



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 19. September 2012 (StB 868)

B 33/2012

Videoüberwachung im öffentlichen Raum

**Vom Grossen Stadtrat entgegen
dem Antrag des Stadtrates
ablehnend zur Kenntnis genommen
am 8. November 2012
(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2012–2016

Leitsatz Gesellschaft

Luzern macht sich für eine lebendige Stadtregion in Freiheit und Sicherheit stark.

Stossrichtungen

- Lebendige Quartiere, Lebensqualität und Sicherheit erhalten und fördern

Politikbereich Öffentliche Sicherheit

Fünfjahresziel 1.1 Die Dienstleistungen der Stadt in den Bereichen Sicherheit, Unterhalt und Reinigung sind an die Herausforderungen der 24-Stunden-Gesellschaft angepasst. Die Eigenverantwortung der Bevölkerung ist gestärkt. Verursachende von Lärm und Verschmutzung werden konsequent zur Verantwortung gezogen. Die Durchsetzung städtischer Reglemente ist sichergestellt.

Übersicht

Im Dezember 2008 wurden auf dem Bahnhofplatz Luzern sechs Überwachungskameras installiert und die bestehenden 19 Kameras auf der Kapell- und der Spreuerbrücke ersetzt. Mit dieser Massnahme wollte man abschreckend auf potenzielle Straftäterinnen und Straftäter einwirken, schnelleres Eingreifen der Polizei bei Gefahrensituationen ermöglichen, Beweismittel bei der Strafverfolgung gewinnen und besondere Objekte vor Brand und Vandalismus schützen. Zusammen mit den drei Kameras im Stadthaus (Eingangsbereich Hirschengraben und Obergrundstrasse) ist die **Stadt Luzern somit zuständig für 28 Kameras**. Im Rahmen einer Dissertation an der Universität Basel wurde die Wirkung der Videoüberwachung während des Zeitrahmens Juni 2008 (vor Inbetriebnahme) bis Mitte 2010 evaluiert und die Resultate dem Stadtrat Ende 2010 vorgelegt. Die Studie zeigt auf, dass sich die Situation auf dem Bahnhofplatz nach Installation der Überwachungskameras nicht merklich verbessert hat: Auf dem Bahnhofplatz wurden nach Dezember 2008 gar mehr Delikte registriert. Weitere Ziele der Massnahme „Videoüberwachung“ konnten ebenfalls nicht oder nur teilweise erreicht werden.

Die Resultate der Evaluation zur Videoüberwachung haben zwischen der Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit und der Luzerner Polizei zu kontroversen Diskussionen über das weitere Vorgehen geführt. Die Vorschläge gingen von „Erneuerung der bestehenden Kameras durch ein hochwertiges, sich auf dem neusten Stand der Technik befindendes Überwachungssystem mit entsprechenden finanziellen Aufwendungen“ bis zur „Demontage der Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern“. Aufgrund der schlechten finanziellen Lage der Stadt Luzern hat der Stadtrat beschlossen, im Rahmen des Entlastungspakets 2014 über 4 Mio. Franken in Zukunft auf die installierte Videoüberwachung Bahnhof und Stadthaus zu verzichten und so voraussichtlich zusätzliche Kosten von jährlich rund Fr. 30'000.– zu vermeiden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	4
2 Installation Videoüberwachung	4
3 Evaluation	5
3.1 Datenmaterial	5
3.2 Resultate und Interpretation	5
3.2.1 Häufigkeit sicherheitsrelevanter Ereignisse	5
3.2.2 Auswertung nach Deliktart	6
3.2.3 Verschiebungen von Delikten und Gruppierungen	6
3.2.4 Subjektives Sicherheitsempfinden	6
3.2.5 Videoüberwachung als Mittel zur Strafverfolgung	7
3.2.5.1 Stellungnahme der Luzerner Polizei zur Evaluation der Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern	7
3.2.5.2 Stellungnahme der SBB Immobilien, Abteilung Sicherheit, zur Evaluation der Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern	7
3.2.5.3 Stellungnahme der Securitrans, Bereich Objektschutz, zur Evaluation der Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern	8
3.2.6 Interpretation der Resultate unter Einbezug des steigenden Nutzungsdrucks	9
4 Zusammenfassung	9
5 Weiteres Vorgehen und künftige Handhabung	10
6 Antrag	11

