



Bern, 15. Oktober 2025

Multikanalstrategie zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Die Kanäle, über welche die Bevölkerung im Ereignisfall durch die Organe des Bevölkerungsschutzes informiert, gewarnt und alarmiert wird, müssen modernisiert werden. Dafür werden gesetzliche Anpassungen und Mittel für die Modernisierung und neue Aufgaben beantragt.

Ausgangslage

Die Schweiz verfügt über ein weit entwickeltes, aber aktualisierungsbedürftiges System zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung bei bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen. Neue technologische Möglichkeiten, ein geändertes Medienverhalten und der Lebenszyklus verschiedener Systeme erfordern eine Anpassung der verwendeten Kanäle und Aktualisierung verschiedener Systeme. Der Bundesrat hat dazu eine strategische Stossrichtung (Multikanalstrategie) beschlossen. Die Vorlage beinhaltet die notwendigen gesetzlichen Anpassungen und Anträge für Verpflichtungskredite, die erforderlich sind, um die Strategie umzusetzen.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage behandelt folgende Punkte:

Einen Überblick über die vom VBS erarbeitete Strategie, wie die Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung gemäss den Anforderungen des Bevölkerungsschutzes bis 2035 sichergestellt und weiterentwickelt werden soll.

Eine Anpassung des Bevölkerungsschutzgesetzes (BZG) zur Neuregelung der Aufgaben im Bereich der Sirenen und zur Streichung des Notfallradios.

Einen Antrag für je einen Verpflichtungskredit:

- *für die Einführung und den Betrieb weiterentwickelter Systeme, insbesondere von Cell Broadcast, einem neuen Kernsystem und der Weiterentwicklung der Alertswiss-App und -Website sowie für ein neues Sirenen-Fernauslösungssystem. Das Sirenen-Fernauslösungssystem muss ersetzt werden, da das heutige System sein Lebensende erreicht. Das Sirenen-Fernauslösungssystem garantiert eine sichere Sirenenauslösung im Ereignisfall;*
- *zum Rückbau der Notfallradiosender.*

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	10
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	11
1.2.1	Neues Kernsystem	12
1.2.2	Cell Broadcast	13
1.2.3	Sirenen 13	
1.2.4	Einstellung und Rückbau Notfallradio	14
1.2.5	Verbreitungspflichtige Radiomeldungen	16
1.2.6	Alertswiss-App und -Website	16
1.2.7	Maschinenlesbare Meldungsformate	16
1.2.8	Weiterentwicklung der Notfalltreffpunkte	16
1.2.9	Einstellung von Schnittstellen für spezifische Partnerkanäle	17
1.2.10	Gutheissung der Strategie durch den Bundesrat	17
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	17
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	17
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	17
3	Grundzüge der Vorlage	18
3.1	Die beantragte Neuregelung	18
3.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	18
3.3	Umsetzungsfragen	19
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	21
5	Inhalt des Kreditbeschlusses	24
6	Auswirkungen	25
6.1	Auswirkungen auf den Bund	25
6.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	25
7	Rechtliche Aspekte	26
7.1	Verfassungsmässigkeit	26
7.2	Erlassform	27
7.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	27
7.4	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	27
7.5	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	28
7.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	28
7.7	Datenschutz	28
7.8	Inkrafttreten	28
	Abkürzungsverzeichnis	29
	Glossar	29

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Die Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung ist eine essenzielle Aufgabe des Bevölkerungsschutzes, um im Ereignisfall Opfer und Schäden zu minimieren. Das BABS betreibt die für diese Aufgabe notwendigen Systeme zur Alarmierung und Ereignisinformation, die von Stellen der Kantone und des Bundes eingesetzt werden. Dabei handelt es sich heute um:

- Das Kernsystem Polyalert für die Erstellung von Meldungen und deren Weiterleitung an die verschiedenen Ausgabekanäle. Ein spezieller Teil von Polyalert sorgt zudem für die Fernsteuerung der Sirenen, entsprechende Sirenenfernsteuerungen sind an allen Sirenenstandorten installiert. Polyalert wird auch für die Übermittlung verbreitungspflichtiger Meldungen an die Radiostationen der SRG SSR verwendet.
- Die stationären und mobilen Sirenen.
- Die Alertswiss-App und -Website.
- Ein System zur Übermittlung verbreitungspflichtiger Radiomeldungen an die Lokalradios.
- Das Notfallradio (sog. IBBK-Notfallradio, Art. 9 Abs. 4 BZG).
- Schnittstellen zur Anbindung verschiedener Partnerkanäle, über die Meldungen verbreitet werden können, etwa via die MeteoSchweiz-App.

Bei verschiedenen dieser Systeme stehen Weichenstellungen an. Neue Technologien und ein sich veränderndes Medienverhalten der Bevölkerung stellen die Effektivität bestehender Instrumente in Frage und eröffnen gleichzeitig neue Möglichkeiten zur Übermittlung von Informationen, Warnungen und Alarmierungen.

Kernsystem:

Eine Multikanalstrategie bedeutet, dass mehrere Kanäle parallel genutzt werden, um die Bevölkerung mit einer Information möglichst vollständig zu erreichen. Bei der Bewirtschaftung vieler Kanäle droht eine Überlastung der Behörde, welche ein Ereignis bewältigt; ausserdem drohen Widersprüche zwischen den Informationen, die auf den verschiedenen Kanälen verfügbar sind. Die Behörden von Bund und Kantonen setzen darum auf ein vom BABS betriebenes Kernsystem. Dieses erlaubt, mit einer einzigen Dateneingabe alle Kanäle situationsgerecht zum Einsatz zu bringen, in dem es die «kanalgerechte» Ausgabe des entsprechenden Inhalts für jeden Kanal sicherstellt.

Damit nimmt das Kernsystem eine Schlüsselrolle in der Multikanalstrategie ein. Die Anforderungen an die Benutzerfreundlichkeit und die Ausfall- und Cybersicherheit sind hoch. Das heute eingesetzte Kernsystem Polyalert dient nicht nur zur Meldungserfassung und -distribution, es übernimmt auch Aufgaben beim Management der Sirenen.

Auch externe Komponenten, welche die Ansteuerung der Sirenen bei Ausfall von Kommunikationsnetzen erlauben, gehören zu Polyalert.

Alle berechtigten Behörden des Bevölkerungsschutzes haben Zugriff auf das Kernsystem. Die Kantonspolizeien und die Nationale Alarmzentrale des BABS verfügen über spezielle Terminals, welche das Auslösen einer Meldung erlauben.

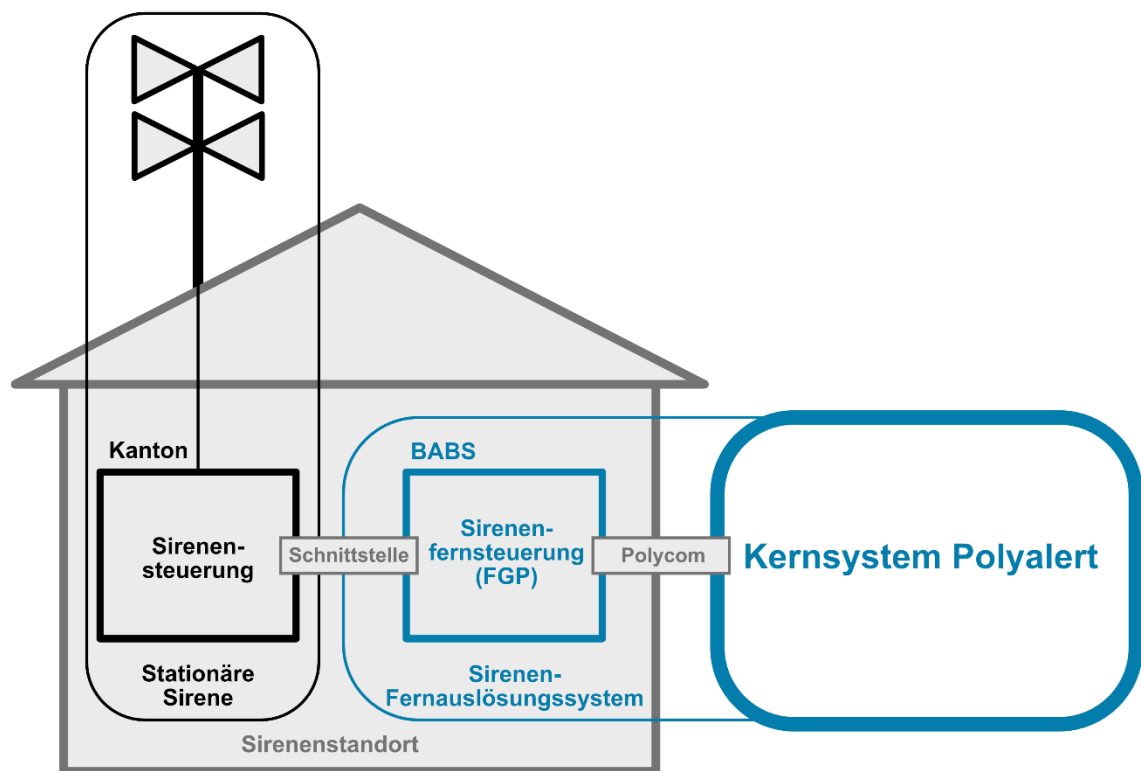
Das Kernsystem ist hochverfügbar und über sichere Netze mit den Auslöseterminals (Kommandostelle Polyalert KSP) verbunden. Zusätzliche Eingabemöglichkeiten stehen webbasiert zur Verfügung, sind jedoch auf eine funktionierende Internetverbindung angewiesen.

Das Kernsystem Polyalert hat sich bewährt und erfüllt die Anforderungen der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Es soll bis 2035 weiter betrieben werden, kommt dann aber an sein Lebensende. Bei der Entwicklung des Nachfolgesystems sollen erkannte Schwächen der heutigen Konfiguration korrigiert werden:

- Polyalert ist ein «Monolith», der Aufgaben der Sirenenfernsteuerung und des Sirenenmanagements und die Eingabe von Meldungen kombiniert. Dies vermindert die Flexibilität und bedingt umfangreichere Tests bei Softwareupdates. Das neue Kernsystem soll nur die Meldungseingabe umfassen, das Sirenen-Fernauslösungssystem wird davon getrennt. Dies erhöht die Flexibilität in der Weiterentwicklung, im Unterhalt und in der Beschaffung.
- Das heutige Kernsystem ist weitgehend gegen aussen abgeschlossen. Der Nachfolger soll Ein- und Ausgabeschnittstellen aufweisen, um mit anderen Systemen Daten auszutauschen. Damit wird beispielsweise die Übermittlung von Meldungen möglich, die direkt aus Führungs- und Einsatzsystemen oder Warnanwendungen (bei den Naturgefahrenfachstellen oder bei internationalen Partnern) übermittelt werden können. Die Eingabemöglichkeiten sollen standortunabhängig möglich sein, um auf Ausfälle von Terminals oder Führungsstandorten im Ereignisfall besser reagieren zu können.

