und materiellen Mittel der Stadtpolizei zur Bewältigung von Demonstrationen	2.2		Wenn eine Intensivierung der Polizeiarbeit angestrebt wird, gibt es keine Alternative.
D2.8	Prüfung, wie der Zugang für die Feuerwehr in das Innere des Stadions Allmend sichergestellt werden kann	2.9		

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Nutzwert	Empfehlung	Begründung
D3	"Weiche Auswirkungen" (Lärm, Littering, Verkehr)			
D3.1	Abstimmung der Konzepte und Sensibilisierung aller Beteiligten	2.4		
D3.2	Bewilligungen für Anlässe nur mit Abfallvermeidungskonzept	2.5		
D3.3	Bewilligungen für Anlässe nur mit Verkehrskonzept	2.5		
D3.4	Einführung und Durchsetzung von strikten Lärmbeschränkungen	2.5		Wenn der heutige Zustand als nicht ausreichend empfunden wird.
E	Ereignisse durch technische Gefahren			
E1	Für alle Gefährdungsarten			
E1.1	Erhöhung der Ressourcen für Prävention und Schulung (vor allem Brand)	2.4		Hier ist zunächst eine Entscheidung zu treffen, ob die Feuerwehr/-polizei oder die GVL Prävention und Schulungen durchführen soll.
E1.2	Verschärfung der Sanktionierung von Verstössen gegen feuerpolizeiliche Auflagen	2.5		
E1.3	Auswirkungen einer Neuorganisation der Polizei auf Polizei-Löschpikett planen	1.8		Sobald Klarheit über die Neuorganisation herrscht.
E1.4	Personalplanung der Einsatzkräfte im Hinblick auf die EURO 08	2.5		
F	Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch			
F1	Tierseuche			
F1.1	Absprachen zwischen Führungsstab und Tourismus-Verantwortlichen im Hinblick auf Krisenkommunikation	2.1		
F1.2	Vorbereitung der Öffentlichkeitsarbeit	2.1		
F1.3	Gefahrenzonen zur Begrenzung möglicher Auswirkungen definieren	2.2		

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart		Nutzwert	Empfehlung	Begründung
F2	Menschliche Epidemie, Pandemie				
F2.1	Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen dem Führungsstab der Stadt Luzern und dem Kantonsärztlichen Dienst		2.5		
F2.2	Weitere Ausarbeitung, Abstimmung und Umsetzung der Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Pandemie		2.2		Arbeiten müssen weitergeführt werden, auf das Eintreten einer Pandemie vorbereitet zu sein.
F2.3	Regelmässige Sitzungen des Führungsstabes zur gegenseitigen Information über den Stand der Arbeiten und Einschätzung der akuten Gefährdung durch eine Pandemie		2.1		
F2.4	Sensibilisierung der Betreiber von kritischen Infrastrukturen		2.5		
F2.5	Anschaffung von Pandemie-Kits für Mitarbeiter der Stadt in kritischen Funktionen		2.1		
F2.6	Übungen von Masseneimpfungen		2.0		
F2.7	Erfahrungsaustausch mit Sicherheitsverantwortlichen anderer Städte		2.3		
G	Ereignisse durch Naturgefahren				
G1	Für alle Gefährdungsarten				
G1.1	Prüfen der Einrichtung eines Notstromsystems für Stromausfälle infolge Naturgefahren bei der Stadtpolizei		2.0		Prüfung sollte erfolgen, Umsetzung nur wenn das bestehende System nicht ausreichend nachgerüstet werden kann.
G2	Hochwasser				
G2.1	Gefahrenkarten bei allen potenziell betroffenen Institutionen bekannt und öffentlich zugänglich machen		2.1		Gefahrenkarten sind öffentliche Informationen und sollten grundsätzlich allen Interessierten zugänglich sein.
G2.2	Verbesserung Informationsaustausch zwischen den betroffenen Institutionen		2.5		
G2.3	Objektschutz: Auf Basis der Gefahrenkarten in gefährdeten Bereichen konsequent bauliche Auflagen bei Neu- und Umbauten umsetzen		2.0		Bei frühzeitigem Berücksichtigen im Planungsprozess halten sich die Mehrkosten in Grenzen, die Wirkung ist im Ereignisfall sehr hoch. Massnahme ist Investition in die Zukunft.
G2.4	Kampagne zur Sensibilisierung von Bauherren und der Bevölkerung für das Thema Hochwasser und Möglichkeiten der Schadenminderung		1.5		Ist im Rahmen von G2.3 unumgänglich.
G2.5	Umsetzung des Reusswehrs mit Abstimmung des Betriebes mit den Reuss abwärts liegenden Gemeinden und Kantonen		1.8		Trotz hoher Kosten gibt es keine Alternativen. Massnahme ist Investition in die Zukunft.

Gefährdungsfeld	Massnahmen pro Gefährdungsart	Nutzwert	Empfehlung	Begründung
G2.6	Wuhraufsicht sicherstellen	2.4		
G2.7	Information von Veranstaltern und Tourismus, wenn grosse Anlässe in der Stadt stattfinden oder kurz bevorstehen	2.0		
G2.8	Kontinuierliche Optimierung der Bachverbauungen	1.3		
G3	Erdbeben			
G3.1	Mikrozonierung umsetzen und Erkenntnisse berücksichtigen	2.1		Massnahme ist Investition in die Zukunft.
G3.2	SIA-Normen im kantonalen Bau- und Planungsgesetz verbindlich machen. Forderung eines schriftlichen Nachweises über die Berücksichtigung im Rahmen der Baubewilligungsgesuche	2.1		Hohe Wirkung im Ereignisfall. Massnahme ist Investition in die Zukunft.
G3.3	Einsetzen eines Prüferingenieurs für den Nachweis der Erdbebensicherheit von Neu- und Umbauten mit Baubewilligungen	1.7		Massnahme G3.2 reicht aus.
G3.4	Wichtige Gebäude in der Stadt in den kritischen Zonen hinsichtlich Erdbebengefahr untersuchen und gegebenenfalls verstärken	1.3		Lifelines sollten in jedem Fall überprüft werden.
G3.5	Information der Ereignisdienste über besonders gefährdete Stadtgebiete und Infrastrukturen	2.1		
G3.6	Koordination der Mittel der Einsatzkräfte	2.1		
G3.7	Einrichtung und Betrieb einer Starkbebenmessstation durch SED	2.1		
G3.8	Informationskampagne zur Sensibilisierung von Bauherren und Bevölkerung	1.5		Wirkung nur bei Bauherren gegeben, bei Umsetzung der Massnahme G3.2 keine zusätzliche Informationskampagne nötig.
G4	Extreme Wetterereignisse (Hagel, Sturm, Schnee, Eisregen, Hitze, Kälte)			
G4.1	Klärung von Zuständigkeiten bei Absage von Veranstaltungen	2.5		
H	Gewalt und Terror			
Massnahmen sind seitens der Stadt nicht erforderlich				

A8 Sicherheitsplanung: Methodik der Risikoanalyse und Vorgehensschritte

Der nachfolgende Artikel zeigt die Methodik, die Vorgehensweise und die Begriffsbestimmungen einer systematischen Sicherheitsplanung auf.¹²⁴⁾ Dies ist als ein wichtiges Element des Sicherheitsinstrumentariums zu betrachten, das bei den weiteren Arbeiten zum Sicherheitsmanagement in der Stadt Luzern verwendet werden sollte.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Risikomanagementprozess

Vorgehen bei der Sicherheitsplanung

- Problem- und Situationsanalyse
- Gefährdungs- und Risikoanalyse
- Risikobewertung
- Massnahmenplanung

Begriffsbestimmungen

124) Schweizerische Vereinigung unabhängiger Sicherheitsingenieure und –berater: Sicherheitsplanung. Methodik der Risikoanalyse, Vorgehensschritte und Begriffsbestimmungen. In: Sonderausgabe zum Thema "Sicherheitsplanung" 1/06.