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Videüberwachung wurde im Sicherheitsbericht 2007 der Firma Ernst Basler+Partner AG als eine mögliche Massnahme gegen Vandalismus und Gewalt im öffentlichen Raum vorgeschlagen. Das Parlament hat am 24. Januar 2008 dem für diese Massnahme notwendigen Reglement über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum zugestimmt. Gegen diesen Beschluss hat ein Komitee erfolgreich das Referendum ergriffen. Am 1. Juni 2008 hat das Stadtluzerner Stimmvolk dem Reglement über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum mit knapp 70 Prozent zugestimmt.

Die Stadt Luzern verfolgt mit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums vier Ziele:

- Abschreckende Wirkung zur Verhinderung von Straftaten
- Schnelleres Eingreifen der Polizei bei Gefahrensituationen
- Beweismittel bei der Strafverfolgung
- Schutz von besonderen Objekten (Holzbrücken, Torbogen beim Bahnhofplatz) vor Brand und Vandalismus

2 Installation Videoüberwachung

Im Dezember 2008 wurden auf dem Bahnhofplatz Luzern sechs Überwachungskameras installiert und die bestehenden Kameras auf der Kapell- und der Spreuerbrücke ersetzt. Auf der Kapellbrücke sind zehn und auf der Spreuerbrücke neun Kameras installiert. Die Massnahme „Videoüberwachung“ war ein Teil eines im Sommer 2008 eingesetzten, breit angelegten Massnahmenpakets auf dem Bahnhofplatz (und Umgebung) mit besserer Beleuchtung, Installation einer WC-Anlage (Pissoir), Sommerbar zur Belebung des öffentlichen Raumes, mehr Reinigung, erhöhter Präsenz der SIP und der Polizei sowie verbesserter Zusammenarbeit mit SBB, SGV und KKL. Zusammen mit den drei Kameras im Stadthaus (Eingangsbereich Hirschengraben und Obergrundstrasse) ist die Stadt Luzern zuständig für 28 Kameras.

3 Evaluation

Am 4. September 2008 verlangte David Roth (namens der SP-Fraktion) eine Auswertung der Videoüberwachung mit Aussagen zu Auswirkungen auf Kriminalität, Szenebildung und Littering.

Der Stadtrat nahm das Postulat entgegen und verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass bereits im Juni 2008 mit lic. oec. publ. Michael Zehnder (Universität Basel) eine entsprechende Begleitung und Auswertung der Videoüberwachung im Rahmen seiner Dissertationsarbeit vereinbart worden war. Da für fundierte Aussagen ein ausreichend langer Analysezeitrahmen notwendig ist, wurde auf Ende 2010 eine systematische Auswertung der verfügbaren Informationen und Daten im Zusammenhang mit der Einführung der Videoüberwachung in Aussicht gestellt. **Die Beobachtungsphase, welche durch die Daten abgedeckt ist, begann 2005 (knapp drei Jahre vor der Kamerainstallation) und dauerte bis Mitte 2010.**

Ausgewertet wurde die Auswirkung der Videoüberwachung auf sicherheitsrelevante Ereignisse auf dem Bahnhofplatz. Als Referenzorte für mögliche Verlagerungseffekte wurden die seit Sommer 2006 videoüberwachte SBB-RailCity und die Orte Europaplatz, Inseliquai und Vögeligärtli gewählt. Die Studie „Kameraüberwachung als Präventionsinstrument im öffentlichen urbanen Raum – Evaluation für den Bahnhofplatz der Stadt Luzern“ von lic. oec. publ. Michael Zehnder vom Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel liegt der Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit seit Januar 2011 in Berichtsform vor.

