

Wiederverwendung von Bauteilen: Rechtlicher Rahmen

09 Factsheet Bewilligung

Titel:

Factsheet Bewilligung

Dokumentnummer:

09

Version:

März 2024

Autorin:

Cynthia Ott

Projektbeteiligte:

Marc Angst

Andreas Oefner

Cynthia Ott

Oliver Streiff

Annette Zoller-Eckenstein

Dieses Dokument entstand im Rahmen des Projekts «Wiederverwendung von Bauteilen: Rechtlicher Rahmen» mitfinanziert von Innosuisse (Projekt Nr. 55734.1 IP-SBM) in Zusammenarbeit von Zirkular GmbH / baubüro in situ und der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, School of Management and Law, Fachstelle Städtebau- und Umweltrecht.

Grafische Überarbeitung:

Julia Schöni

Hinweis:

Die Verwendung dieses Dokuments erfolgt auf eigene Verantwortung der Verwender:innen. Die Autorin und die Projektbeteiligten, die Zirkular GmbH und die ZHAW übernehmen keine Haftung.

Inhaltsverzeichnis

01	Einleitung	3
02	Bewilligungen Quellobjekt	3
02.1	Rückbaubewilligung	4
a)	Allgemeines	4
b)	Entsorgungskonzept	4
02.2	Demontagebewilligung	5
a)	Ist eine Bewilligung für die Demontage einzelner Bauteile notwendig?	5
b)	Darf vorzeitig mit der Demontage begonnen werden?	5
02.3	Bewilligungspflichten für die Lagerung, Sammlung, Transport und Weitergabe demontierter Bauteile	6
a)	Zwischenlagerung von demontierten Bauteilen	6
i.	Zwischenlagerung von Abfällen in einem Zwischenlager	6
ii.	Bereitstellung auf dem Sammelplatz – ein Zwischenlager?	7
b)	Sammlung, Transport und Weitergabe von demontierten Bauteilen	9
02.4	Einfluss des Bauproduktrechts	10
03	Bewilligungen Zielobjekt	10
03.1	Baubewilligung	11
a)	Allgemeines	11
b)	Regelfall: Handlungsspielraum innerhalb der Bauvorschriften	11
i.	Handlungsspielräume im Allgemeinen	11
ii.	In den Normen vorgesehene Spielräume	13
iii.	Beobachtungsmethode	14
c)	Ausnahmefall: Handlungsspielraum ausserhalb der Bauvorschriften	14
03.2	Bauabnahme und Freigabe	16
03.3	Meldeverfahren vs. Bewilligungsverfahren	17
04	Hilfreiche Links	17

01 Einleitung

Wer bauen will, braucht in der Regel eine Bewilligung dafür. Daran ändert sich auch beim Bauen mit wiederzuverwendenden Bauteilen nichts. Dennoch können sich bei der Wiederverwendung neue Fragen stellen, die im vorliegenden Factsheet Bewilligung betrachtet werden. Das Factsheet kann i.S. einer Checkliste und einer Empfehlung für die Rechtsentwicklung gelesen werden.

Nachfolgend werden die Bewilligungen unterteilt in Bewilligungen für das Quellobjekt und das Zielobjekt: Beim Quellobjekt wird die Rückbaubewilligung juristisch eingeordnet und die Bedeutung des Entsorgungskonzepts für die Wiederverwendung aufgezeigt. Weiter wird dargelegt, wann für die Demontage eine Bewilligung notwendig ist, ob und wann die Demontage als Baustart gilt und unter welchen Umständen vorzeitig mit der Demontage begonnen werden kann. Drittens werden allfällige Bewilligungspflichten für die Lagerung, Sammlung, Transport und Weitergabe demontierter Bauteile beleuchtet. Viertens wird auf den Einfluss des Bauproduktrechts eingegangen. Beim Zielobjekt wird zunächst die Baubewilligung im Allgemeinen betrachtet. Hierbei wird insbesondere auf den möglichen Handlungsspielraum von Behörden innerhalb der Bauvorschriften fokussiert. Zudem wird die ordentliche Bewilligung von der Ausnahmbewilligung abgegrenzt. Weiter wird als Exkurs auf die unterschiedlichen Bedeutungen der Begriffe Abnahme und Freigabe eingegangen und zum Schluss wird das Instrument des Meldeverfahrens erwähnt.

02 Bewilligungen Quellobjekt

Damit Bauteile zur Wiederverwendung demontiert werden können, ist ein Quellobjekt notwendig, aus dem Bauteile entnommen werden können. Allfällig einzuholende Bewilligungen werden nachfolgend erläutert.

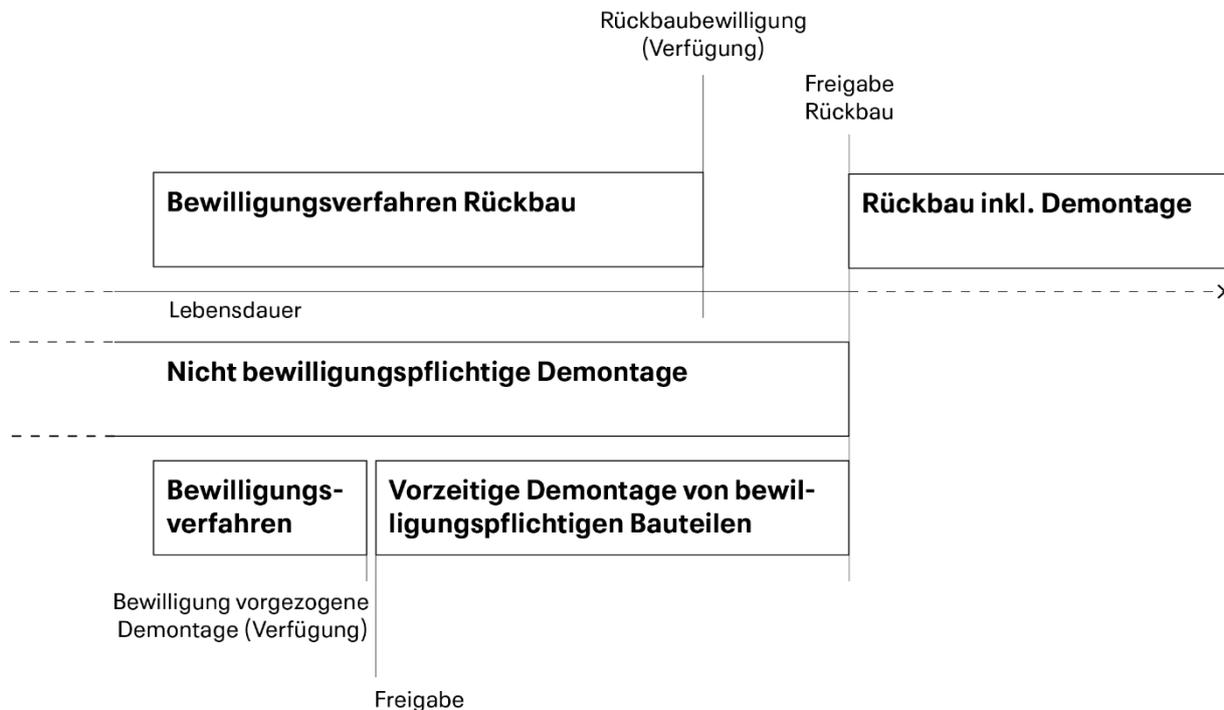


Abb. 1: Bewilligungen Quellobjekt

02.1 Rückbaubewilligung

a) Allgemeines

In Art. 22 RPG ist grundsätzlich festgehalten, wann eine Baubewilligung erforderlich ist. So sieht Art. 22 Abs. 1 RPG vor, dass für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage eine behördliche Bewilligung notwendig ist. Bewilligungspflichtige Änderungen sind äusserlich erheblich ersichtliche Veränderungen (Anbau, Ausbau), technisch bedeutsame Veränderungen (Umbau), Sanierungen und Erneuerungen einer Baute, die über das übliche Mass einer Renovierung hinausgehen.¹ Ebenso fallen Zweckänderungen darunter.² Die Details werden durch das kantonale Recht geregelt, da dem Bund in der Raumplanung nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zukommt.³

