

4786

KR-Nr. 141/2009

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 141/2009 betreffend Lockerung
übertriebener Feuerpolizeivorschriften**

(vom 30. März 2011)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. September 2009 folgendes, von Kantonsrat Willy Germann, Winterthur, am 11. Mai 2009 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, Vorschläge zu unterbreiten, wie bei der Feuerpolizei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit durchgesetzt werden kann.

Insbesondere soll geprüft werden, wie übertriebene Vorschriften gelockert, die politischen Einflussmöglichkeiten vergrössert und bei Zielkonflikten die Güterabwägungen verbessert werden können. Aus diesem Grund soll sogar geprüft werden, ob die kantonale Feuerpolizei statt von der Gebäudeversicherung von der Baudirektion ausgeübt werden soll.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Erlass, Zielsetzung und Änderung von Brandschutzvorschriften

Die für den Brandschutz geltenden materiell-rechtlichen Grundlagen sind gesamtschweizerisch einheitlich geregelt. Massgebend sind die Schweizerischen Brandschutzvorschriften 2003, die über ein interkantonales Konkordat, die Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH, LS 946), in allen Kantonen verbindlich sind. Würden die feuerpolizeilichen Aufgaben aus der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) organisatorisch herausgelöst und wie im Postulat vorgeschlagen in die Baudirektion integriert, änderte das in materiell-rechtlicher Hinsicht nichts. Wegen des Konkordates ist der Kanton Zürich nicht frei, die Schweizerischen Brandschutzvorschriften autonom zu lockern. Ein Austritt aus dem Konkordat bzw. eine

Kündigung des Konkordates wäre im Übrigen in Bezug auf die Bemühungen zum Abbau von Handelshemmnissen im Verkehr mit der EU ein Rückschritt.

Die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) ist für den Brandschutz auf schweizerischer Ebene und die Erarbeitung diesbezüglicher Vorschriften zuständig. Die GVZ ist wie alle anderen Kantonalen Gebäudeversicherungen Mitglied der VKF. Sie hat damit die Möglichkeit, auf die VKF Einfluss zu nehmen. Zudem nimmt sie durch die Einbindung in die verschiedenen Kommissionen und ERFA-Gruppen der VKF am interkantonalen Erfahrungsaustausch teil, der ihr bzw. der Kantonalen Feuerpolizei (KFP) im Vollzug des Brandschutzrechtes zugute kommt. Der Zugang der zürcherischen Vollzugsorgane zu diesen Gremien würde erschwert, wenn der baulich-technische Brandschutz aus der GVZ herausgelöst würde.

Mit Inkrafttreten der Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF im Kanton Zürich am 1. Januar 2005 wurden die bisherigen kantonalen Regelungen nicht nur harmonisiert, sondern auch gestrafft und insgesamt gelockert. Das Regelwerk der VKF ist vergleichbar mit denen unserer Nachbarstaaten, zumal auch die Harmonisierung mit den geltenden Bestimmungen im EU-Raum ein Ziel der Reform war. Die Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF sind nicht einschränkender als diejenigen unserer Nachbarstaaten. Kommt hinzu, dass die VKF-Normen aufgrund der Erkenntnisse aus der Vollzugspraxis laufend überprüft und periodisch dem Stand der Technik und den sich daraus ergebenden Möglichkeiten angepasst werden. Im Hinblick auf die nächste, für 2015 geplante Revision der Vorschriften hat die VKF auch ein Projekt «Brandrisikoberechnungen mit Berücksichtigung des Schadenverlaufs und der Wirtschaftlichkeit von Brandschutz-Massnahmen» in Auftrag gegeben, das zusammen mit der ETH Zürich bearbeitet wird.

Die regelmässigen Kontakte zu den für den Brandschutz zuständigen Stellen in den anderen Kantonen und in den VKF-ERFA-Gruppen sowie Rückmeldungen von Investoren und Planern zeigen, dass die Auslegung der Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF im Kanton Zürich nicht einschränkender ist als in anderen Kantonen. Sollte mit einer Verschiebung der feuerpolizeilichen Aufgaben von der GVZ in die Baudirektion eine bewusste Abweichung der harmonisierten Vorschriften im Vollzug beabsichtigt werden, würde der Kanton Zürich damit die gesamtschweizerischen Harmonisierungsbestrebungen unterlaufen.

