

Bericht 31 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sicherheit in Luzern

– Sicherheitsbericht Stadt Luzern 2023

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 604 vom 13. September 2023**

Vom Grossen Stadtrat zur Kenntnis genommen am 16. November 2023

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

In Kürze

Seit 2008 betreibt die Stadt Luzern ein systematisches integrales Sicherheitsmanagement. Die Grundlage dazu bieten die bisherigen Sicherheitsberichte, die jeweils im Dreijahresrhythmus erstellt werden. Der diesem Bericht beigelegte Sicherheitsbericht 2023 erscheint ein Jahr später als ursprünglich geplant, da die Coronasituation eine Verzögerung bei der Umsetzung von verschiedenen Massnahmen bewirkte. Beim Sicherheitsbericht 2023 waren wiederum viele Fachpersonen aus der Stadtverwaltung, aber auch externe Fachstellen involviert.

Das Controlling der bisherigen Massnahmenumsetzung fällt positiv aus. Rund zwei Drittel (36 von 55) der entwickelten Massnahmen waren per Mai 2023 umgesetzt. Für alle anderen Massnahmen bestehen Umsetzungsvorschläge. Es gibt keine Massnahme, deren Umsetzung nicht gestartet hat oder bei der kein Handlungsbedarf festgestellt wurde.

Im Sicherheitsbericht 2023 werden 44 Risiken und Gefährdungen dargestellt. Aufgrund der Beurteilungen der Fachpersonen wurden neu sechs zusätzliche Gefährdungen aufgenommen und eingeschätzt. Dies bedeutet nicht, dass alle sechs zusätzlichen Gefährdungen wirklich gänzlich neu sind und sich die Stadt im Vergleich zu früheren Sicherheitsberichten nun auch mehr Gefährdungen ausgesetzt sieht. Einige waren in früheren Berichten unter anderen Themen subsumiert und werden nun aus verschiedenen Gründen gesondert betrachtet. Es gibt jedoch auch gänzlich neue Gefährdungen, die erst jetzt eine solche Relevanz erfahren haben, dass sie in den Sicherheitsbericht eingeflossen sind.

Die Gefährdungen mit den grössten Risiken für Luzern verteilen sich auf mehrere Kategorien. Die Stadt hat in keiner Kategorie einen speziellen Handlungsbedarf, sondern steht vor der Herausforderung, auf die Risikozunahme von sehr unterschiedlich gearteten Gefährdungen reagieren zu müssen. Die sieben Top-Risiken für die Stadt Luzern sind folgende:

- Epidemie/Pandemie
- Energiemangellage
- Stromausfall
- Hitzewelle
- Ausfall Informations- und Kommunikationsinfrastruktur
- Verkehrsunfälle
- gewaltorientierte Delikte

Die Sicherheitslage der Stadt Luzern hat sich in den vergangenen Jahren trotz der einschneidenden Coronapandemie nicht stark verändert. Was sich verändert hat, ist eine zunehmende individuelle und gesellschaftliche Unsicherheit, die auf externe und globale Entwicklungen zurückzuführen ist. Eine Schwerpunktbildung lässt sich nicht ausmachen. Allerdings ist in 12 Kategorien ein Anstieg der Gefährdung zu beobachten. Verantwortlich für einen grösseren Teil davon sind die zwei Grosskrisen der letzten Jahre: die Pandemie und die Folgen des Ukraine-Kriegs.

Nach der Coronapandemie und neuen Erkenntnissen zu möglichen Übertragungsketten wird die Eintretenshäufigkeit einer Pandemie höher eingeschätzt als noch vor drei Jahren. Das gestiegene Risiko einer Energiemangellage und von Stromausfällen sind die direkte Konsequenz der massiv eingeschränkten Lieferungen fossiler Energieträger aus Russland nach Beginn des Kriegs gegen die Ukraine. Auch Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen haben seit Kriegsbeginn zugenommen. Bei gewissen Risiken ist auch eine Art «Wellenbewegung» zu beobachten.

Auf der Basis der erfolgten Analyse werden im Sicherheitsbericht 2023 insgesamt 58 neue Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage der Stadt Luzern vorgeschlagen. Davon betreffen 14 Massnahmen die Top-Risiken. Im Sicherheitsbericht 2023 werden sechs neue Risiken aufgeführt. Davon wurden vier Gefährdungen bereits in früheren Berichten, jedoch unter anderen Themen abgehandelt. Neu werden die Risiken «Demonstration und Kundgebung» sowie «Antibiotikaresistenzen» aufgeführt.

Auch im Sicherheitsbericht 2023 wurde ein Thema in den Fokus gestellt: die Sicherheit im öffentlichen Raum. Seit ein paar Jahren nimmt die Nutzung des öffentlichen Raums und das damit verbundene Sicherheitsthema zu. Im Fokusthema wurden dazu zwei zentrale Situationen (Ufeschötti und Umgebung, Situation Drogenszene auf öffentlichen Plätzen) genauer beleuchtet und weiterführende Erkenntnisse herausgearbeitet.

Der Sicherheitsbericht 2023 zeigt auf: Trotz grosser Herausforderungen durch Klimaveränderungen, kriegerischen Auseinandersetzungen in der Ukraine und der immer grösser werdenden Bedeutung von Cybersicherheit ist Luzern eine sichere Stadt. Sicherheit ist eine Verbundsaufgabe und muss auch in Zukunft in Zusammenarbeit mit involvierten Partnerorganisationen gestärkt werden.

