

**Botschaft  
über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug –  
Umweltschutz auch beim Militär»**

vom 11. September 1991

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» ohne Gegenvorschlag Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

11. September 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

*Die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» fordert nicht nur, wie der Titel schlaglichtartig verkürzt wiedergibt, eine zahlenmässige Beschränkung der bestehenden Waffenplätze, sondern sie will in ihrem ersten Teil die Neuerrichtung und auch die Erweiterung von Waffen-, sowie von Schiess-, Übungs- und Flugplätzen der Armee verhindern. Dabei lässt der Initiativtext namentlich offen, ob ein Ersatz von aufgehobenen Plätzen möglich bleiben würde.*

*Während für die heutigen und absehbaren Ausbildungsbedürfnisse der Armee die bestehenden Waffen- und Flugplätze genügen und nicht die Absicht besteht, neue Plätze zu errichten, stellt sich die Lage für Übungs- und Schiessplätze anders dar. Die Armee benützt heute für ihre Ausbildung zu einem erheblichen Teil privaten Grund und Boden. Zum Teil ist eine Benützung durch Verträge geregelt. Wenn nun bundeseigene und ausgebaute Schiessplätze aus irgendeinem Grund aufgegeben werden müssen und gegebenenfalls nicht ersetzt werden dürfen, oder wenn neue Ausbildungsbedürfnisse neue Anlagen und zusätzliches Gelände erfordern, dann bliebe der Armee bei Annahme der Initiative nichts anderes übrig, als für diese Zwecke auf privaten Grund und Boden auszuweichen und diese Gebiete zusätzlich zu belasten.*

*In ihrem zweiten Teil verlangt die Initiative die Gleichstellung von zivilen und militärischen Anlagen sowie die Unterstellung der letzteren unter die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, die Raumplanung und die Baupolizei. Damit würde die geltende Regelung von Artikel 164 Absatz 3 der Militärorganisation, welche Vorhaben, die der Landesverteidigung dienen, von kantonalen Gebühren und Bewilligungen befreit, für Bauten ausser Kraft gesetzt. Schon heute wird beim Bau und Betrieb von militärischen Anlagen dem Gewässerschutz, dem Umweltschutz, dem Natur- und Heimatschutz, der Raumplanung sowie der Walderhaltung grösstes Gewicht beigemessen. Die Aufsicht über den Vollzug liegt indessen bei den verantwortlichen Stellen des Bundes und nicht denjenigen der Kantone und Gemeinden. Diese verfahrensmässige Regelung entspricht jener in andern Bereichen, wo der Bund Aufgaben im nationalen Interesse zu erfüllen hat. Mit der geforderten völligen Gleichstellung von militärischen und zivilen Anlagen würde eine Ungleichheit zu jenen andern Bereichen geschaffen (es betrifft namentlich die Errichtung von Eisenbahnanlagen, Nationalstrassen, Rohrleitungen und Anlagen des Flugverkehrs). Spezifisch militärische Geheimhaltungsvorschriften wären nicht mehr zulässig, was die Geheimhaltung namentlich in kantonalen Bau- und anderen Bewilligungsverfahren mit öffentlicher Planaufgabe in Frage stellen würde. Es müsste zudem mit zahlreichen langwierigen Rechtsverfahren auf Gemeinde- und Kantonsebene gerechnet werden.*

*Das Waffenplatzprojekt Neuchlen-Anschwilten entspricht einem dringenden Bedürfnis, um ein nicht mehr länger haltbares Provisorium zu beseitigen. Es stellt keinen zusätzlichen Waffenplatz dar, sondern ist ein Ersatz für die aufgehobene Kaserne St. Gallen. Die Umweltverträglichkeit des Projekts ist erwiesen und der Naturschutz auf dem fraglichen Gelände im Rahmen des Möglichen gewährleistet.*

---

---

*Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat die Verwerfung der Volksinitiative. Er unterstreicht die Notwendigkeit, dass dem Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben auch die entsprechenden Mittel – das heisst einerseits der notwendige Raum, andererseits ein angepasstes Verfahren, das den spezifischen Bedürfnissen aller Beteiligten Rechnung trägt – zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies ist mit der heutigen Regelung der Fall. Mit der Annahme der Initiative wäre dies hingegen nicht mehr gewährleistet.*

# Botschaft

## 1 Die Initiative

### 11 Wortlaut

Die Initiative lautet:

#### I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 22 Abs. 3 und 4 BV (neu)*

<sup>3</sup> Militärische Übungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze dürfen weder neu errichtet noch erweitert werden.

<sup>4</sup> Militärische Anlagen stehen den zivilen gleich. Bau und Betrieb richten sich nach der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, die Raumplanung und die Baupolizei.

#### II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 20 (neu)*

<sup>1</sup> Artikel 22 Absätze 3 und 4 tritt mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

<sup>2</sup> Soweit der Waffenplatz Herisau-Gossau im Gebiet Neuchlen-Anschwilen nach dem 1. April 1990 ausgebaut wird, ist der frühere Zustand wieder herzustellen.

Die Volksinitiative verlangte die Einführung der Übergangsbestimmung als Artikel 19. Da mit der Annahme der Volksinitiative «Stopp dem Atomkraftwerk-bau (Moratorium)» am 23. September 1990 den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung bereits ein Artikel 19 beigefügt worden ist, hat der Bundesrat dem vorliegenden Artikel im Initiativtext die Nummer 20 gegeben.

### 12 Zustandekommen

Die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» wurde am 14. Dezember 1990 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Mit Verfügung vom 17. März 1991 (BBl 1991 II 156) stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 117 989 gültigen (von insgesamt 121 041 eingereichten) Unterschriften nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) zustande gekommen ist.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

### 13 Einheit von Form und Materie; Rückwirkungsklausel

Eine Initiative kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» (im folgenden: Initiative) ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

Materiell enthält die Initiative vier Forderungen:

1. Verbot der Neuerrichtung oder Erweiterung militärischer Übungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze;
2. Gleichstellung militärischer und ziviler Anlagen, insbesondere ihre Unterstellung unter die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, die Raumplanung und die Baupolizei;
3. das Inkrafttreten dieser Forderungen;
4. die Verpflichtung, den früheren Zustand wieder herzustellen, soweit der Waffenplatz Herisau-Gossau im Gebiet Neuchlen-Anschwilten nach dem 1. April 1990 ausgebaut wird.

Zu prüfen ist, ob die Verbindung dieser Forderungen dem Grundsatz der Einheit der Materie entspricht. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Die beiden Absätze der Übergangsbestimmung sind unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie nicht problematisch, da sie als Teile der Hauptbestimmungen anzusehen sind.

Hingegen stehen die beiden Hauptbestimmungen – die Absätze 3 und 4 von Artikel 22 BV – unter sich offensichtlich nicht in einem logischen Zusammenhang miteinander. Beide Bestimmungen könnten ohne weiteres voneinander getrennt und zum Gegenstand zweier verschiedener Initiativen gemacht werden. Gemäss der gesetzlichen Regelung im Bundesgesetz über die politischen Rechte sowie der bisherigen Praxis zu dieser Frage ist jedoch nur entscheidend, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen den zwei Absätzen besteht. Dies bedeutet, dass die Bestimmungen aus der Sicht des Bürgers einem einheitlichen Sachgebiet angehören oder, anders ausgedrückt, dass sie verschiedene Aspekte desselben politischen Problems betreffen. Beide vorgeschlagenen Absätze betreffen Waffenplätze und andere militärische Anlagen. Der erste verbietet die Neuerrichtung und Erweiterung gewisser Anlagen, der zweite unterstellt den Bau (soweit er nach dem ersten Absatz noch zulässig ist) und den Betrieb solcher Anlagen einer einschränkenden Gesetzgebung. Beide Absätze haben eine einheitliche Zielsetzung, nämlich die Einschränkung des Baus und Betriebs von Waffenplätzen und andern militärischen Anlagen. Damit ist ein sachlicher Zusammenhang gegeben. Die Verbindung der beiden Absätze steht somit im Lichte der Praxis des Bundesgerichts und der Bundesversammlung nicht im Widerspruch zum Erfordernis der Einheit der Materie, obwohl es durchaus Bürgerinnen und Bürger geben kann, welche der einen Forderung zustimmen, die andere aber ablehnen möchten.

Die in Absatz 2 von Artikel 20 der Übergangsbestimmung enthaltene Rückwirkungsklausel für Ausbauten des Waffenplatzes Herisau-Gossau im Gebiet Neuchlen-Anschwilten, die nach dem 1. April 1990 vorgenommen werden, bewirkt

ebenfalls keine Ungültigkeit der Initiative. Da die Bundesbehörden in ihrer Praxis davon ausgehen, dass es keine materiellen Schranken einer Verfassungsrevision gebe, werden auch Bestimmungen mit rückwirkender Kraft als zulässig angenommen, wobei freilich im Fall von Eingriffen in wohlerworbene Rechte Entschädigung zu leisten ist. In der Rückwirkungsklausel der vorliegenden Initiative kann deshalb kein Ungültigkeitsgrund gesehen werden. Hingegen ist eine Rückwirkungsklausel staatspolitisch nicht unproblematisch: Die Behörden haben einerseits gesetzliche Aufträge zu erfüllen, werden dadurch aber dem Vorwurf ausgesetzt, das Volk noch vor der Abstimmung über eine Initiative vor Tatsachen zu stellen, die nur mit beträchtlichen finanziellen Mitteln wieder rückgängig gemacht werden können. Abträglich ist eine Rückwirkungsbestimmung zudem der Rechtssicherheit.

## **2 Auslegung der Initiative**

Bei der Auslegung einer Volksinitiative ist vom Wortlaut des Initiativtextes auszugehen und nicht vom subjektiven Willen der Initianten. Mitberücksichtigt werden dürfen allerdings eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten. Ebenso können die Umstände, die zu einer Initiative Anlass gegeben haben, für die Auslegung eine Rolle spielen.

Im vorliegenden Fall gibt der Titel der Initiative – «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» – den Inhalt des Begehrens in schlaglichtartiger Verkürzung wieder. Es lassen sich indessen zwei Motive erkennen, die in den beiden Absätzen des vorgeschlagenen Artikels 22 BV zum Ausdruck kommen: Einerseits eine quantitative Beschränkung gewisser militärischer Anlagen (Waffen-, Schiess-, Übungs- und Flugplätze), andererseits die Aufhebung jeglicher rechtlicher Privilegierung des Baus und Betriebs im Vergleich zu zivilen Bauten.

### **21 «40 Waffenplätze sind genug»**

#### **211 Die Ziele und Mittel der Initiative**

Wie oben angetönt, ist der vorgeschlagene Artikel 22 Absatz 3 BV weiter gefasst als das im Titel der Initiative angeführte Postulat «40 Waffenplätze sind genug». Die Bestimmung im Initiativtext will nicht nur die Neuerrichtung und Erweiterung von Waffenplätzen, sondern auch jene von Übungs-, Schiess- und Flugplätzen verbieten. Umgekehrt ist der Anwendungsbereich von Absatz 3 enger gefasst als jener von Absatz 4, indem in letzterem sämtliche militärischen Anlagen erfasst werden. Das heisst, neben den genannten Plätzen namentlich auch Kampf- und Führungsbauten sowie Bauten für die Logistik.

Keiner der in Absatz 3 genannten Begriffe Waffen-, Schiess-, Übungs- und Flugplätze ist in der geltenden Gesetzgebung definiert. Sie lassen sich jedoch wie folgt umschreiben.

Eindeutig ist der Begriff des *Waffenplatzes*. Dies schon deshalb, weil der Titel der Initiative die Zahl 40 anführt und damit auf die bestehenden 30 eidgenössi-

schen und zehn kantonalen Waffenplätze Bezug nimmt. Nach dem üblichen Verständnis ist ein Waffenplatz ein aus Kaserne, Ausbildungsanlagen sowie zum Teil Übungs- und Schiessplatz bestehender Komplex, der von einem Waffenplatzkommandanten militärisch und von einem Waffenplatzverwalter administrativ geleitet wird und in der Regel von Rekruten- und Kadernschulen für die Grundausbildung belegt wird.

Auch der Begriff *Militärflugplatz* ist insoweit klar, als diese Anlagen durch ihre Verwendung und die entsprechenden Einrichtungen, insbesondere durch ihre Pisten, erkennbar sind.

Bei den *Schiess- und Übungsplätzen* lassen sich folgende Arten unterscheiden:

#### *Kategorie I*

Bundeseigene Schiess- und Übungsplätze, die für die militärische Ausbildung besonders ausgebaut sind.

#### *Kategorie II*

Private Grundstücke, die mit einer im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit zugunsten der militärischen Benützung als Schiess- und Übungsplatz belastet und die zum Teil für eine militärische Mitbenützung ausgebaut sind.

