



1. Dezember 2008

Revision der Alarmierungsverordnung (AV, SR 520.12)

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

Vor und während des Hochwasserereignisses im August 2005 wie auch bei weiteren Unwettersituationen wurden die von den für die Warnungen zuständigen Fachstellen des Bundes veröffentlichten Unwetterinformationen weder in der notwendigen Vollständigkeit und Konsequenz (zum Beispiel Quellenangabe) noch zeitgerecht von den geeigneten elektronischen Medien (insbesondere Radio und Fernsehen) an die Bevölkerung weiter geleitet. Eine Verbreitungspflicht für 'Warnungen vor Naturgefahren' der zuständigen Fachstellen durch die Medien - zum Beispiel Unwetterinformationen - besteht heute nicht. Zwar ist im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) die gesetzliche Grundlage dazu vorhanden, die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV, SR 784.401) führt jedoch im Kreis der Behörden, welche eine Verbreitung anordnen können, die für Naturgefahren zuständigen Fachstellen des Bundes nicht auf, weshalb neu auch diese in der RTVV zu nennen sind.

In der Motion Wyss (05.692) wurde der Bundesrat aufgefordert, ein meteorologisches Zwei-Stufen-Warnsystem zu etablieren, das eine präzise Unwetterwarnung der Bevölkerung, insbesondere bei Hochwasser und Stürmen, gewähren kann. Die Motion wurde am 16. Dezember 2005 vom Nationalrat und am 25. September 2006 vom Ständerat überwiesen.

In seiner Stellungnahme verwies der Bundesrat auf das seit dem Sturm Lothar (1999) aufgebaute zweistufige Unwetterwarnsystem des Bundesamtes für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) und auf die enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund (MeteoSchweiz) und den Kantonen (Führungsstäbe des Bevölkerungsschutzes sowie Naturgefahrenexperten des jeweiligen Kantons). Dieses mehrstufige Warnsystem hat sich seither bei verschiedenen Unwettersituationen bewährt.

Der Grund, warum das meteorologische Warnsystem als ungenügend empfunden worden war, lag hauptsächlich darin, dass die von MeteoSchweiz verbreiteten Warnungen und Informationen der Öffentlichkeit nur ungenügend und in zu allgemeiner Form sowie ohne Quellenangabe zur Kenntnis gebracht worden waren. Mit der Absicht, die Warnung der Bevölkerung vor allen drohenden Naturgefahren wie Sturm

und Hochwasser, aber auch Lawinen und Rutschungen oder Steinschlag, wo möglich, zu verbessern, beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion.

Der Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren erfolgt einerseits kollektiv durch die Organe des Bevölkerungsschutzes auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde. Ebenso wichtig ist jedoch ein der Naturgefahr angepasstes Verhalten der Bevölkerung selbst.

Damit sich die Bevölkerung in Eigenverantwortung vor erkennbaren Naturgefahren durch geeignete Massnahmen auch individuell schützen und das Risiko von Fehlverhalten und damit Personen- und Sachschäden verringern kann, müssen leicht verständliche und in sich konsistente Gefahrenhinweise

- als offizielle Warnungen und offizielle Meldungen der für die Naturgefahren zuständigen Fachstellen des Bundes erkenntlich sein (Official Voice),
- inhaltlich mit den Warnungen an die Einsatzorgane des Bundes, der Kantone und Gemeinden (Single Voice) übereinstimmen sowie
- rasch und vollständig über alle geeigneten Medien verbreitet werden.

Zur Durchsetzung der "Single Official Voice" sind die rechtlichen Grundlagen auf Verordnungsstufe auszubauen. So sind sowohl die Verordnung über die Warnung, Alarmierung und Verbreitung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung (Alarmierungsverordnung [AV], SR 520.12) als auch die RTVV entsprechend anzupassen (vgl. nachfolgende Ausführungen unter Ziff. 2).