Die Beseitigung eines Gebäudes ist in Art. 22 RPG hingegen nicht explizit erwähnt. Da sie aber von städtebaulicher, baupolizeilicher und ästhetischer Bedeutung ist, fällt sie ebenfalls unter den Begriff der Änderung von Art. 22 Abs. 1 RPG.⁴ Beim Rückbau ist zu unterscheiden, ob zugunsten eines Neubauvorhabens zurückgebaut wird oder ob der Rückbau als selbständiges Projekt vorgesehen ist: Im ersten Fall ist keine gesonderte Bewilligung für den Rückbau notwendig, da dieser ein notwendiger Teil des Neubauprojekts darstellt und somit auch Teil der Baubewilligung des Neubauprojekts ist. Der Rückbau gilt in diesem Fall als Baustart. Ist der Rückbau hingegen als selbständiges Projekt vorgesehen, so bedarf es einer eigenständigen Bewilligung für den Rückbau.⁵

b) Entsorgungskonzept

Im Rahmen der Baubewilligung kann ein Entsorgungskonzept nötig sein. Ein Entsorgungskonzept ist dann zu erstellen,⁶ wenn bei Bauarbeiten voraussichtlich mehr als 200 m³ Abfälle anfallen⁷ oder Abfälle zu erwarten sind, die umwelt- oder gesundheitsgefährdende Stoffe enthalten.⁸ Daraus wird für Schadstoffe eine Ermittlungspflicht abgeleitet,⁹ welche sich aus den Vollzugshilfen und technischen Normen ergibt.¹⁰

Inhalt des Entsorgungskonzepts sind Angaben über die Qualität, Menge und Art der anfallenden Abfälle und über deren vorgesehene Entsorgung.¹¹ Die Frage der Bauteilwiederverwendung ist kein gesetzlich erforderlicher Bestandteil des Entsorgungskonzepts.¹² Die Vollzugshilfe des BAFU zur Abfallverordnung (VVEA) hält aber fest, dass für die Erstellung des Entsorgungskonzepts u.a. die Abfallvermeidung und damit auch die Bauteilwiederverwendung

¹ RUCH ALEXANDER, Kommentierung zu Art. 22 – 23 RPG, in: Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 22 RPG N 39 f.

² RUCH, Kommentierung zu Art. 22 RPG N 42.

³ BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 75 BV N 3.

⁴ RUCH, Kommentierung zu Art. 22 RPG N 41.

⁵ RUCH ALEXANDER, Rückbau – über die Möglichkeit und Notwendigkeit, Bauten und Anlagen zu beseitigen, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festgabe für Walter Straumann zum Rücktritt und zum 70. Geburtstag, Solothurn 2013, S. 617 ff., S. 618 f.

⁶ STREIFF OLIVER/ZOLLER-ECKENSTEIN ANNETTE, Bauteilgewinnung aus urbanen Minen – Wiederverwendung zwischen Abfall und Bauprodukt, in: URP 06/2023, S. 579 ff., S. 595.

⁷ Art. 16 Abs. 1 lit. a VVEA.

⁸ Art. 16 Abs. 1 lit. b VVEA.

⁹ Bundesamt für Umwelt (BAFU), Ermittlung von Schadstoffen und Angaben zur Entsorgung von Bauabfällen, Teil des Moduls Bauabfälle der Vollzugshilfe zur Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA), Bern 2020, Umwelt-Vollzug Nr. 1826, S. 6.

¹⁰ STREIFF/ZOLLER-ECKENSTEIN, S. 595.

¹¹ Art. 16 Abs. 1 VVEA.

¹² STREIFF/ZOLLER-ECKENSTEIN, S. 595.

frühzeitig im Planungsprozess zu klären sind.¹³ Schliesslich kann die Behörde nach Abschluss der Bauarbeiten einen Nachweis dafür verlangen, dass die angefallenen Abfälle entsprechend den Vorgaben der Behörde entsorgt wurden.¹⁴

Eine explizite Weiterentwicklung des in der Abfallverordnung festgehaltenen Entsorgungskonzepts findet sich in der revidierten Norm SIA 430:2022 – «Vermeidung und Entsorgung von Bauabfällen». Sie sieht bereits heute neben dem Entsorgungskonzept auch ein Konzept zur Wiederverwendung vor und fordert analog zum Entsorgungskonzept Angaben über die Menge, Qualität und Art der anfallenden Bauteile. Die neuen Regelungen in der revidierten Norm stellen somit eine Art Erweiterung des Entsorgungskonzepts dar, die neben der Abfallentsorgung auch die Abfallvermeidung explizit berücksichtigt. Auch wenn die Erstellung eines Konzepts zur Wiederverwendung bisher gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, so ist ein solches Konzept entlang der Norm SIA 430 zu empfehlen.

02.2 Demontagebewilligung

a) Ist eine Bewilligung für die Demontage einzelner Bauteile notwendig?

Da der Rückbau einer Baute bewilligungspflichtig ist, stellt sich bei der Bauteilwiederverwendung die Frage, ob für die Demontage der wiederzuverwendenden Bauteile ebenfalls eine Bewilligung notwendig ist: Nicht bewilligungspflichtig sind gemäss verschiedenen kantonalen Erlassen bspw. Reparatur- und Unterhaltsarbeiten, sofern sie nur der Werterhaltung dienen und keine Änderung oder Zweckänderung der Baute bewirken. Auch geringfügige Änderungen im Innern von Bauten und Anlagen werden regelmässig in kantonalen Erlassen explizit als nicht bewilligungspflichtig aufgeführt.¹⁵ Zu denken ist dabei an die Renovation eines Badezimmers, bei welchem ein Spiegelschrank zur Wiederverwendung demontiert wird. Hierfür besteht grundsätzlich keine Bewilligungspflicht. Sollen aber z. B. Stahlträger demontiert werden, so stellt dies eine Änderung der Baute im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG dar, was wie unter 02.1 a) erwähnt eine Bewilligung erfordert.

b) Darf vorzeitig mit der Demontage begonnen werden?

Soll ein Quellobjekt rückgebaut werden und ist die Rückbaubewilligung dafür aber noch in Bearbeitung, so stellt sich die Frage, ob eine vorzeitige Demontage der wiederzuverwendenden Bauteile erlaubt ist, da die Bauteildemontage eine Auswirkung auf den Baustart haben kann. Grundsätzlich gelten Veränderungen an Bauten und Anlagen, die eine Änderung des Gebäudes gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG darstellen und somit für sich allein bewilligungspflichtig sind, als Baustart.¹⁶ Die Demontage von z. B. Parkettleisten gilt wohl nicht als Baustart, da diese Handlung als solche nicht bewilligungspflichtig ist. Sie kann somit bereits erfolgen, wenn die Bewilligung für den Rückbau noch nicht vorliegt.¹⁷ Die Demontage von Fassadenblechen hingegen wäre als solche bewilligungspflichtig und gilt deshalb als Baustart. Sie ist daher erst dann zulässig, wenn die Rückbaubewilligung vorliegt und die Baufreigabe erteilt wurde. Vorbehalten bleibt, dass eine eigenständige Bewilligung für die Demontage eingeholt und erteilt wurde.

¹³ Bundesamt für Umwelt (BAFU), Verwertung mineralischer Rückbaumaterialien, Ein Teil des Moduls Bauabfälle der Vollzugshilfe zur Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA), Bern 2023, S. 10.

¹⁴ Art. 16 Abs. 2 VVEA.

¹⁵ Z. B. Art. 6 Abs. 1 lit. d. BewD BE; Art. 17 Abs. 1 OC VS; Art. 39 Abs. 2 BauV AR; Art. 40 Abs. 1 Ziff. 1 f. KRVO GR; Art. 136 Abs. 2 lit. g PBG SG.

¹⁶ BAUMANN ANDREAS, Kommentierung zu § 65 BauG AG, in: Baumann Andreas/van den Bergh Ralph/Gossweiler Martin/Hauptli Christian/Hauptli-Schwaller Erica (Hrsg.), Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 65 BauG AG N 7.

¹⁷ Verwaltungsgericht, 1. Abteilung, 21. Juli 2021, VB.2021.00354 E. 4.3.

Eine Besonderheit stellt der vorzeitige Baustart dar.¹⁸ Da die Ausgestaltung der Bewilligungsverfahren, wie gesehen, Sache der Kantone ist, finden sich die Regelungen zum vorzeitigen Baustart im kantonalen Recht.¹⁹ So kann bspw. in den Kantonen Bern und Aargau ein vorzeitiger Baustart von der Baubewilligungsbehörde gestattet werden, wenn dies den Ausgang des Bewilligungsverfahrens nicht beeinflussen kann.²⁰ Somit stellt die bewilligungspflichtige Demontage einen vorzeitigen Baustart dar, der bei der Bewilligungsbehörde zu beantragen ist.