Einleitung

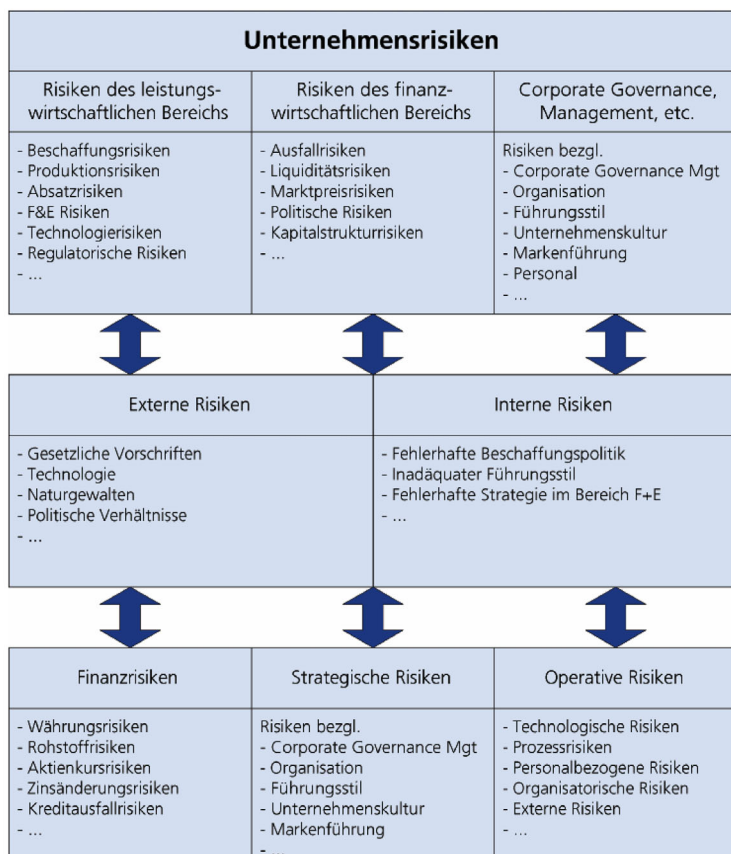


Abbildung 1: Kategorisierung der Unternehmensrisiken in Analogie zu ROMEIKE 2004.

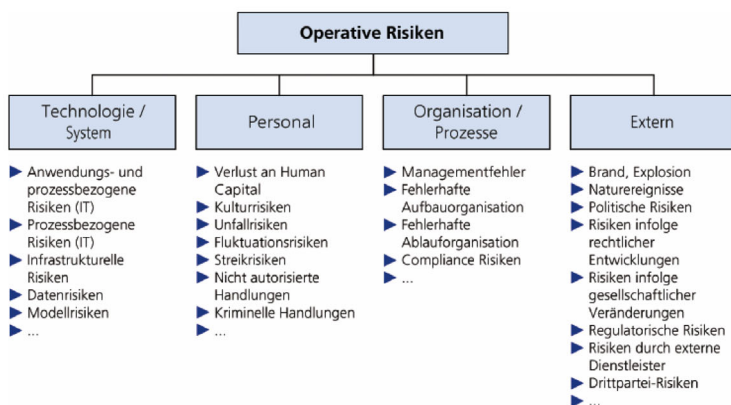


Abbildung 2: Operative Risiken (ROMEIKE UND FINKE 2003).

Unternehmer müssen Chancen und Risiken in ihrer Unternehmenssteuerung berücksichtigen, um sich am Markt behaupten zu können und ihren Unternehmenswert zu steigern. Das Erkennen und Steuern des eigenen Chancen-Risiken-Profiles wird durch ein Risikomanagement unterstützt. Ein Risikomanagement erlaubt nicht nur das Erkennen bestehender Risiken, sondern auch das frühzeitige Erkennen und – im besten Fall – das Vermeiden kritischer Zustände.

Die Abbildung 1 zeigt drei mögliche Kategorisierungen der Unternehmensrisiken (in Analogie zu ROMEIKE 2004). Risiken können durch externe wie auch durch interne Ereignisse verursacht werden. So kann zum Beispiel ein Beschaffungsrisiko durch ein externes Ereignis wie Überschwemmungen und die daraus resultierende Ressourcenknappheit, aber auch durch ein internes Ereignis wie Engpässe im internen Beschaffungsprozess verursacht werden.

Im technischen Bereich stehen oft die Bewertung der operativen Risiken im Brennpunkt, da sich hier insbesondere die Wertungsfragen der Risiken (Grösse des Schadensausmasses und/oder der Eintretenswahrscheinlichkeit) stellt: «Welches Risiko ist für ein Unternehmen oder die Gesellschaft noch tragbar?»

Die so genannten operativen Risiken können wie in Abbildung 2 dargestellt, untergliedert werden.

Eine wichtige Aufgabe der Sicherheitsingenieure und -berater der SSI liegt in der Betreuung ihrer Kunden beim Risikomanagement. Je nach Situation und Kundenbedürfnis erfolgen die einzelnen Schritte des Risikomanagements jeweils in mehr oder weniger engen Zusammenarbeit mit dem betreffenden Kunden. Die Gliederung des Risikomanagementprozesses wird nachfolgend umschrieben.

Risikomanagementprozess

Die in der Praxis verwendeten Vorgehensweisen und Abläufe lehnen sich in der Regel an die aus der Theorie bekannten theoretischen Abläufe (z.B. CCPS 1989, CCPS 1992, HARDAKER et al. 1997, ROMEIKE 2004) einer Risikoanalyse an. Nicht nur in der Theorie, aber vor allem auch in der Praxis, zeigt sich das Risikomanagement immer wieder als kontinuierlicher Anpassungsprozess und nicht als Einzelaktivität. Für den Kunden bedeutet dies somit, dass die Schritte des Risikomanagements in allen relevanten betrieblichen Entscheidungsfindungsprozessen integriert werden sollten.

Die Abbildung 3 zeigt eine gute allgemeine Darstellung des Risikomanagementprozesses (Quellen: AS/NZS 4360:1999, sowie HARDAKER et al. 1997):

Nachfolgend werden die einzelnen Schritte des Risikomanagementprozesses erläutert. Die Identifikation, Analyse und Bewertung der Risiken bilden dabei die zentralen und zugleich anspruchsvollsten Schritte im gesamten Risikomanagement, da auch zukünftige Risiken mit den entsprechenden Unschärfen berücksichtigt werden müssen. Es ist es jedoch wichtig, zu beachten, dass es je nach Situation und Kundenwunsch nicht notwendig ist, immer alle Schritte durchzuführen.