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|--|--------------|
| 1 Ausgangslage | 5 |
| 1.1 Auftrag, Auftragnehmerin und Projektorganisation..... | 5 |
| 2 Massnahmencontrolling 2019 | 6 |
| 3 Beurteilung der Sicherheitslage 2023 | 7 |
| 3.1 Gefährdungen mit gestiegenem Risiko..... | 7 |
| 3.2 Gefährdungen mit den höchsten Risiken..... | 8 |
| 3.3 Neue Gefährdungen im Sicherheitsbericht 2023..... | 9 |
| 4 Neue Massnahmen | 10 |
| 4.1 Stromausfall..... | 10 |
| 4.2 Energiemangellage..... | 10 |
| 4.3 Epidemie/Pandemie..... | 11 |
| 4.4 Hitzewelle..... | 11 |
| 4.5 Ausfall Informations- und Kommunikationsinfrastruktur..... | 11 |
| 4.6 Verkehrsunfälle..... | 11 |
| 4.7 Gewaltorientierte Delikte..... | 12 |
| 5 Fokusthema: Sicherheit im öffentlichen Raum | 12 |
| 5.1 Ufschötti und linkes Seeufer..... | 12 |
| 5.2 Plätze der Drogenszene..... | 13 |
| 6 Einschätzung des Stadtrates | 14 |
| 7 Antrag | 15 |

Beilage

| | |
|---|---|
| 1 | Sicherheitsbericht Stadt Luzern 2023 (EBP Schweiz AG) |
|---|---|

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Der erste integrale Sicherheitsbericht entstand im Jahr 2007. Um kontinuierliches und damit nachhaltiges Sicherheitsmanagement zu gewährleisten, sind die relevanten Risiken regelmässig zu beurteilen und geeignete Massnahmen zu bestimmen bzw. ihre Umsetzung zu überprüfen. Aus diesem Grund beschloss der Stadtrat im Jahr 2007, den Sicherheitsbericht alle drei Jahre zu überprüfen und alle sechs Jahre eine Neubeurteilung vorzunehmen. Ziel des Sicherheitsberichtes 2023 ist eine Neubeurteilung der Sicherheitslage der Stadt Luzern. Grund für die Verzögerung um ein Jahr seit dem letzten Sicherheitsbericht 2019 ist die Coronapandemie, die andere Prioritäten bei den städtischen Ressourcen erforderte. Der Sicherheitsbericht Stadt Luzern 2023 stellt die sechste Sicherheitsanalyse der Stadt Luzern dar. Wie auch seine Vorgängerberichte behandelt er ein Fokusthema. Diesmal ist es der Sicherheit im öffentlichen Raum gewidmet.

1.1 Auftrag, Auftragnehmerin und Projektorganisation

Mit dem Sicherheitsbericht 2023 liess die Sozial- und Sicherheitsdirektion die Sicherheitslage der Stadt Luzern basierend auf den bisherigen Berichten überprüfen. Die Massnahmen aus den Berichten 2007 bis 2016 konnten allesamt abgeschlossen werden. Die Massnahmen aus dem Bericht 2019 sollten einem Controlling unterzogen und entweder angepasst neue Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit entwickelt werden. Neue Massnahmen aus dem Sicherheitsbericht 2023 sollen nach dem bewährten Vorgehen dargestellt werden, um so die zukünftige Entwicklung der Sicherheitslage vergleichen zu können.

Der Sicherheitsbericht 2023 wurde, wie schon die vorangegangenen Berichte, von der Beratungsfirma EBP AG, Zollikon, erstellt. Der Firma EBP stand eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen von Stadt und Kanton aus den Bereichen Sicherheit, Soziales, Infrastruktur und Bau zur fachlichen Begleitung zur Seite.

Zu den acht Gefährdungsfeldern Naturgefahren, technische Gefährdungen, Ereignisse im Verkehr, Ereignisse bei Grossveranstaltungen, Ereignisse im öffentlichen Raum, kriminelle Handlungen, Gewalt und Terror, Krankheiten und Seuchen bei Mensch und Tier fanden jeweils Experteninterviews in Gruppen statt. Dabei konnten die Expertinnen und Experten ihr Fachwissen einbringen, Einschätzungen über die Risikoentwicklung abgeben und Vorschläge für geeignete Massnahmen erarbeiten.

Um auch die externe Sicht auf die Sicherheitslage der Stadt Luzern einfließen zu lassen, wurde ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des Jugendparlaments, der Studierendenorganisation Luzern, des Forums Luzern 60plus, der Fanarbeit, von Luzern Tourismus, der City Vereinigung, des Vereins Kirchliche Gassenarbeit, von LuzernPlus und der vbl AG durchgeführt.

Die Gesamtprojektleitung oblag der Stelle für Sicherheitsmanagement. Die Projektsteuerung nahmen der Vorsteher der Sozial- und Sicherheitsdirektion und die Stabschefin SOSID wahr.

2 Massnahmencontrolling 2019

Die älteren Massnahmen aus den Sicherheitsberichten 2010, 2013 und 2016 konnten mittlerweile alle abgeschlossen bzw. in angepasster Form in eine neue Massnahme integriert werden. Im Sicherheitsbericht 2019 wurden 55 Massnahmen definiert. Rund zwei Drittel (36 von 55) der entwickelten Massnahmen wurden per Mai 2023 umgesetzt. Für alle anderen Massnahmen bestehen Umsetzungsvorschläge.