Mit Beschluss vom 30. Mai 2007 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die zur Etablierung der „Single Official Voice“ bei Naturgefahren nötigen rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten und dem Bundesrat zu unterbreiten.

Da zur Umsetzung der Single Official Voice in erster Linie die AV zu revidieren ist (vgl. nachfolgende Ausführungen unter Ziff. 2), hat, in Absprache mit dem EDI und dem UVEK, das VBS den Lead für die Durchführung der diversen Konsultationen übernommen.

2. Anpassung der rechtlichen Grundlagen

2.1. Alarmierungsverordnung (AV)

Zur Umsetzung der "Single Official Voice" sind in der AV einerseits alle für Naturgefahren zuständigen Fachstellen des Bundes abschliessend zu bezeichnen. Andererseits müssen die Fachstellen des Bundes, die bisher lediglich für die offizielle Warnung an die Behörden zuständig waren, neu auch für die behördliche [offizielle] Warnung der Bevölkerung vor drohenden Naturgefahren und Erdbebenmeldungen zuständig sein.

Die Anpassungen in der AV dienen der Klärung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im Bereich aller Naturgefahren (Unwetter, Hochwasser, Massenbewegungen, Lawinen, Waldbrand und Erdbeben) auf Ebene Bund (bisher nur Unwetter und Lawinen) und schaffen die Voraussetzungen, dass die Bevölkerung rechtzeitig und konsistent mit den Behörden über bevorstehende oder eingetretene gefährliche Naturereignisse informiert werden kann.

2.2. Radio und Fernsehverordnung (RTVV)

Um die Warnung der Bevölkerung vor Naturgefahren zu gewährleisten, müssen in Artikel 9 RTVV auch die Fachstellen des Bundes genannt werden, welche die Verbreitung von Warnungen vor Naturgefahren bzw. Meldungen von Erdbeben anordnen können. Somit werden die Radio- und Fernsehveranstalter verpflichtet, solche Warnungen und Meldungen zu verbreiten.

Die in der RTVV vorgenommenen Änderungen dienen dem individuellen Schutz von Leib und Gut vor den Auswirkungen von Naturgefahren. Die betroffene Bevölkerung verfügt durch die Kenntnis der offiziellen Warnungen und allgemeinen Verhaltensempfehlungen über die Möglichkeit, gefährliche Situationen zu vermeiden sowie in Eigenverantwortung rechtzeitig einfache und zumutbare Schutzmassnahmen zu ergreifen.

3. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Die Artikel des Verordnungsentwurfes werden nur insofern erläutert, als dies für das Verständnis erforderlich ist.

3.1. Alarmierungsverordnung (AV)

Artikel 1 Ziel

Absatz 1

- *Buchstabe a:* Verhaltensanweisungen ergehen mit einer Alarmierung, Verhaltensempfehlungen hingegen mit einer Warnung, weshalb die Reihenfolge entsprechend angepasst wird.
- *Buchstabe b:* Neu wird der Vollständigkeit halber auch der Bereich der Warnung aufgeführt.

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

Mit Ausnahme von zwei Begriffsbestimmungen (schneller Störfall, Nahzone) sind diese unnötig, da sie die Normen des Erlasses wiederholen oder umschreiben; der Anhang wird deshalb aufgehoben. Die Definitionen des schnellen Störfalles und der Nahzone werden direkt in die entsprechenden Artikel integriert (Art. 6 bzw. 13).

Gliederungstitel vor Artikel 3

Der zweite Abschnitt enthält allgemeine Bestimmungen, weshalb der Gliederungstitel entsprechend angepasst wird.

Artikel 3 Vorwarnung, Warnung und Entwarnung

Absatz 1: Entspricht Inhaltlich mehr oder weniger dem ersten Satz des heutigen Artikels 3. Zusätzlich kommt die Vorwarnung hinzu; eine solche ergeht lediglich an die Behörden, nicht aber an die Bevölkerung. Die Vorwarnung ergeht bei einer möglichen, die Warnung bei einer wahrscheinlichen Gefahr.

