
Die Wiederverwendung von Bauteilen

Auslegeordnung aus öffentlich-rechtlicher Sicht

Meinrad Huser*

Inhaltsverzeichnis

I.	Worum geht es?	8
II.	Rechtliche Grundlagen, die eine Wiederverwendung von Bauteilen fördern	10
1.	Grundsatz der Nachhaltigkeit	10
a.	Konkretisierung des Verfassungsauftrags	10
b.	Förderung der Kreislaufwirtschaft	11
2.	Verwenden von Bauprodukten	12
a.	Im Allgemeinen	12
b.	Sicherheit der Bauprodukte	12
c.	Die nachhaltige Nutzung ermöglichen	14
d.	Folgerungen	14
3.	Schutz des Menschen und der Umwelt	15
a.	Umfassende undeszuständigkeit	15
b.	Ziele des Umweltrechts	15
c.	Vorsorgeprinzip	16
d.	Bauteile als Teil der Abfallkette	17
1)	Pflicht, Abfall zu verhindern	17
2)	Bauteile bei jeder Entsorgungsstufe neu beurteilen	17
3)	Wiederverwenden bzw. Verwerten vor Entsorgen	18
4)	Richtige Wahl der Verwertungsart	19

* Dr. iur., Dozent an der SML der ZHAW, Winterthur, Konsulent bei AA+K, Abegg Anwälte und Konsulenten, Zürich, und Inhaber der Huser Bau- und Immobilienrecht, Zug

III. Rechtliche Grundlagen, die eine Wiederverwendung von Bauteilen behindern	20
1. Produktesicherheitsgesetz	20
2. Umweltrecht	21
a. Das Abfallrecht	22
b. Das Gewässerschutzgesetz	22
3. Raumplanungsrecht und Baurecht	22
a. Im Allgemeinen	22
b. Ist der Einbau von Bauteilen bewilligungspflichtig?	23
c. Technische Normen als Bewilligungsfallen?	25
d. Brandschutznormen im Besonderen	26
4. Schranken aus allgemeinen Prinzipien des staatlichen Handelns	27
a. Interessenabwägung	27
b. Verhältnismässigkeitsprinzip	29
c. Schranken aus Gründen drohender Haftung?	31
d. Lohnenswerter Einbezug der Behörde vor dem Verfahren	32
IV. Der Wiederverwendung von Bauteilen zum Durchbruch verhelfen	33
1. Durch Anpassung der Gesetzgebung	33
2. Durch Information und Transparenz	33
3. Durch Überzeugen der Bewilligungsbehörden	34
4. Durch finanzielle Anreize	34
V. Schlussbemerkungen	36

I. Worum geht es?

- 1 Bauten und Anlagen bestehen regelmässig aus Teilen, die zusammengefügt eine stabile Einheit bilden. Diese Einheit ist regelmässig auf Dauer angelegt. Während der Lebensdauer kann sich die Nutzung, aber auch die Vorstellung über den Wert, die Schönheit oder die Funktion einzelner Teile verändern. Elemente können ausgebaut und durch neue oder andere Bauteile ersetzt werden, ohne dass die Einheit zerfällt oder ihre Stabilität gefährdet ist. Möglich ist auch, dass die Einheit ihre Funktion erfüllt hat und in ihre Einzelteile zerlegt wird.
- 2 Was aber kann und soll mit den zerlegten bzw. herausgebrochenen Einzelteilen geschehen? Sind sie veraltet und für den heutigen Bau nicht mehr geeignet,

werden sie in der Regel vernichtet und entsorgt. Sie werden umgearbeitet und in neuer Form wiederverwendet (Recycling), wenn dies wirtschaftlich interessant ist. Sie werden in der gleichen Funktion an einem neuen Ort wieder genutzt oder in neuen Funktionen eingesetzt, wenn sie (noch) funktionsfähig sind und ein Bedarf vorhanden ist.

Es bestehen heute «Zwischenlager», in denen ausgebrochene Bauteile gesammelt und zur Wiederverwendung bereitgehalten werden.¹ Ein systematisch organisierter Gewerbebezweig ist daraus jedoch noch nicht entstanden. Es fehlt zurzeit offenbar ein allgemeines Verständnis,² dass Bauteile wertvoll sind und aus verschiedenen Gründen wieder dem Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden sollen. Damit dies gelingt, müssen juristische bzw. administrative Hindernisse so weit wie möglich abgebaut und neue Anreize geschaffen werden.³

Diese Ausgangslage ruft nach Klärungen der Rahmenbedingungen für die Wiederverwendung ausgebauter Bauteile. Es sind Bestimmungen in Erinnerung zu rufen, die eine Wiederverwendung fördern (II.). Es sind aber auch Vorschriften abzumahnern, die der Wiederverwendung von herausgebrochenen Einzelteilen hinderlich sind (III.) Vorschläge zur staatlichen Unterstützung der Wiederverwendung (IV.) und eine Zusammenfassung (V.) runden den Beitrag ab.⁴

¹ Beispiel: Bauteilnetz Schweiz als ein gemeinnütziger Verein, der die Wiederverwendung von Bauteilen fördert mit seinen zehn Bauteilbörsen oder Bauteilläden (www.bauteilklick.ch, zuletzt besucht am 2.4.2020).

² Siehe dazu auch den Bericht zur Ausstellung «Bauteilrecycling», 19. Februar – 9. März 2019, ZHAW I Halle 118, ready-made – Bauen, mit Fundstücken Konstruktive Strategien zum Bauen mit wieder verwendeten Bauteilen (<https://www.zhaw.ch/de/archbau/news/news-a-detailansicht/event-news/impressionen-aus-der-ausstellung-bauteilrecycling>, zuletzt besucht am 6.5.2020).

³ Dazu TOBIAS HALTER, Wiederverwendung und Recycling von Bauteilen – Eine Beurteilung aus öffentlich-rechtlicher Sicht, Forschungsbericht im Modul «Praxisorientierte Forschungsprojekte» des Studiengangs «Master in Management and Law» an der ZHAW, Winterthur 2019, 6 f., m.H. auf das Postulat Kathrin Bertschy 2016, NR 16.3583, und die Antwort des Bundesrats.

⁴ Bauteile, die am Lebensende sind und nicht mehr verwendet werden können, sondern entsorgt werden müssen, sind nur beiläufig Thema. Die Auslegeordnung beschränkt sich auf die Rahmenbedingungen des öffentlichen Rechts. Die privatrechtlichen Aspekte werden im Beitrag von ANNATINA MENN, Die Wiederverwendung von Bauteilen aus vertragsrechtlicher Perspektive, erläutert.

II. Rechtliche Grundlagen, die eine Wiederverwendung von Bauteilen fördern

- 5 Die Forderung zur Wiederverwendung von Bauteilen deckt sich mit dem Verfassungsziel der Nachhaltigkeit (1.), den Anliegen der Gesetzgebung über die Bauprodukte (2.), aber auch mit den Zielen des Umweltrechts (3.).

1. Grundsatz der Nachhaltigkeit

a. Konkretisierung des Verfassungsauftrags

- 6 Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist in der Bundesverfassung als erste Pflicht von Bund, Kantonen und Gemeinden im Abschnitt «Umwelt und Raumplanung» festgeschrieben. Es soll ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits angestrebt werden (Art. 73 BV). Nachhaltig ist eine Entwicklung, wenn sie für die heutigen Bedürfnisse zur Verfügung steht, ohne aber den künftigen Generationen die Möglichkeit zu nehmen oder zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil selbstständig zu wählen.⁵ Die Nutzung der Natur hat sich – bei nachwachsenden Rohstoffen – auf die Erträge zu beschränken, ohne in die Substanz einzugreifen,⁶ und sich an der Erneuerungsfähigkeit zu orientieren.⁷
- 7 Art. 73 BV enthält keine direkt anwendbare Pflicht. Rechtsansprüche lassen sich für den Einzelfall daraus nicht ableiten. Der Verfassungsbestimmung kommt vielmehr Programmcharakter zu. Sie stellt «eine konkretisierungsbedürftige Richtschnur sowie auch Leitplanke der Rechtssetzung und Rechtsanwendung dar».⁸ Der Gesetzgeber muss deshalb bei der Nutzung der natürlichen Ressour-

⁵ Siehe dazu Botschaft des Bundesrats über die Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBl 1997 I 1.

⁶ KLAUS A. VALLENDER/RETO MORELL, Umweltrecht, Bern 1997, § 5 N 38.

⁷ KLAUS A. VALLENDER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar, 3. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 73, Rz. 20.