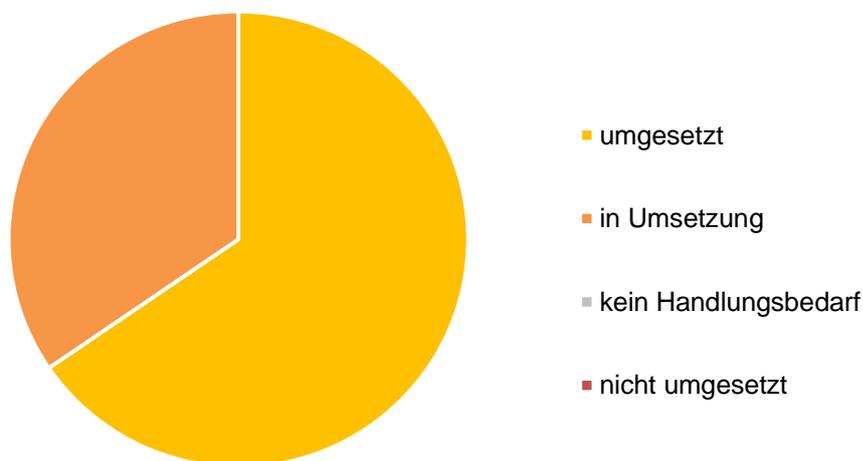


Abb. 1: Stand der Umsetzung der Massnahmen aus dem Sicherheitsbericht 2019 total

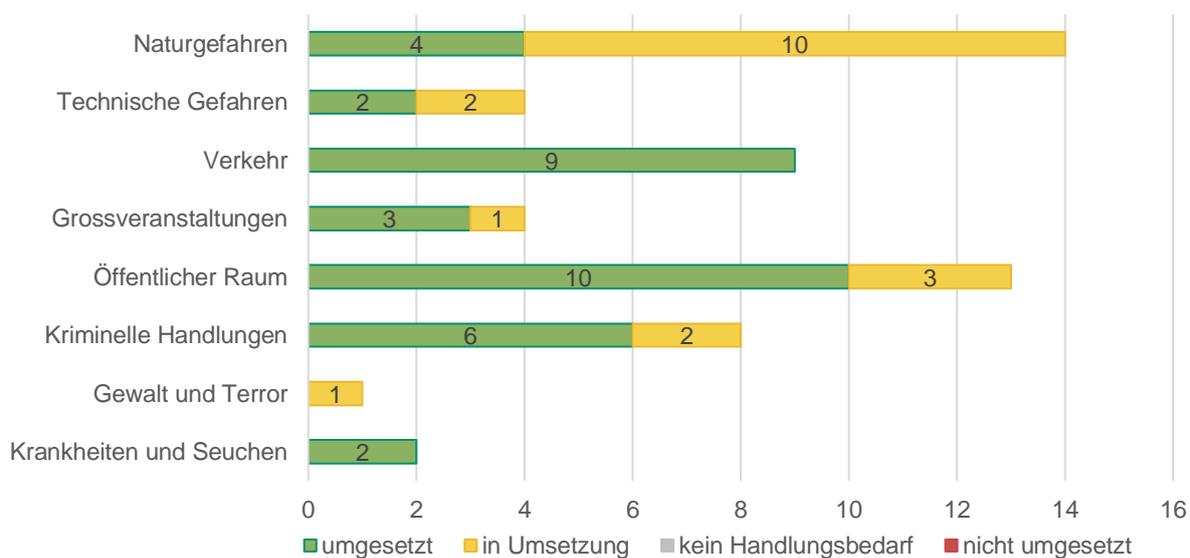


Abb. 2: Stand der Umsetzung der Massnahmen aus dem Sicherheitsbericht 2019 nach Bereichen

3 Beurteilung der Sicherheitslage 2023

Trotz einschneidender Krisen in den vergangenen Jahren und der damit verbundenen Zunahme von Unsicherheiten hat sich die Sicherheitslage der Stadt Luzern in den letzten vier Jahren nicht grundlegend verändert. Obwohl 12 Gefährdungen von den Fachpersonen mit gestiegenem Risiko eingestuft wurden, kann festgehalten werden, dass diese nicht spezifisch für die Stadt Luzern gelten, sondern wie in allen Schweizer Städten primär auf geopolitische Ursachen zurückzuführen sind.

Der Stadtrat führt die stabile Sicherheitslage auf die gute Zusammenarbeit zwischen den involvierten Sicherheitsabteilungen in der Stadt Luzern zurück, die sich aufgrund der regelmässigen und standardisierten Zusammenarbeit gut kennen und eng vernetzt sind. Im öffentlichen Raum leistet die gut aufeinander abgestimmte Arbeit der sichtbar präsenten Luzerner Polizei und der SIP (Sicherheit Intervention Prävention) einen wesentlichen Beitrag für die Sicherheit.

3.1 Gefährdungen mit gestiegenem Risiko

Bei 12 Gefährdungen ist ein gestiegenes Risiko zu verzeichnen, wobei sich keine Schwerpunktbildung ausmachen lässt. Vielmehr gibt es in allen Kategorien mindestens eine Gefährdung, die einen Risikoanstieg ausweist. Als eine wesentliche Ursache für einen Risikoanstieg sind die zwei Grosskrisen der letzten Jahre zu nennen: die Coronapandemie und die Folgen des Ukraine-Kriegs. Nach Corona und neuen Erkenntnissen zu möglichen Übertragungsketten wird die Eintretenshäufigkeit einer Pandemie höher eingeschätzt als noch vor drei Jahren. Das gestiegene Risiko einer Energiemangellage und von Stromausfällen sind die direkte Konsequenz der massiv eingeschränkten Lieferungen fossiler Energieträger aus Russland nach Beginn des Kriegs gegen die Ukraine. Auch Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen haben seit Kriegsbeginn zugenommen. Auch die Schweiz ist Ziel solcher Angriffe, wie sich im Juni 2023 bei den Attacken gegen die Bundesverwaltung oder die SBB zeigte. Bei gewisse Risiken ist auch eine Art «Wellenbewegung» zu beobachten. Die Gewalt bei Sportveranstaltungen hat sich z. B. wieder auf dem Niveau von 2016 eingependelt, nachdem 2019 ein Rückgang festzustellen war.

Die wichtigsten Gründe für das gestiegene Risiko sind:

Hitze

infolge der Klimaerwärmung kommt es zu mehr Hitzetagen im Jahr, die eigentlichen «Hitzewellen» nehmen zu, und auch die Maximaltemperaturen steigen.

Stromausfall

Infolge der Energiekrise, ausgelöst durch den Ukraine-Krieg, ist die Wahrscheinlichkeit grösserer Stromausfälle infolge von Energieengpässen gestiegen.

Energiemangellage

Wie beim Stromausfall gilt der Ukraine-Krieg als Grund für die Zunahme der Wahrscheinlichkeit einer Energiemangellage.