3.1 Datenmaterial

Der Auswertungsbericht basiert auf zwei detaillierten Datensätzen der Luzerner Polizei und der SIP. Anhand dieser Kennzahlen wurde mittels statistischer bzw. ökonomischer Methoden der Zusammenhang von Kameraüberwachung und Sicherheitsvorkommnissen untersucht. Zahlreiche Experteninterviews dienten zur qualitativen Absicherung der Daten.

3.2 Resultate und Interpretation

3.2.1 Häufigkeit sicherheitsrelevanter Ereignisse

Der Bericht zeigt auf, dass basierend auf den vorliegenden Daten der Luzerner Polizei und der SIP seit der Einführung der Videoüberwachung kein Rückgang sicherheitsrelevanter Ereignisse feststellbar ist. Am Bahnhofplatz werden nach dem Installationszeitpunkt gar mehr Delikte registriert. Die abschreckende Wirkung zur Verhinderung von Straftaten – eines der Ziele der Videoüberwachung – scheint nicht eingetroffen zu sein. Diese hier aufgezeigte Entwicklung bedarf einiger Interpretation:

Möglich wäre ein am Bahnhofplatz anhaltender Kriminalitätstrend, der auch durch die Videoüberwachung nicht gebrochen werden konnte. Auch ist ein gesteigertes Melde- bzw. Anzeigeverhalten von Betroffenen denkbar, da dank der Videoüberwachung mehr Erfolg bei der Überführung der Täterschaft erwartet wird (z. B. Taschendiebstahl). Ein möglicherweise

zentraler Grund für diese Entwicklung liegt im Umstand, dass mit dem breit angelegten Massnahmenpaket Bahnhofplatz 2008 nebst der Videoüberwachung u. a. auch mehr Polizei und SIP vor Ort präsent sind. Die interpretierten Daten reflektieren auch die dortigen Aktivitäten von SIP und Polizei. Mehr Präsenz kann zu mehr Interventionen und Verzeigungen, festgehalten in Journalen und Rapporten, führen.

3.2.2 Auswertung nach Deliktart

Bei deliktspezifischer Betrachtung fällt auf, dass der am Bahnhofplatz beobachtete Kriminalitätsanstieg in erster Linie auf eine deutliche Zunahme an Fällen von Drogenkonsum und -handel zurückzuführen ist. Diese Vorfälle spielen sich v. a. im Bereich des nicht videoüberwachten Busperrons 2 ab.

Ebenso eine Zunahme feststellbar ist bei Eigentumsdelikten. Übertretungen (z. B. Littering) und Gewaltdelikte bleiben unverändert. Seit April 2009 wird Littering direkt gebüsst. Im Vergleich mit den Referenzorten sind auf dem Bahnhofplatz jedoch nicht mehr Übertretungen feststellbar. Der Bahnhofplatz ist gesamthaft betrachtet sauberer als vor 2008. Die Reinigungsintensität wurde mit dem Massnahmenpaket 2008 aber auch stark erhöht.

Die Ansiedlung der Randständigenszene am Perron 2 (mit Umweg über den Salesiapark) ist eine Folge des repressiven Vorgehens und der intensivierten Patrouillentätigkeit von Polizei und SIP im Vögeligärtli (Sempacherplatz) ab Februar 2008. Im Vögeligärtli selbst gingen die registrierten Sicherheitsvorfälle nach Februar 2008 massiv zurück.

Das Vögeligärtli kann seither auch dank der Neugestaltung und der soziokulturellen Belebung seine Funktion als Stadtpark für alle wahrnehmen. Dazu, ob sich die Randständigen auf dem Bahnhofplatz bewusst beim nicht überwachten Busperron 2 angesiedelt haben oder ob eher die wettergeschützte Lage ausschlaggebend ist, macht die Studie keine Aussagen.