⁸ So jedenfalls CHRISTOPH JÄGER/ANDREAS BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, Bern 2015, Rz. 39; differenziert VALLENDER, St. Galler Kommentar (FN 7), Rz. 29 ff.

cen die entsprechenden Rahmenbedingungen, namentlich im raumwirksamen Recht, setzen. Dem Nachhaltigkeitsprinzip kommt aber auch im Rahmen der Rechtsanwendung, namentlich bei der Interessenabwägung einer einzelnen Massnahme Bedeutung zu.⁹

b. Förderung der Kreislaufwirtschaft

Mit einer Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)»¹⁰ aus dem Jahr 2012 sollten Bund, Kantone und Gemeinden verpflichtet werden, eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft und geschlossene Stoffkreisläufe anzustreben. Die Staatsebenen hätten dafür sorgen müssen, dass wirtschaftliche Tätigkeiten die natürlichen Ressourcen nicht beeinträchtigen und die Umwelt möglichst wenig gefährden und belasten.¹¹ Vorschriften über Produktionsprozesse, Produkte und Abfälle hätten für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft zu sorgen (Art. 94a Abs. 3 lit. b BV).

Der Bundesrat anerkannte die Bedeutung des Anliegens «angesichts der drängenden ökologischen Herausforderung»,¹² empfahl jedoch die Ablehnung der Initiative. Er schlug eine Revision des Umweltschutzgesetzes vor. Die Initiative wurde von Volk und Ständen abgelehnt. Der Gegenvorschlag des Bundesrats fand im Parlament keine Unterstützung.¹³

Das Thema bleibt aktuell: Mit einer parlamentarischen Initiative vom 19. Mai 2020 (20.433) verlangt die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates die Stärkung der «Schweizer Kreislaufwirtschaft». Eine Revision des Umweltschutzgesetzes soll die Rahmenbedingungen schaffen,

⁹ Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts VALLENDER, St. Galler Kommentar (FN 7), Rz. 36 ff.

¹⁰ Eingereicht am 6. September 2012 (BBI 2014 28).

¹¹ Siehe dazu die Botschaft vom 12. Februar 2014 zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes) BBI 2014 1830 (zit. Botschaft Grüne Wirtschaft).

¹² Botschaft Grüne Wirtschaft (FN 11), 1835.

¹³ Siehe Medienmitteilung der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom 20. Mai 2020 und der entsprechenden Kommission des Ständerats vom 23. Juni 2020.

um eine dauerhafte Verbesserung der Ressourceneffizienz zu erreichen. Es seien organisatorische Massnahmen zu ergreifen, etwa eine Plattform für die Schweizer Kreislaufwirtschaft zu errichten. Der Bundesrat soll Hersteller und Händler verpflichten können, Verpackungen aus kreislauffähigen Materialien zu verwenden. Abfälle seien stofflich zu verwerten, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist sowie die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte. Der Ständerat stimmte dieser Initiative zu (einstimmiger Beschluss vom 23. Juni 2020). Die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags ist in Arbeit.

2. Verwenden von Bauprodukten

a. *Im Allgemeinen*

- 11 Ausgebrochene Bauteile sind unzweifelhaft Bauprodukte. Es ist deshalb abzuklären, inwieweit diese weniger bekannte Gesetzgebung die Wiederverwendung fördert.
- 12 Das Bauproduktrecht regelt das Inverkehrbringen von Bauprodukten und ihre Bereitstellung auf dem Markt (Art. 1 BauPG). Als Bauprodukt gilt jedes Produkt, das dauerhaft in Bauwerke (des Hoch- oder Tiefbaus) oder in Teilen davon eingebaut werden soll und dessen Leistung sich auf die Leistung des Bauwerks im Hinblick auf die Grundanforderungen an Bauwerke auswirkt (Art. 2 Ziff. 1 und 3 BauPG).
- 13 Nicht als Bauprodukte gelten die Rohstoffe, aus denen die Bauprodukte hergestellt werden. Der Schutz der Rohstoffe richtet sich nach dem Umwelt- und Raumplanungsrecht.

b. *Sicherheit der Bauprodukte*

- 14 Bauprodukte dürfen nur in Verkehr gebracht oder auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn sie bei normaler oder bei vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender oder Dritter nicht oder nur geringfügig gefährden (Art. 4 BauPG). Die

Bestimmung deckt sich in weiten Teilen mit Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG).¹⁴

Das Bauproduktegesetz gilt nicht nur für das erstmalige Inverkehrbringen, sondern ganz generell für Produkte, die auf dem Markt angeboten werden und in einem Bauwerk eingebaut sind. Ein Detailhandel, der Bauteile zum Kauf oder zur Nutzung anbietet, hat diese Sicherheitsbestimmungen zu beachten, unabhängig davon, ob die angebotenen Bauteile neu sind oder wiederverwendet werden. Dass die Sicherheit bei Bauteilen zur Wiederverwendung erhöhte Abklärungen des Anbieters voraussetzt, ist offensichtlich. Die allfällige Haftbarkeit ergibt sich aber nicht aus dem öffentlichen Recht, sondern folgt den privatrechtlichen Verantwortlichkeitsbestimmungen.¹⁵

Das schweizerische Bauproduktrecht, das technische Handelshemmnisse vermeiden will und dazu dem EU-Recht angepasst ist,¹⁶ garantiert die Brauchbarkeit der Bauteile beim Inverkehrsetzen, nicht aber beim anschliessenden oder gar späteren Verwenden bzw. (Wieder-)Einbau in ein Gebäude. Das kantonale Recht kann aber für die Verwendung weitere Regelungen vorsehen und das Schutzniveau eigenständig bestimmen; das Bauproduktrecht setzt dazu keine Schranken. So gelten zum Beispiel die Klassifizierungen des Brandschutzes nach den harmonisierten Normen und nach der Brandschutznorm der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) selbstständig.

¹⁴ Das Bauproduktegesetz geht dem Produktesicherheitsgesetz grundsätzlich vor (Art. 1 Abs. 3 PrSG; Art. 1 Abs. 4 BauPG. WALTER FELLMANN/YVONNE BURGER, Gefahrenabwehr nach Bauproduktegesetz, BR 2019, 267. Nur in den drei in Art. 1 Abs. 4 BauPG statuierten Ausnahmefällen bleibt das PrSG anwendbar. Siehe dazu auch die Botschaft des Bundesrats vom 4. September 2013 zum neuen Bauproduktegesetz, BBl 2013, 7467 ff., 7495 ff.

¹⁵ Siehe dazu die Ausführungen in dieser Publikation von ANNATINA MENN, Ziff. II. 3.1.

¹⁶ Das Bauproduktegesetz will neben der Sicherheit auch den grenzüberschreitenden freien Warenverkehr erleichtern und technische Handelshemmnisse vermeiden. Beim Inverkehrsetzen sollen die inländischen Produkte nach den für alle Marktteilnehmer geltenden Vorschriften erfolgen (EU-Tauglichkeit). Siehe dazu die Botschaft vom 4. September 2013 zum Bundesgesetz über Bauprodukte, BBl 2013 7467, 7500 (zit. Botschaft BauPG).

c. Die nachhaltige Nutzung ermöglichen

- 17 Das Bauproduktrecht steht auch im Dienst einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Die Bauprodukteverordnung¹⁷ sieht dies ausdrücklich vor: «Das Bauwerk muss derart entworfen, errichtet und abgerissen werden, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden, damit insbesondere sichergestellt wird: a. die Wiederverwendbarkeit und Rezyklierbarkeit des Bauwerks, seiner Baustoffe und Teile nach dem Abriss; b. die Dauerhaftigkeit des Bauwerks; c. die Verwendung umweltverträglicher Rohstoffe und Sekundärbaustoffe im Bauwerk.»¹⁸
- 18 Die Verordnung setzt an sich überzeugende Ziele. Sie enthält leider keine im Einzelfall bindende konkrete Verpflichtungen zur Wiederverwendung von Bauteilen.

d. Folgerungen

- 19 Das Bauproduktrecht dient in erster Linie dem Schutz der Konsumenten (Art. 97 BV) und der Wirtschaft durch Abbau technischer Hindernisse im internationalen/europäischen Vergleich (Art. 101 BV). Es spricht ausdrücklich von der nachhaltigen Verwendung von Bauteilen nach dem Abbruch einer Bauteile. Ein konkreter Rechtsanspruch auf Vorrang bestehender, funktionstüchtiger Bauteile ist jedoch weder bei der Neuerrichtung noch bei der Änderung bestehender Bauten oder Anlagen vorgesehen.
- 20 Der Gesetzgeber verkleinert immerhin die administrativen Hürden beim Inverkehrbringen von Bauprodukten: Er verzichtet auf unnötige Zertifikate und Kontrollen bzw. Kontrollbestätigungen, wenn ein Bauprodukt nach den Vorschriften des Bauproduktgesetzes in den Verkehr oder auf den Markt gebracht worden ist. Das Bauproduktrecht erfasst die Verwendung und den (Wieder-)Einbau von Bauteilen aber nicht und überlässt dem Spezialrecht Regelungsräume, die die Wiederverwendung von Bauteilen erneut einschränken können. So unterstehen die Brandschutzanforderungen an Bauteile dem kantonalen

¹⁷ Verordnung über Bauprodukte (Bauprodukteverordnung, BauPV) vom 27. August 2014 (SR 933.01).

¹⁸ Anhang 1 Ziff. 7 zur BauPV.

