

Leitfaden für die Erstellung von Amts- und Fachberichten

Zusammenfassende Erläuterungen der Mustervorlage (RRB 1374 vom 05. Mai 2004) aufgrund der Erfahrungen des AUE

Der vorliegende Leitfaden soll den Mitarbeitenden in den Fachämtern zur korrekten Ausarbeitung ihrer Amts- und Fachberichte dienen. Wie ein Amts- und Fachbericht aufzubauen ist, ergibt sich aus der Mustervorlage (siehe Ziffer 10), deren Anwendung der Regierungsrat mit RRB vom 5. Mai 2004 verbindlich erklärt hat. Allerdings bestehen beim Ausfüllen der Mustervorlage immer noch Unsicherheiten, die auch zu Fehlern führen. Dies hat sicher auch damit zu tun, dass in den Fachämtern immer wieder neue Personen mit der Ausarbeitung der Amts- und Fachberichte beauftragt sind, denen die dazu nötigen Hintergrundinformationen fehlen.

Für das Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE), als UVP-Fachstelle und Leitbehörde bei Leitungsverfahren, war dies Grund genug, die vorliegenden zusammenfassenden Erläuterungen der Mustervorlage den Fachstellen als Hilfestellung anzubieten. Im Leitfaden zusammengefasst und eingearbeitet werden die Ergebnisse der Aktivitäten des AUE der letzten Jahre zum Thema «Optimierung der Amts- und Fachberichte» (siehe dazu Ziff. 10, weiterführende Dokumente). Die Erläuterungen zu den Mustervorlagen behalten selbstverständlich ihre Gültigkeit; das vorliegende Papier stützt sich darauf, fasst daraus das Wichtige zusammen, lässt das weniger Wichtige weg und fügt Neues hinzu.

1. Amts- oder Fachbericht?

Andere Bezeichnungen als Amtsbericht oder Fachbericht sind von den Fachstellen für ihre Stellungnahmen in einem Verwaltungsverfahren nicht zu verwenden. Zum Titel bzw. zur Bezeichnung gehört der behandelte Bereich (z.B. Gewässerschutz, Brandschutz, Denkmalpflege). Ob eine Fachstelle einen Amts- oder Fachbericht abzugeben hat, sollte aus der Leitverfügung der Leitbehörde hervorgehen.

Amtsbericht: In der zum KOG entwickelten Praxis wird der Begriff Amtsbericht nur für diejenigen Stellungnahmen verwendet, die von einer Behörde (Direktion, Amt, Fachstelle usw.) an Stelle einer Verfügung abgegeben werden. Der Amtsbericht äussert sich u.a. zu den im «Rubrum» (Titelseite) aufgeführten «beantragten Bewilligungen», die von der Leitbehörde in einem koordinierten Verfahren erteilt werden.

Fachbericht: Er bezeichnet die Stellungnahme einer Behörde (Direktion, Amt, Fachstelle usw.), die im konkreten Fall auch ausserhalb eines koordinierten Verfahrens nicht verfügt hätte, sondern wegen ihres speziellen Fachwissens beigezogen wird. Entsprechend äussert sich der Fachbericht, ob das Vorhaben aus der Fachoptik zulässig ist oder nicht.

Beispiele:

- *Amtsbericht Gewässerschutz* für eine Gewässerschutzbewilligung
- *Amtsbericht Naturschutz* für eine Ausnahmegewilligung für Eingriffe in Biotope geschützter Tiere
- *Fachbericht Naturschutz* für einen fachlichen Bericht zu Naturschutzbelangen
- *Fachbericht Naturgefahren* für einen fachlichen Bericht zu den Naturgefahren
- *Fachbericht Gewässerschutz* für einen fachlichen Bericht zum Gewässerschutz im Rahmen eines Bundesverfahrens

Merke:

- Weil in **Bundesverfahren** keine kantonalen Bewilligungen notwendig sind, sind alle Stellungnahmen der kantonalen Fachstellen in Bundesverfahren Fachberichte.
- Es braucht **keinen Amts- oder Fachbericht**, wenn die Fachstelle feststellt, dass seine Zuständigkeit nicht betroffen ist (also „keine Bemerkungen“ oder ähnliches). In solchen Fällen genügt eine kurze E-Mail an die Leitbehörde, bzw. an das AUE bei UVP-Geschäften.
- Für Planungsgeschäfte, wie Überbauungsordnungen, wird kein Amtsbericht erstellt (ausser bei koordinierten Verfahren mit gleichzeitiger Baubewilligung). Die Stellungnahme kann als Fachbericht abgegeben werden. Anstelle der Auflagen werden allfällig notwendige Änderungen von Vorschriften oder Plänen aufgeführt.
- Stellungnahmen zu Voruntersuchungen in UVP-Verfahren sind nach den Vorgaben des AUE zu erstellen. Sie können als Fachbericht abgegeben werden, aber nicht als Amtsbericht. Die Stellungnahmen enthalten keine Auflagen, sondern nur Anträge für die Hauptuntersuchung (UV-Bericht).
- Bei Voranfragen von Leitbehörden wird kein Amtsbericht erstellt. Die Form ist frei oder richtet sich nach Vorgaben der Leitbehörden.
- Bei direkten **Anfragen von Gesuchstellern** ausserhalb eines ordentlichen Verfahrens (z.B. Unterhalt Nationalstrassen, Wasserleitungen, Stromleitungen mit einer Spannung < 1 kV, Gasleitungen mit einem Betriebsdruck < 1 bar) genügt – im Sinne einer Dienstleistung – eine kurze E-Mail (entspricht eher einer Anfrage/Rückversicherung und ist entsprechend möglichst informell zu halten).

2. Bezeichnung des Geschäfts (Titel)

Geschäftsnummern:

- Die Geschäftsnummer der Leitbehörde ist zwingend aufzuführen.
- Bei UVP-Geschäften ist die UVP-Nummer des AUE aufzuführen.
- Die von gewissen Behörden verwendeten eigenen Geschäftsnummern dürfen im Rubrum aufgeführt werden, aber nicht ausschliesslich.

Ansprechperson: Die internen Ansprechpersonen sind aufzuführen (zumeist die Verfasser der Amts- und Fachberichte mit dem entsprechenden Briefkopf; in diesem Fall kann die Zeile auch weggelassen werden). Die Angabe der Ansprechperson soll der Leitbehörde und allenfalls dem Bauherr ermöglichen, bei Rückfragen direkt an die kompetenten Fachpersonen zu gelangen.

3. Beurteilung des Vorhabens

Die Beurteilung des Vorhabens soll einerseits dessen Würdigung unter dem Gesichtspunkt des zu beurteilenden Schutzobjektes, bzw. der beantragten Bewilligung enthalten. Andererseits sind die notwendigen Begründungen, rechtlichen Grundlagen und Hinweise aufzunehmen, die zu allfälligen Bedingungen und Auflagen des Vorhabens gehören.

Der Umfang der Beurteilung hängt stark von der Anzahl Auflagen ab: Je mehr Auflagen, desto umfassender ist die Beurteilung des Vorhabens, weil die Auflagen zu begründen sind. Auch beim Antrag, die Bewilligung nicht zu erteilen besteht eine höhere Begründungsdichte.

4. Antrag

In jeden **Amtsbericht** gehört zwingend ein Antrag. Die möglichen Anträge im Amtsbericht lauten:

- *Die beantragte Bewilligung «xy» ist zu erteilen.*
- *Die beantragte Bewilligung «xy» ist nicht zu erteilen.*
- *Die beantragte Bewilligung «xy» ist mit Auflagen zu erteilen.*

Bei **Fachberichten** ist ein Antrag fakultativ. Allerdings ist auch dort ein Antrag von Vorteil, weil damit die Haltung der Fachstelle klar bekundet wird («ja», «nein», oder «ja, aber»). Die Anträge im Fachbericht lauten:

- *Das Vorhaben «xy» kann aus der Sicht der Fachstelle «bc» bewilligt werden,*
- *Das Vorhaben «xy» kann aus der Sicht der Fachstelle «bc» nicht bewilligt werden,*
- *Das Vorhaben «xy» kann aus der Sicht der Fachstelle «bc» mit Auflagen bewilligt werden.*

Bei **UVP-pflichtigen Vorhaben** lauten die Anträge in den Amts- und Fachberichten:

- *Das Vorhaben «xy» wird für den Bereich «cd» als **umweltverträglich** beurteilt.*
- *Das Vorhaben «xy» wird für den Bereich «cd» als **nicht umweltverträglich** beurteilt.*
- *Das Vorhaben «xy» wird **mit Auflagen als umweltverträglich** beurteilt.*

Merke:

- *Es gibt kein Vorhaben, das **nur zum Teil gesetzeskonform** ist.*
- *Es gibt kein Vorhaben, das **nur bedingt umweltverträglich** ist.*
- *Es gibt kein Vorhaben, dem **nur ausnahmsweise zugestimmt** wird.*

5. Bedingungen

Eine Bedingung liegt vor, wenn die Rechtswirksamkeit einer Verfügung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig gemacht wird. Entweder tritt die Rechtswirksamkeit erst ein, wenn die Bedingung erfüllt ist, oder sie endet mit dem Eintritt der Bedingung.

Kurz: Wenn die Bedingung nicht erfüllt ist, ist die erteilte Bewilligung nicht rechtswirksam und damit ungültig.

Merke:

- *Bedingungen sind relativ selten, zumeist handelt es sich dabei rechtlich gesehen um Auflagen.*
- *Bedingungen sind nicht dazu da, ein Vorhaben, das nicht beurteilt werden kann mittels einer Bedingung zu heilen: Unzulässig ist eine Bedingung wie „**Vor dem Entscheid sind der Fachstelle entsprechende Beurteilungsunterlagen zuzustellen**“. In einem solchen Falle sind Nachforderungen der Leitbehörde frühzeitig zu melden (siehe dazu auch Ziffer 7 «Ungenügende Projektunterlagen»).*
- *Bedingungen sind nicht dazu da, ein Vorhaben, das nicht bewilligungsfähig ist, mittels einer Bedingung zu heilen: Unzulässig ist eine Bedingung wie „**Die Linienführung ist so zu ändern, dass keine Grundwasserschutzzonen betroffen werden**“. In einem solchen Falle ist der Leitbehörde Antrag zur Nichtbewilligung zu stellen (siehe dazu auch Ziffer 8 «Projektänderungen»).*

6. Auflagen

Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Von der Bedingung unterscheidet sie sich dadurch, dass die Rechtswirksamkeit der Verfügung nicht davon abhängt, ob die Auflage erfüllt wird oder nicht. Die Verfügung ist auch gültig, wenn die Auflage nicht erfüllt wird. Wird der Auflage nicht nachgelebt kann das Gemeinwesen mit hoheitlichem Zwang die Auflage durchsetzen.

Der Gesuchsteller einer polizeilichen Bewilligung (z.B. einer Baubewilligung), dessen Vorhaben den gesetzlichen Anforderungen entspricht, hat grundsätzlich Anspruch auf eine unbedingte, unwiderrufliche, bedingungslose und unbelastete Bewilligung!