1. Kontext bestimmen

- ▶ Strategischen Kontext des Unternehmens bestimmen (Stärken, Schwächen, Chancen, Gefahren)
- ▶ Organisatorischen Kontext des Unternehmens und Verantwortlichkeiten für das Risikomanagement festlegen
- ▶ Risikopolitik festlegen: Sicherheitsziele fest-

halten, Kriterien zur Risikobewertung inkl. Akzeptanzgrenzen festlegen

- ▶ Relevante Gesetzesbestimmungen beschaffen (legal compliance)
- ▶ Sich über Schadenfälle in der betreffenden Branche informieren
- ▶ Daten und Dokumente über den betreffenden Produktionsprozess sammeln

2. Risiken identifizieren

- ▶ Mögliche Beeinträchtigungen der Unternehmenstätigkeit, des Prozesses und/oder des Umfeldes ermitteln
- ▶ Mögliche Ursachen für eine Beeinträchtigung der Unternehmenstätigkeit, des Prozesses und/oder des Umfeldes ermitteln
- ▶ Mögliche Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf das Umfeld bestimmen
- ▶ Sowohl Normalbetrieb als auch Störfall berücksichtigen

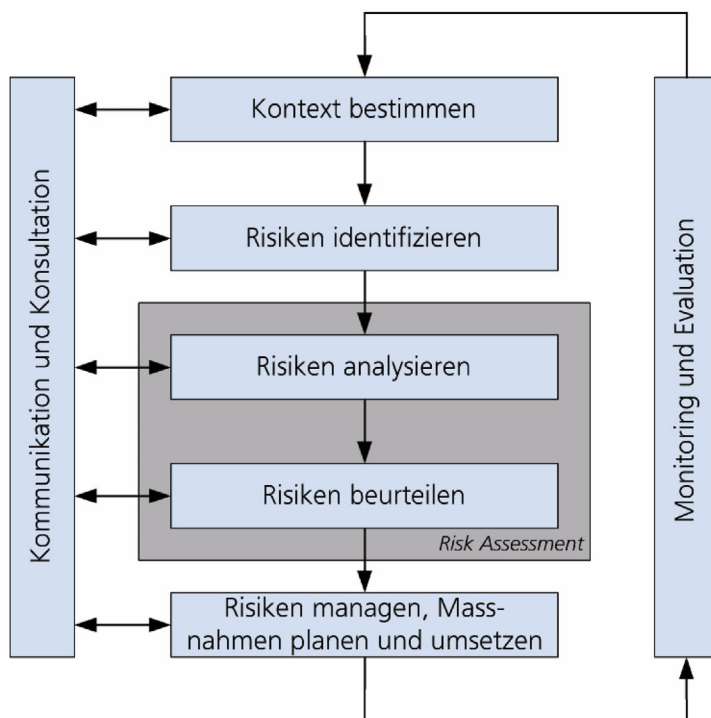


Abbildung 3: Risikomanagement Prozess.

Die Schritte 3 und 4 werden zusammen oft mit dem Begriff «Risk Assessment» umschrieben:

3. Risiken analysieren

- ▶ Ursachen-Konsequenzen-Ketten aufzeigen
- ▶ Eintretenswahrscheinlichkeiten der erkannten Ursachen einschätzen
- ▶ Konsequenzen für Unternehmen und Umfeld/Umwelt ermitteln
- ▶ Risiko darstellen

4. Risiken bewerten

- ▶ Basierend auf der Risikopolitik (Sicherheitsziele, Risikobewertungskriterien, Akzeptanzgrenzen) Handlungsbedarf aufzeigen
- ▶ Risiken priorisieren

5. Risiken managen, Massnahmen planen und umsetzen

- ▶ Handlungsalternativen aufzeigen, priorisie-

ren und vergleichen: In der Abbildung 4 sind die verschiedenen Handlungsalternativen dargestellt.

- ▶ Zugehörige Massnahmen evaluieren und selektieren, zum Beispiel
 - ▶ Voraussetzungen schaffen, dass Mitarbeiter risikogerecht handeln können
 - ▶ Technische und bauliche Massnahmen treffen
 - ▶ Notfallplanung für Ereignisfälle vorbereiten (inkl. Risikokommunikation)
 - ▶ Bestehende finanzielle Lösungen (z.B. Versicherung) überprüfen

6. Monitoring und Evaluation einführen

- ▶ Frühwarnsystem installieren und Massnahmen überwachen;
- ▶ Schadenergebnisse und beinahe eingetretene Ereignisse sowie Ursachen und Auswirkungen festhalten;

- ▶ Erkenntnisse periodisch auswerten (IST/Soll-Vergleich);
- ▶ Erkenntnisse den betroffenen Personen/Stellen im Betrieb weiterleiten;
- ▶ Überprüfen, ob das Risikomanagement richtig funktioniert.

7. Kommunikation und Konsultation sicherstellen

- ▶ Sensibilisierung des Personals für Gefährdungen von Personen, Sachen, des Vermögens/Gewinns oder der Umwelt;
- ▶ Regelmässig über die Ergebnisse der einzelnen Schritte sowie über das Risikomanagement als Ganzes kommunizieren und mit internen und externen Stakeholders den Kontext prüfen (siehe Schritt 1).

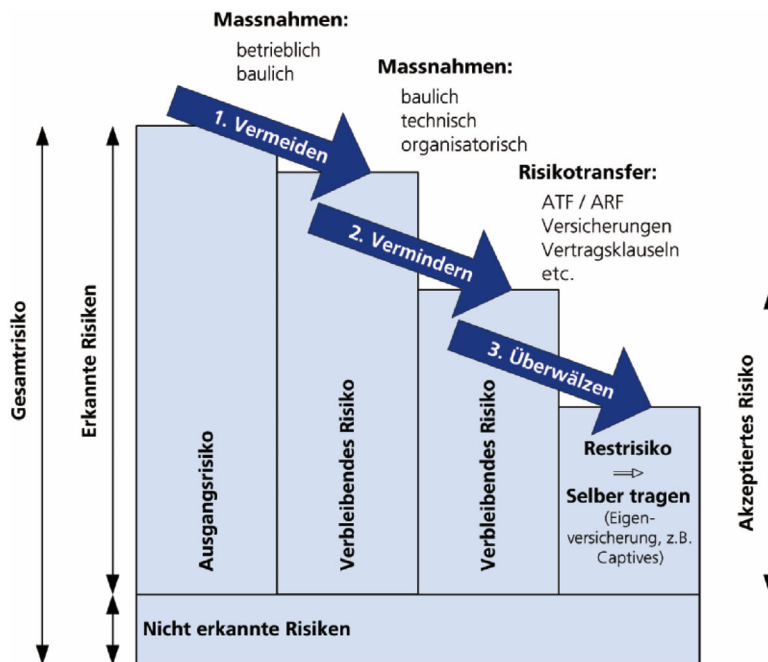


Abbildung 4: Risikopolitische Handlungsalternativen (ROMEIKE 2004).

Vorgehen bei der Sicherheitsplanung

3.1 Problem- und Situationsanalyse (Kontext bestimmen)

Eine systematische Problem- und Situationsanalyse erhöht die Chance, eine tragfähige Lösung zu finden. Das Systems Engineering stellt eine der erfolgsversprechenden Basismethoden für die systematische Problem- und Situationsanalyse dar (HABERFELLNER et al. 1997). Speziell hervorzuheben ist dabei die Wichtigkeit der Zielsuche im Rahmen des Problemlösungszyklus (siehe Abbildung 5).