Neu sollen Warnungen auch Informationen über mögliche Auswirkungen enthalten können. Diese zusätzlichen Informationen erlauben es den Behörden, eine fundierte Lagebeurteilung vorzunehmen und angemessene Schutzmassnahmen zu ergreifen.

Absatz 2: Neu soll eine wahrscheinliche Gefahr durch eine Warnung nicht allein den Behörden, sondern insbesondere im Falle von Naturgefahren auch der Bevölkerung zur Kenntnis gebracht werden. Wie bis anhin können Warnungen allgemeine Verhaltensempfehlungen und neu auch wie oben erwähnt Informationen über mögliche Auswirkungen enthalten. Diese zusätzlichen Informationen erlauben es der Bevölkerung, gefährliche Situationen zu vermeiden sowie in Eigenverantwortung rechtzeitig einfache und zumutbare Schutzmassnahmen zu ergreifen.

Ausser bei sehr kurzfristig auftretenden Naturgefahren wie heftigen Gewittern oder Flash Floods (plötzlich auftretende Flutwellen) erhalten die zuständigen Behörden die offiziellen Warnungen und offiziellen Meldungen bevor sie an die Medien und die Bevölkerung gehen. Das erlaubt den Einsatzorganen, die notwendige Lagebeurteilung vorzunehmen, bevor Anfragen von Medien oder aus der Bevölkerung zusätzliche Aufmerksamkeit erfordern.

Die offiziellen Warnungen an die Behörden sind inhaltlich identisch mit denjenigen, welche an die Bevölkerung gehen.

Absätze 3 und 4 erster Satz: Sehen neu explizit vor, was bereits heute den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht.

Absatz 5: Entspricht dem zweiten Satz des heutigen Artikels 3.

Artikel 5 Anordnung der Alarmierung und der Verbreitung von Verhaltensanweisungen

Absatz 1: Ergänzung, dass Verhaltensanweisungen verbindlich sind.

Artikel 6 Aufträge zur Alarmierung und zur Verbreitung von Verhaltensanweisungen

Absatz 2 Buchstabe b: Da der Anhang aufgehoben wird, wird der "schnelle Störfall" im Verordnungstext selber erklärt.

Artikel 8 Aufheben von Alarmierungen und Verhaltensanweisungen

Neu sieht Artikel 8 explizit vor, dass auch Alarmierungen aufgehoben werden müssen.

Artikel 8a Verbreitungspflichten

Bereits heute sind dringliche polizeiliche Bekanntmachungen, behördliche Alarmmeldungen und Verhaltensanweisungen durch die Radio- und Fernsehveranstalter sowie die Fernmeldedienstanbieterinnen der Bevölkerung bekannt zu machen (Art. 9 der Radio- und Fernsehverordnung [RTVV], SR 784.401). Neu sollen auch die offiziellen Warnungen und offiziellen Erdbebenmeldungen des Bundes der Bevölkerung durch die Medien zur Kenntnis gebracht werden; entsprechend soll Artikel 9 RTVV ergänzt werden (vgl. nachstehende Erläuterungen).

Der neue Artikel 8a hat zwar deklaratorischen Charakter, trägt jedoch zur Vollständigkeit bei, da die Verbreitungspflichten wesentlicher Bestandteil der Warn- und Alarmierungskette sind.

Gliederungstitel vor Artikel 9

Zur besseren Übersicht wird ein zusätzlicher Abschnitt eingefügt.

Artikel 9 Naturgefahren

Absatz 1: Dieser Absatz ersetzt die Absätze 1 und 2 des heutigen Artikels 9 und nennt neu auch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) sowie den Schweizerischen Erdbebendienst (SED). Neu wird auch die Zuständigkeit für die Warnung nicht nur an die Behörden, sondern auch an die Bevölkerung vorgesehen.