02.3 Bewilligungspflichten für die Lagerung, Sammlung, Transport und Weitergabe demontierter Bauteile

a) Zwischenlagerung von demontierten Bauteilen

Nach der Demontage beim Quellobjekt werden die Bauteile auf dem Sammelplatz der Rückbaustelle zur Abholung bereitgestellt und anschliessend in ein Zwischenlager oder auf die Baustelle des Zielobjekts verbracht. Demontierte Bauteile können als Abfälle im Sinne des Umweltschutzgesetzes (Art. 7 Abs. 6 USG) oder als Bauprodukte im Sinne des Bauproduktgesetzes (Art. 2 Ziff. 1 BauPG) gelten.²¹ Eine eindeutige Zuordnung lässt sich aus dem geltenden Recht nicht ableiten und es ist jeder Fall einzeln zu betrachten.²² Gilt ein demontiertes Bauteil als Abfall, so sind für Sammlung, Transport, Weitergabe und Zwischenlagerung besondere abfallrechtliche Vorschriften zu beachten.²³

i. Zwischenlagerung von Abfällen in einem Zwischenlager

Werden als Abfall qualifizierte wiederzuverwendende Bauteile zwischengelagert, so gilt der Ort ihrer Zwischenlagerung im Sinne der Abfallverordnung (VVEA) als Abfallanlage. In der Verordnung wird die Abfallanlage als Anlage definiert, in welcher Abfälle zwischengelagert, abgelagert, verwertet oder behandelt werden.²⁴ Eine Qualifikation des Zwischenlagers als Abfallanlage führt dazu, dass die Vorschriften nach Art. 26 ff. VVEA einzuhalten sind. Die Vorschriften sehen u.a. vor, dass die Anlagen dem Stand der Technik entsprechen müssen,²⁵ und dass die Anforderungen der Gewässer- und Umweltschutzgesetzgebung einzuhalten sind.²⁶ Zudem treffen die Betreibenden des Zwischenlagers Kontrollpflichten²⁷ und die Behörde kontrolliert die Einhaltung der Umweltvorschriften.²⁸ Schliesslich legt die Verordnung eine Höchstdauer der Zwischenlagerung von fünf Jahren fest, die um maximal fünf Jahre verlängert werden kann.²⁹

Eine Bewilligungspflicht für Zwischenlager von Abfall ist durch das Bundesrecht nicht vorgesehen, sofern es sich nicht um die Zwischenlagerung von kontrollpflichtigen Abfällen oder Sonderabfällen handelt.³⁰ Deshalb ist in erster Linie zu unterscheiden, ob die demontierten Bauteile als Sonderabfall oder als kontrollpflichtigen Abfall gelten oder nicht: Gelten die Bauteile weder als Sonderabfälle noch als kontrollpflichtige Abfälle, so besteht grundsätzlich keine bundesrechtliche Bewilligungspflicht für die Zwischenlagerung der demontierten Bauteile. Jedoch

¹⁸ Z. B. Art. 1a Abs. 3 Satz 2 BauG BE.

¹⁹ Vgl. Nr. 02.1 a).

²⁰ Z. B. Art. 35e BauG BE; § 65 Abs. 2 BauG AG.

²¹ Siehe dazu das Factsheet Bauproduktrecht Nr. 10.

²² M. w. H. STREIFF/ZOLLER-ECKENSTEIN, S. 592.

²³ Vgl. VeVA und VVEA.

²⁴ Art. 3 lit. g VVEA.

²⁵ Art. 26 Abs. 1 VVEA.

²⁶ Art. 29 Abs. 1 VVEA.

²⁷ Art. 27 Abs. 1 lit. b und g VVEA.

²⁸ Art. 28 Abs. 1 VVEA.

²⁹ Art. 30 Abs. 1 VVEA.

³⁰ Art. 8 Abs. 1 VeVA.

können die Kantone eine Bewilligungspflicht für die Zwischenlagerung von Abfällen vorsehen. So ist bspw. im Kanton Basel-Stadt und im Kanton Genf eine Betriebsbewilligung notwendig.³¹ Im Kanton Aargau wird für den gewerbsmässigen Betrieb eines Zwischenlagers eine Bewilligung verlangt, wobei das Gesetz dem zuständigen Departement die Möglichkeit zugesteht, einzelne Betriebe davon zu befreien, wenn wegen des Entsorgungsverfahrens, der Menge oder Art der Abfälle die Umwelt wenig belastet wird.³² Im Kanton Bern sind Abfallanlagen grundsätzlich bewilligungspflichtig, gleichzeitig sind im Gesetz verschiedene Ausnahmen vorgesehen.³³ Eine dieser Ausnahmen hält explizit fest, dass Betriebe, die Bauabfälle nur zwischenlagern, keine kantonale Bewilligung benötigen.³⁴ Somit ist im Kanton Bern für das Zwischenlagern von Bauteilen grundsätzlich keine Bewilligung einzuholen. Einen anderen Ansatz verfolgt der Kanton Zürich. Dort sind nur diejenigen Zwischenlager bewilligungspflichtig, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist in Art. 10a USG geregelt, der auf die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) verweist, welche diejenigen Anlagen aufführt, die einer UVP unterliegen.³⁵ Bei Abfallanlagen sind dies diejenigen Anlagen, die pro Jahr mehr als 10'000 t Abfall trennen oder mechanisch behandeln; die mehr als 5'000 t Abfälle biologisch behandeln; oder solche die mehr als 1'000 t Abfälle thermisch oder chemisch behandeln.³⁶ Da ein Zwischenlager für wiederverwendende Bauteile heute wohl kaum eine dieser Voraussetzungen erfüllt, ist im Kanton Zürich für die Zwischenlagerung von demontierten Bauteilen in den meisten Fällen keine Bewilligung notwendig.

Handelt es sich hingegen um schadstoffbelastete oder kontrollpflichtige Abfälle, so müssen die demontierten Bauteile zur Zwischenlagerung an Unternehmen übergeben werden, die über eine entsprechende Bewilligung verfügen.³⁷ Die Zwischenlagerung solcher Abfälle auf dem eigenen Betriebsgelände erfordert ebenfalls eine Bewilligung.³⁸ Zwischenlager für mehr als 5'000 t Sonderabfälle sind sogar UVP-pflichtig.³⁹

Zusammenfassend wird für die Zwischenlagerung von Abfällen nur dann eine Bewilligung benötigt, wenn es sich um schadstoffbelastete oder kontrollpflichtige Abfälle handelt oder wenn im kantonalen Recht eine Bewilligungspflicht vorgesehen ist.

ii. Bereitstellung auf dem Sammelplatz – ein Zwischenlager?

Werden die Bauteile nach der Demontage auf dem Sammelplatz für den Transport gesammelt und bereitgestellt, so stellt sich insbesondere die Frage, ob dies bereits ein Zwischenlager für Abfall darstellt, das u.U. bewilligungspflichtig sein könnte. Vorausgesetzt ist, dass es sich bei den demontierten Bauteilen um Abfall handelt.⁴⁰

Besteht beim Rückbau eine Pflicht zur Erstellung eines Entsorgungskonzepts,⁴¹ so hat die Bauherrschaft Angaben über die anfallenden Abfälle zu machen, wozu gemäss der Vollzugshilfe VVEA auch Abklärungen betreffend die Abfallvermeidung und somit der Wiederverwendung von Bauteilen gehören.⁴² Ebenfalls lässt sich der Vollzugshilfe VVEA entnehmen, dass bei

³¹ Art. 19 Abs. 1 LGD GE; § 29 Abs. 2 lit. b USG BS.

³² § 6 Abs. 1 und 4 EG UWR AG.

³³ Art. 17 f. AbfG BE.

³⁴ Art. 20a Abs. 1 lit. g AbfV BE.

³⁵ Art. 1 UVPV i. V. m. Anhang, Nr. 40.7 UVPV.

³⁶ Anhang Nr. 40.7 UVPV.

³⁷ Art. 30f Abs. 2 lit. d USG; Art. 8 VeVA.

³⁸ WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche, Aufl. 2, Zürich/St. Gallen 2021, N 631.

³⁹ Nr. 40.8 Anhang UVPV.

⁴⁰ Siehe zur abfallrechtlichen Einordnung von wiederverwendenden Bauteilen STREIFF/ZOLLER-ECKENSTEIN, S. 585 ff.

⁴¹ Art. 16 Abs. 1 VVEA.

⁴² BAFU, Verwertung mineralischer Rückbaumaterialien, Vollzugshilfe VVEA, S. 10.

komplexen Grossprojekten und Bauvorhaben auf belasteten Standorten die Triage Inhalt des Entsorgungskonzepts ist. Dabei sind u.a. Angaben zum Umgang mit den Abfällen auf dem sog. Umlageplatz zu machen.⁴³ Diese Angaben werden im Baubewilligungsverfahren geprüft. Somit stellt sich die Frage der Qualifikation des Sammelplatzes insbesondere in denjenigen Fällen, in welchen der Umgang auf dem Umlageplatz nicht im Entsorgungskonzept enthalten ist und im Baubewilligungsverfahren geprüft wurde.