Spezialrecht. Die Kantone bleiben zuständig für die Regelung der Verwendung von Bauprodukten in Bauwerken.¹⁹

Aus dem geltenden Bauproduktrecht lässt sich somit die Förderung der Wiederverwendung bereits gebrauchter Bauteile als Ziel ableiten. Konkret durchsetzbare Massnahmen fehlen aber.²⁰ Das Bauproduktrecht lässt es vielmehr zu, dass die Kantone die angestrebten Vereinfachungen beim Sicherheitsnachweis durch einschränkende baupolizeiliche Regelung wieder infrage stellen. Regellungs- und Interpretationsspielräume, die im Bundesrecht durchaus bestehen, können und sollen – so eine erste Forderung – durch das kantonale und kommunale Recht und die Praxis zugunsten einer Wiederverwertung genutzt werden. 21

3. Schutz des Menschen und der Umwelt

a. *Umfassende Bundeszuständigkeit*

Nach Art. 74 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die Gesetzgebung hat für den Erhalt der natürlichen Umwelt zu sorgen. Dazu gehört auch der Schutz der Natur als Stofflieferantin, als Schutz der natürlichen Ressourcen. 22

Eine Pflicht zur Wiederverwendung ausgebrochener Bauteile ist mit dieser Kompetenzzuweisung verfassungsrechtlich abgedeckt und könnte im Gesetz umgesetzt werden. 23

b. *Ziele des Umweltrechts*

Das Umweltschutzgesetz soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biolo- 24

¹⁹ Botschaft BauPG (FN 16), 7530.

²⁰ Massnahmen zu den Bauprodukten wurden auch im Rahmen der Initiative zur «Grünen Wirtschaft» (dazu oben II.1.b.) nicht erwähnt, obwohl das Bauproduktengesetz angesprochen wurde (Botschaft Grüne Wirtschaft, FN 11, 1870).

gische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten (Art. 1 USG²¹). Das Umweltschutzgesetz verlangt Zurückhaltung beim Abbau von Bodenschätzen und bei der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen.

- 25 Eine konsequente Wiederverwendung funktionstüchtiger Bauteile würde die Nachfrage nach neuen Teilen sinken lassen und die Nutzung oder Ausbeutung der Bau- bzw. Rohstoffe schonen. Aus dem Umweltschutzgesetz sollten an sich insbesondere das Vorsorgeprinzip und das «Abfallrecht» das Ziel der Wiederverwendung von Bauteilen unterstützen können.

c. Vorsorgeprinzip

- 26 Nach dem Vorsorgeprinzip hat der Staat dafür zu sorgen, dass Einwirkungen, die für Menschen, Tiere oder Pflanzen schädlich sein könnten, frühzeitig begrenzt werden.²² Dieses Prinzip dient der Gefahrenabwehr, wirkt aber auch umweltschonend.
- 27 Bauteile, die aus einer bestehenden Baute ausgebrochen werden, stellen beim Wiedereinbau keine direkte umweltrechtliche Gefahr dar. Ihre Wiederverwendung für den initialen oder für andere Zwecke verhindern jedoch, dass Bauteile zu Abfällen werden.
- 28 Der Gesetzgeber sollte dem Vorsorgeprinzip besser Beachtung schenken. Denkbar wäre, der Wiederverwendung bei der Interessenbewertung ausdrücklich höheres Gewicht beizumessen. Konkretere Regelungen würden als Konkretisierung des verfassungsmässigen Nachhaltigkeitsprinzips Sinn ergeben.
- 29 Immerhin ist bei Einzelmassnahmen dem Vorsorgeprinzip im Rahmen der baurechtlichen Interessenabwägung bereits heute Rechnung zu tragen.²³ Dies zum Beispiel, wenn im Baubewilligungsverfahren festzulegen ist, wie weit mit einer Ausnahmegewilligung die Verwendung von bestehenden Bauteilen gefördert werden kann. Bei der Bewilligung eines Ersatzneubaus könnte die Wiederverwendung von Bauteilen, die aus dem abgerissenen Bau stammen (oder

²¹ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)

²² JÄGER/BÜHLER (FN 8), Rz. 50 ff.

²³ JÄGER/BÜHLER (FN 8), Rz. 62.

zumindest die Prüfung einer Wiederverwendung), verlangt werden. Vorgaben des Gesetzgebers würden Rechtssicherheit schaffen.

d. Bauteile als Teil der Abfallkette

1) Pflicht, Abfall zu verhindern

Bei richtiger Beachtung des Vorsorgeprinzips können Abfälle vermieden werden (Art. 30 Abs. 1 USG). Denn: Bauteile ohne Funktion werden erfahrungsgemäss nicht mehr gepflegt. Sie werden logischerweise zu Abfall. 30

Soweit einzelne Teile nach dem (Teil-)Abbruch einer Baute keine Verwendung mehr finden bzw. momentan nicht gebraucht werden, können sie (vorübergehend) gelagert werden.²⁴ Sie beanspruchen dabei aber den knappen Deponieraum²⁵ und sollen deshalb so schnell wie möglich – soweit sie funktionieren und technisch wiederverwendbar sind – in den Wirtschaftskreislauf zurückgebracht und im besten Fall sofort wieder eingebaut werden. 31

Ein Eigentümer kann sich – nach heutiger Regelung – nach eigenem Willen der wiederverwendbaren Bauteile «entledigen».²⁶ Es ist zu überlegen, ob diese Freiheit mit dem Umweltrecht in Einklang zu bringen ist und es weiterhin dem Willen des Eigentümers überlassen bleiben soll, Bauteile unbedacht oder willentlich wegzuerwerfen. 32

2) Bauteile bei jeder Entsorgungsstufe neu beurteilen

Wie mit Abfällen, die bei Neubau-, Umbau- oder Rückbauarbeiten von ortsfesten Anlagen (Bauabfälle, Art. 3 lit. e VVEA) oder mit Material, das bei 33

²⁴ Die Lagerung ist heute weit verbreitet, sodass die Abfallverordnung Meldepflichten vorsieht (Art. 6 VVEA).

²⁵ JÄGER/BÜHLER (FN 8), Rz. 507, m.H. auf Botschaft zum USG.

²⁶ Als Abfall im Sinne des Umweltschutzgesetzes gelten bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (Art. 7 Abs. 6 USG). Der Entledigungswille muss sich in Handlungen im Sinne von manifestieren (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG); zur Bedeutung des Begriffs «Entledigung» ausführlich BGE 123 II 359.

Bauarbeiten ausgehoben oder ausgebrochen wird, d.h. mit Aushub- bzw. Ausbruchmaterial (Art. 3 lit. f VVEA), umzugehen ist, regelt die Abfallverordnung.²⁷

- 34 Die entledigten bzw. dem Abfall zugeführten Sachen durchlaufen folgende Entsorgungsstufen: Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung, Verwertung durch Zuführen in den Wirtschaftskreislauf. Werden ausgebrochene Bauteile tatsächlich endgültig und willentlich weggeworfen und zu Abfall gemacht, kommen die erwähnten Entsorgungsstufen zur Anwendung. Sie erlauben es, die ausgebrochenen Bauteile jederzeit und unabhängig vom Willen des ursprünglichen Eigentümers wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückzubringen. «Durch abermalige Integration in den Wirtschaftskreislauf verlieren die vormals entsorgten Sachen ihre Abfallqualität.»²⁸

3) Wiederverwenden bzw. Verwerten vor Entsorgen

- 35 Es besteht eine allgemeine Verwertungspflicht, wenn die Umwelt dadurch weniger belastet wird als bei einer anderen Entsorgung oder bei der Herstellung neuer Produkte (Art. 30d lit. a USG).²⁹ Diese Pflicht ist zu beachten, wenn die Technik eine Verwertung zulässt und ein Markt dafür vorhanden ist (Art. 30 Abs. 2 USG). Die Verwertung geht der Entsorgung vor.³⁰
- 36 Die Abfallverordnung schreibt für verschiedene Abfallarten die Verwertungsart konkret vor (Art. 12 ff. VVEA) und bezeichnet die Massnahmen. Im Mittelpunkt dieser Massnahmen steht das Verhindern oder Beseitigen der möglichen schädlichen Auswirkungen von Abfällen, was für die vorrangige Wiederverwendung spricht.
- 37 Regelungen bestehen bereits bei Siedlungsabfällen wie Glas, Karton und Metallen. Diese sind so weit wie möglich getrennt zu sammeln und stofflich zu verwerten (Art. 13 VVEA). Auch Ausbruch- und Aushubmaterial ist möglichst vollständig wieder zu verwerten, und zwar als Baustoff auf Baustellen oder Deponien oder als Rohstoff für die Herstellung von Baustoffen (Art. 19 VVEA).

²⁷ Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) vom 4. Dezember 2015 (SR 814.600).

²⁸ JÄGER/BÜHLER (FN 8), Rz. 505.

²⁹ JÄGER/BÜHLER (FN 8), Rz. 519.

³⁰ JÄGER/BÜHLER (FN 8), Rz. 507, mit Verweis auf das Leitbild des Bundesamtes für Umwelt.