3.2.3 Verschiebungen von Delikten und Gruppierungen

Es sind Anzeichen für eine Verlagerung (Zunahme) von polizeilich registrierten Delikten in Richtung der (bereits videoüberwachten) RailCity des Bahnhofs Luzern nach Dezember 2008 erkennbar. Bezüglich anderer möglicher Ausweichgebiete ist keine Verlagerung feststellbar. Die SIP verzeichnet Verschiebungen von nichtdelinquenten Gruppierungen, die sich früher auf dem Bahnhofplatz aufhielten, hin zu angrenzenden, nicht überwachten öffentlichen Räumen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese friedlichen Gruppierungen nicht an einem kameraüberwachten Ort aufhalten wollen.

3.2.4 Subjektives Sicherheitsempfinden

Das subjektive Sicherheitsempfinden hat sich am Bahnhofplatz nicht verbessert: In der Bevölkerungsbefragung 2009 wird der Platz neu (verglichen mit der Befragung aus dem Jahr 2006) als Problemregion wahrgenommen. Interessanterweise stieg aber im selben Zeitraum die Akzeptanz von Videoüberwachung im öffentlichen Raum von 48 auf 64 Prozent der befragten Personen. Es ist davon auszugehen, dass die wenige Monate vor der Befragung installierte Videoüberwachung noch keinen Einfluss auf das Resultat hatte.

In der gleichen Befragung 2009 wird das Vögeligärtli nicht mehr als Problemregion bezeichnet (im Vergleich zu 2006). Dies ist eine Folge der erfolgreichen Interventionen und der wieder möglichen Nutzung durch eine breite Bevölkerungsschicht kombiniert mit entsprechend positiver Medienberichterstattung zum Stadtpark.

3.2.5 Videoüberwachung als Mittel zur Strafverfolgung

Aus der Studie geht nicht hervor, wie oft mittels Videoüberwachung Täterschaft überführt werden konnte. Die der Auswertung zugrunde liegenden Daten gehen lediglich auf registrierte Vorfälle ein, jedoch nicht auf die Art der Ermittlung. Hierzu Stellungnahmen der Luzerner Polizei, der SBB Immobilien und der Securitrans zur Videoüberwachung:

3.2.5.1 Stellungnahme der Luzerner Polizei zur Evaluation der Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern

„Videoüberwachungen haben grundsätzlich einen positiven Effekt für die öffentliche Sicherheit. Im präventiven Bereich steigert die Videoüberwachung das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung. Eine permanente Auswertung der Videoüberwachung in der Einsatzleitzentrale ermöglicht rasche polizeiliche Interventionen bei Delikten, zudem können die Aufnahmen für Ermittlungszwecke ausgewertet werden. Mit Bezug auf die in Frage stehenden Videoüberwachungsanlagen im Bereich des Bahnhofplatzes ist jedoch Folgendes festzuhalten. Diese Videoüberwachung ist nicht in der Einsatzleitzentrale, sondern im Koordinationsraum der Sicherheitspolizei Stadt aufgeschaltet. Bei den eher grossflächigen Aufnahmen mit entsprechend schlechter Aufnahmequalität sind Straftaten visuell schwer zu erkennen. Es fehlt die Möglichkeit, bei festgestellten Unruhen oder Hektik innerhalb der anwesenden Personen gezielt den Ereignisort heranzuzoomen, um Einzelheiten zu erkennen. Deshalb ist im Bereich der Intervention keine Verbesserung möglich. Das Erkennen strafbarer Handlungen ist Grundvoraussetzung erfolgreicher Interventionen. Sodann ist die Qualität der Aufnahmen nach wie vor ungenügend. Personen lassen sich nicht rechtsgenügend identifizieren, weshalb die Aufnahmen weder für Beweis Zwecke noch für Fahndungen beigezogen werden können. Ganz andere Erfahrungen macht die Luzerner Polizei mit den Aufnahmen von den beiden Reussbrücken. Aufgrund der guten Aufnahmequalität konnten diese in der Vergangenheit mehrfach zu Ermittlungszwecken ausgewertet werden. So konnten unter anderem auch schwere Delikte aufgeklärt werden. Die Unterschiede in der Aufnahmequalität sind primär darin zu suchen, dass bei den Brücken sogenannte Passages Obligés bestehen und die Kamera für einen bestimmten Aufnahmewinkel und eine bestimmte Schärfe besser fokussiert werden können, als dies auf einem grossen Platz der Fall ist. Die Luzerner Polizei ist trotz diesen Unzulänglichkeiten davon überzeugt, dass die Videoüberwachung am Bahnhofplatz zumindest aus präventiver Sicht Wirkung zeigt. Verbesserungen im repressiven Bereich liessen sich nur durch ein permanentes Monitoring in der Einsatzleitzentrale erreichen. Der Operateur könnte bei Straftaten an den Ereignisort heranzoomen und dadurch auch die Aufnahmequalität und damit auch den Beweiswert der Aufnahmen verbessern. Dazu müssen bestehende Kameras durch solche ersetzt werden, die dazu in der Lage wären.“