Sirenen:

Der Alarm mit Sirene ist ein wichtiges Instrument, um die Bevölkerung bei unmittelbarer Gefahr alarmieren zu können. Um eine Sirene auszulösen, werden verschiedene Systeme benötigt. Im Kernsystem wird das betroffene Gebiet definiert (und damit die Sirenen, die ausgelöst werden müssen) sowie die Meldung mit den Verhaltensanweisungen erstellt, die via Alertswiss Website und -App gemeldet und als verbreitungspflichtige Radiomeldung verlesen werden. Das Steuerungssignal zur Auslösung der stationären Sirene (mobile Sirenen können nicht ferngesteuert ausgelöst werden) wird aus dem Kernsystem Polyalert durch ein Sirenen-Fernauslösungssystem zur einzelnen Sirene übermittelt. Das Sirenen-Fernauslösesystem besteht also aus einer zentralen Komponente sowie einem Empfangsgerät (Sirenenfernsteuerung) an jedem Sirenenstandort. Es kann zur Signalübertragung sowohl das öffentliche Netz als auch das sichere Behördenfunknetz Polycom nutzen. Bei Erhalt des Auslösesignals aktiviert die Sirenenfernsteuerung die Sirenensteuerung, welche den Heulton generiert. An das Kernsystem wird eine Bestätigung zurückgesendet, dass die Sirene ausgelöst wurde.



In der Schweiz sind zurzeit rund 5'050 ferngesteuerte stationäre Sirenen in Betrieb. Nach dem alten Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 4. Oktober 2002¹ (in Kraft bis 31.12.2020) lag die Zuständigkeit für den Betrieb und Unterhalt der Sirenen bei den Kantonen. Mit dem Inkrafttreten der Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019 (BZG²) per 1. Januar 2021 wurde die Zuständigkeit einschliesslich Finanzierung auf den Bund übertragen (Art. 9 Abs. 2 und 24 Abs. 1 BZG). Man erhoffte sich so Synergieeffekte aufgrund des Mengengerüsts, insbesondere bei der Beschaffung der Sirenen. Für Betrieb und Unterhalt der Sirenen waren pro Jahr 3 Millionen Franken vorgesehen.

Ursprünglich war geplant, dass der Bund eine Generalunternehmung mit der gesamten Bewirtschaftung der Sirenen betraut. Detailliertere Vorabklärungen und Marktanalysen des BABS zeigten, dass kein Generalunternehmer in der Lage sein würde, die Leistungen zu den erwarteten Kosten anzubieten. Die bestehenden Sirenen können nur mit Know How und Zugang zu proprietärer Hardware durch die bestehenden Sirenenlieferanten gewartet werden. Hinzu kämen die Kosten der bisher von den Kantonen erbrachten Leistungen, die künftig durch den Bund hätten erbracht werden müssen. Das Kostendach von 3 Millionen Franken könnte nicht eingehalten werden. Da die Kantone von Beginn an der neuen Regelung gegenüber skeptisch waren, versuchte der Bund, mit ihnen eine Lösung zu finden, wonach sie gegen eine Pauschale die meisten Aufgaben im Zusammenhang mit den Sirenen hätten übernehmen sollen. Eine entsprechende

¹ AS 2003 4187, 4327; 2005 2881; 2006 2197; 2009 6617; 2010 6015; 2011 5891; 2012 335; 2014 3545; 2015 187; 2016 4277; 2018 5343; 2020 4995

² SR 520.1

Anpassung des BZG scheiterte in der Vernehmlassung an den unterschiedlichen Vorstellungen von Bund und Kantonen betreffend die Höhe der Pauschale.

Aktuell stellen die Kantone Unterhalt und Betrieb der Sirenen im Rahmen einer Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2028 sicher. Sie erhalten dafür jährlich eine Pauschale von 600 Franken pro Sirene (Art. 99 Abs. 1^{bis} BZG). Bis zum Ende der Übergangsfrist sollen die Zuständigkeiten im Bereich der Sirenen im Rahmen der Multikanalstrategie grundsätzlich überprüft und die erforderlichen rechtlichen Grundlagen angepasst werden.

Alertswiss-App und -Website:

Die Alertswiss-App und -Website wurden 2018 lanciert und bildeten damit den Auftakt zur Multikanalstrategie für Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung. Inhaltlich sind App und Webseite weitgehend identisch. Die App ermöglicht der Bevölkerung, durch selber konfigurierbare Abo-Einstellungen Push-Meldungen für Informationen, Warnungen und Alarmierungen am eigenen Standort oder für selbst gewählte Favoritenkantone zu erhalten. Die Website dient als Referenzkanal, auf den durch Sharing-Funktionen oder via Partnerkanäle und Medien verlinkt werden kann. Im Ereignisfall kann die Website flexibel angepasst werden, um situationsspezifische Informationen auf einzelnen Unterseiten darzustellen.

Dank der Lancierung der App und Website konnten mehrere (in der Regel SMS-basierte) kantonale Kanäle abgelöst werden, womit ein wichtiger Schritt hin zu einem All-hazards-Grundsatz (schweizweit einheitliche, Szenario unabhängige Kanäle) realisiert werden konnte.

Die Alertswiss-App zählt heute über 2 Millionen aktive Nutzende, Tendenz weiterhin steigend. Die App nimmt zudem eine «Verstärkerfunktion» wahr, da Menschen ausserhalb eines betroffenen Gebiets eine Information erhalten und an betroffene Angehörige weitergeben können. Auch Medien konsultieren App und Website und nehmen Meldungen in ihre Berichterstattung auf. Es ist aber nicht realistisch, dass eine App- und Weblösung eine vollständige Abdeckung der ganzen Bevölkerung erreichen kann.

App und Website sind durchgängig viersprachig (deutsch, französisch, italienisch, englisch) ausgelegt und haben bereits heute Elemente integriert, um die Inhalte möglichst barrierefrei weiterzugeben, beispielsweise mit visuellen Elementen (Piktogrammen) zur Unterstützung von Verhaltensanweisungen. App und Website sind geeignet, auch komplexe Inhalte mit Karten, Links etc. darzustellen. Insbesondere die Website kann flexibel an im Ereignis entstehende Bedürfnisse angepasst werden.

Verbreitungspflichtige Radiomeldungen:

Die verbreitungspflichtige Radiomeldung ist das älteste Format, um Informationen rasch an die Bevölkerung zu vermitteln. «Bei Sirenenalarm Radio hören» ist bei der älteren Generation fest verwurzelt. Bis zur Lancierung von Onlinekanälen war Radio das schnellste Medium, um Informationen zu transportieren. Verbreitungspflichtige Meldungen werden aber auch ohne Sirenenalarm eingesetzt, insbesondere wenn eine

Meldung unter Bedingungen eines Stromausfalls oder Mobilfunkausfalls verbreitet werden soll. Für die verbreitungspflichtigen Meldungen braucht es insbesondere abgesprochene Prozesse; die Verbreitung an die Bevölkerung erfolgt via die Infrastrukturen der jeweiligen Sender, nicht über Systeme des BABS. Das BABS betreibt nur technische Systeme, um die Meldung vom Kernsystem zu den im jeweiligen Fall verbreitungspflichtigen Radiostationen zu übermitteln.

Das BABS setzt zwei verschiedene Prozesse ein, um verbreitungspflichtige Meldungen an Radiostationen zu übermitteln: Der ICARO-Prozess sendet verbreitungspflichtige Meldungen auf ausfallsicheren Kanälen an Radio SRF. Der Prozess Alertswiss NewsML sendet verbreitungspflichtige Meldungen über einen Kanal der Keystone SDA an alle beteiligten Radiostationen. Dank der Systemkonfiguration erkennen private Radiostationen, welche Meldungen für sie verbreitungspflichtig sind. Dieser Prozess wurde 2023 operationell. Unter den Privatradiostationen sind seit 2025 nur noch eine Minderheit konzessioniert und damit verbreitungspflichtig. Die in den Verbänden VSP (Verband Schweizer Privatradios) und RRR (Radios Régionales Romandes) organisierten, kommerziellen, nicht-konzessionierten Radiostationen haben sich 2025 in einer Selbstverpflichtung bereit erklärt, weiterhin verbreitungspflichtige Meldungen auszustrahlen. Sie bleiben dafür in den Alertswiss NewsML Prozess eingebunden.

Die SRG kann ihre Verbreitungspflicht rund um die Uhr und auch unter Bedingungen eines Stromausfalls wahrnehmen; Private Radiostationen können diese nur zu Redaktionszeiten (in der Regel nicht während der Nacht) wahrnehmen und haben keine Auflagen, auch unter Ausfallbedingungen ein Programm produzieren und verbreiten zu können.

Notfallradio:

Mit dem Notfallradio steht eine Infrastruktur zur Verfügung, um Radio der SRG geschützt zu produzieren, an Sendeanlagen zu übermitteln und mit hoher Signalstärke via UKW auszustrahlen. Der Betrieb des Notfallradios ist eine Aufgabe des BABS. Seit der Abschaltung der UKW-Sender der SRG SSR Ende 2024 und dem Entscheid des Bundesrates vom 27. November 2024 (EXE 2024.2660), diese UKW-Betriebsantennen nicht zu übernehmen, stehen zur Ausstrahlung des Notfallradios nur noch versenkbbare Notfallradioantennen zur Verfügung. Die Ausstrahlung des sehr starken Notfallradiosignals, das zwar bis in die Schutzzräume empfangen werden kann, kann aber auch andere Systeme stören. Deshalb wird bei Systemtests beispielsweise der Flugverkehr in der Umgebung der Sender eingeschränkt.