Konkrete Vorgaben zur Wiederverwendung bzw. zur Rückführung von aus- 38
gebrochenen Bauteilen in den Wirtschaftskreislauf finden sich noch nicht. Sie
könnten aber auf Verordnungsstufe durch den Bundesrat angeordnet werden.

Zudem: Bei Bauarbeiten muss die Bauherrschaft im Rahmen des Baubewilli- 39
gungsgesuchs³¹ Angaben über die Art, Qualität und Menge der anfallenden
Abfälle und über die vorgesehene Entsorgung machen (Art. 16 VVEA). In die-
sem Konzept hätten auch Aussagen über die Wiederverwendung ausgebauter
Bauteile Platz. Die Baubewilligungsbehörde könnte auf jeden Fall gestützt auf
diese Bestimmung Angaben verlangen und das Konzept dann in der Bewilli-
gung zur Pflicht machen.

4) Richtige Wahl der Verwertungsart

Das Umweltschutzgesetz kennt vier Verwertungsarten: direkte Wiederver- 40
wendung, stoffliche Verwertung (Altglas, Altpapier, Altmetalle), energetische
Nutzung (Energiegewinnung aus Verbrennen von Abfällen, Holz, Biomasse)
und Recycling (Aufbereitung von Abfällen für initialen Zweck oder für andere
Zwecke).

Von den verschiedenen Verwertungsverfahren sind die ökologisch wertvolle- 41
ren zu wählen.³² Die Abfälle können durch direkte Wiederverwendung oder
durch Recycling verwertet werden. Die direkte Wiederverwendung geht dem
Recycling vor. Als Beispiele der direkten Wiederverwendung werden Kleidungs-
stücke, Glasflaschen, Mehrwegprodukte erwähnt. Dieser Aufzählung kann sich
die Wiederverwendung bestehender Bauteile lückenlos anschliessen. Recycling
gilt als spezieller Verwertungsvorgang. Im Gegensatz zur direkten Wiederver-
wendung sind die Abfälle für den initialen Zweck oder für einen neuen Zweck
aufzubereiten.

Die vorrangige Wiederverwendung bestehender Bauteile entspricht der Neu- 42
ausrichtung der Abfallpolitik.³³ Auch das Recycling sollte – vor der Vernich-
tung – zum Einsatz kommen.

³¹ Zur Bewilligungspflicht des Wiedereinbaus einzelner Bauteile siehe unten III.3.b.

³² JÄGER/BÜHLER (FN 8), Rz. 521.

³³ Zu den Grundsätzen der neuen Schweizer Abfallpolitik im Jahr 2016 siehe JÄGER/
BÜHLER (FN 8), Rz. 508 f.; HALTER (FN 3), 24 f.

- 43 Das verwertende Unternehmen entscheidet über die Art der Verwertung nach eigenen Interessen. Der Bundesrat sollte für die Wiederverwendung ausgebrochener Bauteile die Verordnung ergänzen und die Entscheidungsfreiheit einschränken. Die Behörden können aber gestützt auf die Abfallverordnung im Einzelfall – etwa im Zusammenhang mit einer Abbruchbewilligung – bereits heute einschreiten, wenn die gesetzliche Prioritätenordnung bei der Verwertung nicht eingehalten ist. Sie kann Unternehmen im konkreten Fall anweisen, Bauteile der Wiederverwendung zuzuführen.

III. Rechtliche Grundlagen, die eine Wiederverwendung von Bauteilen behindern

- 44 Produkte oder Bauteile werden wiederverwendet, indem sie in ein neues Gebäude, in eine neue Anlage oder bei einem Umbau eingebaut werden. Die Rahmenbedingungen für diesen Einbau setzt das Baurecht. Vorschriften des Bau- und Planungsrechts, des Umweltrechts, aber auch ästhetische Überlegungen oder das Denkmalschutzrecht können die Wiederverwendung von Bauteilen fördern, aber natürlich auch behindern. Begrenzend könnte eventuell auch das Produktesicherheitsgesetz wirken.

1. Produktesicherheitsgesetz

- 45 Denkbar wäre, dass das Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG)³⁴ die Wiederverwendung von ausgebrochenen bzw. «veralteten» Bauteilen aus Gründen der Sicherheit einschränkt (Art. 1 Abs. 1 PrSG). Als Produkt im Sinne dieses Gesetzes gilt eine verwendungsbereite bewegliche Sache (Art. 2 Abs. 1 PrSG). Ein Produkt gilt als verwendungsbereit, auch wenn seine Einzelteile der Empfängerin oder dem Empfänger zum Ein- oder Zusammenbau übergeben werden (Art. 2 Abs. 2 PrSG). Diese Definition trifft an sich auf wiederverwend-

³⁴ Vom 12. Juni 2009 (SR 930.11).

bare Bauteile zu. Bauprodukte unterstehen dem Bauproduktesicherheitsgesetz aber nur, solange sie nicht in ein Bauwerk eingebaut sind.³⁵

Das Produktesicherheitsgesetz müsste – nach dieser Formulierung – an sich gelten, wenn gebrauchte Bauteile ohne Überarbeitung in Verkehr gebracht werden (Art. 2 Abs. 1 PrSG). In den Gesetzgebungsunterlagen wird dieser Fall jedoch nicht angesprochen.³⁶ Und das konkretisierende Verordnungsrecht zeigt, dass die Gesetzgebung nicht unbedingt die Wiederverwendung anspricht: Die Verordnungen setzen den Sicherheitsstandard für Aufzüge³⁷, Gefahrgutumschliessung³⁸, einfache Druckbehälter³⁹, Druckgeräte⁴⁰ oder Gasgeräte⁴¹, die als Produkt an sich oder bei falscher Anwendung Gefahren darstellen. Ausgebrochene Bauteile stehen in ihrer Allgemeinheit den geregelten Geräten nicht nahe.

46

2. Umweltrecht

Aus dem umfassenden Regelwerk über den Schutz der Umwelt sind für das Wiederverwenden gebrauchter Bauteile in erster Linie die Vorschriften über die Abfälle zu beachten. Ergänzend kann allenfalls auch die Gewässerschutzgesetzgebung der Wiederverwendung dienen.

47

³⁵ WALTER FELLMANN, Produktesicherheitsgesetz, in: BRT 2013, 103 ff., 104.

³⁶ Botschaft des Bundesrats vom 25. Juni 2008 zum Produktesicherheitsgesetz (Totalrevision des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten), BBl 2008 7407 ff. (zit. Botschaft Produktesicherheit), insbes. 7433 ff.

³⁷ Verordnung vom 25. November 2015 über die Sicherheit von Aufzügen (Aufzugsverordnung, AufzV), SR 930.112.

³⁸ Verordnung vom 31. Oktober 2012 über das Inverkehrbringen und die Marktüberwachung von Gefahrgutumschliessungen (Gefahrgutumschliessungsverordnung, GGUUV), SR 930.111.4.

³⁹ Verordnung vom 25. November 2015 über die Sicherheit von einfachen Druckbehältern (Druckbehälterverordnung, DBV), SR 930.113.

⁴⁰ Verordnung vom 25. November 2015 über die Sicherheit von Druckgeräten (Druckgeräteverordnung, DGV), SR 930.114.

⁴¹ Verordnung vom 25. Oktober 2017 über die Sicherheit von Gasgeräten (Gasgeräteverordnung, GaGV), SR 930.116.

a. Das Abfallrecht

- 48 Ein wichtiger Teil des Umweltrechts befasst sich mit dem Umgang von Teilen, auch Bauteilen, die aus ihrer Funktion entlassen und vernichtet werden müssen. Wie bereits gesehen,⁴² fördert das Abfallrecht die Wiederverwendung und auch das Recycling von Bauteilen. Es will die Abfälle in erster Linie wieder in den Wirtschaftslauf zurückführen.
- 49 Die Wiederverwendung wird somit durch das Abfallrecht nicht eingeschränkt – im Gegenteil.

b. Das Gewässerschutzgesetz

- 50 Das Gewässerschutzgesetz will die Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen schützen (Art. 1 GschG⁴³). Es untersagt nicht nur das Einbringen von Stoffen, die das Wasser direkt verunreinigen. Es verbietet auch das Ablagern von Stoffen ausserhalb des Gewässers, wenn daraus konkrete Gefahren für eine Wasserverunreinigung entstehen.
- 51 Diese Bestimmung erhält bei der Wiederverwendung von Bauteilen Bedeutung, wenn Bauteile vor dem Wiedereinbau gelagert werden. Eine möglichst direkte Wiederverwendung – ohne Zwischenablage – könnte auch den gewässerschutzrechtlichen Anliegen dienen.

3. Raumplanungsrecht und Baurecht

a. Im Allgemeinen

- 52 Das Raumplanungsrecht und das Baurecht befassen sich mit Bau, Unterhalt und Nutzung von Bauten und Anlagen. Es gilt auch für Bauprodukte und Bauteile. Es macht keinen Unterschied, woher die Teile stammen.
- 53 Das eidgenössische Recht regelt – verfassungskonform – nur die Grundsätze der Raumplanung. Bei diesen Grundsätzen, insbesondere in den Art. 1 und 3

⁴² Oben II.3.d.4)

⁴³ Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20).

des Raumplanungsgesetzes,⁴⁴ finden sich keine Vorgaben zur Verwendung von Bauteilen, zur Sicherheit der Bauten oder zur Ästhetik eines Gebäudes.