3.2 Gefährdungs- und Risikoanalyse (Risiken identifizieren und analysieren)

Eine bewährte und häufig angewendete Methode der Gefährdungsanalyse stellt der empirische Ansatz der Szenarienanalyse dar. Grundsätzlich sind unendlich viele Möglichkeiten denkbar, wie ein System/Objekt einen Schaden erleiden kann. Bei der Szenarienanalyse geht es darum, eine Strukturierung der Gefährdung zu erreichen, beispielsweise passive Gefährdungen versus aktive Gefährdungen oder von Menschen verursachte Ereignisse versus Naturereignisse. Diese Strukturierung erlaubt, die massgebenden Ereignisse schnell und möglichst vollständig zu erfassen. Bei der Szenarienanalyse handelt es sich um eine kreative Technik, der keine strengen Regeln zu Grunde gelegt sind. Das Resultat der Szenarienanalyse ist ein so genannter Szenarienbaum (Abbildung 6).

Dieser Schritt der systematischen Ermittlung der massgebenden Gefährdungen ist nicht zuletzt für die Systemabgrenzung wichtig. Aus dem Szenarienbaum lässt sich leicht erkennen, welche Bereiche untersucht werden sollen. Ebenso kann die Bearbeitungstiefe durch die Anzahl der Verfeinerungsschritte (Verästelungen im Szenarienbaum) dem Problem angepasst werden.

Im Allgemeinen besteht eine Risikoanalyse aus folgenden drei Schritten:

► Ereignisanalyse (Prozess- und Gefährdungsanalyse):

Sie befasst sich mit der Entstehung und der Entwicklung von unerwünschten Ereignissen. Das Resultat der Ereignisanalyse umfasst im Minimum einen Szenarienbeschrieb und eine Abschätzung der Grundhäufigkeit des Ereigniseintritts.

► Wirkungsanalyse:

Sie befasst sich mit den chemischen, physikalischen, physiologischen, psychologischen oder ggf. anderen Wirkungen eines Ereignisszenarios. Das Resultat der Wir-

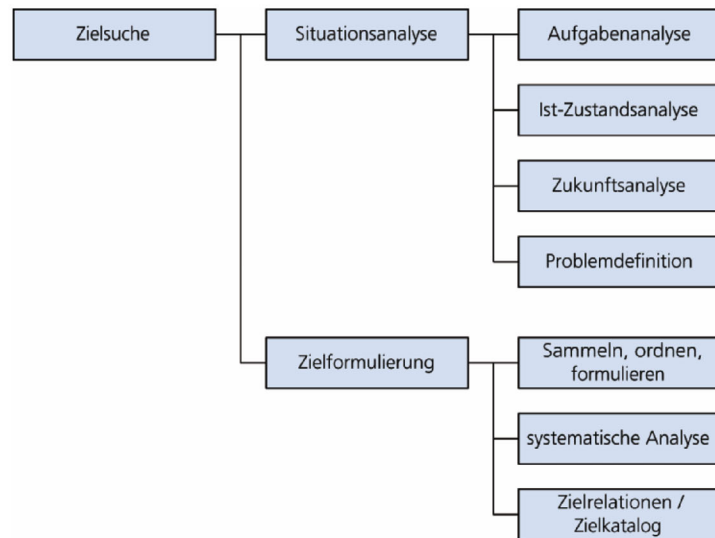


Abbildung 5: Zielsuche aus dem Problemlösungszyklus nach Systems Engineering

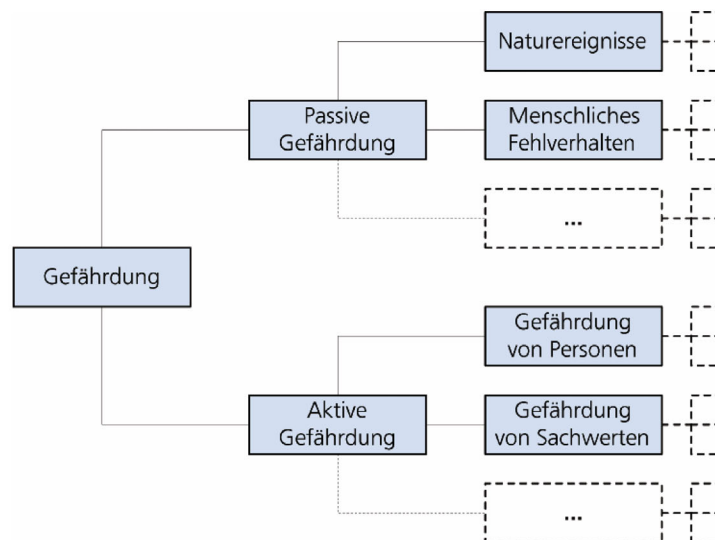


Abbildung 6: Skizze eines Szenarienbaums

kungsanalyse umfasst gefähndungsspezifische Wirkungsreichweiten, beispielsweise Letalitätszonen.

► Expositionsanalyse:

Sie befasst sich mit der Lage, Dauer und Anzahl oder Ausdehnung von gefährdeten Schutzobjekten wie Personen, Objekte oder Umweltelemente im Bereich der möglichen Wirkungsreichweiten. Das Resultat der Expositionsanalyse umfasst neben den Inputgrößen für die Ausmassberechnungen auch bedingte Wahrscheinlichkeiten (z.B. Aufenthaltsdauer von gefährdeten Personen) für die Präzisierung der Grundhäufigkeit der Ereignisszenarien.

Für die massgebenden Ereignisszenarien werden als Resultat der Ereignis-, Wirkungs- und Expositionsanalyse die Häufigkeiten bzw. Wahrscheinlichkeiten der massgebenden Szenarien sowie das Schadenausmass hinsichtlich der massgebenden Schadenindikatoren ermittelt oder abgeschätzt. Die Resultate können in einer Risikodaten-tabelle zusammengefasst werden (siehe Tabelle 1). In dieser Tabelle werden in der Senkrechten alle identifizierten massgebenden Szenarien, und in der Waagrechten für jedes Szenario der zutreffende Häufigkeitswert sowie die Schätzungen zum zutreffenden Schadenausmass (Einheiten: Anzahl, Flächen- oder Volumenmass oder Franken) eingetragen.

Szenario	Häufigkeit (pro Jahr)	Schadenausmass (Schadenindikatoren)			
		Todesopfer	Verletzte	Sachschaden	
SZ 01	H SZ01	N1 SZ01	N2 SZ01	N3 SZ01	
SZ 02	H SZ02	N1 SZ02	N2 SZ02	N3 SZ02	
SZ 03	H SZ03	N1 SZ03	N2 SZ03	N3 SZ03	
.....					

Tabelle 1: Risikodaten-tabelle

Das kollektive Risiko, oftmals auch als jährlicher Schadenerwartungswert bezeichnet, stellt eine erste Vergleichsgrösse dar. Es kann für alle definierten Szenarien angegeben werden. Das kollektive Risiko R_i eines Szenarios i ergibt sich aus dem Produkt der Häufigkeit H_i eines Ereignisses und dem dazugehörigen Schadenausmass A_i .

Häufigkeiten oder Wahrscheinlichkeiten von Ereignisszenarien lassen sich grundsätzlich auf drei Arten ermitteln oder abschätzen:

- aufgrund statistischer Daten (inkl. incident reporting),

- anhand von analytischen Methoden (z.B. Fehler und Ereignisbäume) sowie
- aufgrund von Schätzungen durch Fachleute.