Gemäss Art. 3 lit. g VVEA gelten diejenigen Anlagen als Abfallanlagen, in welchen Abfälle verwertet, behandelt, abgelagert oder zwischengelagert werden. Eine Anlage wird wiederum als Baute, Terrainveränderung, Verkehrsweg oder eine andere ortsfeste Einrichtung definiert.⁴⁴ Der Begriff der Zwischenlagerung wird auf Bundesebene hingegen nicht erläutert.⁴⁵ Es steht den Kantonen aber offen, bei Bedarf den Begriff in ihre kantonalen Erlasse aufzunehmen und näher zu spezifizieren. Ebenso ist es dem jeweiligen Kanton freigestellt, kurzfristig genutzte Lagerplätze für Abfälle am Ort ihrer Entstehung der Definition als Zwischenlager nicht zu unterwerfen. In diesem Fall gelten Lagerplätze nicht als Zwischenlager und somit auch nicht als Abfallanlage. Damit entfällt die Einhaltung der allgemeinen Bestimmungen bzgl. der Abfallanlagen und der Vorgaben für Zwischenlager nach Art. 26 ff. VVEA.⁴⁶ Eine solche Regelung oder gar eine Definition des Zwischenlagers konnte im Rahmen des Projekts in keinem kantonalen Erlass eruiert werden. Es stellt sich damit die Frage, ob bei der Demontage das Bereitstellen der Bauteile zur Abholung auf dem Sammelplatz bereits als Zwischenlagerung gilt und der Sammelplatz somit eine Abfallanlage i.S. der Abfallverordnung darstellt. Für die Einordnung des Sammelplatzes finden sich folgende Indizien:

Ein Indiz dafür, dass der Sammelplatz, auf welchem die Bauteile zur Abholung bereitgestellt werden, keine Abfallanlage darstellt, ist der Umstand, dass der Sammelplatz weder eine Baute, eine Terrainveränderung (z. B. Kiesgruben, Gewässerverbauungen)⁴⁷, ein Verkehrsweg noch eine ortsfeste Einrichtung (z. B. Baute)⁴⁸ darstellt und somit wohl nicht unter den Anlagenbegriff von Art. 7 Abs. 7 USG fällt. Sollte der Anlagenbegriff dennoch erfüllt sein, könnte es sich bei der Bereitstellung auf dem Sammelplatz um ein Zwischenlager handeln. Ist dies zu bejahen, so gilt der Sammelplatz als eine Abfallanlage nach Art. 3 lit. g VVEA. Damit stellt sich als nächstes die Frage, ab wann das Bereitstellen als «Lagern» gilt.

Dem Kantonsgericht AI und dem Obergericht AG zufolge stellt die Lagerung das Liegenlassen während einer nicht zu knapp bemessenen Zeit dar,⁴⁹ welche mindestens zwei bis drei Tage übersteigt.⁵⁰ Im Umkehrschluss stellt das Bereitstellen demontierter Bauteile auf dem Sammelplatz für einen kurzen Zeitraum wohl kein Zwischenlager dar.

Weiter stellt sich die Frage, ob das Bereitstellen der Bauteile auf dem Sammelplatz Teil des «Sammelns» ist und deshalb kein Lagern darstellt. Weder das Umweltschutzgesetz noch die Abfallverordnung definieren den Begriff der Sammlung. Art. 7 Abs. 6^{bis} USG hält die Vorstufen der Abfallentsorgung fest: Dabei spricht der Absatz von «Sammlung, Beförderung,

⁴³ BAFU, Ermittlung von Schadstoffen und Angaben zur Entsorgung von Bauabfällen, Vollzugshilfe VVEA, S. 23.

⁴⁴ Art. 7 Abs. 7 USG.

⁴⁵ Bundesamt für Umwelt (BAFU), Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) vom 12. Februar 2020, S. 6.

⁴⁶ BAFU, Erläuterungen zur VVEA, S. 7.

⁴⁷ GRIFFEL ALAIN/RAUSCH HERIBERT, Kommentierung zu Art. 7 USG, in: Vereinigung für Umweltrecht (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2011, Art. 7 USG N 24.

⁴⁸ GRIFFEL/RAUSCH, Kommentierung zu Art. 7 USG N 24.

⁴⁹ Kantonsgericht AI, Urteil K 5/08 vom 16. Dezember 2008 E. 9, in: Geschäftsbericht über die Staatsverwaltung und Rechtspflege an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I. Rh., Anhang 2009, S. 1 ff.; Aargau, Obergericht 1. StrK 24.8.1990 AGVE 1990, Nr. 25, in: SJZ 88/1992, S. 274 ff., S. 274.

⁵⁰ Kantonsgericht AI, Urteil K 5/08 vom 16. Dezember 2008 E. 9.

Zwischenlagerung und Behandlung». Aus dieser Reihenfolge lässt sich schliessen, dass das Bereitstellen der Bauteile chronologisch wohl eher zur Sammlung gehört. Sodann widmet sich der Art. 30b USG der Sammlung, ohne sie näher zu definieren. Der Artikel bezieht sich insbesondere auf die getrennte Entsorgung, Rücknahmepflichten und das Thema Pfand, was nicht auf den im vorliegenden Kontext relevanten Fall, das Bereitstellen auf dem Sammelplatz, passt.

Auch wenn sich Lehre und Rechtsprechung nicht konkret dazu äussern und auch in keinem Erlass des Bundes festgelegt ist, ab wann ein «Lagern» von Abfall beginnt und somit u.U. eine Bewilligung für die wiederzuverwendenden Bauteile auf dem Sammelplatz notwendig wird. So lassen sich dennoch verschiedene Indizien finden, die darauf hinweisen, dass nicht jedes kurzfristige Ablegen als «Lagern» zu qualifizieren ist. Deshalb stellt nach der hier vertretenen Meinung das Bereitstellen von wiederzuverwendenden Bauteilen auf dem Sammelplatz für einen kurzen Zeitraum kein «Zwischenlager» dar. Jedenfalls ist die Situation unproblematisch, wenn der Sammelplatz im Rahmen des Entsorgungskonzepts genehmigt wurde.

b) Sammlung, Transport und Weitergabe von demontierten Bauteilen

Neben der Abfallverordnung ist auch die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen zu beachten (VeVA). Sie regelt erstens den Verkehr mit kontrollpflichtigen Abfällen und Sonderabfällen in der Schweiz, zweitens den grenzüberschreitenden Verkehr aller Abfälle und drittens den Verkehr mit Sonderabfällen zwischen Drittstaaten.⁵¹ Der dritte Regelungsbereich bezieht sich auf die Meldepflicht von Unternehmen, welche aus der Schweiz den Verkehr mit Sonderabfällen zwischen Drittstaaten organisieren oder daran beteiligt sind,⁵² was für die Wiederverwendung von Bauteilen in der Schweiz kaum von Bedeutung ist. Deshalb werden nachfolgend nur die ersten beiden Regelungsbereiche vertieft betrachtet.

Für das Einsammeln und den Transport von Abfällen im Inland ist – unabhängig davon, ob es sich um Sonderabfälle oder andere kontrollpflichtige Abfälle handelt oder nicht – keine Bewilligung notwendig.⁵³ Für Sonderabfälle oder kontrollpflichtige Abfälle besteht aber grundsätzlich eine Begleitscheinpflicht.⁵⁴ Die Übergabe des Abfalls darf nur an Stellen erfolgen, die auch zur Entgegennahme berechtigt sind,⁵⁵ und welche die erforderliche Bewilligung als Abfallanlage mitbringen.⁵⁶

Beim grenzüberschreitenden Verkehr von Abfällen sind die Aus- und Einfuhrbeschränkungen nach dem Basler Übereinkommen⁵⁷ zu beachten⁵⁸ und es besteht für die Ausfuhr eine Bewilligungspflicht.⁵⁹ Für die Einfuhr gilt, dass Abfälle nur mit Zustimmung des BAFU eingeführt werden dürfen.⁶⁰

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Sammlung, Transport und Weitergabe von Abfällen im Inland nicht bewilligungspflichtig sind. Handelt es sich bei den transportierten Abfällen um schadstoffbelastete oder kontrollpflichtige Abfälle, so besteht grundsätzlich eine Begleitscheinpflicht. Wird Abfall über die Landesgrenze hinweg transportiert, so ist dafür eine Bewilligung notwendig.

⁵¹ Art. 1 Abs. 2 VeVA.

⁵² Art. 36 Abs. 1 VeVA.