Darüber hinaus ist die Armee für ihre Ausbildung auf privaten Grund und Boden, der aufgrund von Artikel 33 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation (MO; SR 510.10) als militärisches Schiess- und Übungsgelände benützt wird, angewiesen. Für einen Teil dieser Gebiete bestehen vertragliche Regelungen, die unter anderem Vorschriften für die militärische Benützung sowie die pauschale Abgeltung entstehender Landschäden durch Schussgelder beinhalten.

Die Auslegung der von den Initianten verwendeten Begriffe der Schiess- und Übungsplätze hätte nach diesen Kriterien zu erfolgen. Die Plätze der Kategorien I und II würden unter Absatz 3 von Artikel 22 der Initiative fallen, da solche Plätze als militärische Schiess- und Übungsplätze errichtet bzw. erworben oder langfristig für die militärische Mitbenützung gesichert wurden.

Nicht unter die Bestimmungen der Initiative würden hingegen die übrigen, aufgrund der MO gelegentlich für Schiess- und Übungszwecke benützten Areale fallen. Bei diesen liegt keine eigentliche Errichtung eines Schiess- oder Übungsplatzes vor, sondern lediglich eine begrenzte Beanspruchung eines Geländes für militärische Zwecke, die der Grundeigentümer gemäss Artikel 33 MO zu dulden hat.

Nicht unter den Begriff militärische Übungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze fallen, abgesehen von den nach Artikel 33 MO benützten Arealen, insbesondere folgende Arten militärischer Bauten:

- Kampf- und Führungsbauten, wie z. B. Geländeverstärkungen oder Kommandoposten,
- Bauten für die Logistik, wie z. B. Munitionsmagazine, Zeughäuser, Armeemotorfahrzeugparks, Tankanlagen,
- Bauten der Rüstungsbetriebe,

- Bauten des Festungswachtkorps,
- Verwaltungsgebäude,
- Bauten des Zivilschutzes.

Nicht unter die vorgeschlagene Bestimmung fallen des weiteren die von den Gemeinden aufgrund der Artikel 32 und 124–126 MO zu erstellenden Schiessanlagen, auf denen die ausserdienstliche Schiesspflicht erfüllt wird. Sie sind zivile Schiessanlagen, die auch für zahlreiche weitere zivile Schiessanlässe benützt werden. In der Praxis unterstehen sie denn auch den kantonalen Baubewilligungsverfahren und werden davon nicht befreit, wie dies für militärische Bauten der Fall ist. Schiessanlagen, die vom Bund als Teil eines Waffenplatzes erstellt werden sollen, fallen dagegen unter Absatz 3 der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung.

Nicht unter Absatz 3 dürften des weiteren Truppenunterkünfte fallen, die ausserhalb der eigentlichen Waffen-, Schiess-, Übungs- oder Flugplätze von Gemeinden oder Privaten zur Verfügung gestellt werden.

Die genaue Abgrenzung zwischen Schiess- und Übungsplätzen, welche unter die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung fallen und den übrigen Arealen, die zu demselben Zweck benützt werden, lässt sich nicht allein durch die Auslegung des Verfassungstextes vornehmen. Sie hätte bei Annahme der Initiative durch die Gesetzgebung zu erfolgen.

## 212 Auslegungsprobleme

### 212.1 Erweiterung bestehender Plätze

Offene Fragen stellen sich insbesondere bei der Auslegung im folgenden Zusammenhang: Der vorgeschlagene Absatz 3 von Artikel 22 BV will nicht nur die Neuerrichtung, sondern auch die *Erweiterung* militärischer Übungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze verbieten. Für die Auslegung dieses Begriffs dürften die zwei im Titel der Initiative hervorgehobenen Zielsetzungen der Initiative von Bedeutung sein: Die quantitative Begrenzung der erwähnten Plätze auf den *status quo* und, damit verbunden, der Umweltschutzgedanke. Zu fragen ist somit, ob der Begriff «erweitern» sich:

- auf den Gebietsumfang eines Waffen- oder andern Platzes,
- auf Grösse und Umfang der Gebäude und Anlagen eines solchen Platzes,
- auf die Art und die Intensität der Nutzung eines Platzes oder
- auf eine Kombination dieser Möglichkeiten bezieht.

Keinem Zweifel kann unterliegen, dass die Erweiterung des von einem Waffen- oder andern Platzes beanspruchten *Areal*s nach Absatz 3 unzulässig wäre. Das Gelände eines Platzes soll nicht erweitert, ausgedehnt werden. Dies entspricht den zwei angeführten Zielsetzungen. Blosser Landerwerb in der Nachbarschaft eines Platzes wäre dagegen nicht unzulässig, sofern das neuerworbene Land nicht für den Waffen- oder andern Platz verwendet wird. Besitzt der Bund bzw. ein Kanton, in dessen Eigentum sich ein Waffenplatz befindet, bereits Land, das an einen Waffenplatz angrenzt, so dürfte dieses Land im Fall der Annahme der Initiative nicht zur Erweiterung des Platzes verwendet werden.



Die reine Arrondierung eines Areals durch Erwerb von Land dürfte dann zulässig sein, wenn dies mit der Aufgabe eines andern, gleich grossen Landteils des Platzes ausgeglichen würde.

Weniger klar zu entscheiden ist die Frage, wie weit die *Gebäude und übrigen Anlagen* eines bestehenden Waffen- oder andern Platzes verändert werden dürfen. Die Renovation und Sanierung bestehender Gebäude stellt zweifellos ebensowenig eine Erweiterung dar wie die Erstellung von Neubauten anstelle abzubrechender Gebäude. Im Falle von Neubauten müsste nicht notwendigerweise auf die durch die neuen Gebäude beanspruchte Zahl von Quadratmetern oder Kubikmetern abgestellt werden, sondern es könnte ebenso die Art und die Intensität der Nutzung als Kriterium gewählt werden. Dies würde der einen Zielsetzung der Initiative, dem Umweltschutzgedanken, eher entsprechen.

Offen ist demnach auch, ob die Änderung in der Verwendung eines Platzes, zum Beispiel die Zuweisung an eine andere Truppengattung, die eine erheblich intensivere Nutzung betreibt, den Bestimmungen des Volksbegehrens noch entsprechen würde.

Dieselbe Frage stellt sich auch, wenn ein Platz mit einer grösseren Zahl von Personen als zuvor belegt wird und die Gebäude entsprechend umgestaltet werden. Dabei müssen die Einwirkungen auf die Umgebung nicht zwingend grösser werden.

Da die Initiative ihrem Wortlaut nach nicht eine Beibehaltung oder Senkung des heutigen Standes der Ausbildung und der Bewaffnung der Armee bezweckt, muss eine Änderung der Ausbildungszwecke auf einem bestimmten Platz zulässig sein. Neue Ausbildungsbedürfnisse können aber eine Neugestaltung von Waffenplatzanlagen erfordern. In welchem Rahmen dies möglich ist, welche Kriterien hierzu massgebend sein sollen, lässt der Initiativtext offen.

Nicht unter den vorgeschlagenen Absatz 3 fallen gemäss der Zielsetzung der Initiative Bauten, welche für die Sicherheit von Mensch und Umwelt nötig sind, wie Lawenschutzverbauungen bei Schiess- und Übungsplätzen (vgl. BBl 1989 I 1158) und alle unter dem Titel «Umweltschutzmassnahmen» in den jährlichen Botschaften des Bundesrates über militärische Bauten angeführten Massnahmen (vgl. z. B. BBl 1988 I 1582 ff., 1989 I 1146, 1990 II 532 f.).

## **212.2 Ersatz alter Plätze**

Fraglich ist, ob ein Übungs-, Schiess-, Waffen- oder Flugplatz, der aufgehoben wird, durch einen neuen ersetzt werden dürfte. Müsste die Errichtung eines Ersatzplatzes als «Neuerrichtung» im Sinne von Artikel 22 Absatz 3 BV qualifiziert werden? Der Titel der Initiative «40 Waffenplätze sind genug» könnte dafür sprechen, dass es auf die Gesamtzahl der Waffen- und anderen Plätze ankommt und in diesem Rahmen ein Ersatz deshalb zulässig wäre. Der Titel der Initiative ist freilich nicht Bestandteil der Bestimmungen, die in die Bundesverfassung aufgenommen würden. Für die Auslegung sind indessen diese Bestimmungen in erster Linie massgebend. Absatz 3 beantwortet die gestellte Frage nicht. Geht man davon aus, dass einer der Zwecke der Initiative die Erhaltung der natürlichen Umwelt ist, drängt sich der Schluss auf, die Errichtung eines

Ersatzwaffenplatzes auf bisher landwirtschaftlich genutztem oder noch ungenutztem Land als unzulässige Neuerrichtung anzusehen, obwohl die Zahl und der Umfang der Plätze dadurch nicht erhöht würden. Zugunsten dieser Auslegung spricht auch die Tatsache, dass der Ausbau des Waffenplatzes Herisau-Gossau (früher Herisau-St. Gallen) im Gebiet Neuchlen-Anschwilen, durch den die Initiative veranlasst wurde, mit der Aufhebung der Kaserne St. Gallen nötig wurde, welche 1980 dem Nationalstrassenbau weichen musste (BBl 1989 I 1136 ff.). Damit müsste der ersatzweise Ausbau in Neuchlen-Anschwilen als eine unzulässige Neuerrichtung oder Erweiterung im Sinne des vorgeschlagenen Absatzes 3 betrachtet werden. Diese Auslegung ergibt sich namentlich dann, wenn die Vorgeschichte zur Initiative mitberücksichtigt wird. Andererseits bezieht sich diese Übergangsbestimmung lediglich auf einen bestimmten Waffenplatz, ohne insbesondere die Schiess- und Übungsplätze zu betreffen. Hätten die Initianten ein generelles Ersatzverbot beabsichtigt, so hätten sie dies im Initiativtext präzisieren können. Die Frage, ob ein Ersatz von Plätzen, die aus irgendwelchen Gründen aufgegeben werden sollen, weiterhin zulässig wäre, lässt sich somit aufgrund des Textes der Initiative nicht eindeutig beantworten.

## **22 «Umweltschutz auch beim Militär»**

### **221 Die Ziele und Mittel des Begehrens**

Im Titel der Initiative wird der «Umweltschutz beim Militär» angesprochen. Absatz 4 der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung ist hingegen wesentlich weiter gefasst: Mit dem ersten Satz sollen militärische Anlagen den zivilen gleichgestellt werden. Im zweiten Satz wird festgehalten, dass Bau und Betrieb der militärischen Anlagen sich nach der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, die Raumplanung und die Baupolizei richten. Durch diese Bestimmung würde, falls sie angenommen würde, die geltende Regelung über die Befreiung militärischer Bauten von den Verfahrensvorschriften, die für zivile Bauvorhaben gelten, beseitigt. Die Befreiung militärischer Bauten (bzw. der «Arbeiten, die der Landesverteidigung dienen») von kantonalen Bewilligungen und Gebühren beruht auf Artikel 164 Absatz 3 MO. Das Ziel vermehrten Umweltschutzes beim Militär wird in der Initiative mittels einer Gleichstellung militärischer und ziviler Anlagen angestrebt.

Mit der Gleichstellung von militärischen und zivilen Anlagen würde das Recht des Bundes entfallen, bei militärischen Bauten nötigenfalls von der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung über Umweltschutz, Raumplanung und Baupolizei abzuweichen. Als Folge davon wären Geheimhaltungsbestimmungen, die ausschliesslich für den Bau und den Betrieb militärischer Anlagen bestehen, nicht mehr zulässig und damit die Geheimhaltung insbesondere in kantonalen Bau- und anderen Bewilligungsverfahren mit öffentlicher Planaufgabe in Frage gestellt. Mit dem zweiten Satz von Absatz 4 wird ausdrücklich bekräftigt, dass die Vorschriften in den erwähnten Bereichen für Bau und Betrieb militärischer Anlagen zu beachten seien. Würde der zweite Satz alleine stehen, ohne den ersten, so könnte der Bundesgesetzgeber in seinen Erlassen über Raumplanung und Umweltschutz Ausnahmen für militärische Anlagen

vorsehen. Der erste Satz von Absatz 4 verhindert dies, indem er eine allgemeine Gleichstellung militärischer mit zivilen Anlagen vorschreibt. Der zweite Satz dient somit lediglich der beispielhaften Aufführung einzelner Bereiche. Deshalb spielt es auch keine Rolle, dass er nur die Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, die Raumplanung und die Baupolizei erwähnt, nicht aber beispielsweise die Gesetzgebung über Natur- und Heimatschutz oder die Forstpolizei.

