

In jedem Kanton brennt es anders – weshalb?

Die Brandschutzvorschriften sind schweizweit verbindlich. Trotzdem können im Kanton Zürich andere Massnahmen gefordert sein als im Kanton Bern. Die Hauptgründe sind der Interpretationsspielraum des Regelwerks, der kantonal geregelte Vollzug und das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Eine Einordnung.

Theo Bühlmann

Die nachfolgende Konversation ist wohl den meisten Planungs- und Architekturbüros bestens vertraut: «Was denkt ihr, wird die Brandschutzbehörde diese Lösung bewilligen?» – «Kommt darauf an, in welchem Kanton das Gebäude steht.» – «Und auch, welcher Experte dafür zuständig ist.»

Das in der ganzen Schweiz gültige Regelwerk besteht aus 18 Brandschutzrichtlinien, der Brandschutznorm und einem Verzeichnis mit weiteren Bestimmungen; hinzu kommen Präzisierungen in Form von Merkblättern der kantonalen Brandschutzbehörden und zahlreiche Stand-der-Technik-Papiere, die von der VKF oder von den Kantonen anerkannt sind (vgl. auch Grafik). Ein umfassendes Regelwerk, das trotz einer Fülle von Bestimmungen beträchtlichen Interpretations-

«Das Prinzip der Verhältnismässigkeit wird in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen.»

spielraum lässt. Dies zeigen unter anderem die Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ), mit denen die VKF das Regelwerk präzisiert. Seit Einführung der Brandschutzvorschriften (BSV) 2015 wurden fast 50 solcher Antworten publiziert. Wer diese liest oder in den Vorschriften auf Wörter wie «grundsätzlich» oder «im Allgemeinen» stösst, denkt rasch: «Es wäre doch viel einfacher,

wenn die Vorschriften alles bis ins Detail regeln würden.» Nein! Denn erst der Interpretationsspielraum ermöglicht sinnvolle objektspezifische Lösungen und damit wirtschaftlichen Brandschutz. Nur so können die Branchen ihr Wissen einfließen lassen und das Regelwerk kann mit aktuellen Entwicklungen mithalten. Zudem: Wie viele Bestimmungen müsste das Regelwerk wohl enthalten, wenn tatsächlich alles im Detail geregelt wäre?

Der Vollzug liegt bei den Kantonen

Das Regelwerk zu interpretieren liegt in der Hand der Kantone. Sie sind verantwortlich für den Vollzug. Die kantonalen Behörden können die Brandschutzvorschriften präzisieren oder verschärfen und entscheiden, welche Stand-der-Technik-Papiere in ihrem Hoheitsgebiet verbindlich sind. Die Brandschutzvorschriften empfehlen zum Beispiel Handfeuerlöscher in Büros, Schulen und Kindergärten, im Kanton Bern sind die Geräte bei diesen Nutzungen jedoch vorgeschrieben. Solche Präzisierungen halten die Kantone in Brandschutzmerkblättern oder Weisungen fest. Dies erlaubt den Brandschutzbehörden, auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren, zum Beispiel bei der Vermietung von Zimmern an Touristen: Für Hotels fordern die Vorschriften zusätzliche Massnahmen. So sind zum Beispiel Handfeuerlöscher vorgeschrieben und Fluchtwege müssen markiert sein. Wenn ein Privater jedoch zehn Betten vermietet, fällt sein Gebäude brandschutztechnisch noch immer unter die Nutzung «Wohnen». Weder Feuerlöscher noch die Markierung von Fluchtwegen sind gefordert. Die Fachstelle Brandschutz der GVB hat mit zunehmendem Aufkommen von Vermietungen an Touristen auf diese Situation



«Kantönligeist» im Brandschutz.

reagiert und in einem Brandschutzmerkblatt zusätzliche Massnahmen vorgeschrieben. Damit sind zum Beispiel Handfeuerlöscher gefordert und die Massnahmen bei den Fluchtwegen gehen über diejenigen der Nutzung «Wohnen» hinaus. Der Kanton Bern hat die Bestimmungen übernommen und eine Weisung als Ergänzung zum Baugesetz erlassen.

Kantonale Baugesetze und Zuständigkeiten

Die Unterschiede in den Kantonen gründen jedoch nicht nur auf solchen Präzisierungen. Auch die Gesetzesgrundlagen sind verschieden. Jeder Kanton hat seine eigenen Baugesetze. Zudem sind die Organisation und damit die Zuständigkeiten unterschiedlich. In gewissen Kantonen liegt es in der Verantwortung der Gemeinde, die Baugesuche auf die Brandschutzmassnahmen hin zu beurteilen. In anderen werden alle Gesuche von der Brand-

weiter auf Seite 32

Bei Hochhäusern und eng bebauten Arealen sind die Risiken anders als in ländlichen Regionen. Die Behörden setzen deshalb beim Vollzug andere Schwerpunkte.