Diejenigen Fachstellen des Bundes, die für die offiziellen Warnungen und offiziellen Erdbebenmeldungen zuständig sind, werden mit ihrem Verantwortungsbereich nun abschliessend aufgezählt. Es wird zwischen Warnungen vor einer erwarteten Naturgefahr wie Unwetter, Hochwasser, geologische Massenbewegungen, Waldbrand sowie Lawinen und vor Erdbeben (i.d.R. Nachbeben) unterschieden.

Ist eine Warnstufe erreicht (vgl. nachstehende Erläuterungen zu Artikel 9a), so gibt die zuständige Fachstelle eine Warnung an die Behörden aus. Wenn dies notwendig erscheint, ergeht die Warnung auch an die Bevölkerung (Art. 3 Abs. 2).

Absatz 2: Die Fachstellen des Bundes arbeiten stets eng zusammen. Damit wird sichergestellt, dass das System der "Single Official Voice" auf Ebene Bund zum Tragen kommt. Bei Ereignissen, die mehrere Fachstellen des Bundes betreffen (z. Bsp. Starkniederschlag mit Hochwasser), haben die betroffenen Fachstellen im Einzelfall einvernehmlich festzulegen, welche Fachstelle die offiziellen Vorwarnungen, Warnungen und Verhaltensempfehlungen weiter leitet. Auf den offiziellen Vorwarnungen, Warnungen und Verhaltensempfehlungen soll jedoch jede beteiligte Fachstelle aufgeführt werden.

Absatz 3: Die einheitliche Form der Kennzeichnung als *offizielle Warnung des Bundes* ist sowohl für die Bevölkerung als auch für die Medien von grosser Bedeutung. Das Label bezeichnet unmissverständlich die Herkunft der Warnungen als solche des Bundes. Die Kantone werden in ihren Zuständigkeiten für Warnungen nicht tangiert.

Andere (auch private) Stellen, die Wetter- und Abflussvorhersagen oder auch Hinweise auf gefährliche Naturereignisse anbieten, werden in ihrer kommerziellen Tätigkeit nicht eingeschränkt. Allerdings können sie das Label der offiziellen Warnung nicht für sich beanspruchen.

Medien und Bevölkerung können somit klar zwischen den offiziellen Warnungen und offiziellen Erdbebenmeldungen des Bundes und anderen Gefahrenhinweisen unterscheiden. Die offiziellen Warnungen bieten Gewähr, dass sie mit denjenigen, über die der Bevölkerungsschutz verfügt, übereinstimmen.

Absätze 4 und 5: In diesen zwei Absätzen wird die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, der für Warnungen zuständig ist (Art. 1 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über die Meteorologie und Klimatologie [MetG, SR 429.1], Art. 9 AV) und den Massnahmen im Bereich des Bevölkerungsschutzes, welche im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes [BZG], SR 520.1) geregelt.

Artikel 9a Warnstufen

Absatz 1: Die Stärke und damit die Gefährlichkeit der erwarteten oder eingetretenen Naturereignisse wird nach einer einheitlichen, fünfstufigen Gefahrenskala angegeben. Diese Einteilung erlaubt den Behörden und der Bevölkerung, die Bedeutung der drohenden Naturgefahren richtig einzuschätzen. Zudem dient die Skala der Festlegung, welche der offiziellen Warnungen unter die Verbreitungspflicht fallen. Die Skala richtet sich, wo solche bestehen, nach international vereinbarten Abstufungen (Lawinen, Unwetter).

