



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 14. Januar 2026

Eidg. Vernehmlassung; Multikanalstrategie zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Oktober 2025 lädt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zur Vernehmlassung zur eingangs erwähnten Vorlage ein. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis 2. Februar 2026.

Allgemeines

Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass die Bereitstellung der Systeme zur Warnung, Alarmierung und Information der Bevölkerung primär eine Angelegenheit des Bundes ist. Nur eine nationale Planung, Umsetzung und ein nationaler Betrieb gewährleistet die Einheitlichkeit und kantonsübergreifende, jederzeit verfügbare Wirksamkeit betreffender Systeme. Eine unterstützende Mitwirkung der Kantone ist unabdingbar, es ist allerdings kein Bereich erkennbar, in welchem eine primäre kantonale Hoheit Sinn machen würde.

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes zur Umsetzung der Multikanalstrategie des Bundes zur Information, Warnung und Alarmierung. Neue technologische Möglichkeiten, ein geändertes Medienverhalten und der Lebenszyklus verschiedener Systeme erfordern eine Erweiterung der bestehenden sowie eine Anpassung der verwendeten Kanäle und Aktualisierung verschiedener Systeme.

Mehrere der vorgeschlagenen Anpassungen im vorliegenden Entwurf werden damit begründet, dass das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) nicht über die notwendigen Mittel verfügt. Der Regierungsrat ist überaus beunruhigt darüber, dass gemäss erläuterndem Bericht (Seite 10) dem VBS « [...] für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Kanäle zur Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung für den Zeitraum von 2027 bis 2035 nicht genügend Mittel und Ressourcen zur Verfügung [stehen]. » Er fordert daher, dass dem BABS ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zudem fordert er, dass die im erläuternden Bericht enthaltenen Kostenschätzungen nachvollziehbar belegt werden. Eine Genauigkeit von +/- 30% ist nicht akzeptabel. Die sicherheitspolitische Lage in Europa hat sich seit der Annexion der Krim durch Russland (2014), spätestens aber seit Beginn des Russisch-Ukrainischen Krieges (2022) massiv verschärft. Eine weitere Eskalation



wird von zahlreichen sicherheitspolitischen Akteuren im In- und Ausland als sehr wahrscheinlich beurteilt. Der Regierungsrat fordert eindringlich, dass der Bund, den zum Schutz der Bevölkerung verantwortlichen Stellen raschmöglichst die nötigen Ressourcen zur Verfügung stellt, damit die Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung in allen Lagen gewährleistet ist und der Bund damit eine seiner zentralen verfassungsmässigen Aufgaben wahrnimmt.

Es ist unüblich, dass in einem Bundesgesetz auf die Mittelausstattung eines namentlich genannten Bundesamts und nicht eines ganzen Departements Bezug genommen wird. Dem Regierungsrat fehlt die Prüfung von Alternativen, beispielsweise einer Ausstattung des BABS mit den für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Mitteln. Dies hinterlässt den Eindruck, dass auf Bundesseite auf die Mittelausstattung Rücksicht genommen, von den Kantonen jedoch erwartet wird, dass sie zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen.

Kernsystem

Der Regierungsrat begrüsst, dass das Kernsystem Polyalert von einem modular aufgebauten und einem hohen Sicherheitsstandard genügenden System abgelöst werden soll. Dieses neue System muss für die Nutzerorganisationen von Bund und Kantonen hochverfügbar und einfach in der Bedienung sein. Ebenso begrüsst er, dass das Fernauslösesystem für die Sirenen vom neuen System getrennt werden soll, um auf Ausfälle besser reagieren zu können.

Das Kernsystem Polyalert erreicht sein Lebensende und muss bis 2035 vollständig abgelöst werden. Ein neues System ist somit zwingend erforderlich. Die rechtlichen Grundlagen für die Alarmierung und Information der Bevölkerung müssen angesichts der teils langen Umsetzungsfristen so offen wie möglich formuliert werden, da aktuell nicht feststeht, welche Kanäle im Zeithorizont 2030–2035 sinnvoll sein werden. Kurzfristige Justierungen müssen möglich sein.

Für den Regierungsrat stellt sich die Frage, wie die Fernsteuerung der Sirenen nach 2035 erfolgt. Auch in Zukunft ist eine redundante Ansteuerung der Sirenen notwendig, wie dies heute mit Polycom und Mobilfunk der Fall ist. Das geplante MSK-Netz zur Ablösung von Polycom soll auf der Mobilfunktechnologie aufsetzen. Es ist zu hinterfragen, inwiefern nach der Ausserbetriebnahme von Polycom genügend Technologie-Redundanzen zur sicheren Ansteuerung der Sirenen zur Verfügung stehen werden. Zudem ist fraglich, ob das Öffnen des Kernsystems für Drittsysteme (Meldungseingang, Alarmauslösung) nicht ein Sicherheitsrisiko birgt und dadurch insbesondere rechtliche Herausforderungen in Bezug auf die Alarmierungs- und die Informationshoheit des Bundes und der Kantone nach sich zieht.