Die Verwendung von UKW ist für einen stetig wachsenden Teil der Bevölkerung nicht mehr Teil ihres Alltags. Jüngere Bevölkerungssegmente hören deutlich seltener Radio als Ältere, der Radiokonsum ist rückläufig. Heute erfolgen rund $\frac{3}{4}$ des Radiokonsums über digitale Kanäle (DAB+ und Webradio), $\frac{1}{4}$ über analoge Kanäle (UKW). Auch bei einem möglichen Parlamentsentscheid, dass Privatradios nach 2026 weiterhin via UKW senden dürfen, wird der Anteil der Bevölkerung, der via UKW erreicht werden kann, in der Zukunft tendenziell sinken. *Partnerkanäle:*

Als Partnerkanäle werden webbasierte Angebote anderer Anbieter verstanden, über die das BABS die Meldungen zur Information, Warnung und Alarmierung zusätzlich verbreitet. Seit Einführung der Multikanalstrategie im Jahr 2018 war die Einbindung von Partnerkanälen als Mittel vorgesehen, um die Reichweite über die eigenen webbasierten Kanäle hinaus zu erhöhen.

Umgesetzt wurde ein solches Vorhaben in Zusammenarbeit mit MeteoSchweiz: Alertswiss-Meldungen der Stufe Alarm können auch via App der MeteoSchweiz empfangen werden. Zudem besteht die Möglichkeit für Behörden, Alertswiss-Meldungen über ihre eigenen «X»-Kanäle zu verbreiten. Dafür wurde eine Schnittstelle im Kernsystem integriert, die eine Anbindung der eigenen «X»-Konten zulässt und automatisch ein Posting mit Link zur Meldung verfasst. Die Anbindung zusätzlicher, weit verbreiteter Apps oder Social Media Plattformen an Polyalert wurde bisher nicht weiterverfolgt. Die «X»-Schnittstelle wurde 2024 eingestellt, da sie nur von wenigen Kantonen genutzt wurde und kurzfristige Änderungen in den technischen Standards und Nutzungsbedingungen die künftige Zuverlässigkeit und den Investitionsschutz in Frage stellten. Generell haben sich die Einrichtung und der Unterhalt von Schnittstellen zu Partnersystemen als ressourcenintensiv herausgestellt, da sich das BABS jeweils auf die Weiterentwicklungszyklen der jeweiligen Partnersysteme abstimmen muss, die nicht notwendigerweise mit den Entwicklungszyklen der eigenen Systeme synchron sind.

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Kanäle zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung stehen dem VBS (BABS) für den Zeitraum von 2027 bis 2035 nicht genügend Mittel und Ressourcen zur Verfügung. Hohe Kosten verursachen vor allem:

- das Kernsystem Polyalert, mit dem sämtliche Meldungen erstellt und verteilt werden. Das System erreicht sein Lebensende und muss bis 2035 vollständig abgelöst werden;
- das Sirennetz, das *mit einem neuen Sirenen-Fernauslösungssystem ausgestattet werden muss. Das Sirenen-Fernauslösungssystem ermöglicht es, im Ereignisfall die Sirenen aus den Einsatzzentralen der Kantonspolizei auszulösen, es bildet das Bindeglied zwischen dem Kernsystem Polyalert und den einzelnen Sirenen. Das Sirenen-Fernauslösungssystem muss ersetzt werden, da das heutige System sein Lebensende erreicht.* Zudem soll die heutige Übergangsregelung hinsichtlich der Zuständigkeit für die Sirenen nicht verlängert werden, da die Übernahme aller Aufgaben durch den Bund nicht die erhofften Einspar- und Effizienzgewinne erzielt. Die Zuständigkeit für die stationären und mobilen Sirenen soll deshalb wieder an die Kantone übergehen. Der Bund bleibt verantwortlich für das Sirenen-Fernauslösungssystem inklusive dessen Ersatz;
- das Notfallradio, für dessen Einstellung vertragliche Verpflichtungen zum Rückbau der Infrastrukturen anfallen. Es sei hier aber darauf hingewiesen, dass bei einem Weiterbetrieb sehr hohe Betriebskosten, die auch Massnahmen zum Werterhalt enthalten, resultieren würden (ca. 19 Mio. Fr. pro Jahr), für die das BABS nicht über die notwendigen Mittel verfügt.

Zusätzlich soll, als neuer Kanal noch die Alarmierung via Mobiltelefon mittels Cell Broadcast eingeführt werden. Dieser neue Kanal ist heute eindeutig der weitreichendste und somit effizienteste und effektivste Kanal. Seine Einführung mittels einer neuen Technologie führt zu Investitions- und später zu relativ hohen Betriebskosten.

Die anderen Bestandteile der Multikanalstrategie (etwa die Alertswiss-App und -Website, verbreitungspflichtige Radiomeldungen oder maschinenlesbare Meldungsformate zur Verwendung durch die Hersteller von Autonavigationssystemen o.ä.) sind ergänzende Massnahmen und nehmen auch wichtige Funktionen wahr. So ist die vom Bevölkerungsschutzgesetz geforderte Zugänglichkeit von Warnungen und Alarmierungen für Menschen mit Behinderungen nur via App und Website möglich. Und sie erlauben auch, Informationen aus anderen Kanälen als allfällige Fakenews zu identifizieren. Deren Kosten sind weit geringer als bei den oben erwähnten Systemen. Für Ihre Weiterentwicklung werden dennoch zusätzliche Investitionsmittel benötigt und im Rahmen dieser Vorlage beantragt.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

2023 hat das BABS die Strategie (Multikanalstrategie) erarbeitet, um zu klären mit welchen Kanälen bis 2035 die Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung sichergestellt werden soll. Darin eingeflossen sind die Erkenntnisse aus technischen Studien zu einzelnen Systemen (Handyalarmierung, sog. «Cell Broadcast»; Perspektive Notfallradio; Werterhalt Polyalert; Werterhalt/Entwicklung Sirenen; Entwicklungspfad Alertswiss-App und Alertswiss-Website), Erkenntnisse und Analysen des BABS und anderer Stellen zu aktuellen Gefährdungen und Bedrohungen sowie Erfahrungen aus aktuellen Einsatzbeispielen, namentlich dem Krieg in der Ukraine.

In der Strategie wurde eine Priorisierung vorgenommen. Grundsätzlich stehen eine Vielzahl von Technologien und Verbreitungskanälen zur Verfügung, über die Informationen verbreitet werden und die auch genutzt werden könnten, um Alarmierungsmeldungen zu verbreiten. Die dynamische Entwicklung dieser Systeme sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen verlangen aber eine Strategie, die sich darauf fokussiert, die wesentlichen Aufgaben mit einem sinnvollen Ressourceneinsatz in allen Lagen erbringen zu können und den Investitionsschutz zu gewährleisten. Aus diesem Grund wurden nicht marktreife und noch nicht eingeführte Technologien ausgeklammert. So könnten etwa satellitengestützte Alarmierungssysteme, wie sie heute u. a. in der EU entwickelt und getestet werden, nach 2035 eine Rolle spielen. Heute können diese Systeme aber nicht berücksichtigt werden, da noch keine einsatzbereiten Produkte und allfällige Teilnahmeoptionen für die Schweiz verfügbar sind. Ebenso wurden spezifische Social-Media-Kanäle verworfen. Der schnelle technische und organisatorische Wandel solcher Plattformen und die rasch ändernde Reichweite verunmöglichen es, längerfristig zu planen. Entsprechend wurde ein generischer Ansatz verfolgt, um anschlussfähig zu sein, aber nicht einseitig in einzelne solche Plattformen zu investieren.

Geprüft wurden weiter Varianten zum Weiterbetrieb des Notfallradios. Ein Weiterbetrieb auf UKW-Basis würde steigende Kosten verursachen. Für die Aufrechterhaltung

und Erneuerung der Sender müsste das BABS mit jährlichen Kosten von ca. 19 Millionen Franken rechnen. Eine Migration des Systems auf DAB+ würde die Betriebskosten auf über 20 Mio. Fr. erhöhen und Investitionen von rund 70 Mio. Fr. bedingen. Das liegt in keinem Verhältnis zum heutigen tatsächlichen Nutzen bzw. Mehrwert dieses zusätzlichen Kanals.

Die Multikanalstrategie in der Übersicht

Die Multikanalstrategie soll mit einem der Situation angepassten Einsatz verschiedener Kanäle sicherstellen, dass die Bevölkerung in möglichst allen Situationen situationsgerecht informiert, gewarnt und alarmiert werden kann. Sie ist ein essenzielles Element zur Bewältigung der im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 und in der Sicherheitspolitischen Strategie 2025 identifizierten Bedrohungen wie hybride Angriffe, Terrorismus oder Naturkatastrophen und ein Schlüsselement zur Umsetzung des in der Sicherheitspolitischen Strategie 2025 geforderten effektiven Krisenmanagements.

Das BABS hat in seiner Analyse die Szenarien³ der Nationalen Risikoanalyse von Katastrophen und Notlagen sowie mehrere Teilszenarien zum Szenario bewaffneter Konflikt dahingehend analysiert, welche Art von Kommunikation (Information, Warnung oder Alarmierung) benötigt wird und mit welcher Verfügbarkeit der Kommunikationsnetze im jeweiligen Szenario zu rechnen wäre. Weiter wurde einbezogen, wie hoch die Reichweite dieser Kanäle ist, beispielweise durch das Vorhandensein entsprechender Empfangsgeräte in der Bevölkerung, und wie rasch die Informationsvermittlung möglich ist.

Aufgrund dieser Analyse sollen bis 2035 diejenigen Kanäle weiterbetrieben oder aufgebaut werden, welche diese Erfordernisse optimal abdecken. Nicht alle der vorgesehenen Massnahmen erfordern vom Parlament genehmigte Massnahmen. Die folgenden Abschnitte geben eine Übersicht über die ganze Strategie.