Diese Fragen werden in den kantonalen Baugesetzen und den kommunalen Bauordnungen geregelt. Dort sind Detailregelungen zu finden, die auch bei der Wiederverwendung von Bauteilen einzuhalten sind. Geprüft wird dies bei einer allfällig bestehenden Bewilligungspflicht, oft in Anwendung technischer Normen und im Rahmen der Baukontrolle. 54

b. Ist der Einbau von Bauteilen bewilligungspflichtig?

Die Erstellung eines Neubaus oder die Veränderung einer bestehenden Bauteile ist grundsätzlich bewilligungspflichtig – gilt dies auch für den Einbau einzelner Bauteile? 55

Bauten und Anlagen, die der Bewilligungspflicht (Art. 22 Abs. 1 RPG) unterstehen, sind künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. «Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Realisierung der Bauteile oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht.»⁴⁵ 56

Ob der Einbau von Bauteilen als erheblich zu bezeichnen ist, muss im Einzelfall geklärt werden. Im Interesse der Öffentlichkeit steht ohne Zweifel eine Änderung, die nach aussen sichtbar ist, also der Einbau von Fenstern oder die Gestaltung der Mauern mit wiederverwendeten Materialien; hier findet regelmässig eine vorgängige Inspektion des Materials statt. Werden im Inneren eines Hauses bestehende Teile ersetzt, ohne die Struktur oder die Nutzungsmöglichkeiten der Räume zu ändern, untersteht die Änderung der Bewilligungspflicht eher nicht. 57

⁴⁴ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

⁴⁵ BGE 139 II 134.

- 58 Wenn keine Bewilligung erforderlich ist, prüft an sich niemand die Qualität der eingebauten Bauteile auf Übereinstimmung mit den Vorgaben des öffentlichen Rechts. Immerhin kann der Einbau von Materialien Polizeigüter⁴⁶ verletzen, was auf jeden Fall festgestellt und verhindert werden muss. Wenn Bauteile verunreinigt oder im Sinne des Umweltrechts belastet sind⁴⁷ und die Gesundheit oder die Eigentumsnutzung beeinträchtigen, ist die Kontrolle nicht (nur) im Bewilligungsverfahren, sondern jederzeit, d.h. vor oder nach dem Einbau, möglich. Dies gilt auch für eingebaute feuerpolizeilich relevante Materialien. Die Belastung von Böden oder die Feuertauglichkeit infolge des Einbaus wiederverwendeten Materials muss die Behörde abklären, auch wenn für diese Tätigkeiten keine Bewilligungspflicht bestehen sollte.
- 59 Ein erhebliches Interesse an einer vorgängigen behördlichen Kontrolle und regelmässig eine Pflicht dazu besteht bei Schutzobjekten. Die Schutzverfügung (im Einzelfall) oder planerische Vorgaben (wie z.B. Ortsbildschutzzonen) beschreiben den Schutzzumfang, der sich auch auf einzelne Bauteile beziehen kann. Die Einholung einer Bewilligung ist in diesem Fall bei einem Ersatz oder Wiedereinbau zwingend.
- 60 Fazit: Soweit keine Schutzobjekte betroffen sind, wird die Verwendung von Bauteilen nicht in jedem Fall einer selbstständigen Bewilligungspflicht unterstehen. Die Baubewilligungsbehörde hat die verwendeten Bauteile nicht einzeln zu prüfen, sondern bestätigt ihren Einbau mit der Bewilligung des Bau- oder Umbauvorhabens. Sobald sie aber feststellt, dass Bauteile gesundheitsverletzende Folgen haben oder dem Brandschutz nicht gerecht werden könnten, muss sie auch ohne Bewilligungsverfahren die Wirkung der eingebauten Bauteile kontrollieren und die erforderlichen Massnahmen treffen. Bei geschützten Gebäuden ist die Behörde in jedem Fall einzubeziehen, damit die Einhaltung des Schutzes überprüft werden kann.

⁴⁶ Öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Gesundheit, öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr.

⁴⁷ Beispiel: Nutzungsverbot einer Wiese, weil die zur Befestigung von Wegen und Plätzen verlegten Teerplatten ausserordentlich stark mit krebserregenden Polyzyklischen Aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) belastet waren. Diese Platten stammten aus einer Dachabdeckung der Shedhallen der ehemaligen Kammgarnspinnerei (Urteil des Bundesgerichts vom 3. August 2015, 1C_609/2014).

c. *Technische Normen als Bewilligungsfallen?*

«Als technisches Recht unterliegt das öffentliche Planungs- und Baurecht [...] steten Wandlungen.»⁴⁸ Erkenntnisse aus der Bautechnik und neue Gefahren-einschätzungen machen es unter Umständen nötig, Bauelemente anzupassen. Geländerhöhen oder Brandmauern sind immer nach den neuesten Erkenntnissen und Erfahrungswerten festzulegen. Das Baurecht oder die Exekutive im Einzelfall verweisen deshalb regelmässig auf Richtlinien und Empfehlungen («Normalien»), die zeigen, was Fachleute für angemessen halten. Technische Normen sind keine Rechtssätze; ihnen kommt vor allem im Haftungsrecht (genügende Vorsicht) Bedeutung zu.⁴⁹ Hingegen bestimmt das kantonale Recht den Stellenwert solcher Normen: Das Zürcher Planungs- und Baurecht unterscheidet zum Beispiel zwischen verbindlichen, beachtlichen und weiteren Normen.⁵⁰ Die Baubewilligungsbehörde kann – nach Massgabe der gesetzlichen Vorgaben – von solchen «Normalien» bzw. technischen Normen abweichen, wenn anderswie Sicherheit geleistet wird.⁵¹ Es ist keine Ausnahmegewilligung nötig, sondern es reicht das Anerkennen wichtiger Gründe. In diesem Fall findet kein formelles Verfahren statt. Die Behörde will aber trotzdem mitreden. Fehlt eine Einigung, kann ein formeller Entscheid verlangt werden, um die Rechtmässigkeit überprüfen zu lassen.

61

Regelmässige Anpassungen der Sicherheitsvorgaben in technischen Normen wirken sich auf die (alten) Bauteile unterschiedlich aus: Eingebaute Bauteile können rechtlich ohne Probleme eingebaut bleiben. Ihnen stehen in der Regel auch geänderte Normen nicht entgegen. Sie geniessen vielmehr eine gewisse Art Bestandesschutz, soweit ihr Alter nicht zu einer Gefahrensituation führt. Sobald sie aber herausgenommen und sofort oder später in einem anderen Bau wieder eingebaut werden, können neue technische Erkenntnisse entgegenstehen.

62

⁴⁸ CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF/DANIEL KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, 85.

⁴⁹ Dazu ANNATINA MENN im vorliegenden Band, Ziff. VI. A und VII. B. 2.

⁵⁰ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ (FN 48), 85 f.

⁵¹ Siehe dazu etwa § 360 Abs. 3 PBG-ZH oder die Zürcher Verordnung über die ordentlichen technischen und übrigen Anforderungen an Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen (BBV 1, LS 700.21).

- 63 Für einzelne Bauteile sind Sonderlösungen möglich, die sich an bestehenden, von den Baubehörden akzeptierten Übung orientieren. Bei Umbauten und Umnutzungen in der Stadt Zürich können zum Beispiel normwidrige Geländer und Brüstungen in den betroffenen Räumen und Zugängen (inkl. Treppenhäuser und Podeste) in aller Regel bestehen bleiben, wenn sie weniger als 15 Prozent von den geltenden Massvorschriften abweichen.⁵²
- 64 Fazit: Sich ständig ändernde technische Normen stehen der Wiederverwendung von Bauteilen zwar nicht zwingend im Weg. Es ist aber auf eine Praxis hinzuarbeiten, wonach Bauteile wiederverwendet werden können, wenn sie beim ersten Einbau den damaligen Normen entsprachen; Ausnahmen sind nur denkbar, wenn die geänderte technische Norm zwingend ist, um Leib und Leben oder Sachen zu schützen. Die Bewilligungsbehörde könnte den Grad der Verbindlichkeit von Normen bei der Wiederverwendung bestehender Bauteile genauer festlegen oder sollte den Wiedereinbau – in Anwendung der Nachhaltigkeit als verfassungsrechtlichem Prinzip – als wichtigen Grund zum Abweichen von Normen anerkennen.

d. Brandschutznormen im Besonderen

- 65 Die Brandschutznorm der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF)⁵³ setzt als spezielle technische Norm den Rahmen für den allgemeinen, baulichen, technischen und organisatorischen sowie den damit verbundenen abwehrenden Brandschutz. Sie bestimmt die geltenden Sicherheitsstandards.
- 66 Als Bauteile gelten nach dieser Norm alle Teile eines Bauwerks, an deren Feuerwiderstand Anforderungen gestellt werden. Diese werden über genormte Prüfungen oder andere von der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen anerkannte Verfahren klassiert. Massgebend ist insbesondere die Feuerwiderstandsdauer bezüglich der Kriterien Tragfähigkeit, Raumabschluss und Wärmedämmung (Art. 26 Brandschutznorm).
- 67 Diese Brandschutzvorschriften gelten für neu zu errichtende Bauten und Anlagen. Sie lassen aber verhältnismässige Abweichungen für bestehende Bauten

⁵² Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich, Absturzsicherungen im Hochbau (Geländer, Brüstungen und Handläufe), Richtlinie vom 1. Juni 2019.