Die in Absatz 4 vorgesehene Gleichstellung militärischer mit zivilen Anlagen gilt nur für «Bau und Betrieb» der Bauten, nicht aber für andere militärische Aktivitäten, wie etwa die Durchführung militärischer Übungen. Für diese behalten Artikel 164 Absatz 3 und 33 MO ihre volle Bedeutung.

## **222 Militärische und zivile Anlagen**

Zwar würde mit der Annahme von Absatz 4 von Artikel 22 BV die Kategorie der militärischen Anlagen weitgehend bedeutungslos. Dennoch wäre eine Unterscheidung der beiden Arten von Anlagen nicht überflüssig. Denn die erwähnte Bestimmung will nur die unterschiedliche Behandlung militärischer und ziviler Anlagen verbieten, nicht aber die unterschiedliche Behandlung verschiedenartiger ziviler Bauwerke (vgl. unten Ziff. 62). Die gesetzlich vorgesehene Sonderbehandlung von Eisenbahnbauten, Nationalstrassen, Starkstrom- und Rohrleitungsanlagen oder zivilen Flugplätzen würde durch die Initiative nicht berührt. Um aber feststellen zu können, für welche Bauwerke Sondervorschriften noch zulässig wären, ist eine Abgrenzung der zivilen von den militärischen Anlagen nötig.

Alle in den jährlichen Botschaften des Bundesrates über militärische Bauten und Anlagen aufgeführten Bauvorhaben fallen zweifellos unter die von der Initiative anvisierten Anlagen. Damit wären ausser den in Absatz 3 des Initiativtextes genannten Anlagen insbesondere auch die folgenden Bauten erfasst:

- Kampf- und Führungsbauten, wie Geländeverstärkungen,
- Festungsanlagen, Führungsinfrastrukturen, Übermittlungsanlagen, Richtstrahlstationen,
- Bauten für die Logistik, wie z. B. Munitionsmagazine, Tankanlagen, Versorgungsmagazine, Zeughäuser, Armeemotorfahrzeugparks, Montage- und Werkstatthallen,
- Bauten für die Rüstungsbetriebe.

Abgrenzungsprobleme dürften sich nur bei gemischten Bauten stellen, das heisst solchen, die gleichzeitig zivilen und militärischen Zwecken dienen. Dies betrifft beispielsweise Flugsicherungsanlagen, militärisch mitbenutzte Gemeindegemeinschaftsanlagen, unter Umständen auch Rüstungsbetriebe.

Zu den zivilen Anlagen gehören Bauten der wirtschaftlichen Landesversorgung und jene für den Zivilschutz. Zwar ist der Zivilschutz gemäss Artikel 1 Absatz 1 des Zivilschutzgesetzes vom 25. März 1962 (SR 520.1) Teil der Landesverteidigung und werden aufgrund dieser Bestimmung Zivilschutzbauten nach Artikel 164 Absatz 3 MO ebenfalls von kantonalen Bewilligungen und Gebühren befreit (diese Auffassung ist heute allerdings zur Diskussion gestellt). Dies ist je-

doch eine lediglich rechtstechnische Angleichung an Militärbauten. Der zivile Charakter des Zivilschutzes ist unbestritten.

## **23 Das Projekt Neuchlen-Anschwilen**

Der vorgesehene Ausbau des Waffenplatzes Herisau-Gossau im Gebiet Neuchlen-Anschwilen bildete den Auslöser der vorliegenden Initiative. In Absatz 2 von Artikel 20 der Übergangsbestimmungen wird denn auch bestimmt, dass der frühere Zustand wieder herzustellen sei, soweit der Waffenplatz Herisau-Gossau im Gebiet Neuchlen-Anschwilen nach dem 1. April 1990 ausgebaut werde. Unabhängig von der Auslegungsfrage, ob es sich bei diesem Projekt um die (unzulässige) Erweiterung oder Neuerrichtung eines Waffenplatzes oder um den (allenfalls zulässigen) Ersatz eines aufgehobenen Waffenplatzes handelt, besteht damit eine spezielle Vorschrift über das weitere Schicksal des Bauvorhabens. Dabei kommt dem Verfassungstext rechtlich keine Vorwirkung in dem Sinne zu, dass vor einer allfälligen Annahme der Initiative weitere Bauarbeiten unzulässig wären. Hingegen müssten Ausbaurbeiten, die nach dem angeführten Datum ausgeführt wurden, wieder rückgängig gemacht werden.

## **3 Die Ausbildung in der Armee heute**

### **31 Ausbildungsbedürfnisse**

Im Unterschied zu ausländischen Armeen gibt es in unserem Milizheer zeitlich kurze Ausbildungsdienste, verteilt über eine längere Dienstpflicht. Die Bewährung im Ernstfall fragt nicht nach der Besonderheit der Heeresstruktur, sondern kennt nur einen einzigen Massstab, nämlich die Befähigung des einzelnen und des Verbandes, Kriegs- und Krisensituationen zu bewältigen.

Der Bestand an bundeseigenem Terrain für die militärische Ausbildung hat in den letzten Jahren kaum noch zugenommen. Kantonale oder kommunale Waffenplätze wie Lausanne, Yverdon und Bellinzona mussten aus dichtbesiedelten Agglomerationen herausgenommen und anderswo als Bundeswaffenplätze neu errichtet werden. Dieser Prozess ist für den Waffenplatz St. Gallen-Herisau im Gang, nachdem die Kaserne auf Stadtgebiet zugunsten von Nationalstrassenbau und Erholungsanlagen aufgegeben werden musste und in Neuchlen-Anschwilen Realersatz geschaffen werden soll. Abgeschlossen ist diese Entwicklung in Zürich, wo ein neuer Waffenplatz im Reppischtal in Betrieb genommen wurde und über die Zweckbestimmung des Kasernenareals auf Stadtboden noch diskutiert wird.

Nur knapp die Hälfte der jährlich rund zwölf Millionen Dienstage unserer Armee werden auf bundeseigenem Terrain und den kantonalen Waffenplätzen geleistet. Es handelt sich dabei im wesentlichen nur um die Kasernenperioden der Rekruten- und Kaderschulen, während die allermeisten Truppenkurse in der Regel in zivilen Unterkünften und unter Beanspruchung von Grundeigentum Dritter stattfinden müssen. Diese Belegungsart äussert sich in unterschiedlichen Formen, worüber die nachstehende Ziffer 32 orientiert. Zusammenfassend kann

gesagt werden, dass das bundeseigene Terrain kaum mehr nennenswert zugenommen hat und auch keine Absichten bestehen, weiteres Land in nennenswertem Umfang zu erwerben. Abgenommen, und zwar zahlenmässig in bedeutendem Umfang, hat andererseits die Verfügbarkeit von zivilem Grund und Boden für militärische Ausbildungszwecke. Die Gefahr wächst, dass vorhandenes Bundeseigentum sowie auch die nach Artikel 33 MO zu benützendem Gebiete immer stärker beansprucht werden müssen, was die Akzeptanz in der Umgebung beeinträchtigen könnte.

Die Armee reform 95 wird an der geschilderten Sachlage kaum etwas ändern. Der mit der grossen Armee reform verbundene Bestandesrückgang des Heeres um rund einen Drittel des heutigen Bestandes betrifft zur Hauptsache die 42- bis 50jährigen Armeeeingehörenden. Da zudem die allgemeine Wehrpflicht nicht in Frage gestellt ist, führen einzig demographische Entwicklungen zu geringeren Rekrutenbeständen. Ähnlich wie beim Schulwesen ist indessen zu beachten, dass für die Ausbildungsgestaltung weniger der einzelne Rekrut, sondern die Einheit massgebende Grösse ist, und diese wird für die Armee-95 keine relevanten Änderungen erfahren. Mit einer zunehmenden Spezialisierung wird sogar im Gegenteil potentieller Mehrbedarf für Ausbildungseinrichtungen entstehen, der im Rahmen des vorhandenen bundeseigenen Terrains gedeckt werden muss, ohne dass Aussichten für dessen Vermehrung bestehen.

Neue Ausbildungsbedürfnisse werden die mit der Armee-95 zu verwirklichenen neuen Aufgaben bringen, wie eine grössere Fähigkeit zur Katastrophenbewältigung, friedenssichernde Massnahmen im Ausland, wie UNO-Beobachter und Blauhelme, und schliesslich vermehrte Bereitschaftsformationen nach dem Muster der Flughafenverbände Kloten-Dübendorf und Genf-Cointrin.

Generell wird eine Verbesserung der Ausbildungsinfrastruktur auf vorhandenen Waffen- und bundeseigenen Übungsplätzen angestrebt, um die Ausbildungsdensität bei gleichzeitiger Verringerung von unerwünschten Emissionen steigern zu können. Neben dem vermehrten Einsatz von Simulatoren und anderen modernen Lehrmethoden gehört auch die Anlegung von Standardübungen dazu, wo Verbände im Turnus geschult und die Milizkader in ihrer Vorbereitungsarbeit entlastet werden können.

Durch die heute bekannten Daten über die neue Armee sind somit in bezug auf Bestand und Kapazität der Waffenplätze keine ins Gewicht fallenden Änderungen zu erwarten.

## **32 Art und Anzahl der Ausbildungsanlagen**

Die Ausbildung der Armee wird in Schulen und Kursen durchgeführt, und zwar rund zur Hälfte auf ausgebauten, teilweise mit modernen Ausbildungshilfen ausgerüsteten Waffen-, Schiess- und Übungsplätzen.

Für die andere Hälfte der militärischen Ausbildungstätigkeit wird privater Grund und Boden, aufgrund von Artikel 33 MO, beansprucht. Nach dieser Bestimmung sind die Grundbesitzer verpflichtet, die Benützung ihres Landes für militärische Übungen gegen allfälligen Schadenersatz zu gestatten. Auf vielen dieser von den militärischen Schulen und Kursen immer wieder benützten Plät-

zen sind diese Schadenabteilungen und die Modalitäten der militärischen Benutzung vertraglich geregelt.

## 321 Waffenplätze

Unter Waffenplatz wird ein aus Unterkünften (Kasernen), Ausbildungsanlagen und zum Teil auch Schiess- und Übungsgelände bestehendes Ausbildungszentrum verstanden. Der Armee stehen heute 40 solcher Waffenplätze zur Verfügung. 30 sind Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die restlichen gehören verschiedenen Kantonen. Es sind keine zusätzlichen Waffenplätze geplant.

Die Grösse der Waffenplätze ist sehr unterschiedlich. Sie bewegt sich zwischen einem Ausbildungsstandort für eine aus nur einer Kompanie bestehenden Spezialisten-Rekrutenschule (Uem Trp Schulen, Jassbach) bis zum Waffenplatz mit einer Aufnahmekapazität von mehreren Rekrutenschulen mit über 20 Kompanien (Thun). Daneben werden durch die Sommer-Rekrutenschulen sogenannte «Aussenstandorte» (in der Regel Privat- oder Gemeindeunterkünfte) für über 30 Rekruteneinheiten beansprucht. Mit Ausnahme der Plätze Bure und Walenstadt, die als Panzer-Übungsplatz bzw. Standort der Schiessschulen dienen, werden die Waffenplätze in erster Linie durch jährlich zwei Rekrutenschulen mit vorangehenden Unteroffiziersschulen und teilweise Offiziersschulen belegt.

### Übersicht über die Waffenplätze

Waffenplatz	Kanton	Eigentümer	Truppengattung
1 Aarau .....	AG	Kanton	Infanterie
2 Airolo .....	TI	Bund	Infanterie
3 Andermatt .....	UR	Bund	Infanterie
4 Bern .....	BE	Kanton	Infanterie/Vsg Trp
5 Bière .....	VD	Bund	Infanterie/Artillerie
6 Bremgarten .....	AG	Bund	Genie Trp
7 Brugg .....	AG	Bund	Genie Trp
8 Bülach .....	ZH	Bund	Uem Trp
9 Bure .....	JU	Bund	Pz Übungsplatz
10 Chamblon .....	VD	Bund	Infanterie
11 Chur .....	GR	Bund	Infanterie
12 Colombier .....	NE	Kanton	Infanterie
13 Drogens .....	FR	Bund	MLT/Infanterie
14 Dübendorf .....	ZH	Bund	Fl/Flab Trp
15 Emmen .....	LU	Bund	Fl/Flab Trp
16 Frauenfeld .....	TG	Bund	Artillerie
17 Fribourg .....	FR	Kanton	Infanterie
18 Genève .....	GE	Kanton	Ls Trp
19 Herisau-Gossau <sup>1)</sup> .....	AR/SG	Bund	Infanterie

<sup>1)</sup> Früher Herisau-St. Gallen; St. Gallen soll durch Neuchlen-Anschwilen ersetzt werden.