1.2.1 Neues Kernsystem

Das heute verwendete Kernsystem «Polyalert» erreicht sein Lebensende und soll durch ein weiterentwickeltes System abgelöst werden. Dieses soll modular aufgebaut werden. Es soll damit gegenüber dem heutigen System flexibler in Entwicklung und Betrieb werden. Eine Modularisierung erlaubt es beispielsweise, einzelne Komponenten separat zu entwickeln und zu testen. Dies verringert den Aufwand, erleichtert Aktualisierungen und ermöglicht gestaffelte Erneuerungen. Damit entspricht es besser den Anforderungen an moderne IT-Systeme. Es deckt zudem neue Anforderungen an das Sirenen-Fernauslösungssystem und die Ausgabe der Meldungsformate ab, die für Cell Broadcast oder die Verwendung durch Dritte (vgl. Abschnitt 1.2.2 und 1.2.7) benötigt werden. Weiterhin muss es hohen Sicherheitsstandards genügen und für die Nutzerorganisationen bei Bund und Kantonen hochverfügbar und einfach in der Bedienung sein. Für diese Neuentwicklung wird ein Verpflichtungskredit beantragt.

³ Ausbreitung invasiver Arten, Erdbeben, Hagelschlag, Hitzewelle, Kältewelle, Lawinenwinter, Meteoriteneinschlag, Sonnensturm, Starker Schneefall, Sturm, Trockenheit, Unwetter, Vulkanausbruch im Ausland, Waldbrand, Absturz Luftfahrzeug, Ausfall Erdgasversorgung, Ausfall Mobilfunk, Ausfall Rechenzentrum, Einschränkung Schiffsverkehr, Engpass Erdölversorgung, Gefahrgutunfall Schiene, Gefahrgutunfall Strasse, KKW-Unfall, Stromausfall, Strommangellage, Unfall B-Betrieb, Unfall C-Betrieb, Unfall Stauanlage, Andrang Schutzsuchender, Anschlag auf Gefahrgut Schiene, Anschlag auf Nukleartransport, Anschlag mit Bakterien, Anschlag mit C-Kampfstoff, Anschlag mit Chemikalie, Anschlag mit Dirty Bomb, Anschlag mit Toxin, Anschlag mit Viren, Cyber-Angriff, Influenza-Pandemie, Konventioneller Anschlag, Tierseuche, Unruhen, Bewaffneter Konflikt

1.2.2 Cell Broadcast

Das BABS erkennt einen grossen Mehrwert in der Einführung von Cell Broadcast als System zur Verbreitung von dringlichen Warnungen und Alarmierungen. Dieses System ermöglicht die rasche Zustellung kurzer Textmeldungen an alle Smartphones in einem betroffenen Gebiet. Es ist aufgrund der hohen Smartphonedichte in der Schweiz, sowohl bei Einwohnerinnen und Einwohnern als auch bei Touristinnen und Touristen, ideal geeignet, um bei dringlichen Warnungen oder Alarmierungen sehr rasch erste knappe Verhaltensanweisungen zu übermitteln. In der Nacht könnte dies beispielsweise auch im Verbund mit den Sirenen geschehen, die auf einen Zweitkanal zur Übermittlung der Verhaltensanweisungen angewiesen sind. Da Cell Broadcast inzwischen ein in der EU, aber auch den USA und weiteren Ländern eingeführter Standard ist, ist seine technische Weiterentwicklung und Verbreitung gesichert. Sofern das Mobilfunknetz zur Verfügung steht und die Bevölkerung über die Möglichkeit verfügt, die Mobilgeräte regelmässig aufzuladen, dürfte Cell Broadcast der reichweitenstärkste Kanal überhaupt sein, um rasch eine möglichst grosse Zahl von Menschen zu erreichen: Potenziell erhalten alle in einem der drei Schweizer Mobilfunknetze angemeldeten Smartphones die Meldung, ohne dass auf dem eigenen Gerät zuvor eine App installiert werden müsste (die notwendigen Anpassungen erfolgen im Betriebssystem der Geräte im Rahmen der normalen Updates). Ausnahmen können ältere oder abweichend vom Standard konfigurierte Geräte sein. Der für Cell Broadcast erforderliche Datenverkehr wird durch ein erhöhtes Aufkommen an Mobilfunkgesprächen im Krisenfall nicht beeinflusst.

Gemäss dem Multikanalansatz würde Cell Broadcast immer im Verbund mit anderen Kanälen eingesetzt, die seine Schwächen (beschränkte Barrierefreiheit; Menschen ohne Smartphones werden nicht erreicht; funktioniert nur bei verfügbarem Mobilfunknetz; Anfälligkeit gegen Cyberattacken) kompensieren. Auch soll seine Anwendung den dringlichsten Warnungen und Alarmierungen vorbehalten bleiben, um keinen Abstumpfungseffekt zu provozieren. Cell Broadcast erfordert eine Aufrüstung der drei in der Schweiz existierenden Mobilfunknetze mit hochverfügbaren Systemen. Die Aufrüstung und der Betrieb sind gemäss Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) von den Mobilfunkbetreibern zum Selbstkostenpreis zu erbringen. Für die Einführung per 2029 wird ab 2027 ein Verpflichtungskredit beantragt.

1.2.3 Sirenen

Das flächendeckende Netz an stationären und mobilen Sirenen soll beibehalten werden. Die Sirenen sind ein bewährter und hochverfügbarer Kanal, um die Bevölkerung auf eine Gefahr aufmerksam zu machen und sie beispielsweise in der Nacht zu alarmieren.

Die Zuständigkeiten im Bereich Sirenen sind aber neu zu ordnen. Vor 2021 waren die Aufgaben zwischen Kantonen und Bund geteilt. Mit dem Bevölkerungsschutzgesetz von 2021 sollten alle Aufgaben nach einer Übergangsfrist vom Bund übernommen werden. Es hat sich aber gezeigt, dass eine Zentralisierung nicht die gewünschten Effekte erzielen kann. Detailliertere Vorabklärungen und Marktanalysen des BABS zeigten, dass kein Generalunternehmer in der Lage sein würde, die Leistungen zu den erwarteten Kosten anzubieten. Die bestehenden Sirenen können nur mit Know How und Zugang zu proprietärer Hardware durch die bestehenden Sirenenlieferanten gewartet werden. Hinzu kämen die Kosten der bisher von den Kantonen erbachten Leistungen, die künftig durch den Bund hätten erbracht werden müssen.

Auch die gemeinsame Beschaffung der Sirenen erweist sich in der Praxis als sehr aufwändig, da sie nicht nur die Sirenen selber, sondern auch die Installationsleistungen umfasst, welche bei jedem Gebäude individuell ist. Aufgrund der individuellen Installationsleistungen und in Anbetracht der grossen Menge an Installationen ergeben sich auch keine nennenswerten Einsparungen. Die Betreuung der Sirenen über den gesamten Life Cycle (Alarmierungs- und Standortplanung, Vorbereitung des Standorts, Bereitstellung, Unterhalt, Wartung, Abbau etc.) findet vor Ort statt. Das BABS verfügt nicht über die Ressourcen, um die anfallenden Arbeiten selber lokal auszuführen. In Absprache mit den Kantonen sollten die Zuständigkeiten und die Finanzierung im Bereich der Sirenen nochmals überprüft werden. Die dazu erforderliche Verlängerung der Übergangsfrist von Art. 99 Abs. 1 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG; SR 520.1) bis Ende 2028 wurde in der Wintersession 2024 verabschiedet.

Im Gegenzug zur Bereitschaft des Bundes, Cell Broadcast zu realisieren, sollen die Kantone neu die vollständige Verantwortung für die stationären und mobilen Sirenen übernehmen. Für die Umsetzung dieser neuen Aufgabenteilung wurde ein Grobkonzept erarbeitet. Dieses sieht vor, dass die Kantone ab 2029 neu für die stationären und mobilen Sirenen, d.h. für sämtliche Investitionen wie auch für den Betrieb (inkl. Unterhalt und Ersatz), zuständig sein sollen. Das BABS bleibt zuständig für das Kernsystem Polyalert mit dem Sirenen-Fernauslösungssystem, das im Bedarfsfall die rasche Auslösung aller Sirenen in einem zu alarmierenden Gebiet garantiert. Da das heutige System sein Lebensende erreicht, ist es notwendig, alle Sirenenstandorte mit einer Nachfolgeneration der Sirenenfernsteuerung auszurüsten.

Im Bereich der stationären Sirenen plant das BABS, künftig nur noch minimale technische Vorgaben festzulegen und diese im Rahmen eines Zulassungsverfahrens zu prüfen. Nur vom BABS zugelassene Sirenen dürfen an das Sirenen-Fernsteuerungssystem angeschlossen werden. Der Bund wird ausserdem Vorgaben für gewisse Minimalstandards betreffend die minimale Abdeckung, den Sirenentest und den Alarmierungston machen. Mit diesen Vorgaben und dem vom Bund zur Verfügung gestellten Sirenen-Fernsteuerungssystem sowie Anbindung an die Systeme zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung, wird weiterhin eine adäquate schweizweit einheitliche «Grundversorgung» sichergestellt.

Die neue Regelung ermöglicht es den Kantonen, das Sirenennetz gemäss ihren eigenen Bedürfnissen weiterzuentwickeln. Der Abbau von Vorgaben erlaubt es mehr Marktteilnehmern, ihre Sirenen für den Schweizer Markt anzubieten; damit einhergehen sollen eine grössere Auswahl und günstigere Preise für Sirenen.

Für die Anpassung der Zuständigkeiten wird eine Anpassung des BZG und für die Erneuerung des Sirenen-Fernsteuerungssystems ein Verpflichtungskredit beantragt.

1.2.4 Einstellung und Rückbau Notfallradio

Der Bundesrat ist der Strategie des VBS gefolgt und hat am 27. November 2024 entschieden, dass ihm eine Vernehmlassungsvorlage mit Verzicht auf das Notfallradio vorgelegt werden soll. Auf den Betrieb des UKW-basierten Notfallradios soll verzichtet und das System rückgebaut werden. Das Notfallradio ist ein UKW-basiertes System, mit dem ein sehr starkes Radiosignal von verschiedenen, über die ganze Schweiz verteilten, geschützten Sendeanlagen verbreitet werden kann. Das Notfallradio dient bei ei-

nem Totalausfall der gesamten Sendeinfrastruktur als Mittel, um der Bevölkerung Informationen zu übermitteln. Die Sendeleistung erlaubt es, den Empfang auch in Schutzräumen sicherzustellen (Botschaft BZG 2018, S. 544).