3.2.5.2 Stellungnahme der SBB Immobilien, Abteilung Sicherheit, zur Evaluation der Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern

„Die abschreckende Wirkung der Videoüberwachungen ist nicht zu überschätzen. Eine gewisse Abschreckung ist immer auszumachen, diese ist aber nicht überzubewerten. Schnelleres Eingreifen der Polizei ist möglich, wenn sie mit der Anlage aktiv am Beobachten sind. Strafverfolgung nach Taten ist das beste und wichtigste Argument. Damit verbunden auch der Schutz von Bauten und Anlagen. In Verbindung mit der 1. Einschätzung aber wieder ein wenig zu relativieren.“

Das Wichtigste bei der Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen ist immer, diese auf andere gut abzustimmen. **Eine Videoüberwachung bringt alleine wenig.** Wenn sie aber schlau mit uniformiertem Personal verbunden wird, dann können grosse Wirkungen erzielt werden. Damit ist gemeint, wenn die Präsenz von Sicherheitspersonal (Securitrans, Securitas, Polizei) auf dem Vorplatz ebenfalls erhöht wird und die übrige Zeit eine gewisse Überwachung der Bilder sichergestellt werden kann, dann ist auch ein Reagieren auf aktuelle Situationen rasch möglich. Eine Zentrale kann nicht über Stunden nur die Bilder eines einzigen Standortes ansehen, jedoch punktuell genauer hinsehen. Allgemein kann gesagt werden, eine Videoüberwachung ist eine gute Massnahme. Sie ist aber nicht die Lösung aller Probleme. Diese Antwort wurde ja auch bereits ähnlich gegeben. Unsere Wahrnehmung ist dieselbe. **Was zum wichtigsten positiven Effekt gehört, ist das Zusammenwirken der verschiedenen Massnahmen und die Strafverfolgung.** Grundsätzlich wird dies eine gute ‚Erweiterung‘ unserer Videoüberwachung im Bahnhof darstellen.“

3.2.5.3 Stellungnahme der Securitrans, Bereich Objektschutz, zur Evaluation der Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern

„In den fünf von uns bewachten RailCitys sind deren vier mit Videoüberwachung ausgestattet. Erfahrungsgemäss ist in einer ersten Phase nach Inbetriebnahme ein spürbarer Rückgang von Übertretungen, Vergehen und Verbrechen festzustellen. Diese Rücknahme lässt nach einer Weile wieder etwas nach und pendelt sich ein. Gerade heute, wo man auf öffentlichen Plätzen, in öffentlichen Gebäuden, in Verkehrsmitteln usw. stets damit rechnen muss, mit einer Videoüberwachung konfrontiert zu sein, stellt sich ein **gewisser Gewöhnungseffekt** ein. Insofern ist die eigentliche Prävention durch das Anbringen von Videokameras nur ein Teil, der zum Tragen kommt.