Waffenplatz	Kanton	Eigentümer	Truppengattung
20 Isonne.....	TI	Bund	Infanterie
21 Jassbach.....	BE	Bund	Uem Trp
22 Klotten.....	ZH	Bund	Uem Trp
23 Liestal.....	BL	Kanton	Infanterie
24 Losone.....	TI	Bund	San Trp
25 Luzern.....	LU	Kanton	Infanterie
26 Lyss.....	BE	Bund	Rep Trp
27 Mels.....	SG	Bund	Fest Trp
28 Mte Ceneri.....	TI	Bund	Artillerie
29 Moudon.....	VD	Bund	San Trp
30 Payerne.....	VD	Bund	Fl/Flab Trp
31 Sand/Schönbühl.....	BE	Bund	Infanterie
32 Sion.....	VS	Kanton	Artillerie
33 St. Luzisteig.....	GR	Bund	Infanterie
34 St-Maurice.....	VS	Bund	Infanterie/Fest Trp
35 Thun.....	BE	Bund	MLT/Rep Trp
36 Walenstadt.....	SG	Bund	Schiessschulen
37 Wangen an der Aare.....	BE	Bund	Infanterie/Ls Trp
38 Wil bei Stans.....	NW	Kanton	Infanterie
39 Worblaufen.....	BE	Bund	Rep Trp
40 Reppischtal.....	ZH	Kanton	Infanterie

## 322 Schiess- und Übungsplätze

Für die Schiessausbildung stehen der Armee bundeseigene, vertraglich geregelte sowie gestützt auf Artikel 33 MO benützte Plätze zur Verfügung. Eignung und zeitliche Verfügbarkeit der Plätze variieren erheblich. Höhenlage, Rücksichtnahme auf Alpwirtschaft und Tourismus sowie Umwelt-, Natur und Landschaftsschutz schränken die Benützung dieser Plätze räumlich und vor allem zeitlich sehr stark ein.

### *Bundeseigene Schiessplätze*

Rund 30 Schiess- und Übungsplätze stehen im Eigentum des Bundes. Grösse, Eignung und Benützbarkeit sind sehr unterschiedlich. Allein die flächenmässige Ausdehnung variiert zwischen wenigen Hektaren bis zu 2870 ha im Falle des grössten Platzes Petit Hongrin. Die militärische Benützung der meisten dieser Plätze ist mit Rücksicht auf die Alpwirtschaft und den Tourismus zeitlich zum Teil erheblich eingeschränkt. Verschiedene dieser Plätze sind mit modernen Zieleinrichtungen ausgestattet und weisen auch eigens erstellte Truppenunterkünfte auf.

### *Vertragsschiessplätze*

Es bestehen rund 40 durch Dienstbarkeitsverträge langfristig gesicherte Plätze unterschiedlicher Grösse, die Übungen im kleinen Verband und teilweise auch im Kompanieverband zulassen. Die militärische Benützung dieser Plätze ist ver-

traglich mit Rücksicht auf die Alpwirtschaft und auch durch die Höhenlage begrenzt. Sie stehen der Truppe vornehmlich nur im Frühjahr und Herbst zur Verfügung.

#### *Schiessplätze nach Artikel 33 MO*

Es bestehen rund 400 Gebiete und Parzellen, die aufgrund dieser Bestimmung gelegentlich benützt werden und deren Benützung zum Teil geregelt ist (Schussgeldverträge). Sie sind von sehr unterschiedlicher militärischer Eignung und stehen der Truppe zeitlich begrenzt zur Verfügung. Die Benützung erfolgt jeweils nach Absprache mit dem Grundeigentümer und in Berücksichtigung der land- und alpwirtschaftlichen Bewirtschaftung.

#### *Flieger- und Fliegerabwehr-Schiessplätze*

Den Flieger-Truppen stehen insgesamt sieben Zielgebiete (Alpnachersee, Axalp, Dammastock, Gibloux, Lanzigen-Wasserfallen, Neuenburgersee und Sempachersee) für ihre Schiessausbildung zur Verfügung. In Brigels, Gluringen, Grandvillard und S'chanf verfügen die Fliegerabwehr-Truppen über ihren Bedürfnissen entsprechend speziell eingerichtete Schiessplätze. Diese Plätze stehen der Truppe, unter anderem mit Rücksicht auf die Bewirtschaftung und den Tourismus, nur während gewissen Zeiten von Herbst bis Frühjahr zur Verfügung.

#### *Flugplätze*

Die Zahl der Kampfflugzeuge wird mittelfristig von heute 300 auf rund 200 und längerfristig, das heisst nach der Jahrtausendwende auf vermutlich unter 100 zurückgehen. Auch die Transportflotte dürfte durch zahlenmässig weniger, dafür grössere und leistungsfähigere Helikopter abgelöst werden. Es braucht daher keine neuen Flugplätze. Der heutige Bestand genügt für die Ausbildung der Fliegertruppe. Technische und betriebliche Anpassungen an neue Bedürfnisse und somit Erweiterungen und Sanierungen können aber für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Ob der geringeren Anzahl Flugzeuge künftig durch die Aufgabe von Flugbasen oder durch eine Minderbelegung bestehender Plätze Rechnung getragen wird, lässt sich heute nicht voraussagen.

### **33 Die Armee ausserhalb der Waffen-, Schiess- und Übungsplätze**

Nebst der Ausbildung auf Waffen-, Schiess- und Übungsplätzen ist die Armee auf Ausbildung in freiem Gelände angewiesen. Der Einsatz von Simulatoren ermöglicht auch im freien Gelände zunehmend realistische Übungen. Durch solche Ausbildungshilfen können gleichzeitig Immissionen sowie Land- und Sachschäden erheblich eingeschränkt werden.

### **34 Ausbildung im Ausland**

Die Ausbildung schweizerischer Truppenverbände auf ausländischen Waffen- und Schiessplätzen ist in grossem Rahmen aus verschiedenen Gründen (Ko-



sten-, Zeitaufwand, Sicherheit, rechtliche und politische Aspekte) nicht denkbar. Dagegen bleibt die Möglichkeit vorbehalten, die Ausbildung in einzelnen Disziplinen mit kleinen Detachementen auf ausländischen Plätzen zu betreiben. Die Fliegertruppe hat von dieser Möglichkeit in den letzten Jahren Gebrauch gemacht und Einsatzübungen unter Bedingungen, wie sie in Friedenszeiten im eigenen Land nicht möglich sind, in Schweden und Sardinien durchgeführt.

Zur Hauptsache wird die Ausbildung unserer Armee indessen nach wie vor im eigenen Land stattfinden müssen.

#### **4 Militär und Umweltschutz: eine Bilanz**

##### **41 Grundsätzliches**

##### **411 Die Tragweite von Artikel 164 Absatz 3 MO**

Um die Bedeutung der durch die Initiative vorgeschlagenen Neuerungen beurteilen zu können, ist zunächst die geltende Regelung in ihren Grundzügen darzustellen. Artikel 164 Absatz 3 MO bestimmt:

<sup>3</sup> Die Ausführung von Arbeiten, die der Landesverteidigung dienen, darf keiner kantonalen Gebühr oder Bewilligung unterworfen werden.

Gemäss der heutigen Praxis, die durch Entscheide des Bundesgerichts präzisiert worden ist, erfasst diese Bestimmung die Planung, Projektierung und Realisierung aller Bauten, Anlagen und Tätigkeiten,

- die unmittelbar der Kampfführung der Armee dienen, wie zum Beispiel die Errichtung von Festungsanlagen, Geschützstellungen, Kommandoposten usw., ferner der Einsatz der Armee selbst im aktiven Dienst;
- durch welche die Kampfführung und der Einsatz der Armee vorbereitet, ermöglicht und unterstützt werden, wie z. B. Erstellung und Unterhalt von Zeughäusern, von Munitionsmagazinen, Bau und Betrieb von Rüstungsbetrieben und Militärwerkstätten, militärische Transporte, Beschaffung und Unterhalt von Armeematerial, Vermessungsarbeiten der Landestopographie; das heisst alle Bauten, Anlagen und Tätigkeiten in den Bereichen Versorgung, Sanitätsdienst, Übermittlungswesen, Transporte und Territorialdienst;
- die der militärischen Ausbildung dienen, namentlich der Bau und Unterhalt von Kasernen und militärischen Übungsplätzen mit Nebengebäuden, ferner alle Übungen im Rahmen der militärischen Ausbildung;
- die für den ordnungsgemässen Betrieb der Bauten und Anlagen sowie für die Verwaltung der Armee unmittelbar notwendig sind. Dazu gehören beispielsweise die Errichtung und der Unterhalt betriebsnotwendiger Dienstwohnungen, Verwaltungsgebäude, Bauten und Einrichtungen für die Bewirtschaftung, Versorgung und Entsorgung militärischer Anlagen sowie für den Umweltschutz.

Nicht unter Artikel 164 Absatz 3 MO fallen Bauten, die Teil der allgemeinen Bundesverwaltung sind (z. B. Bürogebäude der Militärverwaltung).

Mit der oben dargestellten Bestimmung der Militärorganisation wird der Bund zwar hinsichtlich der fraglichen Arbeiten von kantonalen Bewilligungen und Gebühren befreit. Er ist bei diesen Vorhaben hingegen keineswegs von der Beachtung der materiellen Umweltvorschriften entbunden. Die Befreiung beschränkt sich im wesentlichen auf formelle Aspekte: Das Verfahren läuft bei militärischen Vorhaben in anderer Form, der Vollzug der entsprechenden Bestimmungen erfolgt durch die zuständigen Bundesstellen selbst. Dabei ist zu beachten, dass diese Regelung keine Spezialität für militärische Belange bedeutet. Vielmehr handelt es sich um einen Grundsatz, der im Verwaltungsrecht des Bundes und insbesondere im Umweltrecht durchaus zweckmässig ist und daher häufig Anwendung findet. Artikel 41 Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) hält fest, dass Bundesbehörden, die aufgrund anderer Bundesgesetze bereits Vorschriften über Anlagen, Stoffe oder Abfälle vollziehen, in ihrem Zuständigkeitsbereich auch für den Vollzug des USG sorgen; gegebenenfalls regelt der Bundesrat den Vollzug und übernimmt die Koordination unter den interessierten Amtsstellen. Analoge Regelungen finden sich beispielsweise im Gewässerschutzbereich (Art. 4 des Gewässerschutzgesetzes vom 8. Okt. 1971 bzw. Art. 48 des neuen Gewässerschutzgesetzes vom 24. Jan. 1991, noch nicht in Kraft) sowie im Natur- und Heimatschutzgesetz (Art. 2 und 3). Diese Regelung entspricht dem Prinzip, dass ein Gemeinwesen, dem eine Aufgabe übertragen wird, auch die Mittel haben muss, diese Aufgabe in zweckmässiger Weise wahrzunehmen.

Grundsätzlich ist der Bund auch an das von den Kantonen und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlassene Recht gebunden. Als Begründung für diese Regel führt das Bundesgericht aus, «dass das Recht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden dort, wo diese Verbände verschiedenartige Materien zu ordnen haben, eine Einheit zu bilden hat. Schon daraus folgt die grundsätzliche Bindung des Bundes an die von den unteren Verbänden im Rahmen ihrer Zuständigkeit aufgestellten Rechtssätze» (BGE 92 I 210, 102 Ia 360). Ausnahmen von dieser Regel bestehen nach der Praxis des Bundesgerichts in drei Fällen:

1. Wenn eine Bestimmung der Bundesgesetzgebung den Bund ausdrücklich vom kantonalen und kommunalen Recht befreit. Dazu gehört Artikel 164 Absatz 3 MO. Darunter fallen aber auch entsprechende Bestimmungen des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101; Art. 18 und 39), des Nationalstrassengesetzes vom 8. März 1960 (SR 725.1; Art. 9 ff.), des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Oktober 1963 (SR 746.1; Art. 5 und 23), des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0; Art. 37 Abs. 1) und, bezüglich kantonomer Abgaben, des Garantiesetzes vom 26. März 1934 (SR 170.21; Art. 10).
2. Wenn durch die Anwendung des kantonalen oder kommunalen Rechts die Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes verunmöglicht würden. Diese Ausnahme entspricht dem Grundsatz der Bundestreue, wonach die Kantone keine Vorschriften aufstellen und anwenden dürfen, die dem Sinn und Geist des Bundesrechts widersprechen oder es vereiteln.

3. Wenn durch die Anwendung des kantonalen oder kommunalen Rechts die Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes erheblich erschwert würde. In diesem Fall hat das kantonale Recht aber nur dann zurückzutreten, wenn der Bund höhere und damit schutzwürdige Interessen vertritt. Es muss somit eine Abwägung der in Frage stehenden schutzwürdigen Interessen vorgenommen werden.