Wird das Notfallradio mit voller Leistung eingesetzt, können andere Radioprogramme nicht mehr empfangen werden. Lediglich in Situationen, in denen die gesamte Bevölkerung sich über längere Zeit ununterbrochen im Schutzraum aufhalten und dort mit Information versorgt werden muss, ist das Notfallradio das einzige Informationssystem. Ein solches Szenario ist gemäss heutigen Überlegungen nur in Zusammenhang mit einem direkten militärischen Angriff auf die Schweiz denkbar. Der Krieg in der Ukraine hat aber gezeigt, dass selbst in einem solchen Szenario die Bevölkerung jeweils nur so kurz als nötig in den Schutzräumen verharrt. In anderen Szenarien – beispielsweise bei einem Kernkraftwerksunfall – werden die Menschen aufgefordert, im bestgeschützten Raum im Haus, Keller oder Schutzraum zu bleiben. Menschen, die ihre privaten Schutzräume aufsuchen (die öffentlichen Schutzanlagen werden nicht in Betrieb genommen), müssen aber die Schutzraumtüren geöffnet lassen und können die Schutzräume weiterhin verlassen, um beispielsweise das Badezimmer oder die Küche aufzusuchen. Ein regelmässiger Mobilfunk- oder Radioempfang ist für sie also weiterhin sichergestellt.

Voraussetzung für den Empfang des Notfallradios im geschlossenen Schutzraum wäre, dass die Bevölkerung über entsprechende (UKW-)Empfangsgeräte verfügt und die starken Sender trotz der Kriegshandlung nicht durch Angriffe mit Präzisionswaffen ausser Betrieb gesetzt würden. Es ist sehr wahrscheinlich, dass diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden. In Kriegssituationen ist viel eher mit kurzzeitigen, lokalen Schutzraumaufenthalten zu rechnen, wofür rasche Alarmierungssysteme benötigt werden. Bereits bei der Alarmierung wird mitgeteilt, wann die Bevölkerung voraussichtlich wieder den Schutzraum verlassen kann. In der Ukraine werden für diese Situation heute mit grossem Erfolg mobilfunkbasierte Kanäle und Sirenen kombiniert. Da heute nur noch rund $\frac{1}{4}$ des Radiokonsums via UKW erfolgt und der Radiokonsum insbesondere bei jüngeren Bevölkerungssegmenten laufend abnimmt, ist das Wissen über UKW-Empfang in der Bevölkerung immer weniger verbreitet, was den Mehrwert des heutigen UKW-Notfallradios laufend reduziert. Hinzu kommt, dass das Notfallradio nicht sehr reaktiv ist und jeweils ca. 24 Stunden braucht, bis es in Betrieb genommen werden kann.

Gemäss einem risikobasierten Ansatz ist es nicht sinnvoll, die hohen Investitionskosten für eine Umrüstung auf DAB+ aufzuwenden oder das UKW-Notfallradio nur für den Einsatzfall bei einem längerfristigen Schutzraumbezug weiter zu betreiben (bei dem aber die Sender nicht ihrerseits Ziel von Angriffen werden dürften). Der Weiterbetrieb würde nach dem Ausstieg der SRG SSR aus der UKW-Technologie jährliche Betriebskosten von rund 19 Millionen Franken erfordern, und eine Umrüstung auf DAB+ würde neben rund 20 Millionen Franken Betriebskosten im Jahr zusätzlich rund 70 Millionen Franken an Investitionskosten verlangen. Das steht in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen.

Die Notfallradio-Infrastrukturen sind auf und in Anlagen installiert, welche der Swisscom gehören und in die der Bund eingemietet ist. Bei Nichtweiterbetrieb des Notfallradios ist der Bund aufgrund der Verträge verpflichtet, die Anlagen innerhalb von zwei

Jahren rückzubauen. Für diesen Rückbau wird ein Verpflichtungskredit beantragt. Für die Streichung der Verpflichtung zum Betrieb eines Notfallradios wird eine Anpassung des BZG beantragt.

1.2.5 Verbreitungspflichtige Radiomeldungen

Verbreitungspflichtige Radiomeldungen und die entsprechenden Systeme zu deren Übermittlung werden beibehalten. Verbreitungspflichtige Radiomeldungen sind zunehmend nicht mehr der Hauptkanal zur Übermittlung von Verhaltensanweisungen, bleiben aber ein wichtiger Zusatzkanal und eine Redundanzebene für Fälle, in denen Mobilnetze und/oder Strom nicht zur Verfügung stehen. Verbreitungspflichtige Meldungen werden von der SRG SSR und den privaten Radioanbietern im betroffenen Gebiet verlesen und über die jeweiligen Verbreitungskanäle ausgestrahlt. Diese umfassen DAB+, Webradio, Satellitenradio und UKW (seit 2025 nur noch Privatradios).

Die SRG SSR hat den Konzessionsauftrag, ein Radioprogramm in allen Lagen so weit als möglich sicherzustellen. Mit der SRG SSR bestehen ein Dialog und Prozesse, damit der Bevölkerungsschutz im Ereignisfall die Sicherstellung des Sendebetriebs durch die SRG SSR zusätzlich unterstützen kann, etwa in einer Strommangellage oder beim Transport von Wartungspersonal oder Ersatzteilen, wenn die normalen Verkehrswege nicht zur Verfügung stehen.

1.2.6 Alertswiss-App und -Website

Die Alertswiss-App und -Website sollen beibehalten und kontinuierlich weiterentwickelt werden. Entwicklungsschwerpunkte sind eine weitere Verbesserung der barrierefreien Inhalte und lokal speicherbare Inhalte. Letztere sind auch bei Netzausfall abrufbar. Der Funktionsumfang der App und Website soll aber nicht über die bisherige Kernaufgabe erweitert werden. Für die Weiterentwicklung und den Betrieb wird ein Verpflichtungskredit beantragt.

1.2.7 Maschinenlesbare Meldungsformate

Informationen, Warnungen und Alarmierungen des Bevölkerungsschutzes sollen zur Verwendung durch Dritte als maschinenlesbare Meldungsformate zur Verfügung gestellt werden. Dies ermöglicht die Einbindung von Meldungen in innovative Produkte wie Fahrzeugbetriebssysteme, Tourismus- oder Kartenapps, etc. und entspricht der Stossrichtung von Open Government Data. Der für die Schweiz vorgesehene Standard ist ein auf dem international gebräuchlichen Common Alerting Protocol (CAP) basierendes nationales Profil, das in einer Zusammenarbeit mit den Naturgefahrenfachstellen des Bundes entwickelt wird. Seine Einführung ist für 2027 vorgesehen. Das BABS stützt sich bei diesen Arbeiten auf Artikel 22 und 25 der Verordnung über den Bevölkerungsschutz (Artikel 22: das BABS kann Regelungen zur Verbreitung von Informationen und Verhaltensanweisungen erlassen. Artikel 25 Absatz 2: Es [das BABS] regelt die technischen Aspekte und die Nutzung dieser Systeme und sorgt für deren ständige Betriebsbereitschaft.

1.2.8 Weiterentwicklung der Notfalltreffpunkte

Gemeinsam mit den Kantonen sollen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Notfalltreffpunkte geprüft werden, um an diesen (oder an anderen geeigneten Orten) auch bei Ausfall der Kommunikationsnetze eine WLAN-Verbindung anbieten zu können. Dies soll der Bevölkerung das Versenden und Empfangen von Textnachrichten, aber auch den Empfang von Behördeninformationen ermöglichen.

1.2.9 Einstellung von Schnittstellen für spezifische Partnerkanäle

Die Anbindung des Kernsystems an spezifische Partnerkanäle wie «X» oder die Meteo-Schweiz-App über eigens definierte Schnittstellen wird eingestellt. Es hat sich herausgestellt, dass solche spezifischen Anbindungen für einzelne Kanäle anspruchsvoll sind in der Entwicklung und im Unterhalt, aber auch in der Planung und in der Finanzierung. Rasch ändernde Spezifikationen und Kosten können die Zuverlässigkeit dieser Dienste beeinträchtigen. Maschinenlesbare, standardisierte Formate übernehmen die Funktion der bisherigen Schnittstellen zu Partnerkanälen und sind ein besserer Ansatz, um die Weiterverbreitung durch Drittkanäle sicherzustellen.

1.2.10 Gutheissung der Strategie durch den Bundesrat

Am 27.11.2024 hat der Bundesrat diese Strategie zur Modernisierung der Alarmierungs- und Informationssysteme gutgeheissen und das VBS (BABS) beauftragt, ihm in der ersten Hälfte 2025 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage zur Multikanalstrategie zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung ist weder in der Botschaft zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage dient der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 27.11.2024 und damit der Umsetzung der Ziele 6, 18 und 20 der Legislaturplanung 2023–2027.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Motion 21.4152 Riniker «Cell Broadcast. Gezielte Warnung bei Naturkatastrophen» wird der Bundesrat beauftragt, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit Cell Broadcast als weiterer Kanal zur Warnung und Alarmierung der Bevölkerung so rasch wie möglich eingeführt werden kann. Der Bundesrat hat die Motion zur Annahme empfohlen und diese wurde vom Parlament angenommen. Die Multikanalstrategie des VBS (BABS) sieht die Einführung von Cell Broadcast und die dafür erforderlichen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vor. Damit wird die Motion vollumfänglich erfüllt.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Anpassungen betreffen ausschliesslich Bereiche des nationalen Rechts, so dass keine Vorgaben des europäischen Rechts zu berücksichtigen sind.

Die Bedingungen und Regelungen in den umliegenden europäischen Ländern unterscheiden sich stark von denjenigen in der Schweiz und können daher nicht zum Vergleich herangezogen werden.

3 Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage umfasst diejenigen Aspekte der Umsetzung der Multikanalstrategie, für die aufgrund neuer Aufgaben Verpflichtungskredite erforderlich sind und/oder die eine Anpassung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) erfordern.

3.1 Die beantragte Neuregelung

Nicht alle der im Kapitel 1.2 vorgestellten Massnahmen der Multikanalstrategie zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung erfordern Entscheide des Parlaments. Beantragt werden folgende Neuregelungen bzw. Verpflichtungskredite:

- Eine Anpassung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) zur Neuregelung der Aufgaben im Bereich der Sirenen.
- Eine Anpassung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) zur Streichung des Notfallradios.
- Ein Verpflichtungskredit für die Einführung und den Betrieb weiterentwickelter Systeme, insbesondere von Cell Broadcast, einem neuen Kernsystem und der Weiterentwicklung der Alertswiss-App und -Website sowie für ein neues Sirenen-Fernauslösungssystem, da das heutige System sein Lebensende erreicht.
- Ein Verpflichtungskredit zum Rückbau der Notfallradiosender.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Für die Umsetzung der Multikanalstrategie werden von 2027 bis 2035 zusätzliche Mittel in Höhe von 269,4 Millionen benötigt, welche nicht im Voranschlag 2026 und in den Finanzplänen 2027 bis 2029 eingeplant sind.