⁵³ Die aktuellste Ausgabe findet sich im Internet unter www.praever.ch/de/bs/vs.

und Anlagen zu. Danach sind Anpassungen an die Vorschriften nur zwingend, wenn wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden (Art. 2 Brandschutznorm). Eingebaute, aber «veraltete» Teile einer bestehenden Bauteile müssen somit nicht immer an allfällig geänderte Brandschutznormen angepasst werden. Bereits verwendete Bauteile sind vielmehr feuerpolizeilich nur dann zu überprüfen, wenn sie in einen Neubau oder bei wesentlichen baulichen oder betrieblichen Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen in einen bestehenden Bau eingebaut werden.

Fazit: Werden mit dem Einbau eines Bauteils keine neubauähnlichen Veränderungen vorgenommen, findet – wie beim nicht bewilligungspflichtigen Einbau – keine brandschutztechnische Kontrolle statt. Wirkt sich das nun eingebaute Bauteil im Laufe der Zeit jedoch als Sicherheits- oder Gesundheitsrisiko aus, kann es jederzeit und unabhängig von einem Baubewilligungsverfahren brandschutztechnisch kontrolliert werden.⁵⁴

68

4. Schranken aus allgemeinen Prinzipien des staatlichen Handelns

a. *Interessenabwägung*

Bei der Zulässigkeit baulicher Änderungen stehen regelmässig verschiedene Interessen zur Diskussion. Die Gesetzgebung hat davon einen grossen Teil für die Bewilligung bei bestehenden Bauten konkretisiert. Bei jeder Änderung und namentlich auch beim Einbau wiederverwendeter Bauteile kommen neue, weitere Interessen dazu. Im gesetzlich vorgegebenen Rahmen sind die Schritte der Interessenabwägung, wie sie für die Planung vorgeschrieben sind (Art. 3 RPV), analog herbeizuziehen. Die Bewilligung beruht dann auf einer Gesamtwertung.

69

⁵⁴ Dazu oben III.3.b.

- 70 Es wäre grundsätzlich möglich,⁵⁵ dass das Gesetz den Vorrang einzelner Interessen bei der Abwägung vorbestimmt.⁵⁶ Heute ist kein Gesetz bekannt, das den Vorrang der Wiederverwendung vorhandener Bauteile verlangt. Ohne rechtliche Konkretisierung bietet auch das Interesse an der verfassungsrechtlichen Nachhaltigkeit keine allgemeine Grundlage, um einen Vorrang der Verwendung «alter» Bauteile bei der Errichtung oder Änderung von Bauten durchzusetzen.
- 71 Der Interessenabwägung kommt aber bei geschützten Gebäuden besondere Bedeutung zu. In der Schutzverfügung ist der Schutzzumfang jeweils konkret bestimmt. Dieser kann sich auf die gesamte Baute, auf eine bestimmte Struktur, aber auch nur auf einzelne Teile oder gar Stücke (z.B. spezieller Ofen) beziehen. Der Ersatz solcher Teile wird in der Regel nur zugelassen, wenn die wiederverwendeten Teile dem bestehenden Schutz entsprechen. Im Einzelfall könnte es aber durchaus erlaubt sein, ein bestehendes Bauteil in ein Schutzobjekt einzubauen, obwohl es mit dem bisherigen Teil nicht identisch ist. Verschiedene Ämter der Denkmalpflege (Kanton Zürich, Kanton Thurgau) lagern zum Beispiel Bauteile, die in anderer Funktion und Wirkung neue Verwendung finden sollen. Denkbar wäre sogar, dass je nach eigener schutzrechtlicher Bedeutung des Ersatzteils am Gesamtwerk der Schutzzumfang neu bestimmt werden muss.
- 72 Auch die Brandschutzvorgaben sind der Interessenabwägung zugänglich. Falls eine immanente Brandgefahr besteht, werden die vorsichtigen Argumente höher zu gewichten sein. Die Anwendung der Brandschutznormen wird jedoch in der Praxis der Baubewilligungsbehörden regelmässig nicht als Interesse unter anderen wahrgenommen, sondern diese werden als verbindliche Vorgaben der Fachstelle übernommen; das Haftungsrisiko spielt dabei wohl eine wichtige Rolle. Die Brandschutznormen der VKF würden jedoch eine Interessenabwägung durchaus zulassen. Nach VKF müssen ja bestehende Bauten und Anlagen (nur) im Rahmen der Verhältnismässigkeit angepasst werden (Art. 2 Abs. 2 Brandschutznorm). Wenn der Gesetzgeber ein derartiges Ermessen vorsieht,

⁵⁵ Ablehnend PIERRE TSCHANNEN, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in: URP 2018, 111 ff., insbes. 118.

⁵⁶ Das Paradebeispiel dazu ist der Schutz der Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung (Art. 78 Abs. 5 BV). Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. – Eine Güterabwägung ist von vornherein nicht erlaubt.

ist die Behörde verpflichtet, dieses auch auszuüben. Die Praxis muss somit im Rahmen der Interessenabwägung flexibel gestaltet werden, auch mit dem Ziel, die Wiederverwendung von Bauteilen zu fördern.

Fazit: Im Rahmen einer Baubewilligung ist eine beschränkte Interessenabwägung nicht nur sinnvoll, sondern rechtlich geboten. Soweit das Gesetz selber gewissen Anliegen Vorrang zuspricht, sind sie nicht in die Abwägung und Gesamtbeurteilung einzubeziehen. Dies gilt in erster Linie teilweise für die Schutzobjekte. Bei weiteren Entscheiden sind jedoch die allenfalls entgegenstehenden Interessen im Rahmen des gesetzlichen Rahmens gegeneinander abzuwägen. Dabei sollen möglichst viele Interessen berücksichtigt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. c RPV). Der Wiederverwendung bestehender Bauteile kommt bei dieser Abwägung bisher kaum das erforderliche Gewicht zu, obwohl sie Ausdruck des verfassungsrechtlichen Prinzips der Nachhaltigkeit ist. Die strikte Anwendung der Brandschutznormen dominiert in der Praxis das Baubewilligungsverfahren – eine Praxis, die sich aus den anwendbaren gesetzlichen Grundlagen so nicht zwingend ergibt. Richtigerweise müsste der Wiederverwendung als Ausdruck des verfassungsmässigen Nachhaltigkeitsprinzips in der Güterabwägung mehr Bedeutung eingeräumt werden, eine Forderung, die von der Rechtsprechung anerkannt ist.⁵⁷

73

b. Verhältnismässigkeitsprinzip

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt als Verfassungsgrundsatz für alle Rechtsgebiete (Art. 5 BV). Ansprüche auf Wiederverwendung «alter» Bauteile oder auf entsprechende Unterstützungsmassnahmen können daraus aber nicht abgeleitet werden.

74

Das Verhältnismässigkeitsprinzip setzt Schranken für den Eingriff in Grundrechte (Art. 36 Abs. 3 BV). Das Ziel der Bewilligung eines Baus oder – sofern überhaupt bewilligungspflichtig⁵⁸ – der Regulierung, wie bestimmte Baustoffe oder Bauteile genutzt werden dürfen, ist der bereits erwähnte Schutz der Polizeigüter – insbesondere der Schutz der Gesundheit. Eine staatliche Massnahme

75

⁵⁷ Dazu VALLENDER, St. Galler Kommentar (FN 7), Rz. 36 ff., m.H. auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts.