Das oben erwähnte Verbot der Verhinderung bzw. übermässigen Erschwerung der Erfüllung der Bundesaufgaben wurde in zwei Urteilen des Bundesgerichts angeführt, in denen es um die Frage der Unterstellung militärischer Bauten des Bundes unter das kantonale Recht ging (BGE 65 I 98, und unveröffentlichtes Urteil vom 23. Dez. 1952 i. S. Schweizerische Eidgenossenschaft c. Kanton Luzern). Im ersten Urteil entschied das Bundesgericht, dass der Bund für Tankbarrikadenmagazine dem kantonalen Gebäudeversicherungszwang unterstehe, da die Landesverteidigung dadurch weder verunmöglicht noch wesentlich erschwert werde (S. 103). Im zweiten Urteil verneinte es die Bindung des Bundes ans kantonale Recht für die Errichtung eines Lagers für Militärmaterial.

Aufgrund dieser Rechtsprechung und der Praxis, die sich im Verhältnis zwischen den beteiligten Bundesstellen und den kantonalen Behörden gebildet hat, kann festgehalten werden, dass die Eidgenossenschaft zwar nicht verpflichtet ist, ihre Vorhaben von kantonalen Seite bewilligen zu lassen. Sie hat aber den entsprechenden Interessen der Kantone und Gemeinden Rechnung zu tragen und hat dazu gewisse Konsultations- und Koordinationspflichten zu beachten. Sie muss die materiellen Anliegen der jeweiligen Rechtsbereiche den Bedürfnissen der Landesverteidigung gegenüberstellen und eine Interessenabwägung durchführen. Sie hat dabei die entgegenstehenden Interessen insoweit zu beachten, als es ihr bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Dienste der Landesverteidigung möglich ist. Einzig unterliegt sie dabei, wie erwähnt, nicht der Kontrolle durch eine kantonale Instanz (vgl. BGE 110 Ib 260).

#### **413 Der Ausgleich unterschiedlicher Interessen im Bundesrecht**

Die Vielfalt der in der Verfassung niedergelegten Prinzipien und die Komplexität der damit verbundenen Bundesaufgaben hat oftmals Zielkonflikte zur Folge. In der Bundesverfassung ist die Landesverteidigung als Aufgabe des Bundes aufgeführt (insbesondere Art. 2 und 20 BV). Gleichwertige Aufgaben sind etwa in Artikel 22<sup>quater</sup> (zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedelung des Landes), Artikel 24 (Wasserbau- und Forstpolizei), Artikel 24<sup>bis</sup> (Gewässerschutz), 24<sup>sexies</sup> (Natur- und Heimatschutz) oder Artikel 24<sup>septies</sup> (Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen) aufgeführt. Wo bei der Wahrnehmung dieser unterschiedlichen Aufgabenbereiche Zielkonflikte bestehen, sind diese mittels einer Interessenabwägung mit nachfolgender Abstimmung und Koordination der unterschiedlichen Bedürfnisse zu bereinigen. Dabei sind alle Beteiligten beizuziehen, sei es innerhalb des Bundes, aber auch in Kantonen und Gemeinden. Letztlich erfolgt die Vollzugskontrolle indessen durch die Organe des Bundes; die Verantwortung über die zu treffenden Massnahmen obliegt der mit der Aufgabe betrauten

Verwaltungseinheit. Für die spezifischen Bedürfnisse im Bereich der Militärbauten finden dabei das Bundesgesetz vom 23. Juni 1950 über den Schutz militärischer Anlagen (SR 510.518) und die Anlagenschutzverordnung vom 2. Mai 1990 (SR 510.518.1) Anwendung.

## **42 Bundesrechtliche Vorschriften in einzelnen Bereichen**

### **421 Gewässerschutz**

Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz; SR 814.20) sowie der bundesrechtlichen Vollzugserlasse, wie namentlich der Verordnung vom 28. September 1981 über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten (SR 814.226.21), werden beim Bau militärischer Einrichtungen und Anlagen vollumfänglich eingehalten. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hat bisher sehr gut gespielt. Im einzelnen können die folgenden Anwendungsfälle unterschieden werden:

- Bei Bauten und Anlagen, die *nicht* unter die Ausnahme von Artikel 164 Absatz 3 MO fallen, werden die erforderlichen Gewässerschutzmassnahmen von den Kantonen angeordnet.
- Bei militärischen Bauvorhaben, die nach der genannten Bestimmung der kantonalen Gewässerschutzhoheit entzogen sind, jedoch nicht der Geheimhaltung unterliegen, wird den kantonalen Fachstellen Gelegenheit zur Stellungnahme geboten. Sie erhalten alle notwendigen Angaben und Unterlagen. Die von ihnen als notwendig bezeichneten Massnahmen werden grundsätzlich ausgeführt; sofern jedoch militärische Gründe der Beachtung gewisser Punkte der kantonalen Stellungnahme entgegenstehen, wird mit den Kantonen eine Einigung gesucht.
- Können den kantonalen Fachstellen aus Gründen der militärischen Geheimhaltung nicht alle Unterlagen zur Verfügung gestellt werden, so sind ihnen zumindest jene Angaben zu machen, die sie für die Planung und den Betrieb gemeinsam benützter Gewässerschutzanlagen oder die Ausscheidung von Schutzzonen benötigen. Bei Abwasser-Entsorgungsanlagen wird ihnen jedenfalls Art, Menge und Ort der Übergabe des Abwassers bekanntgegeben. Die weiteren Unterlagen werden von einer Fachstelle des Bundes auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften überprüft.

Diese Ausgangslage wird durch das neue Gewässerschutzgesetz, das am 24. Januar 1991 vom Parlament verabschiedet worden ist, grundsätzlich nicht geändert. In dieses Gesetz wurde eine Bestimmung aufgenommen, wonach der Bundesrat Ausnahmen vorsehen kann, wo die Gesamtverteidigung oder Notlagen dies erfordern (Art. 5).

### **422 Umweltschutz**

Die Vorschriften des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) sowie seiner Vollzugsverordnungen gelten auch für militärische Bauten, Anla-

gen und Tätigkeiten. Zwar behält Artikel 5 des Gesetzes vor, dass der Bundesrat Ausnahmen regeln kann, soweit die Gesamtverteidigung es erfordert. Doch wurden noch keine derartige Ausnahmen vom materiellen Umweltrecht beansprucht. Für das Verfahren gilt, dass die entsprechenden militärischen Vorhaben gemäss Artikel 164 Absatz 3 MO keinen kantonalen Gebühren oder Bewilligungen unterstellt werden.

Im praktischen Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung ergeben sich, bedingt durch den Umstand, dass noch nicht alle Ausführungserlasse ausgearbeitet wurden, differenzierte Lösungen.

Im Bereich des *Lärmschutzes* werden die Lärmgrenzwerte für Militärflugplätze und für Waffen-, Schiess- und Übungsplätze der Armee in direkter Anwendung von Artikel 15 des Gesetzes bestimmt, da die dafür vorgesehenen Anhänge 8 und 9 zur Lärmschutzverordnung (SR 814.41) noch nicht endgültig erarbeitet werden konnten.

Der Vollzug in den Bereichen *Luftreinhaltung* und *Schutz vor umweltgefährdenden Stoffen* erfolgt im EMD entsprechend den Vorschriften der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1) und der Stoffverordnung vom 9. Juni 1986 (SR 814.013). Schwerpunkte sind bauliche Massnahmen (z. B. Einrichtung des Gaspendelverfahrens bei Tankstellen und Sanierung der Tankanlagen), Fahrzeuersatz und Verzicht auf bzw. Ersatz von umweltgefährdenden Stoffen. Als Ausnahme sind die Intervalle für die Abgaswartung an Militärfahrzeugen zu erwähnen, die wegen der geringen jährlichen Fahrleistung dieser Fahrzeuge auf drei Jahre festgelegt worden sind (Art. 17 Abs. 13 der Verordnung vom 1. Juni 1983 über den militärischen Strassenverkehr; SR 510.710). Die Abgaswerte müssen aber eingehalten werden.

Die Errichtung bzw. Umgestaltung von Waffen-, Schiess- und Übungsplätzen der Armee sowie von Armeemotorfahrzeugparks darf jeweils erst nach der Durchführung einer *Umweltverträglichkeitsprüfung* erfolgen. Die Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011) bezieht neben den Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes auch jene des Natur- und Heimatschutzgesetzes, des Landschaftsschutzes, des Gewässerschutzes, der Walderhaltung sowie der Jagd und Fischerei in das Prüfungsverfahren mit ein. Im Anhang zur Verordnung sind die militärischen Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, aufgeführt. Darunter fallen Waffen-, Schiess- und Übungsplätze der Armee, Armeemotorfahrzeugparks, Militärflugplätze sowie Anlagen der Objekte der Armee, die einem in diesem Anhang beschriebenen Anlagentyp entsprechen. Bei nicht der UVP-Pflicht unterstehenden Anlagen werden die Vorschriften über den Schutz der Umwelt angewendet, ohne dass ein Bericht zu erstellen ist.

Der dadurch erreichte gesamthafte Einbezug der einschlägigen Schutzbestimmungen erlaubt für die umweltrelevanten Vorhaben des EMD eine frühzeitige und umfassende Erfassung der Beurteilungsgrundlagen. Die Resultate der Berichte aller Stufen werden unter Wahrung der gesetzlichen Geheimhaltungspflichten öffentlich zugänglich gemacht. Verfahren und Publikation richten sich nach Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprü-

fung. Die Bekanntmachung erfolgt jeweils im Bundesblatt und in einem lokalen Publikationsorgan.

## 423 Raumplanung

Das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700) und seine Ausführungsbestimmungen sind Rahmenerlasse mit dem Ziel, die Nutzung des eng begrenzten Raumes unseres Landes zu ordnen, damit die raumwirksamen Tätigkeiten aller Gemeinwesen aufeinander abgestimmt werden können.

Mit Massnahmen der Raumplanung sind nach Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes namentlich auch die Bestrebungen zur Gewährleistung der Gesamtverteidigung zu unterstützen. Die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sind im Hinblick auf dieses Ziel zu gegenseitiger Zusammenarbeit verpflichtet. Das Schwergewicht des Vollzuges ist an die Kantone delegiert. Sie bilden als Gemeinwesen mit eigenem Territorium das Bindeglied zwischen Bund und Gemeinden. Sie haben die Vorhaben des Bundes und der Nachbarkantone in ihren Richtplänen zu berücksichtigen und die Richtpläne hernach dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Nutzungsplanungen der Gemeinden werden nach ihrer Übereinstimmung mit den Richtplänen beurteilt und von den Kantonen genehmigt. Der Bund und somit auch das EMD ist verpflichtet, die Kantone über seine Vorhaben frühzeitig zu informieren und in gegenseitiger Zusammenarbeit die verschiedenen Interessen abzuwägen und aufeinander abzustimmen.

Der Bundesrat hat mit seinem Bericht vom 27. November 1989 über die Massnahmen zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm (BBl 1990 I 1002) zur Beantwortung der Frage, wieviele Plätze notwendig sind, die zuständigen Bundesstellen beauftragt, einen Sachplan Waffen-, Schiess- und Übungsplätze der Armee zu erarbeiten (Massnahme 2.15.1).

Zur Darstellung seiner raumwirksamen Aufgaben erarbeitet das EMD sachspezifische Grundlagen, wie Armeeleitbilder, Ausbildungskonzepte, Konzepte im operativen, logistischen und taktischen Bereich, Rahmenprogramme und Investitionspläne. Die raumplanerische Umsetzung erfolgt in Objekt- und soweit erforderlich in Sachplänen.

Der Kontakt zu den kantonalen Planungsstellen ist durch die Koordinationsstelle für Raumplanung, Landschafts- und Naturschutz sowie Umweltschutz, die sich bei der Direktion der Eidg. Militärverwaltung befindet, sichergestellt. Den mit spezifischen Aufgaben beauftragten Bundesämtern des EMD obliegt die Sachbearbeitung und objektbezogene Zusammenarbeit mit Kantons- und Gemeindebehörden. Mit der Mehrzahl der Kantone finden jährlich Koordinationsgespräche über Fragen der Raumplanung statt. Die Ergebnisse dieser gegenseitigen Informationen finden Eingang in die entsprechenden Planungen. Im weiteren gibt das EMD seine raumrelevanten Vorhaben den kantonalen Planungs- und Militärbehörden und zu Händen der Raumplanungskonferenz des Bundes in einer Publikation des Bundesamtes für Raumplanung («Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben [Art. 13 RPG] – Übersicht») bekannt. Das Papier wird jährlich aktualisiert. Die Zusammenarbeit hat sich erfolgreich

eingespielt. Das in Artikel 12 des Raumplanungsgesetzes vorgesehene Bereinigungsverfahren vor dem Bundesrat musste bis heute im Zusammenhang mit Belangen des EMD lediglich einmal durchgeführt werden.