Bei der Abschätzung der Häufigkeiten oder Wahrscheinlichkeiten der Szenarien sind alle verfügbaren Informationen in geeigneter Weise einzubeziehen. Wenn beispielsweise für ein konkretes Objekt keine direkten Angaben vorliegen, so kann es zweckmässig sein, unter Berücksichtigung objektspezifischer Faktoren Rückschlüsse aus Angaben anderer Objekte oder vergleichbarer Organisationen zu ziehen. Andererseits kann es zweckmässig sein, von objektspezifischen Schätzungen eine Hochrechnung auf alle vergleichbaren Objekte der Schweiz zu machen, um die Schätzung zu verifizieren.

Für alle definierten massgebenden Szenarien wird das mutmassliche Schadenausmass bei den festgelegten Schadenindikatoren ermittelt oder geschätzt. Dies lässt sich ebenfalls auf drei Arten vornehmen:

- aufgrund der statistischen Auswertung von konkreten Ereignissen im betrachteten oder vergleichbaren System,
- anhand von analytischen Methoden (z.B. Schadenssimulationsmodelle),
- aufgrund von Schätzungen von Fachleuten.

Funktionsausfalls von 30% während 10 Stunden im Vergleich zu einem Sachschaden von 2 Mio. Franken oder zu einer verletzten Person zu bewerten ist – wird die unterschiedliche Bedeutung der verschiedenen Szenarien ersichtlich. Deshalb ist es notwendig, die verschiedenen Schadenindikatoren auf eine gemeinsame Schadenzahl umzurechnen. Dies kann mit den zwei Elementen «Monetarisieren anhand der Zahlungsbereitschaft» und «Gewichten mit Aversionsfaktoren» erreicht werden. Selbstverständlich gibt es weitere Bewertungsmethoden wie beispielsweise Utility Function oder Life-Cost-Index.

3.3.2 Monetarisierung anhand der Zahlungsbereitschaft

Um die verschiedenen Schadenindikatoren vergleichbar zu machen, werden sie monetarisiert, d.h. mit der Zahlungsbereitschaft in Geldeinheiten umgerechnet. Die Zahlungsbereitschaft muss spezifisch für alle Schadenindikatoren festgelegt werden. Die Zahlungsbereitschaft gibt an, wie viel Geld eine Gesellschaft oder Organisation bereit ist auszugeben, um das Risiko um eine bestimmte Einheit zu verringern. Die Festlegung der Höhe der Zahlungsbereitschaft stellt eine Bewertung dar, die – unter gebührender Berücksichtigung des Umfelds – in jedem Einzelfall und in enger Zusammenarbeit mit dem betreffenden Unternehmen explizit vorgenommen werden muss. Es gibt in diesem Sinne keinen objektiv richtigen Wert für die Zahlungsbereitschaft. Allerdings muss man sich bewusst sein, dass die Festlegung der Zahlungsbereitschaft indirekt die Risikoakzeptanz steuert: je höher die Zahlungsbereitschaft festgelegt werden, desto höher werden die Risiken bewertet und desto dringlicher werden Sicherheitsmassnahmen.

Die Zahlungsbereitschaft variiert – in Anlehnung an zahlreiche Untersuchungen – mit der Wahrnehmung von Risiken und deren entgegengebrachten Risikoakzeptanz. Je höher die Risikoakzeptanz ist, desto geringer ist die Zahlungsbereitschaft zur Verhinderung eines Schadens. Folgende Kriterien liegen der Festlegung der Höhe der Zahlungsbereitschaft zugrunde:

► Selbstbestimmung / Fremdbestimmung

Je höher der Grad der Selbstbestimmung, desto mehr kann eine gefährdete Person das Risiko durch ihr eigenes Verhalten beeinflussen und desto höher fällt die Risikoakzeptanz aus. Das Verhältnis von Selbstbestimmung und Fremdbestimmung ist abhängig von der Kenntnis, der Vermeidbarkeit und der Beeinflussbarkeit des Risikos.

3.3 Risikobewertung (Risiken beurteilen)

3.3.1 Einleitung

Die kollektiven Risiken der massgebenden Szenarien sind bei einer Darstellung in der oben erwähnten Risikodaten-tabelle nicht oder nur schwer miteinander vergleichbar. Erst wenn festgelegt ist, wie sich die verschiedenen Schadenindikatoren untereinander vergleichen – also beispielsweise wie der Schaden infolge eines

► Nutzenempfindung

Je höher der unmittelbare Nutzen, desto höher ist die Risikookzeptanz. Die Nutzenempfindung ist dort am unmittelbarsten, wo der Mensch Tätigkeiten zur persönlichen Befriedigung betreibt (z.B. Freizeitaktivitäten) bzw. dort am geringsten, wo es um Aktivitäten der Gesellschaft geht, deren Bedeutung man sich immer wieder verstandes-mässig bewusst machen muss.

3.3.2 Gewichten mit Risikoaversions-faktoren für grosse Schäden

Hohe und katastrophale Schadensausmasse werden in der Regel von der Gesellschaft unverhältnismässig gross und stark wahrgenommen und empfunden. In der Literatur wird dabei von einem risikoaversen Verhalten gegenüber Grossereignissen gesprochen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird bei der Risikoberechnung formal ein so genannter *Aversionsfaktor für Grossschäden* eingeführt, der mit einer *Risiko-Aversionsfunktion* definiert wird. Diese Risiko-Aversionsfunktion «vergrössert» das Risiko in Abhängigkeit von der Grösse des Schadensausmasses.

Die Einführung von Risikoaversionsfaktoren, insbesondere für Grossschäden, hat sich im Bereich der technischen Risiken mittlerweile etabliert. Es gibt eine grosse Zahl von Beispielen für solche Risikoaversionsfunktionen, beispielsweise im Zusammenhang mit der schweizerischen Störfallverordnung. Die Festlegung der Grösse dieser Risikoaversionsfaktoren stellt ebenfalls eine Bewertung dar, die – unter gebührender Berücksichtigung des Umfelds – explizit vorgenommen werden muss. Es gibt in diesem Sinne keinen objektiv richtigen Wert für Risikoaversionsfaktoren. Allerdings muss man sich auch hier bewusst sein, dass die Festlegung von Risikoaversionsfaktoren indirekt die Risikookzeptanz steuert: je höher die Risikoaversionsfaktoren festgelegt werden, desto höher werden die Risiken bewertet und desto dringlicher werden Sicherheitsmassnahmen.

Folgende Elemente sollen durch Risikoaversionsfaktoren berücksichtigt werden:

- **Signalwirkung:** Katastrophale Ereignisse finden unverhältnismässig hohe Beachtung und führen oft zu unverhältnismässig heftigen Reaktionen der Gesellschaft (z.B. bezüglich Forderungen nach Massnahmen, Vorwürfe an die Verantwortlichen etc.).
- **Existenzielle Bedrohung:** Katastrophale Ereignisse sind oft kritisch für das betroffene System. So ist beispielsweise bekannt, dass rund 50% aller Firmen, die in den USA von einem Grossbrand heimgesucht wur-

den, innerhalb von zwei Jahren vom Markt verschwanden.

- **Überforderung bei der Ereignisbewältigung von Katastrophen:** Zur Behebung der Schäden infolge katastrophaler Ereignisse ist immer ein unverhältnismässig grosser Aufwand erforderlich: Zum einen sind es grosse Schäden, zum andern treten sie oft örtlich und zeitlich konzentriert auf. Dies bringt meist eine temporäre Überforderung aller Hilfsorganisationen mit sich.