Ein wichtiger Punkt ist die schnelle Intervention, wenn entsprechende Verfehlungen festgestellt werden. In unserem Fall kann die Überwachungszentrale die Patrouille oder ggf. die Polizei vor Ort schicken und gleichzeitig die aktuelle Lage und Entwicklung mitverfolgen und die Interventionseinheiten mit entsprechenden Informationen versorgen. So sind diese bereits – im wahrsten Sinne des Wortes – im Bilde, wenn sie vor Ort eintreffen. Somit können sie sich mental auf die Situation vorbereiten und entsprechend schnell und adäquat reagieren.

In einer weiteren Phase können mittels Aufzeichnungen sehr viele Täter im Nachhinein eruiert werden, sofern die Einsatzkräfte nicht rechtzeitig vor Ort sind, um die Täter dingfest zu machen. Zudem erhalten wir sehr viele Anfragen von diversen Polizeicorps, die Aufzeichnungen von Vergehen oder Verbrechen verlangen. Auch dort ist die Trefferquote verhältnismässig sehr hoch. Dass diese nachträgliche Identifizierung von Tätern ebenfalls einen gewissen präventiven Effekt hat, liegt auf der Hand.

Wir machen auch immer wieder die Erfahrung, dass mittels Videobildern Falschaussagen entlarvt werden können. Häufig werden Opfer zu Tätern gemacht und am Schluss steht Aussage gegen Aussage. Wir konnten auch schon einige Male unsere eigenen Mitarbeiter von Anschuldigungen entlasten.

Zusammenfassend sind es also **eine Vielzahl von Vorteilen, die eine Videoüberwachung mit sich bringt, sofern die entsprechenden personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.** Ich denke, diese Feststellung trifft generell auf Videoüberwachungen zu, unabhängig davon wo diese installiert sind.“

3.2.6 Interpretation der Resultate unter Einbezug des steigenden Nutzungsdrucks

Zusammenfassend weist der Evaluationsbericht auch darauf hin, dass die Resultate mit Vorsicht zu interpretieren sind. Trotz untersuchten Referenzräumen kann nie exakt gesagt werden, wie sich die Situation auf dem Bahnhofplatz ohne Massnahmen wie Videoüberwachung, erhöhte Präsenz von Polizei und SIP oder mehr Reinigung entwickelt hätte. Im Unterschied zu z. B. wissenschaftlichen Laborexperimenten mit verschiedenen Versuchsreihen besteht diese Möglichkeit im öffentlichen Raum mit der realen Gesellschaft nicht.

Aufgrund des stetig wachsenden Nutzungsdrucks auf den öffentlichen Raum im Zentrum Luzern kann schon eine Beibehaltung des Standards als Erfolg interpretiert werden. Dies wird auch durch Rückmeldungen der Luzerner Polizei und der SIP bestätigt und kann durch Zahlen der Nachtbuspassagiere der letzten Jahre unterlegt werden. So haben sich die Fahrgastzahlen der nachtstern AG mit Abfahrts- und Ankunftsort Bahnhofplatz im Zeitraum der Videoüberwachung von jährlich rund 110'000 Personen (2007) auf über 140'000 Personen (2009) erhöht, trotzdem hat sich die Situation am Bahnhofplatz an Wochenenden nicht verschlechtert.

4 Zusammenfassung

Die Studie „Kameraüberwachung als Präventionsinstrument im öffentlichen urbanen Raum – Evaluation für den Bahnhofplatz der Stadt Luzern“ von lic. oec. publ. Michael Zehnder (Universität Basel) rät zur Zurückhaltung bei möglichen weiteren Ausbauplänen der Videoüberwachung im Zentrumsraum der Stadt Luzern, sofern das Hauptziel ein Abschreckungseffekt, also die Reduktion von objektiv messbaren strafrelevanten Ereignissen, ist. **Andere Massnahmen oder ein Gesamtmassnahmenpaket (auch ohne Videoüberwachung) können genauso wirkungsvoll, wenn nicht gar wirkungsvoller sein.**

Ein Beispiel dafür ist das Vögeligärtli, wo mit einer Kombination von Repression, Umgestaltung, Belebung und immer noch regelmässiger Patrouillentätigkeit auf geringem Niveau sich die Situation nachhaltig verbessert hat.