Absatz 2: Die Festlegung der Voraussetzungen zur Erreichung einer Warnstufe soll sich insbesondere nach der Stärke des Naturereignisses richten. Denkbar sind aber auch andere Faktoren, so zum Beispiel die vor dem Unwetter gefallene Regenmenge. Nicht orientieren hingegen sollen sich die Kriterien zur Erreichung einer Warnstufe in der Regel am möglichen Schadenpotential des Naturereignisses, da das Schadenpotential massgeblich von lokalen Voraussetzungen wie Geländeform, Bebauung oder Art der betroffenen Objekte abhängt, die bei gleicher Einwirkung zu unterschiedlichen Folgen führen können.

Artikel 9b *Meldungen von Erdbeben*

Absatz 1: Meldungen ergehen lediglich in Zusammenhang mit bereits eingetretenen Erdbeben, weshalb hierfür ein gesonderter Artikel vorgesehen wird. Wie für die Warnungen vor Nachbeben ist für Erdbebenmeldungen der SED zuständig.

Absatz 2: Auch die Erdbebenmeldungen sollen in einheitlicher Form ergehen und als offizielle Erdbebenmeldungen des Bundes gekennzeichnet sein und sinnvollerweise mit (unverbindlichen) Verhaltensempfehlungen ergänzt werden können.

Artikel 10

Absatz 2 Buchstabe a: Die Hauptabteilung für die Sicherheit von Kernanlagen wird per 1. Januar 2009 in das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) überführt.

Artikel 11 *Überflutungsgefahr bei Stauanlagen*

Absatz 2 Buchstabe c: Gemäss Artikel 17 Absatz 2 der Stauanlagenverordnung (StAV, SR 721.102) muss die Inhaberin einer Stauanlage bei einem Notfall u.a. umgehend die Aufsichtsbehörde, sprich das Bundesamt für Energie (BFE), benachrichtigen; das BFE ist deshalb hier auch aufzuführen.

Gliederungstitel vor Artikel 12

Zur besseren Übersicht wird ein zusätzlicher Abschnitt eingefügt.

Artikel 13 *Alarmierungszeichen "Wasseralarm"*

Absätze 1 und 2: Der heutige Artikel wird dadurch vervollständigt, dass die Auslösung des Wasseralarmzeichens bei einer unmittelbar drohenden Gefahr ohne Verzögerung erfolgen kann, und zwar bevor das Alarmierungszeichen "Allgemeiner Alarm" ausgelöst wird. Dies ist bei schnell ablaufenden Ereignissen wie Erdbeben, Sabotage oder zum Teil Erdrutschen der Fall, bzw. wenn ein plötzliches Versagen einer Stauanlage mit unkontrolliertem Wasserabfluss nicht mehr zu vermeiden oder schon erfolgt ist. Dann kann jede Minute den Unterschied zwischen einer erfolgreichen und einer erfolglosen Evakuierung bedeuten. In einem solchem Fall wird der Wasseralarm einmal wiederholt, damit nicht gezögert wird, auf Grund einer falschen Annahme, die Überflutungszone zu evakuieren.

Den Kantonen und Stauanlagenbetreibern ist eine Übergangsfrist zur Anpassung ihrer Grundlagen einzuräumen, weshalb die Änderungen in Artikel 13 erst per 1. Juli 2010 in Kraft treten sollen.

Zudem wird, da der Anhang aufgehoben wird, der Begriff "Nahzone" neu im Verordnungstext selber definiert.

Gliederungstitel vor Artikel 15

Die Nummerierung ist anzupassen.

Artikel 15 Bund

Absatz 1: Diese Änderung betrifft nur den französischen Text, in welchem in der heutigen Fassung irrtümlicherweise das EDI auch aufgeführt wird.

Artikel 18 Betreiber von Kernanlagen

Absatz 2: Die Hauptabteilung für die Sicherheit von Kernanlagen wird per 1. Januar 2009 in das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) überführt.

Gliederungstitel vor Artikel 20 - 22

Die Nummerierung ist anzupassen.