- **Hohe Verantwortlichkeit:** Grossereignisse betreffen meist Risiken, die im Verantwortungsbereich von Institutionen liegen. Diesbezüglich wird von diesen also eine besonders hohe Sorgfaltspflicht erwartet. Die Reaktion der Öffentlichkeit gegenüber den Verantwortlichen ist beim Eintreten solcher Ereignisse entsprechend heftig.

- **Unsicherheit hinsichtlich der Eintretenswahrscheinlichkeit:** Katastrophen sind naturgemäss sehr selten, womit die Beurteilung ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit mit erheblicher Unsicherheit verbunden ist. Wenn solche Ereignisse eintreten, wirft dies fast immer die Frage auf, ob die Wahrscheinlichkeiten richtig eingeschätzt wurden.

- **Unsicherheit hinsichtlich der Auswirkungen:** Grosse Unsicherheiten sind auch mit der Abschätzung der Auswirkungen solcher Ereignisse verbunden, insbesondere was indirekte und langfristige Schäden anbelangt. Oft zeigt sich das wahre Ausmass der

Katastrophe erst allmählich, womit die Diskussion um solche Ereignisse lange anhält.

3.3.4 Vergleiche und Darstellung der Risiken

Die monetarisierten Ausmasswerte werden in die Risikodaten-tabelle (siehe Tabelle 1) eingetragen, womit einerseits die Ausmasse der verschiedenen Schadenindikatoren eines bestimmten Szenarios miteinander vergleichbar gemacht und zu einem totalen Risiko des Ereignisszenarios addiert werden können. Andererseits können auch die Risiken der verschiedenen Szenarien untereinander verglichen und zu einem Gesamtrisiko der untersuchten Bereiche eines Objektes addiert werden.

Sie lassen sich auf verschiedene Weise darstellen, beispielsweise:

- in Form von grafischen Darstellungen (Kuchendiagramme, Balkendiagramme), welche die Verteilung des totalen Risikos auf die Ereignisszenarien oder auf die Schadenindikatoren zeigen.
- in Form von (komplementär kumulativen) Wahrscheinlichkeits-Ausmass-Diagrammen, wie sie insbesondere im Bereich der technischen Risiken verwendet werden, beispielsweise im Rahmen der Störfallverordnung. Diese Darstellungsmöglichkeit erlaubt einen Vergleich mit Risiken von anderen Systemen, z.B. Vergleich der Risiken eines Zugreisenden mit den Risiken eines Fluggastes.

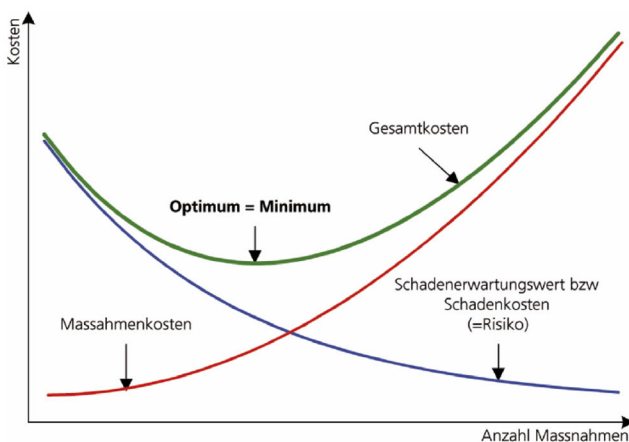


Abbildung 7: Prinzip der Kostenwirksamkeit.

- ▶ in Form einer Häufigkeits-Schadenausmass-Matrix, in der die verschiedenen Szenarien in Funktion von Häufigkeitskategorien und Schadenkategorien eingetragen werden. Diese Darstellung wird manchmal verwendet, um entsprechende Schutzziele zu definieren.
- ▶ in Form von normierten Risikozahlen, beispielsweise Risiko pro Handlungsausführung oder Risiko pro Besucher. Mit geeignet normierten Zahlen lassen sich auch verschiedene Objekte unterschiedlicher Grösse und Ausprägung im Hinblick auf bestimmte Risikoeigenschaften miteinander vergleichen.

3.4 Massnahmenplanung (Risiken managen, Massnahmen planen und umsetzen)

3.4.1 Bedeutung der monetären Risikogrösse

Die monetäre Risikogrösse, die in Franken pro Jahr ausgedrückt wird, stellt eine zentrale Grösse für die mittel- und langfristige Investitionsplanung für risikosenkende Massnahmen dar. Die Frage, ob eine Massnahme geeignet ist, kann aufgrund der Gegenüberstellung der ermittelten Risikoreduktion in monetären Einheiten mit den jährlichen Kosten (Annuitäten) im Kostenwirksamkeitsverhältnis beantwortet werden.

Bei der Beurteilung von Massnahmen ist zunächst zu unterscheiden zwischen Massnahmen, die rechtlich vorgeschrieben sind (z.B. in verbindlichen Vorschriften) und Massnahmen, die primär aus eigenen Interessen z.B. des Betreibers ins Auge gefasst werden.

3.4.2 Beurteilung von Massnahmen aufgrund rechtlich definierter Schutzziele

Wenn Massnahmen aufgrund von rechtlich definierten Schutzzielen zu treffen sind, dann besteht in der Regel kein Handlungsspielraum seitens der Objektverantwortlichen. In solchen Fällen ist jedoch immer zu beachten, dass es oft mehrere Möglichkeiten geben kann, um ein rechtlich definiertes Schutzziel zu erreichen. In solchen Fällen sind jene Massnahmen zu treffen, welche die geringsten Gesamtkosten (Investition, Betrieb, Unterhalt) erzeugen.

3.4.3 Beurteilung von Massnahmen aufgrund der Kostenwirksamkeit

Wenn aufgrund der eingeschätzten Risiken zusätzliche Sicherheitsmassnahmen angebracht scheinen oder wenn die Sicherheitsmassnahmen als unverhältnismässig empfunden werden, so kann das Kostenwirksamkeitsverhältnis als Entscheidungsgrundlage wie folgt ermittelt werden:

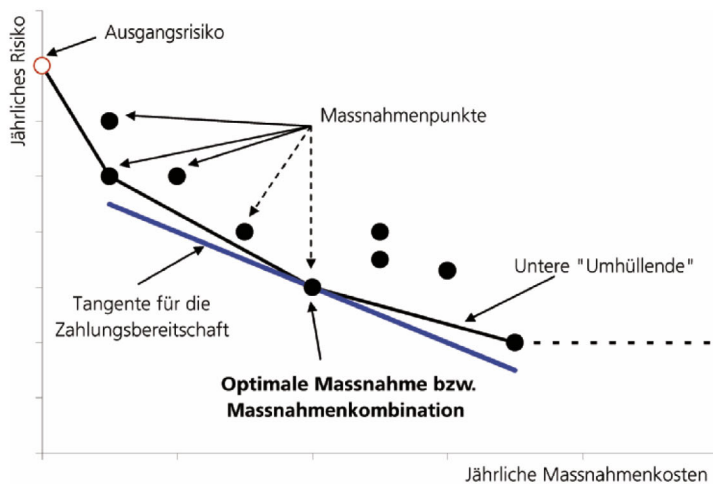


Abbildung 8: Risiko-Kosten-Diagramm.

▶ Wo?

Bei welchen Gefährdungen und welchen Schadenindikatoren wirkt diese Massnahme? Konkret heisst das, dass in der Risikodaten-tabelle (siehe Tabelle 1) die durch diese Massnahme betroffenen Felder zu markieren sind.