⁵³ Art. 8 Abs. 2 lit. a VeVA; STREIFF/ZOLLER-ECKENSTEIN, S. 579.

⁵⁴ Art. 6 VeVA.

⁵⁵ Art. 4 Abs. 2 VeVA.

⁵⁶ Art. 8 VeVA.

⁵⁷ Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989 (SR 0.814.05).

⁵⁸ Art. 14 VeVA.

⁵⁹ Art. 15 Abs. 1 VeVA.

⁶⁰ Art. 22 Abs. 1 VeVA.

02.4 Einfluss des Bauprodukterechts

Wird sich in Zukunft zeigen, dass ReUse-Bauteile nicht als Abfall zu qualifizieren sind, sondern Bauprodukte darstellen, so sind die Bestimmungen des Bauprodukterechts zu beachten. Auch durch die Aufbereitung können Bauteile wieder zu Bauprodukten werden. Wer Bauprodukte transportiert und weitergibt, könnte als Händlerin im Sinne des BauPG gelten (vgl. Factsheet Bauprodukterecht Nr. 10). Für die Lagerung und den Transport von Bauprodukten sind jedenfalls keine Bewilligungen notwendig.

03 Bewilligungen Zielobjekt

Bevor mit dem bewilligungspflichtigen (Um-)Bau eines Zielobjekts begonnen werden kann, ist eine Baubewilligung einzuholen. Für die Wiederverwendung von besonderer Bedeutung sind hierbei die Handlungsspielräume der Behörden. Mit der Baufreigabe findet das Bewilligungsverfahren seinen Abschluss. Ist das Werk vollendet, so erfolgt einerseits eine Werkabnahme seitens der Bauherrschaft respektive durch die Bauleitung sowie andererseits eine behördliche Abnahme und Freigabe des Werkes.

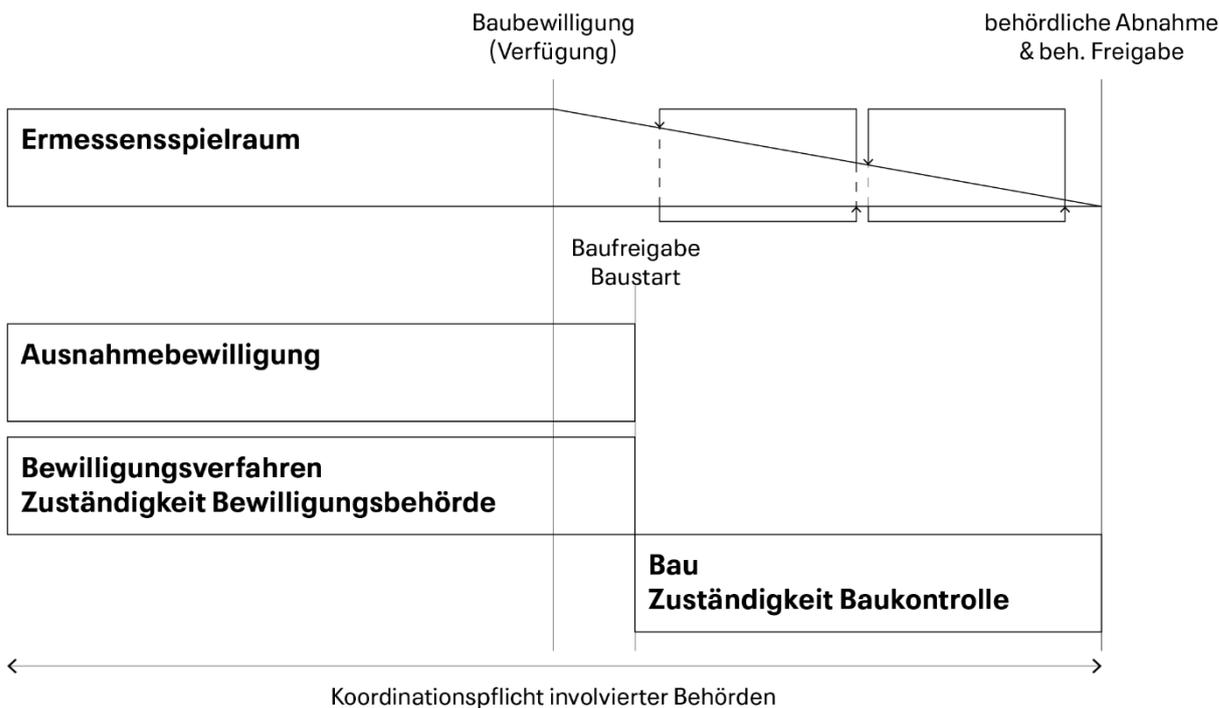


Abb. 2: Bewilligungen Zielobjekt

03.1 Baubewilligung

a) Allgemeines

Grundsätzlich dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung geändert oder errichtet werden.⁶¹ Das Erstellen einer Bauteile, in die wiederzuverwendende Bauteile eingebaut werden, hier das Zielobjekt, ist somit bewilligungspflichtig. Bei Umbauten hängt die Bewilligungspflicht vom konkreten Vorhaben ab. Die detaillierten Vorschriften zur Bewilligungspflicht

⁶¹ Art. 22 Abs. 1 RPG.

für Bauten und Anlagen finden sich im kantonalen Recht, da dem Bund in der Raumplanung nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zukommt.⁶² Deshalb sind bei der Baubewilligung die kantonalen Bauvorschriften besonders relevant. Mittels offener Normen werden den Behörden verschiedene Spielräume gewährt, was der Verwaltung eine «problembezogene Beurteilung»⁶³ ermöglichen soll.⁶⁴ Heute finden sich im Baurecht zahlreiche offene Normen (Regelfall).⁶⁵

Das Instrument der Ausnahmegewilligung ist für Vorhaben innerhalb des Baugebiets in Art. 23 RPG explizit verankert und richtet sich ebenfalls nach kantonalem Recht. Die Ausnahmegewilligung ermächtigt die Bewilligungsbehörde, Ausnahmen zu gewähren und somit von gesetzlichen Vorschriften für Bauten und Anlagen abzuweichen (Ausnahmefall).⁶⁶ Davon klar zu unterscheiden ist der bereits erwähnte Handlungsspielraum, der den Behörden aufgrund offener Normen innerhalb der gesetzlichen Vorschriften zukommt.

b) Regelfall: Handlungsspielraum innerhalb der Bauvorschriften

i. Handlungsspielräume im Allgemeinen

Bei zur Wiederverwendung vorgesehenen Bauteilen kann es vorkommen, dass sie aufgrund ihres Alters nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik entsprechen. Es stellt sich dann die Frage, ob der Wiedereinbau eines solchen Bauteils im Rahmen der kantonalen Bauvorschriften möglich ist, respektive ob die Behörden das Bauvorhaben mit den wiederzuverwendenden Bauteilen bewilligen können. Die Spielräume einer Behörde zeigen sich typischerweise in Formulierungen wie:

- «Die Wohnungen haben *nach Möglichkeit*, mit Ausnahme der Altstadtzone, ausreichende und gut benutzbare Garten-, Terrassen- oder Balkonflächen aufzuweisen.»⁶⁷
- «Die Flächen der Dachaufbauten, Dacheinschnitte und Dachflächenfenster dürfen bei Bauten in Ortsbildschutzzonen *in der Regel* die Mindestmasse nach § 57 Absatz 2 litera b) nicht übersteigen.»⁶⁸
- «Zur Wahrung gebietstypischer Strukturmerkmale wie der Traufhöhe oder der Dachform und im Interesse eines besseren Erscheinungsbildes *können* Abweichungen von der Geschosshöhe, der Gebäude- und der Firsthöhe sowie der hofseitigen Baubegrenzung und der Längenbeschränkung von Dachaufbauten bewilligt oder angeordnet werden.»⁶⁹
- «Entgegenstehende, *überwiegende öffentlichen Interessen* bleiben vorbehalten.»⁷⁰
- «Der vorgeschriebene Grenzabstand *kann* mit schriftlicher Zustimmung des benachbarten Grundeigentümers und mit Bewilligung der Gemeindebehörde herabgesetzt werden. Eine solche Vereinbarung ist im Grundbuch anzumerken.»⁷¹

Diese kursiv hervorgehobenen Formulierungen zeigen den Handlungsspielraum einer Behörde an. Die Behörde hat den Spielraum pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform,

⁶² BIAGGINI, Kommentierung zu Art. 75 BV N 3.

⁶³ RUCH, Kommentierung zu Art. 22 RPG N 7.

⁶⁴ RUCH, Kommentierung zu Art. 22 RPG N 7.

⁶⁵ RUCH, Kommentierung zu Art. 22 RPG N 10.