Ausfall Informations- und Kommunikationstechnologie

Die Vernetzung nimmt weiter zu, die Verletzlichkeit steigt. Zudem nimmt die Anzahl Angriffe auf (öffentliche) kritische Infrastrukturen zu.

Ausschreitungen im Umfeld von Sportveranstaltungen

Seit der coronabedingten Fussball-«Spielpause» sind vor und nach den Spielen des FC Luzern wieder mehr gewaltsame Ausschreitungen zwischen Fussballfans zu verzeichnen. Die Polizeipräsenz musste verstärkt werden.

Weiche Auswirkungen einer Grossveranstaltung

Die Anzahl Veranstaltungen nimmt in Luzern weiterhin zu. Eine Obergrenze gibt es bislang nicht. Vor allem Lärmklagen haben zugenommen.

Auswirkungen des Drogenkonsums in der Öffentlichkeit

Die Beschaffungskriminalität hat in den letzten Jahren zugenommen. Drogen wie Crack sind «salonfähiger» geworden und werden deutlich mehr konsumiert als früher.

Cyberkriminalität

Kriminelle Delikte ganz unterschiedlicher Art haben markant zugenommen – von «einfachem» Online-Betrug über den Kryptobetrug bis hin zu komplexen kriminellen Operationen im Netz, die von unterschiedlichen Akteuren durchgeführt werden.

Bandenkriminalität

Die Luzerner Polizei (LuPol) stellt fest, dass die Szene deutlich gewachsen ist. Es fällt zunehmend schwer, die verschiedenen professionell organisierten Banden zu beobachten bzw. zu kontrollieren.

Amok

Die Wahrscheinlichkeit einer Amoktat wird als höher eingestuft, da die Zahl psychisch kranker Menschen gestiegen ist. Generell ist eine Radikalisierung in der Gesellschaft festzustellen, und die Menschen sind tendenziell weniger kompromissbereit.

Pandemie

Die weltweiten Entwicklungen begünstigen Mutationen, sodass die Wahrscheinlichkeit, dass es künftig zu Pandemien kommt, als grösser eingeschätzt wird.

Tierseuche

Das Auftreten klassischer Tierseuchen wie der Maul- und Klauenseuche hat sich nicht verändert. Allerdings ist die Afrikanische Schweinepest deutlich näher an die Schweiz herangekommen, und die Vogelgrippe ist kein saisonales Phänomen mehr. Zudem gibt es Belege für Vogelgrippeinfektionen von Säugetieren.

Bei dieser deutlichen Zunahme an Gefährdungen mit gestiegenem Risiko stellt sich die Frage, inwiefern dieser Anstieg gegebenenfalls auch auf die Sicherheitsorganisation der Stadt Luzern zurückzuführen ist. Dies trifft jedoch nicht zu, denn bis auf die Zunahme der Gewalt an Sportveranstaltungen zeigen die gestiegenen Risiken Phänomene, die nicht spezifisch für die Stadt Luzern gelten. Sie wären bei einer vergleichbaren Analyse in allen Schweizer Städten und auch im umliegenden Ausland festzustellen.

Neben der Zunahme des Risikos bei diesen 12 Gefährdungen kann auch festgehalten werden, dass 21 Gefährdungen tendenziell gleich geblieben sind. Weder die Eintretenswahrscheinlichkeit noch das Schadensausmass dieser Gefährdungen haben sich in den letzten vier Jahren massgeblich verändert. Lediglich zwei Risiken haben abgenommen: starker Schneefall und Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit.

3.2 Gefährdungen mit den höchsten Risiken

Aus der Risikomatrix im Bericht der EBP (S. 97) lassen sich folgende sieben Top-Risiken für die Stadt Luzern ablesen:

Epidemie/Pandemie

Die Eintretenshäufigkeit einer Pandemie wird mittlerweile auf einmal alle zehn Jahre geschätzt. Dabei muss nicht jede Pandemie Auswirkungen in vergleichbarer Grössenordnung haben wie die Coronapandemie. Eine Pandemie führt zu beträchtlichen Schäden. Diese sind breit gefächert: Todesopfer, kranke Personen, wirtschaftliche Schäden.

Energiemangellage

Bei einer Energiemangellage wären vor allem die erheblichen indirekten volkswirtschaftlichen Konsequenzen zu spüren.

Stromausfall

Wie auch bei der Energiemangellage dominieren beim Stromausfall die volkswirtschaftlichen Konsequenzen das Risiko. Tote und Verletzte sind aber auch nicht auszuschliessen.

Hitzewelle

Sommer mit sehr hohen Temperaturen haben infolge des Klimawandels zugenommen. Hitzewellen werden künftig noch häufiger und intensiver.

Ausfall Informations- und Kommunikationsinfrastruktur

Die Abhängigkeit von ICT-Systemen (Information and Communication Technology) nimmt weiter zu, und die Systeme selbst werden komplexer. Im Vordergrund stehen wirtschaftliche bzw. finanzielle Schäden.

Verkehrsunfälle

Fast täglich verletzen sich in Luzern Verkehrsteilnehmende. Dazu gehören Teilnehmende des Langsam- und des motorisierten Individualverkehrs. Meistens handelt es sich um leichte Verletzungen.

Gewaltorientierte Delikte

Pro Jahr gab es in der Stadt Luzern in den vergangenen Jahren im Durchschnitt rund 100 Fälle von Körperverletzungen.

Das Gefährdungsspektrum der Top-Risiken ist dabei sehr breit gefächert.

3.3 Neue Gefährdungen im Sicherheitsbericht 2023

Im Sicherheitsbericht 2023 sind im Vergleich zum Bericht 2019 mehr Gefährdungen aufgeführt. Es wurden neu 44 statt nur 38 Gefährdungen identifiziert. Dies bedeutet nicht, dass Luzern heute mehr Gefährdungen ausgesetzt ist. Vielmehr waren vier der sechs zusätzlichen Gefährdungen in früheren Berichten unter anderen Themen subsumiert. Die zwei Gefährdungen «Demonstrationen und Kundgebungen» sowie «Antibiotikaresistenzen» waren aufgrund gesteigerter Relevanz neu Gegenstand der Analysen für den Sicherheitsbericht 2023.