▶ Wie?

Wie wirkt diese Massnahme in den bezeichneten Feldern, d.h. wie stark wird der ursprüngliche Schadenausmasswert reduziert? Konkret heisst das, dass in der Risikomatrix die entsprechenden Werte in den markierten Feldern zu ändern sind.

▶ Was kostet die Massnahme?

Welches sind die jährlichen Kosten der Massnahme? Dabei sind die Investitionskosten, die Betriebs- und Unterhaltskosten, die Lebensdauer sowie die Diskontierung zu berücksichtigen.

3.4.4 Bedeutung der Kostenwirksamkeitsbeurteilung

Mit den veränderten Schadenausmasswerten kann nun die durch die Massnahme erzeugte bzw. prognostizierte Veränderung des Gesamtrisikos ermittelt werden. Diese Risikoreduktion, die in Franken pro Jahr ausgedrückt ist, kann direkt mit den jährlichen Kosten der Massnahme verglichen werden. Sind diese kleiner als die monetarisierte jährliche Risikoreduktion kann die Massnahme als kostenwirksam bezeichnet werden. Übertreffen diese Kosten jedoch die

monetarisierte jährliche Risikoreduktion, dann kann eine Massnahme nicht als kostenwirksam bezeichnet werden. Da sowohl das Risiko als auch die Massnahmenkosten auf eine einheitlichen, monetäre Basis gebracht wurden (z.B. Franken pro Jahr) geht es beim Prinzip der Kostenwirksamkeit darum, die Gesamtkosten aus Risiken und Massnahmen zu minimieren. Vereinfacht ausgedrückt ist das Optimum an Sicherheit dann erreicht, wenn die Gesamtkosten minimal sind (siehe Abbildung 7).

3.4.5 Darstellung der Massnahmen im Risiko-Kosten-Diagramm

Eine gebräuchliche Darstellung der Resultate der risikobasierten Massnahmenplanung stellt das Risiko-Kosten-Diagramm dar (siehe Abbildung 8). In diesem Diagramm werden sämtliche, nach Kosten und Risikominderung untersuchten Massnahmen bzw. Massnahmenkombinationen als Punkte dargestellt. Die untere «Umhüllende» stellt den Pfad der wirksamsten Massnahmen dar. Die –45°-Tangentenpunkt, wenn die Risiken bereits mit Hilfe der Zahlungsbereitschaft monetarisiert wurden, stellt den im Sinne der Abbildung 7 optimalen Punkt dar, an welchem die Gesamtkosten minimal werden.

Mit diesem abschliessenden Schritt des Risikomanagementprozesses liegen dem Kunde i.d.R. genügend Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf das weitere Vorgehen und eventuell auf die Einführung eines betriebseigenen Risikomanagements vor.

Begriffbestimmungen

Präambel

Über die Richtigkeit und Präzision von Begriffsbestimmungen liesse sich lange diskutieren. Wichtig ist jedoch, dass eine Begriffsdefinition erfolgt, damit eine gemeinsame Basis geschaffen wird. Die nachfolgenden Begriffsdefinitionen sollen helfen, eine gemeinsame Sprache zu finden. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und wissenschaftliche Genauigkeit.

Gefahr

- ▶ Latente negative Umwelteigenschaft
- ▶ «Was kann passieren»?
- ▶ einer Gefahr ist man «passiv» unterlegen
- ▶ Gefahr ist eine Sachlage, bei der das Risiko grösser als das Grenzkisiko ist. VDE 31 000/ VDE 1987
- ▶ Gefahr:
 - ▶ Als Gefahr wird die Möglichkeit bezeichnet, durch ein Ereignis einen Schaden zu erleiden. Der Zeitpunkt des Eintritts, die Art und das Ausmass des Schadens sind nicht bekannt.
 - ▶ Gefahr steht für eine unbestimmte und nicht orientierte (also nicht gezielt auf Menschen und/oder Sachen gerichtete) Gefährdung.
 - ▶ Gefahr ist ein Zustand, Umstand oder Vorgang, aus dem ein Schaden entstehen kann.
- ▶ Aktive Gefahr (Security): Gefahr, die durch beabsichtigte, gezielte Handlungen herbeigeführt wird.
- ▶ Passive Gefahr (Safety): Gefahr, die durch menschliches oder technisches Versagen oder durch Naturereignisse hervorgerufen wird.

Gefährdung

- ▶ potentielle Schadensquelle [ISO/IEC Guide 51:1990]
- ▶ Gefährdung (Bedrohung): Als Gefährdung wird eine auf eine bestimmte Situation, ein bestimmtes Objekt oder eine bestimmte Person bezogene Gefahr bezeichnet.

Gefährdungssituation

- ▶ Zustand, in dem Menschen, Güter oder die Umwelt einer oder mehreren Gefährdungen ausgesetzt sind [ISO/IEC Guide 51:1999, Definition 3.6].

Gefährlicher Vorfall

- ▶ Gefährdungssituation, die zu einem Schaden führt.

Risiko

- ▶ Erwartete Schadenshöhe durch ein Ereignis x Eintrittswahrscheinlichkeit des Ereignisses.
- ▶ Ein Risiko geht man «aktiv» ein.
- ▶ Das Risiko ist ein Mass für die Grösse einer Gefährdung. Es ist eine nach Häufigkeit und Auswirkungen erfasste Gefährdung und wird in der Regel in Franken pro Jahr gemessen. Es stellt im mathematischen Sinn einen Schadenerwartungswert dar.

Grenzkisiko

- ▶ Das grösste noch vertretbare Risiko eines bestimmten technischen Vorganges oder Zustandes. Im Allgemeinen lässt sich das Grenzkisiko nicht quantitativ erfassen.

Tolerierbares Risiko

- ▶ Risiko, das basierend auf den aktuellen gesellschaftlichen Wertvorstellungen in einem gegebenen Zusammenhang tragbar ist.

Restrisiko

- ▶ Risiko, das nach der Anwendung von Schutzmassnahmen verbleibt [ISO/IEC Guide 51:1999, Definition 3.9].
- ▶ Als Restrisiko wird das Risiko bezeichnet, das nach der Realisierung aller vorgesehenen Sicherheitsmassnahmen noch verbleibt. Es setzt sich zusammen aus.
 - ▶ Risiken, die bewusst akzeptiert wurden,
 - ▶ Risiken aus objektiv unbekannten und subjektiv unerkannten Gefährdungen,
 - ▶ Risiken aus fahrlässig oder vorsätzlich vernachlässigten Gefährdungen,
 - ▶ Risiken aus ungeeigneten bzw. fehlerhaften angewendeten Sicherheitsmassnahmen.

Risikoanalyse

- ▶ Systematische Auswertung verfügbarer Informationen, um Gefährdungen zu identifizieren und RISIKEN abzuschätzen [ISO/IEC Guide 51:1999, Definition 3.10].
- ▶ Bei der Risikoanalyse werden die Risiken der Ereignisszenarien mit geeigneten Methoden ermittelt bzw. berechnet. Die Risikoanalyse stellt einen weitgehend objektiven Vorgang dar.
- ▶ Einsatz von verfügbaren Informationen mit dem Ziel, gefährliche Vorfälle vorgängig zu erkennen und das Risiko einzuschätzen.