Die Schweizerischen Brandschutzvorschriften 2003 sind auf den Schutz von Personen, Tieren und Sachwerten ausgerichtet und streben folgende Ziele an:

- Vorrangige Ausrichtungen auf den Personenschutz;
- Liberalisierung in der Bauprodukteanwendung im Sinne von Eigenverantwortung beim Sachwertschutz;
- Anpassung an den heutigen Stand der Technik unter Beibehaltung des bisherigen Sicherheitsniveaus;
- Abbau von Handelshemmnissen durch Übernahme der EU-Normierung bei den Bauprodukten;
- Förderung des ökologischen Bauens durch erweiterte Anwendung des Baustoffes Holz.

Der Bauwirtschaft stehen mit den Schweizerischen Brandschutzvorschriften 2003 grössere Spielräume und ein schlankeres Vorschriftenwerk zur Verfügung. Ein wichtiger Grund für die Neugestaltung lag in der Neuregelung und Neuausrichtung des schweizerischen Bauproduktrechts. Dieses ist auf Neuerungen im EU-Recht und auf das bilaterale Verhältnis der Schweiz mit der EU zurückzuführen.

Mit Beschluss des Interkantonalen Organs Technische Handelshemmnisse (IOTH) vom 10. November 2004 wurde die VKF als «Fachkommission Brandschutzvorschriften» bestimmt. Anerkennt die Fachinstanz aufgrund der Wichtigkeit und Aktualität Änderungsanträge der Kantone zu den Brandschutzvorschriften, wird nach positivem Vernehmlassungsverfahren bei den kantonalen Brandschutzbehörden dem IOTH ein Antrag zur Genehmigung unterbreitet. Stimmt das IOTH den Anträgen zu, können die beantragten Änderungen in den Brandschutzvorschriften durch die VKF vorgenommen werden. Inkraftsetzung und Veröffentlichung ist dann wiederum Sache der kantonalen Brandschutzbehörden.

Das beschriebene Verfahren ist zeitintensiv und dadurch nur beschränkt geeignet, den stetig neuen Anforderungen der neuen Architekturformen, den Entwicklungen auf dem Markt der Bauprodukte und der Bauteile sowie dem sich stetig ändernden Stand der Technik zu genügen. Wo die Schweizerischen Brandschutzvorschriften den Anforderungen in der Praxis nicht zu genügen vermögen und wo dringender und rascher Handlungsbedarf besteht, erarbeitet die KFP gestützt auf § 14 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwesen vom 24. September 1978 (FFG; LS 861.1) zusammen mit der Industrie, dem Gewerbe, Planern und Vertretungen der Brandschutzbehörden anderer Kantone entsprechende Merkblätter. Dabei dürfen weder Handelshemmnisse aufgebaut noch der materielle Inhalt der Brandschutzvorschriften beeinträchtigt werden. Der Erlass von Ausführungsbestimmungen für den Kanton Zürich, die Verschärfungen zu den Brandschutzvorschriften bewirken würden, ist deshalb ausgeschlossen.

Die KFP hat nur dann mit eigenen Regelungen für den Kanton Zürich reagiert, wenn Handlungsbedarf unabdingbar war, wie beispielsweise beim Ausbau von Grossraum- und Kombibüros, beim Ausbau von Fluchtwegen in Schulhäusern oder bei Rauch- und Wärmeabzügen (RWA) in Tiefgaragen, Räumen mit grosser Personenbelegung, Verkaufsräumen und Verkaufsgeschäften sowie Industrie- und Gewerbebauten. Mit den genannten Regelungen, die mittlerweile gesamtschweizerisch angewendet werden, sind spürbare Kosteneinsparungen bei gleicher Sicherheit und ohne Missachtung der Schweizerischen Brandschutzvorschriften möglich.

Vollzug der Brandschutzvorschriften

Gestützt auf § 2 FFG werden die feuerpolizeilichen Aufgaben von den politischen Gemeinden besorgt, soweit nicht die KFP zuständig ist. Die Gemeinden bestellen hierfür fachkundige Organe. Die Gemeindefeuerpolizei prüft die Baugesuche in Bezug auf den Brandschutz und beantragt der Baubehörde die notwendigen Brandschutzmassnahmen. Diese bilden Bestandteil der Baubewilligung. Die Gemeindefeuerpolizei kontrolliert die Einhaltung der feuerpolizeilichen Anordnungen. Sie erteilt die in die Zuständigkeit der Gemeinde fallenden feuerpolizeilichen Bewilligungen. Sie führt in den Gebäuden periodisch oder von Fall zu Fall feuerpolizeiliche Kontrollen durch und sorgt für die Behebung von Mängeln, nötigenfalls durch Benützungseinschränkung oder Ersatzvornahme (§ 3 FFG).