Sechs neue Gefährdungen

davon neu separat aufgeführt:

- Starkregen mit Oberflächenabfluss und Überschwemmungen
- Ausfall Entsorgung (Abwasser und Abfall)
- häusliche Gewalt
- extremistische Gewalttat

davon neu aufgenommen:

- Demonstrationen und Kundgebungen
- Antibiotikaresistenzen

4 Neue Massnahmen

Sicherheit ist eine Verbundsaufgabe, die auch den Einbezug von externen Organisationen beinhaltet. Die erarbeiteten Massnahmen zeigen auf, dass diese Organisationen eine wichtige Rolle für die Verbesserung der Sicherheitslage in der Stadt Luzern übernehmen. Die in die Arbeiten zum Sicherheitsbericht 2023 einbezogenen Fachpersonen schlagen insgesamt 58 neue Massnahmen vor. Diese Massnahmen entwickelten die Arbeitsgruppe und die Expertinnen und Experten in den Gruppeninterviews. Die Projektleitung und EBP schätzten für jede Massnahme deren Wirkung und Kosten in erster Näherung ab. Zur Beurteilung des Nutzwerts wurde die seit dem Sicherheitsbericht 2013 eingesetzte Methodik angewendet. Eine Detailanalyse erfolgt später durch die jeweils für die Umsetzung zuständige Stelle.

Im Bereich der definierten Gefährdungen mit den grössten Risiken werden unter anderem die nachfolgend aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung empfohlen.

4.1 Stromausfall

M23.07 – Einführung eines Business Continuity Management (BCM) in der Stadtverwaltung

Die Erkenntnisse und Umsetzungsempfehlungen aus dem laufenden Projekt «Business Continuity Management der Stadt Luzern» sollen abgewartet werden. Darin werden die kritischen Geschäftsprozesse ermittelt – nicht nur für den Stromausfall, sondern für «alle» relevanten Gefährdungen – und in der Folge Massnahmenvorschläge bis Herbst 2023 erarbeitet.

M23.08 – Notstromversorgung der Stadtverwaltung ausbauen

Während Polizei, Spitäler, Feuerwehr und weitere wichtige Institutionen über ein Notstromsystem verfügen, ist dies bei der Stadtverwaltung nicht flächendeckend der Fall. Lediglich der Betrieb des Gemeindeführungsstabes (GFS) wäre sichergestellt. Der Stab Betriebliche Notfallorganisation (BENO) nimmt in allen Direktionen Abklärungen vor, ob im Fall eines Stromausfalls einzelne Arbeitsplätze weiterhin genutzt werden müssen, und plant jährliche Tests des Notstromsystems.

4.2 Energiemangellage

M23.09 – Auswirkungen Strommangellage auf Stadtverwaltung prüfen

Die Auswirkungen einer Strommangellage auf die städtische Verwaltung sollen im Rahmen des Business Continuity Managements (BCM) weiter geprüft und geeignete Massnahmen abgeleitet werden.

M23.10 – Bevölkerung für sparsamen Stromverbrauch sensibilisieren

Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung bezüglich Bedeutung und Umgang mit einer Energiemangellage und der klimapolitischen Effekte von Stromsparmassnahmen sind zu prüfen. In der Bevölkerung muss ein Umdenken stattfinden, und die städtischen Mitarbeitenden sollen Vorbild sein. Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Winter 2022/23 (drohende Energiemangellage) sind zu nutzen.

M23.11 – Wärmeräume für die Bevölkerung bereitstellen

Luzern soll für den Notfall ausreichend und gut erreichbare Wärmeräume für den vulnerabelsten Teil der Bevölkerung zur Verfügung stellen können. Für den Fall eines Gasstopps erarbeitet der GFS ein Konzept von Wärmeräumen.

4.3 Epidemie/Pandemie

M23.42 – Städtischen Pandemieplan aktualisieren

Der kantonale Pandemieplan hat sich bei der Ereignisbewältigung bewährt. Er wird nun angepasst, sobald der Bund seinen Plan aktualisiert hat. Auf dieser Basis soll der Pandemieplan in der Stadt Luzern aktualisiert werden.

M23.43 – Handlungsempfehlungen aus Rechenschaftsbericht Coronapandemie umsetzen

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat in der Zwischenzeit einen Rechenschaftsbericht vorgelegt, der die Ereignisbewältigung der Coronapandemie auf Stufe Kanton beurteilt. Handlungsbedarf verortet dieser in den Bereichen «interne und externe Kommunikation und Koordination», «Verbesserung von Organisation und Prozessen» und «Fachliche Themen». Die Stadt Luzern selbst hat die Ereignisbewältigung auf Stadtebene im GFS evaluiert.

4.4 Hitzewelle

M23.04 – ZSOpilatus bietet Leistungen im sanitätsdienstlichen Bereich an (ehemals M19.54)

Die Abteilung Zivilschutz des Kantons Luzern hat als «lessons learnt» aus der Coronapandemie bereits im Jahr 2021 bei der zweiwöchigen Grundausbildung der Betreuerinnen und Betreuer einen Tag mit Inhalten aus dem sanitätsdienstlichen Bereich integriert (Pilotversuch). Die Erfahrungen waren sehr positiv, und inzwischen sind zwei Ausbildungstage zum Thema «Basispflege» fixer Bestandteil der Grundausbildung. Die ZSOpilatus plant, in den Jahren 2024 und 2025 insgesamt 120 bestehende Betreuerinnen und Betreuer an zweitägigen Ausbildungen im sanitätsdienstlichen Bereich zu schulen. Aktuell laufen Verhandlungen mit der Viva Luzern AG als mögliche Ausbildungspartnerin. Ziel ist es, im Bereich der «Basispflege» auf Einsätze in den Pflegeheimen und den Spitälern vorbereitet zu sein (Stand Mai 2023).