Merke:

- Auflagen sind nicht dazu da, ein nicht bewilligungsfähiges Vorhaben mittels Auflagen zu heilen. Unzulässig ist eine Auflage wie „*Die Linienführung ist so zu ändern, dass kein Waldareal betroffen wird*“. In einem solchen Falle ist der Leitbehörde Antrag zur Nichtbewilligung zu stellen (siehe dazu auch Ziffer 8 «Projektänderungen»).
- Die Formulierung von Auflagen muss klar und unmissverständlich sein. Sie muss den «Auftrag» deutlich umschreiben, damit der Gesuchsteller versteht, was zu tun, zu dulden oder zu unterlassen ist. Wörter wie «sollte» oder «möglichst» deuten darauf hin, dass die Auflage zu wenig klar formuliert wurde.
- Allgemeingültige Aussagen wie gesetzliche Bestimmungen oder Massnahmen, die dem allgemeinen Stand der Technik entsprechen, müssen nicht als Auflagen aufgeführt werden. Auf sie kann separat unter „Hinweise“ verwiesen werden.
- Die Begründung der Auflagen (Sinn und Zweck) ist notwendig. Sie gehört aber nicht zur Auflage, sondern ist in die Beurteilung des Vorhabens aufzunehmen.

7. Ungenügende Projektunterlagen

Falls eine Fachstelle das Vorhaben aufgrund mangelhafter oder fehlender Grundlagen nicht abschliessend beurteilen kann, muss sie die **Mängel durch die Leitbehörde** beheben lassen.

Die Fachstelle meldet der Leitbehörde (mit Kopie an AUE bei UVP-pflichtigen Geschäften und evtl. mit Kopie an den Gesuchsteller zur Vorinformation) möglichst rasch die Mängel und Lücken in den Beurteilungsgrundlagen mit einer kurzen Begründung (dazu wird kein Amts- oder Fachbericht erstellt!). Die Fachstelle ersucht die Leitbehörde, die Mängel vom Gesuchsteller beheben zu lassen und allenfalls das Verfahren zu sistieren. Dieses Vorgehen ist insbesondere dann zu wählen, wenn eine neue Publikation / öffentliche Auflage notwendig wird oder durch die Ergänzungen auch andere Fachstellen betroffen sein könnten.

Beispiele für Meldungen via Leitbehörde:

- Standort für eine Trafostation ist nicht, bzw. ungenügend begründet.
- Die Lage der Baupisten ist nicht ersichtlich.
- Das Gesuch um die Erteilung der Rodungsbewilligung fehlt.

In der Praxis werden kleinere Anpassungen/Nachforderungen oft **direkt mit dem Gesuchsteller bereinigt**. Im Sinne eines effizienten Ablaufes Vorgehens ein mögliches pragmatischen Vorgehen; die Fachstelle muss sich aber bewusst sein, dass ein solches Vorgehen juristisch nicht korrekt ist. Grundsätzlich sollen deshalb nur «Kleinigkeiten» direkt mit dem Gesuchsteller abgesprochen werden. Solche Kontakte sind der Leitbehörde, bzw. dem AUE zu melden. Diese sind auch mit allfällig geänderten oder ergänzten Unterlagen, Protokolle etc. zu bedienen. Ebenfalls zu beachten ist, dass ein solches Vorgehen nichts an den von der Leitbehörde gesetzten Fristen ändert.

Beispiele für eine mögliche direkte Bereinigung mit dem Gesuchsteller:

- Nachfragen, die telefonisch bereinigt werden können (z.B. ist aus den Unterlagen nicht ersichtlich, ob entlang des Fliessgewässers eine Hecke besteht, oder der in der Orthophoto enthaltene Baum gefällt werden muss).
- Fehlende Vermessungen (z.B. Abstand zu Gewässer bei Parallelführungen von Leitungen, bei grundsätzlich richtiger Linienführung).

8. Projektänderungen

Ist eine Fachstelle der Ansicht, dass ein Vorhaben in ihrem Zuständigkeitsbereich nur mit einer Projektänderung rechtmässig realisierbar ist, dann teilt sie dies der Leitbehörde in einem Amts- oder Fachbericht mit einem negativen Antrag mit. Nur die Leitbehörde kann über das weitere Vorgehen entscheiden. Ist sie mit dem Antrag der Fachstelle in einem Amtsbericht nicht einverstanden, muss sie mit der betreffenden Fachstelle ein Bereinigungsgespräch führen. Bei allfälligen Divergenzen mit einem Fachbericht muss die Leitbehörde zumindest im Entscheidungsdispositiv begründen, weshalb sie vom Antrag der Fachstelle abgewichen ist.