Der Statthalter beaufsichtigt die Gemeindefeuerpolizei. Diese erstattet dem Statthalter jährlich Bericht über ihre Tätigkeiten. Der Statthalter leitet die Berichte mit seinen Bemerkungen und Anträgen an die KFP weiter und sorgt für die Behebung von feuerpolizeilichen Mängeln (§ 4 FFG).

Die KFP überwacht den Vollzug der Feuerpolizeivorschriften. Sie kann den Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Rechts Weisungen erteilen. Sie kann ferner durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder von ihr ernannte Fachleute Kontrollen in den Gemeinden durchführen. Die Kontrollen sind der Gemeinde vorher anzuzeigen. Wenn in einer Gemeinde der Brandschutz nicht gewährleistet ist, trifft sie die erforderlichen Anordnungen, nötigenfalls durch Benützungseinschränkung oder Ersatzvornahme. Für Bauten und Anlagen mit erhöhtem Brandrisiko führt die KFP periodisch oder im Einzelfall Kontrollen durch und sorgt für die Behebung von Mängeln (§ 6 FFG).

Der Regierungsrat hat durch Verordnung (§ 3 Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz vom 8. Dezember 2004; VVB, LS 861.12) die Gebäudekategorien bestimmt, bei denen die KFP nach Vorprüfung durch die Gemeindefeuerpolizei die Brandschutzmassnahmen im Baubewilligungsverfahren festzusetzen hat und bei denen die KFP Kontrollen durchführt. Die von der KFP bestimmten Brandschutzmassnahmen bilden Bestandteil der Baubewilligung. Die Gemeindefeuerpolizei kontrolliert deren Einhaltung, sofern die KFP sich die Kontrolle nicht vorbehält (§ 7 FFG). Weiter erteilt die KFP die ihr durch die kantonalen Feuerpolizeivorschriften gemäss VVB vorbehaltenen weiteren Bewilligungen (§ 8 FFG).

Zurzeit sind im Kanton Zürich rund 260 Feuerpolizeifunktionärinnen und -funktionäre (kommunale Brandschutzexpertinnen und -experten) in den Städten und Gemeinden mit dem Vollzug der feuerpolizeilichen Aufgaben betraut. Deren Aus- und Weiterbildung wird weitgehend durch die KFP besorgt. Ziel der Weiterbildungsveranstaltungen ist die Vertiefung der Vorschriftenkenntnis. Neue Problemstellungen und deren Lösungen werden vorgestellt. Die Anstellung geeigneter Feuerpolizeifunktionärinnen oder -funktionäre steht in der alleinigen Zuständigkeit der politischen Gemeinden (§ 2 FFG). Die KFP interveniert in jenen Gemeinden, in denen der Brandschutz nicht gewährleistet ist, wie z. B. bei personellen Unterbeständen oder offensichtlicher Unfähigkeit der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers. Dies erfolgt unter Wahrung der Gemeindeautonomie nur nach einvernehmlicher Absprache mit den politischen Behörden.

Mit der vereinzelt geäusserten Ansicht, die Brandschutzvorschriften würden verschärft, strenger, widersprüchlicher oder perfektionistischer angewendet, setzte sich die KFP schon wiederholt auseinander. In Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufsichtsfunktion unterstützt die KFP die Gemeindefunktionärinnen und -funktionäre und sorgt auch dafür, dass die Vorschriften im ganzen Kanton Zürich korrekt, rechtsgleich und einheitlich angewendet werden. Die beanstandete, insbesondere durch die grosse Zahl kommunaler Brandschutzexpertinnen und -experten als Vollzugsorgane bedingte Vollzugsvielfalt wird oft auch als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrgenommen. Soll die bewährte Gemeindeautonomie auch in Zukunft nicht eingeschränkt werden, wäre wohl die Bildung von sogenannten regionalen Kompetenzzentren, in denen sich mehrere Gemeinden zur professionellen Erfüllung ihrer feuerpolizeilichen Aufgaben zusammenschliessen, eine mögliche Lösung. Mehrkosten für die Gemeinden würden dabei keine entstehen; im Gegenteil könnte sogar von einer Kosteneinsparung ausgegangen werden. Durch die Zusammenlegung der Aufgaben würden Effizienz, Kompetenz und Professionalität auf ein hohes Niveau angehoben; dies würde insbesondere auch zu einer

geringeren Vollzugsvielfalt und zur gewünschten Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips durch die Vollzugsorgane führen.