Die Einführungszeit von neun Jahren für ein IT-System erachtet der Regierungsrat als zu lange. Polyalert soll zwar bis 2035 in Betrieb bleiben. Zugleich muss aber das neue System im Jahr 2029 für Cell Broadcast zur Verfügung stehen. Die Einführung des neuen Kernsystems ist daher zu beschleunigen.

Cell Broadcast

Der Regierungsrat begrüsst die raschmöglichste Einführung von Cell Broadcast als zusätzlichen Alarmierungs- und Informationskanal. Die Notwendigkeit dieser Lösung ist unbestritten und entspricht einem seit mehreren Jahren geäusserten Bedürfnis der Kantone.

In der Schweiz ist es mit den bestehenden Kommunikationskanälen zunehmend schwierig, die Bevölkerung flächendeckend und zuverlässig mit dringenden behördlichen Informationen zu erreichen. Der veränderte



Medienkonsum, die unzureichende Zahl von Nutzerinnen und Nutzern der Plattform «Alertswiss» sowie die Tatsache, dass sich auf Verkehrsträgern und in Grenz- und Tourismusregionen Personen aus aller Welt aufhalten, erschweren eine umfassende Information zusätzlich. Cell Broadcast ist ein modernes und zeitgemäßes System, welches es den Behörden ermöglicht, dringliche Warnungen und Alarmierungen direkt an alle Mobiltelefone zu übermitteln – unabhängig vom Herkunftsland der Personen oder vom genutzten Telekommunikationsanbieter. Es benötigt aber trotzdem einen ergänzenden, zum Mobilfunk komplementären gehärteten zusätzlichen Kommunikationskanal (siehe Bemerkungen zum Notfallradio).

Stationäre und mobile Sirenen

Der Regierungsrat teilt die Ansicht des VBS, dass die bisherige Regelung (zwischen 2021 bis heute) der alleinigen Zuständigkeit des Bundes in der Praxis nicht funktioniert. Bezüglich stationäre und mobile Sirenen muss zwingend die ursprüngliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen analog des altBZG (Stand 2002–2020) wiederhergestellt werden. Diese Aufgabenteilung funktionierte einwandfrei, die Verantwortlichkeiten waren klar und das System wurde schweizweit ausgerollt. Im erläuternden Bericht steht in Bezug auf die ab 1. Januar 2021 gültigen neuen Zuständigkeiten (Seite 7): «Man erhoffte sich Synergieeffekte aufgrund des Mengengerüsts, insbesondere bei der Beschaffung der Sirenen.» Dies ist insofern irreführend, da der Bund bis Ende 2020 die Beschaffung der Sirenen inklusive Finanzierung bereits sichergestellt hatte; wodurch auch eine schweizweite Harmonisierung sichergestellt war. Die bis Ende 2020 gültige und breit abgestimmte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen verursachte nie Probleme. Sollten nun die Kantone die Sirenen beschaffen und finanzieren, würde dies zu einem «Flickenteppich» führen. Mögliche Schnittstellenprobleme sind vorprogrammiert. Die «Rückkehr» zur früheren Regelung (altBZG, Stand 2002–2020) ergäbe keine Umsetzungsprobleme. Das entsprechende Wissen ist sowohl in den Kantonen wie auch beim Bund noch vorhanden.

Seit 2021 entschädigt der Bund die Kantone für den Unterhalt und Betrieb der Sirenen jährlich Fr. 600.– pro stationäre Sirene. Mit der Vorlage soll die Zuständigkeit neu vollständig an die Kantone übergehen. Die voraussichtlichen Kosten von Betrieb und Unterhalt sowie dem Ersatz der stationären und mobilen Sirenen betragen für den Zeitraum 2029–2035 insgesamt 60,1 Mio. Franken. Bei einer Rückkehr zur bewährten, ursprünglichen Regelung könnte aus Sicht des Regierungsrates die jährliche Pauschale auf Fr. 400.– pro Sirene reduziert werden. Somit könnten die Kantone dem Bund, bei einer Anzahl von schweizweit total 5'050 stationären Sirenen, wesentlich entgegenkommen. Im Übrigen wurde dies mit dem altBZG zwischen 2002–2020 auch so gehandhabt.

Des Weiteren sollen im Bereich der stationären Sirenen künftig minimale technische Vorgaben festgelegt werden. Ausserdem wird der Bund Vorgaben für gewisse Minimalstandards betreffend Abdeckung, den Sirenentest und den Alarmierungston machen. Ein Einbezug der Kantone ist nicht geplant. Der Regierungsrat fordert daher, dass ein Einbezug der Kantone bei der Festlegung der Vorgaben notwendig ist.

Notfallradio

Die Gesetzesvorlage sieht vor, das Radiosystem «Information der Bevölkerung durch den Bund in Krisenlagen (IBBK)» ersatzlos zu streichen. Der Regierungsrat fordert, dass das System IBBK durch ein gleichwertiges Nachfolgesystem ersetzt und bis zu dessen Einführung der Weiterbetrieb des bestehenden Systems sichergestellt wird.