⁵⁸ Dazu oben III.3.b.

zur Erreichung solcher Ziele muss aber immer drei Voraussetzungen kumulativ erfüllen: Sie muss erstens geeignet und zweitens auch erforderlich sein. Ziel und Grundrechtseingriff müssen zudem in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

- 76 Die Einschränkung oder Ablehnung des Wiedereinbaus eines bestehenden Bauteils in eine neue oder geänderte Baute greift in die Wirtschaftsfreiheit und allenfalls in die Eigentumsgarantie ein. Ob der Eingriff verhältnismässig ist, muss im Einzelfall anhand der erwähnten drei Kriterien abgeklärt werden. Ein genereller Ausschluss von widerwertbaren Teilen wäre aber aus den folgenden Gründen nicht verfassungskonform:
- 77
- Das Verbot, bereits verwendete Bauteile wieder einzubauen, kann im Einzelfall geeignet (evtl. auch erforderlich) sein, um Unstabilitäten oder Einstürze der Baute zu verhindern. Auch könnte es sinnvoll bzw. geeignet sein, den Einbau zurückzuweisen, wenn Ziele der Unterschutzstellung verletzt würden; nicht konforme Fenster können zum Beispiel die Gestaltung oder die historische Substanz einer geschützten Baute zerstören. Ausserhalb von konkreten Gefahrenverhinderungs- oder Schutzanliegen ist jedoch nicht einzusehen, dass funktionierende «alte» Teile vom Wiedereinbau ausgeschlossen werden, um vorwiegend abstrakten baupolizeilichen Anliegen zu genügen. Den verfassungsrechtlichen Anliegen wird nicht Genüge getan, wenn sich eine Regelung lediglich dazu eignet, die baurechtlichen Regelungen umzusetzen.
- 78
- Ein genereller Ausschluss des Einbaus funktionierender, wiederverwertbarer Bauteile ist in der Regel nicht erforderlich, um die Sicherheit des Baus zu gewährleisten; es wären im Einzelfall mildere Mittel zu finden. Wenn die ausgebrochenen Bauteile ihre Funktion erfüllen können, braucht es nicht zwingend ein neues Bauteil.
- 79
- Ein generelles, aber auch ein Teilverbot der Wiederverwendung bereits gebrauchter Bauteile würde schliesslich auch in keinem vernünftigen Verhältnis stehen zwischen der grossen wirtschaftlichen Einschränkung und dem Ziel der Ressourcenschonung und Nachhaltigkeit, das mit dem Verbot erreicht werden soll. Damit wäre auch das Kriterium der Zumutbarkeit nicht erfüllt.
- 80 Fazit: Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist als Schranke gegen Grundrechtseingriffe ausgebildet. Das abstrakte Verbot, bestehende Bauteile wieder einzubauen zu dürfen, würde eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit und der

Eigentumsgarantie darstellen und könnte unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit angefochten werden. Um den Bauteilmarkt und die Möglichkeit zur Wiederverwendung von Bauteilen nicht weiter zu vergessen, muss in der Praxis vermehrt auf den Spielraum hingewiesen werden, den die bestehenden Gesetze enthalten. Eine Verhältnismässigkeitsprüfung ist denn auch in den Normen des Brandschutzes ausdrücklich vorgesehen.⁵⁹

c. *Schranken aus Gründen drohender Haftung?*

Die Bewilligungsbehörde hält sich bei der Anwendung technischer Normen regelmässig zurück. Allenfalls fehlendes Fachwissen, aber vor allem die Gefahr von Haftungsfällen sind wohl die Hauptgründe. Eine generelle Zurückhaltung ist aber nicht angebracht. 81

Gemäss einem Urteil des Berner Verwaltungsgerichts⁶⁰ kann tatsächlich eine Haftung des Staates entstehen, wenn die Baubewilligungsbehörde eine baupolizeiliche Pflicht oder Interventionspflicht missachtet und einen rechtskräftigen Entscheid nicht umsetzt.⁶¹ Das Obergericht des Kantons Uri bestrafte Behördenmitglieder wegen vorsätzlicher Unterlassung, weil sie den illegalen Ausbau eines historischen Weges und damit dessen Zerstörung und schwere Beschädigung nicht verhindert haben, obwohl sie sich bewusst gewesen seien, dass sie aufgrund des Gesetzes (in ihrer amtlichen Stellung) hätten handeln müssen.⁶² 82

Aus diesen Urteilen kann nicht geschlossen werden, dass die Baubewilligungsbehörde bei falscher Anwendung oder bei Nichtanwendung einer Norm immer haftungsrechtlich oder gar strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden kann. Selbstverständlich kann die Bewilligungsbehörde bzw. der Staat dann haftbar gemacht werden, wenn eine Person in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit 83

⁵⁹ Dazu oben II.3.c.

⁶⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 30. Juni 2010, Nr. 100. 2008.23499U (BVR 2011/5, 200 ff.).

⁶¹ Es ging um die Umsetzung der rechtskräftig verfügten Pflicht, ein Flachdach mit einem Zaun zu schützen. Nach einem Unfall, der mit dem verlangten Zaun nicht stattgefunden hätte, wurde die kommunale Baubehörde für das Dulden eines baurechtswidrigen Zustands verantwortlich gemacht. Siehe den Kommentar von PETER HÄNNI/RAPHAEL MAHAIM, Baupolizeiliche Aufsichtspflichten und Staatshaftung – der Fall Adelboden und die Folgen, in BR/DC 1/2011, 144 ff.

⁶² Urner Obergericht 21. Februar 2006, OG S 05 9.

einem Dritten widerrechtlich Schaden zufügt und zwischen der Handlung und dem Schaden ein adäquater Kausalzusammenhang besteht.⁶³ Das Prüfen und Erteilen einer Baubewilligung ist ohne Zweifel eine hoheitliche Tätigkeit, die zu einem Schaden führen kann.⁶⁴ Besonderes Augenmerk kommt aber dem Kriterium der Widerrechtlichkeit zu. Soweit Sicherheitsvorschriften in einem Baugesetz enthalten sind oder ein Gesetz solche Normen durch Verweis zur Interpretation offener Normen bezieht,⁶⁵ kann deren Nichteinhalten zwar widerrechtlich und deshalb haftungsbegründend sein. Vorausgesetzt ist aber, dass die Norm klar und eindeutig ist. Eine falsche Interpretation einer offenen Norm ist jedoch nicht widerrechtlich, wenn sie im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens erfolgt.⁶⁶ Es ist deshalb nicht angebracht und auch nicht zulässig, aufgrund der zitierten Entscheide im Einzelfall auf die Interpretation von Gesetzesnormen und das Ausüben von Ermessen zu verzichten.

- 84 Fazit: Wo die Rechtsordnung inklusive Brandschutzvorschriften oder die technischen Normen Interpretationsspielräume und Ermessen vorgeben, sind diese – unter Anleitung der oben erwähnten verfassungsrechtlichen Prinzipien – zur Förderung der Wiederverwendung ausgebauter Bauteile zu nutzen. Die Gefahr von Haftungen wegen falscher Anwendung bestehender Normen ist gering.

d. Lohnenswerter Einbezug der Behörde vor dem Verfahren

- 85 Die Baubewilligungsbehörde entscheidet aufgrund der Baugesuchsunterlagen über ein definitives Bauprojekt. Es findet keine vorgängige Kontrolle des einzubauenen Baumaterials statt. Um unerwartete Entscheide zu verhindern, lohnt es sich, mit der Behörde vorgängig die Rahmenbedingungen abzuklären. Dazu steht etwa die formelle Bauanfrage zur Verfügung (auch Vorbescheid genannt). Erfolgreich und wohl effizient sind jedoch in erster Linie direkte Kontakte mit den Fachbehörden.

⁶³ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2101 ff.

⁶⁴ ALEXANDER RUCH, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 22 N. 127 f.

⁶⁵ RUCH (FN 64), Art. 22 N 123 ff.

⁶⁶ Ausführlich HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (FN 63), Rz. 2124.

IV. Der Wiederverwendung von Bauteilen zum Durchbruch verhelfen

Sollen funktionstüchtige Bauteile wiederverwendet werden, muss ihr Anteil am Markt gesteigert werden.⁶⁷ Dies kann mit Änderungen bestehender Gesetze, aber auch mit der gelebten Praxis erfolgen. Kurzfristig zielführend werden wohl aber Informationen, Überzeugung der Bewilligungsbehörden und finanzielle Anreize sein.⁶⁸ 86

1. Durch Anpassung der Gesetzgebung

Das verfassungsmässige Nachhaltigkeitsprinzip ist auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe umzusetzen und zu verdeutlichen. Anlass dazu gibt die politische Diskussion zur Verfassungsinitiative für eine nachhaltige grüne Wirtschaft und die nun angelaufene Umsetzung der parlamentarischen Initiative vom 19. Mai 2020 zur Forderung der Stärkung der «Schweizer Kreislaufwirtschaft» (NR 20.433). 87

2. Durch Information und Transparenz

Die Marktchancen ausgebrochener Bauteile können durch Informationen und Empfehlungen verbessert werden.⁶⁹ 88

Internet-Plattformen sind geeignet, den Bestand an bestehenden Bauteilen übersichtlich darzustellen und weitläufig bekannt zu machen. Dies ermöglicht 89

⁶⁷ Siehe dazu die Antwort des Bundesrats auf das Postulat Bertschy und die Diskussion und Vorschläge bei HALTER (FN 3), 6 f.

⁶⁸ Allgemeine Überlegungen zu den Anreizen finden sich bei HALTER (FN 3), 28 ff.

