

Inclusion Handicap  
Mühlemattstrasse 14a  
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch  
www.inclusion-handicap.ch

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport VBS  
Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS  
Direktion  
Monbijoustrasse 51A  
3003 Bern

**Per Email an: [markus.hohl@babs.admin.ch](mailto:markus.hohl@babs.admin.ch)**

Bern, 20.01.2017

## **BERICHT ZUR ZUKUNFT DER ALARMIERUNGS- UND TELEKOMMUNIKATIONSSYSTEME FÜR DEN BEVÖLKERUNGSSCHUTZ: KONSULTATION**

---

### **Stellungnahme von Inclusion Handicap zum Bericht zur Zukunft der Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme für den Be- völkerungsschutz**

Sehr geehrter Herr Bühlmann

Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen. Die Abteilung Gleichstellung von Inclusion Handicap hat die Aufgabe, die Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts zu fördern und so die autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens zu unterstützen.

Die Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Demnach müssen die in Erarbeitung stehenden oder einer Revision unterliegenden Gesetze sowie Verordnungen immer auch unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überprüft werden. Führen sie zu einer direkten

**INCLUSION.**  
**HANDICAP**

Dachverband der  
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faitière des organisations  
suissees de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni  
di persone con disabilità



oder indirekten Diskriminierung, sind sie mit Art. 8 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV hat der Bundesgesetzgeber bis jetzt hauptsächlich durch den Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) wahrgenommen, aber auch durch die Verankerung von behindertengleichstellungsrechtlichen Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Zudem verpflichtet die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) die Vertragsstaaten zur Berücksichtigung von deren Anliegen, insbesondere auch im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a+b UNO-BRK). Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, verlangt Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK, dass die Schweiz, die Behindertenorganisationen konsultiert und aktiv miteinbezieht.

Inclusion Handicap dankt dem BABS für die Möglichkeit, im Rahmen des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht, der mitunter als Grundlage für eine entsprechende Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG; SR 520.1) sowie der Alarmierungsverordnung (AV; SR 520.12) dient, eine Stellungnahme einreichen zu können. In Ergänzung unserer vorliegenden Stellungnahme verweisen wir zudem auf jene im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der Alarmierungsverordnung vom 19.09.2016.

## Rechtliche Grundlagen

Im Zusammenhang mit dem Schutz von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen ist zunächst Art. 9 UNO-BRK<sup>1</sup> als allgemeine Klausel zur Gewährleistung der Zugänglichkeit relevant. Diese Verpflichtung ist zwar progressiv<sup>2</sup>, gilt aber nach dem UNO-BRK Ausschuss absolut<sup>3</sup>. Ein Staat kann somit nicht darauf verzichten, seine Systeme der Warnung, Alarmierung sowie Information auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Weiter verpflichtet Art. 11 UNO-BRK die Vertragsstaaten „im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, einschliesslich des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen, alle erforderlichen Massnahmen (zu ergreifen), um in Gefahrensituationen, einschliesslich bewaffneter Konflikte, humanitärer

---

<sup>1</sup> Aus der Lehre zur Tragweite von Art. 9 UNO-BRK siehe PETER TRENK-HINTERBERGER, Zugänglichkeit, Art. 9, in: KREUTZ MARCUS/LACHWITZ KLAUS/TRENK-HINTERBERGER PETER (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, S. 130ff sowie FELIX WELTI, Zugänglichkeit, Art. 9, in: WELKE ANTJE (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Ettenheim 2012, S. 127ff.

<sup>2</sup> General comment n° 2 (2014) Artikel 9 Zugänglichkeit, CRPD /C/GC/2, 22. Mai 2014, §24; ANDREAS BETHKE/KLEMENS KRUSE/MARKUS REBSTOCK/FELIX WELTI, „Barrierefreiheit“, in : Degener/Diehl (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bonn 2015, S. 172.

<sup>3</sup> General comment n° 2 (2014) Artikel 9 Zugänglichkeit, CRPD /C/GC/2, 22. Mai 2014, §25.



Notlagen und Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten“<sup>4</sup>. In seinen bisherigen Schlussbemerkungen zu den Staatenberichten<sup>5</sup> hat der zuständige UNO-BRK-Ausschuss unter Art. 11 vor allem den Schutz von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen und humanitären Notlagen, deren Einbindung bei der Entwicklung von Strategien zur Prävention/Bewältigung der Notlagen sowie die Methoden zur Warnung von Menschen mit Behinderungen vor Gefahrensituationen, insbesondere Menschen mit Sinnesbehinderungen thematisiert. Um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu vermeiden und ihren Schutz zu gewährleisten, müssen Systeme der Warnung, Alarmierung sowie Information nach dem *design for all* ausgestaltet sein (Art. 2 Abs. 5 UNO-BRK). Die Unzugänglichkeit solcher Systeme stellt eine Diskriminierung nach Art. 2 Abs. 3 UNO-BRK, die nach Art. 5 Abs. 1 UNO-BRK verboten ist. Dieses Verbot ist direkt justiziabel<sup>6</sup>. Aus Art. 8 Abs. 2 und 4 BV sowie Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 lit. e i.V.m. Art. 5 BehiG fließt ebenfalls die staatliche Pflicht, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen durch das Ergreifen geeigneter Massnahmen zu verhindern.

### **Kritische Würdigung des Berichts**

Zunächst ist festzuhalten, dass der Bericht vereinzelt auf die Bedürfnisse von Menschen mit Hörbehinderungen verweist. So hält er etwa im Zusammenhang mit Unzulänglichkeiten des Sirenenalarms fest, dass auch Menschen mit Höreinschränkungen sowie Ausländerinnen und Ausländer „nicht zu vergessen“ seien (S. 5). Aus den beiläufig wirkenden und nicht genauer erörterten Feststellungen geht nach Ansicht von Inclusion Handicap jedoch weder hervor, wie essentiell barrierefreie Alarmierungssysteme für Menschen mit Behinderungen sind, noch finden sie im Rahmen der Priorisierung der Vorhaben Berücksichtigung. Des Weiteren wird übersehen, dass nicht nur Menschen mit Hörbehinderungen, sondern auch Menschen mit anderen Behinderungen durch nicht barrierefreie Alarmierungssysteme benachteiligt werden. Im Folgenden führen wir diese Punkte genauer aus.

### ***Mangelnde Anerkennung der Bedeutung barrierefreier Alarmierungssysteme für Menschen mit Behinderungen***

---

<sup>4</sup> Siehe dazu MARCUS KREUTZ, in: KREUTZ MARCUS/LACHWITZ KLAUS/TRENK-HINTERBERGER PETER (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, Art. 11 sowie ILAN KELMAN/LAURA M. STOUGH (Hrsg.), Disability and Disaster: Explorations and Exchanges, Basingstoke 2015.

<sup>5</sup> Concluding Observations: CRPD, CO, Denmark (2014) Rz. 30f.; CRPD, CO, Germany (2015) Rz. 23f.; CRPD, CO, Spain (2011) Rz. 23f. Dazu auch MARCUS KREUTZ, in: KREUTZ MARCUS/LACHWITZ KLAUS/TRENK-HINTERBERGER PETER (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, Art. 11. NOWAK MANFRED, U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary, 2. Aufl. Kehl 2005, , Art. 4, Rz. 9ff.

<sup>6</sup> Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, BBl 2013 661, 673 ; KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG/WYTENBACH JUDITH/SCHNEIDER ANNINA/KAGÜNDÜZ SABIHA, Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung Der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz. Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern 2008, S. 56.



Die unseres Erachtens mangelnde Anerkennung der Wichtigkeit barrierefreier Alarmierungssysteme zeigt sich einerseits direkt in **Äusserungen zu deren Bedeutung bzw. Nutzen**. So wird in der Einleitung zum Bericht festgestellt, dass mit einer Information mittels Smartphone neben anderen Gruppen auch Menschen mit Höreinschränkungen in der ersten wichtigsten Phase eines Ereignisses besser erreicht und mit Verhaltensanweisungen unterstützt werden könnten (S. 5). Inclusion Handicap möchte hier präzisieren, dass es sich zumindest in Bezug auf Menschen mit Behinderungen **nicht nur um eine Frage der besseren Erreichbarkeit handelt, sondern darum, dass diese überhaupt alarmiert und informiert werden können**. Gehörlose Menschen nehmen einen Sirenenalarm schlicht nicht wahr, und Menschen mit geistigen Behinderungen verstehen Informationen, die ihnen nicht in Leichter Sprache dargeboten werden, unter Umständen gar nicht. Nach Ansicht von Inclusion Handicap müsste deshalb die fundamentale Bedeutung barrierefreier Alarmierungssysteme für Menschen mit Behinderungen bereits hier klarer benannt werden.

In der Einleitung zum Kapitel über Alarmierung und Information der Bevölkerung (Kapitel 5) wird dann anerkannt, dass der Sirenenalarm und die nachfolgende Radiomeldung z.B. Menschen mit Hörbeeinträchtigung nicht erreichen, und die gefährdete Bevölkerung künftig neben dem Sirenenalarm auch mit anderen Mitteln schnell alarmiert und informiert werden können sollte (S. 30). Auch die seit Langem bestehende Forderung des Schweizerischen Gehörlosenbundes nach einer Alternative zur Alarmierung über Sirenen und die Vermittlung von Verhaltensanweisungen über Radio wird erwähnt, wenn es um die **Weiterentwicklung von Alertswiss** bzw. die Erweiterung von deren App um eine Funktion zur Warnung, Alarmierung und Information der Bevölkerung geht (S. 34). Hingegen sucht man einen Hinweis auf die Notwendigkeit barrierefreier Systeme in den Ausführungen zum **Handyalarm via SMS oder CBS** vergeblich (S. 35). Zwar erkennt das BABS die Abhängigkeit der Verfügbarkeit einer App von deren Download als in der Praxis „unter Umständen sehr nachteilig“, und erklärt, dieses Defizit könnte mit einer Handyalarmierung via CBS oder SMS behoben werden. Dass es ein CBS/SMS-Alarm – analog zu einer App, aber sehr viel umfassender – ermöglichen würde, insbesondere auch Menschen mit einer Behinderung zu erreichen, die derzeit im Falle einer Notsituation nicht alarmiert und informiert werden können, wird nicht berücksichtigt.

Die Skizzierung der **Konsequenzen eines Verzichts auf ein Vorhaben** erfolgt ebenfalls ohne Erwähnung der Folgen für Menschen mit Behinderungen. Im Kapitel zu Nutzen und Notwendigkeit der Systeme (Kapitel 2) wird zwar festgehalten, der Einbezug mobiler Endgeräte bei der Alarmierung und Information der Bevölkerung sei notwendig (ohne Nennung der Bedeutung für Menschen mit Behinderungen; vgl. S. 14). Bei den nachfolgend aufgeführten Konsequenzen einer Nichtrealisierung für den Schutz und die Sicherheit der Bevölkerung werden jedoch im Bereich der neuen Systeme lediglich Kommunikationssysteme für die BORS erwähnt (S. 15). Auch der Abschnitt zu den Folgen eines Verzichts auf den Handyalarm enthält keine Informationen betreffend Menschen mit Behinderungen.



**Aus Sicht von Inclusion Handicap sind diese Auslassungen nicht nachvollziehbar und führen zu einer Fehleinschätzung in Bezug auf die Dringlichkeit der Einführung eines Handyalarms via SMS/CBS (siehe hierzu weiter unten).**

### ***Eingeschränktes Verständnis von Barrierefreiheit***

Eine weitere Problematik ergibt sich aus unserer Sicht insofern, als dem Bericht ein eingeschränktes Verständnis in Bezug auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zugrunde liegt. Warnungen, Alarmierungen und Informationen müssen **für Menschen mit Hörbehinderungen, aber auch für alle anderen Menschen mit Behinderungen barrierefrei** bzw. nach dem Prinzip des *universal design* ausgestaltet sein. So sind etwa gehörlose Menschen auf nicht akustische Alarmierung sowie Warnung und Information in Gebärden- oder Schriftsprache, Menschen mit geistigen Behinderungen auf allgemeine Informationen zu Katastrophensituationen in Leichter Sprache angewiesen. Für die Alarmierung von Menschen mit weiteren Behinderungen, wie beispielsweise Hörsehbehinderungen, müssen ebenso effektive Systeme etabliert werden. Wir bitten deshalb das BABS, Inclusion Handicap im Sinne von Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK bei der **Konkretisierung eines barrierefreien Warnungs-, Alarmierungs- und Informationssystems** beizuziehen. Somit stellen Sie sicher, dass die vorgesehenen Lösungen auch tatsächlich den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Zudem bitten wir Sie, in diesem Zusammenhang auch mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB Kontakt aufzunehmen.

### ***Mangelnde Transparenz und fragwürdige Einschätzungen bei Priorisierung***

Inclusion Handicap ist der Meinung, dass das Verfahren zur Priorisierung der Massnahmen im Bericht nicht transparent genug dargelegt wird. Nach einer kurzen Auflistung der Priorisierungskriterien – welche den in Kapitel 4 für das jeweilige System beschriebenen Aspekten nicht genau entsprechen – kommt der Bericht zum Schluss, aus Sicht einer integralen Sicherheits- und Risikobeurteilung seien der Werterhalt von POLYCOM 2030 sowie SDVN zusammen mit Polydata und einem Vulpus-System prioritär umzusetzen (S. 37). Genauere Angaben zur genannten integralen Beurteilung werden nicht gemacht. **Diese sehr knappe Darstellung ist unbefriedigend. Sie ermöglicht keine Überprüfung der Vereinbarkeit mit dem Behindertengleichstellungsrecht.**

**Weiter fällt auf, dass nur Vorhaben betreffend die Kommunikation zwischen den BORS, nicht aber betreffend die Alarmierung und Information der Bevölkerung priorisiert werden.** Obschon klar ist, dass erstere eine wesentliche Grundlage für die Anordnung von Schutzmassnahmen für die Bevölkerung darstellen, ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb keinerlei Vorhaben betreffend die Weiterentwicklung der Alarmierungs- und Informationssysteme priorisiert werden. **Nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund einer Zunahme an Gefahrensituationen sollte unseres Erachtens das Erreichen aller Menschen, inklusive der Menschen mit Behinderungen, höchste Priorität haben** (vgl.



dazu auch den Hinweis im Bericht, wonach sich der Bedarf nach einer schnellen Alarmierung und Information der Bevölkerung gerade bei den jüngsten Terrorereignissen im Ausland gezeigt hat (S. 15 und 30)).

Gemäss Bericht stehen für die Priorisierung der Vorhaben einerseits **Sicherheitslücken**, mit deren Schliessung der **Schutz der Bevölkerung** und die Sicherheit des Landes massgeblich verbessert werden können, und andererseits die beschränkten **Finanzierungsmöglichkeiten** im Vordergrund (S. 37). Dadurch wird das Risiko für die Bevölkerung beim Verzicht auf die Schliessung der Lücken ausdrücklich als Priorisierungskriterium anerkannt. An anderer Stelle heisst es, der Bericht solle aufzeigen, welche Systeme für den angemessenen Schutz der Bevölkerung **unentbehrlich** sind und damit kurzfristig realisiert oder weiterentwickelt werden sollen (S. 3). Der Bericht bezieht sich auf den Begriff der Sicherheitslücke insbesondere im Zusammenhang mit leichten und massiven Beeinträchtigungen, durch welche die Systeme degradieren und die Bedürfnisse der Nutzer nicht mehr erfüllen (S. 4).

Wie oben bereits erwähnt, wird die Bedeutung eines barrierefreien Alarmierungs- und Kommunikationssystems für Menschen mit Behinderungen unseres Erachtens vom BABS nicht adäquat erfasst. Somit wird auch nicht erkannt, dass **mittels Handyalarm via SMS/CBS und mittels Weiterentwicklung der Alertswiss-App eine gravierende Sicherheitslücke geschlossen werden kann**. Dabei versteht Inclusion Handicap den Begriff der Sicherheitslücke in einem umfassenden Sinn als einen Umstand, aufgrund dessen die Sicherheit der Bevölkerung nicht gewährleistet werden kann. Dies ist für das Fehlen barrierefreier Alarmierungssysteme in besonders hohem Masse der Fall, geht es doch bereits um die Unzulänglichkeit des Systems an sich und nicht erst um die Möglichkeit eines Systemausfalls. Wie der Bericht selbst festhält, kann die Alarmierung und Information der Bevölkerung über Smartphones **unmittelbar Leben retten** und die Auswirkungen von Katastrophen und Notlagen reduzieren (S. 3). **Dies gilt umso mehr für Menschen mit Behinderungen: barrierefreie Alarmierungs- und Informationssysteme sind für sie überlebenswichtig**. Im Übrigen halten wir fest, dass die Kosten für die Umsetzung eines Handyalarms via SMS/CBS im Bericht nicht ausgewiesen werden und somit ein wesentliches Priorisierungskriterium nicht nachvollziehbar bleibt.

**Aus diesen Gründen bittet Inclusion Handicap um eine entsprechende Überarbeitung der Priorisierung**. Nebst den bereits genannten Erwägungen sollte dabei berücksichtigt werden, dass die Alarmierung und Information via Smartphones im Gegensatz zu anderen Technologien die Möglichkeit schafft, zugleich Warnungen, Alarmierungen und Informationen zu verbreiten, und so einen klaren Mehrwert gegenüber bisher verwendeten Systemen bietet. Zu bedenken ist auch, dass mit einem Handyalarm via SMS/CBS klar noch mehr Menschen erreicht werden können als mit einer App. Ferner ist es Technologien inhärent, dass sie einer stetigen Weiterentwicklung unterworfen sind; die im Bericht angeführte diesbezügliche Argumentation (S. 35) würde wohl einen Grossteil der Investitionen in derzeit aktuelle Technologien hinfällig werden lassen. In jedem Fall unangebracht



erscheint die sehr vage Aussage, dass Bedürfnisse, die heute mit Alertswiss nicht abgedeckt werden könnten, „je nach technologischem Entwicklungsstand in einer späteren Phase geklärt werden“ sollten (S. 35). **Spätestens ab 2018, wo es gemäss den Angaben im Bericht ohne grössere Anpassungen möglich sein wird, von Polyalert Informationen an die Mobilfunkprovider zu übermitteln (S. 35), sollte der Handyalarm nach Ansicht von Inclusion Handicap zum Einsatz kommen.** Die ebenfalls angesprochene Mitwirkung und Preisgestaltung der Mobilfunkanbieter in der Schweiz sollte möglichst zeitnah geklärt werden.

Schliesslich begrüsst Inclusion Handicap, dass die Weiterentwicklung von Alertswiss offenbar nicht in Frage gestellt wird und sich bereits in der Umsetzung befindet. Insbesondere die Schaffung einer Funktion zur Warnung und Alarmierung der Bevölkerung per Mobiltelefon ist, wie mehrfach erwähnt, für Menschen mit Behinderungen von grosser Wichtigkeit. **Unseres Erachtens sollte die Entwicklung einer solchen Push-Funktion im Sinne einer Priorisierung beschleunigt werden, so dass diese früher als bis Ende 2018 in allen Kantonen eingeführt werden kann** (vgl. dazu Bericht S. 35).

Sehr zu begrüessen ist auch die Nutzung weiterer Apps, die von breiten Bevölkerungskreisen verwendet werden, als zusätzliche Kanäle. Bei der Nutzung und Weiterentwicklung sämtlicher Technologien gilt es stets zu beachten, dass diese nach dem Prinzip des *universal design* auszugestalten sind.

Wie bereits erwähnt bitten wir Sie, mit uns **im Hinblick auf die Konkretisierung umfassend barrierefreier Warn-, Alarmierungs- und Informationssysteme und deren angemessene Berücksichtigung im Rahmen der Priorisierung der Vorhaben** Kontakt aufzunehmen.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüessen

Julien Neruda, Geschäftsführer

Caroline Hess-Klein, Dr. iur., Leiterin Abteilung Gleichstellung