3.2. Radio- und Fernsehverordnung

Artikel 9 Verbreitungspflichten

Absatz 1: Auch die offiziellen Warnungen vor Naturgefahren und die offiziellen Erdbebenmeldungen gelten als dringliche polizeiliche Bekanntmachungen. In der AV wird neu die Zuständigkeit der Fachstellen des Bundes für Naturgefahren für die Erstellung von offiziellen Warnungen vor Naturgefahren (gefährliche Wetterereignisse, Hochwasser, Massenbewegungen, Waldbrand, Lawinen und Erdbeben) sowie für die offiziellen Erdbebenmeldungen statuiert. Die genannten Fachstellen sind deshalb (mit den gleichen Rechten und Pflichten) in den Kreis der anordnungsberechtigten Behörden der Kantone und des Bundes aufzunehmen.

Absatz 2: Die Fachstellen werden in der Alarmierungsverordnung verpflichtet, für die Warnungen und Erdbebenmeldungen eine fünfstufige Gefahrenskala zu erstellen, welche sich insbesondere nach der Stärke des Naturereignisses zu richten hat (keine oder geringe Gefahr, mässige, erhebliche, grosse und sehr grosse Gefahr).

Die in der RTVV statuierte Verbreitungspflicht für die offiziellen Warnungen vor Naturgefahren und offiziellen Erdbebenmeldungen wird differenziert nach Naturgefahr und Gefahrenstufe festgelegt. Damit wird die Anzahl der zu verbreitenden offiziellen Warnungen und offiziellen Erdbebenmeldungen in Grenzen gehalten.

Die Verbreitungspflicht wird für Lawinenwarnungen auf die Stufe 5 und für die übrigen wetterbezogenen Warnungen auf die Gefahrenstufen 3 bis 5 festgelegt. Dies führt zu schätzungsweise 15 bis 25 grossräumigen Unwetter-, Hochwasser- und Lawinenereignissen mit schätzungsweise je 6 Warnungen, was 90 bis maximal 150 zu verbreitende Warnungen jährlich ergibt. Diese wirken sich zum Teil nur regional aus und sind somit auch nur von Radio- und Fernsehveranstaltern in den entsprechenden Versorgungsgebieten zu verbreiten sind. Hinzu kommen ca. 15 Ereignisse mit sich kleinräumig bildenden Gewittern mit je 5 bis 10 Warnungen je Ereignis, was zu weiteren 75 bis 150 wetterbezogenen Warnungen führt, welche nur von Veranstaltern zu verbreiten sind, die das betroffene Gebiet versorgen.

Für Erdbeben wird die Verbreitungspflicht auf die Stufen 4 und 5 festgelegt. Als Bestandteile der Warnung (betrifft v.a. Nachbeben) bzw. Erdbebenmeldung sind auch allfällige Verhaltensempfehlungen zu verbreiten.

Absätze 3 und 5: Die in Absatz 1 Buchstabe c neu aufgeführten Fachstellen sind den in den Buchstaben a und b genannten Behörden gleichgestellt, weshalb die Absätze 3 und 5 entsprechend zu ergänzen sind.

Absatz 4: Während die dringlichen polizeilichen Bekanntmachungen grundsätzlich unverzüglich ausgestrahlt werden müssen, ist es im Falle der offiziellen Warnungen und offiziellen Erdbebenmeldungen je nach Situation nicht zwingend erforderlich, dass das Programm unterbrochen wird. Die Fachstelle teilt mit der an die Veranstalter und Fernmeldedienstanbieterinnen übermittelten, zur Verbreitung bestimmten Warnung bzw. Erdbebenmeldung gleichzeitig den Zeitpunkt der Ausstrahlung mit (je nach Grad der Dringlichkeit unmittelbar, innert der nächsten halben Stunde etc.).

Im Rahmen des Projektes OWARNA sollte die Information der Bevölkerung im Falle von Naturgefahren verbessert werden. Die Ausdehnung der Verbreitungspflicht leistet hier einen wichtigen Beitrag.