M23.05 – Verantwortliche von Grossveranstaltungen sensibilisieren

Finden während einer Hitzewelle Grossveranstaltungen statt, kann dies zu besonderen Herausforderungen führen. Die Kombination Hitze und Grossveranstaltungen wurde in der Stadt Luzern bislang noch kaum thematisiert. Gleiches gilt für das Thema Sturm- und Starkniederschläge. Mit der infolge der Klimaerwärmung erwarteten Zunahme von Hitzewellen ist u. a. eine Sensibilisierung von Veranstaltern zu prüfen.

4.5 Ausfall Informations- und Kommunikationsinfrastruktur

M23.12 – Resilienz Mitarbeitende der Stadtverwaltung gegenüber Cyberattacken erhöhen

Aufgrund der Bedrohungslage ist jederzeit mit mehr oder weniger erfolgreichen Cyberattacken gegen die Stadtverwaltung zu rechnen. Die Stadtverwaltung muss in der Lage sein, zielgerichtet, effizient und schnell auf derartige Vorfälle reagieren zu können. Die Fähigkeiten bezüglich Identifikation von Schwachstellen, zur Erkennung von Angriffsmustern und zur Reaktion auf Cyberattacken sind weiter zu verstärken.

4.6 Verkehrsunfälle

M23.14 – E-Bike-Fahrende für Verkehrsregeln sensibilisieren

Oftmals kennen Fahrende von E-Bikes und anderen fahrzeugähnlichen Geräten (E-fäG) nicht die neuesten Regeln (z. B. Licht auch tagsüber einschalten). Mittels Kampagnen sollen sie über neue Verkehrsregeln aufgeklärt und generell für rücksichtsvolles Verhalten im Strassenverkehr sensibilisiert werden.

4.7 Gewaltorientierte Delikte

M23.35 – Gewaltorientierte Delikte gegenüber bestimmten Gruppen monitoren

Gewaltorientierte Delikte im Kontext der «Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit», als Delikte gegen bestimmte oder marginalisierte Gruppen wie Angehörige der LGBTQ+-Community, Randständige oder Asylbewerbende sind in der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht gesondert erfasst. Ein spezifisches Monitoring böte Aufschluss darüber, ob gesonderter Handlungsbedarf besteht.

M23.36 – Austausch mit Bar- und Clubszene zu «sexuellen Belästigungen und Übergriffen» stärken

Vorfälle mit sexuellen Übergriffen (wie z. B. Spiking) und Belästigungen im öffentlichen Raum und insbesondere in Bars und Clubs sollen gesammelt und besprochen sein.

M23.37 – Gewalt gegenüber Einsatzkräften monitoren

Als Reaktion auf die Berliner Silvesterkrawalle 2022 sollen die Luzerner Einsatzkräfte das Risiko zunehmender Gewalt gegenüber Einsatzkräften prüfen und ggf. frühzeitig geeignete Gegenmassnahmen ergreifen. Die Daten zu Gewalt gegenüber Behörden liegen vor: Strafverfolgungsbehörden gehen konsequent gegen «Gewalt und Drohung» vor, indem sie konsequent Anzeige erstatten.

Die Koordination der Massnahmenumsetzung aus den Luzerner Sicherheitsberichten obliegt der Stelle für Sicherheitsmanagement. Die Verantwortung für die Umsetzung der Massnahmen liegt bei der jeweils zuständigen Dienstabteilung oder externen Partnern.

5 Fokusthema: Sicherheit im öffentlichen Raum

Der Nutzungsdruck auf die öffentlichen Räume ist hoch und weiter steigend, insbesondere infolge von Bevölkerungswachstum, baulicher Verdichtung und veränderten Lebensgewohnheiten. Zudem verlangte die Coronapandemie Schutzmassnahmen, die zu einer erhöhten Nutzung der öffentlichen Räume führten. «Indoor-Angebote» standen damals für Treffen in der Freizeit – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Es kam zu einer Verlagerung in den öffentlichen Raum, und es etablierten sich neue Gewohnheiten. Dieser gestiegene Stellenwert der öffentlichen Räume ist bis heute spürbar. Wo aber viele Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Vorstellungen denselben Raum nutzen, steigt auch das Risiko für Konflikte, Delikte oder einfach die Nichteinhaltung von Regeln. Ein erhöhtes Augenmerk auf die Sicherheit öffentlicher Räume ist angezeigt, da diese massgebend ist für das (Un-)Sicherheitsempfinden in der ganzen Stadt – das der Bevölkerung, aber auch das von Gästen aus dem In- und Ausland.

Der Sicherheitsbericht 2023 ist eine Gelegenheit, im Rahmen des Schwerpunktthemas zu überprüfen, wie sich die Sicherheitssituation in den öffentlichen Räumen von Luzern aktuell darstellt und wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht. Der Fokus der Analyse wurde auf die Ufschötti und deren Umgebung sowie auf die Plätze der Drogenszene in der Stadt Luzern gerichtet.

5.1 Ufschötti und linkes Seeufer

An warmen Freitag- und Samstagabenden findet auf der Wiese auf der Ufschötti regelmässig eine Art Outdoor-Party statt: Vorwiegend 15- bis 25-Jährige unterschiedlichster Milieus, aus der Stadt und dem Kanton Luzern sowie vermehrt auch aus anderen Kantonen treffen sich zum «Abhängen» und Feiern. Diese Form der Aneignung durch Jugendliche und junge Erwachsene war in den Corona-Sommern 2020 und 2021 besonders hoch. Es häuften sich Lärmklagen der angrenzenden Anwohnerschaft, Reklamationen über den herumliegenden Abfall sowie den Urin- und Kotgeruch aus den Büschen. Die Thematik wurde bereits im B+A 18 von 2. Juni 2021: «Entwicklungskonzept für das linke Seeufer und das Gebiet

Tribtschen II. Umsetzungsprojekte» ([Link](#)) aufgenommen. Die Massnahmen zum Thema Ufschötti und linkes Seeufer sind an diesen B+A gekoppelt.