Risikobewertung

- ▶ Beurteilung auf der Grundlage einer RISIKOANALYSE, ob auf der Basis der von der Gesellschaft anerkannten Werte ein vertretbares RISIKO in einem gegebenen Zusammenhang erreicht worden ist (ANMERKUNG Auf der Grundlage von ISO/IEC Guide 51:1999, Definition 3.11 und 3.7).
- ▶ Bei der Risikobewertung werden die ermittelten Risiken mittels Risikokriterien vergleichbar gemacht und/oder gewichtet, um die empfundene Grösse der Gefährdung zu bestimmen. Die Risikobewertung stellt einen subjektiven Vorgang dar.
- ▶ Verfahren, bei dem auf der Grundlage der Risikoanalyse und unter Berücksichtigung von Faktoren wie soziale, wirtschaftliche und Umweltaspekten darüber entschieden wird, ob ein Risiko tragbar ist.
- ▶ Die Risikobewertung ist die Beurteilung der Risiken auf der Basis der Risikoanalyse. Sie bezeichnet sowohl den Vergleich mit einem definierten Wertesystem als auch den Entscheid über die Tragbarkeit der Risiken.

Risikobewusstsein

- ▶ Mass der Sensibilisierung für die Gefährdung von Personen, Sachen, Umwelt oder Vermögen.

Risikokommunikation

- Kommunikationsprozess, der der Informationsvermittlung und dem Informationsaustausch zwischen Personen, Gruppen und Institutionen über die Beschaffenheit, Bewertung und Bewältigung von Risiken für Mensch und Umwelt dient.

Risikokontrolle

- Prozess, durch den Entscheidungen herbeigeführt und Sicherheitsmassnahmen implementiert werden, um Risiken zu reduzieren oder um sie in festgelegten Grenzen zu halten.

Risikomanagement

- Systematische Anwendung von Managementgrundsätzen, Verfahren und Praktiken auf die Analyse, Bewertung und Kontrolle von Risiken.

Risikowahrnehmung (dreistufig)

1. Risikoperzeption (das unmittelbare, intuitive Erkennen von Risiko)
2. Risikoevaluation (normative Bewertung, wie bedeutsam das Risiko für Mensch/Umwelt ist)
3. Risikookzeptanz (willentliche oder bewusste Zustimmung zum Risiko)

Schaden

- Physische Verletzung oder Schädigung der Gesundheit von Menschen, entweder direkt oder indirekt als ein Ergebnis von Schäden von Gütern oder der Umwelt [ISO/IEC Guide 51:1990 (modifiziert)].
- Schaden ist ein Nachteil durch Verletzung von Rechtsgütern auf Grund eines bestimmten technischen Vorganges oder Zustandes. (VDE 31000 /VDE1987).
- Physische Verletzung und/oder Beeinträchtigung der Gesundheit von Personen, Zerstörung oder Beschädigung von Sachen, Verhinderung oder Einschränkung der Funktionstüchtigkeit von technischen Systemen, Beeinträchtigung von Ökosystemen.

Schutz

- Als Schutz bezeichnet man Massnahmen, welche die zu schützende Sache oder Person vor der Wirkung einer Gefährdung bewahren.
- Als Schutz bezeichnet man das Abhalten der Wirkung einer Gefährdung von der zu schützenden Sache oder Person.

Schutzziel

- Ziel, das erreicht werden muss, damit die nötige Sicherheit gewährleistet ist. Sicherheit liegt vor, wenn
 - das Risiko vertretbar gering ist,
 - unvermeidbare Risiken fehlen.

Sicherheit (Safety)

- Freiheit von unvermeidbaren Risiken (Anmerkung uv: entspricht auch ISO/IEC Guide 51:1999, Definition 3.1).
- Sicherheit ist eine Sachlage, bei der das Risiko nicht grösser als das Grenzzisiko ist. VDE 31000 /VDE1987

Sicherheitsmassnahme

- Massnahme zur Beseitigung einer Gefährdung oder zur Verminderung eines Risikos.

Szenario (Ereignisszenario):

- Ein Szenario ist ein Ablauf von Handlungen oder Ereignissen, die an bestimmte Bedingungen gebunden sind.

Umweltrisiko

- Risiko einer Umweltbeeinträchtigung verursacht durch menschliches Handeln.
- Als Umweltbeeinträchtigung gilt die dauerhafte Störung des natürlichen Zustands von Luft, Gewässern (auch Grundwasser), Boden, Flora oder Fauna durch Immissionen, sofern als Folge dieser Störung schädliche oder sonstige Einwirkungen auf die menschliche Gesundheit, auf Sachwerte oder auf Ökosysteme entstehen können oder entstanden sind. Ebenfalls als Umweltbeeinträchtigung gilt ein Sachverhalt, der vom Gesetzgeber als «Umweltschaden» bezeichnet wird (Zürich Versicherungs-Gesellschaft 1999, Art. 26a; Winterthur Versicherungen 1991, Art. 6a).

LITERATURVERZEICHNIS

AS/NZS 4360 (1999): *Risk Management*, herausgegeben von der Standards Association of Australia, Strathfield, ISBN 0 7337 2647 X

CCPS, Center for chemical process safety (1989): *Guidelines for Quantitative Risk Analysis*, American Institute of Chemical Engineers, New York, ISBN 0-8169-0402-2

CCPS, Center for chemical process safety (1992): *Guidelines for Hazard Evaluation Procedures, Second edition with worked examples*, American Institute of Chemical Engineers, New York, ISBN 0-8169-0491-X

DIN VDE 31000-2 (1987): *Allgemeine Leitsätze für das sicherheitsgerechte Gestalten technischer Erzeugnisse, Begriffe der Sicherheitstechnik; Grundbegriffe*. VDE Verlag

EFD (2000): *Weisungen über den Schutz ziviler Immobilien vom 19. Juni 2000*. Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Bern

HABERFELLNER, R. et al. (1997): *Systems Engineering. Methodik und Praxis*. 9. Auflage, Orell Füssli Verlag, Zürich, ISBN 3 85743 986 6

HARDAKER, J.B., R.B.M. HUIRNE und J.R. ANDERSON (1997): *Coping with Risk in Agriculture. Reprinted with corrections 1998*, CAB International, Wallingford, UK

ISO/IEC Guide 51 (1999): *Safety aspects – Guidelines for their inclusion in standards*. herausgegeben von der International Organization for Standardization (ISO), Genf

ISO/IEC Guide 73 (2002): *Risk management – Vocabulary – Guidelines for use in standards*. herausgegeben von der International Organization for Standardization (ISO), Genf

MERZ, H. et al. (1995): *Bewertung von technischen Risiken. Beiträge zur Strukturierung und zum Stand der Kenntnisse. Modelle zur Bewertung von Todesfallrisiken*. In: Kröger, W. (Hrsg.): Interdisziplinäres Forschungsprojekt «Risiko und Sicherheit technischer Systeme», Verlag der Fachvereine der ETH Zürich, Zürich, ISBN 3 7281 2178 9

ROMEIKE, F. und FINKE, R.B. (2003): *Erfolgskriterien Risiko-Management*. 1. Auflage, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, ISBN 3-409-12200-1

ROMEIKE, F. (2004): *Lexikon Risiko-Management*. 1. Auflage, Bank-Verlag GmbH, Köln, ISBN 3-527-50112-6

SCHNEIDER, J. et al. (1994): *Sicherheit und Zuverlässigkeit im Bauwesen. Grundwissen für Ingenieure*. Verlag der Fachvereine der ETH Zürich, Zürich, ISBN 3 7281 2037 5