Auf den verhältnismässigen Einsatz von Kameras im öffentlichen Raum wird im Videoreglement unter Art. 3 Abs. 2 verwiesen: **„Die Zulässigkeit der Videoüberwachung setzt zudem voraus, dass andere Schutzmassnahmen nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben.“**

Die Luzerner Polizei betont die Wichtigkeit der Videoüberwachung zur Ermittlung von Straftaten punktuell auf dem Bahnhofplatz oder den beiden überwachten Brücken. Die Wichtigkeit solcher Bilder wird auch durch Erfahrungen in anderen Städten und an Bahnhöfen (Kreuzlingen, Zug) gestützt. Auf dem Bahnhofplatz Luzern ist dies aber aufgrund der Qualität der Bilder nicht möglich. Dies ist auch der Grund, weshalb die Einsatzzeiten zum Bahnhofplatz hin nicht verkürzt oder Instruktionen über Funk der Patrouillen vor Ort nicht konkretisiert werden können, wenn das Ereignis auf dem Platz im Koordinationsraum der Sicherheitspolizei Stadt nicht deutlich erkennbar ist oder herangezoomt werden kann. Verbesserungen in dieser Hinsicht wurden in den letzten Jahren dennoch erzielt. Dies war möglich mittels erhöhter Patrouillentätigkeit durch den Polizeiposten Bahnhof nach einer Personalaufstockung aufgrund der Polizeifusion sowie einer Konzentration weiterer staatlicher und privater Sicherheitskräfte wie SIP oder Securitas im Stadtzentrum.

5 Weiteres Vorgehen und künftige Handhabung

Die Resultate der Evaluation zur Videoüberwachung haben zu kontroversen Diskussionen zum weiteren Vorgehen zwischen der Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit und der Luzerner Polizei geführt. Der Bahnhofplatz als Eingangstor in die Stadt Luzern wird von vielen Besucherinnen und Besuchern als erste Visitenkarte wahrgenommen. Er hat ein spezielles Augenmerk bezüglich Sicherheitsmassnahmen verdient. Das seit 2008 in Kraft gesetzte, breit angelegte Massnahmenpaket inkl. Videoüberwachung trägt stark dazu bei, die Situation trotz zunehmendem Druck am meistfrequentierten Verkehrsknotenpunkt der Zentralschweiz im Griff zu behalten.

Dennoch wurde von der Studie aufgezeigt, dass die aktuelle Situation mit der Videoüberwachung unbefriedigend ist. Verbesserungen, wenn auch sehr schwierig messbar, sind lediglich im Bereich des subjektiven Sicherheitsempfindens feststellbar. Die Überwachungsqualität könnte nur durch neue, hochwertigere Kameras verbessert werden. Dies ist aber mit finanziellen Aufwendungen verbunden, und der Kostenträger ist nach der Polizeifusion von 2010 nicht mehr eindeutig. Die Kameras sind auf dem Gebiet der Stadt Luzern und sollen zu mehr Sicherheit in Luzern beitragen, sind aber eigentliche Arbeitsinstrumente der kantonalen Luzerner Polizei. Nur ihr obliegt gemäss städtischem Reglement über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum vom 1. April 2008 die Kompetenz, diese Bilder zu sichten und zu verwenden. Auch hat sich die Luzerner Polizei u. a. aufgrund der unbefriedigenden Situation mit der Videoüberwachung am Bahnhofplatz angepasst und ist mit mehr Personal direkt vor Ort. Die effektive Nutzung solcher neuen hochwertigen Kameras hätte jedoch ebenfalls einen entsprechend höheren Personaleinsatz zur Folge, da die Bilder fast rund um die Uhr gesichtet und verfolgt werden müssten, um wirklich Erfolge erzielen zu können.