Neu benötigte Mittel für Multikanalstrategie

Total benötigte Mittel

In Mio.	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total
Investitionen										
Kernsystem Polyalert	5.0	5.5	4.5	2.0	2.0	2.0	1.8	1.1	1.1	25.0
Ersatz Sirenen-Fernausslösungssystem	4.1	6.5	4.8	5.2	5.9	10.1	22.3	21.8	18.0	98.7
App und Webseite Alertswiss		0.6	0.1	0.8						1.5
Verbreitungspflichtige Meldungen				0.1						0.1
Cell Broadcast	12.0									12.0
Notfallradio: Rückbau		53.3	43.1	1.0	1.0	1.0	1.2	1.3	1.4	103.3
Total Investitionen	21.1	65.9	52.5	9.1	8.9	13.1	25.3	24.2	20.5	240.6
Betrieb										
Kernsystem Polyalert	0.6	0.6	0.6	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	8.4
Sirenen-Fernausslösungssystem	6.2	5.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	25.3
App und Webseite Alertswiss	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	1.4	1.4	1.4	11.4
Verbreitungspflichtige Meldungen	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.7
Cell Broadcast	0.5	5.7	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	44.4
Notfallradio: Miete	5.3	2.7	1.5	0.5	0.5	0.5	0.3	0.2	0.1	11.6
Total Betrieb	13.8	16.0	10.7	10.2	10.3	10.5	10.3	10.2	10.1	101.8
Total Investitionen und Betrieb (Kostenschätzung +/-30%)	34.9	81.9	63.2	19.3	19.2	23.6	35.6	34.4	30.6	342.4
Kostensteigerungen und Teuerung*	7.0	16.4	12.6	3.9	3.8	4.7	7.1	6.9	6.1	68.5
Total Investitionen und Betrieb	41.9	98.3	75.8	23.2	23.0	28.3	42.7	41.3	36.7	410.9
Davon im FP des BABS enthalten	11.7	11.2	10.7	10.7	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9	93.8
Davon im FP der armasuisse enthalten	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	47.7
Total neu benötigte Mittel	24.9	81.8	59.8	7.2	7.8	13.1	27.5	26.1	21.5	269.4
Zusätzlich notwendige Anzahl Stellen (Personalaufwand ist in den Zahlen enthalten)	3.5	3.5	3.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	

**Die Preisberechnungen wurden aktualisiert auf aktuelle Grundlagen (v.a. Stundensätze für externe Dienstleistungen und technische Komponenten haben sich seit dem Zeitpunkt der technischen Studien, welche teilweise rund 10 Jahre zurückliegen, deutlich verteuert).*

3.3 Umsetzungsfragen

Für die Umsetzung von Cell Broadcast wird zu präzisieren sein, in welchen Situationen welche Behörden eine entsprechende Meldung absetzen dürfen und wie diese konkret zu den Mobilfunkanbietern gelangt, damit diese sie verbreiten können.

Die erste Frage kann in der Bevölkerungsschutzverordnung präzisiert werden, wobei auf die Erfahrungen aus den heutigen Prozessen für verbreitungspflichtige Meldungen im Radio sowie auf Erfahrungen mit Cell Broadcast in den Nachbarstaaten zurückgegriffen werden kann. Das Ziel ist, Cell Broadcast nur bei dringlichen Warnungen und Alarmierungen einzusetzen, um die Akzeptanz zu erhalten und eine Abstumpfung der Bevölkerung gegenüber Cell Broadcast Meldungen zu verhindern. Wie bei den heutigen verbreitungspflichtigen Radiomeldungen geht es um wenige Fälle im Jahr, die im jeweils betroffenen Gebiet verbreitet werden. Das BABS plant, die entsprechenden Bestimmungen in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Naturgefahrenfachstellen des Bundes, weiteren Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und dem Bundesamt für Kommunikation auszuarbeiten.

Die Umsetzungsfragen für die Mobilfunkanbieter werden in der FDV in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kommunikation zu regeln sein. Aufbauend auf die Umsetzung von Cell Broadcast in Deutschland und Österreich wird das Kernsystem den zu verbreitenden Inhalt und ein Verbreitungsgebiet in einem standardisierten Meldungsformat an eine Verarbeitungsinfrastruktur bei jedem Mobilfunkbetreiber übermitteln. Dieser sorgt dann für die Verbreitung auf allen Antennen des eigenen Netzes im betroffenen Gebiet.

Für die Übertragung der Zuständigkeit und Finanzierung der Sirenen an die Kantone wird ebenfalls die Bevölkerungsschutzverordnung angepasst.

Die Einstellung des Notfallradios bedingt einen Rückbau an allen für das System genutzten Standorten. Aufgrund der Verträge zwischen dem VBS und der Swisscom Broadcast muss dieser Rückbau nach Kündigung des Betriebsvertrages innert zwei Jahren erfolgen. Da es sich um geschützte Infrastrukturen an teilweise schwer zugänglichen Standorten handelt, müssen für den Rückbau Kosten von rund 124 Millionen Franken angenommen werden. Die Senderinfrastruktur besteht dabei aus Sendeinfrastrukturen, die aus bestehenden Immobilien ausgebaut werden müssen sowie Antennen und Notantennen. Letztere sind im Boden versenkt und ausfahrbar und ergeben einen entsprechend hohen Rückbauaufwand.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 9 Warnung, Alarmierung und Information im Ereignisfall

Eine Warnung bezweckt die rechtzeitige Erstellung der Einsatzbereitschaft der betroffenen Stellen und Einsatzorganisationen von Bund, Kantonen und Gemeinden bei drohenden Gefährdungen. Warnungen können auch direkt an die Bevölkerung gerichtet werden und sie so auf den möglichen Eintritt einer Gefährdung aufmerksam machen. Bei einer akuten Gefährdung erfolgt die Alarmierung der betroffenen Bevölkerung zusammen mit verbindlichen Verhaltensanweisungen oder Verhaltensempfehlungen durch die zuständigen Stellen des Bundes oder der Kantone. Mit der Ereignisinformation schliesslich soll die Bevölkerung im Ereignisfall laufend über die Entwicklungen informiert werden und ihr bei Bedarf auch weitere Verhaltensanweisungen oder -empfehlungen übermittelt werden.

Das System zur Alarmierung der Bevölkerung besteht aus dem Kernsystem Polyalert mit dem Sirenen-Fernauslösungssystem sowie den stationären und mobilen Sirenen.

Im Rahmen der Totalrevision des BZG per 1. Januar 2021 wurden die stationären und mobilen Sirenen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes überführt. Vor der Revision lag eine geteilte Zuständigkeit vor: Der Bund war für das Kernsystem Polyalert mit dem Sirenen-Fernauslösungssystem und die Kantone weitgehend für die stationären und mobilen Sirenen zuständig.

Aufgrund der oben unter Ziffer 1.2.3 dargestellten Überlegungen soll die Zuständigkeit für die stationären und mobilen Sirenen vollständig den Kantonen übergeben werden. Das Kernsystem Polyalert mit dem Sirenen-Fernauslösungssystem wird weiterhin beim Bund verbleiben.

Absatz 1: Dieser Absatz regelt die Zuständigkeit für alle Systeme zur Warnung, Alarmierung und Information. Diese liegt, mit Ausnahme der stationären und mobilen Sirenen, beim BABS.

Die Präzisierung der Warnung «an die Behörden» wurde gestrichen, da dies nicht mehr der heutigen Realität entspricht. Warnungen gehen neben den Behörden auch an andere, nicht staatliche Institutionen sowie auch direkt an die Bevölkerung. Die Differenzierung ist daher nicht mehr nötig. Bei der Zuständigkeit gibt es dagegen keine Änderung: Das BABS wird wie bis anhin als zentrale Stelle der Bundesverwaltung für die Systeme zur Warnung fungieren.

Zu den Systemen zur Warnung der Behörden gehören beispielsweise die von der Nationalen Alarmzentrale genutzten Systeme Metro und TOM-RAD. Mit der Plattform Alertswiss (Website und App) kann die Bevölkerung gewarnt, alarmiert und informiert werden. Neu soll mit Cell Broadcast ein zusätzlicher Kanal hinzukommen. Mit den stationären Sirenen kann die Bevölkerung nur alarmiert, nicht aber informiert und gewarnt, werden.

Auch die Sirenen gehören zu den Alarmierungskanälen. Mit den stationären Sirenen kann die Bevölkerung nur alarmiert, mit den mobilen Sirenen zusätzlich auch informiert werden. Im Bereich der Sirenen behält der Bund die Zuständigkeit für das Sirenen-Fernauslösungssystem. Die Zuständigkeit für die stationären und mobilen Sirenen liegt neu vollständig bei den Kantonen (Art. 16).

Absatz 2: Dieser Absatz regelt den Betrieb der Systeme. Zurzeit betreibt das BABS das Kernsystem Polyalert mit dem Sirenen-Fernauslösungssystem, über das einerseits die stationären Sirenen ausgelöst werden und andererseits die Warnung, Alarmierung und Information der Bevölkerung über Mobiltelefone und Internet sichergestellt werden kann. Weiter betreibt das BABS die Alertswiss Website und App und das System Alertswiss News ML zur Übermittlung verbreitungspflichtiger Meldungen.

Absatz 3: Der bisherige Absatz 5 wird redaktionell angepasst, dies aufgrund der Verständlichkeit. Die Dienstleistungen und Informationen müssen für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich sein. Materiell gibt es keine Änderung.

Absatz 4: Damit eine einheitliche Praxis schweizweit gilt, soll der Bundesrat dazu Mindeststandards erlassen können. Diese Vorgaben betreffen unter anderem Cell Broadcast und Alertswiss, so dass schweizweit die Bevölkerung von gleichen Standards bei der Verbreitung von Informationen und Verhaltensanweisungen ausgehen kann. Damit wird erreicht, dass ortsunabhängig ähnliche Ereignisse sowohl bezüglich Wichtigkeit, Schweregrad und den zu ergreifenden Massnahmen einheitlich kommuniziert werden.