© Quelle: Amt für Städtebau, Stadt Zürich

schutzbehörde geprüft. Daneben gibt es Mischformen, zum Beispiel im Kanton Bern. Für Industrie- und Gewerbebauten, Schulen und Kindertagesstätten oder Hochhäuser ist die Brandschutzbehörde, die Fachstelle Brandschutz der GVB, zuständig. Wohnhäuser oder landwirtschaftliche Betriebe liegen in der Kompetenz der Feueraufseher der Gemeinden. Damit werden Baugesuche vergleichbarer Objekte von Personen mit unterschiedlichen Kompetenzen, Erfahrungen und Sichtweisen geprüft. Es liegt auf der Hand, dass allein aus diesem Grund die Beurteilungen voneinander abweichen. Hinzu kommt, dass auch die Kompetenzen unterschiedlich geregelt sind. In den meisten Kantonen verfügen die Brandschutzbehörden ausschliesslich die Brandschutzmassnahmen. Es gibt aber auch einzelne Kantone, in denen die Brandschutzbehörde ein Weisungsrecht bei der Erteilung der Baubewilligung hat.

Jeder Kanton ist eigen

Neben dem föderalistischen System sind die Eigenheiten der Kantone mitverantwortlich für die unterschiedliche Interpretation des Regelwerks. In Kantonen

mit grösseren Städten, die Hochhäuser bauen, sind die Behörden mit anderen Risiken konfrontiert als in einem ländlichen Kanton. Die Brandschutzbehörden oder Gemeinden setzen andere Schwerpunkte im Vollzug, Haltung und Praxis sind unterschiedlich. Entscheidend ist auch die wirtschaftliche Situation. Ein Kanton, der nicht um die Ansiedlung von Unternehmen kämpfen muss, kann sich einen strengeren Vollzug leisten – ländliche Kantone sind in der Regel liberaler. Nicht zu vergessen ist, dass die Entscheidungen von Menschen getroffen werden. Auch wenn die Brandschutzbehörden ihre Grundsätze zum Vollzug formulieren, können sie nicht vermeiden, dass die Mitarbeitenden aufgrund unterschiedlicher persönlicher Erfahrungen oder Einstellungen anders entscheiden.

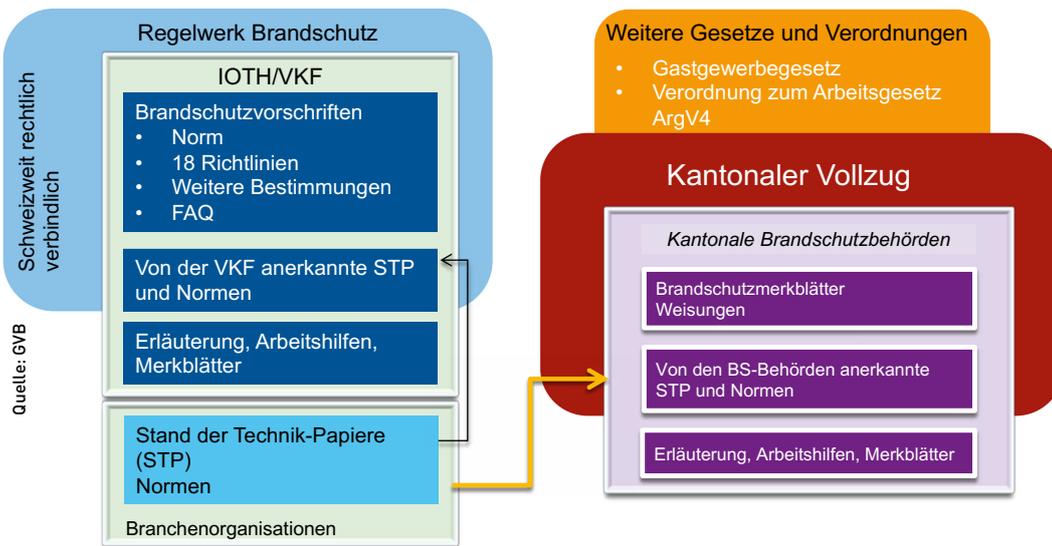
Unterschiedliche Kontrollen und Abnahmen

Häufig diskutiert sind die Themen der Abnahmen und Kontrollen, sie sind ein wichtiger Bestandteil des Vollzugs. Was muss die Brandschutzbehörde überprüfen? Was liegt in der Eigenverantwortung

der Errichter? Wer trägt die Verantwortung, wenn ein Schaden entsteht? Die Haltungen diesbezüglich gehen weit auseinander. Einige Kantone führen bei Neubauten detaillierte Abnahmen durch, das Gebäude darf erst danach bezogen werden. In anderen ziehen die Bewohner bereits ein, wenn noch Arbeiten anstehen – die Abnahmen werden einige Zeit nach dem Einzug und nur stichprobenartig durchgeführt. Dieselbe Situation zeigt sich bei den Kontrollen. Es gibt Kantone, welche die Brandschutzkontrolle vollständig abgeschafft haben und ganz auf Eigenverantwortung setzen, andere führen je nach Nutzung regelmässige Kontrollen durch. Was diese beinhalten, ist jedoch unterschiedlich von Kanton zu Kanton.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit

Zum Interpretationsspielraum der Vorschriften und zum kantonal geregelten Vollzug gesellt sich eine dritte Ursache: die Verhältnismässigkeit. Das Prinzip ist einfach zu umschreiben mit gesundem Menschenverstand. Es besagt, dass Aufwand und Ertrag einer Massnahme in



Neben den gesamtschweizerischen Brandschutzvorschriften sind Merkblätter und Weisungen der Kantone und Stand-der-Technik-Papiere der Branche zu beachten. Massgebend für den Vollzug sind zudem die kantonalen Gesetze und Verordnungen.

einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen müssen. Verhältnismässigkeit kommt vor allem im Bestandesbau zum Tragen. Ist das Prinzip Fluch oder Segen? Beides. Fluch für die einen, weil es zu unterschiedlichen Beurteilungen und Forderungen führt. Segen, weil es im Bestandesbau sinnvolle Lösungen erlaubt. Müsste ein Gebäude bei einem Umbau ohne Wenn und Aber auf die aktuellen Vorschriften angepasst werden, liesse sich die Bausubstanz in vielen Fällen nicht erhalten und die Kosten würden je nach Fall ins Unermessliche steigen. Wer

zum Beispiel an einem Hochhaus eine Solarfassade installiert, verstösst gegen die gültigen Vorschriften. Denn bei Gebäuden ab 30 m Höhe sind für die Fassade Baustoffe der Kategorie RF1 (nicht brennbar) gefordert. Eine PV-Anlage mit ihren Kabeln erfüllt das nicht ohne Weiteres. Aus diesem Grund eine Solarfassade nicht zu bewilligen wäre unverhältnismässig – insbesondere angesichts der Ziele der Energiestrategie. Gefragt sind objektspezifische Lösungen, um die Sicherheit zu gewährleisten. Dass dies möglich ist, zeigt die Sanierung eines Hochhauses in Biel, bei dem die Fachstelle Brandschutz der GVB die Solarfassade mit der Auflage spezieller Brandschutzmassnahmen bewilligte.

Gemeinsames Verständnis finden

Dass der unterschiedliche Vollzug die Arbeit von Brandschutzplanern und Architekten erschwert und ihre Nerven strapaziert, ist nachvollziehbar. Die Fachstelle Brandschutz der GVB würde Harmonisierungen begrüssen, insbesondere der kantonalen brandschutzspezifischen Gesetze und Verordnungen. Es wäre auch zu be-

grüssen, wenn die Präzisierung der Vorschriften schweizweit einheitlich wäre und nicht in der Kompetenz der Kantone, sondern bei der VKF läge.

Vom Prinzip der Verhältnismässigkeit darf aber nicht Abstand genommen werden. Es wird in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen, denn im Brandschutz ist einiges in Bewegung. Lösungen werden technisch anspruchsvoller und Ingenieurmethoden ermöglichen neue Ansätze. In der Branche und bei den Behörden setzt sich zunehmend ein risikoorientiertes Denken durch, das sich nicht an Standardmassnahmen, sondern an Schutzzielen orientiert. Jetzt gilt es, ein gemeinsames Verständnis zu finden, wie das Regelwerk interpretiert und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Zukunft sinnvoll umgesetzt wird. ■

NEU AUCH MIT LÖSUNGEN FÜR DEN BESTANDESBAU

Die Gebäudeversicherung Bern erklärt mit «Heureka», der Informationsplattform für Brandschutz, einfach und verständlich, was bei überschaubaren Bauvorhaben zu tun ist. Neu gibt «Heureka» auch eine Wegleitung und umfassende Erklärungen, wie sich Gebäude im Bestandesbau in Bezug auf Brandschutz beurteilen lassen. Infos: www.heureka.ch



THEO BÜHLMANN

Leiter Prävention und Intervention bei der Gebäudeversicherung Bern

ANZEIGE



Vertrauen Sie einem Partner mit umfassendem Sortiment, schweizerischen und europäischen Zulassungen sowie Fachwissen

Brandschutz-Kabelboxen System Wichmann

Produktion | Handel | Beratung
Schulung von Produkten für den passiven baulichen Brandschutz

Industriestrasse 25, 5303 Würenlingen | T +41 56 485 80 40, F. +41 56 485 80 30
www.zimmermann-ag.com, info@zimmermann-ag.com

ZIMMERMANN
SICHERHEITS- UND BAUTECHNIK AG