⁶⁹ «Diese Form der Steuerung bezweckt weniger eine Lenkung der Bevölkerung als vielmehr eine Koordination des individuellen Verhaltens» (so HALTER, FN 3, 29, m.H. auf PETER KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich 2018, 458 ff.).

es Architekten, Denkmalpflegerinnen oder Designern, Bauteile für die Wiederverwendung zu entdecken und vermehrt einzusetzen.⁷⁰

3. Durch Überzeugen der Bewilligungsbehörden

- 90 Wie bei den feuerpolizeilichen Massnahmen, aber auch bei der Anwendung der öffentlich-rechtlichen Grundsätze dargestellt,⁷¹ bestehen nicht unwesentliche Spielräume beim Entscheid über die baupolizeiliche Wiederverwendung von Bauteilen. Die zuständigen Behörden sind zu überzeugen, dass diese Freiräume vermehrt zugunsten der Nachhaltigkeit genutzt werden.
- 91 Am besten überzeugen Vergleiche mit bereits befolgten Behördenpraxen. So können die verminderten Anforderungen der Stadt Zürich für den Besitzstand nicht mehr normkonformer Bauteile bei Umbauten⁷² durchaus auch für die Verwendung bestimmter ausgebrochener Bauteile analog angewendet werden, indem die Anforderungen an die Masse und Höhen auch hier nur reduziert verlangt werden.

4. Durch finanzielle Anreize

- 92 Anreize verschaffen im Unterschied zu einer gesetzlichen Verpflichtung mehr Spielraum. Der Einzelne kann selber entscheiden, wie er sich verhalten will. Anreize gelten deshalb als milderes Mittel der Verhaltenssteuerung, wenn auch der Druck faktisch nicht in jedem Fall geringer sein muss als bei einer verpflichtenden Norm. Anreize haben denn auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Grundrechtseinschränkungen einzuhalten.⁷³
- 93 Finanzielle Anreize können die Gestehungskosten verkleinern und damit die Attraktivität bestehender Bauteile auf dem Markt erhöhen. Denkbar sind An-

⁷⁰ Die Online-Plattform «Salza» bietet Bauherren die Möglichkeit, eine Bauteile samt allen Bauteilen zu dokumentieren und anzubieten (dazu HALTER, FN 3, 44).

⁷¹ Oben III.4 auch III.3.c.

⁷² Oben III.3.c.

⁷³ HALTER (FN 3), 29.

reize in Form von Direktzahlungen, Förderbeiträgen, aber auch als vorgezogene Wiederverwendungsgebühr:⁷⁴

- Direktzahlungen sind aus dem Landwirtschaftsrecht bekannt. Sie werden dem Bewirtschafter bzw. den Bewirtschafterinnen landwirtschaftlicher Betriebe zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ausgerichtet (Art. 70 LwG⁷⁵). Direktzahlungen werden nicht nach Produktionserfolg oder Menge, sondern nach bewirtschafteten Einheiten (Fläche) bzw. massgebendem Tierbestand berechnet (Art. 35 ff. DZV⁷⁶). In ähnlicher Weise könnten Betriebe, die regelmässig bestehende Bauteile wiederverwenden, mit Direktzahlungen unterstützt werden. Die Höhe der Direktzahlung könnte etwa je nach verbautem Volumen oder pro Anzahl oder Wert der wiederverwendeten Bauteile bestimmt werden. 94
- Denkbar wären auch Förderbeiträge gemäss dem Beispiel des CO₂-Gesetzes (2011).⁷⁷ Mit Finanzhilfen werden die im Rahmen der Gebäudeprogramme (Art. 34 CO₂-Gesetz)⁷⁸ vorgesehenen Gebäudestandards angestrebt (Art. 9 CO₂-Gesetz). Dieses System hat wesentlich zur energietechnischen Verbesserung der Gebäude beigetragen. Solche Förderprogramme könnten auch für die Wiederverwendung ausgebrochener Bauteile ins Auge gefasst werden; selbstverständlich wäre dazu eine dem CO₂-Gesetz ähnliche neue Rechtsgrundlage zu schaffen.⁷⁹ 95
- Eine vorgezogene Gebühr könnte die Wiederverwendung ausgebauter Bauteile verbilligen und damit fördern.⁸⁰ «[...] Ein Lavabo für die Wiederver- 96

⁷⁴ Zu Möglichkeiten steuerlicher Abzüge HALTER (FN 3), 38 ff.

⁷⁵ Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (SR 910.1); dazu ALEXANDER SCHAEER, in: Roland Norer (Hrsg.), Handkommentar Landwirtschaftsgesetz (LwG), Bern 2019, Art. 70 N. 1 ff.

⁷⁶ Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 23. Oktober 2013 (SR 910.13).

⁷⁷ Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) vom 23. Dezember 2011 (SR 641.71). Am 25. September 2020 hat das Bundesparlament das Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz) verabschiedet, das dieses Gesetz ablösen soll. Das Referendum dagegen ist in Diskussion.

⁷⁸ ANDREA BURKHARDT/JÜRG BALLY/BARBARA NÄGELI, in: Kommentar zum Energierecht, Band II, Art. 34 CO₂-Gesetz, Rz. 5 ff.

⁷⁹ HALTER (FN 3), 40 f.

⁸⁰ Ausführlich HALTER (FN 3), 32 ff.

wendung aufzubereiten ist heute noch rund doppelt so teuer wie ein neues Lavabo aus China. Mit einer vorgezogenen Wiederverwendungsgebühr von 40 Rappen auf einem Lavabo von 100 Franken liesse sich aber der ganze Wiederverwendungskreislauf finanzieren.»⁸¹ Vorgezogene Gebühren für die Wiederverwendung haben sich im Rechts- und Wirtschaftssystem bestens etabliert,⁸² so etwa bei der Rückgabe elektrischer und elektronischer Geräte,⁸³ bei der Entsorgung von Getränkeverpackungen aus Glas⁸⁴ oder von Batterien.⁸⁵ Das System könnte auch auf genauer zu bestimmende Bauteile Anwendung finden.

- 97 • Der Bundesrat hatte im Übrigen in seinem indirekten Gegenvorschlag zur Initiative «Grüne Wirtschaft» eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die vorgezogene Entsorgungsgebühr vorgeschlagen, die allerdings im Parlament gescheitert ist.⁸⁶

V. Schlussbemerkungen

- 98 Im Rahmen der inneren Verdichtung, die durch die Revision des Raumplanungsgesetzes von 2012⁸⁷ angestossen wurde, werden die Grundstücke in der Bauzone besser ausgenutzt. Bestehende Bauten werden abgerissen und durch neue Gebäude ersetzt. Anfallende Bauteile werden regelmässig als Abfall entsorgt und selten wieder eingebaut; sie sind bisher kein wesentlicher Faktor des Wirtschaftskreislaufes.

⁸¹ Postulat Kathrin Bertschy 2016, NR 16.3583, Chronologie.

⁸² Vorgezogene Gebühren entstanden zunächst auf freiwilliger Basis (dazu HALTER, FN 3, 36).

⁸³ Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG) vom 14. Januar 1998 (SR 814.620).

⁸⁴ Verordnung über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas vom 7. September 2001 (SR 814.621.4.).

⁸⁵ Verordnung des UVEK über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Batterien vom 28. November 2011 (SR 814.670.1.).

⁸⁶ Siehe dazu oben II.1.b. und Botschaft Grüne Wirtschaft (FN 11), 1877.

⁸⁷ BG vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014 (AS 2014 899).

Bauteile entstehen aus natürlichen Rohstoffen. Der verfassungsrechtliche Auftrag der nachhaltigen Nutzung dieser Ressourcen verlangt nach vermehrter Wiederverwendung von Bauteilen. Die Zielbestimmung wird im öffentlichen Recht nur ungenügend konkretisiert. Auch die Bauprodukteregelung spricht zwar ausdrücklich von der nachhaltigen Verwendung von Bauteilen nach dem Abriss einer Baute, setzt die Absicht jedoch nicht in einem konkreten Rechtsanspruch auf Vorrang um. 99

Ansätze zur vermehrten Nutzung ergeben sich aus dem Abfallrecht. Diese Regelung will in erster Linie Abfall vermeiden bzw. verwerten, bevor er entsorgt wird. Konkrete Ansprüche zur Wiederverwendung funktionstüchtiger Bauteile lassen sich aber auch aus dieser Regelung nicht herleiten. Im Rahmen der Baubewilligung wird geprüft, ob das Projekt zonenkonform und erschlossen sei und den baurechtlichen Bestimmungen entspreche. Treffen alle drei Voraussetzungen zu, ist die Bewilligung zu erteilen, sofern nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. In diesem Verfahren bestünde die Möglichkeit, durch die Interessenabwägung und die Prüfung der Verhältnismässigkeit die Wiederverwendung bestehender Bauteile zu verlangen und damit dem Nachhaltigkeitsprinzip im Einzelfall Rechnung zu tragen. 100

Der vermehrte Einsatz bestehender Bauteile kann zwar durch Ausnützen der Spielräume im Bewilligungsverfahren angestrebt werden. Gesetzgeberische Schritte wären jedoch nötig, um dem verfassungsmässigen Nachhaltigkeitsprinzip Nachdruck zu verschaffen. Gelegenheit dazu bietet nun die Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Stärkung der Schweizer Kreislaufwirtschaft». Auch zielgerichtete finanzielle Anreize erscheinen Erfolg versprechend. 101