Die Bestimmung zu den Notfalltreffpunkten wird ins dritte Kapitel verschoben, da es in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Die Bestimmung bleibt materiell unverändert.

Die Bestimmung zum Notfallradio wird aufgehoben.

Art. 16 Warnung Alarmierung und Information im Ereignisfall

Absatz 1: Im Falle von Ereignissen, für deren Bewältigung der Bund zuständig ist (Art. 7 Abs. 1), kann der Bund den Kantonen den Auftrag zur Weiterverbreitung von Informationen oder Warnungen über deren Kanäle oder den Auftrag zur Auslösung der Alarmierung erteilen. Können die Kantone die stationären Sirenen nicht rechtzeitig auslösen, so kann der Bund diese Aufgabe subsidiär übernehmen (Art. 18 Abs. 5 BevSV).

Absatz 2: Die Kantone sind für die stationären und mobilen Sirenen, d.h. für sämtliche Investitionen wie auch den Betrieb, zuständig.

Die Kantone sind somit unter anderem zuständig für:

- die Beschaffung und den Betrieb der stationären und mobilen Sirenen; weiter legen sie die Installations- und Betriebsvorschriften fest und regeln den Anschluss einer stationären Sirene an den Blitzschutz oder eine Ableitungseinrichtung;
- die Schaffung der eigentums- und baurechtlichen Voraussetzung und finanzieren allfälliger Dienstbarkeiten;
- die Beschallungs- und Alarmierungsplanung;
- die Prüfung der Notfallreglemente und Einsatzdossiers im Zusammenhang mit Wasserkraftwerken im Auftrag des Bundesamtes für Energie (BFE); für die Beschallung von Überflutungsgebieten sind die Kantone zusammen mit den Betreibern von Stauanlagen (Wasseralarm ist an die Betriebsbewilligung geknüpft) zuständig;
- die Durchführung der Systemtests;

- die Elektroninstallation (230V);
- wie bis anhin die Überwachung der dezentralen Komponenten des Sirenen-Fernsteuerungssystems, namentlich die Sirenenfernsteuerung (Fernsteuerungsgeräte Polyalert FGP) und die Kommandogeräte Polyalert KGP, sowie Meldung von Installationsänderungen an der Sirenenfernsteuerung oder von allfälligen Störungen beim BIAS Service Operation Desk (SOD);
- die Teilnahme am jährlichen Sirenentest und Einhaltung des Zeitfensters sowie Auswertung der Testergebnisse und Kommunikation des kantonalen Resultates.

Absatz 3: Trotz der Übertragung der Zuständigkeit für die Sirenen soll weiterhin eine adäquate schweizweit einheitliche «Grundversorgung» sichergestellt werden. Der Bundesrat soll dazu insbesondere Mindeststandards erlassen können, beispielsweise für die minimale Abdeckung, den Sirenentest und den Alarmierungston sowie für die Schnittstelle zwischen stationären Sirenen und Sirenenfernsteuerung. Des Weiteren sollen die Sirenen in einem Zulassungsverfahren geprüft werden.

Art. 16a

Dieser Artikel wurde aufgrund der Zuständigkeit der Kantone vom Artikel 9 ins dritte Kapitel verschoben.

Art. 17

Der Wasseralarm ist in Artikel 11 des Bundesgesetzes über die Stauanlagen (StAG) geregelt. Dieser sieht vor, wann ein Wasseralarmsystem betrieben und unterhalten werden muss. Die mit Wasseralarm ausgerüsteten stationären Sirenen werden mit dem Wasseralarmsystem betrieben, welches ein Bestandteil des Kernsystems Polyalert mit dem Sirenen-Fernauslösungssystem ist.

Die Wasserkraftwerkbetreiber sollen das BABS weiterhin für Betrieb und Unterhalt des Sirenen-Fernauslösungssystems bezahlen (vgl. vorgesehenen neuen Art. 24 Abs. 2 BZG). Die Kosten sind zu überprüfen und anzupassen, da sie einen Anteil für die Sirenen enthalten, die neu in der Zuständigkeit der Kantone liegen.

Die Kantone sind neu für sämtliche Sirenen zuständig, auch für die Sirenen mit Allgemeinem Alarm und Wasseralarm (Kombi-Sirenen) auf ihrem Kantonsgebiet. Es ist den Kantonen überlassen, wie die Finanzierung sowohl für die Installation wie auch den Betrieb von Kombi-Sirenen zwischen dem Kanton und dem Kraftwerkbetreiber aufgeteilt werden soll.

Absatz 3: Dieser Absatz fällt weg, da die Zuständigkeit neu bei den Kantonen ist. Diese erlassen die Ausführungsbestimmungen.

Art. 24 Alarmierungssystem und Information im Ereignisfall

Absatz 1: Der Bund trägt die Kosten für alle Systeme, welche in seine Zuständigkeit fallen. Darunter fallen das Kernsystem Polyalert mit dem Sirenen-Fernauslösungssystem, Alertswiss und Cell Broadcast. Das Notfallradio fällt weg. Einzelheiten sind in den Ziffer 3.2 und 5 ersichtlich.

Absatz 2: Neu werden die Kosten für die Sirenen von den Kantonen getragen. Die Kantone sind für die stationären und mobilen Sirenen, d.h. für sämtliche Investitionen wie auch den Betrieb verantwortlich. Einzelheiten sind in der Erläuterung zu Artikel 16 dargelegt.

Absatz 3: Der heutige Absatz 2 (neuer Absatz 3) wird dahingehend angepasst, dass die Betreiberinnen von Stauanlagen nur die Kosten für den Betrieb und Unterhalt des Sirenen-Fernauslösungssystems des Wasseralarmsystems tragen. Die Zuständigkeit für die stationären Sirenen wurde den Kantonen übertragen.

5 Inhalt des Kreditbeschlusses

Für die Umsetzung der Multikanalstrategie sind zwei Verpflichtungskredite erforderlich. Die Aufteilung in zwei Verpflichtungskredite reduziert den Verwaltungsaufwand und grenzt die unterschiedlichen Aufgaben voneinander ab. In den Verpflichtungskrediten sind auch bestehende Finanzmittel für bisherige Aufgaben und Systeme eingeplant, daher ist die Summe höher als die «neu benötigten Mittel» unter Ziffer 3.2.

Folgende Verpflichtungskredite werden benötigt:

Erneuerung Alarmierung- und Ereignisinformationssysteme: 164.7 Millionen Franken

Dieser beinhaltet die Investitionen für die Erneuerung des Kernsystems (25.0 Mio.), Alertswiss-App und -Website (1.5 Mio.), Verbreitungspflichtige Meldungen (0.1 Mio.), die Investitionen für Cell Broadcast (12 Mio.) und den Ersatz des Sirenen-Fernauslösungssystems (98.7 Mio.) mit den Sirenenfernsteuerungen aller stationären Sirenen. Das Sirenen-Fernauslösungssystem verknüpft die Sirenen mit dem Kernsystem und ermöglicht so eine Auslösung der Sirenen im betroffenen Gebiet parallel zur Publikation von Meldungen auf allen anderen Kanälen. Hinzu kommen Kostensteigerungen und Teuerung seit dem Zeitpunkt der Studien (27.4 Mio.).

Rückbau Notfallradio: 124.0 Millionen Franken

Beinhaltet den technischen Rückbau der Antennen (19.9 Mio.), den Immobilien-Rückbau (64.4 Mio.) sowie den Rückbau der Notantennen (19 Mio.). Hinzu kommen Kostensteigerungen und Teuerung seit dem Zeitpunkt der Studien (20.7 Mio.).

6 Auswirkungen

Mit der Umsetzung der Multikanalstrategie werden die Fähigkeiten der Behörden, die Bevölkerung zu informieren, zu warnen und zu alarmieren, sichergestellt und gezielt verbessert. Zudem werden die zur Verfügung stehenden Mittel so eingesetzt, dass sie die bestmögliche Wirkung erbringen. Die Reichweite der eingesetzten Kanäle wird gegenüber der heutigen Situation erhöht, v.a. weil dringliche Warnungen und Alarmierungen via Cell Broadcast an alle Smartphones im betroffenen Gebiet gesendet werden können. Zusätzlich wird die Erreichbarkeit von Zielgruppen, die bislang nur unzureichend erreicht wurden - etwa Touristinnen und Touristen oder Menschen mit Bedarf an barrierefreien Inhalten - wesentlich verbessert.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Bund übergibt die Aufgaben in Zusammenhang mit mobilen und stationären Sirenen an die Kantone. Er ist im Gegenzug für den Aufbau und Betrieb des neuen Kanals Cell Broadcast verantwortlich und regelt und beaufsichtigt die diesbezüglichen Arbeiten der Mobilnetzbetreiber. Er sorgt weiter für den Aufbau eines neuen Kernsystems und für die Sicherstellung der Sirenen-Fernauslösung. Ebenso ist er für den Rückbau des Notfallradiosystems verantwortlich. Die Kosten für die Sirenen und Cell Broadcast halten sich in etwa die Waage. Sollte die Übertragung der Sirenen vom Bund auf die Kantone nicht vollzogen werden können, so dürfte die Umsetzung von Cell Broadcast durch den Bund aufgrund der finanziellen Belastung zumindest bis auf Weiteres nicht möglich sein.

Wie oben ausgeführt beantragt das VBS (BABS) zwei Verpflichtungskredite von insgesamt 288,7 Millionen Franken.

Die Umsetzung der Multikanalstrategie zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung führt zu neu benötigten Finanzmitteln von insgesamt 269,4 Millionen Franken bis in das Jahr 2035.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone sind heute in den allermeisten Fällen für die Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung zuständig. Mit der Umsetzung der Multikanalstrategie ist ihr Zugang zu den dafür notwendigen Instrumenten sichergestellt. Die Reichweite dieser Instrumente wurde erhöht. Insbesondere die rasche und flächendeckende Zustellung von kurzen Verhaltensanweisungen im Ereignisfall via Cell Broadcast erhöht die Reichweite und Geschwindigkeit von dringlichen Warnungen und Alarmierungen. Für die Alarmierungskanäle in der Zuständigkeit des Bundes fallen für die Kantone keine Kosten an.