⁶⁶ RUCH, Kommentierung zu Art. 23 RPG N 4.

⁶⁷ § 55 Abs. 2 BNO Brugg AG.

⁶⁸ § 64 Abs. 3 BauV SO.

⁶⁹ Art. 24e BZO ZH.

⁷⁰ Art. 5 BO BE.

⁷¹ § 77 PBG TG.

auszuüben.⁷² Das bedeutet, dass der Sinn und Zweck des Erlasses, das Gleichbehandlungsgebot, das Willkürverbot und die Verhältnismässigkeit zu beachten sind. Weiter ist eine Interessenabwägung voranzustellen, wobei die betroffenen Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und schliesslich abzuwägen sind.⁷³ Zudem sind die Abwägungsschritte in der Entscheidungsbegründung offenzulegen.⁷⁴

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist in Art. 5 Abs. 2 BV geregelt und enthält drei Teilgehalte: Das Gebot der *Eignung*, der *Erforderlichkeit* und *Zumutbarkeit*.⁷⁵ Unter der Zumutbarkeit wird die Ausgewogenheit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung verstanden. Damit eine Verwaltungsmassnahme verhältnismässig ist, sind die genannten Kriterien kumulativ zu erfüllen.⁷⁶

Das Ziel des Schutzes von Polizeigütern ist bei der Bewilligungspflicht von Bauten von Bedeutung.⁷⁷ Im Vordergrund steht der Gesundheitsschutz und die Regulierung der Nutzung von Baustoffen und Bauteilen.⁷⁸ Die Massnahmen, die die Baubehörde zur Erreichung dieser Ziele anwendet, müssen aber immer verhältnismässig und somit geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Lehnt die Baubehörde den Wiedereinbau eines Bauteils ab, so greift sie damit in die Wirtschaftsfreiheit und u.U. in die Eigentumsgarantie ein. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er verhältnismässig ist, weshalb die erwähnten drei Kriterien zu prüfen sind.⁷⁹

Beispiel: Bei einer neuen Bauteile sollen zur Absturzsicherung von Balkonen im Hochparterre (Absturzhöhe 1.05 m) Brüstungen montiert werden. Die Bauteiljäger haben wiederverwendbare Brüstungen mit einer Höhe von 0.85 m gefunden. Die Norm SIA 358:2010, auf die das kantonale Recht verweist, sieht aber eine Mindesthöhe von 0.90 m vor. Derselben Norm zufolge wird eine Gefährdung ab einer Absturzhöhe von mehr als 1 m angenommen,⁸⁰ was auf das Beispiel angewandt bedeutet, dass wegen 5 cm Differenz eine solche Gefährdung anzunehmen ist. Weiter hält die Norm fest, dass die Erschwerung der Zugänglichkeit bei Absturzhöhen bis 1.50 m ausreichend sein *kann*.⁸¹ Die «Kann-Bestimmung» gewährt der Behörde hier einen Spielraum.

Variante 1: Wird im Bauprojekt geplant, den Zugang zum möglichen Absturzort ohne Brüstung, sondern mit einer Bepflanzung zu erschweren, und bewilligt die Behörde das Projekt nicht, dann stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit. Die Behörde hat darzulegen, dass das Verbot verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar ist, um eine Gefährdung durch Absturz zu vermeiden. Hier hat die Behörde einen Handlungsspielraum, ob sie die vorgesehene Zugänglerschwerung als ausreichend erachtet. In jedem Fall hat sie ihren Entscheid zu begründen.

Variante 2: Im Bauprojekt wird vorgesehen, dass der Zugang zum möglichen Absturzort mit einer Bepflanzung erschwert wird und zusätzlich die gefundene ReUse-Brüstung so montiert wird, dass eine Brüstungshöhe von 0.85 m resultiert. Bewilligt die Behörde das Projekt nicht,

⁷² M. w. H. TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, N 583 ff. und 604 ff.

⁷³ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 612 ff.

⁷⁴ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 616.

⁷⁵ Vgl. auch Art. 36 Abs. 3 BV.

⁷⁶ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 452 f.

⁷⁷ Dazu gehören nach TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 439, die öffentliche Ruhe, die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die öffentliche Sittlichkeit, die öffentliche Gesundheit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr.

⁷⁸ HUSER MEINRAD, Die Wiederverwendung von Bauteilen, Auslegeordnung aus öffentlich-rechtlicher Sicht, in: Abegg Andreas/Streiff Oliver (Hrsg.), Die Wiederverwendung von Bauteilen, Ein Überblick aus rechtlicher Perspektive, S. 7 ff., N 75.

⁷⁹ Vgl. HUSER, N 76.

⁸⁰ Ziff. 2.1.2 Norm SIA 358.

⁸¹ Ziff. 2.1.4 Norm SIA 358.

so hat sie ebenfalls darzulegen, dass das Verbot verhältnismässig ist. Insbesondere schwierig zu begründen wird nach der hier vertretenen Ansicht sein, dass die Nichtbewilligung erforderlich ist. Denn die ReUse-Brüstung und die zusätzliche den Zugang erschwerende Bepflanzung sind für das Vermeiden einer Gefährdung durch Absturz wohl ausreichend. Ein Verbot erscheint deshalb nicht erforderlich und wäre somit nicht verhältnismässig.

ii. In den Normen vorgesehene Spielräume

Im kantonalen Baurecht wird in technischen Belangen häufig auf die technischen SIA Normen verwiesen.⁸² Diese enthalten teilweise eine explizite Bestimmung, die unter bestimmten Bedingungen ein Abweichen von der Norm zulässt. Regelmässig handelt es sich dabei um die Ziff. 0 der jeweiligen SIA Norm. Z. B. hält die Norm SIA 358 «Geländer und Brüstungen» unter Ziff. 0.3 fest, dass Abweichungen von der Norm zulässig sind, wenn das Schutzziel nachweislich durch andere Massnahmen erreicht wird. Dabei sind die Abweichungen nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

Ein weiteres Beispiel dazu findet sich in der Norm SIA 267:2013 «Geotechnik». Hier findet sich in der Ziff. 0.5 die Überschrift «Abweichungen». Demnach sind Abweichungen von der Norm zulässig, wenn sie durch Versuche oder Theorie ausreichend begründet werden oder wenn neue Erkenntnisse und Entwicklungen diese rechtfertigen.⁸³ Weiter eröffnet diese Ziffer die Möglichkeit, das Vorgehen zwischen den Beteiligten abzusprechen und zu dokumentieren, wenn Verhältnisse vorliegen, die in der Norm nicht vorgesehen sind.⁸⁴

Ein Beispiel aus der Praxis zeigt sich folgendermassen: Bei einer Gewerbebaute soll eine ReUse-Treppe ohne kindersicheres Geländer eingesetzt werden. Die Treppe verfügt über eine Fussleiste, zwei horizontale Holmen auf einer Höhe von 0.4 und 0.72 m sowie über einen Handlauf auf einer Höhe von 1.05 m. Da sich die Treppe im Aussenbereich befindet und deshalb vom öffentlichen Raum her zugänglich ist, verlangt die Bewilligungsbehörde ein Geländer nach Ziff. 1.3.3 Gefährdungsbild 1 der Norm SIA 358. Das Gefährdungsbild 1 «Fehlverhalten unbeaufsichtigter Kinder»⁸⁵ ist massgebend für Wohnbauten, Volksschulen, Kindergärten und andere Bauten, in welchen unbeaufsichtigte Kinder im Vorschulalter nicht Normalbenutzer:innen sind, ihre ständige Aufsicht aber nicht gewährleistet werden kann. Das Gefährdungsbild 1 führt dazu, dass «Öffnungen in Schutzelementen [...] bis zu einer Höhe von 0.75 m nicht so gross sein [dürfen], dass eine Kugel mit 0.12 m Durchmesser durchgestossen werden kann»⁸⁶ (Schutz vor Hindurchfallen von Kindern).

Im massgebenden Projekt war problematisch, dass die Distanz zwischen den beiden Holmen (0.4 und 0.72 m) 0.32 m betrug. Ein Durchstossen von einer Kugel mit einem Durchmesser von 0.12 m ist leicht möglich. Diese Problematik wurde damit gelöst, dass ein Maschendrahtgeflecht bis auf den oberen Längsholmen auf 0.72 m über Belag gespannt wurde.