Die Anschaffung qualitativ besserer Kameras wurde aus Kosten- und Nutzenüberlegungen sowie aufgrund mangelnden Bedürfnisses der Luzerner Polizei daher nicht weiterverfolgt.

Die installierte Videoüberwachung Bahnhof, Brücken und teilweise Stadthaus ist bis Ende 2012 finanziert (Vorfinanzierung, Wartungsvertrag). Ab 2013 belasten sowohl die Mietkosten für Leitungen sowie Ersatz-, Erneuerungs- und Betriebskosten der Kameras jährlich die Rechnung der Stadt Luzern. Ertragsausfälle durch Steuersenkungen und die neue Pflegekostenfinanzierung belasten aktuell den städtischen Finanzhaushalt massiv. Daher hat der Stadtrat im Frühling 2012 gegen das strukturelle Defizit die Gesamtstrategie 2013 erarbeitet. Nebst einer Steuererhöhung um eine Zehnteinheit ab 2013 beschloss der Stadtrat dabei ein Entlastungspaket über 4 Mio. Franken ab 2014. Der Inhalt dieses Entlastungspakets wurde an der ersten Sitzung nach der Sommerpause 2012 verabschiedet und am 11. September 2012 im Rahmen der Medienorientierung zum Voranschlag 2013 und zur Gesamtplanung 2013–2017 der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Rahmen dieses Entlastungspakets wurde beschlossen, in Zukunft auf die installierte Videoüberwachung Bahnhof und Stadthaus zu verzichten. Durch den Verzicht auf die Kameras am Bahnhofplatz und im Eingangsbereich des Stadthauses können voraussichtlich zusätzliche Kosten von jährlich rund Fr. 30'000.– vermieden werden. Die konkrete Höhe der Kostenvermeidung hängt ab von den Verhandlungen mit der Luzerner Polizei sowie stark vom zukünftigen Ersatz- und Erneuerungsbedarf der Videoanlagen.

Am Bahnhofplatz sind die Folgen der Demontage schwer abschätzbar. Die Kameras haben auf das Sicherheitsempfinden eine positive Auswirkung. Die Zahl der Delikte auf dem Bahnhofplatz könnte steigen, wobei ein kausaler Zusammenhang zwischen Installation der Videoüberwachung und einer Reduktion der Delikte durch die Studie nicht nachgewiesen werden konnte; das Gegenteil war der Fall, die Delikte nahmen trotzdem zu. Aufgrund der Interpretation der Resultate der Evaluation der Videoüberwachung hält der Stadtrat den Verzicht auf die Videokameras auf dem Bahnhofplatz und im Eingangsbereich des Stadthauses als vertretbar.

Eine Verlagerung oder gar eine Ausweitung der Videoüberwachung auf andere Standorte ist seitens Stadt vorerst nicht vorgesehen und soll mit grosser Zurückhaltung angegangen werden. Entsprechende Forderungen sind vertieft zu prüfen.

An den Überwachungskameras auf der Kapellbrücke und der Spreuerbrücke wird festgehalten.

6 Antrag

Der Stadtrat beantragt, vom vorliegenden Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 19. September 2012



Stefan Roth
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 33 vom 19. September 2012 betreffend

Videoüberwachung im öffentlichen Raum,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 27 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Vom Bericht zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum wird zustimmend Kenntnis genommen.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 33 vom 19. September 2012 betreffend

Videoüberwachung im öffentlichen Raum,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 27 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Vom Bericht zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum wird in ablehnendem Sinne Kenntnis genommen.

Luzern, 8. November 2012

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Theres Vinatzer
Ratspräsidentin



Toni Göpfert
Stadtschreiber