Gesondert zu betrachten ist das «Apothekergärtli», wo sich abends ein spezifisches Milieu von primär männlichen Jugendlichen und jungen Erwachsenen trifft. Die Atmosphäre ist immer wieder aggressiv, was auch auf Drogenkonsum zurückzuführen ist. Andere Besuchergruppen werden immer wieder bedroht und meiden deshalb den Platz. Tagsüber ist der betonierte Platz ohne schattenspendende Bäume zu heiss zum Verweilen. Wenn es das Wetter erlaubt, essen Beschäftigte aus dem Quartier hier zu Mittag, oder es findet vereinzelt «Yoga am See» statt.

Ein sogenannter «Angstort» ist der Werftsteg entlang des Sees, den viele Besucherinnen und Besucher für den Hin- und Rückweg zur Ufschötti nutzen. Der schmale Weg mit seinen einengenden Betonwänden erlaubt ein bequemes Anlehnen und Absetzen beispielsweise von Getränken. Es kommt immer wieder zu Sachbeschädigungen an den Schiffen durch das Werfen von Flaschen und anderen Gegenständen. Bleibt eine Gruppe stehen, ist der Weg für andere blockiert. Es gibt keine Ausweichmöglichkeiten oder Fluchtwege auf der zirka 190 m langen Strecke, die wegen ihrer ungeraden Form unübersichtlich ist. Hinzu kommt die schlechte Beleuchtung; ein Gegenüber wird erst aus naher Distanz erkannt. Obwohl der alternative Weg entlang der Strasse hinsichtlich Beleuchtung, Belebung und Offenheit attraktiver und nur wenig länger ist, wird er selten genutzt.

Die Aneignung des linken Seeufers durch Jugendliche und junge Erwachsene dehnt sich immer weiter aus. Das Gebiet rund um die Aula der Kantonsschule und die Richard-Wagner-Wiese zeigten in den letzten Sommern ebenfalls eine erhöhte Belebung. Littering ist hier das Hauptproblem, weshalb die Kantonsschule viele Nutzende mittels eines privaten Sicherheitsdienstes vom Grundstück wegweist. Die Folge ist ein «Katz- und Mausspiel» zwischen Sicherheitsakteuren und Nutzenden: Die Sicherheitskräfte patrouillieren am linken Seeufer und verdrängen die Szene immer wieder («Handorgel-Effekt»); einen Aufenthaltsort für die Jugendlichen, wo sie niemanden stören und die negativen Auswirkungen nicht ausarten, gibt es bislang nicht.

Für das Gebiet bei der Ufschötti wurden spezifische Massnahmen definiert. Einige davon sind nachfolgend aufgeführt:

M23.28 – Sensibilisierungskampagnen mit Schulklassen ausbauen

M23.49 – Signaletik zu Nutzungsregeln und Verbote erneuern

M23.50 – Sensibilisierungskampagne für Sicherheit, Ruhe und Ordnung

M23.51 – Werftsteg und/oder alternativer Weg entlang der Strasse neu gestalten

M23.52 – Potenzial des Gebiets rund um die Aula der Kantonsschule als Aufenthaltsort stärken

5.2 Plätze der Drogenszene

Drogensüchtigen stehen in Luzern verschiedene Angebote und Räumlichkeiten zur Verfügung: Die Gasse-Chuchi, die Kontakt- und Anlaufstelle (K+A), das Paradiesgässli und der Schalter20 des Vereins Kirchliche Gassenarbeit sowie das Drop-in der Luzerner Psychiatrie¹. Pfarreien geben im Treffpunkt Stutzegg, der Zwitscherbar und dem Sentitreff Mahlzeiten aus. Die Szene hält sich darüber hinaus auch gern im Freien auf. Insbesondere an Tagen und Tageszeiten, zu denen Indoor-Angebote geschlossen sind, ist die Szene im öffentlichen Raum deutlich sichtbar. Die Ressourcen der K+A sind begrenzt, geöffnet ist sie nur zwischen 9.30 und 17 Uhr. Für einen Ausbau des Angebots fehlen die finanziellen Mittel. Methadon und andere substituierende Substanzen können im Drop-in meistens zwischen 16 und 18 Uhr bezogen werden. Auch diese stark begrenzte Öffnungszeit führt dazu, dass es in den Abendstunden keine betreuten Orte gibt, wo sich Suchtkranke aufhalten können.

In Luzern gibt es jedoch keine grosse offene Drogenszene. Das Konsumieren und Dealen von Betäubungsmitteln beschränkt sich nicht auf einen zentralen Hauptort, sondern verteilt sich auf mehrere öffentliche Plätze, die immer wieder wechseln. Dies erschwert die Arbeit der aufsuchenden Gassenarbeit und der SIP, da sie zumeist nicht wissen, wo sie wie viele ihrer Klientinnen und Klienten antreffen. Dennoch

¹ Mehr zum Drop-in unter: <http://www.lups.ch/erwachsenen-psychiatrie/abhaengigkeit/drop-in/>.

begrüssen sie es, wenn sich die Drogenszene wie auch andere Randständige in kleineren Gruppen aufhalten. So fügen sie sich besser in das vielfältige Stadtbild ein und wirken weniger bedrohlich. Die am stärksten frequentierten Orte der Drogenszene sind:

- Bahnhofplatz
- Kasernenplatz
- Europaplatz

Bis 2019 war neben dem Vögeligärtli der Bahnhofplatz, konkret die Kante B, Hotspot der Luzerner Drogenszene. An warmen Abenden versammelten sich dort bis zu 40 Personen. Sie konsumierten und dealten offen. Ein- und aussteigende Buspassagiere mussten sich ihren Weg durch die Szene suchen. Bei der Stadtverwaltung wie auch bei der Polizei gingen häufig Beschwerden aus der Bevölkerung ein – das Elend der Suchtkranken sowie der verwahrloste Zustand des öffentlichen Raums verunsicherten. Konkrete Fälle, bei denen es zu tätlichen Übergriffen gekommen wäre, sind aber keine bekannt. Die Situation bei der Kante B hat sich in der Zwischenzeit nicht verändert. Es gibt zwar saisonale Schwankungen, doch meistens bleibt dieser Ort der am stärksten frequentierte Platz der Drogenszene im öffentlichen Raum der Stadt Luzern.