Verhältnismässigkeitsprinzip

Die Brandschutzvorschriften gelten grundsätzlich für neu zu errichtende Bauten und Anlagen sowie sinngemäss für solche Fahrnisbauten. Bestehende Bauten und Anlagen sind dann verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen, wenn wesentliche bauliche und betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden oder wenn die Gefahr für Personen besonders gross ist.

Unter wesentliche Veränderungen fallen u. a.:

- die Aufstockung bestehender Gebäude,
- der nachträgliche Ausbau von Dachgeschossen,
- der Einbau zusätzlicher Wohnungen,
- Nutzungsänderungen, die gegenüber der bisherigen Nutzung ein höheres feuerpolizeiliches Risiko bewirken.

Werden keine oder nur geringfügige Änderungen vorgenommen, besteht grundsätzlich Bestandesgarantie, ausser bei polizeilichen Missständen (§ 358 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, PBG, LS 700.1).

Ein guter Brandschutz kostet im Neubau 2–3% der Bruttobaukosten. Im Umbau kann dieser Anteil bei sehr komplexen Vorhaben 5–7% betragen.

Die in den Brandschutzvorschriften vorgesehenen Anforderungen gehen von der Brandgefahr aus, die im Normalfall zu erwarten ist. Anstelle vorgeschriebener Anforderungen können Alternativen oder andere Anforderungen treten, soweit sie für das Einzelobjekt gleichwertig sind und das bestehende Risiko angemessen zu verringern vermögen.

Weichen Brandgefahr und/oder Personengefährdung im Einzelfall vom Normalfall derart ab, dass die vorgeschriebenen Anforderungen ungenügend oder übermässig erscheinen, sind die Anforderungen angemessen zu erhöhen oder zu vermindern. Im Laufe der Jahre hat die KFP eine konstante Praxis für die Streitpunkte «Normalfall, Abweichungen, Ermessensspielraum und Bestandesgarantie» entwickelt. Dabei hat sich die Konzentration auf den vorrangigen Schutz der Polizeigüter Leib, Leben und Gesundheit durchgesetzt. Bestätigt wird diese Praxis durch Rekursentscheide des Baurekursgerichts, die sich auf die gleiche Zielsetzung festlegen.

Bei feuerpolizeilichen Kontrollen wird durch die ausführende Behörde ein Kontrollbericht zuhanden der Eigentümerin oder des Eigentümers bzw. der Nutzenden erstellt. Darin werden im Sinne eines Soll-Ist-Vergleiches («Soll» entspricht dem Standard nach den gültigen Brandschutzvorschriften – «Ist» dem gegenwärtigen Zustand) die festgestellten Mängel aufgelistet und technische Lösungen sowie das Brandrisiko berücksichtigende Terminvorschläge zur Behebung der festgestellten Soll-Ist-Differenz aufgezeigt.

Kontrollberichte sind weder letztmalige Aufforderungen zur Mängelbehebung noch Verfügungen der Feuerpolizei zur zwingenden Verbesserung des Brandschutzes. Sie sollen den Eigentümerinnen und Eigentümern Schwachstellen aufzeigen, damit diese unter Wahrung der Eigenverantwortung Mängel im Brandschutz freiwillig und ohne behördlichen Zwang beheben lassen können. Spätestens bei wesentlichen Veränderungen jedoch sind die im Kontrollbericht aufgeführten Mängel zusammen mit dem Bau- oder Umnutzungsvorhaben zu beheben.

Bestehen feuerpolizeiliche Mängel im Sinne von § 358 PBG (akute Gefährdung von Leib, Leben und Gesundheit), ist durch die Feuerpolizei unter Einhaltung eines rechtsstaatlichen Verfahrens, d. h. mittels rekursfähiger Verfügung und Fristansetzung, die Behebung des polizeilichen Missstandes anzuordnen. Mit dem Rekursrecht wird den Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. Nutzenden die Möglichkeit geboten, die Recht- und Verhältnismässigkeit der feuerpolizeilichen Anordnung durch das Baurekursgericht prüfen zu lassen.