Beispiele von Projektänderungen bei Leitungsgeschäften

- Eine Trafostation muss aus denkmalpflegerischen Gründen anders ausgeführt werden.
- Eine Leitung muss neu trassiert werden, da sie eine Grundwasserschutzzone durchquert.
- Der Standort einer Trafostation muss geändert werden, da die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG nicht erteilt werden kann.
- Die Leitungsführung muss geändert werden, da die Standortgebundenheit für eine Rodungsbewilligung nicht gegeben ist.

Aus der Sicht der Fachstelle geringfügige Projektänderungen kann sie allenfalls mittels Auflagen beantragen. Dabei hat sie bei der Beantwortung der Frage, ob etwas mit einer Auflage eben doch geheilt werden kann oder dies zu einem negativen Antrag führen muss, einen gewissen Ermessensspielraum. Die Fachstelle muss sich aber bewusst sein, dass das juristisch heikel ist und der Spielraum nur dann besteht, wenn für die Zielerreichung nur eine Lösung besteht (z.B. Kaminerhöhung um 50 cm).

9. Gebühren

Sämtliche Gebühren werden im Gesamtentscheid festgesetzt. Fachstellen, die einen Amts- oder Fachbericht erstellen, müssen daher ihre **Gebührenrechnung immer der Leitbehörde zustellen**. Sie können ihre Gebühren nicht selber verfügen oder direkt verrechnen. Für die Aufwendung sind alle Tätigkeiten verrechenbar, die im Zusammenhang mit der Beurteilung des Gesuches stehen (Stellungnahme, Voranfragen, Begehungen etc.) sofern die Gebührenverordnung (Rechtsgrundlage nennen) diese nicht einschränkt.

Für die **Bundesverfahren** (Nationalstrassen, Eisenbahnen, Flugfelder, Rohrleitungen >5bar und Hochspannungsleitungen >220 kV, militärische Anlagen etc.) können zurzeit **keine Gebühren** erhoben werden.

10. Weiterführende Dokumente

1. Verbindlichkeit der Mustervorlagen in Baubewilligungsverfahren (RRB 1374 vom 5. Mai 2004) mit
 - Vortrag
 - Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Auflagen und Bedingungen» vom September 2003»
 - Mustergesamtentscheid für Regierungsstatthalterinnen- und Regierungsstatthalter mit Erläuterungen
 - Musteramts- und Musterfachbericht mit Erläuterungen
 - Merkblatt Auflagen und Bedingungen im Baubewilligungsverfahren.

www.be.ch/agr > Baubewilligungen -> Formulare/Baugesuche -> Mustervorlagen
2. Mustervorlagen im Baubewilligungsverfahren; Schlussbericht «Evaluation und vorgeschlagene weitere Massnahmen» der Arbeitsgruppe „Auflagen und Bedingungen“ (JGK, 10. Februar 2006, gra 101-05-3).
3. Mustervorlagen Baubewilligungsverfahren; Auslegeordnung der Problemstellung und vorgeschlagene Massnahmen – Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden der FAKO, 6. Februar 2007.
4. Bericht Perren: «Auflagen und Bedingungen in der UVP», Amt für Umweltkoordination und Energie, 5. November 2008, # 145498).
5. Skript zu den Kursen «Bau- und Planungsverfahren verstehen – anwenden – durchsetzen», Amt für Umweltkoordination und Energie, August 2009, # 157408).
6. Bericht Perren: «Vollzugskontrolle im Umweltrecht mit Bezug zu Bauvorhaben», Amt für Umweltkoordination und Energie, Dezember 2010. (www.be.ch/ae > Umweltverträglichkeitsprüfung > Abläufe & Verfahren).
7. UVP-Merkblätter des Amtes für Umweltkoordination und Energie (www.be.ch/ae > Umweltverträglichkeitsprüfung > Richtlinien & Merkblätter).