Als Beitrag an die weiterentwickelten bzw. ergänzten Alarmierungs- und Ereignisinformationssysteme, ist vorgesehen, dass sich die Kantone neu mit der Übernahme von Betrieb, Unterhalt sowie dem Ersatz der stationären und mobilen Sirenen mit insgesamt jährlich 3.9 Millionen Franken (Betrieb) und jährlich 4.7 Millionen Franken (Ersatz von

Sirenen) beteiligen. Im Zeitraum 2029-35 ergibt dies insgesamt Ausgaben von 60.1 Millionen Franken. In den Jahren 2027 und 2028 werden die Aufwände für stationäre und mobile Sirenen noch durch den Bund getragen.

Die in der Schweiz im Einsatz stehenden Sirenen haben in der Regel eine Lebensdauer von rund 25 Jahren. Ein wesentlicher Teil der Sirenen wurde in den Jahren 2010-2015 installiert. Die für den Sirenenersatz antizipierten Kosten basieren auf der Annahme, dass jährlich eine gleichbleibende Anzahl Sirenen ersetzt wird. Es steht den Kantonen frei, wie und wann sie den Ersatz dieser Sirenen planen. Die Sirenen müssen nicht zwingend bei Erreichen eines bestimmten Alters ausgewechselt werden, sondern können auch erst dann ersetzt werden, wenn eine Reparatur nicht mehr möglich ist. Dadurch haben die Kantone einen direkten Anreiz, ihre Mittel wirtschaftlich einzusetzen und behalten dank ihrer örtlichen Nähe eine bessere Kontrolle über die Kosten.

Die Kantone werden nach der Übertragung der Zuständigkeiten über einen wesentlich grösseren Handlungsspielraum als der Bund verfügen, um ihre Kosten für Betrieb, Unterhalt und Ersatz der Sirenen positiv zu beeinflussen. Auch die grössere Nähe zu den Sirenenlieferanten dürfte das Kostengefüge positiv beeinflussen und Anreize zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der Mittel setzen. Diese Effekte können im Voraus aber nur schwer beziffert werden. Zudem liegt es in der Verantwortung der Kantone, diese Vorteile effektiv zu nutzen. Die Kantone haben bis zum jetzigen Zeitpunkt bereits alle Arbeiten und Planungen bezüglich Sirenen selber ausgeführt. Zusätzlich mussten sie die Beschaffung und den Betrieb mit dem BABS koordinieren. Neu fällt dieser Koordinationsaufwand mit dem BABS weg. Der administrative Aufwand für die Kantone dürfte damit in der Summe eher abnehmen.

Für urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete steigt gleichermassen die Qualität der Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung. Heute können abgelegene Gebiete mit verbreitungspflichtigen Radiomeldungen, der Alertswiss-App und mobilen Sirenen alarmiert werden. Letztere fahren eine vorgegebene Route ab, und sind also nicht überall sofort hörbar. Mit Cell Broadcast wird die Geschwindigkeit und Reichweite von Alarmen insbesondere in ländlichen Gebieten wesentlich erhöht. Im urbanen Raum sind es vor allem Menschen in schallgeschützten Umgebungen, die besser erreicht werden können als heute. Die Weiterentwicklung der Notfalltreffpunkte (insb. auch Zugang zu WLAN bei Netzausfall) und der Alertswiss-App (Verfügbarkeit von Notfallinformationen auf dem Gerät) sollen das Potential von Smartphones auch in Situationen ohne verfügbares Mobilfunknetz zugunsten des Bevölkerungsschutzes nutzen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 57 BV. Dieser verpflichtet Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen.

Die geplanten Änderungen sind mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie schaffen auch keine neuen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber anderen Staaten oder internationalen Organisationen. Sie sind zudem mit dem geltenden oder sich in Ausarbeitung befindlichen EU-Recht sowie mit einschlägigen Empfehlungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes (Europarat, UNO) kompatibel.

7.2 Erlassform

Im vorliegenden Fall handelt es sich um wichtige rechtsetzende Normen im Sinne von Artikel 164 BV, die in einem formellen Gesetz festzuhalten sind.

7.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen die Verpflichtungskredite für die Erneuerung der Alarmierungs- und Ereignisinformationssysteme und den Rückbau des Notfallradios der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da diese einmaligen Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken sowie neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

7.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Der Bund achtet auf die Eigenständigkeit der Kantone und berücksichtigt die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Bei der Ausgestaltung von Bundesvorlagen sind Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen zu vermeiden. Im Rahmen des verfassungsmässigen Vollzugsföderalismus setzen die Kantone das Bundesrecht grundsätzlich ohne Entschädigung um.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gemäss Artikel 43a Absätze 2 und 3 BV zielt auf eine Übereinstimmung von Entscheid- und Kostenträgern sowie Nutzniessern. Fallen diese auseinander, kann es zu falschen Anreizen kommen. Bei der Ausgestaltung von Vorlagen des Bundes ist zudem darauf zu achten, dass möglichst keine Belastungen zwischen Bund und Kantonen verschoben werden. Damit die staatlichen Tätigkeiten möglichst effizient und effektiv umgesetzt werden können, sollten die Aufgaben von Bund und Kantonen möglichst klar getrennt werden. Entstehen den Kantonen tragbare finanzielle Lasten aus dem Vollzug der Bundesgesetzgebung, können die Kantone gegenüber dem Bund gestützt auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz keine Entschädigungsforderungen geltend machen.

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wird mit dieser Vorlage insbesondere im Bereich der Sirenen verbessert. Bei den Sirenen handelt es sich um ein dezentrales, lokal verankertes System, das überwiegend von den Kantonen genutzt wird. Trotzdem liegt die Zuständigkeit nach geltendem Recht beim Bund, welcher im Rahmen der Zuständigkeitsfinanzierung auch die Kosten trägt. Unterhalt und Betrieb wurden bisher und werden auch noch im Rahmen der Übergangsfrist von den Kantonen sichergestellt, aber grundsätzlich gegen Bezahlung. Die

Entscheidsträger sind somit die Kantone, Kostenträger ist aber der Bund. Diese Konstellation führt zu einem ineffizienten System mit Fehlanreizen. Mit der vorgeschlagenen Regelung besteht neu eine klare Trennung der Aufgaben von Bund und Kanton. Durch die Zusammenführung von Entscheid- und Kostenträger auf Stufe Kanton werden Anreize zum wirtschaftlichen Einsatz der Mittel gesetzt und der administrative Aufwand für alle Ebenen reduziert.

Alertswiss und Cell Broadcast sind hingegen nationale Systeme. Sie sind nicht lokal verankert. Es ist daher sinnvoll, wenn diese für die ganze Schweiz zentral vom Bund betrieben werden. Dies gilt auch für das Kernsystem, das ebenfalls zentral betrieben werden muss, damit es seine volle Wirkung entfalten kann.

7.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vorlage sieht keine neuen Subventionen vor.

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetze übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV). Im vorliegenden Entwurf sind die folgenden Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen vorgesehen:

- Artikel 9 BZG
- Artikel 16 Abs. 3 BZG

Für die Begründung wird auf die Erläuterung zu den einzelnen Artikeln verwiesen.

7.7 Datenschutz

Durch die Vorlage werden keine neuen Fragen zum Datenschutz aufgeworfen. Die Weiterentwicklung der Alertswiss-App sieht gegenüber heute keinen zusätzlichen Datenaustausch vor. Cell Broadcast ist eine einseitige Informationsübermittlung von den Mobilfunkantennen zu den angemeldeten Mobiltelefonen in ihrer Reichweite. Es werden keine Daten bezüglich dieser Geräte erfasst oder an den Bund übermittelt.

7.8 Inkrafttreten

Die Übergangsfrist für die Sicherstellung der Unterhalts- und Betriebsbereitschaft der Sirenen durch die Kantone gemäss Artikel 99 Absatz 1^{bis} BZG endet am 31. Dezember 2028. Das neue Gesetz muss daher am 1. Januar 2029 in Kraft treten.

Abkürzungsverzeichnis

BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BevSV	Verordnung über den Bevölkerungsschutz
BIAS	Betrieb Informations- und Alarmierungssysteme
BV	Bundesverfassung
BZG	Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz
CAP	Common Alerting Protocol. International gebräuchlicher Standard für die Übermittlungen von Warnungen. Es sind jeweils nationale Profile vorgesehen, um landesspezifische Besonderheiten abdecken zu können und gleichzeitig internationale Kompatibilität zu garantieren.
DAB+	Standard für digitales Radiosignal
FGP	Fernsteuerungsgerät Polycom
FDV	Verordnung über Fernmeldedienste
SMS	Short Message Service. Telekommunikationsdienst, der Textnachrichten überträgt. SMS sind im Gegensatz zu Cell Broadcast Meldungen an einen bestimmten Empfänger gerichtet. Der Service kann daher durch viele gleichzeitig zu verarbeitende Meldungen verlangsamt werden.
KGP	Kommandogerät Polycom
KSP	Kommandostelle Polyalert, Terminals zum Erfassen und Publizieren von Meldungen und zur Auslösung der Sirenen.
RRR	Radios régionales romandes
SOD	Service Operation Desk
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
StAG	Bundesgesetz über die Stauanlagen
UKW	Ultrakurzwelle, analoges Radiosignal
VSP	Verband Schweizer Privatradios
WLAN	Wireless Local Area Network, drahtloses Datenübertragungsnetz, international oft als WiFi bezeichnet.

Glossar

All-hazards-Ansatz	Ein Ansatz im Bevölkerungsschutz, der das gesamte Spektrum der potenziellen Gefahren umfasst und darauf abzielt, Planungen, Instrumente und Prozesse bei allen Ereignistypen möglichst gleich einzusetzen. Werden auch (z.B. terroristische) Bedrohungen betrachtet, wird teilweise der Ausdruck All-hazards/all-threats Ansatz (AHAT) verwendet
Barrierefreiheit	<i>Hier:</i> Aufbereitung von digitalen Informationen und Dienstleistungen, welche insbesondere Menschen mit Behinderungen eine uneingeschränkte Nutzung ermöglicht. Anforderung geregelt durch Standard eCH 0059. Auf englisch «accessability».
Cell Broadcast	Mobilfunkdienst, der dazu dient, Warnnachrichten direkt auf mobile Geräte zu senden, ohne dass eine App benötigt wird.
Polyalert	Vom BABS betriebenes Kernsystem für die Erfassung von Meldungen zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung und für das Ansteuern der dafür notwendigen Kanäle.