Ebenfalls problematisch war die Distanz zwischen dem oberen Holmen (0.72 m) und dem Handlauf (1.05 m), da das Durchstossen einer Kugel von 0.12 m auch hier leicht möglich war. Diese Regel gilt aber wie gesehen nur bis zu einer Höhe von 0.75 m. Das bedeutet, dass wegen 3 cm auch hier das Durchstossen einer Kugel von 0.12 m nicht möglich sein darf. Das Maschendrahtgeflecht bis zum Handlauf zu bespannen war nicht möglich, da der Handlauf ansonsten nicht mehr frei gewesen wäre. Gelöst wurde die Problematik so, dass anhand einer Musterbespannung mit der zuständigen Baukontrolle vor Ort entschieden wurde, dass die Bespannung bis zum oberen Holmen mit Verweis auf das Verhältnismässigkeitsprinzip

⁸² Vgl. z. B. § 36 Abs. 1 ABPV BS; § 37 BauV AG; § 41 PBV TG.

⁸³ Ziff. 0.5.1 Norm SIA 267.

⁸⁴ Ziff. 0.5.2 Norm SIA 267.

⁸⁵ Ziff. 1.3.3 Gefährdungsbild 1 Norm SIA 358.

⁸⁶ Ziff. 3.2.2 Norm SIA 358.

ausreichend ist, solange sich im Gebäude keine Wohnungen befinden und die Baute nicht als Kindertagesstätte o.ä. benutzt wird.

iii. Beobachtungsmethode

Handlungsspielraum bietet auch die sog. Beobachtungsmethode.⁸⁷ Nach dieser Methode werden bestimmte Risiken bei der Projektierung, Ausführung und Nutzung eines Tragwerks akzeptiert, wenn keine ausreichenden zuverlässigen Bemessungsgrundlagen vorhanden sind. Dabei ist das Verhalten zu prognostizieren und es sind Grenzwerte samt den zugehörigen Überwachungs- und Sicherheitsmassnahmen festzulegen.⁸⁸ Dadurch wird das Bauen ermöglicht, auch wenn die Vorhersage von Baugrund- und Tragwerksverhalten nicht immer mit ausreichender Zuverlässigkeit möglich ist und Risiken akzeptiert werden müssen. Die Beobachtungsmethode soll dabei helfen, die Risiken möglichst zu minimieren.⁸⁹

Bei der Anwendung der Beobachtungsmethode sind verschiedene Bedingungen zu erfüllen.⁹⁰ Dazu gehören verschiedene Analysen und Untersuchungen, das Schätzen von Werten, das Planen von Massnahmen bei ungenügendem Verhalten des Bauwerks, um ein Tragwerksversagen auszuschliessen, das Ergreifen von Sicherheitsmassnahmen, Überwachung, Dokumentationen etc.⁹¹ Zudem erwähnt die Norm Gründe, wann die Beobachtungsmethode nicht angewandt werden darf. Dies ist der Fall, wenn Gefährdungen vorliegen, die erstens nicht rechtzeitig erkannt, zweitens nicht mittels einer Analyse zuverlässig erfasst und drittens zu einem nicht mehr beherrschbaren oder plötzlichen Versagen führen können (z. B. Spröbruch).⁹² Im Umkehrschluss ist die Anwendung der Beobachtungsmethode nur dann erlaubt, wenn keine Gefährdung im erwähnten Sinne vorliegt.

Im Zusammenhang mit der Bauteilwiederverwendung kommt in der Praxis häufig die Frage auf, wie mit allfälligen Risiken (z. B. bei tragenden Elementen) umzugehen ist. In diesem Fall sind wie bei der Beobachtungsmethode nach der Norm SIA 267 bestimmte Risiken bei der Projektierung, Ausführung und Nutzung zu akzeptieren, wenn die Bemessungsgrundlagen nicht ausreichend zuverlässig vorhanden sind. In solchen Situationen könnte die Beobachtungsmethode in analoger Anwendung einen Beitrag dazu leisten, dass der Zweck einer bestimmten Norm erfüllt und allfällige Risiken minimiert werden.

c) Ausnahmefall: Handlungsspielraum ausserhalb der Bauvorschriften

Die Ausnahmegewilligung innerhalb des Baugebiets wird im kantonalen Baurecht geregelt. So kann auf Gesuch und unter Beachtung des jeweiligen kantonalen Baugesetzes eine Ausnahmegewilligung erteilt werden. Dazu müssen wichtige Gründe für eine Abweichung von den Bauvorschriften vorliegen, sodass ihre Durchsetzung unverhältnismässig erscheinen würde. Gleichzeitig sind dabei sowohl wesentliche nachbarliche Interessen als auch öffentliche Interessen zu wahren.⁹³ Der Zweck der Ausnahmegewilligung liegt darin, dass vom Gesetzgeber offensichtlich nicht gewollte Härten und Wirkungen des Gesetzes im Einzelfall vermieden werden können und dadurch besonderen Verhältnissen besser Rechnung getragen werden

⁸⁷ Ziff. 2.3 Norm SIA 267.

⁸⁸ Ziff. 1.1 Norm SIA 267.

⁸⁹ Ziff. 2.1.5 Norm SIA 267.

⁹⁰ Ziff. 2.3 Norm SIA 267.

⁹¹ Ziff. 1.3.3 Norm SIA 267.

⁹² Ziff. 2.3.4 Norm SIA 267.

⁹³ Beispiele für Generalermächtigungen finden sich z. B. in § 37 PBG LU; Art. 51 BauG SH; Art. 148 RPBG FR; § 220 PBG ZH.

kann.⁹⁴ Neben generellen Ermächtigungen⁹⁵ zur Bewilligung von Ausnahmen gibt es in sämtlichen kantonalen Baugesetzen Spezialermächtigungen^{96, 97} Diese beziehen sich auf eine oder mehrere bestimmte Bauvorschriften oder stellen für eine bestimmte Situation eine spezielle Regel auf.⁹⁸

Konkret wurde bspw. eine Ausnahmegewilligung für einen rollstuhlgängigen Anbau eines bestehenden Wohnhauses gewährt, der zu einer Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstandes führte. Dabei ging es darum, dass mittels eines einfachen Anbaus auf dem Niveau des Erdgeschosses eines Wohnhauses ein rollstuhlgängiges Schlafzimmer für die an den Rollstuhl gebundene Person eingerichtet werden sollte. Dabei hielt das Verwaltungsgericht Luzern u.a. fest, dass die vorliegenden Gegebenheiten ohne eine Ausnahmegewilligung zu nicht gerechtfertigten Unbilligkeiten und zu einer vom Gesetz nicht gewollten Härte führen würden. Es hielt weiter fest, dass der Gemeinderat die Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstands zu Recht erteilt hatte und entgegenstehende öffentliche Interessen nicht ersichtlich seien.⁹⁹

Ein weiteres Beispiel handelt von einer Ausnahmegewilligung für den Ersatzneubau einer Kindertagesstätte auf zwei Parzellen (im Folgenden: Baugrundstück). Das Baugrundstück grenzt an zwei Schulhäuser und eine Turnhalle. Bisher befanden sich auf dem Baugrundstück zwei Gebäude, wobei sich in einen ein Kindergarten und im anderen ein Kinderhort befanden. Eine Parzelle des Baugrundstücks liegt in einer Wohnzone mit einem Mindestwohnanteil von 90%. Das Hortgebäude sollte mit einem Neubau ersetzt und zu einer Kindertagesstätte werden. Jedoch erfüllt eine Kindertagesstätte den Mindestwohnanteil von 90% nicht, weshalb die Bewilligung unter ausnahmsweiser Befreiung vom Mindestwohnanteil erteilt wurde. Es wurde damit argumentiert, dass aufgrund der Zweckbestimmung der Kindertagesstätte eine Lage neben dem Kindergarten und der Schule erforderlich sei. Es bestehe denn auch ein grosses öffentliches Interesse an der Bereitstellung von zusätzlichen Betreuungsangeboten für Kinder im Vorschul- und Schulalter. Die Zentralisierung der bisher im Quartier verstreuten Einrichtungen an einem Standort könne betrieblichen Erschwernissen wirksam begegnen. Zudem sei das Besondere des Baugrundstücks seine Lage und Zweckbestimmung. So liege es zwar in einer Wohnzone mit Wohnanteilsvorschriften, aufgrund seiner Nutzung sei es aber als Teil der Schulanlage zu verstehen. Bei einem Grundstück am Mindestwohnanteil festzuhalten, das von seiner Funktion her derart eng mit dem Schulareal verbunden ist, wäre unzweckmässig. Damit würde eine sachgerechte Zuordnung der Kindertagesstätte zur Schule verunmöglicht.¹⁰⁰

Aus diesen beiden Beispielen geht hervor, dass Ausnahmegewilligungen nur in Ausnahmefällen erteilt werden, weshalb mit wiederverwendbaren Bauteilen so zu planen ist, dass die jeweiligen kantonalen Bauvorschriften eingehalten werden können und nicht um eine Ausnahmegewilligung ersucht werden muss. Es ist anzustreben, dass die Baubehörde durch die Nutzung ihres Handlungsspielraums innerhalb der Bauvorschriften eine Bewilligung erteilen kann. Häufen sich Ausnahmesituationen, so sind entsprechende Normen anzupassen. Als Beispiel dazu kann die Wärmedämmung dienen. Heute ist an verschiedenen Orten im kantonalen Recht die

⁹⁴ LANTER MARKUS, Ausnahmegewilligungen gemäss kantonalem Recht, in: Griffel Alain/Liniger Hans U./Rausch Heribert/Thurnherr Daniela (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, S. 251 ff., N 3.498 und 3.503.