## 424 Natur- und Heimatschutz

Natur- und Heimatschutz sowie militärische Aktivitäten berühren sich auf verschiedenen Ebenen. Die Entflechtung der Interessen und die Suche nach Lösungen, die den unterschiedlichen, sich teilweise zuwiderlaufenden Bedürfnissen gerecht zu werden vermögen, ist oft recht schwierig zu bewerkstelligen.

Die territoriale Kleinheit unseres Landes, verbunden mit vielfältigsten Nutzungsansprüchen von Gesellschaft und Wirtschaft, hat zu Konkurrenzverhältnissen bei der Beanspruchung von Raum geführt. Als Folge davon fand eine Verdrängung vieler militärischer Aktivitäten in wirtschaftlich wenig beanspruchtes Gelände statt. Besonders ausgeprägt ist dies bei der Verlegung von Schiessplätzen der Armee in die Voralpen- und Alpengebiete zu sehen. Dort kollidieren diese Nutzungen jedoch häufig mit den Ansprüchen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Erholung. Bei näherer Betrachtung lassen sich indes auch gleichlaufende Interessen feststellen. Waffen-, Schiess- und Übungsplätze der Armee sowie weitere Anlagen wie etwa Geländebehindernisse bilden oft ausgedehnte Refugien für selten gewordene Pflanzen und Tiere. Das EMD schützt solche ökologische Nischen in Zusammenarbeit mit den interessierten Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden. Für eine erfolgreiche Abstimmung natur- und landschaftsschützerischer Bedürfnisse mit denjenigen des Militärs bestehen an verschiedenen Orten sehr positive Beispiele, die sich zweifellos noch vermehren lassen.

Die Bundesverfassung weist in Artikel 24<sup>sexies</sup> den Natur- und Heimatschutz den Kantonen zu. Der Bund hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben das heimatische Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo dieses Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Die gesetzliche Regelung findet sich im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Mehrere Revisionen im Zeitraum zwischen 1983 und 1987 verstärkten den Schutz von Lebensräumen vor Eingriffen.

Bei Objekten, die im «Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)» oder im «Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS)», also in einem Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung nach Artikel 5 NHG, aufgeführt sind, verpflichtet das NHG die zuständige Stelle, ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege einzuholen. Dabei können auch Kantone sowie Natur- und Heimatschutzvereinigungen beigezogen werden (Art. 7–10 NHG). Gemäss Artikel 11 NHG besteht hingegen bei der Errichtung militärischer Anlagen, die dem Bundesgesetz über den Schutz militärischer Anlagen unterstellt sind, keine Verpflichtung zur Durchführung dieser Begutachtung. Davon befreit sind insbesondere Anlagen, die der Verstärkung des Geländes,

dem militärischen Fernmeldewesen und dem Militärflugwesen dienen (z. B. Befestigungswerke, Übermittlungsanlagen, Flugplätze, Radaranlagen) sowie unterirdische Militäranlagen. Der Begutachtungspflicht unterstellt bleiben jedoch z. B. Kasernen, Übungs- und Schiessplätze sowie Zeughäuser.

Diese Befreiung von der Begutachtung ändert allerdings nichts daran, dass diese Inventarobjekte ungeschmälert zu erhalten sind oder zumindest grösstmögliche Schonung verdienen. Nur wenn gleich- oder höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung entgegenstehen, darf vom Grundsatz der ungeschmälerten Erhaltung eines Schutzobjekts abgewichen werden (Art. 6 NHG). Mit den Bestimmungen der Artikel 2 ff. wird eine starke, direkt wirkende Bindung des Bundes an sein eigenes Recht erreicht.

Die Verbindung zu weiteren Schutzvorschriften des Bundesrechts wird durch die Umweltverträglichkeitsprüfung hergestellt. Danach sind alle umweltrelevanten Eingriffe, die ein Projekt haben könnte, zu prüfen. Das Ergebnis ist in Berichten festzuhalten und bildet eine Grundlage für den Entscheid über die Bewilligung im massgeblichen Verfahren sowie für weitere Bewilligungen zum Schutz der Umwelt (vgl. Ziff. 422).

Die Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung; SR 451.32; AS 1991 270) ordnet insbesondere die Festlegung des Grenzverlaufes der Objekte einschliesslich ökologisch ausreichender Pufferzonen und sieht Massnahmen zur Erreichung des Schutzzieles vor. Zusätzlich verpflichtet sie die Kantone, auch für die Regeneration beeinträchtigter Moorbereiche besorgt zu sein. Gleichzeitig wird der Bund angewiesen, bei seinen Tätigkeiten alle zur ungeschmälerten Erhaltung der Objekte erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Der Vollzug dieser Verordnung begegnet im EMD-Bereich kaum Schwierigkeiten. Der Schutz der Hoch- und Übergangsmoore ist durch Projektanpassungen möglich. Die Flachmoorverordnung befindet sich zurzeit in der Vernehmlassung. Ihre Auswirkungen auf die militärischen Aktivitäten werden im Zusammenhang mit der Hochmoorverordnung und den entsprechenden Inventaren oder den Abgrenzungen der Moorlandschaften zu beurteilen sein.

## **425 Walderhaltung**

Das Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (SR 921.0) und die dazugehörigen Vollzugsvorschriften haben grundsätzlich die quantitative Walderhaltung zum Ziel. Ergänzungen in neuerer Zeit lassen jedoch auch Bemühungen zur qualitativen Förderung des Waldes mit verstärkt ökologischen Gesichtspunkten erkennen. Ein neues Waldgesetz befindet sich zurzeit in parlamentarischer Beratung.

Für die in der Verwaltung des EMD stehenden Waldungen des Bundes gilt dessen Gesetzgebung uneingeschränkt. Damit besteht insbesondere die Verpflichtung zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen und die Festlegung von Hiebsätzen. Die Ergebnisse der Waldbewirtschaftung werden jährlich in der eidgenössischen Forststatistik erfasst. Der Vollzug der Waldbewirtschaftung wird in der Regel kantonalen oder kommunalen Forstdiensten übertragen. Wo Organe des



EMD als Bewirtschafteter auftreten, geschieht dies stets unter forstpolizeilicher Oberaufsicht. Wo Forstreviere bestehen, ist der Bund zusammen mit den anderen Waldeigentümern des Ortes Reviermitglied.

Von besonderer Bedeutung ist das Vorgehen bei Vorhaben, welche Rodungen bedingen. Für militärische Einrichtungen müssen in aller Regel nur kleine Flächen gerodet werden. Das EMD holt dafür jeweils Rodungsbewilligungen ein. Diese werden allein aufgrund von forstpolizeilichen Kriterien von den zuständigen kantonalen bzw. eidgenössischen Stellen erteilt. Die Forstorgane haben somit kein baupolizeiliches Bewilligungsverfahren durchzuführen. Wird die Bewilligung erteilt, so besteht für das EMD die gesetzliche Wiederaufforstungspflicht. Das Verfahren unterscheidet sich nicht von demjenigen bei zivilen Projekten; vorbehalten bleibt indessen die militärische Geheimhaltung bei Publikation und Anlagebeschrieb.

## **426      Bauvorschriften des Bundes**

Das Bauwesen im EMD richtet sich nach der Verordnung vom 30. November 1981 über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung; SR 172.057.20) sowie der Verordnung vom 8. Juli 1982 über das Bauwesen im Eidgenössischen Militärdepartement (Bauverordnung EMD; Sammelband des Militäramtsblattes, S. 1154). Diese Erlasse regeln insbesondere den Projektablauf, die Organisation von Bauplanung und Bauausführung und die Kreditordnung für Bauvorhaben des Bundes, der, wie oben erwähnt, für militärische Vorhaben aufgrund von Artikel 164 Absatz 3 MO von den kantonalen und kommunalen Baupolizeivorschriften entbunden ist.

## **5          Der Waffenplatz Herisau-Gossau**

### **51        Vorgeschichte**

Im Jahre 1880 erwarb die Eidgenossenschaft das Breitfeld als Übungsgelände zum Waffenplatz St. Gallen-Herisau. Die der Stadt St. Gallen gehörende Kaserne mit dem Übungsgelände auf der Kreuzbleiche wurden im Verlaufe der Zeit immer mehr umbaut und befanden sich schlussendlich mitten in der Stadt. 1955 kündigte die Stadt den Vertrag für die Kaserne St. Gallen. Als Ausweichstandort für den absehbaren Standortwechsel der Kaserne Kreuzbleiche erwarb die Eidgenossenschaft im Jahre 1958 die Liegenschaft Burentobel. Das Vorhaben zur Neukonzeption des Waffenplatzes St. Gallen-Herisau wird im Bericht des Bundesrates vom 10. Februar 1971 über den Stand und die Planung auf dem Gebiet der Waffen-, Schiess- und Übungsplätze (BBl 1971 I 386) erstmals erwähnt. Das für die neue Kaserne erworbene Gelände im Burentobel kam infolge Beanspruchung durch die Nationalstrasse N1 als Standort nicht mehr in Frage. Aus diesem Grunde erwarb die Eidgenossenschaft 1975 durch einen Tauschvertrag mit dem Kanton St. Gallen (Abtausch mit dem Burentobel) im Gebiet Neuchlen-Anschwilen rund 70 ha Land. Ab 1980 wurden die Kompanien der Kaserne St. Gallen, welche im Zusammenhang mit dem Bau des Autobahnanschlusses St. Gallen-Kreuzbleiche abgebrochen werden musste, in provi-

sorischen Unterkünften in Urnäsch und Bronschhofen untergebracht. Im gleichen Jahr nahmen die Gemeinderäte Gossau, Gaiserwald, Andwil und Waldkirch zu Händen des EMD mit einem Forderungskatalog Stellung zum Richtplan des Waffenplatzprojektes. 1983 wurde das Areal in Neuchlen-Anschwilen durch den Kauf einer weiteren Liegenschaft im Halte von 13,8 ha arrondiert.

In der Folge fanden verschiedene Behördenkonferenzen statt, an denen die laufenden Sachfragen behandelt wurden. Die Resultate der Verhandlungen fanden schliesslich ihren Niederschlag in der Vereinbarung zwischen den politischen Gemeinden Gossau, Gaiserwald, Andwil und Waldkirch und der Stadt St. Gallen sowie der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend den Ausbau und Betrieb eines Waffenplatzes im Gebiet Breitfeld-Neuchlen-Anschwilen, welche am 6. Mai 1989 von den vorhin erwähnten Gemeindebehörden unterzeichnet und vom Chef EMD genehmigt wurde.

## **52 Das Waffenplatzprojekt Neuchlen-Anschwilen**

### **521 Bedürfnis**

Wie bereits erwähnt, ist seit der Aufhebung der Kaserne St. Gallen je eine Einheit provisorisch in Urnäsch und Bronschhofen einquartiert. Dazu kommt, dass 1982 in den Rekrutenschulen eine Stabskompanie gebildet wurde, welche heute in Herisau in einem Provisorium auf dem Dachboden der Kaserne stationiert ist. Die dezentrale Unterbringung eines Teils der Schule verursacht zusätzliche Erschwernisse bei der Führung der Schule und einen erheblichen Zeitaufwand für die Verschiebung auf die Ausbildungsplätze, verbunden mit der entsprechenden Umwelt- und Verkehrsbelastung. Diese Mängel können nur mit der Zusammenfassung der Schule in den bestehenden Anlagen Herisau und einer als Ersatz für die provisorischen Unterkünfte neu zu schaffenden Kaserne im Bereich der Hauptübungsplätze Breitfeld-Neuchlen-Anschwilen behoben werden. Das Gebiet Breitfeld kommt als Kasernenstandort nicht in Frage, nicht zuletzt deswegen, weil andernfalls die bisherige zivile Nutzung, namentlich seine Funktion als Naherholungsgebiet der Region, ausgeschlossen wäre.

Die Benützung der bisherigen Schiessplätze im Sittertobel ist nur noch auf Zusehen hin möglich, da der entsprechende Vertrag inzwischen abgelaufen ist. Diese Schiessplätze werden endgültig aufgegeben, sobald das Projekt Neuchlen-Anschwilen realisiert sein wird. Die Sicherstellung der Gefechts- und Schiessausbildung der Rekrutenschule durch den entsprechenden Ausbau des bundeseigenen Geländes im Raume Breitfeld-Neuchlen-Anschwilen entspricht deshalb einem dringenden Bedürfnis. Diese Bauten, insbesondere die Kasernenanlage Neuchlen, stellen den Ersatz für die kantonale Kaserne dar, die ursprünglich in das Burentobel hätte verlegt werden sollen. Es entsteht also kein zusätzlicher Waffenplatz.

Das bundeseigene Gelände im Gebiet Breitfeld-Neuchlen-Anschwilen muss nach wie vor aus Gründen des Landschaftsschutzes bewirtschaftet werden. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung ist integrierender Bestandteil des Waffenplatzes. Wegen der militärischen Auflagen würde die Bewirtschaftung zu einem grossen Teil extensiver erfolgen, was gleichzeitig auch dem Naturschutzgedan-

ken zugute kommt. Bundeseigene landwirtschaftliche Bauten müssen hierfür unterhalten und neu erstellt werden. Dabei wird auf die Erhaltung möglichst vieler der bestehenden Familienbetriebe geachtet; Verpachtungen von Gelände sollen an Landwirte in der Umgebung erfolgen.

## **522 Grundlagenplanung**

Das erarbeitete Projekt soll die baulichen und geländemässigen Voraussetzungen für eine zielorientierte und rationelle Ausbildung in den Rekruten- und Kadernschulen und die landwirtschaftliche Restnutzung sicherstellen. Zudem sollen auch die im Verlaufe der Jahre vor allem auf dem Schiessplatz Breitfeld entstandenen Biotope soweit als möglich erhalten und vermehrt werden.

Als Standort für die neue Kasernenanlage wurden mehrere Varianten geprüft. Unter Berücksichtigung von Vereinbarungen sowie Verhandlungen mit politischen Behörden erwiesen sich die zwei Standorte Neuchlen und Oberbergerfeld als geeignet. Diese beiden Standorte wurden vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie dem Planungsamt des Kantons St. Gallen beurteilt. Gemäss einem Bericht vom 11. März 1986 wurde für die Ausbauplanung der Raum Neuchlen vorgeschlagen.

Das landwirtschaftliche Bewirtschaftungskonzept wurde in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftlichen Schule Flawil und im Einvernehmen mit den kantonalen Behörden festgelegt.

Das Gesamtprojekt umfasst folgende bauliche Massnahmen:

- Bau von Übungs-, Kampf- und Schiessanlagen auf dem bundeseigenen Gelände Breitfeld, Neuchlen und Anschwilen,
- Bau einer Kasernenanlage in Neuchlen für drei Rekruten-Einheiten,
- Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen durch Sanierung oder Ersatz von Gebäuden, abgestimmt auf die neuen Bedürfnisse,
- Ausbau von bestehenden Fahr- und Erschliessungsstrassen.

Die geplanten Neubauten kommen alle auf bundeseigenen Boden zu stehen. Die Sanierung der Kaserne Herisau ist zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen.

## **523 Parlamentarische Entscheidungen**

Die eidgenössischen Räte bewilligten folgendes Gesamtprojekt:

- 1. Etappe (Bauprogramm 1989) umfassend die Ausbildungsanlagen im Raume Breitfeld, Neuchlen und Anschwilen sowie die Landwirtschaftsbauten im Betrage von 34,5 Millionen Franken mit Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1989 (im Ständerat einstimmig, im Nationalrat mit 132:15 Stimmen; BBl 1989 III 962);
- die Kasernenanlage in Neuchlen sowie Ausbildungsanlagen in Anschwilen im Betrage von 60,95 Millionen Franken mit Bundesbeschluss vom 20. September 1990, in beiden Räten mit klarem Mehr bewilligt (BBl 1990 III 621).

Für das Gesamtprojekt wurde eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt. Es liegen zwei Berichte vor. Der erste Bericht vom Oktober/November 1988 beinhaltet im wesentlichen die Schiesslärmbelastung, die Veränderung der Lebensräume von Pflanzen und Tieren sowie des Landschaftsbildes und mögliche Einflüsse auf die Qualität des Grundwassers, ferner die generelle Untersuchung des Kasernenstandortes. Er enthält folgende Feststellungen:

- In bezug auf Schiesslärm werden Wohngebiete in der Nähe der Stadt St. Gallen mit der Verlegung des Schiessbetriebes entlastet. Im Gebiet Anschwilten können voraussichtlich die Zielwerte für die Lärmbelastung eingehalten werden und im Bereich der bestehenden Anlagen Breitfeld werden die Schiesslärmimmissionen zumindest nicht ansteigen. Bei den einzelnen Anlagen sind technische Lärmschutzmassnahmen vorgesehen.
- Auf dem Waffenplatzareal werden drei Naturschutzgebiete ausgeschieden. Ferner werden neue Amphibienlaichplätze geschaffen und Rodungen von Baumhecken durch Aufforstung kompensiert.
- Bei der Errichtung der Ausbildungsanlagen sind gewisse Eingriffe in die Landschaft unvermeidlich. Es wird aber darauf geachtet, dass zwei markante Moränenhügel nicht angetastet werden.
- Mit einer zweckmässigen Regelung der Schafhaltung oder anderen extensiven Nutzungsformen können neue Lebensräume für Pflanzen und Tiere geschaffen werden. Bedingt durch die damit verbundene geringere Düngung der Wiesen und Weiden kann auch eine Verbesserung der Wasserqualität erwartet werden.

Der zweite Umweltverträglichkeitsbericht vom September 1989 behandelt die Kasernenanlage. Er kommt zum Schluss, dass keine schwerwiegenden Umweltbelastungen durch den Bau und Betrieb der Kasernenanlage entstehen. Die Ergebnisse fliessen ins Projekt ein. Sie bedingen bezüglich Gewässer, Landschaft und Biosphäre, Energieversorgung sowie Abwasser und Abfälle besondere bauliche Massnahmen.

Für die Realisierung der Landschaftsgestaltung ist ein Landschaftsarchitekt eingesetzt. Dieser hat den Auftrag, mit den zuständigen Stellen der Landwirtschaft und des Naturschutzes das Waffenplatzgebiet, selbst über die in der Umweltverträglichkeitsprüfung geforderten Massnahmen hinaus, ökologisch aufzuwerten. So sind insbesondere die Ausdolung der Bäche, die natürliche Gestaltung der Waldränder und eine noch extensivere Bewirtschaftung der bundeseigenen Pachtgüter geplant.

Mit dem militärischen Übungsplatz wird es möglich sein, auf dem Gelände eine extensivere und mit zahlreichen ökologischen Nischen und Biotopen angereicherte Nutzung sicherzustellen.

## 6 Kritische Würdigung des Initiativbegehrens

### 61 Auswirkungen auf die Landesverteidigung

#### 611 Landesverteidigung als Bundesaufgabe

Die Behauptung der Unabhängigkeit gegen aussen, mithin die Landesverteidigung, ist eine der grundlegenden, unverzichtbaren Bundesaufgaben. Damit der Bund diese Aufgabe erfüllen kann, müssen ihm auch die Mittel und der erforderliche Raum zur Verfügung gestellt werden.

Die Initiative verlangt hinsichtlich Bau und Betrieb von militärischen Anlagen eine Gleichstellung mit den zivilen Bauten. Militärische Anlagen sind aber bereits heute grundsätzlich den materiellen Bestimmungen des Gewässerschutzes, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Walderhaltung unterworfen. Mit einer Unterstellung des militärischen Bauwesens unter die zivile Gesetzgebung wird die Umwelt somit nicht zusätzlich geschützt. Eine Annahme der Initiative würde den Bund für militärische Anlagen hingegen auch dem kantonalen und kommunalen Planungs- und Baupolizeirecht sowie den entsprechenden Bewilligungsverfahren unterstellen. Damit würde die militärische Bautätigkeit zunehmend erschwert und teilweise verunmöglicht: Dem Bund würden somit die Mittel, die er zu Erfüllung einer seiner wesentlichen Aufgaben benötigt, entzogen oder zumindest beschränkt.

#### 612 Folgen für die militärische Ausbildung

Für die heutigen und mittelfristig absehbaren Ausbildungsbedürfnisse der Armee genügen die bestehenden *Waffenplätze* in ihrer heutigen Anzahl. Es besteht nicht die Absicht, zusätzliche Waffenplätze zu bauen. Ebenso genügt die vorhandene Anzahl *Flugplätze* für die Ausbildung der Flugwaffe. Hingegen muss die Möglichkeit offengehalten werden, solche Plätze in technischer und betrieblicher Hinsicht an künftige – heute noch nicht absehbare – Ausbildungsbedürfnisse (z. B. an neue Waffen und Geräte) anpassen zu können, sie zu sanieren, zu modernisieren und nötigenfalls auch auszubauen. Die Annahme der Initiative würde nun aber nicht nur die Realisierung des dringend benötigten Waffenplatzprojekts Neuchlen–Anschwilen verhindern, sondern auch künftige Erweiterungen bestehender Plätze verunmöglichen. Der Text der Initiative lässt die Frage offen, ob künftig aufgegebenen Plätze noch ersetzt werden dürfen. Da sie sich indessen gegen den vorgesehenen Waffenplatz Herisau–Gossau auf dem Gebiet Neuchlen–Anschwilen richtet, der einen aufgehobenen Platz ersetzen soll, drängt sich die Frage auf, ob ein solcher Ersatz nach dem Willen der Initianten nicht mehr möglich sein soll (vgl. dazu Ziff. 212.2). Ist diese Frage zu bejahen, so würde bewirkt, dass an bestehenden Plätzen solange wie irgend möglich festgehalten werden muss, um wenigstens die minimalen Ausbildungsbedürfnisse abdecken zu können, auch wenn der betreffende Platz in technischer und betrieblicher Hinsicht, aber auch unter Aspekten des Umweltschutzes nicht mehr genügt und andernorts bessere Lösungen möglich wären. Wenn beispielsweise Wohngebiete sich bis in die Nähe eines Platzes ausgedehnt haben, könnte eine Verlegung nicht mehr erwogen werden. Ebenfalls fraglich ist, ob und wie weit innerhalb der gebietsmässigen Grenzen von bestehenden Plätzen

Modernisierungen, Anpassungen sowie Nutzungsänderungen (z. B. Zuweisung an eine andere Waffengattung) möglich blieben.

Ähnlich sind die Folgen der Initiative für die *Schiess- und Übungsplätze*. Zudem ist hier zu beachten, dass solche Plätze, die oft nicht im Eigentum des Bundes stehen und deren Nutzung nur auf vertraglicher Basis beruht, aus den verschiedensten Gründen (z. B. Vertragsablauf) nicht mehr benützbar werden können. Solche Plätze müssen aber auch in Zukunft durch neue Übungsmöglichkeiten ersetzt werden können, soll nicht die militärische Ausbildung auf immer weniger Ausbildungsplätze konzentriert werden. Eine übermässige Konzentration hätte aber nicht nur eine Beschränkung der militärischen Ausbildungsmöglichkeiten und somit direkte negative Auswirkungen auf die Ausbildung der Truppe zur Folge, sondern könnte auch zusätzliche Belastungen von Anwohnern und Eigentümern bewirken und würde zudem die Möglichkeiten zur Rücksichtnahme auf die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Land- und Alpwirtschaft erheblich einschränken.

Eine weitere negative Auswirkung der Annahme der Initiative würde darin bestehen, dass militärische Übungen, die aus irgendwelchen Gründen auf bundeseigenen oder vertraglich gesicherten, das heisst dem Absatz 3 der Initiativ-Bestimmungen unterstehenden Plätzen nicht mehr durchgeführt werden können, unter Inkaufnahme behelfsmässiger Bedingungen vermehrt auf Privatgrundstücke verlegt werden müssten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Annahme der Initiative Anpassungen der Ausbildungsinfrastrukturen an neue Ausbildungsbedürfnisse und Veränderungen der Umwelt erheblich erschwert. Damit wird der Landesverteidigung die Grundlage für eine anpassungsfähige, zielgerichtete und effiziente Ausbildungsgestaltung entzogen.

## **613 Folgen für militärische Bauvorhaben**

### **613.1 Bindung an kantonales und kommunales Recht**

Bei Annahme der Initiative wäre der Bund bei der Erstellung militärischer Bauten in jedem Fall an das Raumplanungs- und Baupolizeirecht, an die Umweltschutzgesetzgebung usw. gebunden sowie der Bewilligungshoheit der Kantone und Gemeinden unterstellt. Es bestünde auch bei standortgebundenen Anlagen (z. B. Kampf- und Führungsbauten wie Geländeverstärkungen und unterirdischen Kommandoposten) keine Möglichkeit mehr, davon abzuweichen. Soweit eine Behörde bei der Erteilung von Bewilligungen einen Ermessensspielraum hat, könnte sie im Rahmen der pflichtgemässen Abwägung der verschiedenen öffentlichen Interessen je nach der konkreten Lage den Interessen der Landesverteidigung vor anderen Interessen den Vorzug geben. Insbesondere könnte sie auch Ausnahmewilligungen für standortgebundene Bauten erteilen. Gemäss Artikel 24 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) können Ausnahmewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen erteilt werden, «wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert». Ausnahmewilligungen sind jedoch von den kantonalen Behörden zu erteilen. Ein Anspruch darauf besteht indes nicht.

Militärische Bauvorhaben, die im übrigen vom eidgenössischen Parlament bewilligt werden müssen, würden somit auch noch einem kantonalen bzw. kommunalen baupolizeilichen Verfahren unterstellt. Damit würden sie erheblich verzögert oder gar verunmöglicht. Sie würden zudem mit Sicherheit zahllose langwierige Rechtsverfahren auslösen. Insbesondere die Tatsache, dass damit auch die Errichtung und sogar jede bauliche Veränderung von Anlagen im nationalen Interesse, wie etwa Führungsanlagen des Bundesrates oder Armeeleitung, vom Entscheid einer lokalen Baubewilligungsbehörde abhängig gemacht würden, verdeutlicht die Unzweckmässigkeit, die durch die starre Regelung der Initiative geschaffen würde.

## **613.2 Militärische Sondervorschriften und Geheimhaltung**

Der vorgeschlagene Absatz 4 führt zur Frage, wie weit heute geltende Regelungen, die sich ausschliesslich auf militärische Bauten beziehen, im Fall der Annahme der Initiative noch beibehalten werden könnten. Soweit solche Regelungen ausschliesslich den Bau und den Betrieb militärischer Anlagen betreffen und nicht mit entsprechenden für zivile Anlagen geltenden Regelungen übereinstimmen, wären sie nicht mehr zulässig. So könnte das Bundesgesetz über den Schutz militärischer Anlagen (SR 510.518) als solches nicht beibehalten werden; indessen könnten bestimmte Sicherheitsvorschriften, die in diesem Gesetz vorgesehen sind, in dem Umfang beibehalten werden, als die gleichen Massnahmen auch für zivile Objekte getroffen werden (z. B. Verbot oder Einschränkungen des Zutritts).

Die Gleichstellung der militärischen mit den zivilen Anlagen hinsichtlich ihres Baus und Betriebs hätte auch zur Folge, dass Geheimhaltungsvorschriften, die – wie heute – generell und ausschliesslich den Bau und den Betrieb militärischer Anlagen betreffen, nicht mehr zulässig wären. Es kämen alle Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes und der kantonalen Baugesetze sowie jene über den Schutz der Umwelt zur Anwendung, die eine Veröffentlichung von Planungen und Bauvorhaben auch für zivile Anlagen vorsehen. Ob und wieweit dem Schutz der militärischen Geheimhaltung auf Bundesebene durch die Berufung auf nicht militärspezifische, sondern auch für sensible zivile Anlagen geltende Gründe Rechnung getragen werden könnte – beispielsweise durch die Berufung auf überwiegende öffentliche Interessen der inneren und äusseren Sicherheit –, müsste näher geprüft werden. Jedenfalls aber würden in den kantonalen Verfahren erhebliche praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Grundsatzes entstehen, da solche Geheimhaltungsbedürfnisse mit dem Informationsbedarf der Öffentlichkeit, der zur Wahrung wirksamer Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten nötig ist, kollidieren würden.

## **614 Verlagerung der Belastung**

Das «Einfrieren» von Zahl und Umfang der bestehenden *Waffenplätze*, verbunden mit allfälligen neuen Ausbildungsbedürfnissen, könnte eine intensivere Nutzung der verbleibenden Waffenplätze notwendig machen. Dies wiederum hätte für die Anwohner aber mehr Immissionen zur Folge.

Die Annahme der Initiative würde auch bewirken, dass für zusätzliche Ausbildungsbedürfnisse oder als Ersatz für aufgegebene *Schiess- und Übungsplätze* vermehrt privates Land aufgrund von Artikel 33 MO beansprucht werden müsste. Damit fände eine örtliche Verschiebung und gebietsmässige Ausdehnung der militärischen Übungstätigkeit statt, die nicht nur der Truppe, sondern auch dem *privaten Grundeigentümer vermehrte Umtriebe und Belastungen* bringen würde.

## **615 Arbeitsplatzverluste**

Die Einschränkungen beim Ausbau der Plätze sowie der Umstand, dass früher oder später zwangsläufig Schiess- und Übungsplätze ersatzlos aufgehoben werden müssen, könnten auch bewirken, dass Arbeitsplätze verloren gehen (z. B. Schiessplatzwarte), was umso unerwünschter wäre, als sich diese Plätze oft in Berggebieten befinden.

## **62 Rechtliche Bedenken**

Festzuhalten ist vorerst, dass die Kantone, obwohl der Bund bei der Ausführung militärischer Bauten an das kantonale Recht gebunden wäre, nicht berechtigt wären, die Errichtung militärischer Anlagen zu verbieten. Dies ergibt sich zunächst aus dem ersten Satz des vorgeschlagenen Absatzes 4 von Artikel 22. Gleichstellung bedeutet nicht nur Verbot der Privilegierung, sondern auch Verbot der Benachteiligung. Kantonale Bestimmungen, die gegen militärische Anlagen gerichtet sind, wären aber auch deshalb unzulässig, weil der Bund gemäss Artikel 20 Absatz 1 der Bundesverfassung die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz im Heerwesen besitzt. Die Kantone sind deshalb von jeder Rechtsetzung über Fragen des Heerwesens ausgeschlossen. Dies würde es den Kantonen und Gemeinden freilich nicht verunmöglichen, ihre Baugesetze und Bauordnungen so zu fassen, dass militärische Bauten weitgehend verhindert werden könnten.

Würde die Initiative angenommen, so könnten die Bundesbehörden jedenfalls nicht mehr allein über militärische Anlagen entscheiden, sondern wären von kantonalen und kommunalen Erlassen und Bewilligungen abhängig. Die Tatsache, dass der Bund dadurch in die Abhängigkeit der Kantone und Gemeinden geriete, stände in Gegensatz zur Tatsache, dass die Landesverteidigung zu den primären Aufgaben des Bundes gehört. Für alle Bundesstaaten, die durch Zusammenschluss bisher selbständiger Staaten entstanden, auch für die Schweiz, bildete der Wunsch nach gemeinsamer Verteidigung eines der Hauptziele des Zusammenschlusses. Deshalb wurden die Landesverteidigung und mit ihr die Aussenpolitik in allen Bundesstaaten von Anfang an zu Angelegenheiten des Bundes erklärt.

Ein Widerspruch ergäbe sich auch im Verhältnis zu verschiedenen anderen eidgenössischen Regelungen, die dem Bund die Kompetenz übertragen, über bestimmte Bauwerke von nationaler Bedeutung durch eigene Behörden und nach eigenem Recht zu entscheiden. Der Bund hat dieses Recht insbesondere für Ei-



senbahnbauten (Art. 17 ff. des Eisenbahngesetzes; SR 742.10f), für die Nationalstrassen (für Linienführung, generelle Projekte und Ausführungsprojekte, Art. 11, 20 und 28 des Nationalstrassengesetzes; SR 725.11), Starkstromanlagen (mit Ausnahmen, Art. 15 des Elektrizitätsgesetzes; SR 734.0), Rohrleitungsanlagen (Art. 15 und 23 des Rohrleitungsgesetzes; SR 746.1) und für Flugplätze (Art. 37 des Luftfahrtgesetzes; SR 748.0). Bauten für die Landesverteidigung stehen zweifellos in einem nicht geringeren nationalen Interesse als die angeführten Bauten.

Rechtspolitisch fraglich ist zudem, ob Einschränkungen beim Bau und Betrieb von Waffenplätzen und anderen militärischen Anlagen in der *Bundesverfassung* verankert werden sollen. Für die Initianten bietet sich allerdings keine andere Möglichkeit als jene der Verfassungsinitiative dar, wenn sie ihr Anliegen dem Volk zur Abstimmung unterbreiten wollen, da das Bundesrecht keine Gesetzesinitiative kennt.

Die Verfassung als oberstes Grundgesetz einer Rechtsordnung sollte namentlich die Ziele und die organisatorischen Grundprinzipien eines Staatswesens enthalten, die Grundrechte garantieren und die Kompetenzen für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben verteilen. Die Verfassungsbestimmungen, die das Wehrwesen der Eidgenossenschaft regeln, beschränken sich denn auch auf solche Prinzipien der Organisation und der Aufgabenverteilung. Das in der Initiative vorgeschlagene Verbot der Neuerrichtung und Erweiterung bestimmter militärischer Anlagen würde mit dieser Konzeption brechen. Der Bedarf an Ausbildungsanlagen stellt einen Bereich dar, der nicht starr in einem Gesetz oder gar der Verfassung fixiert werden darf. Er ist sich wandelnden Bedürfnissen unterworfen und wird daher auch in angepasster Weise – namentlich in den Baubotschaften – vor das Parlament gebracht. Mit der geltenden Kompetenzordnung können die in Frage stehenden Interessen jeweils im Einzelfall transparent gegeneinander abgewogen werden. Sie hat den Vorteil erwünschter Flexibilität, die durch die vorgeschlagene starre Ordnung aufgegeben würde.

## 7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Investitionen für militärische Bauten und Anlagen im Gebiet Neuchlens-Anschwilen werden für die Zeit von April 1990 bis Herbst 1992 (möglicher Abstimmungstermin) auf rund 8 Millionen Franken geschätzt.

Für die bei Annahme der Initiative notwendigen Abbrucharbeiten, mit Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, dürften Kosten in der Grössenordnung von 5 Millionen Franken entstehen.

Abgesehen von den Abbruchkosten für nach dem 1. April 1990 erstellte Anlagenteile, hätte die Annahme der Initiative für den Bund keine direkten finanziellen Auswirkungen.

Indirekte finanzielle oder personelle Auswirkungen könnten bei Annahme der Initiative entstehen, weil durch eine Bindung des Bundes an kantonales Recht bei der Errichtung militärischer Bauten mit Sicherheit zahlreiche Rechtsverfahren nötig würden. Dies würde beim Bund mehr Personal oder den Beizug von

Anwatlen erfordern, die zu entschädigen sind. Die entsprechenden Kosten sind nicht abschätzbar.

## 8 Folgerungen

- Wir brauchen nach wie vor eine Armee. Sie muss ausgebildet werden, damit sie ihren Zweck erfüllen kann; dies bedingt Ausbildungsplätze und -einrichtungen.
- Ausbildungsplätze müssen den sich wandelnden Bedürfnissen angepasst werden können.
- Es sind zwar keine neuen Waffenplätze geplant, aufgegebene Waffen-, Schiess- und Übungsplätze müssen aber ersetzt werden können.
- Mit dem Projekt Neuchlen–Anschwilen wird nicht ein zusätzlicher Waffenplatz verwirklicht, sondern der aufgehobene Teil eines bestehenden Waffenplatzes ersetzt.
- Beim Bau und Betrieb militärischer Bauten werden schon heute die materiellen Umweltschutzvorschriften beachtet. Der Bund ist dabei aber wie in andern vergleichbaren Aufgabenbereichen im nationalen Interesse von kantonalen und kommunalen Bewilligungen und Gebühren befreit.

Eine Annahme der *Initiative* würde dagegen:

- verhindern, dass das Projekt Neuchlen–Anschwilen realisiert und ein untragbares Provisorium beseitigt werden kann;
- auch künftige Anpassungen der Ausbildungsinfrastrukturen an neue Ausbildungsbedürfnisse und Veränderungen der Umwelt schwerwiegend einschränken;
- zu zusätzlichen Belastungen auf bestehenden Plätzen und vermehrter Beanspruchung von privatem Grundeigentum führen;
- militärische Bauvorhaben durch die Unterstellung unter kantonale und kommunale Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren erheblich verzögern oder gar verunmöglichen;
- durch das Verbot spezifischer Geheimhaltungsvorschriften die Sicherheit sensibler militärischer Anlagen beeinträchtigen.

Damit würde dem Bund die Erfüllung seiner Aufgaben im Dienste der Landesverteidigung erheblich erschwert.

**über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug –  
Umweltschutz auch beim Militär»**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung der am 14. Dezember 1990 eingereichten Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär»<sup>1)</sup>,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 11. September 1991<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Initiative lautet:

**I**

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 22 Abs. 3 und 4 (neu)*

<sup>3</sup> Militärische Übungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze dürfen weder neu errichtet noch erweitert werden.

<sup>4</sup> Militärische Anlagen stehen den zivilen gleich. Bau und Betrieb richten sich nach der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, die Raumplanung und die Baupolizei.

**II**

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 20 (neu)*

<sup>1</sup> Artikel 22 Absätze 3 und 4 tritt mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

<sup>2</sup> Soweit der Waffenplatz Herisau-Gossau im Gebiet Neuchlen-Anschwilen nach dem 1. April 1990 ausgebaut wird, ist der frühere Zustand wieder herzustellen.

<sup>1)</sup> BBl 1991 II 156

<sup>2)</sup> BBl 1991 IV 254

**Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

4901

## **Botschaft über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug Umweltschutz auch beim Militär» vom 11. September 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.051
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.10.1991
Date	
Data	
Seite	254-289
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 011

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.