Auslagerung der KFP aus der GVZ

Der vorbeugende Brandschutz – so wie er durch die KFP ausgeübt wird – steht nicht nur im Interesse der Gebäudeversicherung. Vorrangiges Anliegen ist der Personenschutz, und zwar sowohl der Schutz der sich in einem Gebäude aufhaltenden Personen als auch der für die Brandbekämpfung im Ereignisfall zuständigen Einsatzkräfte. Sodann geht es auch um den Schutz betrieblicher (z. B. Betriebsausfall) und immaterieller Werte (z. B. historisch bedeutsame Objekte). Aber auch wenn von einem Brandfall Sachwerte betroffen sind, handelt es sich nicht nur um Gebäulichkeiten. Die Lockerung der Präventionsbemühungen betrifft somit nicht nur die Gebäudeversicherung. Soweit Brandfälle Versicherungsleistungen der Gebäudeversicherung auslösen, haben letztlich die Folgen nicht sie selbst, sondern in Form höherer Prämien die Versicherten (private Hauseigentümerinnen und -eigentümer, Wirtschaft, öffentliche Hand) zu tragen.

Die Integration von Schadenverhütung und Schadenbekämpfung in die öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung verbindet bewusst die Erfüllung von öffentlichen Interessen mit unternehmerisch ausgerichteten Finanzierungsmechanismen. Der Gebäudeversicherung stehen über die Angliederung der KFP direkte und indirekte Einflusswege auf die Vorbeugemassnahmen im Brandschutz zur Verfügung. Sie nimmt diese Einflussmöglichkeit wahr durch Anreizmechanismen im Rahmen der Beitragsgewährung wie Subventionen für freiwillige Verbesserungen des Brandschutzes als auch über konzeptionelle Qualitätsvorgaben mit Kontrollmöglichkeiten für die Schadenwehren. Die so verstärkte und im Kanton Zürich seit Langem praktizierte operative Einheit von Gebäudeversicherung und Brandschutz hat sich bewährt. Sie lässt sich nicht ohne einschneidende Konsequenzen aufbrechen. Ohne zusammengeführte Einheit mit dem gesetzlichen Auftrag zu Schadenverhütung und Schadenminderung würde es letztlich für den Kanton Zürich aus rechtlicher Realität wie auch unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten fragwürdig bis unmöglich, eine den Staatshaushalt entlastende Gebäudeversicherung im Sinne einer reinen Sachversicherung zu führen. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 27. Februar 1998 in einer gegen das Gebäudeversicherungsmonopol im Kanton Glarus anhängig gemachten Klage denn auch entschieden, dass dieses deshalb gerechtfertigt sei, weil die in die Gebäudeversicherung eingebundene Prävention in ihrer Ergiebigkeit und Wirksamkeit der allgemeinen Wohlfahrt diene (BGE 124 I 25). Ohne systemimmanente Prävention würde das Gebäudeversicherungsmonopol auf ein Fiskalmonopol beschränkt und wäre als solches kaum haltbar. Neben diesem Bundesgerichtsurteil bestätigen auch Gutachten zum EU-Recht, dass die schweizerischen Gebäudeversicherungen wegen der in sie eingebundenen hoheitlichen Tätigkeiten der Prävention in erster Linie als Institutionen der Daseinsvorsorge gelten würden und deshalb mit dem faktischen Monopolverbot in der EU vereinbar seien.

Die für alle Beteiligten vorteilhafte und vor allem für die volkswirtschaftlich bedeutsame Gebäudesubstanz im Kanton Zürich preisgünstige Systemeinheit von «Sichern und Versichern» soll weiterhin Bestand haben.

Das System der kantonalen Gebäudeversicherungen ist in der Schweiz ein bewährtes und funktionierendes Beispiel für integrales Risikomanagement mit nachhaltigem volkswirtschaftlichem Nutzen und mit finanziellen Vorteilen für die Hauseigentümerinnen und -eigentümer wie auch für den Staat. In den 19 Kantonen mit einer kantonalen Gebäudeversicherung sind denn auch der vorbeugende Brandschutz, die Elementarschadenprävention, die Feuerbekämpfung und die Schadenregulierung in operativer Einheit in einer selbstständigen öffent-

lich-rechtlichen Anstalt zusammengeführt. Gemeinsam sind überall die einheitliche Führung und Verantwortung für alle Bereiche durch eine Direktion sowie die selbstständige, vom allgemeinen Staatshaushalt losgelöste Finanzierung durch die Prämie.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat, das Postulat KR-Nr. 141/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Hollenstein	Hösli