⁹⁵ Z. B. § 80 BPG BS; § 220 Abs. 1 PBG ZH.

⁹⁶ Spezialermächtigungen finden sich z. B. in § 67a BauG AG; Art. 108 StrG SG; § 119 Abs. 3 PBG LU.

⁹⁷ LANTER, N 3.502 ff. und 3.513 ff.

⁹⁸ LANTER, N 3.513.

⁹⁹ Luzerner Verwaltungsgericht V 10 232 (2010 II Nr. 16) vom 18.10.2010 E. 5.e) und f).

¹⁰⁰ BGer 1C_207/2012 vom 15. März 2013 E. 2.1.1.

Erlaubnis verankert, bestimmte Werte (Masse, Höhen, Abständen, Baulinien etc.) bei Wärmedämmungen zu überschreiten.¹⁰¹

03.2 Bauabnahme und Freigabe

Beim Begriff der «Bauabnahme» ist zwischen der Abnahme des Werks und der behördlichen Abnahme zu unterscheiden. Auch der Begriff der «Freigabe» erfordert eine Unterscheidung in die behördliche Freigabe und die Baufreigabe. Da die verschiedenen Kantone unterschiedliche Terminologien verwenden, ist eine einheitliche Definition der Begriffe nicht möglich. Es zeigt sich aber folgendes Bild:

- **Baufreigabe – vor Baubeginn**
Die Baufreigabe folgt auf die Baubewilligung und stellt eine reine Vollzugsverfügung dar.¹⁰² Sie ist in einigen Kantonen die schriftliche Erlaubnis, mit den Bauarbeiten beginnen zu dürfen.¹⁰³ In anderen Kantonen wiederum gestattet die rechtskräftige Baubewilligung den sofortigen Baubeginn, sofern Auflagen und Bedingungen nichts anderes vorsehen. In diesen Kantonen wird eine Baufreigabe nicht vorausgesetzt.¹⁰⁴
- **Werkabnahme – nach Vollendung des Werks**
Die Werkabnahme findet sich in Art. 367 OR allgemein und spezifisch für Bauwerkverträge in Art. 157 ff. Norm SIA 118:2013 geregelt. Hierbei geht es um die Ablieferung des Werks oder um einen in sich geschlossenen, vollendeten Werkteil.¹⁰⁵ Involviert sind die Parteien des jeweiligen Werkvertrags (Besteller:in/Unternehmer:in).
- **Behördliche Abnahme – nach Vollendung des Werks**
Die behördliche Abnahme stellt eine Kontrolle dar, die nach Vollendung der Baute durchgeführt wird. Dabei überprüft die Behörde die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen.¹⁰⁶
- **Behördliche Freigabe – nach der behördlichen Abnahme**
Das Instrument der behördlichen Freigabe kennen die Kantone unter den unterschiedlichsten Begriffen. So spricht der Kanton Fribourg von einer «Bezugsbewilligung»¹⁰⁷, der Kanton Basel-Stadt von der «Freigabe»¹⁰⁸, der Kanton Wallis von der «Wohn und Nutzungsbewilligung»¹⁰⁹, der Kanton Waadt von einer «Permis d'habiter ou d'utiliser»¹¹⁰ und der Kanton Genf von der «Permis d'occuper ou d'utiliser»¹¹¹. Der Kanton Zürich gibt dieser Bewilligung keinen spezifischen Namen, sondern hält fest, dass neuerstellte Wohn- und Arbeitsräume erst dann bezogen werden dürfen, wenn sie von der Behörde als «bezugsfähig» erklärt wurden.¹¹² Zeitlich erfolgen die genannten Bewilligungen nach der behördlichen Abnahme und bewirken, dass die Bauten und Anlagen bezogen oder in Betrieb genommen werden können.¹¹³

¹⁰¹ § 33 und 36 BauV AG; § 253a Abs. 2, § 258 Abs. 4, § 280 Abs. 4 PBG ZH.

¹⁰² MARTI ARNOLD, Die Baubewilligung – nicht nur Last, sondern Grundlage besonderer Rechte und wirtschaftlicher Vorteile für Bauherrschaft und Grundeigentümer: in Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2015, S. 351 ff., Fn. 46.

¹⁰³ Z. B. § 58 Abs. 2 ABPV BS; § 326 PBG ZH; MÄDER CHRISTIAN, Das Baubewilligungsverfahren, Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts und der neuen zürcherischen Rechtsprechung, Diss. Zürich 1990, Zürich 1991, N 588; MARTI, Die Baubewilligung, Fn 46.

¹⁰⁴ Z. B. § 46b PBG ZG; Art. 77 RBG GL.

¹⁰⁵ Art. 157 Abs. 1 Norm SIA 118.

¹⁰⁶ MAHAIN RAPHAËL/HÄNNI PETER, Baupolizeiliche Aufsichtspflichten und Staatshaftung – der Fall Adelboden und die Folgen, in: BR 03/2011, S. 144 ff., S. 147 f.

¹⁰⁷ Art. 168 RPBG FR.

¹⁰⁸ § 63 BPV BS.

¹⁰⁹ Art. 47 BauV VS.

¹¹⁰ Art. 128 LATC VD.

¹¹¹ Art. 38 RCI GE.

¹¹² § 12a BBV I.

¹¹³ § 63 BPV BS.

Nach diesen Bestimmungen darf ein neues oder umgebautes Gebäude nur bezogen und genutzt werden, wenn die Bewilligung dazu erteilt wurde.¹¹⁴

03.3 Meldeverfahren vs. Bewilligungsverfahren

Neben der Baubewilligung könnte für die Demontage auch das Meldeverfahren von Bedeutung sein. Das Meldeverfahren ist üblicherweise im kantonalen Baurecht geregelt. Es stellt ein abgekürztes Verfahren dar und soll der Beschleunigung dienen.¹¹⁵ In den verschiedenen Kantonen sind unterschiedliche Möglichkeiten vorhanden. So finden sich in den kantonalen Erlassen offene und unbestimmte Normen,¹¹⁶ aber auch abschliessende Aufzählungen zu einzelnen meldepflichtigen Vorhaben.¹¹⁷ Da sowohl die Baubewilligung als auch das Meldeverfahren einen Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen darstellen, ist bei der Wahl des Kontrollmittels die Frage der Verhältnismässigkeit von Bedeutung.¹¹⁸

04 Hilfreiche Links

- [BAFU, Vollzugshilfe VVEA](#)
- [BAFU, Vollzugshilfe über den Verkehr mit Sonderabfällen und anderen kontrollpflichtigen Abfällen in der Schweiz](#)
- [BAFU, Pflichten der Transporteure \(Begleitscheinpflicht\)](#)
- [Fachstelle Baustoffkreislauf \(Kanton BL und BS\)](#)
- [Kanton BS, Wiederverwendung von Bauteilen](#)
- [Kanton BS, Baubewilligungsverfahren](#)
- [Kanton AG, Bewilligungspflicht](#)
- [Kanton ZH, Baueingabe & Bewilligungsverfahren](#)
- [Verein Cirkla](#)

¹¹⁴ Art. 38 RCI GE; Art. 47 OC VS; Art. 128 LATC VD; Art. 168 RPBG FR.

¹¹⁵ JÄGER CHRISTOPH, Solaranlagen im Meldeverfahren nach Art. 18a RPG, in: Abegg Andreas/Dörig Leonie (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen beim Bau von Energieanlagen, Umsetzung der Energiestrategie in der Raumplanung, Schriften zum Energierecht, Band 19, Zürich 2021, S. 89 ff., N 3; vgl. RUCH, Kommentierung zu Art. 22 RPG N 61 ff.

¹¹⁶ Z. B. Art. 142 PBG SG.

¹¹⁷ Z. B. Art. 45 BauV AR.

¹¹⁸ FREI CORNELIA/LOUIS PATRIK, Verfahrensbeschleunigung bei erneuerbaren Energien (BVV-Änderung), in: PBG 01/2023, S. 5 ff., S. 17.