Beispiele für definierte Massnahmen im Bereich Plätze der Drogenszene:

M23.53 – Präventives und repressives Vorgehen am Bahnhofvorplatz und auf der Kante B gut und flexibel aufeinander abstimmen

M23.54 – Beleuchtung Kante B optimieren

M23.55 – Veränderung der Anordnung der Sitzbänke auf der Kante B testen

M23.56 – Beleuchtung Kasernenplatz optimieren

M23.58 – Kennzeichnung Veloweg rund um den Kasernenplatz verbessern

Als Fazit für die allgemeine Sicherheit im öffentlichen Raum kann festgehalten werden, dass die Nutzung der öffentlichen Räume in Luzern zunimmt und weiter zunehmen wird. Zwar sind die Pandemiejahre 2020 und 2021 nicht repräsentativ, doch hat die Bevölkerung die Qualitäten vom Leben im Freien erkannt. Weiter tragen das anhaltende Bevölkerungswachstum und die Notwendigkeit zur Innenentwicklung zum steigenden Nutzungsdruck bei. Dasselbe gilt für Bern, Basel, Genf und andere prosperierende Städte – innerhalb und ausserhalb der Schweiz.

Folgende allgemeine Punkte konnten als besonders wirksam festgehalten werden:

- «gesunder Mix» von Prävention und Repression verspricht Erfolg;
- Innenräume sind wertvolle Ergänzungen zu Aussenräumen;
- subtile Weiterentwicklung bestehender Gestaltung fördern;
- grössere Umgestaltungen sorgfältig koordinieren;
- flexibel auf sich verlagernde «Problemorte» reagieren.

6 Einschätzung des Stadtrates

Die urbane Sicherheit ist eine Verbundsaufgabe. Die Stadt Luzern trägt diesem Fakt seit dem ersten integralen Sicherheitsbericht 2007 Rechnung und hat damit in der Schweiz, aber auch international eine Vorreiterrolle eingenommen. Die Sicherheitsberichte dienen seither den Sicherheitsverantwortlichen der Stadt Luzern, der Luzerner Polizei und vielen weiteren externen Partnern in Sicherheitsthemen als Arbeitswerkzeug und Nachschlagewerk. Die in den Luzerner Sicherheitsberichten vorgeschlagenen Massnahmen tragen zu einer laufenden Optimierung der Sicherheit in der Stadt Luzern bei.

Die aktuellen wie auch die zukünftigen grossen Herausforderungen für die Bevölkerung und für Stadt Luzern zeigen sich bei den gestiegenen Risiken im Sicherheitsbericht 2023. Themen wie Energiemangel, Pandemien und Hitzewellen werden in Zukunft die Sicherheitslage der Stadt mitbestimmen. Die Stadt Luzern ist gefordert, laufend an diesen Herausforderungen zu arbeiten und dabei die Zusammenar-

beit mit anderen Städten weiter zu stärken. Auch die anderen Schweizer Städte sind mit diesen Herausforderungen konfrontiert. Deshalb ist es umso wichtiger, dass Synergien genutzt und nationale Konzepte erarbeitet werden.

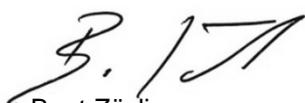
Der Sicherheitsbericht 2023 der Stadt Luzern bestätigt trotz der grossen Herausforderungen: Luzern bleibt eine sichere Stadt. Lücken in der Sicherheit sind erkannt, benannt und mit griffigen Massnahmen versehen. Der Stadtrat beurteilt die Umsetzung dieser Massnahmen als zwingend. Er ist bereit, die Verantwortlichen zu bestimmen und die entsprechenden Aufträge zu erteilen. Die noch offenen Massnahmen aus den vorangegangenen Sicherheitsberichten sind weiterzuvorführen und die Umsetzung voranzutreiben. Die im Sicherheitsbericht 2023 neu formulierten 58 Massnahmen sollen von den zuständigen Stellen auf Kosten und Wirkung überprüft werden. Bis zum 1. März 2024 soll zuhanden der Stelle für Sicherheitsmanagement ein Umsetzungsplan erarbeitet und darauf basierend eine mögliche Umsetzung aufgegleist werden. Allfällige Anregungen aus dem parlamentarischen Prozess sollen abgearbeitet werden. Schlussendlich soll die Stelle für Sicherheitsmanagement dem Stadtrat im Oktober 2024 einen Statusbericht zum Umsetzungsstand bzw. zur Umsetzungsplanung der definierten Massnahmen aus dem Sicherheitsbericht 2023 vorlegen.

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 so weit wie 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.

7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, vom Bericht «Sicherheit in Luzern. Sicherheitsbericht der Stadt Luzern 2023» zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 13. September 2023



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes 31 vom 13. September 2023 betreffend

Sicherheit in Luzern

– Sicherheitsbericht Stadt Luzern 2023,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

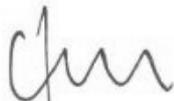
in Anwendung von Art. 27 Abs. 2 und 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999
sowie Art. 52 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

Vom vorliegenden Bericht «Sicherheit in Luzern. Sicherheitsbericht Stadt Luzern 2023» wird zustimmend
Kenntnis genommen.

Luzern, 16. November 2023

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Jules Gut
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin