

# Die neue schweizerische Wehrverfassung

---

HANSJÖRG MEYER

Man kann sich fragen, was denn die „Armeereform 95“ mit Gesetzgebung zu tun hat. Nun, jede Reform im öffentlichen Bereich benötigt, getreu dem Legalitätsprinzip, ihre gesetzliche Grundlage. Diese musste daher auch für die beabsichtigte Umstrukturierung der Armee ausgearbeitet werden. Dabei stellten sich einige Fragen im Bereich der Gesetzestechnik, deren Lösung vielleicht auch für weitere Gesetzesredaktoren und -redaktoren von Interesse sein mag.

## 1. Entscheid für eine Totalrevision

Die Rechtsgrundlagen für die Verwirklichung der Armeereform 95 finden sich insbesondere im Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; MG) sowie im Bundesbeschluss über die Organisation der Armee (Armeeorganisation; AO). Diese Erlasse lösten das Bundesgesetz über die Militärorganisation von 1907 (MO) und den Bundesbeschluss über die Truppenordnung von 1960 (TO) ab. Die beiden abgelösten Erlasse wiesen nicht nur ein stattliches Alter auf, sondern durch zahlreiche periodische Revisionen waren, vor allem in der MO, auch Sprache, Struktur und Einheitlichkeit stark in Mitleidenschaft gezogen worden. Inhaltlich ergaben sich oft Überschneidungen, die Regelungen entsprachen zudem nicht immer der Gesetzesstufe oder erwiesen sich als lückenhaft. Zeit also, die Armeereform zum Anlass einer Totalrevision der Erlasse zu nehmen. Bei der MO handelte es sich dabei um die eigentliche „Wehrverfassung“, die es zu erneuern galt: Nicht nur die Kernfragen der Armeereform (Dienstpflicht, Ausbildungsdienste und Armeestruktur) waren dabei zu regeln, sondern eine Vielzahl anderer grundsätzlicher Fragen um die Bereiche der Sicherheitspolitik und der Landesverteidigung. Darunter etwa die Rechte und Pflichten der Armeeingehörigen, die Einsatzarten der Armee sowie die Ausscheidung der

Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Dazu kam neuer Regelungsbedarf, so etwa die Frage, ob und wie der sicherheitspolitische Auftrag der Armee gesetzlich zu umschreiben sei, die gesetzliche Fixierung der Aufträge und Kompetenzen des Nachrichtendienstes und des Dienstes für militärische Sicherheit (wie das im Rahmen der PUK-EMD gefordert worden war), die Verankerung des Friedensförderungsdienstes für Blaumützen sowie - vor der Ablehnung durch den Souverän - für Blauhelme, oder die Schaffung eines neuen Bewilligungsverfahrens für militärische Bauten und Anlagen.

Nachfolgend soll auf drei spezifische Einzelfragen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Militärgesetzes eingegangen werden, die von breiterem Interesse sein könnten:

- die zeitgerechte Schaffung der Rechtsgrundlage,
- die Erarbeitung des neuen Bewilligungsverfahrens für militärische Bauten und Anlagen sowie
- das Berichtigungsverfahren nach Artikel 33 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

## **2. Wie beschleunigt man das Gesetzgebungsverfahren?**

### **2.1 Zeitliche Dringlichkeit der Armeereform**

Der Name war zugleich Auftrag: Die „Armeereform 95“ sollte auf Beginn des Jahres 1995 realisiert sein. Nun war zwar der Entscheid für eine Totalrevision der MO, der „Wehrverfassung“, bereits 1991 getroffen worden. Doch bei der Bedächtigkeit des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens musste die rollende Zeitplanung laufend weiter in die Zukunft angepasst werden. Nach durchgeführter Vernehmlassung vom November 1992 bis Februar 1993 wurde die Botschaft ausgearbeitet und vom Bundesrat am 8. September 1993 verabschiedet<sup>1</sup>. An sich kein schlechtes Zeitmanagement. Aber es wurde absehbar, dass die parlamentarische Behandlung und die darauf folgende Referendumsfrist es nicht

---

<sup>1</sup> BBl 1993 IV 1.

erlauben würden, das Gesetz auf den 1. Januar 1995 in Kraft treten zu lassen. Falls das Referendum mit Erfolg ergriffen würde, wäre eine weitere Verzögerung ohnehin unvermeidlich - vom Resultat einer entsprechenden Abstimmung noch ganz abgesehen.

Dabei war zu berücksichtigen, dass eine Armeereform dieses Umfangs eine äusserst aufwendige Planung erforderlich machte, die nicht beliebig oft zeitlich geändert werden konnte. Bis jeder und jede der damals rund 600'000 Angehörigen der Armee wusste, wann und wo und wieviel Militärdienst er oder sie leisten musste bzw. ob und wann er vorzeitig aus der Wehrpflicht entlassen würde, bis 250'000 Armeeangehörige umgeteilt waren (was eine Bearbeitung von 90 Tonnen Dienstbüchlein erforderte), bis jeder der rund 2800 Kompaniekommandanten den genauen Bestand seiner Truppe kannte, bis jede Einheit das zutreffende Material am richtigen Ort zur Verfügung hatte, wurden unzählige Feinplanungen durchgearbeitet. Zudem wären unbegründete Verzögerungen der Glaubwürdigkeit des Reformvorhabens abträglich gewesen und in der Öffentlichkeit, insbesondere bei den Armeeangehörigen wohl auf wenig Verständnis gestossen. Daher war der 1. Januar 1995 - unter Vorbehalt höherer Gewalt - verbindlicher Stichtag.

## **2.2 Lösungsvorschlag: Separate Vorlage der Kernbestimmungen der Reform**

Andererseits durfte das Parlament selbstverständlich nicht durch solche praktischen Vorgaben zeitlich gedrängt werden, da die Vorlage zahlreiche grundsätzliche Fragen zur Landesverteidigung beinhaltete, die eingehend zu beraten waren. Die Lösung wurde darin gefunden, dass dem Parlament in der Botschaft zwei Pakete vorgelegt wurden: Einerseits das Militärgesetz und die Armeeorganisation, somit die eigentlichen „Grund-erlasse“. Und des weiteren zwei besondere Bundesbeschlüsse, die lediglich jene Kernbestimmungen aus Militärgesetz und Armeeorganisation enthielten, die für die „Armee 95“ zwingend notwendig, politisch jedoch kaum bestritten waren (Realisierungsbeschlüsse zu den Bereichen Mili-

tärdienstpflicht, Ausbildungsdienste und Armeestruktur<sup>2</sup>). Dem Parlament standen so verschiedene Vorgehensvarianten zur Verfügung. Es konnte:

- lediglich das Militärgesetz und die Armeorganisation behandeln und auf die Realisierungsbeschlüsse nicht eintreten, oder
- zunächst die Realisierungsbeschlüsse verabschieden und danach mit längeren Fristen das MG und die AO behandeln, oder
- alle vier Erlasse verabschieden, wobei der Bundesrat die beiden Realisierungsbeschlüsse nur dann in Kraft setzen würde, wenn gegen das MG (nicht aber den BRA 95) das Referendum ergriffen werden sollte.

Die beiden Realisierungsbeschlüsse waren befristet und übernahmen materiell unverändert die Bestimmungen des neuen Militärgesetzes und der Armeorganisation in den entsprechenden Bereichen. Die aus dem Militärgesetz übernommenen Bestimmungen im BRA 95 unterstanden ebenfalls dem fakultativen Referendum; jene aus der Armeorganisation (und im RAO 95) dagegen nicht, da die Armeorganisation im Militärgesetz vom Referendum ausgenommen ist.

Da mit dem Erlass der beiden Realisierungsbeschlüsse das zuvor geltende Recht (Militärorganisation und Truppenorganisation) nicht aufgehoben wurde (dies war erst im Militärgesetz bzw. der Armeorganisation vorgesehen), wurde mit einer speziellen Vorschrift gewährleistet, dass die neuen Bestimmungen vor den entsprechenden älteren Bestimmungen Vorrang hatten<sup>3</sup>. Zudem wurde der Bundesrat wie im Militärgesetz<sup>4</sup> ermächtigt, für den Übergang aus zwingenden Gründen vorübergehend vom Gesetzeswortlaut abweichende Regelungen zu erlassen, wenn das Militärgesetz nicht auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt werden könne<sup>5</sup>. Diese Kompetenz war auf sechs abschliessend aufgeführte Bereiche beschränkt.

---

<sup>2</sup> Bundesbeschluss über die Realisierung der Arme 95 (BRA 95) sowie Bundesbeschluss über die Realisierung der Organisation der Arme 95 (RAO 95).

<sup>3</sup> Art. 23 Abs. 2 BRA 95.

<sup>4</sup> Art. 151 Abs. 1 und 2 MG.

<sup>5</sup> Art. 23 Abs. 1 und 2 BRA 95.

Das Parlament hat dieses neue Vorgehen positiv aufgenommen und ohne grössere Diskussion dazu vorab die Bundesbeschlüsse über die Realisierung der Armee 95 sowie über die Realisierung der Organisation der Armee 95 am 18. März 1994 verabschiedet<sup>6</sup>. Vom Berichterstatter der vorberatenden Kommission des Ständerats wurde anerkannt, dass die zeitgerechte Durchführung der Reform von vitaler Bedeutung für die politische Akzeptanz der Armee sei<sup>7</sup>. Die Grunderlasse (MG und AO) wurden danach vertieft debattiert und am 3. Februar 1995 verabschiedet<sup>8</sup>. Dabei wurde unter anderem festgehalten, dass mit den beiden vorweggenommenen Realisierungsbeschlüssen die Grundlagen für die Schaffung einer modernen Armee erlassen worden seien. Mit dem Militärgesetz würden aber noch wichtige Eckpfeiler gesetzt, damit sich die Armee 95 voll entfalten könne; so namentlich mit der Definition des Armeeauftrags oder der Einführung des Assistenzdienstes<sup>9</sup>.

Keine Überlegungen wurden in den Räten zu den (theoretischen) Konsequenzen gemacht, die sich ergeben hätten, wenn zwar die beiden vorgezogenen Realisierungsbeschlüsse verabschiedet worden wären, danach aber die Grunderlasse vom Parlament abgelehnt, zurückgewiesen oder in den Parallelbestimmungen über die Armee reform grundlegend geändert worden wären. Bei einem *Nichteintretensbeschluss* zum MG bzw. der AO oder einer *Rückweisung* der Vorlagen an den Bundesrat hätte wohl die befristete Geltungsdauer der vorgezogenen Realisierungsbeschlüsse genutzt werden müssen, um die Armee reform dauerhaft zu verankern, beispielsweise durch eine entsprechende Teilrevision der geltenden Erlasse (MO und TO). Hätten die Räte dagegen die Reformartikel in den Grunderlassen in wesentlichen Punkten *geändert*, dann hätten die entsprechenden Reformbestimmungen in den Realisierungsbeschlüssen wohl in den Übergangsbestimmungen des MG bzw. der AO ebenfalls angepasst werden müssen. Aber richtigerweise wurde die Stossrichtung der Reform bei der Beratung der ersten beiden Erlasse grundsätzlich

---

<sup>6</sup> AS 1994 1622 (BRA 95) bzw. AS 1994 1629 (RAO 95), beide in Kraft ab 1.8.1994 bis Ende 1995.

<sup>7</sup> Ständerat SCHOCH (Amtl. Bulletin 1993, S. 1107 ff.).

<sup>8</sup> MG, AS 1995 4093; AO: AS 1995 5241.

<sup>9</sup> Bundesrat VILLIGER während der Eintretensdebatte zum MG im Ständerat (Amtl. Bulletin 1994, S. 283 ff.).

bedacht, so dass im zweiten Umgang, bei der Beratung der Grunderlasse, kurzum festgestellt wurde, dass wer „A“ sage, nun auch „B“ sagen müsse<sup>10</sup>.

### 2.3 Ein Vorgehen mit Modellcharakter ?

Das gewählte Vorgehen könnte etwas salopp mit dem Stichwort „modulare Gesetzgebung“ umschrieben werden, die es dem Gesetzgeber erlaubt, gewisse Elemente einer Neuregelung vorweg zu behandeln und den Hauptteil nachzuziehen.

Man kann sich die Frage stellen, ob dieses Vorgehen Schule machen könnte. Gerade bei Totalrevisionen von Gesetzen besteht die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber oder der Souverän (Referendum) sich an einer bestimmten Frage festbeisst, was dann die Revision als Ganzes gefährden oder zumindest die Zeitplanung für die Umsetzung des neuen Rechts über den Haufen werfen könnte. Dabei handelt es sich um ein Risiko, das demokratischer Gesetzgebung innewohnt und das der letzteren beileibe nicht entgegengehalten werden soll. Durch die Auslagerung bestimmter Kernbereiche kann dieses Risiko jedoch entschärft werden. Dabei liegen dem Entscheid, ob dieses Vorgehen gewählt werden soll, in erster Linie politische Erwägungen zugrunde; er ist deshalb dem Parlament vorbehalten.

Im vorliegenden Fall war die Neuregelung politisch kaum bestritten. Die *Armeereform 95* mit ihrer Senkung des Wehrpflichtalters sowie des Sollbestandes wurde auch von armeekritischer Seite als Schritt in die richtige Richtung gewertet. Damit waren einzig Gründe zeitlicher Dringlichkeit für das Vorgehen massgebend.

Eine andere Ausgangslage bietet sich dar, wenn eine separate Vorlage politisch umstrittener Punkte erfolgt. Dies kann sich als zweckmässig erweisen, um in diesen Teilfragen im Hinblick auf eine bereinigte Gesamtvorlage Klärung zu erhalten. Bei der *Totalrevision der Bundesverfassung* wird dieses Vorgehen sogar noch verfeinert. Im Vernehmlass-

---

<sup>10</sup> Votum Ständerat HUBER (Amtl. Bulletin 1994, S. 274 ff.).

sungsentwurf von 1995 wird die nachgeführte Bundesverfassung mit zwei Reformpaketen zur Erneuerung der Volksrechte sowie zur Reform der Bundesrechtspflege ergänzt. Weitere Reformpakete, etwa zu den Bereichen Regierungs-, Parlaments- oder Föderalismusreform, werden vorbehalten. Damit wird eine Verfassungsreform im „Baukastensystem“ vorgeschlagen, die den Entscheid, welche Reformpakete wann realisiert werden sollen, vom Stand der einzelnen Reformvorhaben abhängig macht. Die Verfassungsreform wird damit zum offenen Prozess<sup>11</sup>.

Welche weiteren analogen Fälle gibt es in der jüngsten schweizerischen Gesetzgebungsgeschichte? Zwei Fälle, die unterschiedliche Lösungen erfuhren, sollen hier erwähnt werden: Die Mehrwertsteuervorlage und die 10. AHV-Revision.

Eine differenzierte Entscheidung wollte das Parlament den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bei der *neuen Finanzordnung (Mehrwertsteuervorlage)* ermöglichen. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft einen offenen Verfassungsartikel vorgeschlagen, der mit Ausnahme des Höchstsatzes der Mehrwertsteuer (6,2%) noch keine Eckwerte zur neuen Steuer enthielt. Die Kommission des Nationalrats konnte sich für diese knappe Lösung nicht erwärmen und erarbeitete eine Regelung auf Verfassungsstufe, mit welcher die neue Steuer auch ohne Ausführungsgesetz eingeführt werden konnte. Der Steuersatz sollte 6,5% betragen. Ausserdem sollten dem Souverän zwei weitere Fragen, die nicht zwingend mit der Einführung der neuen Umsatzsteuer verbunden waren, davon getrennt unterbreitet werden: Einerseits der Sozialversicherungszusatz mit der Möglichkeit, den Ansatz der Mehrwertsteuer anzuheben, wenn die Finanzierung der AHV/IV nicht mehr gewährleistet ist, und andererseits die Umwandlung gewisser Fiskalzölle in Verbrauchssteuern. Da eine frühere Vorlage, in welcher analoge Fragen mit der Einführung der neuen Umsatzbesteuerung gekoppelt waren, Schiffbruch erlitten hatte, schien es der Kommission ratsam, die Vorlage zu entflechten<sup>12</sup>. Noch einen Schritt weiter ging dann die ständerätliche Kommission, indem sie vorschlug, auch die Frage des Mehrwertsteuersatzes getrennt zu unterbreiten. Volk und Ständen wurden somit insgesamt vier Fragen vor-

---

<sup>11</sup> Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, Einleitung (EJPD 1995).

<sup>12</sup> Vgl. die Berichterstatterin, Nationalrätin SPOERRY (Amtl. Bulletin N 1993, S. 347 ff.).

gelegt: Nebst dem Systemwechsel zur Mehrwertsteuer mit einem Satz von 6,2% konnte separat zur Frage der Erhöhung ihres Satzes auf 6,5%, zur Umwandlung der Fiskalzölle und zur möglichen Satzerhöhung zugunsten der AHV und IV Stellung genommen werden<sup>13</sup>. Der Souverän hat diese Differenzierungsmöglichkeit schliesslich mit seiner Zustimmung zu allen Vorlagen, selbst zur Steuererhöhung, belohnt.

Der gewählte Abstimmungsmodus ist allerdings auch auf Kritik gestossen. Insbesondere wurde bemängelt, dass Stimmberechtigte, die nur einer Mehrwertsteuer von 6,5% zustimmen wollten, einer Mehrwertsteuer von 6,2% jedoch die geltende Warenumsatzsteuer vorgezogen hätten, keine Möglichkeit hatten, ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck zu bringen<sup>14</sup>. Zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass die Einführung einer befriedigenden Form der Variantenabstimmung eine Verfassungsrevision erfordere<sup>15</sup>. Eine solche wird nun im Rahmen des Entwurfs für eine Totalrevision der Bundesverfassung in den Artikeln 119 Absatz 4, 126 und 129 Absatz 1 des Reformpaketes Volksrechte auch vorgeschlagen.

Das umgekehrte Vorgehen wählte das Parlament bei der Gestaltung der *10. AHV-Revision*. Hauptpunkte dieser Vorlage bildeten einerseits Massnahmen zur Angleichung der Stellung von Mann und Frau (Individualrente), andererseits die umstrittene Erhöhung des Rentenalters der Frauen. Eine Minderheit der vorberatenden Kommission beantragte, die Vorlage im Hinblick auf das absehbare Referendum aufzuteilen, damit über die Erhöhung des Rentenalters alleine entschieden werden könne. Die Befürworter dieses Vorgehens brachten vor, ohne diese Aufteilung müssten bei einem Referendum zwei Fragen beantwortet werden, die in keinem organischen Zusammenhang stünden. Damit würden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in ein Dilemma gebracht, das man ihnen ersparen sollte. Man riskiere aber auch einen Scherbenhaufen für die ganze Revision, wenn Vor- und Nachteile der Vorlage derart miteinander ver-

---

<sup>13</sup> Dazu der Berichterstatter, Ständerat JAGMETTI (Amtl. Bulletin 1993, S. 314 ff.).

<sup>14</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux* (ZSR 1994 I, S. 300, Fn. 11). Eingehend zur Frage der Variantenabstimmung LUZIAN ODERMATT, *Das Abstimmungsverfahren bei Grundsatz- und EinzelpunktAbstimmungen, mit und ohne Varianten* (ZBl 92 [1991], S. 93 ff.).

<sup>15</sup> AUBERT, a.a.O., S. 328, Rz 83.

knüpft würden<sup>16</sup>. Die Gegner einer Aufteilung, die sich schliesslich durchsetzten, machten dagegen geltend, die AHV-Revision bilde ein Gesamtkonzept, wovon die Erhöhung des Rentenalters der Frauen einen Teil bilde. Der Zusammenhang sei auch dadurch gegeben, dass es bei der letzteren Frage um die Finanzierung des ganzen Pakets gehe<sup>17</sup>. In diesem Fall wurde eine Vorlage somit aus politischen Erwägungen bewusst nicht getrennt.

Wie lässt sich diese unterschiedliche Praxis werten? Eine umfassende Analyse kann und soll hier nicht erfolgen. Es kann lediglich festgestellt werden, dass unterschiedliche Gründe für eine Aufteilung oder Kopplung von Vorlagen bestehen können. Während bei der Armeereform 95 zeitliche Gründe für die Aufteilung massgebend waren, standen bei der Finanzordnung und der AHV-Revision abstimmungspolitische Argumente im Vordergrund, die jedoch gerade zu unterschiedlichen Entscheidungen führten. Keine Rolle dürfte die Regelungsstufe (Verfassung bzw. Gesetz) gespielt haben. Bei der Revision der Bundesverfassung hingegen liegen dem Vorgehen wohl eigene Überlegungen zugrunde. Zudem befindet sich diese Vorlage noch im Stadium der Vernehmlassung.

### **3. Ein neues Bewilligungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen**

#### **3.1 Ausgangslage**

Vor der Einführung des neuen bundesrechtlichen Bewilligungsverfahrens richtete sich das Bauwesen des EMD nach der Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung)<sup>18</sup> sowie der Verordnung über das Bauwesen im Eidgenössischen Militärdepartement (Bauverordnung

---

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere die Voten von Ständerat ONKEN (Amtl. Bulletin 1994, S. 611), Nationalrätin BRUNNER und Bundesrätin DREIFUSS (Amtl. Bulletin N 1994, S. 1361 ff.).

<sup>17</sup> Vgl. dazu namentlich die Voten von Ständerat KÜNDIG (Amtl. Bulletin 1994, S. 546 ff.) und von Nationalrat ALLENSPACH (Berichterstatter; Amtl. Bulletin N 1994, S. 1361 ff.).

<sup>18</sup> SR 172.057.20.

EMD)<sup>19</sup>. Diese Erlasse regelten insbesondere den Projektablauf, die Organisation von Bauplanung und Bauausführung sowie die Kreditordnung für Bauvorhaben des Bundes. Ein formelles Baubewilligungsverfahren auf Bundesebene war in diesen Vorschriften aber nicht vorgesehen. Aufgrund von Artikel 164 Absatz 3 MO waren militärische Bauvorhaben auch von kantonalen und kommunalen Baupolizeivorschriften entbunden<sup>20</sup>. Hingegen war das EMD stets auch ohne formelles Bewilligungsverfahren materiell an das geltende Raumplanungs- und Umweltrecht gebunden.

Im Verlaufe der parlamentarischen Behandlung der Volksinitiative „40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär“, welche die Unterstellung der militärischen Bauvorhaben unter die zivilen Bauvorschriften und Bewilligungsverfahren vorsah, kündigte der Bundesrat an, ein neues, spezifisches Baubewilligungsverfahren auf Bundesebene in die laufenden Vorarbeiten der Militärgesetz-Revision aufzunehmen. Diese Bestimmungen sollten einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative darstellen.

### 3.2 Konzeption des neuen Verfahrens

Die beteiligten Stellen des EMD erarbeiteten danach in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz ein Konzept für das neue Verfahren, das die folgenden Vorgaben zu erfüllen hatte:

- Das Verfahren sollte einheitlich auf Bundesebene ablaufen und mit einer Bewilligung des Bundes enden;
- kantonale und kommunale Bewilligungen sollten weiterhin ausgeschlossen sein; hingegen musste das kantonale und kommunale Recht, entsprechend dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, soweit als möglich berücksichtigt werden;
- den militärischen Geheimhaltungsbedürfnissen musste gebührend Rechnung getragen werden;

---

<sup>19</sup> Sammelband des Militäramtsblatts (SMA) S. 1154.

<sup>20</sup> Art. 164 Abs. 3 MO, „Die Ausführung von Arbeiten, die der Landesverteidigung dienen, darf keiner kantonalen Gebühr oder Bewilligung unterworfen werden.“

- das Beschwerdeverfahren sollte allen betroffenen Gemeinwesen, Organisationen und Privatpersonen offenstehen;
- als letzte Instanz wurde das Bundesgericht vorgesehen;
- die Grundsätze des Verfahrens sollten formell in das MG eingebaut werden können und mussten daher möglichst knapp formuliert werden.

Die Vernehmlassungsvorlage vom November 1992 enthielt denn auch zwei Artikel, in welchen die Bewilligungspflicht und das Verfahren verankert wurden. Zwar handelte es sich um ein gänzlich neues Verfahren, doch musste es den bestehenden bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren nach Möglichkeit entsprechen. Bei der Ausarbeitung wurden die neueren Verfahren im Bundesrecht untersucht, in welchen es ebenfalls um die Errichtung von Bauten und Anlagen im nationalen Interesse geht: Nationalstrassen, Atomanlagen, Eisenbahnen, Flughäfen. Die Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs fanden in der Vernehmlassung grösstenteils ein gutes Echo und wurden daher ohne grosse Änderungen in den Botschaftsentwurf übernommen<sup>21</sup>.

### 3.3 Mitwirkung der betroffenen Bundesbehörden

Eine grundsätzliche Frage fand im Ständerat besondere Beachtung: Sollen die betroffenen Bundesbehörden vor dem Bewilligungsentscheid ihre *Zustimmung* zum Projekt geben oder in anderer Form, etwa durch *Anhörung* oder *Antragstellung*, mitwirken? Oder anders gesagt: Sollen sie ein Vetorecht haben oder nicht? Betroffen ist im vorliegenden Fall in erster Linie das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), das unter anderem bei Waldrodungen beigezogen werden muss. Es wurde geltend gemacht<sup>22</sup>, das Zustimmungserfordernis beteiligter Bundesbehörden widerspreche dem Prinzip, dass das Verfahren bei einer Behörde konzentriert werde. Zudem werde damit ein unglückliches Präjudiz für andere Verfahren geschaffen. Vorgeschlagen wurde ein Antragsrecht der beteiligten Behörden, die zudem, nach einer Abweisung ihres Antrags,

---

<sup>21</sup> BBl IV 1 ff., vgl. Art. 131 und 132 des Entwurfs zum MG.

<sup>22</sup> Antrag von Ständerat ZIMMERLI zu Art. 132bis MG (Amtl. Bulletin 1994, S. 412 ff.).

ebenfalls zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht legitimiert sein sollten.

Dagegen wurde eingewendet, die verwaltungsinterne Auseinandersetzung gehöre nicht vor das Bundesgericht. Könnten sich die beteiligten Bundesstellen nicht einigen und bleibe die erforderliche Zustimmung daher aus, so müsse diese Differenz vielmehr vor dem Bundesrat als der obersten Leitung der Bundesverwaltung bereinigt werden. Die Zustimmungsvariante gewähre zudem eher eine kohärente Politik der Fachstellen. Sie entspreche ausserdem besser dem Kollegialitätsprinzip, das für den Bundesrat und damit auch für die Verwaltung gelte<sup>23</sup>. Das Parlament folgte der letzteren Argumentation. Das Zustimmungserfordernis ist im übrigen auch bei der Plangenehmigung von Eisenbahngrossprojekten sowie im Verfahren des Luftfahrtgesetzes (Errichtung von öffentlichen Flugplätzen) vorgesehen.

### 3.4 Endgültige Fassung

Die beiden Verfahrensbestimmungen aus der Botschaft wurden schliesslich noch entflochten. Neu wurden die Grundzüge des Verfahrens in fünf Artikeln festgelegt: Die Artikel 126 - 130 MG tragen nun die Titel 'Bevolligungspflicht', 'Anhörungen', 'Zustimmung', 'Zuständigkeit und Verfahren' sowie 'Beschwerde' und entsprechen damit dem Ablauf des Verfahrens. Die militärische Baubewilligungsverordnung, die das Verfahren im einzelnen regelt, wurde schliesslich vom Bundesrat am 25. September 1995 verabschiedet<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Antwort von Bundesrat VILLIGER auf den Antrag ZIMMERLI (Amtl. Bulletin 1994, S. 414f.).

<sup>24</sup> SR 510.51, AS 1995 4784.

#### 4. Nachwehen: Berichtigungsverfahren nach Artikel 33 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes

Mit dem Militärgesetz wurde auch Artikel 99 des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) revidiert, um gegen Bewilligungen für militärische Bauten und Anlagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu ermöglichen. Aus redaktionellen Gründen wurde zur Entlastung von Absatz 1 Buchstabe d ein Katalog von Ausnahmen in einen neuen Absatz 2 aufgenommen. Irrtümlich blieb dabei eine Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 18. Juni 1993, mit der Artikel 99 Buchstabe d OG bereits angepasst worden war, unberücksichtigt. Damit wären Konzessionen für Flugplätze mit dem Inkrafttreten des Militärgesetzes von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wieder ausgenommen worden. Diese Absicht hat indessen nie bestanden, wie die parlamentarische Redaktionskommission bestätigt erhielt. Die Kommission beantragte daher gestützt auf Artikel 33 Absatz 2 GVG, die OG-Änderung im Anhang zum Militärgesetz („Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts“) wieder entsprechend zu ergänzen. Aus Gründen der Rechtssicherheit musste diese Ergänzung noch vor dem Inkrafttreten des MG - somit in der Wintersession 1995 - von den Räten verabschiedet werden<sup>25</sup>.

Nach der erwähnten Bestimmung im GVG können solche nachträglich entdeckte Versehen nur durch formelle Gesetzesänderung behoben werden. Diese Änderungen werden nach der Schlussabstimmung sofort im Bundesblatt veröffentlicht und treten am Tag nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft.

Trotz der Hektik, die auch bei den Gesetzgebungsarbeiten Einzug gehalten hat, sind solche nachträglichen Bereinigungsverfahren nach Kenntnis des Autors sehr selten. Im vorliegenden Fall hat die filigrane Regelung der Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im OG den beteiligten Gesetzesredaktoren und -redaktorinnen diese Fussangel gelegt, die im dargestellten Verfahren nun wieder beseitigt worden ist.

---

<sup>25</sup> Bundesgesetz vom 21. Dez. 1995 über eine Berichtigung des Bundesrechtspflegegesetzes (BBl 1996 I 258).