Das Informationsbedürfnis der Bevölkerung ist bei einem Ereignis generell sehr hoch; während des Bezugs und Betriebs der Schutzräume ist es jedoch von zentraler Bedeutung für das Überleben. Daher muss



sichergestellt werden, dass die Alarmierung und Information der Bevölkerung auch in geschlossenen Schutzräumen in allen Lagen zuverlässig funktioniert. Ebenso muss diese bei einem Ausfall der Mobilfunknetze oder beim Ausfall des Internets infolge eines flächendeckenden Stromausfalles oder einer Strommangellage gewährleistet bleiben. So funktioniert Cell Broadcast nur bei verfügbaren öffentlichen Mobilfunknetzen und weist Anfälligkeiten gegenüber Cyberangriffen auf. Die Sirenen hingegen dienen nur der Alarmierung und nicht der Information. Daher braucht es ein Nachfolgesystem zu IBBK als unabhängige, hochverfügbare Rückfallebene zur Information der Bevölkerung.

In seiner Dachstrategie Schutzbauten setzt das BABS weiterhin auf die bestehenden Schutzräume und will deren Wert erhalten. Bezüglich die Alarmierung und Information der Bevölkerung in Schutzräumen verweist das BABS in seiner Dachstrategie auf die Multikanalstrategie. Die Multikanalstrategie enthält jedoch keine überzeugenden Ausführungen, wie die Bevölkerung in den Schutzräumen nach Abschaltung des Notfallradios erreicht werden kann. Der Hinweis im erläuternden Bericht, dass Ultrakurzwelle (UKW) für einen stetig wachsenden Teil der Bevölkerung nicht mehr Teil ihres Alltags ist, mag zwar zutreffen, überzeugt im vorliegenden Fall jedoch nicht, da es sich beim Bezug eines Schutzraums eben gerade nicht um eine alltägliche Situation handelt. Für solche nicht alltäglichen Situationen müssen die Behörden über ein Mittel zur Erreichung der Bevölkerung verfügen. Die Tauglichkeit und sofortige Verfügbarkeit der im erläuternden Bericht genannten alternativen Kanäle sind in keiner Weise erwiesen. Die verschiedenen Strategien des BABS (Dachstrategie Schutzbauten und Multikanalstrategie) sind daher aus Sicht des Regierungsrates nur ungenügend aufeinander abgestimmt.

Im Übrigen hat nach dem Nationalrat auch der Ständerat am 9. Dezember 2025 entschieden, in der Schweiz weiterhin eine UKW-Verbreitung zu ermöglichen. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) plant daher die Rückkehr zu UKW-Sendern.

Verbreitungspflichtige Radiomeldungen

Der Regierungsrat begrüsst, dass verbreitungspflichtige Radiomeldungen und die entsprechenden Systeme zu deren Übermittlung beibehalten werden sollen, da sie wichtiger Zusatzkanal und eine Redundanzebene darstellen.

Maschinenlesbare Meldungsformate

Der Regierungsrat begrüsst weiter, dass Informationen, Warnungen und Alarmierungen als maschinenlesbare Meldungsformate für die Verwendung durch Dritte zur Verfügung gestellt werden sollen. Insbesondere befürwortet er, dass das Common Alerting Protocol (CAP) für die Alarmweiterleitung in Drittsysteme eingeführt werden soll. «Helvetisierungen» dürfen insbesondere aus Kostengründen nicht erfolgen.

Weiterentwicklung der Notfalltreffpunkte

Schliesslich begrüsst der Regierungsrat, dass die Weiterentwicklung der Notfalltreffpunkte gemeinsam mit den Kantonen geprüft werden soll. Eine Erweiterung mit drahtlosem Internetzugang für Sprach- und Datenübermittlung macht durchaus Sinn. Systeme wie beispielsweise «Starlink» bieten Lösungen an, welche erschwinglich sind und sich in verschiedenen aktuellen Kriegsgebieten der Welt bewähren. Dass der Strombedarf der Bevölkerung an diesen Notfalltreffpunkten nicht sichergestellt werden kann, ist klar; dennoch kann man sich am Beispiel der Ukraine orientieren, was den praktischen Nutzen von Notstromaggregaten an diesen Treffpunkten anbelangt.



Fazit

Der Regierungsrat unterstützt die Vorlage grundsätzlich unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen. Für die Umsetzung der Multikanalstrategie werden von 2027 bis 2035 zusätzliche Mittel in Höhe von 269,4 Mio. Franken benötigt, welche gemäss erläuterndem Bericht nicht im Voranschlag 2026 und in den Finanzplänen 2027–2029 des Bundes eingeplant sind. Die Vorlage macht keine Angaben, wie diese zusätzlichen Aufwendungen seitens Bund finanziert werden. Der Regierungsrat fordert, dass die Finanzierung der zusätzlichen Kosten seitens Bund sowie eine allfällige Kompensation der Aufwendungen auf Bundesebene aufgezeigt werden. Eine Neuregelung betreffend Sirenen (vollumfängliche Delegation an die Kantone) lehnt er ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber