Totalrevision der Brandschutzvorschriften (BSV 2026)

Normkonzept BSV 2026

06.10.2022

Der Steuerungsausschuss BSV 2026 hat das Normkonzept an seiner Sitzung vom 14.09.2022 – mit einigen Änderungsanträgen, die in der vorliegenden Fassung umgesetzt sind – zustimmend zur Kenntnis genommen.

Alois Keel

Keel & Raster Planungs- und Baurecht GmbH
Lagerplatz 6
8400 Winterthur

052 503 84 40
alois.keel@keel-raster.ch
www.keel-raster.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Totalrevision der Brandschutzvorschriften 5

1.1. Ausgangslage und IOTH-Auftrag 5
1.2. Vorgehen und Zweck des Normkonzepts 6

2. Geschichte der schweizerischen Brandschutzvorschriften 8

2.1. Bedeutung der Entstehung und Entwicklung der Brandschutzvorschriften 8
2.2. Feuersbrünste und ihre Auswirkungen auf das Baurecht 8
2.3. Gebäudeversicherungen und Brandschutzvorschriften 10
2.4. Die Vorläufer der modernen Brandschutzvorschriften 12

2.4.1 Baugesetz 1893 des Kantons Zürich und Feuerpolizeiverordnung 1898 12
2.4.2 Feuerordnung 1897 des Kantons Bern 13
2.4.3 Feuerordnung 1811 des Kantons Luzern und gescheiterte Vereinheitlichung der Brandschutzvorschriften 13

2.5. Die VKF als wichtiger Akteur bei der der schweizweiten Vereinheitlichung der Brandschutzvorschriften 14

2.5.1 Der Weg zu schweizweit verbindlichen einheitlichen Brandschutzvorschriften 14
2.5.2 Wegleitung 1933 (Muster-Erlass) 16
2.5.3 Wegleitung 1953 (Muster-Erlass) 18
2.5.4 Wegleitung 1971, ergänzt 1976 und Nachtrag 1980 (Muster-Erlass) 18
2.5.5 Wegleitung 1984 (Muster-Erlass) 19
2.5.6 Brandschutzvorschriften 1993 (Muster-Erlass) 20
2.5.7 Brandschutzvorschriften 2003 22
2.5.8 Brandschutzvorschriften BSV 2015 24

2.6. Die Berücksichtigung des Risikos 26

3. IST-Situation 29

3.1. Geltende rechtliche Rahmenbedingungen für die BSV 29

3.1.1 Brandschutz ist weitgehend öffentliches Baurecht 29
3.1.2 Brandschutz ist Sache der Kantone 29
3.1.3 Die Brandschutzvorschriften basieren auf einem Konkordat 31
3.1.4 Das Gesetzgebungsverfahren innerhalb des IOTH 35
3.1.5 Zusammenfassung der IOTH-Kompetenz 38

3.2. Abgrenzungen der BSV zu anderen Regelungen 38
3.3. Detaillierte Beschreibung der BSV 2015 45

3.3.1 Bezeichnung und Titel 45
3.3.2 Aufbau der Brandschutzvorschriften 46
3.3.3 Vollzugshilfen der VKF 47
3.3.4 Verweisung auf weitere Dokumente 48
3.3.5 Das Risiko im geltenden Recht 49

3.4. Der Vollzug der Brandschutzvorschriften 50

3.4.1 «In jedem Kanton brennt es anders» 50
3.4.2 Allgemeines zum Verhältnis zwischen Konkordat und den Kantonen/Gemeinden im Vollzug 52
3.4.3 Zuständigkeiten 55
3.4.4 Prüfung der Einhaltung der Brandschutzvorschriften (Baugesuchsprüfung, Baukontrolle, Periodische Kontrollen, Kontrollen von Fall zu Fall) 57

3.5. Rechtsvergleichung 62

3.5.1 Europäisches Recht 62
3.5.2 Deutschland 63
3.5.3 Österreich 66
3.5.4 Frankreich 67
3.5.5 Dänemark 69

3.6. Weitere Elemente des Ist-Zustands 69

4. SOLL-Zustand ... 71
4.1. Auftrag und Ziele des IOTH ... 71
4.2. Zu den IOTH-Zielen im Einzelnen ... 72
4.2.1 Ziel 1: Vorschriften auf der Basis eines risikoorientierten Ansatzes ... 72
4.2.2 Ziel 2: Deregulierung ... 77
4.2.3 Ziel 3: Vereinfachung der Vorschriften ... 82
4.2.4 Ziel 4: Vereinheitlichung des Vollzugs ... 83
4.2.5 Totalrevision und Kontinuitätsvertrauen ... 86
4.3. Ergebnisse der im Frühjahr 2021 durchgeführten Kundenumfrage sowie weitere Eingaben zur Totalrevision ... 87
5. Die Eckpunkte der Totalrevision BSV 2026 ... 90
5.1. Allgemeines und Rahmenbedingungen ... 90
5.1.1 Risikoorientierter Ansatz ... 90
5.1.2 Kontinuitätsvertrauen ... 92
5.1.3 Projektorganisation und Projektablauf ... 93
5.2. Instrumente zur Erreichung der Hauptziele der Totalrevision ... 96
5.2.1 Risikobasierung/Risikoorientierung der neuen BSV ... 96
5.2.2 Deregulierung ... 97
5.2.3 Vereinfachung der Form ... 101
5.2.4 Vereinfachung der Klassifizierung (Baustoffe/Bauteile) ... 112
5.2.5 Vereinheitlichung des Vollzugs ... 112
5.3. Geltungsbereich und Abgrenzungen ... 113
5.3.1 Geltungsbereich, Schnittstellen ... 113
5.3.2 Begriffe ... 120
5.3.3 Zeitlicher Geltungsbereich, Übergangsbestimmungen ... 122
5.3.4 Anwendung der BSV auf bestehende Bauten (Besitzstandsgarantie) ... 125
Anhänge ... 129
Anhang I Gliederungen und Inhaltsübersichten der VKF-Wegleitungen und Brandschutzvorschriften ... 129
Anhang I.A Wegleitung 1933 129
Anhang I.B Wegleitung 1953 130
Anhang I.C Wegleitung 1971, ergänzt 1976 und Nachtrag 1980 131
Anhang I.D Wegleitungen 1984 132
Anhang I.E Titel der weiteren Wegleitungen 1984 133
Anhang II Schnittstellen zu anderen Gesetzgebungen ... 134
Anhang II.A Schnittstelle Bauproduktegesetzgebung 134
Anhang II.B Schnittstelle Tierschutzgesetzgebung 136
Anhang II.C Schnittstelle Plangenehmigungsverfahren des Bundes 137
Anhang II.D Schnittstelle Selbstbindung bei weiteren Bundesbauten 139
Anhang II.E Schnittstelle Niederspannungs-Installationsverordnung 139
Anhang II.F Schnittstelle Arbeitnehmerschutz, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz 140
Anhang II.G Schnittstelle Unfallversicherungsgesetzgebung 143
Anhang II.H Schnittstelle Sprengstoffgesetzgebung 143
Anhang II.I Schnittstelle Behindertengleichstellungsgesetzgebung 144
Anhang II.J Schnittstelle Bauten/Anlagen, in denen mit radioaktivem Material gearbeitet wird 147
Anhang II.K Schnittstelle Transport gefährlicher Güter (SDR/ADR; RID; ADN) 147
Anhang II.L Schnittstelle Stauanlagengesetzgebung 147
Anhang II.M Schnittstelle Umgang mit Löschwasser und Störfälle (StFV, GSchG) 148
Anhang II.N Schnittstelle Produktesicherheitsgesetzgebung 150
Anhang II.O Schnittstelle Ausbildungsvorschriften 151
Anhang II.P Schnittstelle Strafrecht 152

Anhang II.Q Schnittstelle zum übrigen kantonalen Recht 153
Anhang II.R Schnittstelle zu den Normen privater Organisationen 155
Anhang III Änderungsvorschläge von Unternehmen und Interessenorganisationen (ausserhalb der Kundenumfrage) 160
Anhang III.A Begriffe (SBB) 160
Anhang III.B Verantwortung/Haftung der Eigentümer und Nutzer (Christian Simmen) 160
Anhang III.C Flucht- und Rettungswege (Bruno Hersche) 160
Anhang III.D Rauchmeldeanlagen (BfU und MINIMAX AG) 160
Anhang III.E Gefährliche Stoffe (COOP) 161
Anhang III.F Brandschutzmassnahmen zu Gunsten von Tieren, Stallbrände (PETA) 161
Anhang IV Inputs von kantonalen Gebäudeversicherungen zu den Schutzzielen 162
Anhang IV.A GVB, Schreiben vom 29.05.2019 162
Anhang IV.B Amt für Feuerschutz SG, Schreiben vom 23.05.2019 163
Anhang IV.C GVZ, Schreiben vom 03.06.2019 163
Anhang V Erwartungen/Vorschläge aus dem Kernausschuss 163
Anhang V.A Kernausschusssitzung vom 22. Oktober 2019 163
Anhang V.B Kernausschusssitzung vom 26. August 2021 164
Anhang VI Schluss- und Übergangsbestimmungen (Vorschlag) 165
Anhang VII Grundstruktur für einen risikobasierten Brandschutzerlass (nach SEILER, Risikobasiertes Recht, 2000, S. 159) 166
Anhang VIII Zusammenstellung aller Eckpunkte aus dem Normkonzept 167

1. Totalrevision der Brandschutzvorschriften

1.1. Ausgangslage und IOTH-Auftrag

Die geltenden schweizerischen Brandschutzvorschriften (VKF-BSV 2015), bestehend aus der Brandschutznorm (VKF-BSN 1-15) und den Brandschutzrichtlinien (VKF-BSR 10-15 bis 28-15), sind am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Sie bezwecken den Schutz von Personen, Tieren und Sachen vor den Gefahren und Auswirkungen von Bränden und Explosionen (VKF-BSN 1-15 Art. 1 Abs. 1).

Die Brandschutzvorschriften (BSV) scheinen ihren Zweck zu erfüllen: Die gebäudebrandbedingte Todesfallrate, ein wesentlicher Indikator für die Güte des Brandschutzes, ist im Vergleich zu anderen Ländern niedrig.[1] Allerdings ist der Zusammenhang zwischen den Brandschutzvorschriften und den Bränden mit Todesfolge lose: So lässt sich eine namhafte Zahl von Brandtoten durch BSV nicht verhindern, da die meisten Brände mit Todesfolge «menschengemacht» sind, die auch mit besten BSV, die primär Bauvorschriften für Gebäude sind, nicht verhindert werden können.[2] Die BSV werden trotz der in den letzten drei Revisionen vorgenommenen Liberalisierungen (BSV 1993 und 2003[3] und BSV 2015[4]) weiterhin als «zu komplex» und «zu umfangreich» wahrgenommen; es besteht im Weiteren «die Vermutung, dass sie [also die VKF-BSV 2015] verglichen mit anderen Bereichen (Naturgefahren oder Störfall) ein unterdurchschnittliches Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen»; zudem sind die Schutzziele «vage».[5] Diese Kritik – zu komplex, zu teuer, zu vage – stammt nicht von irgendeiner Interessengruppe, sondern vom Organ, das verantwortlich ist für die Brandschutzvorschriften, nämlich das Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH), das die BSV 2003 und die BSV 2015 beschlossen hat. Das IOTH, bestehend aus den für das Bauwesen zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräten, beauftragte die VKF deshalb am 20. September 2018, die Brandschutzvorschriften auf der Basis eines risikoorientierten Ansatzes zu revidieren mit dem Ziel, eine Deregulierung, eine Vereinfachung der Vorschriften sowie einen einheitlicheren Vollzug zu erreichen.[6]

Dieser IOTH-Auftrag lässt sich nicht mit einer Teilrevision erfüllen; erforderlich ist eine Totalrevision der Brandschutzvorschriften 2015 (VKF-BSV 2015).

---

1 Schlussbericht «Personenrisiken aus Brand, Recherche für die Spurgruppe BSV 2025 der VKF», 19. September 2018, S. 2, S. 20 ff., insbesondere S. 24.

2 Zum Ganzen siehe Schlussbericht «Personenrisiken aus Brand, Recherche für die Spurgruppe BSV 2025 der VKF», 19. September 2018, S. 28.

3 NEERACHER JÜRG, Brandschutz im Kanton Zürich - Entwicklung hin zu mehr (Eigen-)Verantwortung, PBG aktuell 2010/2, S. 5–24, S. 13 (Unterstreichung nicht im Original): «Die Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF wurden gegenüber den 1993er-Regelungen nochmals einschneidend liberalisiert – sie fordern daher mehr Eigenverantwortung.»

4 VKF, Gesamtrevision Schweizerische Brandschutzvorschriften, Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung, 1. November 2013, S. 2, S. 4 unten: «Als direkte Folge der Liberalisierung und vermehrten Differenzierung in den neuen BSV steigt die fachliche Anforderung an die Brandschutzfachleute deutlich.»

5 IOTH, Beschluss des IOTH vom 27. September 2018.

6 IOTH, Beschluss des IOTH vom 27. September 2018.

1.2. Vorgehen und Zweck des Normkonzepts

In einem ersten Schritt wurden die mit den neuen Brandschutzvorschriften zu erreichenden Ziele konkretisiert. Unter Einbezug aller massgeblichen Stakeholder wurden die Grundsätze der Schutzziele und die Grundsätze zur Festlegung der Grenzwerte sowie der Grenzwert der Grenzkosten und der Grenzwert für das Nutzerrisiko (zum nicht akzeptablen Bereich) festgelegt. Das IOTH erklärte diese gemeinsam erarbeitete Schutzzieldefinition als verbindliche Grundlage für die Erarbeitung der Schweizerischen Brandschutzvorschriften 2026.[7]

Im zweiten Schritt gilt es nun, die Brandschutzvorschriften auf der Basis eines risikoorientierten Ansatzes vollständig zu überarbeiten. Mit den neuen Brandschutzvorschriften, die auf den 1. Januar 2026 (BSV 2026) in Kraft treten sollen, sollen die gemeinsam definierten und vom IOTH genehmigten Schutzziele erreicht werden.

Die Totalrevision der Brandschutzvorschriften ist ein Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite, weshalb ein Normkonzept zu erarbeiten ist. Ein Normkonzept beschreibt die Probleme, deren Ursachen, die Zielsetzungen des Rechtssetzungsvorhabens und den Lösungsweg.[8] Es bildet eine «strukturierte Grundlage für die Redaktion der Normtexte (…) und ermöglicht es (…), inhaltliche und gesetzestechnische Weichenstellungen vorzunehmen und Grundsatzentscheide zu treffen».[9] Sind verschiedene Lösungen möglich, zeigt das Normkonzept Varianten auf.

Das vorliegende «Normkonzept BSV 2026»

- fasst die Entstehung und Entwicklung der Schweizer Brandschutzvorschriften zusammen (Kap. 2 «Geschichte der schweizerischen Brandschutzvorschriften»);
- stellt die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und das geltende Brandschutzrecht (BSV 2015) dar und nimmt die Abgrenzungen zu Rechtsgebieten vor, die an das Brandschutzrecht anschliessen (Kap. 3 «IST-Situation»);
- beschreibt, ausgehend vom IOTH-Auftrag, welche Ziele und wie diese Ziele mit den neuen BSV erreicht werden sollen (Kap. 4 «SOLL-Zustand»);
- analysiert die Differenz zwischen dem IST- und dem Soll-Zustand (Delta) und beschreibt, wie im Rahmen der Totalrevision das Delta beseitigt oder verkleinert werden kann, beziehungsweise legt dar, welcher Teil des Deltas nicht durch die BSV 2026 reduziert werden kann (Kap. 5 «Die Eckpunkte der Totalrevision BSV 2026»).

---

7 IOTH, Beschluss vom 18. September 2020.

8 Siehe dazu auf Bundesebene: BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2019, Rz. 162–166, sowie Weisung betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben des Bundesamtes für Justiz; auf kantonaler Ebene z. B. § 10 Abs. 2 Rechtsetzungsverordnung ZH, LS 172.16.

9 Gesetzgebungsleitfaden Bund, a.a.O., Rz. 163.

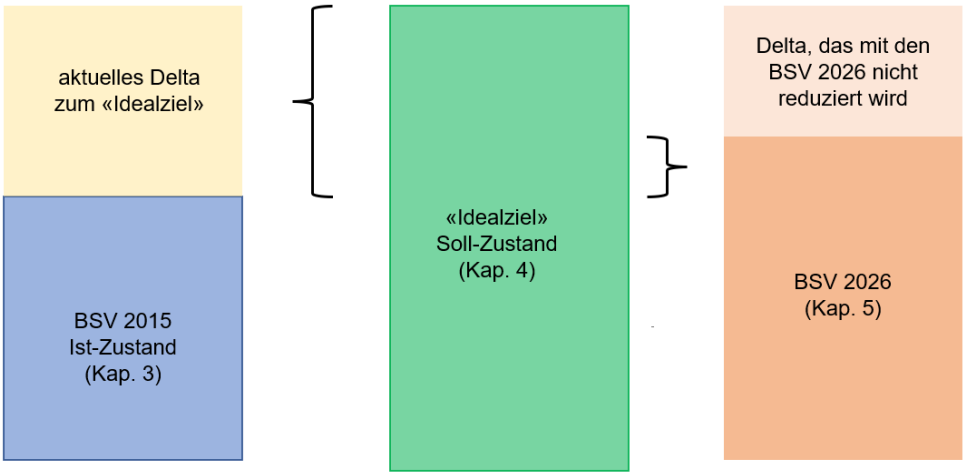


Abbildung 1 Schematische Darstellung der Ziele der Totalrevision.
Mitte (grün): Idealzustand (vollständig risikobasiertes Brandschutzrecht, das gegenüber dem heutigen Recht einfacher ist. Vereinheitlichter Vollzug).
Links unten: Ist-Zustand (nicht vollständig risikobasiertes Recht, zu komplex, zu umfangreich); Links oben: Differenz zum angestrebten Idealzustand.
Rechts unten: Angestrebter Zustand mit den BSV 2026, in denen einige Mängel der BSV 2015 beseitigt sind; Rechts oben: Mängel, die auch nach der Totalrevision 2026 bestehen bleiben werden.

Neben dem Normkonzept hat das Projektteam ein Detailkonzept erarbeitet, das insbesondere das risikobasierte Vorgehen, d. h. das Kernelement dieser Totalrevision, beschreibt. Es ist deshalb nicht Anspruch des Normkonzeptes, alle wesentlichen Sachverhaltselemente (IST-Zustand) zu beschreiben und alle inhaltlichen und gesetzestechnischen Weichenstellungen (SOLL-Zustand) vorzunehmen. Im Detailkonzept werden im Weiteren die Arbeitsschritte (inkl. Zeitplan) bis zur Inkraftsetzung der neuen Vorschriften detailliert beschrieben.

Das Normkonzept bewegt sich auf verschiedenen Flughöhen. So werden beispielsweise gewisse formelle Fragen (Aufbau, Titel, Abgrenzung der durch das IOTH zu erlassenden Vorschriften zu den Wegleitungen) schon abschliessend beantwortet, während einige wesentliche materielle Fragen (mit welchen Instrumenten sollen die Schutzziele erreicht werden?) erst beantwortet werden können, wenn die risikobasierte Überprüfung aller Brandschutzmassnahmen durchgeführt worden ist.

2. Geschichte der schweizerischen Brandschutzvorschriften

2.1. Bedeutung der Entstehung und Entwicklung der Brandschutzvorschriften

Die Erwägungen des IOTH-Beschlusses, mit dem die Revision der Brandschutzvorschriften ausgelöst wurde (20. September 2018), beginnt mit der Feststellung, dass sich die heutigen Brandschutzvorschriften (BSV 2015) über einen langen Zeitraum herausgebildet haben. Damit ist einerseits gemeint, dass im geltenden Brandschutzrecht die über Jahrhunderte gesammelten Erfahrungen mit Feuer und Bränden integriert sind, und sich anderseits die Brandschutzvorschriften – so darf wohl hinzugefügt werden – in der Praxis grundsätzlich bewährt haben. Die Aussage drückt aber auch die Zeitgebundenheit der Vorschriften aus: Die geltenden BSV stammen aus unterschiedlichen Zeiten und wurden auf dem jeweils geltenden Stand der Wissenschaft und Brandschutztechnik entwickelt. Oder umgekehrt: Die geltenden Brandschutzvorschriften entsprechen nicht (mehr) durchwegs dem Stand der aktuellen Brandschutztechnik, insbesondere entsprechen die geforderten Massnahmen bei gewissen Nutzungen dem konkreten Risiko zu wenig, und weisen deshalb auch ein suboptimales Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

Da das Brandschutzrecht unter Rahmenbedingungen, die sich von den heutigen unterscheiden (z. B. Strohdächer, offene Feuer, grosse Gefährdungen durch die Elektrifizierung), und vor allem auf der Basis eines anderen Stands von Wissenschaft und Technik entstanden ist, ist es angezeigt, die Entstehung und Entwicklung der Brandschutzvorschriften im Folgenden in der gebotenen Kürze darzustellen.

2.2. Feuersbrünste und ihre Auswirkungen auf das Baurecht

Feuersbrünste waren im Mittelalter und bis weit in die Neuzeit eine grosse Gefahr; viele Städte wurden nicht nur einmal, sondern mehrmals Opfer von Feuersbrünsten (St. Gallen beispielsweise 1215, 1314 und 1418; Bern brannte zwischen 1286 und 1309 vier- und zwischen 1367 und 1391 sogar siebenmal). 1405 kamen in Bern in einem Brand über 100 Personen ums Leben, 600 Gebäude wurden zerstört.[10] Im Kanton Graubünden kam es im 19. Jahrhundert zu 90 Dorfbränden.[11]

Auf die allgegenwärtige Brandgefahr reagierten die verantwortlichen Instanzen schon früh mit dem Erlass von Vorschriften. Es erstaunt deshalb nicht, dass die ersten Vorschriften über das Bauwesen in der Schweiz insbesondere den Zweck hatten, die Brandgefahr zu reduzieren.[12] So entstand die erste Winterthurer Bauordnung von 1315 als Reaktion auf einen

---

[10] DUBLER ANNE-MARIE: «Feuersbrünste», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 09.12.2013. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007787/2013-12-09/, konsultiert am 04.07.2021, mit weiteren Beispielen.

[11] Geschichte der Gebäudeversicherung Graubünden, https://gvg.gr.ch/node/53, konsultiert am 03.01.2022.

[12] Siehe zum Beispiel FRIEDRICH RUDOLF/SPÜHLER KARL/KREBS ERNST, Bauordnung der Stadt Winterthur, Ein Beispiel des zürcherischen Bauordnungsrechts, 1970, S. 1.

Stadtbrand.[13] Der Steinbau wurde in der Winterthurer Bauordnung 1315 gegenüber dem Holzbau begünstigt. Diese Begünstigung wurde jahrhundertelang aufrechterhalten: Gemäss einem Erlass aus dem Jahre 1741 erhielt nur derjenige Bauholz aus den städtischen Wäldern, der die Vorderseite von Neubauten bis unter das Dach in Mauerwerk erstellte.[14] Brände waren aber nicht nur Auslöser für den Erlass von brandschutztechnischen Anforderungen an die Bauwerke, sondern hatten auch organisatorische Folgen. Die Berner Baubehörde verdankt ihre Gründung einem Brandereignis, das Bauamt wurde nach dem Grossbrand von 1309 geschaffen.[15] Die Berner Baubehörde hatte fortan für die Einhaltung der vom Rat erlassenen Bauordnungen zu sorgen: Bei Neubauten wurden Brandmauern zwischen Nachbarhäusern und Ziegel- statt Schindeldächer sowie Stein- statt Holz- und Fachwerkhäuser zur Pflicht.[16]

Brände und Brandgefahr liessen die Obrigkeit bereits im Mittelalter und bis in die Neuzeit in zwei Richtungen tätig werden: Einerseits wurden materielle Vorschriften erlassen (z. B. Steinbau, Brandmauern, Ziegeldächer), andererseits wurden Verwaltungsstellen geschaffen, die für den Vollzug der Brandschutzvorschriften verantwortlich waren, und Verfahren definiert, in denen die Vorschriften umzusetzen waren.

«Ab dem 15. und 16. Jh. wurden diese Ratserlasse zu mehr oder weniger systemat. Feuerordnungen zusammengestellt (z.B. Basel 1411, Zürich 1478).»[17] Die Kantone erliessen im 18. Jahrhundert detaillierte Feuerordnungen, die im Wesentlichen drei Massnahmen vorsahen: Beeidigte Feuerschauer inspizierten mindestens einmal jährlich die Feuerstellen, Haushalte wurden mit Löschgeräten ausgerüstet und Nachtwächter patrouillierten, um das nächtliche Feuerverbot zu überwachen und im Brandfall sofort Feueralarm auszulösen. Zusätzlich wurde das Lagern von brennbaren Materialien in Ofennähe verboten und für Bäcker, Schmiede, Färber und Wirte galten strenge Auflagen; die Feuerordnungen wurden jährlich mehrmals von Kanzeln, auf Zünften und in Gemeindeversammlungen verlesen.[18]

«Ab dem 16. Jh. griffen die Landesherren nach grossen Bränden auch in Dörfern mit Bauvorschriften ein. Unter der Anleitung obrigkeitl. Werkmeister entstanden erste regulierte Dorfanlagen, indem etwa Wohn- und Ökonomiebauten getrennt und – wie 1560 im bern. Roggwil – öffentl. Zugänge zu Bächen geschaffen wurden. Insgesamt aber war die hergebrachte Bauweise schwer zu beeinflussen. Als sich im 19. Jh. die Brandkatastrophen häuften, griffen die kant. Bauämter mit einem rigorosen Überbauungsreglement ein. Dadurch wurden Ortskerne oft völlig verwandelt wie in Buttisholz (1861) und entstanden planmässig gerasterte, moderne Stadtzentren wie in La Chaux-de-Fonds (1795) und Glarus (1861). Die strengen Bauvorschriften des 19. Jh., die sich v.a. gegen ungenügende Bauabstände und die leicht

[13] FRIEDRICH/SPÜHLER/ KREBS, Bauordnung der Stadt Winterthur, Ein Beispiel des zürcherischen Bauordnungsrechts, 1970, S. 1.

[14] FRIEDRICH/SPÜHLER/ KREBS, Bauordnung der Stadt Winterthur, Ein Beispiel des zürcherischen Bauordnungsrechts, 1970, S. 1 f.

[15] DUBLER ANNE-MARIE: «Feuerpolizei», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 28.01.2010, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026449/2010-01-28/, konsultiert am 05.07.2021.

[16] GVB (Hrsg.), Die Gebäudeversicherung Bern im Wandel der Zeit, 2018, S. 15.

[17] DUBLER ANNE-MARIE: «Feuerpolizei», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 28.01.2010, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026449/2010-01-28/, konsultiert am 05.07.2021.

[18] DUBLER ANNE-MARIE: «Feuerpolizei», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 28.01.2010, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026449/2010-01-28/, konsultiert am 05.07.2021.

brennbaren Bedachungen aus Schindeln und Stroh richteten, wurden im 20. Jh. dank feuerresistenten Materialien wie Blech, Eternit, Asbest und Holzzement allmählich gelockert.»[19]

Neben dem heute als Verwaltungsrecht bezeichneten Vorschriften sollten auch das Strafrecht und das Zivilrecht zur Brandverhinderung beitragen:

- Strafrecht: Brandstiftung war mit hohen Strafen bedroht. So wurden zwei Brüder, die im Jahr 1810 in Bauma Feuer legten, zum Tod durch das Schwert bestraft.[20] Siehe dazu auch das Strafgesetzbuch des Kantons Zürich vom 8. Januar 1871, in dem die §§ 196 bis 205 Delikte im Zusammenhang mit Bränden und Feuer regelten, insbesondere § 204 StGB ZH 1871: «Wer durch Fahrläßigkeit einen Brand oder eine Explosion unter den in den §§ 197, 199 und 200 bezeichneten Verhältnissen verursacht hat, soll mit Gefängniß, verbunden mit Bußе, welch' letztere auch allein angewendet werden kann, bestraft werden».[21]
- Zivilrecht: Der Sachsenspiegel[22] lässt diejenigen Personen, die schuldhaft einen Brand verursachten, haften: «Der Mann soll für den Schaden aufkommen, der anderen Leuten aufgrund seiner Unachtsamkeit widerfährt; sei es durch einen Brand …».[23]

2.3. Gebäudeversicherungen und Brandschutzvorschriften

Mit dem Aufkommen von (staatlichen) Feuerversicherungen anfangs des 19. Jahrhunderts wurde die Einhaltung der Brandschutzvorschriften nicht nur durch die staatliche Feuerpolizei kontrolliert, sondern auch indirekt durch die Versicherungen. So legte § 6 des Gesetzes betreffend eine allgemeine Brandversicherungs-Anstalt für die Häuser und Gebäude im Kanton Zürich vom 16. Dezember 1808[24] fest, dass ein Hauseigentümer, der aus einer gegen die Polizei- und Feuerordnung verstossenden «Unsorgsamkeit» zur Entstehung oder Ausdehnung des Brands Anlass gegeben habe, zwar nicht vom Schadenersatz ausgeschlossen, aber immerhin dem Richter zur Untersuchung und Bestrafung seiner Fahrlässigkeit überwiesen werde. «In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts versuchte die Brandassekuranz [= heute Gebäudeversicherung des Kantons Zürich], mit feuerpolizeilichen Verboten, mit einer Prämienpolitik und sogar mit Leistungskürzungen die Anzahl der Brandfälle zu reduzieren».[25]

Der Kanton Aargau errichtete als erster Kanton eine kantonale Brandversicherung (1804), zehn weitere Kantone folgten kurz darauf: TG 1806, ZH 1808, SO und SH 1809, NE und LU

---

19 DUBLER ANNE-MARIE: «Feuerpolizei», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 28.01.2010, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026449/2010-01-28/, konsultiert am 05.07.2021.

20 ROTHENBÜHLER VERENA, 200 Jahre sichern und versichern: Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich 1808–2008, 2008, S. 8, Vorwort von Regierungsrat Dr. Markus Notter.

21 https://suche.staatsarchiv.djiktzh.ch/Dateien/107/D538031.pdf.

22 Der Sachsenspiegel, entstanden 1220 bis 1235, ist das älteste deutsche Rechtsbuch des Mittelalters (siehe den entsprechenden Wikipedia-Eintrag, besucht am 14. Februar 2022.

23 Zitiert nach GEBURTIG GERD, Feuertrutz, 2021, abrufbar unter https://www.feuertrutz.de/historie-des-brandschutzes, konsultiert am 21. Dezember 2021.

24 StAZH OS AF 4, S. 12–29.

25 ROTHENBÜHLER VERENA, 200 Jahre sichern und versichern: Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich 1808–2008, 2008, S. 25.

1810, GL, VD und FR 1811, ZG 1812.[26] Das Institut der Feuerversicherung ist aber älter. Bereits 1782 führte die Stadt Zürich die erste (fakultative) Feuerassekuranz ein; diese wurde in die obligatorische kantonale Gebäudeversicherung integriert.[27]

Mit der Gründung der Brand-Assekuranz-Anstalt des Kantons Zürich[28] wurden Brandschutzvorschriften erlassen, die für alle (obligatorisch) Versicherten galten (Abstandsregelungen, Rauchfänge, Ziegel und generell das «Erforderliche»). Der Befürchtung, dass das Wissen um die Versicherung die Gebäudeeigentümer zu einer Vernachlässigung ihrer Pflichten im Brandschutz verleiten könnte, wurde durch Appelle an die Vollzugsorgane begegnet, im Vollzug des Brandschutzrechts nicht nachlässig zu sein, sondern die Vorschriften «auf das strengste und mit besonderer Wachsamkeit zu handhaben». Sowohl den direkten Adressaten als auch den Vollzugsbehörden drohte das kantonalzürcherische Gesetz betreffend eine allgemeine Brandversicherungs-Anstalt in § 33 für den Fall eines durch «Nachlässigkeit» verursachten Unglücks «gerechteste Ahndung und Strafe» an:

> *Damit endlich alle Theilnehmer an dieser Brandversicherungs-Anstalt nicht befürchten dürfen, dass, aus Zutrauen auf dieselbe, die Wachsamkeit gegen Feuersgefahr überhaupt vermindert werden möchte, so sind anmit alle Gemeinden, so wie auch alle Orts- und Polizey-Behörden des Kantons, auf das Ernstlichste aufgefordert, die bereits bestehenden Feuer-Polizeylichen Verordnungen auf das strengste und mit besonderer Wachsamkeit zu handhaben; ansonsten für diessfällige Nachlässigkeit, sowohl der Urheber, eines allfälligen Unglücks, als auch die zur Aufsicht verordneten Personen, zur gerechtesten Ahndung und Strafe gezogen würden. Zu dem Ende hin liegt es in den besonderen Absichten der Regierung, dass die Vollziehungs- und Gemeindsbeamteten, bey Wiederaufbauung abgebrannter Häuser, sich angelegen seyn lassen, nach den Umständen möglichster Maassen darauf einzuwürken, dass dieselben einerseits nicht allzu nahe zusammengestellt, und anderseits mit Rauchfängen versehen und mit Ziegeln gedeckt werden. Es sollen daher auch die Gemeindsvorsteherschaften pflichtig seyn, über die vorhabende Art und Weise eines jeden, an die Stelle abgebrannter Gebäude aufzuführenden Baues, der Assekuranz-Commission einen bestimmten und ausführlichen Plan einzugeben, damit solche im Fall sey, auf diesen Zweck hin zu arbeiten, und nöthigen Falls das Erforderliche zu bestimmen und zu verfügen.*

Die Bauvorschriften wurden in der Totalrevision 1832 des Gesetzes betreffend eine allgemeine Brandversicherungs-Anstalt ergänzt.[29] Soweit Bauvorschriften im Gebäudeversicherungsgesetz geregelt waren, können sie als Allgemeine Versicherungsbedingungen der «Brand-Assecuranz-Anstalt» bezeichnet werden. Zum Beispiel § 9, der seinerseits auf die Konkretisierung im (noch zu erlassenden) Feuerpolizeygesetz verweist:

> *§. 9. Im Interesse der Brand-Assecuranz-Anstalt ist von nun an im hiesigen Canton die Erbauung von Strohdächern untersagt; auch Schindeldächer sollen nur da, wo Verhältnisse der Oertlichkeit es durchaus erfordern, oder auf einzelnen, von andern Gebäuden entfernt stehenden Scheunen und Städeln, sowie auf Kirchthürmen zu erbauen bewilligt werden, wofür bey dem Gemeindrathe einzukommen ist.*
> *Jede neue Feuerstätte soll mit einem Schornsteine versehen seyn, dessen Beschaffenheit in einem zu erlassenden Feuerpolizeygesetze bestimmt werden wird.*

---

[26] GVB (Hrsg.), Die Gebäudeversicherung Bern im Wandel der Zeit, 2018, S. 22, Fussnote 27 (Gründung Feuerversicherung Zürich), S. 18 (Integration der städtischen Gebäudeversicherung in die kantonale Gebäudeversicherung).

[27] DUBLER ANNE-MARIE: «Feuersbrünste», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 09.12.2013. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007787/2013-12-09/, konsultiert am 04.07.2021.

[28] § 1 des Gesetzes betreffend eine allgemeine Brandversicherungs-Anstalt für die Häuser und Gebäude im Kanton Zürich vom 16. Dezember 1808, StAZH OS AF 4, S. 12–29.

[29] Gesetz betreffend eine allgemeine Brandversicherungs-Anstalt für die Gebäude im Canton Zürich vom 24. Januar 1832, StAZH OS 1, S. 408–425.

Im Kanton Zürich war die Gebäudeversicherung über 100 Jahre «nur» eine Versicherung; die «rein technischen Fragen» wurden durch die nicht bei der Gebäudeversicherung angestellten «Kreisschätzer und Experten» behandelt.[30] Ein Ausbau der Feuerpolizei scheiterte 1914; erst in den 1940er Jahren konnte die kantonale Feuerpolizei «verschiedene qualifizierte Stellen» schaffen, so einen Ingenieur für die Wasserversorgung und einen Beamten für die Feuerpolizei.[31] Vorher war der Vollzug vollumfänglich Sache der Gemeinden.

2.4. Die Vorläufer der modernen Brandschutzvorschriften

Die baulichen Brandschutzvorschriften beschränkten sich bis ins ausgehende 19. Jahrhundert auf wenige Vorschriften: Steinbau statt Holzbau; Ziegeldach statt Stroh- oder Schindeldach, Brandmauern. In vielen (ländlichen) Gebieten wurden überhaupt keine baulichen Vorschriften erlassen. Brandschutz bestand dort deshalb vor allem aus Feuerwachen, Kontrollen und der Verbesserung der Brandbekämpfung.

Mit den gegen Ende des 19. Jahrhunderts erlassenen Brandschutzvorschriften wurden Brandschutzmassnahmen eingeführt, die auch den heutigen Brandschutz prägen (Brandabschnitte, Fluchtweglängen, nutzungsbedingte Anforderungen). Diese Brandschutzvorschriften können deshalb als eigentliche Vorläufer der heutigen Brandschutzvorschriften bezeichnet werden.

2.4.1 Baugesetz 1893 des Kantons Zürich und Feuerpolizeiverordnung 1898

Beispielsweise verlangte das Zürcher Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893[32] die folgenden Brandschutzmassnahmen:

- Begrenzung der Wohngeschosszahl auf fünf (§ 69)
- Anforderungen an die Umfassungsmauern («feuersicheres Material») (§ 77)
- Mindestabstand für (unbewohnte) Fachwerk-Riegelbauten von 6 m (§ 78)
- Bedachung aus feuersicherem Material (§ 79)
- Holz- und Riegelwände im Innern der Bauten nur, wenn keine Feuerungsanlage in der Nähe angebracht werden (§ 81)
- Brandmauern von mindestens 25 cm zwischen aneinanderstossenden Gebäuden (§ 82)
- Verbot von Wanddurchbrüchen in Umfassungsmauern, die auf der Grenze stehen (mit Ausnahmen) (§ 85)
- feuersichere Isolierschicht zwischen je zwei Geschossen (§ 87)
- Verbot von organischem Füllmaterial zwischen Fussboden und Schrägboden (§ 88)
- Mindestanforderungen an Fluchtwegbreiten (§ 89)

[30] ROTHENBÜHLER VERENA, 200 Jahre sichern und versichern: Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich 1808–2008, 2008, S. 57.
[31] ROTHENBÜHLER VERENA, 200 Jahre sichern und versichern: Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich 1808–2008, 2008, S. 58.
[32] StAZH OS 23, S. 177–209.

- Feuersichere Wände im Treppenhaus, Abdeckung von hölzernen Haupttreppen mit Gips oder Pflaster (§ 90)
- maximale Fluchtwegdistanz 20 m; falls Fluchtwegdistanz mehr als 20 m, Mindestbreite 2 m (§ 91).
- spezielle Anforderungen an Theater, Konzertlokale und Kirchen (§ 92)

Die Verordnung betreffend die Feuerpolizei vom 31. März 1898[33] regelte zusätzlich zu den feuerpolizeilich motivierten Vorschriften des Baugesetzes die folgenden Bereiche:

- Umgang mit Feuer und feuergefährlichen Gegenständen
- Erstellung von elektrischen Starkstrom-Anlagen
- Aufstellung und Betrieb von Motoren, Gas- und Petrolöfen
- Transport, Lagerung, Verkauf und Bearbeitung von Petroleum und anderen feuergefährlichen Stoffen
- Erstellung und Unterhalt der Feuerstellen und anderer baulichen Einrichtungen (inkl. Anforderungen an Kamine)
- Anforderungen an die Feuerwehr
- Handhabung der Feuerpolizei durch die Gemeinden

2.4.2 Feuerordnung 1897 des Kantons Bern

Der Kanton Bern fasste im Dekret des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend die Feuerordnung vom 1. Februar 1897 alle feuerpolizeilichen Vorschriften in einem einzigen Erlass zusammen. In Ziff. I (§§ 1–29) wurden die allgemeinen Vorschriften zur Handhabung der Feuerpolizei (z. B. der Umgang mit offenem Licht und offenem Feuer, das Rauchen, Brandwachen in Föhngegenden, das Abbrennen von Feuerwerk, die Feuerwehrzufahrten) und in Ziff. II (§§ 30–50) die Vorschriften über die Feueraufsicht (Aufgaben der Feueraufseher, Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, Kostenregelung). Ziff. III (§§ 51–107) regelte die feuerpolizeilichen Bauvorschriften und die Schlussbestimmungen (§§ 108–113) legten den Anwendungsbereich (Neubauten, bestehende Bauten nur bei Feuergefahr), die Voraussetzungen für Ausnahmebewilligungen (Alternativmassnahmen, «welche den Zweck der Feuersicherheit in mindestens ebenso hohem Masse erfüllen») und die Strafen für Widerhandlungen gegen das Dekret fest.

Im Vergleich zu den Zürcher Bauvorschriften betr. Brandschutz (1893) sind die feuerpolizeilichen Bauvorschriften des Kantons Bern (1897) noch reichlich kasuistisch und setzen den Schwerpunkt auf den Feuerungsanlagen.

2.4.3 Feuerordnung 1811 des Kantons Luzern und gescheiterte Vereinheitlichung der Brandschutzvorschriften

Im Kanton Luzern erschienen die ersten Baupolizeivorschriften «relativ spät», so über die Festigkeit der Mauern, das Verbot von «Überschütze» (Vordächer) und «Vorschütze» (Erker) aus Holz, das Verbot der Schindelbedachung, die Vorschriften über die «gueten Camine»,

[33] StAZH OS 25, S. 165–195.

die «Scheidemuren und Durchgänge».[34] Mit der Gründung der kantonalen Gebäudeversicherung wurden die ersten Bauvorschriften feuerpolizeilichen Inhalts festgelegt. In der 1960 herausgegebenen Schrift zum 150-Jahr-Jubiläum der Luzerner Brandversicherungsanstalt wurden die inhaltlichen und organisatorischen Entwicklungen wie folgt zusammengefasst:[35]

> *«1811 kam unter dem Namen ‹Allgemeine Feuerordnung› auf dem Wege einer Regierungsverordnung der erste kantonale Feuerpolizeierlass heraus. Er enthielt in sechs Abschnitten die wichtigsten Bestimmungen über die Organisation der Feuerschau und der Kaminfegerei sowie des Feuerwehr- und Branddienstes. (…) Bei der Revision des Brandversicherungsgesetzes von 1833 wurden dessen Bauvorschriften in einem speziellen siebenten Kapitel zusammengefasst, als ‹Vorschrift über Entfernung von Bauten in Beziehung auf Feuersicherheit›. (…) Im Jahre 1913 wurde der Entwurf eines Baugesetzes für den Kanton Luzern ausgearbeitet, dem jedoch ein Erfolg versagt blieb. Er erstrebte die dringend notwendige Vereinheitlichung der Bauvorschriften für das ganze Kantonsgebiet. Leider blieb es bei diesem Versuch bin zum Jahre 1931, als das noch heute gültige Baugesetz in Kraft trat. (…) Bei einem allgemeinen Rückblick darf gesagt werden, dass der Feuerschutz mit Feuerpolizei und Feuerwehr bereits während des 19. Jahrhunderts eine ziemlich ausführliche und für das ganze Kantonsgebiet einheitliche Regelung aufwies. Anders waren die Verhältnisse bei der Baupolizei, deren Vorschriften erst als Folge des Brandversicherungsgesetzes entstanden und dem sie im grossen und ganzen auch ihre Existenz zu verdanken hatten. (…) Das am 1. Januar 1958 in Kraft getretene neue Feuerschutzgesetz wurde vor der Einreichung beim Regierungsrat verschiedenen interessierten Verbänden zur Stellungnahme unterbreitet. Mit diesem Gesetz wurde der Rahmen für den Ausbau einer modernen Bau- und Feuerpolizei geschaffen und das Feuerwehrwesen neu organisiert. Dabei wurde der Anstalt die Überwachung und Durchführung des gesamten Feuerschutzes anvertraut. Sie ist ebenfalls beauftragt, die im Gesetz erwähnten besondern Verordnungen auszuarbeiten und die damit im Zusammenhang stehenden Ausbildungs- und Instruktionskurse zu organisieren. Die Ausführungsbestimmungen sollen laufend über den Regierungsrat erlassen werden, damit eine rasche Anpassung an die sich ständig erweiternde Entwicklung der Technik gewährleistet ist.»*

2.5. Die VKF als wichtiger Akteur bei der der schweizweiten Vereinheitlichung der Brandschutzvorschriften

2.5.1 Der Weg zu schweizweit verbindlichen einheitlichen Brandschutzvorschriften

Eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung und Fortentwicklung des Brandschutzrechts nahm die 1903 gegründete Vereinigung der Kantonalen Feuerversicherungen[36] ein (VKF, ursprünglich «Vereinigung kantonal-schweizerischer Feuerversicherungsanstalten»[37]). Die VKF erarbeitet seit bald 100 Jahren Wegleitungen und Empfehlungen, die von den Kantonen von Anfang an beim Erlass ihrer Brandschutzgesetzgebung berücksichtigt wurden. Beispielsweise wies der Berner Regierungsrat in seinem Bericht über die Staatsverwaltung im Jahre 1933 (publiziert 1934, S. 118) darauf hin, dass die kantonale Feuerordnung nach der (ersten) VKF-Wegleitung von 1933 revidiert werde.

---

34 SIGRIST GOTTFRIED, 150 Jahre Brandversicherungsanstalt des Kantons Luzern, 1810-1960. 1960, S. XI–XVI.
35 SIGRIST GOTTFRIED, 150 Jahre Brandversicherungsanstalt des Kantons Luzern, 1810-1960. 1960, S. XI–XVI.
36 Artikel «Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen», www.wikipedia.org, besucht am 06.07.2021
37 Die Wegleitungen 1933 und 1953 wurden von der Vereinigung kantonal-schweizerischer Feuerversicherungsanstalten herausgegeben, die Wegleitung 1976 von der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen.

In einer 1970 im Auftrag des Eidg. Büros für Wohnungsbau auf Antrag der Forschungskommission Wohnungsbau erstellten Studie wurde der Einfluss der VKF-Richtlinien auf die «Rechtswirklichkeit der Schweiz» als «sehr gross» beurteilt.[38] Einer gesamtschweizerischen Vereinheitlichung begegnete der Autor der Studie allerdings mit Skepsis: Es sei «nicht aktuell, Schritte zur Vereinheitlichung des Brandschutzrechts zu unternehmen, da eine Tendenz in dieser Richtung bereits auf im besten Sinne föderativer-kooperativer Basis» bestehe.[39] Zu einem anderen Schluss in Bezug auf das gesamte Baurecht kam der im gleichen Jahr veröffentlichte zusammenfassende «Bericht über die Wünschbarkeit einer Vereinheitlichung des Baurechts unter dem Gesichtspunkt der Produktivitätssteigerung im Wohnungsbau» (Bericht Jagmetti). «Die Arbeitsgruppe hielt fest, dass eine Vereinheitlichung, ganz besonders im Bereich des Baupolizeirechts, bei gewissen Sachgruppen wünschbar und vor allem auch möglich wäre.»[40] Eine gewisse Angleichung der baupolizeilichen Vorschriften führe zu einer wesentlichen Vereinfachung vor allem im Bereich der industriellen Bauweise und damit zu einer grösseren Wirtschaftlichkeit und indirekt zu einer Produktivitätssteigerung.[41]

Im Vorwort zur im Juni 1971 verabschiedeten VKF-Wegleitung für Feuerpolizeivorschriften beurteilte die VKF die Vereinheitlichung in der schweizerischen Feuerpolizeigesetzgebung als «dringend erforderlich»; sie wünschte sich, dass die Wegleitung und die dazu herausgegebenen technischen Richtlinien «recht bald» zur Vereinheitlichung führen (Wegleitung, S. 3).

Trotz der Bereitschaft der Kantone (siehe zu den BSV 1993 Kap. 2.5.6), die Vorschriften freiwillig ins kantonale Recht zu übernehmen, beschlossen die Kantone in den 1990er Jahren des letzten Jahrhunderts, die VKF-Brandschutzvorschriften schweizweit verbindlich zu erklären. Anlass dazu war Druck von aussen. Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens 1992 bemühte sich die Schweiz, die «umfangreiche ‹technische› Gesetzgebung auf das internationale (vor allem europäische) Recht abzustimmen. Es geht um die Vermeidung unnötiger Handelshemmnisse, die unsere Volkswirtschaft belasten»[42]. Da für den Abbau der Handelshemmnisse nicht nur der Bund zuständig ist (in Bezug auf das Inverkehrbringen und Bereitstellen von Bauprodukten), sondern auch die Kantone (in Bezug auf die Anforderungen an Bauwerke), mussten die Kantone gemeinsam tätig werden.

Die Kantone erarbeiteten «im Bereich der kantonalen Regelungsdomänen (Anforderungen an Bauwerke; Harmonisierung des Vollzugs von Bundesrecht) die rechtlichen Grundlagen (..), um die Übernahme der EG-Bauprodukterichtlinie auf Bundesebene zu unterstützen»[43]. Gleichzeitig sollten technische Handelshemmnisse abgebaut werden, die auf Grund unterschiedlicher kantonaler Vorschriften innerhalb der Schweiz bestehen (Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 15. November 2000 zum Beschluss des Kantonsrates über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse [IVTH], S. 1).

---

38 WEISS LEO, Kantonale Feuerpolizeivorschriften der Schweiz, S. 58.
39 WEISS LEO, Kantonale Feuerpolizeivorschriften der Schweiz, S. 58.
40 Zitiert nach IVANOV DANIELA, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, 2006, S. 376.
41 Zitiert nach IVANOV DANIELA, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, 2006, S. 376.
42 Botschaft zum BauPG vom 2. September 1998, BBl 1998 5433, 5434.
43 BBl 1998 5442.

Mit der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) vom 23. Oktober 1998 wurde das IOTH (= Interkantonales Organ Technische Handelshemmnisse), das für den Vollzug der IVTH zuständige Organ, ermächtigt, schweizweit verbindliche Brandschutzvorschriften zu erlassen (Art. 4 Bst. a IVTH).[44] Alle Kantone traten der IVTH zwischen 2000 und 2004 bei. So konnten auf den 1. Januar 2005 die VKF-Brandschutzvorschriften für alle Kantone in Kraft gesetzt werden. Materiell wurden die Brandschutzvorschriften damit definitiv vereinheitlicht. Vorbehalten bleiben lediglich die kantonalen oder kommunalen Vorschriften über den Orts- und Landschaftsschutz sowie die Denkmalpflege (Art. 6 Abs. 4 IVTH). Gleichwohl blieben gewisse Abweichungen bestehen. Beispielsweise habe der Kanton Aargau in zehn Punkten eine «liberalere Haltung» eingenommen als die übrigen Kantone, in einem sei er strenger.[45] Die Kantone, die mit Einwilligung des IOTH die Anforderungen der BSV 2003 heruntersetzten, wurden vom IOTH im Bewilligungsbeschluss darauf hingewiesen, dass sie selbst die Verantwortung tragen würden, wenn durch die Abweichungen Haftungsfälle entstünden.[46]

In formeller Hinsicht (Verfahren und Vollzug, z.B. durch unterschiedliche Vollzugshilfen oder durch Delegation von Aufgaben an die Gemeinden) sind die Unterschiede zwischen den Kanntonen weiterhin beträchtlich. Ausserhalb des vereinheitlichten Bereichs (IVTH, VKF-Brandschutzvorschriften) regeln die Kantone brandschutzrelevante Anforderungen in verschiedenen Erlassen (z.B. in Gesetzgebungen betr. Feuerschutz, öffentliches Baurecht, Feuerwehr, Gebäudeversicherung, Naturgefahren) und Verwaltungsweisungen (z. B. Reglemente, Weisungen, Leitfaden, Informationsblätter etc.).

Mit der IVTH wurde auf dem Weg der Vereinheitlichung der Brandschutzvorschriften ein wichtiges Ziel erreicht. Nachfolgend (Ziff. 2.5.2–2.5.8) werden die wichtigsten Entwicklungsschritte aufgezeigt. In qualitativer Hinsicht ist den Revisionen gemeinsam, dass sie alle den Zweck verfolgten, die Vorschriften dem aktuellen Stand der Technik anzupassen, den Vollzug zu vereinheitlichen und Unklarheiten zu bereinigen.

2.5.2 Wegleitung 1933 (Muster-Erlass)

Die Vereinigung kantonal-schweizerischer Feuerversicherungsanstalten (heute: Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen) gab 1933 erstmals eine «Wegleitung für Feuerpolizei-Vorschriften» für die Kantone heraus. Begründet wurde diese Wegleitung mit der «leider» fehlenden einheitlichen Regelung des Brandschutzes; «die Vorschriften sind meistens von Kanton zu Kanton verschieden; vielfach ist sogar in einem Kanton verboten, was in einem andern gestattet ist. Damit aber wird die Durchführung der Feuerpolizei ausserordentlich erschwert, ganz abgesehen davon, dass sich daraus auch für den Gebäudeeigentümer mannigfache Unzukömmlichkeiten ergeben» (VKF, Wegleitung 1933, Vorbemerkung, S. 3). Die Wegleitung wurde unter Beizug zahlreicher Fachleute (Gebäudeversicherungen, Eidgenössisches Fabrikinspektorat, Schweizerischer Feuerwehrverein, Schweizerischer Elektrotechnischer Verein, Schweizerischer Baumeisterverband, Schweizerischer Kaminfegermeister-

[44] Abrufbar auf der Website der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (www.bpuk.ch → Konkordate → IVTH).
[45] Aargauer Zeitung, Neues Recht ist eigentlich das alte, 30. März 2005.
[46] GANZ GEORGE M., Erfolgreiche interkantonale Gesetzgebung: Einheitliche Brandschutzbestimmungen, LeGes 2006/1, S. 79–91, 90 f.

verband, Landwirtschaftliche Bauberatungsstelle des Schweizerischen Bauernverbands, Schweizerischer Verein von Gas- und Wasserfachmännern) aufgestellt. Die Mustervorschriften «bezwecken, den Kantonen bei der Revision oder Neuanlage von Feuerpolizei-Gesetzen und -Verordnungen als Wegleitung zu dienen; gleichzeitig dürften sie zu deren einheitlichen Ausgestaltung beitragen und damit die obgenannte Lücke in der feuerpolizeilichen Gesetzgebung nach und nach ausfüllen.» (Wegleitung 1933, S. 3).

Die Wegleitung enthielt auf 117 Seiten (inkl. Vorbemerkung, Anhang, Stichwort- und Inhaltsverzeichnis) 459 Paragrafen. Die Vorschriften verlangten beispielsweise «feuerbeständige» und «feuerhemmende» Bauteile[47], beschrieben detailliert die Anforderungen an Brandmauern, legten Abstände zwischen Bauten fest, verlangten bei den industriellen und gewerblichen Betrieben Brandabschnitte und stellten für die verschiedenen Nutzungen Betriebsvorschriften auf (Verbot der Aufbewahrung von brennbaren Materialien in Fluchtwegen, Verwahrung von brennbaren Abfällen in feuersicheren Behältern, Rauchverbot in Räumen mit brennbaren Stoffen, besondere Sicherheitsvorschriften für Arbeitsräume in Keller- und Dachgeschossen, Alarmvorrichtungen, Löscheinrichtungen, Markierung der Fluchtwege etc.).

Die Muster-Vorschriften waren hauptsächlich (Kap. II–X) nach Gefahrenquellen (Nutzung der Bauten, feuergefährliche Stoffe, Blitz, Motoren und Apparate, Kamine und Feuerungsanlagen) gegliedert. Bei der Nutzung wurden öffentliche Bauten und Wohngebäude, landwirtschaftliche Betriebe, industrielle und gewerbliche Betriebe (Fabriken, Warenhäuser, Kinos, ständige Theater, diverse Gewerbe) sowie Garagen und Automobilwerkstätten unterschieden.

Das Inhaltsverzeichnis der Wegleitung 1933 (erste beide Gliederungsebenen) ist in Anhang I.A wiedergegeben.

Die Wegleitung 1933 gab nicht nur materielle Anforderungen vor, sondern enthielt auch einige Bestimmungen zur Organisation und zum Verfahren; beispielsweise:

- Obligatorische Baubewilligung für (sämtliche) Neubauten und bauliche Veränderungen (§ 5 Abs. 1; speziell wiederholt für Warenhäuser in § 66 und für Theater in § 143, wo nicht von Bau-, sondern lediglich von einer feuerpolizeilichen Bewilligung die Rede ist)
- Kontrollen von Neu- oder Umbauten von Fabriken während der Ausführung und nach der Fertigstellung durch kantonale (nicht kommunale) Feuerpolizeibehörden (§ 63)
- Einteilung des Kantonsgebiets in Kaminfegerkreise (§ 438)
- Kaminfeger «unterstehen» der kantonalen Feuerpolizei (§ 440)
- Oberaufsicht der kantonalen Feuerpolizei über die Feuerschau (§ 443)
- Pflicht zu zwei jährlichen Reinigungen der Kamine, Rauchrohre, Rauchzüge und Feuerungsanlagen (§ 444)
- Periodische Kurse zur Ausbildung der Feuerschauer (§ 456)

[47] Die Begriffe «feuerbeständig» und «feuerhemmend» deuten darauf hin, dass sich die VKF durch das deutsche Recht inspirieren liess. Der Preussische Minister für Volkswohlfahrt erliess 1925 erstmals Baupolizeiliche Bestimmungen über Feuerschutz (feuerbeständige und feuerhemmende Bauweisen) in Deutschland und verfolgte damit das Ziel «die bisherigen Begriffe ‹massiv›, ‹feuerfest› und ‹feuersicher› durch Bestimmungen zu ersetzen, die klarer erkennen lassen, welche Forderungen an die betreffenden Bauteile zu stellen sind» (GEBURTIG GERD, Historie des Brandschutzes, Feuertrutz vom 31. August 2021).

2.5.3 Wegleitung 1953 (Muster-Erlass)

Seit dem Erlass der ersten VKF-Wegleitung im Jahr 1933 habe «die Technik weitgehende Fortschritte gemacht, von denen auch das Bauwesen stark berührt wurde. Insbesondere sind in den letzten Jahren zahlreiche neue Baustoffe und Bauelemente auf den Markt gekommen. Angesichts dieser Tatsachen erwies es sich als notwendig, die bestehende Wegleitung auf Grund der bisherigen praktischen Erfahrungen einer eingehenden Durchsicht zu unterziehen und sie der Entwicklung der Zeit anzupassen, zu ergänzen und z.T. umzuarbeiten.» (Wegleitung für Feuerpolizeivorschriften, 1953, Vorwort, S. 4). Die VKF würdigte die Wirkungen der Wegleitung 1933 wie folgt (Wegleitung 1953, S. 3 f.):

> *«Wir dürfen mit Genugtuung feststellen, dass sich die Kantone bei aller Wahrung ihrer Selbständigkeit in zahlreichen Fällen an unsere Wegleitung gehalten und damit zweifellos auch den Interessen der Bauherren und nicht zuletzt auch denjenigen der Architekten, der Baumaterialien-Fabrikanten und Handwerker, welchen die verschiedenen kantonalen Vorschriften oft Schwierigkeiten bereiten, gedient haben. Auf diese Weise und dank der Mitarbeit der Eidgenössischen Materialprüfungs-Anstalt ist es gelungen, auf dem Gebiete des Feuerpolizeiwesens in allen Kantonen, die eine öffentliche Brandversicherungsanstalt besitzen, eine gewisse Einheitlichkeit zu erreichen.»*

Bei der Revision liess sich die VKF von folgenden Zielen leiten (Wegleitung 1953, S. 4):

- Beschränkung auf das Notwendigste
- weitgehende Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Wirtschaft
- Verständlichkeit auch für Laien und vor allem für die Organe der Feuerschau

Die VKF empfahl den Kantonen, die eine Bauordnung hatten, die Feuerpolizeivorschriften in diese aufzunehmen (Wegleitung 1953, S. 4). Es sei wünschenswert, dass «die von Kanton zu Kanton teilweise noch verschiedenen Vorschriften mit der Zeit auf einen einheitlichen Nenner gebracht» würden (Wegleitung 1953, S. 4).

Während die Wegleitung 1933 aus einem einzigen Band bestand, wurde die neue Wegleitung in zwei Teilen herausgegeben: Materielle Bestimmungen (120 Seiten ohne Anhang und Inhalts- sowie Stichwortverzeichnis, 543 Paragrafen) und Verzeichnis feuergefährlicher Stoffe und Waren sowie Mengentabellen (142 Seiten).

Das Inhaltsverzeichnis der Wegleitung 1953 (erste drei Gliederungsebenen) ist in Anhang I.B wiedergegeben.

2.5.4 Wegleitung 1971, ergänzt 1976 und Nachtrag 1980 (Muster-Erlass)

Da sich seit der Wegleitung 1953 «Bauwesen, Technik und Lebensgewohnheiten stark gewandelt» hätten und zudem «auf dem Gebiet des Brandschutzes neue grundlegende Erkenntnisse gewonnen» worden seien, sei eine Neufassung der Grundlagen für die kantonale Feuerpolizeigesetzgebung unumgänglich geworden (Wegleitung 1971, Vorwort, S. 3). «Die Bestimmungen der Wegleitung [seien] als Mindestanforderungen zu betrachten.» (Wegleitung 1971, S. 3). «Um eine raschere Anpassung an die fortschreitende Entwicklung zu ermöglichen, wird die neue Wegleitung inskünftig in Form einzelner Kapitel herausgegeben. Ausserdem gelten die von der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen herausgegebenen technischen Richtlinien als integrierender Bestandteil der Wegleitung. Diese sollten alsdann fallweise durch die Kantone als verbindliche Vorschriften in Kraft gesetzt werden.

Möge diese neuzeitliche Lösung recht bald zur so dringend erforderlichen Vereinheitlichung in der schweizerischen Feuerpolizeigesetzgebung führen.» (Wegleitung 1971, S. 3).

Das Inhaltsverzeichnis der Wegleitung 1971 mit späteren Ergänzungen (erste zwei Gliederungsebenen) ist in Anhang I.C wiedergegeben.

Zusätzlich zur Wegleitung entstanden zahlreiche Richtlinien und Merkblätter zu den folgenden Themen:

- Spezielle Bauten und Betriebe (Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft), z. B. Hochhäuser, Hotels, Verkaufsgeschäfte, Tiefgaragen, Holzspänesilos, Einstellräume für Fahrzeuge und Maschinen mit Verbrennungsmotoren, Biogasanlagen, Bauten und Räume mit starker Personenbelegung, Krankenhäuser, Heime und Anstalten, Landwirtschaftliche Betriebe, Zivilschutzanlagen und Truppenunterkünfte, Schnitzelfeuerungen, Metallkamine
- Verwendung brennbarer Baustoffe in Gebäuden (Baustoff-Richtlinien)
- Prüfung von Baustoffen und Bauelementen (Brennbarkeit/ Qualmintensität)
- Prüfung von Bauteilen und Sonderbauteilen (Feuerwiderstandsfähigkeit)
- Vorschriften für automatische Brandmeldeanlagen (herausgegeben vom Schweizerischen Sachversicherungsverband und der VKF)
- Vorschriften für Sprinkleranlagen (herausgegeben vom Schweizerischen Sachversicherungsverband und der VKF)
- Handfeuerlöscher
- Bewertung der Brandgefährdung und Ableitung von Schutzmassnahmen (herausgegeben vom Schweizerischen Sachversicherungsverband und der VKF)
- Feuerungsaggregate
- Lagerung, Umschlag und Abfüllung von Flüssiggas

2.5.5 Wegleitung 1984 (Muster-Erlass)

Den Wegleitungen 1933, 1953 und 1971/1976 waren jeweils kurze Erläuterungen (Vorbemerkungen, Vorwort) vorangestellt, in denen der Zweck und der Inhalt der Wegleitungen begründet wurde. Die VKF-Wegleitung 1984 (Allgemeine Bestimmungen) verzichtete auf ein solches Vorwort.

Das Inhaltsverzeichnis der Wegleitung 1984 (vier Gliederungsebenen) ist in Anhang I.D dieses Berichts wiedergegeben.

Zusätzlich zu den Allgemeinen Bestimmungen der Wegleitungen zählt die Wegleitung 1984 in einem Anhang weitere, ebenfalls als Wegleitungen bezeichnete Dokumente auf (zum allgemeinen und zum baulichen Brandschutz, zu den technischen Einrichtungen, zu den Stoffen und Waren, zu speziellen Bauten und Betrieben, zu Alarm-, Rettungs- und Löscheinrichtungen sowie zur Feuerschau und zum Kaminfegerwesen). Die Titel aller Wegleitungen sind in Anhang I.E wiedergegeben.

2.5.6 Brandschutzvorschriften 1993 (Muster-Erlass)

Von 1987 bis 1993 wurden die VKF-Brandschutzvorschriften nach Rücksprache mit den Kantonen bezüglich Systematik überarbeitet und dem Stand der Technik sowie der europäischen Normierung angepasst.[48] Die Brandschutzvorschriften wurden neu in drei Teile gegliedert:

- Brandschutznorm,
- Brandschutzrichtlinien,
- Prüfbestimmungen.

Funktion und Inhalt dieser Teile wurden von Hansulrich Kuhn, dem damaligen Sekretär der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen, wie folgt beschrieben:[49]

> *«In der Brandschutznorm sind Grundsätze und allgemeine Anforderungen des Brandschutzes festgehalten. Dieses Werk ist als technische Verordnung ausgestaltet und berücksichtigt auch die Anforderungen der Gesetzestechnik. Die Grundsätze werden längere Zeit Bestand haben, soweit keine Anpassung an neue europäische Normen notwendig wird.*
> *Die Brandschutzrichtlinien regeln den Stand der Technik. Sie müssen in kürzeren Zeitabständen den neuen Erkenntnissen der Forschung sowie neuen europäischen Normen angepasst werden können. Die Brandschutzrichtlinien stützen sich auf die Grundsätze der Brandschutznorm, haben aber einen höheren Detaillierungsgrad. Bisher hat die VKF auch Prüfvorschriften herausgegeben. Durch die Forderung nach dem Abbau technischer Handelshemmnisse ist die Herausgabe eigener Prüfbestimmungen nicht mehr zeitgemäss. Wo immer möglich werden deshalb europäische Prüfvorschriften ins schweizerische Recht übernommen. Die VKF gibt lediglich dort Vorgaben heraus, wo im Rahmen des CEN noch keine Anforderungen bestehen. Die heute noch gültigen Prüfvorschriften der Schweiz werden damit in den nächsten Jahren abgelöst. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass für die Beurteilung der Produkte schon heute zum Teil auf ausländische Prüfberichte abgestellt wird.»*

Bei der Gesamtrevision 1993 standen die folgenden «Leitideen» im Vordergrund:[50]

> *«Neben der Zielsetzung des Personenschutzes sollen auch Sachwerte in angemessenem Rahmen geschützt werden.*
> *Die Grundsätze der Gesetzestechnik sind für die Brandschutznorm anzuwenden.*
> *Der gesamte Aufbau geschieht nicht mehr nach Nutzungen, sondern nach Massnahmen (wesentlich geringerer Umfang).*
> *Die Ausrichtung der Anforderungen soll soweit wie möglich werkstoffunabhängig erfolgen.»*

Die wesentlichen Änderungen gegenüber den bisherigen Brandschutzvorschriften waren:[51]

- Reduktion des Feuerwiderstands bei Gebäuden mit normaler Brandgefahr auf F 60,
- Regelung der Anforderungen für einzelne Nutzungen nicht in einzelnen Papieren, sondern in der Brandschutznorm. Weitestmöglicher Verzicht auf differenzierte Anforderungen für einzelne Nutzungen,
- Vergrösserung des Anwendungsbereichs für «alternative Konzepte» («ingenieurmässige Berechnungen von Konstruktionen»),
- Neuregelung der Atriumgebäude, der Rauch- und Wärmeabzüge oder der Wasserlöschposten,
- Umfangreicher Anhang mit Begriffserläuterungen.

---

[48] KUHN HANSULRICH, Schweizerische Brandschutzvorschriften – einheitlich und europakonform, SIA 1994/6, S. 76–78, S. 76.
[49] KUHN, a.a.O., S. 76
[50] KUHN, a.a.O., S. 76 f.
[51] KUHN, a.a.O., S. 77.

Der Umfang der neuen Vorschriften wurde mit der Revision 1993 reduziert:[52] «Die Brandsicherheit in einem Land steigt nämlich nicht proportional mit dem Umfang der Vorschriften. Die Sicherheit ist vor allem auch von einem konsequenten Vollzug abhängig – und hier ist bei den Vorschriften weniger vielleicht mehr.»

Alle Kantone zeigten die Bereitschaft, die neuen Empfehlungen bis 1995 (freiwillig) ins kantonale Recht zu übernehmen.[53]

Mit den Brandschutzvorschriften 1993 gliederte die VKF die Vorschriften in die Brandschutznorm, in die Brandschutzrichtlinien und die Prüfbestimmungen (Art. 2 Brandschutznorm 1992). Die Brandschutznorm wurde von der VKF am 15. Dezember 1992 verabschiedet. Sie enthält Grundsätze für den baulichen, technischen und betrieblichen Brandschutz und legt die für Bauten und Betriebe nutzungsabhängigen Anforderungen fest (Art. 4 Abs. 1 Brandschutznorm 1992). Gestützt auf die Brandschutznorm, so der Ingress der Richtlinien, erliess die VKF insgesamt 16 Richtlinien. Diese dienen dazu, die einzelnen Massnahmen im Rahmen der Brandschutznorm zu regeln (Art. 5 Abs. 1 Brandschutznorm 1992). Dazu kamen 8 Erläuterungen sowie die als anwendbar erklärten anerkannten Empfehlungen anderer Organisationen (Art. 5 Abs. 2 Brandschutznorm 1992). Die Norm wurde von der VKF auf den 1. April 1993 in Kraft gesetzt[54].

Titel	**Anzahl Seiten (inkl. Anhänge)**	**Inkrafttreten**
Brandschutznorm (154 Artikel)	54	01.12.1993
VKF-BSR Brandverhütung	4	01.12.1993
VKF-BSR Baustoffe und Bauteile	6	01.12.1993
VKF-BSR Baustoffe und Bauteile Teil B: Prüfbestimmungen	28	01.08.1988 16.03.1990 15.06.1994 01.01.1996
VKF-BSR Schutzabstände Brandabschnitte Fluchtwege	47	01.12.1993
VKF-BSR Verwendung brennbarer Baustoffe	8	01.08.1993
VKF-BSR Wärmetechnische Anlagen VKF-BSR Wärmetechnische Anlagen Nachtrag 1999	60 17	01.12.1993 01.10.1999
VKF-BSR Lufttechnische Anlagen	20	01.08.1993
VKF-BSR Aufzugsanlagen	12	01.08.1993

[52] KUHN, a.a.O., S. 78.
[53] KUHN, a.a.O., S. 77.
[54] Norm und Richtlinien verwenden den Titel «Inkrafttreten», obwohl die Herausgeberin der damaligen Brandschutzvorschriften, die VKF, nicht über die Kompetenz verfügte, die Norm und die Richtlinien in Kraft zu setzen. Es war vielmehr Sache der Gesetzgeber der einzelnen Kantone, die damaligen Vorschriften (durch 1:1-Übernahme oder durch Verweisung) in Kraft zu setzen. Die Formulierung «tritt in Kraft» wurde früher auch vom SIA bei den SIA-Normen verwendet («Sie tritt am 1. Juli 2000 in Kraft.»). In den aktuellen Normen wird nicht mehr von Inkrafttreten, sondern von Gültigkeit gesprochen («Sie ist gültig ab dem 1. August 2019.»).

Titel	Anzahl Seiten (inkl. Anhänge)	Inkrafttreten
VKF-BSR Kennzeichnung von Fluchtwegen und Ausgängen, Sicherheitsbeleuchtung, Sicherheitsstromversorgung	6	01.08.1993
VKF-BSR Löschgeräte und -einrichtungen	7	01.12.1993
VKF-BSR Brennbare Flüssigkeiten	10	01.12.1994
VKF-BSR Brandmeldeanlagen	36	01.04.1993
VKF-BSR Gasmeldeanlagen	12	01.12.1994
VKF-BSR Sprinkleranlagen	52	01.04.1993 01.07.1998
VKF-BSR Brandschutz für Lager mit gefährlichen Stoffen	29	01.11.1988
VKF-BSR Zulassungsverfahren	7	01.07.1996
Total	415	

Tabelle 1 Brandschutzvorschriften 1993

2.5.7 Brandschutzvorschriften 2003

Nachdem in den Jahren 2000 bis 2004 alle Kantone der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) beitraten, konnten die Brandschutzvorschriften 2003 auf den 1. Januar 2005 für alle Kantone als verbindlich erklärt werden.

Mit den BSV 2003 wurden insbesondere die Vorschriften für den Baustoff Holz gelockert. Während beim Holzbau bis zur Revision 2003 höchstens zwei Geschosse erlaubt waren, wurden seither für Wohn-, Schul-, Büro- und Gewerbehäuser vier Geschosse für sichtbaren und sechs Geschosse für verkleideten Holzbau zugelassen. Zugleich wurden die Brandabschnittsflächen verdoppelt. Ferner wurden die Anforderungen an den Feuerwiderstand bei Vorhandensein einer Sprinkleranlage reduziert. Auf detaillierte Regelungen zu Blitzschutz sowie Brandmelde-, Sprinkler- und Gasmeldeanlagen wurde verzichtet. Während die Einhaltung der Brandschutzvorschriften gemäss Schätzung von Jürg Neeracher, Leiter Feuerpolizei GVZ, bisher etwa zwei bis drei Prozent der Baukosten ausmachte, könne sich dieser Anteil mit den neuen BSV reduzieren. Georg Hofer, Projektleiter bei der Erarbeitung der neuen Vorschriften, stellte fest, dass das neue schlanke Regelwerk der Bauwirtschaft mehr Spielraum im Brandschutz gewähre. Doch die Liberalisierung fordere von ihr auch mehr Eigenverantwortung. Die Personensicherheit sei nicht angetastet worden. Im Gegenteil: Die Vorschriften zur Personenbelegung in Diskotheken und in nicht bestuhlten Konzerthallen seien sogar verschärft worden.[55]

Jürg Neeracher, der damalige Leiter Kantonale Feuerpolizei Zürich, beurteilte die Revisionen 1983, 1993 und 2003 wie folgt:[56]

[55] Ganzer Abschnitt nach NZZ, Mehr Spielraum für die Bauwirtschaft, Neue Brandschutzvorschriften ermöglichen günstigeres Bauen, 16. Februar 2005, S. 54.

[56] NEERACHER JÜRG, PBG aktuell, Brandschutz im Kanton Zürich –- Entwicklung hin zu mehr (Eigen-)Verantwortung, 2010/2, S. 5–24, S. 9 f.

«Entgegen der weit verbreiteten ‹Volksmeinung› wurde bei jeder Überarbeitung/Neuherausgabe der Brandschutzvorschriften auf ‹Verschärfungen› verzichtet. Im Gegenteil, es wurde dereguliert und die Brandschutzanforderungen wurden – wo möglich und sinnvoll – reduziert. Einzig im Bereich des Personenschutzes (Fluchtwege) ist am bewährten und mit der Arbeitsgesetzgebung koordinierten Sicherheitsstandard festgehalten worden. Die vorgegebene Personensicherheit entspricht im Übrigen dem internationalen Standard, ohne aber darüber hinaus Anforderungen zu stellen. Im Sachwertschutz wurde der Auftrag nach Deregulierung umgesetzt. Dabei entstanden jeweils nicht nur umfangmässig weniger Vorschriften – auch die Anforderungen an den Schutz von Bauten und Anlagen (Sachwertschutz) wurden markant reduziert. So wurden beispielsweise die zulässigen Brandabschnittsflächen verdreifacht, der Feuerwiderstand für Tragwerke um 30–50% reduziert und die Verwendung des brennbaren Baustoffes ‹Holz› für bestimmte Bauten vom zweigeschossigen Bau neu bis zur Hochhausgrenze erweitert.»

Die Brandschutzvorschriften seien mit der Revision 2003 gegenüber den 1993er-Regelungen «nochmals einschneidend liberalisiert», es sei eine «wegweisende Regelung mit erhöhter Selbstverantwortung» geschaffen worden.[57] Für die Bauherren und die Wirtschaft würden «grössere Spielräume und ein schlankeres Vorschriftenwerk zur Verfügung» stehen; «Brandschutz auf hohem Niveau realisierbar mit geringen Investitionen».[58]

Titel	Anzahl Seiten (inkl. Anhänge)	Inkrafttreten
Brandschutznorm (75 Artikel)	18	01.01.2005
VKF-BSR 11-03 Brandverhütung Sicherheit in Betrieben und auf Baustellen	14	01.01.2005
VKF-BSR 12-03 Baustoffe und Bauteile Klassierung	15	01.01.2005
VKF-BSR 13-03 Verwendung brennbarer Baustoffe	16	01.01.2005
VKF-BSR 14-03 Tragwerke	10	01.01.2005
VKF-BSR 15-03 Schutzabstände Brandabschnitte	50	01.01.2005
VKF-BSR 16-03 Flucht- und Rettungswege	39	01.01.2005
VKF-BSR 17-03 Kennzeichnung von Fluchtwegen, Sicherheitsbeleuchtung, Sicherheitsstromversorgung	17	01.01.2005
VKF-BSR 18-03 Löscheinrichtungen	10	01.01.2005
VKF-BSR 19-03 Sprinkleranlagen	7	01.01.2005
VKF-BSR 20-03 Brandmeldeanlagen	6	01.01.2005
VKF-BSR 21-03 Gasmeldeanlagen	5	01.01.2005
VKF-BSR 22-03 Rauch- und Wärmeabzugsanlagen	10	01.01.2005
VKF-BSR 23-03 Blitzschutzanlagen	6	01.01.2005
VKF-BSR 24-03 Aufzugsanlagen	13	01.01.2005
VKF-BSR 25-03 Wärmetechnische Anlagen	42	01.01.2005
VKF-BSR 26-03 Lufttechnische Anlagen	22	01.01.2005

[57] NEERACHER, a.a.O., S. 13.
[58] NEERACHER, a.a.O., S. 13.

Titel	Anzahl Seiten (inkl. Anhänge)	Inkrafttreten
VKF-BSR 27-03 Gefährliche Stoffe	22	01.01.2005
VKF-BSR 28-03 Brennbare Flüssigkeiten	17	01.01.2005
Total	**339**	

Tabelle 2 Brandschutzvorschriften 2003

2.5.8 Brandschutzvorschriften BSV 2015

Im März 2011 wurde die VKF vom IOTH beauftragt, eine Gesamtrevision der Brandschutzvorschriften zu erarbeiten. Ziel dieser Revision war es, «den Bauherren beim Brandschutz Einsparungen zu ermöglichen, ohne damit den Personenschutz zu verschlechtern.» (IOTH, Beschluss Inkraftsetzung der neuen BSV auf den 1. Januar 2015, 18. September 2014). Der IOTH-Auftrag vom 25. Juni 2010 lautete im Einzelnen wie folgt (zitiert nach VKF, Hauptversammlung IOTH, Trakt. 8, Gesamtrevision Brandschutzvorschriften VKF):

> *«Die Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF sollen so überarbeitet werden, dass im Jahre 2015 – also 10 Jahre nach in Kraft treten des heutigen Vorschriftenwerkes – aktualisierte Vorschriften vorliegen. Im Auftrag sind folgende wesentliche Ziele vorgegeben:*
> - *das heutige Sicherheitsniveau bezüglich Personenschutz muss beibehalten werden (ca. 3.6 Tote/Mio. Einwohner);*
> - *eine sorgfältige wirtschaftliche Optimierung der Anforderungen muss aus Gründen der volkswirtschaftlichen Akzeptanz und Glaubwürdigkeit angestrebt werden;*
> - *der aktuelle Stand der Technik und die sich in der Zwischenzeit weiter entwickelte europäische Normung ist zu berücksichtigen;*
> - *die Herausgabe des überarbeiteten Vorschriftenwerkes hat in der heutigen Strukturform (Norm, Richtlinien, Erläuterungen usw.) zu erfolgen.»*

Im Erläuternden Bericht für die Vernehmlassung zur Gesamtrevision (1. November 2013) wurden die folgenden Punkte als «wesentliche Änderungen» gegenüber den BSV 2003 bezeichnet:

- *Die BSV enthalten Standardkonzepte, die nach wie vor bei der Mehrheit der Bauprojekte Anwendung finden dürften, weil die Umsetzung der Schutzziele mit diesem System für Planer, Investoren, Unternehmer und Vollzugsbehörde die wirtschaftlichste und administrative einfachste Version bedeutet;*
- *für spezielle Projekte für die das Standardkonzept ungeeignet ist oder wo anderweitige Anliegen im Vordergrund stehen, werden Alternativkonzepte auf dem risikobasierten Ansatz in den BSV verbindlich verankert. Damit steht der stetig steigenden Komplexität der Bauten und Anlagen, sowie der geforderten Liberalisierung im Brandschutzbereich eine konkrete Antwort in Richtung Ingenieurbrandschutz (Alternativmassnahmen anstelle fixer Vorschriften) zur Verfügung. Damit Schweiz weit eine einheitliche Umsetzung der Brandschutzmassnahmen gewährleistet bleibt, sind entsprechende qualitative Rahmenbedingungen erforderlich. Deshalb entstanden zwei neue Richtlinien „Qualitätssicherung Brandschutz“ und „Nachweisverfahren im Brandschutz“. Damit bleibt auch das Schutzniveau der Personensicherheit gewährleistet;*
- *einzelne Brandschutzrichtlinien wurden zusammengelegt, um den Gesamtumfang der Vorschriften tendenziell zu verringern;*
- *Brandschutzmassnahmen werden generell nicht mehr aufgrund der Anzahl Geschosse festgelegt, sondern aufgrund der Gebäudegeometrie in Bezug auf die Gebäudehöhe. Dies ermöglicht eine schutzzielorientierte Differenzierung. Die Einstufung der Gebäudehöhen*

ergibt sich aus den Möglichkeiten der Brandbekämpfung durch die Feuerwehr (max. Einsatzhöhe Aussenangriff der Feuerwehr war umstritten). Die Definition der Gebäudehöhen nach IVHB ist nicht dieselbe wie bei unserer bisherigen Praxis. Deshalb musste die Hochhausgrenze von 25 m auf neu 30 m erhöht werden (unabhängig dem der Feuerwehr zugänglichen Terrain). Wäre die Grenze bei 25 m geblieben, hätten Gebäude mit Steildach inskünftig eine wesentliche Verschärfung erfahren, was im Widerspruch zum Projektauftrag stände. Hingegen kommen Gebäude mit Flachdach in den Genuss einer Erleichterung, d.h. sie können 1 – 2 Stockwerke mehr erstellen, bevor sie in die Hochhausgrenze gelangen. Die Brandschutzanforderungen an Gebäude im Hochhausbereich sind wesentlich höher, was sich in den Baukosten entsprechend auswirkt. Die Anhebung der Hochhausgrenze war ein grosses Anliegen der Städte wegen der nachträglichen Aufstockung von bestehenden Gebäuden, damit die heute politisch aktuelle innere Verdichtung der überbauten Gebiete nicht durch die BSV verunmöglicht wird;

- *in Einfamilienhäusern bestehen keine Vorschriften mehr betreffend Brandabschnittsbildung zwischen Garage-Wohnhaus oder Heizung-Wohnhaus (ausser Holzzentralheizung);*
- *für Gebäude mit geringen Abmessungen (max. 600 m^2 Gesamtgeschossfläche) sind grundsätzlich keine Brandschutzmassnahmen mehr erforderlich. Davon ausgenommen sind spezifische Nutzungen wie Kindergarten, Altersheim usw. Diese neue Kategorie widerspiegelt oft vorkommende Gebäudetypen (z.B. KMU-Betriebe) mit kleineren Risiken;*
- *bei den Flucht- und Rettungswegen erfolgt eine Entkoppelung der Anforderung an die Anzahl Treppenanlagen von der Geschossfläche. Neu ist bis 900 m^2 nur noch eine Treppenanlage erforderlich. Über 900 m^2 Geschossfläche sind Treppenanlagen aufgrund der vorgegebenen maximal zulässigen Fluchtwegdistanzen zu erstellen und nicht mehr aufgrund von Flächeneinheiten. Die zulässige horizontale Fluchtwegdistanz wird neu generell auf 35 m erhöht, ohne eine Aufteilung von Fluchtweg in Raum und Korridor. Die ETH-Studie zeigt, dass die Zeitdifferenz, ob eine Person 20 m oder 35 m flüchten muss, im rauchfreien Raum im einstelligen Sekundenbereich liegt;*
- *die mögliche Brandabschnittsgrösse im Industrie- und Gewerbebereich wurden in einzelnen Bereichen um bis zu 50 % erhöht;*
- *die Anwendungsmöglichkeiten für den Holzbau werden aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen deutlich erweitert, indem nicht mehr zwischen brennbarer und nichtbrennbarer Konstruktion unterschieden wird. Zudem können neu bis zu 8 Geschosse in brennbarer Bauweise (z. B. Holzbau) erstellt werden;*
- *bei der Richtlinie Rauch- und Wärmeabzugsanlagen kommt es nebst verschiedenen Erleichterungen zu vereinzelten Verschärfungen;*
- *in den Richtlinien wurden fehlende und neu entstandene europäische Baustoff- und Bauteilklassifizierungen integriert. Im Bereich Baustoffe wurden die Brandverhaltensgruppen (RF1 – RF4) definiert, welche die Regelung der Verwendung von Bauprodukten aus den über 300 europäischen Klassifizierungen gemeinsam mit den bestehenden VKF-Klassifizierungen ermöglicht. Deshalb wurde unter anderem die Richtlinie „Verwendung von Baustoffen“ von Grund auf neu erarbeitet. Die gute Lesbarkeit der Richtlinien für Planer und Baufirmen bleibt damit erhalten;*
- *das Eidg. Bauproduktegesetz regelt das Inverkehrbringen der Bauprodukte aus dem EU-Raum und der Schweiz. Die Anwendung der Bauprodukte ist hingegen kantonale Hoheit und muss deshalb für Brandschutz-Bauprodukte in den BSV geregelt sein;*
- *in allen Richtlinien werden konsequent die Definitionen und Messweisen der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) übernommen.*

Gemäss Erläuterndem Bericht vom 1. November 2013 (S. 20) sollten die BSV 2015 nicht zu einem Anstieg der Brandtoten führen, hingegen sei infolge der Erleichterungen bei der Brandabschnittsbildung eine «leichte Zunahme» bei den Brandschäden möglich. Bei den Baukosten wurde mit einem sinkenden Anteil der Kosten für den Brandschutz gerechnet. Weiter werde mit den BSV 2015 ein Beitrag zum verbesserten, verdichteten Bauen geleistet, die Hochhausgrenze werde leicht höher, die Entkoppelung der Flucht- und Rettungswege von der Anzahl der Treppen ermögliche eine Vergrösserung der Nutzflächen; bei Gebäuden mit geringen Abmessungen (< 600 m^2) werde auf Brandschutzmassnahmen (mit Ausnahme

der Anforderungen an Flucht- und Rettungswege) verzichtet und die neu notwendige Brandschutzrichtlinie «Qualitätssicherung im Brandschutz» erleichtere den Bauherren die Übernahme der Verantwortung und schütze die Benutzer wirkungsvoll vor den Gefahren des Feuers. Insgesamt seien die BSV 2015 ein «gesamtheitliches, abgeglichenes Werk», das die Zusammenarbeit aller Beteiligten wesentlich erleichtere.

Das mit den Brandschutzvorschriften 2015 verstärkte «Hinterfragen der Brandschutzmassnahmen bezüglich ihrer Wirtschaftlichkeit hat bei vielen zu einer Abkehr vom bisherigen Maximierungsgedanken geführt. Allerdings konnten nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, da die Genehmigungshürde durch das IOTH nur mehrheitsfähige Erlasse mit Erfolg passieren können. Für eine künftige Vorschriftengeneration bleibt deshalb noch einiges an Liberalisierungspotenzial verfügbar».[59]

Weitere Ausführungen zu den BSV 2015 enthält das Kap. 3.3 «Detaillierte Beschreibung der BSV 2015».

2.6. Die Berücksichtigung des Risikos

Die neuen Vorschriften (BSV 2026) sollen «mit Fokus auf die realen Risiken von Grund auf neu» aufgebaut werden; gefordert ist eine «risikobasierte Neukonzeptionierung», die Revision hat auf einem «risikoorientierten Ansatz» zu basieren.[60] Risikoüberlegungen sind nicht neu, sie spielten bereits früher eine grosse Rolle. Allerdings sind die Risikobetrachtungen in den traditionellen Ansätzen der Gefahrenabwehr mit den heutigen risikoorientierten Methoden nicht vergleichbar. Normen für die Sicherheit basieren seit jeher auf Risikoüberlegungen. Wurde ein Risiko oder eine Gefahr identifiziert, wurden Normen erlassen, die sicherstellen sollten, dass die Risiken (theoretisch) vermieden oder (praktisch) zumindest reduziert wurden. Die Normen sind aber häufig präskriptiv, d. h. es werden Massnahmen vorgegeben, in der Hoffnung, die Schäden zu vermeiden. Das ist risikoavers. Die Massnahmen sind in der Regel konservativ. Es wurde und wird nicht systematisch geprüft, welches Sicherheitsniveau tatsächlich erreicht wird. Der neue risikoorientierte Ansatz anerkennt, dass ein Restrisiko bleibt, und versucht, die Höhe des Risikos zu steuern und verhältnismässig zu anderen Risiken zu halten.

Trotz der anderen Art des früheren Umgangs mit dem Risiko seien zwei Beispiele aus den Kantonen Bern und Waadt erwähnt, in denen das Risiko berücksichtigt wurde.

Die Berner Brandversicherung stellte vor fast 200 Jahren fest, dass die versicherten Risiken nach Gebäudekategorie nicht proportional zu den erhobenen Prämien waren:[61]

> *«So hatten in den 23 Jahren bis und mit 1829 die steinernen mit Ziegeln gedeckten Gebäude Fr. 177'350, die hölzernen, aber mit Ziegeln gedeckten Fr. 47'758, und selbst die von Stein oder von Holz aufgeführten mit Schindeldach Fr. 28'912 mehr an Beiträgen entrichtet, als sie an*

[59] BRUNNER ULRICH, Erleichterungen bei Einfamilienhäusern – Gesamtrevision Schweizerische Brandschutzvorschriften, in: Wohnwirtschaft HEV AG, Dez. 2014, S. 10–11, S. 11.
[60] IOTH, Beschluss vom 27. September 2018.
[61] Bericht an den Grossen Rath der Stadt und Republik Bern über die Staats-Verwaltung in den letzten siebzehn Jahren von 1814–1830; für die Brandversicherung von 1806 bis 1829, S. 496.

Vergütungen zurückempfangen. Nach einer genauen Berechnung hätten statt 0,90 vom Tausend, die ersten nur 0,30, die zweiten 0,58, die dritten 0,83 ½ bezahlen sollen. Dieser Unterschied war fast ganz den mit Stroh gedeckten Häusern zu gut gekommen, welche an Vergütungen Fr. 252'351 mehr empfangen, als sie an Gebühren entrichtet und die also, nach obigem Verhältnisse, 1,90 vom Tausend, statt 0,90 hätten beitragen sollen.»

Die gestützt auf diese Fakten geforderte «Klassifikation der Gebäude nach Risiko» blieb allerdings in den parlamentarischen Beratungen stecken, «unterschieden wurde nur zwischen Hart- (Ziegel) und Weichdach (Stroh, Schindeln)».[62] Offenbar war der Weg, hohe Brandrisiken mit passgenauen (d. h. risikoorientierten) Bauvorschriften (z. B. einem Verbot von Strohdächern) zu senken, aus Gründen der Verhältnismässigkeit versperrt.

Auch der Beschluss des Waadtländer Regierungsrates (Arrêté du Conseil d'État du Canton de Vaud concernant la carbonisation du fourrage du 29 juillet 1884, Recueil des Lois, tome LXXXI, p. 179 s.), dass für die Selbstentzündung von Heustöcken keine Entschädigung mehr ausbezahlt werde, weil Selbstentzündungen durch vorsichtiges Verhalten vermeidbar seien, basiert auf Risikoüberlegungen. Schäden, die durch zumutbares Verhalten verhindert werden können, d. h. Schäden mit einer Eintretenswahrscheinlichkeit von (fast) Null bei einem korrekten Verhalten, sollen von demjenigen getragen werden, der das zumutbare Verhalten unterlässt.

Die Grundlagen und Rahmenbedingungen für das risikobasierte Brandschutzrecht sind erst in jüngerer Zeit entwickelt worden. «Im Gegensatz zum englischsprachigen Raum und Skandinavien werden in der deutschen [= Deutschland] Praxis Risikomethoden zur Bewertung des vorbeugenden Brandschutzes in Gebäuden bisher nur in Ausnahmefällen, z. B. bei Kernkraftwerken, eingesetzt.»[63] «Der Brandschutz ist als Ingenieurdisziplin vergleichsweise jung. Klassische Disziplinen im Bauingenieurwesen wie der Stahlbau oder der Massivbau bauen auf Jahrzehnte bzw. sogar Jahrhunderte alte Erkenntnisse auf. Die Grundlagen sind lange bekannt, die Modelle und Nachweisverfahren oftmals weit entwickelt und langjährig genormt. Die ingenieurtechnischen Verfahren und Modelle des Brandschutzes befinden sich in einem früheren Entwicklungsstand. Die wissenschaftlichen Grundlagen des Brandschutzes wurden weitgehend erst in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren gelegt.»[64]

E. Bamert, Brand-Verhütungs-Dienst, Zürich, publizierte 1980 einen Aufsatz mit dem Titel «Die optimale Sicherheit oder das akzeptable Risiko bei Bränden in Gebäuden»[65]; in diesem Aufsatz wurde die Sicherheit als «optimal» bezeichnet, wenn Objekte «in erster Linie und mit hoher Zuverlässigkeit gegen Grossschäden abgesichert sind».[66] «Voraussetzung für die Anwendung von Ingenieurmethoden im Brandschutz ist die Aufrechterhaltung des gesellschaftlich akzeptierten brandschutztechnischen Sicherheitsniveaus, das sich über einen längeren Zeitraum anhand der jährlichen Anzahl der Brandtoten und der Brandschadenssummen

---

62 DUBLER ANNE-MARIE, in: GVB (Hrsg.), Die Gebäudeversicherung Bern im Wandel der Zeit: Von der Brandbekämpfung bis zur Klimaforschung, 2018, S. 23.

63 ZEHFUSS JOCHEN (Hrsg.)., Leitfaden Ingenieurmethoden des Brandschutzes, 4. Aufl., März 2020, S. 359.

64 ZEHFUSS JOCHEN (Hrsg.)., Leitfaden Ingenieurmethoden des Brandschutzes, 4. Aufl., März 2020, S. 11.

65 In: IABSE congress report 11/1980, S. 977–982.

66 Bamert E., Die optimale Sicherheit oder das akzeptable Risiko bei Bränden in Gebäuden, in: IABSE congress report 11/1980, S. 982.

festmachen lässt. Um dies zu gewährleisten, sollen Ingenieurmethoden in Verbindung mit einem globalen Sicherheitskonzept angewendet werden.»[67]

[67] ZEHFUSS JOCHEN (Hrsg.)., Leitfaden Ingenieurmethoden des Brandschutzes, 4. Aufl., März 2020, S. 358.

3. IST-Situation

3.1. Geltende rechtliche Rahmenbedingungen für die BSV

3.1.1 Brandschutz ist weitgehend öffentliches Baurecht

Bauvorschriften dienten ursprünglich vor allem der Gefahrenabwehr. Deren Vollzug lag bei der Baupolizei. Mittlerweile hat sich der Zweck der Bauvorschriften deutlich erweitert (z. B. sollen die Bauvorschriften zu einer guten Gestaltung und Einordnung, zu einer zweckmässigen und nachbarschaftsverträglichen Nutzung der Bauten, zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus oder zur Behindertengleichstellung beitragen). Viele Baupolizeiämter haben sich, um diesen Wandel auch in ihrer Bezeichnung deutlich zu machen, umbenannt (Amt für Baubewilligungen, Abteilung Hochbau und Planung etc.).

Brandschutzvorschriften dienen auch heute noch ausschliesslich der Gefahrenabwehr, nämlich der Abwehr von Gefahren durch Feuer und Brand. Es ist damit (weitestgehend) Baupolizeirecht (geblieben). Das Baupolizeirecht

> *«umfasst ‹jene verwaltungsrechtlichen Normen und Massnahmen, die die Polizeigüter im Bauwesen zur Geltung bringen und schützen›. Das Baupolizeirecht sagt, wie gebaut werden kann bzw. muss, indem es Bestimmungen über Disposition und Ausführung der Bauten und Anlagen enthält. Die Lehre pflegt zwischen materiellem und formellem Baupolizeirecht zu unterscheiden. Das materielle Baupolizeirecht umfasst gemäss dem heutigen Verständnis verschiedene Kategorien von Vorschriften: Es sind dies zunächst die Ordnungs-, Gesundheits- und Sicherheitsnormen worunter sämtliche Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände oder Nutzungsziffern einerseits und die in den meisten Planungs- und Baugesetzen zu findenden gesundheitspolizeilichen Generalklauseln oder Bestimmungen über die technischen Anforderungen an Bauten und Anlagen andererseits zu subsumieren sind. (…) Das formelle Baupolizeirecht hat die Vorschriften, die das Baubewilligungsverfahren und den Rechtsschutz ordnen, zum Gegenstand.»*[68]

Nicht alle Brandschutzvorschriften regeln allerdings Anforderungen an Bauwerke (z. B. die Vorschriften über den Verkauf von Feuerwerk im Freien).

3.1.2 Brandschutz ist Sache der Kantone

Baupolizeirecht ist grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund verfügt nicht über eine generelle Gesetzgebungskompetenz. Allerdings kann der Bund in Bereichen, bei denen die Bundesverfassung dem Bund Gesetzgebungskompetenzen überträgt (wie beispielsweise im Umweltschutz, Art. 74 BV, im Gewässerschutz, Art. 76 Abs. 3, in der Arbeitssicherheit, Art. 110 BV, oder im Umgang mit Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können, Art. 118 Abs. 2 lit. a BV), auch Vorschriften erlassen, die den Brandschutz betreffen können: So kann der Bund eigene oder zusätzliche Brandschutzanforderungen an Bauten, die in einem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren geprüft werden,

[68] IVANOV DANIELA, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Diss. Uni. Freiburg, 2006, 536 S., S. 40 f.

stellen (z. B. an Kernkraftwerke oder an Eisenbahnanlagen). Zum Schutz der Gewässer kann der Bund gestützt auf die Kompetenzgrundlage im Umweltrecht Anforderungen an das Löschwasser erlassen.

Die Baupolizeivorschriften sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Es wird regelmässig der Vorwurf laut, dass die «Vielfalt an Bauvorschriften in den Kantonen und Gemeinden» zu einer Erhöhung der Baukosten beitrage.[69] Auf Bundesebene wurden seit (mindestens) 1966 verschiedene Vorstösse zur Harmonisierung des kantonalen Baurechts lanciert, sie sind allesamt[70] gescheitert. Der Erlass der Baupolizeivorschriften (inkl. Brandschutzvorschriften) ist damit weitestgehend Sache der Kantone geblieben.

---

[69] Begründung der Motion 08.3523, Bauharmonisierungsgesetz. Effizienter und kostengünstiger bauen, 25. September 2008.

[70] Nationalrat Meyer (LU) reichte 1966 eine Motion ein (Amt. Bull. NR 1966 Herbstsession, S. 26), worin der Bundesrat eingeladen wurde, Bericht und Antrag über geeignete Massnahmen zu erstatten, die er zur Angleichung des kantonalen Bau- und Planungsrechts sowie zur Aufstellung von Grundsatznormen und Richtlinien in diesem Bereich zu ergreifen beabsichtige (vgl. dazu auch JAGMETTI RICCARDO, Bericht über die Wünschbarkeit einer Vereinheitlichung des Baurechts unter dem Gesichtspunkt der Produktivitätssteigerung im Wohnungsbau, Bern 1970). 1993 verlangte Nationalrat Baumberger (ZH) mit einer Motion die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für baurechtliche Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren (Motion Baumberger 93.3309 vom 16. Juni 1993, Amtl. Bull. NR 1993 2527). Der Bundesrahmenerlass hätte hauptsächlich folgende Gegenstände umfassen sollen: das Bewilligungsverfahren, verschiedene Aspekte im Bereich der Fristen für baurechtliche Gesuche, Koordinationsfragen, das Rechtsmittelverfahren und die Beschränkung der kantonsinternen Rechtsmittelinstanzen auf zwei. NR Baumberger begründete seine Motion mit den nachteiligen Auswirkungen unkoordinierter Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren auf den Wirtschaftsstandort Schweiz. Der Bundesrat beantragte die Umwandlung der Motion in ein Postulat, unter anderem, weil die Vereinheitlichung der kantonalen Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren sich schwerlich mit den föderalistischen Prinzipien unseres Landes vereinbaren lasse. Im Übrigen gelte es festzuhalten, dass einige Kantone bereits daran seien, die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen im Hinblick auf eine Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren vorzunehmen. Die Motion Baumberger wurde 1995 abgeschrieben, da sie seit mehr als zwei Jahren hängig war. Im Jahre 1998 wurde die Problematik erneut aufgegriffen. 1998 reichte Nationalrat Hegetschweiler (ZH) eine parlamentarische Initiative zur Vereinheitlichung des Baurechts ein (Parlamentarische Initiative vom 9. Oktober 1998, 98.439, Amtl. Bull. NR 1999 1964). Um die negativen Effekte der Vorschriftenvielfalt zu verkleinern, sei ein Bundesrahmengesetz zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften zu schaffen. Ein solches Bundesrahmengesetz müsste – neben der Vereinheitlichung von Begriffen, Messweisen und Verfahren – vor allem auch die für ausländische Investoren relevanten Bereiche verlässlich, präzis und abschliessend regeln. Diese Initiative wurde nicht zuletzt mit dem Hinweis auf die (freiwillige) Schaffung der IVHB abgelehnt. 1999 reichte die nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie die Motion «Vereinheitlichung des Baurechts» ein, mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, geeignete Massnahmen zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften zu treffen (Motion UREK). Begründung:

> *«26 verschiedene kantonale Planungs- und Baugesetze und ein Vielfaches davon an kommunalen Bau- und Zonenordnungen schaffen eine weltweit einmalige Vielfalt an baurechtlichen Vorschriften. Dieser Umstand behindert und verteuert das Bauen in der Schweiz massiv. Eine von der Kommission für Technologie und Innovation 1998 in Auftrag gegebene Studie ("Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren") hat folgende Kosten errechnet: - Der Mehraufwand für die Einarbeitung in die Gesetzgebung und Praxis eines anderen Kantons wird von gesamtschweizerisch tätigen Bauunternehmungen auf 5 bis 10 Prozent des gesamten Planungsaufwandes geschätzt.*
>
> *- Die unterschiedlichen Baugesetze erschweren die Standardisierung und Industrialisierung des Bauens. Die dadurch verhinderten Rationalisierungsgewinne werden auf 10 bis 15 Prozent der Baukosten geschätzt.*
>
> *- Die gesamtschweizerischen Kosten dieser sachlich nicht begründbaren Regelungsvielfalt liegen im Bereich von 2,4 bis 6 Milliarden Franken pro Jahr!*
>
> *Neben diesen Problemen führt die besagte Regelungsvielfalt aber vor allem zu einem gravierenden Nachteil für die Schweiz im europäischen Standortwettbewerb, sind doch rasche, verlässliche und präzise Informationen im Bereich des Baurechtes absolut essenziell für die Standortevaluation von ausländischen Investoren. Ein Investor muss innert kürzester Zeit wissen, wo er was, wann, zu welchen Bedingungen und mit welchen Auflagen bauen kann. Wenn er diese Informationen nicht innert nützlicher Frist zu einem vernünftigen Preis erhält, lässt er erfahrungsgemäss das betreffende Land im Laufe seiner Evaluationen einfach "links liegen". Für einen potenziellen Investor ist es dabei in der Schweiz nur unter beträchtlichem finanziellem und vor allem zeitlichem Aufwand möglich, zu den gewünschten (Baurechts-)Informationen für seine Standortanalyse zu kommen. Diese Informationskosten fallen im Ausland – wenn überhaupt – in viel geringerem Ausmass an, da sie aus einem übergeordneten Erlass klar und verlässlich hervorgehen. Dieser Zustand ist unhaltbar und führt zu einem gewaltigen internationalen Standortnachteil für die Schweiz.*

Insbesondere dank der VKF haben sich die kantonalen Brandschutzvorschriften schon lange vor dem 1. Januar 2005 (Inkraftsetzung der BSV für die ganze Schweiz) materiell angeglichen. Die VKF erarbeitete 1933 zum ersten Mal eine «Wegleitung für Feuerpolizei-Vorschriften», die von den (meisten) Kantonen im Sinne der VKF, nämlich wegleitend, beachtet wurden (siehe vorne Kap. 2.5). Dieser Wegleitung folgten weitere (1953, 1971 ergänzt 1976 und Nachtrag 1980 sowie die Wegleitungen1984 und 1993). Bis Ende 1976 erklärten zehn Kantone und drei Halbkantone (AI, BE, GR, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, VD, VS, ZG) die technischen Vorschriften der VKF («Wegleitung für Feuerpolizeivorschriften») als rechtsverbindlich; sechs Kantone und drei Halbkantone (AG, AR, BL, BS, FR, GL, LU, NE, UR) stützten ihre Brandschutzvorschriften auf die VKF-Wegleitung ab, ohne die Wegleitung 1:1 zu übernehmen.[71]

Die Kantone schlossen 1998 ein Konkordat ab, das den Abbau technischer Handelshemmnisse bezweckte, die zwischen der Schweiz und dem Ausland oder zwischen den Kantonen bestehen (siehe nachfolgend Kap. 3.1.3). In diesem Konkordat wurde das Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) mit dem Vollzug (d. h. auch mit dem Erlass von Brandschutzvorschriften) beauftragt. Seit dem 1. Januar 2005 gelten die VKF-Brandschutzvorschriften grundsätzlich schweizweit, während der ersten Jahre allerdings noch mit gewissen kantonalen Besonderheiten.

Nach wie vor bestehen aber erhebliche Unterschiede beim Vollzug dieser Vorschriften (unterschiedliche Handhabung des weiten Auslegungs- und Ermessensspielraums, z. T. kantonale Merkblätter, Weisungen) sowie in den Bewilligungs- und Kontrollverfahren (Anforderungen an die Bewilligungsunterlagen, Zeitpunkt der Einreichung von Konzepten, Verfahren, Kontrolldichte, Kontrollrhythmus, Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden etc.).

3.1.3 Die Brandschutzvorschriften basieren auf einem Konkordat

Die Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) ist ein Vertrag zwischen Kantonen im Sinne von Art. 48 Abs. 1 BV. In der Praxis werden interkantonale Vereinbarungen, bei denen alle Kantone beteiligt sind, als Konkordate bezeichnet.[72] Das Bedürfnis nach einem Konkordat ergab sich aus dem Umstand, dass ohne Konkordat die schweizerischen Bauproduktehersteller im EU-Raum benachteiligt gewesen wären:[73]

> *«Die IVTH entstand aus dem Bestreben, Diskriminierungen für Schweizer Bauproduktehersteller, die von der Schweiz in die Europäische Union (EU) exportieren, abzubauen. Weil sich das schweizerische Recht im Bauproduktebereich vom EU-Recht (EU-Bauproduktrichtlinie und EU-Aufzugsrichtlinie) unterscheidet und weil die Schweiz kein diesbezügliches Abkommen mit der EU*

2004 wurde das Postulat «Vereinheitlichung des Baurechts» (Postulat Müller) eingereicht, das im Wesentlichen die Begriffsvereinheitlichung zum Inhalt hatte. Die Vereinheitlichungsbestrebungen gingen weiter. Nationalrätin Leutenegger Oberholzer verlangte 2008 mit ihrer Motion 08.3523 «Bauharmonisierungsgesetz. Effizienter und kostengünstiger bauen» ein Bundesbaugesetz, das insbesondere die «minimalen Feuerschutzvorschriften» einheitlich regeln sollte.

71 SCHOOP GEORG, Der Einfluss der Feuerpolizeivorschriften auf die Verwendung von Holz und Holzwerkstoffen im Bauwesen, Schweiz. Zeitschrift für Forstwesen 1978, S. 194–218, S. 198

72 SCHWEIZER RAINER/ABDERHALDEN URSULA, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 48 Rz. 9.

73 GANZ GEORGE M., Erfolgreiche interkantonale Gesetzgebung: Einheitliche Brandschutzbestimmungen, LeGes 2006/1, S. 79–91, 80 f.

schliessen konnte, wurden die Nachweise von schweizerischen Zertifizierungs- und Prüfstellen, der Stellen, die prüfen, ob die Produkte von Schweizer Exporteuren den EU-Anforderungen entsprechen, von der EU nicht anerkannt. Den Abschluss eines entsprechenden Abkommens machte die EU wiederum davon abhängig, ob die Schweiz über eine mit dem EU-Recht mindestens gleichwertige, transparente und kohärente Referenzgesetzgebung verfüge. Weil dies nicht der Fall war, konnte der Bauproduktebereich nicht in das am 21. Juni 1999 unterzeichnete Abkommen mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen aufgenommen werden. In der Schweiz waren zum Teil eidgenössische, aber auch 26 unterschiedliche kantonale Gesetzgebungen anwendbar. Diesen stand von Seiten der EU lediglich ein einziger Referenzerlass, die Bauproduktrichtlinie, gegenüber. (…) Das Inverkehrbringen von Produkten fällt in die Regelungszuständigkeit des Bundes, während für die Regelung der Anforderungen an Bauwerke zu einem grossen Teil die Kantone zuständig sind. Mit der IVTH konnten die Kantone überdies ihre bisherigen Kompetenzen bezüglich der Formulierung von Anforderungen an Gebäude wahren. Die Kantonsregierungen entschlossen sich, diese Regelung im Rahmen eines Konkordates anzugehen, um sicher zu stellen, dass in allen Kantonen die gleichen Rahmenbedingungen gelten, was die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU ermöglichen würde.»

Konkordate schaffen «suprakantonales Recht»[74], das dem übrigen kantonalen Recht vorgeht (Art. 48 Abs. 5 BV). «Die Brandschutzvorschriften sind direkt anwendbar und gehen entgegenstehendem kantonalem Recht vor (…)» (Urteil des Bundesgerichts 1C_328/2018 vom 12. April 2019 E. 1.2.2, mit weiteren Hinweisen; anders und unrichtig die Bemerkung des Bundesgerichts im Entscheid 2C_720/2013 vom 1. Februar 2013, E. 3.4, wo das Bundesgericht die Brandschutzvorschriften als «Regelungen einer privatrechtlichen Vereinigung» bezeichnete, weshalb diese nicht als kantonales Recht gelten würden[75]. Ebenfalls unrichtig das Urteil des Bundesgerichts 1C_94/2018 vom 12. Juni 2018, wo das Bundesgericht ohne Begründung ausführte, dass sich die Anwendung der Brandschutzvorschriften im Kanton Graubünden auf Art. 5 Abs. 2 Brandschutzgesetz GR i.V.m. Art. 1 Brandschutzverordnung GR stütze).

Zuständig für den Vollzug der IVTH, insbesondere für den Erlass von rechtsetzenden Vorschriften und für die Koordination mit dem Bund, ist das Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse (Art. 3 und 4 IVTH). Beschlüsse werden mit einer Mehrheit von 18 Stimmen gefasst (Art. 5 IVTH). Eine Erklärung eines jeden Kantons, wonach die Vorschriften anwendbar seien (d. h. eine Art Ratifizierung), ist nicht erforderlich.[76] Das Bundesgericht hat dies im Urteil 1C_303/2010 vom 28. September 2010 (E. 2.1) bestätigt: «Cela ne change rien au fait que ces prescriptions sont directement applicables dans les cantons, à titre de droit intercantonal, sans qu'un acte d'incorporation dans le droit cantonal ne soit nécessaire (HÄNNI, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001 p. 443 ss, 446)».

Gemäss Art. 48 Abs. 4 BV ist es zulässig, interkantonale Organe (hier das Interkantonale Organ Abbau Technische Handelshemmnisse, IOTH) zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen zur Umsetzung eines Konkordats zu ermächtigen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind:

---

74 UHLMANN FELIX/ZEHNDER VITAL, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes 2011/1, S. 9–34, S. 24.

75 Siehe dazu FÜEG REGINA, Brandschutzvorschriften der VKF: Private Regeln oder unmittelbar anwendbarer Erlass eines Interkantonalen Organs?, in: BR 2013, S. 70–71, S. 71.

76 Siehe dazu z. B. die Weisung des Regierungsrates ZH zur Änderung der Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz vom 12. November 2014, Amtsblatt des Kantons Zürich vom 21.11.2014, Meldungsnr. 00092153: «Die Brandschutzvorschriften der VKF (Brandschutznorm VKF-BSN 1-15 und Brandschutzrichtlinien VKF-BSR 10-15 bis 28-15) werden in Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau Technischer Handelshemmnisse vom 23. Oktober 1998 (SR 946.513) für verbindlich erklärt. Die Verweisung in der VVB ist deshalb nicht zwingend, wird aber der Vollständigkeit halber belassen.»

- Das Konkordat muss nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden sein, und
- es muss die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegen.

Das Konkordat wurde in den Kantonen nach dem Verfahren der Gesetzgebung genehmigt, d. h. die erste Voraussetzung ist erfüllt. Ob es die Grundzüge der Bestimmungen genügend klar festlegt (zweite Voraussetzung), erscheint indessen zweifelhaft. Art. 6 IVTH spricht lediglich von «Anforderungen an Bauwerke, deren Erlass zum Abbau technischer Handelshemmnisse notwendig ist». Die allgemeinen Anforderungen an eine Gesetzesdelegation, wonach sich die Delegation auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie zu beschränken hat und die Grundzüge der delegierten Materie im Konkordat selbst zu regeln sind, werden nicht eingehalten. Gleichwohl war und ist unbestritten, dass das IOTH zum Erlass rechtsetzender Vorschriften im Bereich des Brandschutzes zuständig ist. Selbst diejenigen Bestimmungen, die klar über «Anforderungen an Bauwerke» hinausgehen (z. B. Verkauf von Feuerwerkskörpern im Freien) waren bisher soweit ersichtlich unbestritten.

Der «Tätigkeits- und Kompetenzrahmen» des IOTH ist vor dem Hintergrund des Zwecks der IVTH beschränkt. «Im Wesentlichen besteht seine Hauptaufgabe darin, dafür zu sorgen, dass der den Kantonen zustehende Spielraum effizient wahrgenommen werden kann und die internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie die Bundesgesetzgebung über das Inverkehrbringen von Bauprodukten nicht unterlaufen werden.»[77] In den Botschaften zum Beitritt zur IVTH wurden teilweise noch deutlich restriktivere Auffassungen vertreten:[78] Der Kanton Luzern war der Meinung, dass dem IOTH keine Kompetenz zum Erlass von Primärnormen[79] zukomme. Diese Meinung dürfte durch die (diesbezüglich unbestrittenen) BSV 2003 und BSV 2015 überholt sein.

Die IVTH spricht generell von «Anforderungen an Bauwerke». Sie beschränkt den Inhalt der Gesetzgebungskompetenz des Konkordats nicht auf den Bereich des Brandschutzes. Der Wortlaut liesse zu, dass das IOTH auch weitere Bereiche (Statik, Materialisierung, Wohnhygiene, Bauvorschriften zur Förderung der Gleichstellung von behinderten Personen, Fahrzeugabstellplätze etc.) regeln würde, soweit solche Regeln zum Abbau von Handelshemmnissen ebenfalls notwendig sind.

Nicht nur das Konkordat, sondern auch die Ausführungsbestimmungen sind zu publizieren. Art. 11 IVTH schreibt den Kantonen die Publikation der vom Interkantonalen Organ erlassenen Vorschriften und Richtlinien gemäss ihren Bestimmungen vor. Während die meisten Kantone auf die Brandschutznorm und die Brandschutzrichtlinien verweisen (z. B. der Kanton Zürich in § 1 Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz, LS 861.12, mit Angabe der Internetadresse in der Fussnote), hat beispielsweise der Kanton Aargau den Beschluss des IOTH mit allen BSV in der Aargauischen Gesetzessammlung (AGS) und in der Systematischen Sammlung des Aargauischen Rechts (SAR 585.115) publiziert. Soweit der Vertrag

---

77 GANZ GEORGE M., Erfolgreiche interkantonale Gesetzgebung: Einheitliche Brandschutzbestimmungen, LeGes 2006/1, S. 79–91, 85.

78 GANZ GEORGE M., Erfolgreiche interkantonale Gesetzgebung: Einheitliche Brandschutzbestimmungen, LeGes 2006/1, S. 79–91, 85.

79 Das sind gesetzesvertretende Bestimmungen, die den Adressaten ausserhalb der Verwaltung Pflichten auferlegen, während Sekundärnormen Gesetze nur verdeutlichen, deren praktische Rechtsfolgen umschreiben, unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren oder Organisationsfragen regeln (siehe dazu Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, 2019).

selbst nichts regelt, müssen alle Kantone die Vorschriften gemäss ihren eigenen Vorschriften publizieren.[80]

Gemäss Art. 6 Abs. 1 IVTH erlässt das IOTH Vorschriften über die Anforderungen an Bauwerke, soweit der Erlass dieser Vorschriften nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt und es sich zum Abbau technischer Handelshemmnisse als notwendig erweist. Brandschutzvorschriften dürfen also nur erlassen werden, soweit sie dem Abbau technischer Handelshemmnisse dienen. Der Begriff der Handelshemmnisse und die damit verbundene Kompetenzdelegation sind «weit auszulegen», auch Handelshemmnisse im Binnenmarkt sind davon erfasst.[81]

Technische Handelshemmnisse sind Behinderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Produkten aufgrund unterschiedlicher technischer Vorschriften oder Normen, aufgrund der unterschiedlichen Anwendung solcher Vorschriften oder Normen oder aufgrund der Nichtanerkennung insbesondere von Prüfungen, Konformitätsbewertungen, Anmeldungen oder Zulassungen (Art. 3 lit. a Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, THG, SR 946.51, und Art. 2 lit. a IVTH). Der Abbau technischer Handelshemmnisse ist einer der Zwecke des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das für die Schweiz am 1. August 1966 in Kraft getreten ist. Dem Abbau der technischen Handelshemmnisse ist ein spezielles GATT/WTO-Übereinkommen gewidmet, nämlich das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT, SR 0.632.231.41, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Januar 1980). Während das TBT bloss Empfehlungscharakter hat, ist das Bilaterale Abkommen Schweiz-EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (SR 0.946.526.81, in Kraft getreten am 1. Juni 2002) verbindlich. Beide Abkommen wollen vermeiden, dass technische Vorschriften den Handel negativ und unverhältnismässig beeinträchtigen. Gemäss Abs. 5 seiner Präambel soll das TBT-Abkommen sicherstellen, dass technische Vorschriften und Normen sowie Verfahren zur Bewertung der Übereinstimmung mit technischen Vorschriften und Normen keine unnötigen Hemmnisse für den internationalen Handel schaffen. Identische Ziele verfolgt das verbindliche Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen.

Der Erlass von Brandschutzvorschriften muss sich zum Abbau technischer Handelshemmnisse als «notwendig» (Art. 6 Abs. 1 IVTH) erweisen. Die Notwendigkeit kann sich nicht nur aufgrund unterschiedlicher materieller Vorschriften in den Kantonen ergeben, sondern auch aufgrund der unterschiedlichen Anwendung solcher Vorschriften. Wenn Behinderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs durch Vollzugs- und Verfahrensvorschriften beseitigt oder reduziert werden können, hat das IOTH auch das Recht und die Pflicht, den Vollzug zu regeln (siehe dazu Art. 2 lit. c IOTH-Geschäftsreglement vom 16. September 2010; es wird dort ausdrücklich erwähnt, dass das IOTH die Kantone bei der Durchführung der Vereinbarung, darin eingeschlossen beim Vollzug der Brandschutzvorschriften, zu kontrollieren hat).

[80] UHLMANN FELIX/ZEHNDER VITAL, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes 2011/1, S. 9–34, S. 25.
[81] GANZ GEORGE M., Erfolgreiche interkantonale Gesetzgebung: Einheitliche Brandschutzbestimmungen, LeGes 2006/1, S. 79–91, 86.

3.1.4 Das Gesetzgebungsverfahren innerhalb des IOTH

Der Erlass der für alle Kantone verbindlichen (Art. 6 Abs. 3 IVTH) Anforderungen an Bauwerke (Art. 6 Abs. 1 IVTH) setzt einen Beschluss des Interkantonalen Organs Technische Handelshemmnisse voraus (Art. 4 lit. a IVTH). Erforderlich ist eine Mehrheit von 18 Stimmen (Art. 5 Abs. 1 IVTH). Die Details der Beschlussfassung sind im Geschäftsreglement vom 16. September 2010 geregelt. Die qualifizierte Mehrheit von 18 Stimmen ist für Beschlüsse erforderlich, welche die Kantone – wie die Brandschutzvorschriften – verpflichten (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Geschäftsreglement). Im Übrigen gilt das einfache Mehr, wobei bei Stimmengleichheit die Präsidentin oder der Präsident den Stichentscheid hat (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Geschäftsreglement).

Das IOTH ist für sämtliche Aufgaben zuständig, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugeteilt sind (Art. 4 Abs. 3 Geschäftsreglement), insbesondere ist das IOTH zuständig für die Beauftragung von Fachkommissionen zur Ausarbeitung von Aufträgen und Projekten (Art. 4 Abs. 3 lit. a Geschäftsreglement) und die Bezeichnung der Geschäftsstelle und der Fachkommissionen (Art. 4 Abs. 3 lit. d und e Geschäftsreglement).

Für den Bereich Brandschutz hat das IOTH die VKF als Fachkommission «Brandschutzvorschriften» bezeichnet (Beschluss vom 10. November 2004). Es sei «zweckmässig, ja geradezu geboten, als Fachkommission die Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen (nachstehend VKF) zu bezeichnen. Sie besitzt das nötige Fachpersonal, die entsprechende Fachkompetenz und die erforderliche Organisation. Zudem zeichnete sie verantwortlich für die Erarbeitung der heute geltenden Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinien.» (Erwägung 8 zum IOTH-Beschluss vom 10. November 2004).

Der Beschluss legt die Aufgaben der VKF als Fachkommission Brandschutz wie folgt fest (Beschluss vom 10. November 2004, Dispositiv):

> *III. Die Fachkommission ist dafür besorgt, dass die Brandschutznorm und die Brandschutzrichtlinien wenn nötig aktualisiert werden, indem sie dem Interkantonalen Organ jährlich schriftlich Bericht erstattet und allenfalls entsprechende und begründete Anträge stellt.*
> *IV. Die Fachkommission Brandschutz ist offizielle Kontakt- und Auskunftsstelle für Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinien.*
> *V. Das interkantonale Organ ermächtigt die Geschäftsstelle, mit der VKF wenn nötig ein weitergehendes Pflichtenheft (Leistungsinhalte) festzulegen (Aufgaben der Fachkommission).*
> *VI. Seitens des Interkantonalen Organs erfolgt keine Entschädigung an die VKF. Sie wird die Finanzierung über ihre Mitglieder und die Kantone ohne eigene Gebäudeversicherung selbständig regeln.*

Die VKF verfügt mangels gesetzlicher Grundlage nicht über die Kompetenz, Vorschriften mit Verbindlichkeit für Dritte zu erlassen. Der Erlass solcher Vorschriften ist Sache des IOTH. Gemäss IOTH-Beschluss vom 10. November 2004 ist die VKF aber «offizielle Kontakt- und Auskunftsstelle für Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinien». Insofern kommt der Fachkommission Brandschutz eine wesentliche Rolle bei der Auslegung unklarer Bestimmungen zu. Die VKF nutzt, ohne dass dafür in den Brandschutzvorschriften eine spezielle Kompetenzgrundlage geschaffen wurde, «die Möglichkeit, weitere Dokumente wie zum Beispiel Erläuterungen, Merkblätter oder FAQ im Sinne der Definition des Stands der Technik zu veröffentlichen» (VKF-Geschäftsbericht 2018).

Das IOTH beauftragte mit Beschluss vom 27. September 2018 die VKF mit der Totalrevision der Brandschutzvorschriften 2015. Der Revisionsauftrag umfasst die Erarbeitung der beschlussfertigen Vorschriften (inkl. Durchführung der Vernehmlassungen), nicht aber die Verabschiedung. Auch die neuen Vorschriften werden vom IOTH beschlossen.

Die Brandschutzvorschriften entstehen in einem Verfahren, das dem Gesetzgebungsverfahren zwar nachempfunden ist (insbesondere in Bezug auf das Vernehmlassungsverfahren), die Vorschriften werden aber weder von einem demokratisch gewählten Parlament erlassen noch ist ein Referendum gegen die neuen Brandschutzvorschriften möglich[82]. Beim Erlass der Brandschutzvorschriften sind die Kompetenzen von den Legislativen zu den Exekutiven verschoben worden, den Vorschriften kann deshalb eine gewisse Exekutivlastigkeit entgegengehalten werden (siehe zur Exekutivlastigkeit und zu den Demokratiedefiziten WALDMANN BERNHARD/SCHNYDER VON WARTENSEE ZENO, in: BSK BV, Art. 48 N. 49). Mithin besteht bei den Brandschutzvorschriften ein gewisses Demokratiedefizit. Noch grösser ist das Demokratiedefizit bei den in der Praxis sehr wichtigen Vollzugshilfen und den weiteren nützlichen Vorschriften, deren Verbindlichkeit nicht eindeutig geklärt ist (insbesondere STP). In der folgenden Tabelle wird das Verfahren bei der Totalrevision der BSV dem (normalen) kantonalen Gesetzgebungsverfahren (Beispiel Kt. Aargau) gegenübergestellt:

Schritt	**Totalrevision BSV 2026**	**Gesetzgebungsverfahren Kt. Aargau**
Federführung	Grundauftrag IOTH an VKF	Regierungsrat bestimmt die Leitung bei Geschäften, die mehrere Departemente betreffen
Zuständigkeiten für die Ausarbeitung der Entwürfe	Steuerungsausschuss genehmigt Zwischen- und Endstände der Vorschriften Projektteam schlägt Vorschriften vor	Federführendes Dep. entscheidet, wer die Entwürfe ausarbeitet: • Arbeitsgruppe (nur Verwaltung) • Arbeitsgruppe (Verwaltung und externe Experten) • externe Experten sowie allenfalls Interessenvertreter • Zeitpunkt des Einbezugs der weiteren Interessierten/Betroffenen • Koordination mit den betroffenen Departementen

[82] Ist ein Kanton mit den Brandschutzvorschriften nicht einverstanden, hat er die Möglichkeit, aus dem Konkordat auszutreten. Die Bauherren haben die Möglichkeit, die Vorschriften im Rahmen eines konkreten Anwendungsfalles vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen (sog. akzessorische Normenkontrolle).

Schritt	Totalrevision BSV 2026	Gesetzgebungsverfahren Kt. Aargau
Konzept	Schutzziele wurden in einem Stakeholderprozess erarbeitet und vom IOTH genehmigt. Erarbeitung eines Normkonzeptes und eines Detailkonzepts.	Erarbeitung eines Normkonzepts. Inhalt: • die genaue Angabe der Rechtsnormen, die im Problembereich bereits gelten, • den Nachweis des Handlungsbedarfs, • die Variantenauswahl (unter Berücksichtigung des Handlungsverzichts) mit Angabe der Wirtschaftlichkeit (Effektivität/Effizienz), • die Ziele, Leitsätze und Grundzüge der gewählten Variante, • die kompetenzbegründenden Rechtsgrundlagen des Rechtssetzungsprojekts, • Angaben über den systematischen Ort der gewählten Variante in die bestehende Rechtsordnung, • Angaben über das Verhältnis des Rechtssetzungsprojekts zu den aktuellen Planungen der staatlichen Tätigkeiten, • Aufzeigen der möglichen Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Gemeinden sowie die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen, • Schätzungen über die notwendigen finanziellen und personellen Mittel für den Vollzug, • Angaben über das geplante weitere Vorgehen.
Entwurf	Entwurf der Vorschriften	Erlassentwurf (in der Form der Synopse) und Botschaft (Ausgangslage, Handlungsbedarf, Umsetzungsvorschlag, Rechtsgrundlagen, personelle und finanzielle Auswirkungen, Auswirkungen auf die Wirtschaft, Auswirkungen auf die Gesellschaft, Auswirkungen auf die Umwelt, Auswirkungen auf die Gemeinden, Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen)
Mitberichtsverfahren	Kein formelles Mitberichtsverfahren. (Genehmigung der Entwürfe durch den Steuerungsausschuss)	Mitberichtsverfahren (interne Bereinigung, nachdem der Rechtsetzungsdelegierte des federführenden Departements den Entwurf in rechtlicher, rechtssetzungstechnischer und redaktioneller Hinsicht überprüft hat) Federführendes Departement berichtet über den Ablauf und das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens. Freigabe der Unterlagen zur Anhörung durch den Regierungsrat
Anhörung (extern), Vernehmlassung	Technische Vernehmlassung Politische Vernehmlassung	Bei Gesetzen: öffentliche Anhörung/Vernehmlassung (Publikation im Amtsblatt) Bei Verordnungen: Möglichkeit zur Anhörung der politischen Kantonalparteien und interessierter Organisationen. Nur eine Vernehmlassung.

Schritt	Totalrevision BSV 2026	Gesetzgebungsverfahren Kt. Aargau
Definitiver Entwurf	Entwurf	Erläuternde Botschaft und Entwurf
Parlamentarische Beratung	[Brandschutzvorschriften werden nicht in den Parlamenten beraten]	Beratung in den vorberatenden Kommissionen Beratung im Grossen Rat (Gesetze mind. 2 Mal) Regierungsrat nimmt Stellung zu den Anregungen und Anträgen der Räte (vor der 2. Beratung)
Festsetzung, Genehmigung	Entscheid IOTH	Schlussabstimmung im Grossen Rat
Referendum	Kein Referendum (Falls Kantone den BSV2026 nicht zustimmen, müssen sie die IVTH kündigen). Ein formeller Beschluss der Kantone, dass sie die neuen Vorschriften akzeptieren, ist nicht erforderlich.	Fakultatives Referendum (bei Gesetzen)
Publikation	Durch die Kantone und die VKF	Staatskanzlei

Tabelle 3 Vergleich des Verfahrens beim Erlass der BSV 2026 und von Gesetzen/Verordnungen im Kanton Aargau (die grössten Unterschiede sind durch Unterstreichung hervorgehoben).

3.1.5 Zusammenfassung der IOTH-Kompetenz

Gestützt auf das vorangehende Kapitel und vor dem Hintergrund der BSV-2015-Regelungen kann der Umfang der IOTH-Rechtsetzungskompetenz wie folgt ausgelegt werden: Das IOTH hat die Zuständigkeit und den Auftrag,

- Brandschutzanforderungen an Bauwerke festzulegen;
- Verhaltensvorschriften (z. B. die Pflicht von Betreibern von wärmetechnischen Anlagen, diese jederzeit betriebsbereit zu halten) zu erlassen, soweit diese nötig sind, damit die Anforderungen an Bauwerke erfüllt sind (beispielsweise der ausreichende Personenschutz); und
- das Verfahren und die Organisation zu regeln, soweit solche Eingriffe in die kantonale Verfahrens- und Organisationsautonomie erforderlich sind, um die Einhaltung der Anforderungen an die Bauwerke (einheitlich) zu gewährleisten (z. B. Umfang und Dichte der Prüfung der Brandschutzanforderungen). Die schweizerischen Brandschutzvorschriften können vorschreiben, dass die Brandschutzbehörden diejenigen Unterlagen verlangen müssen, die erforderlich sind, um die Erfüllung der Anforderungen zu prüfen. Sie können auch bei den periodischen Kontrollen den Kontrollrhythmus festlegen.

3.2. Abgrenzungen der BSV zu anderen Regelungen

Damit die Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen untersucht werden können, ist zu definieren, was unter Brandschutz zu verstehen ist.

In der Praxis wird der Brandschutz häufig in den vorbeugenden und den abwehrenden Brandschutz unterteilt. «Vorbeugender Brandschutz ist der Begriff für alle Massnahmen, die im Vorfeld getroffen werden, um einer Entstehung und Ausbreitung von Bränden durch bauliche, anlagentechnische und organisatorische Massnahmen entgegenzuwirken und die Auswirkungen von Bränden soweit es geht einzuschränken.» [83] Der vorbeugende Brandschutz gliedert sich in den baulichen Brandschutz, den anlagetechnischen Brandschutz und den organisatorischen Brandschutz. Der abwehrende Brandschutz kommt zum Einsatz, wenn es brennt. Es handelt sich insbesondere um Massnahmen der Feuerwehr.

Nach einer anderen Unterteilung umfasst der Brandschutz den aktiven und passiven Brandschutz. Unter dem *aktiven* Brandschutz werden Methoden zur Eindämmung oder Verhinderung der Ausbreitung und Auswirkungen von Feuer, Wärme oder Rauch durch die Erkennung und/oder Bekämpfung des Feuers, die für ihre Auslösung ein bestimmtes Ausmass an Bewegung und/oder Reaktion erfordern (EN ISO 13943:2017 Brandschutz – Vokabular). Unter *passivem* Brandschutz versteht man Methoden zur Eindämmung oder Verhinderung der Ausbreitung und Auswirkungen von Feuer, Wärme oder Rauch durch konstruktive Eigenschaften und/oder die angemessene Verwendung von Materialien ohne Notwendigkeit für eine Detektion und/oder Aktivierung bei Detektion (EN ISO 13943:2017).

Die schweizerischen Brandschutzvorschriften decken nicht sämtliche Aspekte des Brandschutzes ab. So enthalten sie beispielsweise zwar Regeln zum abwehrenden Brandschutz als wesentlichen Bestandteil des aktiven Brandschutzes (Feuerwehrzugänge, Alarmierungs- und Einsatzkonzepte, Betriebsfeuerwehren), die meisten Regeln zum abwehrenden Brandschutz sind indessen in den Feuerwehrgesetzgebungen der einzelnen Kantone festgelegt[84], wobei die Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS), auch wenn ihr keine Kompetenz analog zum IOTH zusteht, vereinheitlichend wirkt.[85] Bei diesen und bei anderen Themen stellt sich deshalb die Grundsatzfrage, welche Themen durch die (neuen) Brandschutzvorschriften und welche durch andere Gesetzgebungen zu regeln sind.

Die Abgrenzungsfrage würde sich nicht stellen, wenn die jeweiligen Kompetenzgrundlagen eineindeutig festlegen würden, in welchem Erlass ein bestimmter Sachverhalt zu regeln ist. Das ist aber nicht der Fall. Beim Brandschutz ist das Abgrenzungsproblem besonders gross, weil die Brandschutzkompetenzgrundlage (Art. 6 Abs. 1 IVTH: «Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke, soweit der Erlass dieser Vorschriften nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt und es sich zum Abbau technischer Handelshemmnisse als notwendig erweist») sehr allgemein formuliert ist. Es ist deshalb kaum erstaunlich, dass die Kompetenz

---

83 Siehe dazu beispielsweise Wikipedia, Eintrag «Brandschutz», besucht am 14. Februar 2022.

84 In der Praxis ist die Abgrenzung aufgrund des Adressatenkreises in der Regel klar: Die BSV richten sich an die Eigentümer, die Nutzer, die Bauherrschaften und die Personen, die für die Planung und Ausführung der Gebäude verantwortlich sind (auch in Bezug auf den abwehrenden Brandschutz). Die FKS-Richtlinien etc. richten sich an die Einsatzkräfte und die Trägerschaften der jeweiligen Feuerwehr-Organisationen. (Siehe dazu die Eingaben von FKS, GVB und RK MZF zum Entwurf des Normkonzepts, August 2022).

85 Siehe zur Rolle der FKS https://rkmzf.ch/organisation/fks/: «Mit der Gründung der FKS haben die Mitglieder jedoch ein Bekenntnis zur föderalen Zusammenarbeit abgegeben. Die Mitglieder haben somit den Willen bekundet, sich für die innerkantonale Umsetzung gesamtschweizerischer Vorgaben einzusetzen. Die FKS ist jedoch nicht zuständig für die Zusammenarbeit einzelner Kantone in Fragen, die nur für diese und damit eben nicht gesamtschweizerisch von Bedeutung sind. Beispiele für Fragen von gesamtschweizerischem Interesse sind die Reglemente der FKS, die Instruktorenausbildung, die Umsetzung des Ausbildungskonzepts, die in der Konzeption Feuerwehr 2015 definierten Richtzeiten, die Regelung des Funkverkehrs oder die Grundlagen für die Führung bei Grossereignissen.») und zu den FKS-Dokumenten: http://www.feukos.ch/de/unterlagen/ (wird derzeit überarbeitet).

zum Erlass der Brandschutzvorschriften mit anderen Kompetenzen kollidiert. Dies soll am Beispiel des Tierschutzes erläutert werden: Der Erlass von Vorschriften über den Schutz der Tiere ist Sache des Bundes (Art. 80 Abs. 1 BV). Die vom Bund erlassene Tierschutzgesetzgebung bezweckt, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 TSchG). Das Wohlergehen der Tiere ist im Bereich Brandschutz auch Gegenstand der geltenden[86] Brandschutzvorschriften, die nicht nur den Schutz von Personen, sondern ausdrücklich auch den Schutz von Tieren und Sachen vor den Gefahren und Auswirkungen von Bränden und Explosionen gewährleisten sollen (VKF-BSN 1-15 Art. 1 Abs. 1). Obwohl beide Gesetzgebungen Tiere schützen sollen, schweigen sich aber beide zur Frage aus, wie konkret Kühe oder Hühner bei einem Stallbrand zu retten sind:

- *Inhalt der Massnahmen:* Welche Massnahmen sind anzuordnen? Welche Massnahmen sind verhältnismässig? Sind beispielsweise regelmässige Kontrollen zur Entdeckung von Defekten bei Stromleitungen und Wärmelampen zu verlangen oder die Stallanlagenbetreiber zu verpflichten, Brandmeldeanlagen zu installieren? Die heutigen Brandschutzvorschriften stellen insbesondere sicher, dass zwischen dem Raum, in dem die Tiere gehalten werden, und den anderen Nutzungen (Wohnbereich, Fahrzeugunterstände etc.) Brandabschnitte ausgebildet werden. Die Rettung der Tiere im Brandfall ist grundsätzlich nicht Gegenstand der BSV. Es werden in den Baubewilligungen keine spezifischen Brandschutzauflagen für Kuh- oder Hühnerställe verfügt.[87] VKF-BSR 16-15 «Flucht- und Rettungswege» Ziff. 3.8 Abs. 1 schreibt immerhin vor, dass Ställe mit einer Grundfläche von mehr als 200 m^2 mindestens zwei für die Evakuierung von Nutztieren zweckmässig angeordnete, genügend gross dimensionierte Ausgänge aufweisen müssen. Türen sind in Fluchtrichtung öffnend anzuschlagen. Bisher gibt es offenbar jedoch keine spezifischen Brandschutzvorschriften zur Rettung von Kühen oder Hühnern im Brandfall.
- *Zuständigkeiten und Verfahren:* Bisher gibt es kaum (öffentlich-rechtliche) Vorschriften zur Tierrettung im Brandfall. Ob das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), das gemäss Art. 209 Tierschutzverordnung für den Erlass von Amtsverordnungen technischer Art zuständig ist, oder das IOTH für den Erlass von Tierrettungsvorschriften zuständig sind, ist unklar. Sowohl Brandschutzbehörden als auch Tierschutzbehörden hätten die Kompetenz, entsprechende Massnahmen anzuordnen.

Solange es keine spezifischen Brandschutzvorschriften für die Tierrettung gibt, solche Vorschriften aber als erforderlich erachtet werden, liegt eine planwidrige Unvollständigkeit in der Gesetzgebung vor. Wie planwidrige Unvollständigkeiten, sogenannte echte Lücken zu beheben sind, gibt Art. 1 Abs. 2 ZGB vor: Das Gericht und auch die Verwaltung[88] haben diese Unvollständigkeit nach der Regel von Art. 1 Abs. 2 ZGB zu beheben. Sie müssen nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel entscheiden, die sie als Gesetzgeber aufstellen würden.

---

[86] Der Schutz von Tieren wird in den für die BSV 2026 wegleitenden Grundsätzen zu den Schutzzielen, die am 18. September 2020 vom IOTH verabschiedet wurden, nicht mehr erwähnt.

[87] Anders beispielsweise in einem Fall aus Baden-Württemberg, wo die Tierrettung im Brandschutzgutachten nachzuweisen war, siehe Immissionsschutzrechtliche Genehmigung des Regierungspräsidiums Stuttgart für eine Schweinemastanlage von 3'000 Mastplätzen vom 18.12.2012, Az.: 54.2-8823.81, zitiert nach www.peta.de, Themen, Tiere in der Ernährungsindustrie, Warum PETA bei Bränden in Tierställen Anzeige erstattet, besucht am 4. August 2021.

[88] Siehe dazu HONSELL HEINRICH, in: Basler Kommentar zum ZGB, N 8 zu Art. 1.

Häufiger als planwidrige Unvollständigkeiten tritt im Brandschutzrecht der Fall auf, dass zwei Erlasse den gleichen Sachverhalt regeln (z. B. werden Fluchtwege in der VKF-BSR 16-15 «Flucht- und Rettungswege» und in der Verordnung 4 zum ArG geregelt). Wenn beide Erlasse den Sachverhalt gleich regeln, ist das zwar gesetzgeberisch unschön – unschön deshalb, weil die Anwender jeweils prüfen müssten, ob der Sachverhalt wirklich gleich geregelt ist –, aber in aller Regel kein Problem.

Ein Problem entsteht in denjenigen Fällen, in denen an den gleichen Sachverhalt unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft werden. Es gelten dann die folgenden Kollisionsregeln:

- Bundesrecht (jeder Stufe) geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor (Art. 49 Abs. 1 BV). D. h., wenn zwischen der Verordnung 4 zum ArG und den BSV ein Widerspruch besteht, geht die Verordnung 4 vor. Zum Gesetzes-/Verordnungsrecht gehören auch Dokumente, auf die ein Bundesgesetz oder eine Bundesverordnung verweist.
  Auch Vollzugshilfen des Bundes gehen dem kantonalen Recht vor, solange sie von Gesetz und Verordnung gedeckt sind. Vollzugshilfen, häufig wird dafür der Oberbegriff Verwaltungsverordnungen[89] verwendet, enthalten zwar keine Rechtsnormen beziehungsweise dürfen keine Rechtsnormen enthalten, insbesondere statuieren sie keine Pflichten von Privaten, aber gleichwohl kommt ihnen eine wichtige Funktion zu, indem sie «offene, unbestimmte Rechtsnormen (konkretisieren), um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten»[90].
  Verwaltungsverordnungen sind für die Verwaltung verbindlich, aber auch Gerichte sind grundsätzlich daran gebunden (Urteil VB.2002.00206 E. ec./aa des Verwaltungsgerichts Zürich in Bezug auf die Bindung der Gerichte an technische Richtlinien). «Aus der Sicht des Richters bedeutet grundsätzliche Verbindlichkeit, dass dieser (wenn er nicht zur Ermessensüberprüfung ermächtigt ist) dem in der Verwaltungsverordnung niedergelegten Vollzugskonzept zu folgen hat, sofern das behördliche Konzept die Schranken von Gesetz und Verfassung wahrt. Entgegen einer verbreiteten Auffassung ist die Verwaltungsverordnung also für den Richter mehr als ein fachtechnisches Hilfsmittel, das er bloss "mitzuberücksichtigen" hätte, wie eine gängige Rechtsprechungsformel sagt.»[91,92]
- Konkordate gehen dem übrigen kantonalen Recht vor (Art. 48 Abs. 5 BV). Die gestützt auf die IVTH erlassenen BSV gehen dem übrigen kantonalen Recht (z. B. den Feuerwehrgesetzen und den Planungs- und Baugesetzen) und auch dem kommunalen Recht vor. So wird die in vielen kantonalen Baugesetzen verankerte Pflicht, bei (allen) aneinandergebauten Gebäuden und bei Grenzbauten eine Brandmauer zu erstellen (z. B. § 290 Abs. 1 PBG ZH) durch die (mildere) Vorschrift der

---

89 Für Verwaltungsverordnungen werden auch die Begriffe «Richtlinien, Reglemente, Weisungen, Konzepte etc.» verwendet (UHLMANN FELIX/BINDER IRIS, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über eine Pechmarie, LeGes 20(2009), S. 151–174, S. 152). «Verwaltungsverordnungen sind (…) ein Sammelbecken für sämtliche generell-abstrakten Regelungen, die nicht auf der Stufe des Gesetzes oder der Rechtsverordnung zu finden sind.» (UHLMANN/BINDER, a.a.O., S. 153).

90 HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, Rz. 92.

91 BIAGGINI GIOVANNI, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 98/1997, S. 1–30, S. 17.

92 Siehe dazu auch SCHINDLER BENJAMIN/TSCHUMI TOBIAS, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Rz. 23 zu Art. 5: «Die Verwaltungsverordnungen sind für Private insofern auch von rechtlicher (also nicht nur faktischer) Bedeutung, als diese einen Anspruch auf Gleichbehandlung haben (Art. 8). Eine Verwaltungsverordnung weist die Praxis aus, sofern keine andere Verwaltungsübung nachgewiesen wird; eine Abweichung bedarf daher qualifizierter Begründung. Verwaltungsverordnungen generell den Charakter als Rechtsquelle abzusprechen, erscheint daher problematisch.»

Brandschutzvorschriften verdrängt, wonach beispielsweise bei landwirtschaftlichen Bauten eine Brandmauer nur zwischen Wohn- und Wirtschaftsteil verlangt wird, nicht aber zwischen zwei aneinandergebauten Wirtschaftsteilen (siehe dazu aber Brandschutzerläuterung «Brandmauern» VKF-BSE 100-15: «Für Brandmauern welche gemäss der kantonalen Baugesetzgebung, insbesondere auf der Parzellengrenze vorgeschrieben sind, gelten folgende Anforderungen an den Feuerwiderstand (…)».)

– Bundes- und kantonales Recht gehen privaten Normen vor. Wenn aber Normen durch einen Bundeserlass als verbindlich erklärt werden (z. B. SIA 181 in der LSV), dann gehen diese Normen (als Bundesrecht) dem kantonalen Recht vor. Gleich verhält es sich im Verhältnis von Konkordatsrecht zum übrigen kantonalen Recht: Wenn die BSV eine private Norm verbindlich erklären (bzw. erklären würden), dann geht diese private Norm dem übrigen kantonalen Recht vor.

Die Kollisionsregeln werden in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Hierarchie	**Beispiele**
Bundesrecht sämtlicher Stufen geht allem übrigen Recht vor. Auch Vollzugshilfen und Weisungen (Verwaltungsverordnungen), die von Gesetz und Verordnung gedeckt sind, gehen dem kantonalen Recht vor.	BehiG, BehiV, TSchG, TSchV, MG, MPV, BZG, ZSV, BevSV, StAG, StAV, EleG, VGSEB, KEG, KEV, EBG, NSG, NSV, SebG, SebV, RLG, RLV, RLSV, BSG, BSV, LFG, LFV, ChemG, ChemV, ChemRRV, USG, StFV, LRV, GSchG, GSchV, ArG, VO zum ArG, UVG, VUV, BauAV, PrSG, PrSV, AufzV, DGV, GaGV, BauPG, BauPV sowie Verwaltungsverordnungen, die den Rahmen dieser Bundeserlasse einhalten und dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Grundlagen zulassen (zum Beispiel Wegleitung zum Arbeitsgesetz und den Verordnungen 1 und 2, Wegleitung zu den Verordnungen 3 und 4 zum Arbeitsgesetz) gehen dem kantonalen Recht (alle Stufen) vor.
Konkordatsrecht geht dem übrigen kantonalen und kommunalen Recht vor. Vorbehalten bleiben die kantonalen oder kommunalen Vorschriften über den Orts- und Landschaftsschutz sowie die Denkmalpflege. (Art. 6 Abs. 4 IVTH)	IVTH und BSV IVHB sowie Verwaltungsverordnungen (zukünftig BSV-Wegleitungen) gehen dem übrigen kantonalen Recht vor.
Das übrige kantonale Recht geht dem kommunalen Recht vor.	Bau- und Planungsgesetzgebungen, Feuerschutzgesetzgebungen, Feuerwehrgesetzgebungen; kantonales Verfahrensrecht sowie Verwaltungsverordnungen gehen dem kommunalen Recht vor.

Hierarchie	Beispiele
Normen (inkl. Richtlinien von privaten Organisationen, z. B. RL für Stehtankanlagen)	Es gilt die Vermutung, dass Normen dem anerkannten Stand der Technik entsprechen. Soweit Erlasse auf Normen verweisen, sind die Normen verbindlich (Normen, auf die das Bundesrecht verweist, werden zu Bundesrecht etc.). Wenn das Recht die anerkannten Regeln der Technik als verbindlich erklärt, kommt die Vermutung, dass Normen diesen enthalten, zum Tragen. Wenn Vorschriften (Bund, Kantone, Gemeinden) den Normen widersprechen, gehen die Vorschriften den Normen vor. Allerdings sollten Kollisionen zwischen Brandschutzvorschriften und Brandschutz-Normen nur selten vorkommen, da Vorschriften und Normen unterschiedliche Zwecke verfolgen und deshalb auch Unterschiedliches regeln: Die Brandschutzvorschriften regeln, welche Ziele im Brandschutz erreicht werden sollen (z. B. Tragfähigkeit von 60 Minuten), die Normen konkretisieren, wie diese Ziele erreicht werden sollen.

Tabelle 4 Übersicht zur Frage «Welches Recht geht vor?»

Die verschiedenen Konstellationen bei den Schnittstellen zu anderen Gesetzgebungen lassen sich – sehr stark vereinfacht – grafisch wie folgt darstellen:

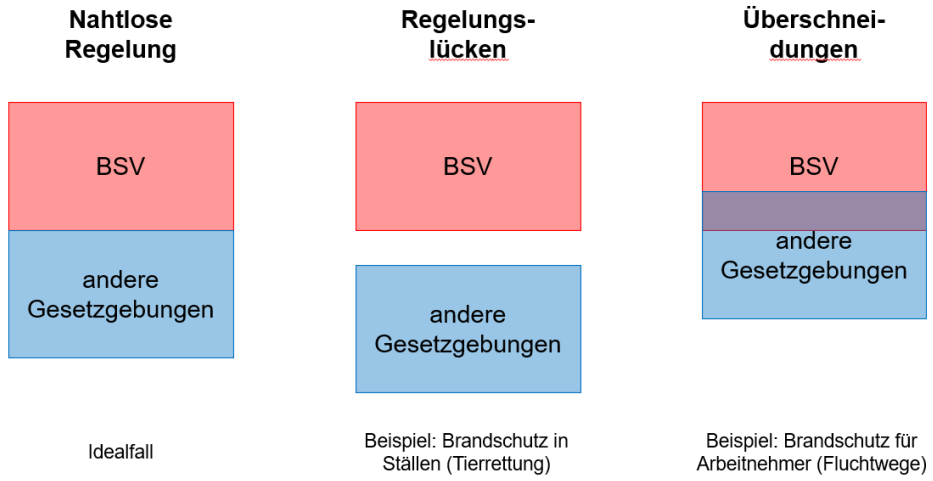


Abbildung 2: Schnittstellen zu anderen Gesetzgebungen

Die Schnittstellen zu angrenzenden Regelungsbereichen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. In Anhang II werden die Schnittstellen ausführlich beschrieben.

Erlasse	Bd/Kt./priv.	Beschreibung der Schnittstellen
Behindertengleichstellungsgesetzgebung (BehiG, BehiV)	Bund Konkretisierung im kantonalen Recht (z. B. Baugesetze)	Beseitigung von Nachteilen für Behinderte (auch beim Schutz vor Bränden) Festlegung der Verhältnismässigkeit von Massnahmen

Erlasse	Bd/Kt./priv.	Beschreibung der Schnittstellen
Tierschutzgesetzgebung (TSchG, TSchV)	Bund	Schutz von Tieren vor den Gefahren von Bränden (insbesondere Stallbrände)
Landesverteidigung (MG, MPV; BZG, ZSV, BevSV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von militärischen Bauten
Stauanlagengesetzgebung (StAG, StAV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Stauanlagen
Elektrizitätsgesetzgebung (EleG, VGSEB)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Schwach- und Starkstromanlagen
Kernenergiegesetzgebung (KEG, KEV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Kernanlagen
Eisenbahngesetzgebung (EBG)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Eisenbahnanlagen (ohne nicht bahnbetriebsbedingte Nebenanlagen)
Nationalstrassengesetzgebung (NSG, NSV)	Bund	Bahn/Umbau/Betrieb von Nationalstrassen (inkl. Nebenanlagen)
Seilbahngesetzgebung (SebG, SebV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Seilbahnanlagen
Rohrleitungsgesetzgebung (RLG, RLV, RLSV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Rohrleitungsanlagen
Schifffahrtsgesetzgebung (BSG, BSV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Hafenanlagen Bau und Ausrüstung der Schiffe
Luftfahrtsgesetzgebung (LFG, LFV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Fluginfrastrukturanlagen
Chemikaliengesetzgebung (ChemG, ChemV, ChemRRV)	Bund Konkretisierung zum Teil im kant. Recht[93]	Umgang mit Stoffen und Zubereitungen, gefährliche Stoffe
Umweltschutzgesetzgebung (USG, StFV, LRV)	Bund	Bau/Umbau/Betrieb von Betrieben mit Störfallrisiken
Gewässerschutzgesetzgebung (GSchG, GSchV)	Bund	Schutz der Gewässer (Löschwasser)
Arbeitsgesetzgebung (ArG, Verordnungen zum ArG)	Bund	Arbeitnehmerschutz
Unfallversicherungsgesetzgebung (UVG, VUV; EKAS, SUVA, AK LPG, BauAV)	Bund	Arbeitnehmerschutz, Schutz vor Berufs- und Nichtberufsunfällen

[93] Löschwasserrückhaltung – Leitfaden für die Praxis, 2015 (https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-265.pdf/content) oder Leitfaden zur Lagerung gefährlicher Stoffe, 2018 (https://www.kvu.ch/de/themen/stoffe-und-produkte).

Erlasse	Bd/Kt./priv.	Beschreibung der Schnittstellen
Produktesicherheit (PrSG, PrSV, AufzV, DGV, GaGV)	Bund	Sicherheit von Produkten
Bauproduktegesetzgebung (BauPG, BauPV)	Bund	Schnittstelle zwischen Inverkehrbringen von Bauprodukten inkl. Angabe deren Leistungen und der Anwendungen im Bauwerk
Feuerschutz- und Feuerwehrgesetzgebungen	Kantone	Schutz von Personen, Tieren, Sachen und der Umwelt vor den Gefahren und Auswirkungen von Feuer, Rauch und Explosionen
Bau- und Planungsgesetzgebungen	Kantone (+ Gemeinden)	Anerkannter Stand der Bautechnik, Verbot der Gefährdung von Personen oder Sachen bei der Erstellung und beim Bestand von Bauten und Anlagen
IVHB	Bund	Harmonisierte Definition von 30 Messweisen und Begriffen wie Höhen, Abstände, Geschossigkeit
Verfahrens- und Organisationsrecht	Bund Kantone	Zuständigkeiten Verfahren
Denkmalschutzgesetzgebung (soweit nicht durch Planungs- und Baugesetzgebung erfasst)	Kantone (Bund für Bundesobjekte), Verbundaufgabe	Schutz von erhaltenswürdigen Gebäuden und Gebäudegruppen
Feuerwehrkoordination	Kantone (kein Konkordat): FKS	Aufgaben der Feuerwehr: Einsatztechnik, Einsatztaktik, insbesondere in Bezug auf die Intervention bei Bränden, der Rettung von Personen oder weiteren Schadenereignissen (technische Interventionen, ABC-Einsätze) im Zusammenhang mit Gebäuden und Anlagen
Tunnelsicherheitsrecht	SIA	Bauten in oder an Tunnels.
Richtlinien für Tanklager der Chem. Industrie	EC-BCI[94]	Tanklager für chem. Stoffe
Richtlinien für Stehtankanlagen für Brenn- und Treibstoffe	CARBURA	Stehtanklager für Brenn- und Treibstoffe
Verkehrsanlagen	VSS	Brandverhalten von Lärmschutzvorrichtungen Abdeckungen für Verkehrsflächen

Tabelle 5 Schnittstellen zu anderen Regelungsbereichen

3.3. Detaillierte Beschreibung der BSV 2015

3.3.1 Bezeichnung und Titel

Gemäss TKB-«Leitfaden: Verweise auf die VKF-Brandschutzvorschriften» vom 11.12.2018 wird das Gesamtwerk der Vorschriften «VKF-Brandschutzvorschriften» genannt. Häufig

[94] https://ec-bci.ch/

werde auch von den «schweizerischen VKF-Brandschutzvorschriften» gesprochen. Die Abkürzung BSV solle nur verwendet werden, wenn im Dokument ein Abkürzungsverzeichnis verwendet werde (Leitfaden, S. 3).

Der Leitfaden Verweise auf die VKF-Brandschutzvorschriften stellt die «Bezeichnungen der einzelnen Dokumenttypen der Vorschriften und deren Abkürzungen» auf S. 4 zusammen:

Abkürzung	Dokumenttyp
VKF-BSV	VKF-Brandschutzvorschriften
VKF-BSN	VKF-Brandschutznorm
VKF-BSR	VKF-Brandschutzrichtlinie
VKF-BSVER	VKF-Brandschutzverzeichnis
VKF-BSE	VKF-Brandschutzerläuterung
VKF-BSA	VKF-Brandschutzarbeitshilfe
VKF-BSM	VKF-Brandschutzmerkblatt
VKF-BSW	VKF-Brandschutzmusterweisung
VKF-BSP	VKF-Brandschutzplanungshilfe
VKF-BSREG	VKF-Brandschutzreglement
bsronline.ch	VKF-Brandschutzregister

Tabelle 6 Bezeichnung der Vorschriften/Dokumenttypen und Abkürzungen

3.3.2 Aufbau der Brandschutzvorschriften

Die Brandschutzvorschriften bestehen aus der Brandschutznorm und aus den Brandschutzrichtlinien (VKF-BSN Art. 4 Abs. 1). «Die Brandschutznorm setzt den Rahmen für den allgemeinen, baulichen, technischen und organisatorischen sowie den damit verbundenen abwehrenden Brandschutz. Sie bestimmt die geltenden Sicherheitsstandards.» (VKF-BSN Art. 5). «Die Brandschutzrichtlinien ergänzen mit detaillierten Anforderungen und Massnahmen die in der Brandschutznorm gesetzten Vorgaben.» (VKF-BSN Art. 6). Die Brandschutzvorschriften bestehen aus verbindlichen Textteilen und aus Anhängen, die einzelne Bestimmungen erklären, ohne selbst Eigenständigkeit oder zusätzlich Vorschriftenstatus zu beanspruchen (gemäss Einleitungssatz zu den Anhängen).

Nr.	Bezeichnung	Verbindlicher Textteil (Seitenzahl)	Anhang (Seitenzahl)	Total (Textteil und Anhang)
VKF-BSN 1-15	Brandschutznorm	17		17
VKF-BSR 10-15	Begriffe und Definitionen	37	12	49
VKF-BSR 11-15	Qualitätssicherung im Brandschutz	17	11	28
VKF-BSR 12-15	Brandverhütung und organisatorischer Brandschutz	12	4	16
VKF-BSR 13-15	Baustoffe und Bauteile	19	6	25
VKF-BSR 14-15	Verwendung von Baustoffen	14	14	28
VKF-BSR 15-15	Brandschutzabstände Tragwerke Brandabschnitte	17	18	35

Nr.	Bezeichnung	Verbindlicher Textteil (Seitenzahl)	Anhang (Seitenzahl)	Total (Textteil und Anhang)
VKF-BSR 16-15	Flucht- und Rettungswege	13	22	35
VKF-BSR 17-15	Kennzeichnung von Fluchtwegen Sicherheitsbeleuchtung Sicherheitsstromversorgung	8	7	15
VKF-BSR 18-15	Löscheinrichtungen	7	3	10
VKF-BSR 19-15	Sprinkleranlagen	11	3	14
VKF-BSR 20-15	Brandmeldeanlagen	12	3	15
VKF-BSR 21-15	Rauch- und Wärmeabzugsanlagen	12	5	17
VKF-BSR 22-15	Blitzschutzsysteme	6	2	8
VKF-BSR 23-15	Beförderungsanlagen	11	8	19
VKF-BSR 24-15	Wärmetechnische Anlagen	17	25	42
VKF-BSR 25-15	Lufttechnische Anlagen	12	18	30
VKF-BSR 26-15	Gefährliche Stoffe	19	8	27
VKF-BSR 27-15	Nachweisverfahren im Brandschutz	8	7	15
VKF-BSR 28-15	Anerkennungsverfahren	8	1	9
Total		**277**	**167**	**454**

Tabelle 7 Brandschutzvorschriften 2015

Die Brandschutzvorschriften sind seit 1993 nicht mehr nach Nutzungen, sondern nach Massnahmen gegliedert. Dies hat zu einer Reduktion des Umfangs beigetragen.[95] Für die Nutzungen «Gebäude mit geringen Abmessungen», «Wohnbauten» und «Schulhausbauten» werden die «wichtigsten, im Normalfall geltenden brandschutztechnischen Anforderungen» für drei wichtige Nutzungen in Arbeitshilfen zusammengestellt. Diese Arbeitshilfen entsprechen einem Bedürfnis der Nutzer (Architekten), die sich für eine bestimmte Nutzung rasch einen Überblick über die einzuhaltenden Vorschriften verschaffen wollen.

3.3.3 Vollzugshilfen der VKF

Zusätzlich zu den Brandschutzvorschriften (VKF-BSN und VKF-BSR) gibt die VKF Vollzugshilfen heraus. Vollzugshilfen sind gemäss schweizerischer Begriffsverwendung Anleitungen für die Praxis, die Vorschriften konkretisieren und durch staatliche Organe (z. B. die Aufsichtsbehörden) erstellt werden; sie sollen eine einheitliche Vollzugspraxis fördern (siehe zum Beispiel die Vollzugshilfen des BAFU[96]). Zwar ist die VKF kein staatliches Organ. Gemäss IOTH-Beschluss vom 10. November 2004 ist die VKF aber «offizielle Kontakt- und Auskunftsstelle für Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinien». Gestützt auf diese Kompetenzzuweisung durch das IOTH hat die VKF «die Möglichkeit, weitere Dokumente wie zum Beispiel Erläuterungen, Merkblätter oder FAQ im Sinne der Definition des Stands der Technik zu veröffentlichen» (VKF-Geschäftsbericht 2018).

[95] KUHN HANSULRICH, Schweizerische Brandschutzvorschriften – einheitlich und europakonform, SIA 1994/6, S. 76–78, S. 77.
[96] https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/vollzugshilfen-des-bafu.html, besucht am 3. Januar 2022.

VKF-BSN Art. 4 Abs. 2 ermächtigt die VKF, «für den Vollzug» Brandschutzerläuterungen und nutzungs- und themenbezogene Arbeitshilfen herauszugeben. Im Weiteren verleiht VKF-BSN Art. 7 der Technischen Kommission Brandschutz die Kompetenz, «Publikationen anerkannter Fachorganisationen ganz oder teilweise als massgebend zu erklären (sog. Stand der Technik Papiere).»

Die Vollzugshilfen bestehen aus (https://www.bsvonline.ch/de, Stand August 2021):

- 10 Erläuterungen («spezifiziert die Bestimmungen der Brandschutzrichtlinien»)
- 3 Arbeitshilfen («enthält einen Auszug der wichtigsten, im Normalfall geltenden brandschutztechnischen Anforderungen an […]»)
- 8 Merkblättern (mit unterschiedlichen Zielsetzungen)
- 2 Musterweisungen
- 2 Reglementen
- 12 Formularen
- 52 FAQ
- 1 Liste der durch die Technische Kommission Brandschutz (TKB) überprüften Stand-der-Technik-Papiere (STP) mit insgesamt 27 STP. Die TKB überprüft STP auf deren Übereinstimmung mit den Mindestanforderungen der VKF-Brandschutzvorschriften. Sie bezeichnet diejenigen technischen Publikationen von Fachverbänden als STP, die sie für geeignet hält, die grundlegenden Anforderungen der VKF-Brandschutzvorschriften zu konkretisieren und deren sicherheitstechnischen Anforderungen zu entsprechen. Von der TKB-VKF überprüfte STP können Anforderungen enthalten, die über die Mindestanforderungen der BSV 2015 hinausgehen (zitiert nach www.bsvonline.ch/de/stp, besucht am 17.08.2021).
- Liste mit weiteren Publikationen, «die die VKF als nützlich für die Arbeit im Bereich des Brandschutzes erachtet, die aber aufgrund ihrer Ausgestaltung nicht als ‘Stand der Technik Papier’ in Frage kommen.» Insgesamt 24 Dokumente.
- Verzeichnis (VKF-BSVER 40-15) aller STP und weiterer nützlicher Dokumente («Arbeitshilfe für Spezialisten», die VKF «übernimmt [..] keinerlei Haftung für die Vollständigkeit und Korrektheit der hier aufgeführten Publikationen und Informationen»). Insgesamt über 200 Dokumente (darunter Gesetze und Verordnungen, VKF-Erläuterungen und einige Wiederholungen, da die Dokumente nach den einzelnen Brandschutzvorschriften gegliedert sind. Dokumente, die für mehrere Vorschriften relevant sind, werden deshalb mehrmals angegeben.)

3.3.4 Verweisung auf weitere Dokumente

Wie bei technischen Regeln üblich arbeitet auch das Brandschutzrecht mit Verweisungen auf andere Dokumente, die verbindlich, beachtlich oder in anderer Weise für den Vollzug der Brandschutzvorschriften nützlich sind:

- Einerseits bezeichnet die Technische Kommission Brandschutz (TKB) Dokumente als «Stand-der-Technik-Papiere» (STP) und bestätigt mit der Bezeichnung STP, dass bei der Beachtung dieser Dokumente die sicherheitstechnischen Anforderungen der Brandschutzvorschriften erfüllt sind. Allerdings weist die TKB – im Sinne einer Warnung an die Bauherren – darauf hin, dass STP Anforderungen enthalten können, die

über die Mindestanforderungen hinausgehen können. Die Brandschutznorm (Art. 7) ermächtigt die TKB, «Publikationen anerkannter Fachorganisationen ganz oder teilweise als massgebend [zu] erklären».

- Andererseits stellt die VKF im Dokument «Weitere Bestimmungen» (2015, VKF-BSVER 40-15) zusätzlich Publikationen von Dritten zusammen, die die VKF als nützlich für die Arbeit im Bereich des Brandschutzes erachtet, die aber gleichzeitig aufgrund ihrer Ausgestaltung nicht als STP in Frage kommen.[97] Die Zusammenstellung ist als «Arbeitshilfe für Spezialisten» gedacht.[98] Neben Gesetzen (z. B. Sprengstoffgesetz), Verordnungen (z. B. Starkstromverordnung) verweist das Dokument 40-15 vor allem auf Normen. Deren Erwähnung in der Arbeitshilfe «Weitere Bestimmungen» macht sie selbstverständlich nicht verbindlich. Gleichwohl dürfte es für die «Spezialisten» ratsam sein, diese Dokumente zu konsultieren. Die Arbeitshilfe gliedert die Publikationen analog zur Gliederung der Brandschutzvorschriften (Brandschutzrichtlinien VKF-BSR 10-15 bis 28-15, Brandschutzerläuterungen VKF-BSE 100-15 bis 109-15). Zum Teil wird auch lediglich auf Literatur verwiesen, so zum Beispiel bei den Nachweisverfahren (VKF-BSR 27-15).

3.3.5 Das Risiko im geltenden Recht

Das geltende Recht wurde nicht systematisch risikobasiert oder risikoorientiert erarbeitet, auch wenn den Brandschutzvorschriften durchaus auch Risikoüberlegungen zugrunde liegen (siehe vorne). Allerdings besteht Optimierungspotential[99].

Die geltenden Brandschutzvorschriften verwenden unterschiedliche Methoden zur Begrenzung der Risiken im Zusammenhang mit Bränden. Im Vordergrund stehen Vorschriften, die konkrete Sicherheitsmassnahmen vorschreiben (Standardkonzept). Diese Vorschriften werden als «präskriptive, deterministische Sicherheitsvorschriften» bezeichnet.[100] Werden die Massnahmen des Standardkonzepts eingehalten, kann ein Bauvorhaben bewilligt werden. Wenn nicht, kann keine Bewilligung erteilt werden. Präskriptive Vorschriften bieten damit Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit.[101] Der Vollzug ist relativ einfach, was gerade bei Massenverfahren wie dem Baubewilligungsverfahren wichtig ist. Die Standardkonzepte werden in VKF-BSN 1-15 Art. 10 geregelt: Die Schutzziele (Art. 8) werden mit vorgeschriebenen Massnahmen erreicht, entweder durch ein bauliches Konzept (bauliche Brandschutzmassnahmen mit zusätzlichen nutzungsbezogenen technischen Brandschutzmassnahmen) oder durch ein Löschanlagenkonzept gemäss Art. 42 (bauliche Brandschutzmassnahmen in Kombination mit VKF-anerkannten, stationäre Löschanlagen, welche konkrete Anforderungen zu erfüllen haben). Es ist aber nicht auszuschliessen, im Gegenteil ist anzunehmen, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht das Maximum an Risikoreduktion herausgeholt wird oder dass die erzielte Risikoreduktion auch mit weniger finanziellem Aufwand erreicht werden könnte. Dies deshalb, weil die bestehenden Brandschutzmassnahmen nicht

97 VKF-BSVER 40-15, Einleitung, S. 4.

98 VKF-BSVER 40-15, Einleitung, S. 4. Es handelt sich beim Dokument allerdings nicht um eine Arbeitshilfe (VKF-BSA) im Sinne der Dokumenttypen der Brandschutzvorschriften, sondern um ein Verzeichnis (VKF-BSVER), siehe VKF-Leitfaden: Verweise auf die VKF-Brandschutzvorschriften, 23.01.2019, S. 4 (Tabelle).

99 FISCHER KATHARINA/KOHLER JOCHEN/FONTANA MARIO/FABER MICHAEL H., Wirtschaftliche Optimierung im vorbeugenden Brandschutz, Juli 2012, 152 S.

100 SEILER HANSJÖRG, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir?, 2000, S. 25.

101 SEILER HANSJÖRG, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir?, 2000, S. 25.

systematisch auf ihren Beitrag zur Risikoreduktion untersucht wurden. Es ist gemäss IOTH-Beschluss zu vermuten («es besteht die Vermutung»), dass die Brandschutzmassnahmen in Bezug auf ihre Effizienz (= Wirtschaftlichkeit, ausgedrückt als Verhältnis zwischen dem Nutzen und den Kosten einer Massnahme) nicht optimal sind.

Das geltende Recht lässt Abweichungen von Standardkonzepten zu. Der Bauherr hat für sein Bauvorhaben nachzuweisen, dass mit alternativen Brandschutzmassnahmen als Einzellösungen die Schutzziele gleichwertig erreicht werden (VKF-BSN 1-15 Art. 11 Abs. 1).

Bereits heute sind gestützt auf VKF-BSN 1-15 Art. 12 Abs. 1 risikobasierte oder risikoorientierte Nachweise möglich: Die Anwendung von Nachweisverfahren im Brandschutz zur Beurteilung von Brandgefahr, Brandrisiko oder zur Nachweisführung konzeptioneller Ansätze ist bei der Erfüllung der Schutzziele und bei einer ganzheitlichen Betrachtungsweise möglich. Aufgrund der fehlenden Konkretisierung der Schutzziele in den BSV 2015 wird dieser Ansatz kaum angewendet.

3.4. Der Vollzug der Brandschutzvorschriften

3.4.1 «In jedem Kanton brennt es anders»

Die Brandschutzvorschriften machen zum Vollzug nur wenig Vorgaben:

- Gewisse Tatbestände werden als bewilligungspflichtig deklariert (z. B. Stilllegung einer Brandmeldeanlage, VKF-BSR 20-15 Ziff. 3.11 Abs. 1).
- Gewisse Tatbestände sind meldepflichtig (z. B. temporäre Aufstellung von Flüssiggasanlagen, VKF-BSR 12-15 Ziff. 3.5).
- Der Umfang der Kontrolle der brandschutzrelevanten Konzepte und Nachweise im Rahmen der Baubewilligungsprüfung wird vorgegeben (Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Plausibilität, VKF-BSN 1-15 Art. 12 Abs. 2).
- Schliesslich machen die Brandschutzvorschriften auch Vorgaben für die Abnahmekontrollen (z. B. sind Feuerwehraufzüge einer «Abnahmeprüfung» zu unterziehen, VKF-BSR 23-15 Ziff. 4.12.2).

Im Übrigen ist es Sache der einzelnen Kantone, die Zuständigkeiten und Verfahren (auch den Umfang und den Inhalt der Prüfungen/Kontrollen) zu regeln.

Es erstaunt deshalb nicht, wenn der Leiter Prävention und Intervention bei der Gebäudeversicherung Bern in einem Aufsatz feststellt, dass die Brandschutzvorschriften je nach Kanton unterschiedlich ausgelegt werden.[102] Er sieht drei Hauptgründe:

- Interpretationsspielraum der Brandschutzvorschriften
- Kantonale Vollzugsregelungen (Zuständigkeiten und Verfahren)
- Verhältnismässigkeitsprinzip

[102] BÜHLMANN THEO, In jedem Kanton brennt es anders – weshalb?, in: Sicherheitsforum 5/20, S. 30–33.

Zum Interpretationsspielraum der Brandschutzvorschriften, S. 30: «Die kantonalen Behörden können die Brandschutzvorschriften präzisieren oder verschärfen und entscheiden, welche Stand-der-Technik-Papiere in ihrem Hoheitsgebiet verbindlich sind.» S. 32: «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.»

Zu unterschiedlichen Vollzugsregelungen, S. 30 f.: «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 Brandschutzbehörde 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.» S. 32: «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.»

Zur Verhältnismässigkeit, S. 33: «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.»

Auch in der 2021 durchgeführten Kundenumfrage «Input und Bedürfnisse zu den Brandschutzvorschriften 2026» (Schlussbericht, August 2021) war der unterschiedliche Vollzug ein wesentliches Thema:

- Die Brandschutzvorschriften würden je nach Leser unterschiedlich interpretiert (S. 45).
- Die Richtlinien würden je nach Behörde/Kanton unterschiedlich ausgelegt (S. 45).
- Die Umsetzung der Richtlinien sei von Kanton zu Kanton unterschiedlich (S. 46).
- Die Schutzziele bei Sonderbauten würden von den Behörden sehr unterschiedlich interpretiert (S. 46).
- Gewisse Kantone würden «im Vollzug (…) zusätzliche künstliche Hürden» schaffen (S. 56).
- Es gebe in den Kantonen und somit im Vollzug unterschiedliche Prozesse und Zuständigkeiten bei der Bewilligung, Überwachung und Abnahme (S. 61).
- Die unterschiedliche Interpretation der Vorschriften bewirke einen unterschiedlichen Vollzug (S. 111).
- Die kantonal unterschiedliche Auslegung der BSV und der unterschiedliche Vollzug wurden von sieben Personen als Antwort auf die – eigentlich auf ein anderes Thema

hinzielende – Frage «Gibt es in den heutigen VKF-Brandschutzvorschriften Regulierungen, die an der Praxis vorbeigehen bzw. in der Praxis nicht gelebt oder erfüllt werden können?» genannt (S. 119, 120).

Vor dem Hintergrund dieser Kritik ist der Wunsch zahlreicher Teilnehmer an der Kundenumfrage verständlich, die Totalrevision der Brandschutzvorschriften solle zur Vollzugsvereinheitlichung beitragen (S. 56, 125).

3.4.2 Allgemeines zum Verhältnis zwischen Konkordat und den Kantonen/Gemeinden im Vollzug

Die IVTH überträgt dem IOTH beim Vollzug der Brandschutzvorschriften keine spezifischen Zuständigkeiten. Art. 3 IVTH beschränkt die Vollzugskompetenz des IOTH auf den Vollzug der «vorliegenden Vereinbarung» (= IVTH). Das IOTH ist deshalb grundsätzlich lediglich für den Erlass von Vorschriften bezüglich Anforderungen an Bauwerke zuständig (Art. 4 lit. a IVTH), der Vollzug der Vorschriften (Verfahren und Zuständigkeiten) liegt bei den einzelnen Kantonen.

Einzig die Zuständigkeit bei der Anerkennung von Brandschutzprodukten im nichtharmonisierten Bereich und von im Brandschutz tätigen Fachfirmen und Fachpersonen sowie das Anerkennungsverfahren sind in den schweizerischen Brandschutzvorschriften zentralisiert worden. Vollzugsbehörde ist die VKF (VKF-BSR 28-15 Ziff. 3.1 Abs. 1 und Ziff. 4.4 Abs. 1), die in diesem Bereich nicht hoheitlich tätig ist: Die VKF-Anerkennung ist im nichtharmonisierten Bereich nicht der einzige Weg zur Bestätigung, dass ein Brandschutzprodukt die brandschutztechnischen Anforderungen erfüllt, bzw. zur Bestätigung, dass Fachfirmen über ausreichende Mittel verfügen. Bei Produkten des harmonisierten Bereichs dienen die in der Leistungserklärung deklarierten Leistungen zur Beurteilung der Anwendbarkeit. Es ist auch möglich, Produkte (im nichtharmonisierten Bereich), Fachfirmen und Fachpersonen im Einzelfall durch die zuständigen Brandschutzbehörden anerkennen zu lassen. Da die VKF bei der Anerkennung (bei Produkten auf den nichtharmonisierten Bereich beschränkt) nicht hoheitlich tätig ist, wurde das streitige Verfahren (i.d.R. wenn die VKF ein Anerkennungsgesuch verweigert) VKF-intern ausgestaltet (VKF-BSR 28-15 Ziff. 10). Das Verfahren richtet sich nach dem jeweiligen Rekurs- und Beschwerdereglement der VKF (VKF-BSR 28-15 Ziff. 10). Der Rekurs ist an die Technische Kommission Brandschutz (TKB), die Beschwerde gegen Entscheide der Technischen Kommission Brandschutz an den Vorstand der VKF zu richten. Beschwerdeentscheide des Vorstands sind «summarisch zu begründen» und sind «endgültig» (Art. 14 Abs. 1 Rekurs- und Beschwerdereglement)[103].

Das IOTH kann für die Vorbereitung und den Vollzug seiner Geschäfte ständige oder nichtständige Fachkommissionen bezeichnen. Mit Beschluss vom 10. November 2004 hat das IOTH die VKF per 1. Januar 2005 als «Fachkommission Brandschutzvorschriften» bezeichnet (Ziff. II des Dispositivs). Die Fachkommission ist dafür besorgt, dass die Brandschutznorm und die Brandschutzrichtlinien wenn nötig aktualisiert werden, indem sie dem Interkanntonalen Organ jährlich schriftlich Bericht erstattet und allenfalls entsprechende und

[103] Ob eine Anerkennung bzw. die Verweigerung einer Anerkennung, die letztlich beide auf einem Vollzugsauftrag aus den BSV beruhen, keine anfechtbaren Verfügungen darstellen, scheint zumindest fraglich.

begründete Anträge stellt (Ziff. III des Dispositivs). Die Fachkommission Brandschutz ist offizielle Kontakt- und Auskunftsstelle für Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinien (Ziff. 4 des Dispositivs). Das IOTH hat die Einsetzung der VKF als ständige Fachkommission des IOTH mit Beschluss vom 13. Juni 2019 bestätigt (Ziff. B.1 des Beschlusses). Der Auftrag der ständigen Fachkommission wurde 2019 wie folgt konkretisiert (Ziff. B.1 des Beschlusses):

a. *Fachliche Begleitung und rege/mässige Überprüfung der Brandschutznorm und Brandschutzrichtlinien;*
b. *Antizipieren von relevanten Entwicklungen im Bereich Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft in Bezug auf den Brandschutz;*
c. *Beim IOTH allfälligen Revisionsbedarf beantragen;*
d. *Initiieren und Durchführen von Projekten zur Optimierung der Brandschutzvorschriften;*
e. *Erarbeitung von Projektvorschlägen bei Revisionsbedarf;*
f. *Erarbeiten der Brandschutzvorschriften;*
g. *Sicherstellen einer zentralen Anlaufstelle für Anfragen und Anliegen bezüglich Brandschutzinformationen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten;*
h. *Initiieren und Durchführen von Projekten zur Optimierung der Bereitstellung und Nutzung der Brandschutzvorschriften;*
i. *Sicherstellen der stufengerechten Information und Bereitstellen der notwendigen Informationen für die politische und operationelle Arbeit;*
j. *Koordination mit Bundesämtern zwecks Abstimmung von Regelungsinhalten und Vermeidung von Divergenzen;*
k. *Mögliche Erarbeitung von Prüfbestimmungen;*
l. *Jährliche Berichterstattung der Tätigkeiten an das IOTH;*
m. *Melden von Unstimmigkeiten in Leistungserklärungen bezüglich dem wesentlichen Merkmal "Brandschutz" an das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL;*
n. *Koordinieren und Formulieren von Stellungnahmen zu Geschäften und Anfragen im Bereich Brandschutz;*
o. *Öffentliche Publikation der FAQ zur Umsetzung der Brandschutzvorschriften.*

Die VKF hat ihrerseits weitere Gremien (Kommissionen, Fachkommissionen, Ausschüsse, Arbeitsgruppen) eingesetzt (Aufgaben sind zitiert aus den jeweiligen Organisationsreglementen):

- Die Technische Kommission Brandschutz (TKB) übernimmt die vom IOTH an die VKF übertragenen Aufgaben bezüglich der Einsetzung als ständige Fachkommission des IOTH[104]. Sie beantwortet übergreifende bauliche, technische und organisatorische Fragen des vorbeugenden Brandschutzes, insbesondere im Bereich der Brandschutzvorschriften. Sie koordiniert die Aufgaben der VKF im Brandschutz und behandelt Rekurse gegen Entscheidungen der ihr unterstellten Fachkommissionen. Sie gibt Erläuterungen, Arbeitshilfen, Merkblätter und Reglemente heraus. Erläuterungen spezifizieren die Bestimmungen der Brandschutzrichtlinien (so z. B. Brandschutzerläuterung Brandmauern VKF-BSE 100-15). Arbeitshilfen enthalten Auszüge der wichtigsten, im Normalfall geltenden brandschutztechnischen Anforderungen (so z. B. Brandschutzarbeitshilfe Gebäude mit geringen Abmessungen 1000-15). Merkblätter enthalten Aufzählungen zu den Lösungsansätzen; dabei handelt es sich um einige Vorschläge, die einzeln oder in Kombination angewendet werden können (so z. B. Brandschutzmerkblatt Solaranlagen VKF-BSM 2001-15). Die

[104] Der IOTH-Auftrag umfasst zahlreiche Aufgaben im Bereich des Vollzugs der BSV. Damit werden der TKB/der VKF auch hoheitliche Aufgaben übertragen.

Detailanforderungen für Fachfirmen für Sprinkleranlagen und Brandmeldeanlagen hat die Technische Kommission in Reglementen (VKF-BSREG 5000-15 und 5001-15) festgelegt.

- Die Fachkommission[105] Bautechnik (FBT) ist zuständig für Fragestellungen, die sich aus den Themenbereichen der VKF-BSR 13-15, 14-15, 15-15, 16-15 und den Hauptgruppen Baustoffe und Bauteile sowie den diesen, fachtechnisch zugeordneten Teilen der publizierten VKF-Dokumente (Brandschutzerläuterungen, Brandschutzmerkblätter usw.) ergeben.
- Die Fachkommission Haustechnik (FHT) ist zuständig für Fragestellungen, die sich aus den Themenbereichen der Brandschutzrichtlinien VKF-BSR 24-15, 25-15, 26-15 und der Hauptgruppen Feuerungsaggregate, Abgasanlagen und Lüftungs- und Klimaanlagen sowie den diesen, fachtechnisch zugeordneten Teilen der publizierten VKF-Dokumente (Brandschutzerläuterungen, Brandschutzmerkblätter usw.) ergeben.
- Die Fachkommission Qualitätssicherung und Nachweisverfahren (FQN) ist zuständig für Fragestellungen, die sich aus den Themenbereichen der Brandschutzrichtlinien VKF-BSR 11-15, 12-15 und 27-15 sowie den diesen, fachtechnisch zugeordneten Teilen der publizierten VKF-Dokumente (Brandschutzerläuterungen, Brandschutzmerkblätter usw.) ergeben. Zusätzlich ist das Thema Building Information Modeling (BIM) bei der FQN adressiert.
- Die Fachkommission Technischer Brandschutz (FTB) ist zuständig für Fragestellungen, die sich aus den Themenbereichen der Brandschutzrichtlinien VKF-BSR 17-15, 18-15, 19-15, 20-15, 21-15, 22-15, 23-15 und den Hauptgruppen Brandmeldeanlagen und Löscheinrichtungen, Elektrisches Installationsmaterial, Rauch- und Wärmeabzugsanlagen, Übrige Technische Ausrüstungen und Anerkannte Fachfirmen sowie den diesen, fachtechnisch zugeordneten Teilen der publizierten VKF-Dokumente (Brandschutzerläuterungen, Brandschutzmerkblätter usw.) ergeben. Die FTB hat im Weiteren ein aus internen und externen Mitgliedern bestehendes Gremium eingesetzt, das die FTB in Fragen zur Elektrotechnik fachlich berät.
- Der Ausschuss Brandschutzvorschriften (ABSV) ist der Technischen Kommission Brandschutz (TKB) unterstellt. Er ist das fachlich beratende Gremium der TKB im Bereich der Brandschutzvorschriften (BSV). Der ABSV beantwortet Anfragen der Öffentlichkeit zum Verständnis der BSV aus Sicht der VKF (z. B. in der Form von FAQ)[106]. Beispielsweise gibt der ABSV Musterweisungen für Sprinkler- und Brandmeldeanlagen heraus (VKF-BSW 3000-15, 3001-15).
- Der Ausschuss Aussenwandbekleidungssysteme (AWBS) ist der Fachkommission Bautechnik (FBT) unterstellt. Er ist zuständig für Fragestellungen, die sich im Themenbereich Aussenwände und Aussenwandbekleidungssysteme ergeben. In diesem Rahmen ist er fachlich beratendes Gremium der FBT, unterstützt Antragsteller für einen Eintrag ins Brandschutzregister im Bereich Aussenwandbekleidungssysteme und bereitet die entsprechenden Geschäfte zu VKF-Anerkennungen bzw. VKF-Technischen-Auskünften vor.

Grundsätzlich – mit Ausnahme des VKF-Brandschutzregisters (VKF-Anerkennungen / VKF-Technische Auskünfte, welche als nicht hoheitliche Tätigkeiten gelten) – ist der Vollzug der Brandschutzvorschriften Sache der Kantone; ebenfalls sind die Rechtsmittelverfahren

[105] Bei den Fachkommissionen sind die hoheitlichen Aufgaben weniger stark ausgeprägt, da diese bezüglich der Herausgabe von Erläuterungen, Arbeitshilfen etc. nur in einer die TKB beratenden Funktion tätig sind.

[106] Damit kommt auch der ABSV eine (hoheitliche) Rolle im Vollzug der BSV zu.

kantonal geregelt. In rund der Hälfte der Kantone ist der Vollzug des Brandschutzes auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt (Stand 2015); der Trend laufe Richtung Zentralisierung bei den Kantonen (Schreiben VKF an IOTH, 2. April 2015).

3.4.3 Zuständigkeiten

Viele kantonale Gesetze bezeichnen die kantonalen Zuständigkeiten ausdrücklich, im Übrigen, d. h. in allen Bereichen, die im Gesetz nicht ausdrücklich bezeichnet sind, besteht eine subsidiäre Generalkompetenz zu Gunsten der Gemeinden (z. B. § 2 Abs. 1 Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen ZH; Art. 17 Abs. 3 Gesetz über den Feuerschutz SG; Art. 2 Abs. 1 Gesetz zum Schutz gegen Feuer und Naturelemente VS).

a) Kanton Zürich

Im Kanton Zürich sind die kantonalen Zuständigkeiten («Kantonale Feuerpolizei») in § 2 Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz ZH (VVB) festgelegt:

a. Bauten und Anlagen mit erhöhtem Brandrisiko gemäss § 3,
b. Brandschutznorm 11-15: Art. 11 Abs. 1, 12 Abs. 2, 14 Abs. 2, 16, 33, 36 Abs. 2, 43 Abs. 2, 46 und 60 Abs. 1 (mit Ausnahme der Standardkonzepte gemäss Brandschutzrichtlinie 10-15 «Begriffe und Definitionen»),
c. Brandschutzrichtlinie 10-15: Begriffe «Abweichungen», «Anerkennung VKF» und «Brandschutzbehörde»,
d. Brandschutzrichtlinie 11-15: Ziff. 2.3 Abs. 4 (mit Ausnahme der Festlegung von Qualitätssicherungsstufe 1), 2.3 Abs. 5, 3.3.1 und3.4.1 bezüglich der Abweichungen sowie 5.4.1 Abs. 1 und 2,
e. Brandschutzrichtlinie 12-15: Ziff. 7.3 Abs. 1,
f. Brandschutzrichtlinie 13-15: Ziff. 2.5 Abs. 4, 3.2.5 Abs. 3, 3.3 Abs. 3 und 4.4,
g. Brandschutzrichtlinie 14-15: Ziff. 3.2.7 Abs. 7,
h. Brandschutzrichtlinie 15-15: Ziff. 4.3,
i. Brandschutzrichtlinie 16-15: Ziff. 2.1 Abs. 3 und 2.4.4 Abs. 3,
j. Brandschutzrichtlinie 18-15: Ziff. 3.2 und 5.1,
k. Brandschutzrichtlinie 19-15: Ziff. 2.3, 3.2.1 Abs. 4, 3.2.3 Abs. 1, 3.5 Abs. 5, 3.7 Abs. 3, 3.8 Abs. 2, 4.3, 4.4 Abs. 3 und 5, 4.5 Abs. 1, 5.1 und 5.4 Abs. 3,
l. Brandschutzrichtlinie 20-15: Ziff. 2.3, 3.9. Abs. 2, 3.10 Abs. 3 und 5, 3.11 Abs. 1, 4.1 und 4.5 Abs. 3,
m. Brandschutzrichtlinie 21-15: Ziff. 4.3 Abs. 2, 4.7 Abs. 2 und 6.1,
n. Brandschutzrichtlinie 22-15: Ziff. 2 Abs. 2,
o. Brandschutzrichtlinie 23-15: Ziff. 4.12.1,
p. Brandschutzrichtlinie 26-15: Ziff. 8.3 Abs. 4 und 11.3.3 Abs. 5,
q. Brandschutzrichtlinie 27-15.

Als Bauten mit erhöhtem Brandrisiko (auf die § 2 lit. a VVB verweist) gelten (§ 3 VVB): Bauten, bei denen Personen und Sachen aufgrund erschwerter Fluchtmöglichkeiten oder erschwerten Einsatzes der Feuerwehr besonders gefährdet sind; Bauten, die aufgrund ihrer Nutzung oder besonderer Brandrisiken der Qualitätssicherungsstufe 2 oder höher zugeordnet sind; Bauten, bei denen aus Gründen der Verhältnismässigkeit oder des Natur- und Heimatschutzes das Schutzziel nicht mit vorgeschriebenen Standardmassnahmen erreicht wird.

b) Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen sind ebenfalls ausgewählte Bereiche dem Kanton zugewiesen (Art. 17 Abs. 1 und 2 Gesetz über den Feuerschutz SG):

1 Der Kanton ist für Bewilligung und Kontrolle zuständig bei:
- *a) Gebäuden ab der Hochhausgrenze nach Art. 104 des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016;*
- *b) Gebäuden und Anlagen, für die Brandmelde- oder Löschanlagen vorgeschrieben sind;*
- *c) Gebäuden, Anlagen und Nutzungen, die besondere Brandrisiken aufweisen;*
- *d) Gebäuden mit Räumen, die für eine grosse Personenbelegung vorgesehen sind;*
- *e) Beherbergungsbetrieben;*
- *f) Bauten mit Tragwerksanforderungen in brennbarer Bauweise;*
- *g) Veranstaltungen in Anlagen mit mehr als 2000 Personen.*

2 Er ist zuständig für die periodischen Kontrollen von Blitzschutzsystemen.

c) Kanton Appenzell Ausserrhoden

Die Zuständigkeit für die Erteilung der «Feuerschutzbewilligung» (Titel des 3. Abschnitts der Feuerschutzverordnung AR) ist auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Über Gesuche für besonders gefährdete Gebäude und Betriebe oder für gefährliche Anlagen entscheidet das kantonale Feuerschutzamt (Art. 6 Abs. 1 Feuerschutzverordnung AR). Dazu gehören namentlich (Art. 6 Abs. 2 Feuerschutzverordnung AR):

- *a) Gewerbe-, Industrie- und Beherbergungsbetrieben sowie anderen Bauten und Räumen, die der Aufnahme einer grösseren Anzahl von Personen dienen,*
- *b) Hochhäusern und anderen besonders grossen Gebäuden,*
- *c) Betrieben und Einrichtungen, die der Herstellung, Lagerung und Verarbeitung von grösseren Mengen leicht brennbarer oder feuer- und explosionsgefährlicher Stoffe und Waren dienen,*
- *d) landwirtschaftlichen Betriebsgebäuden,*
- *e) Feuerungsanlagen mit grosser Leistung,*
- *f) Bauten und Einrichtungen, die eine besondere Gefährdung von Personen und Sachwerten bilden.*

Andere Gesuche werden vom zuständigen Feuerschutzorgan der Gemeinden entschieden (Art. 6 Abs. 3 Feuerschutzverordnung).

d) Kanton Wallis

Im Kanton Wallis werden die Aufgaben des Kantons in Art. 3 Reglement, welches die Ausführungsbestimmungen zum Schutz gegen Feuer und Naturelemente festlegt (RSFN), geregelt. Das Kantonale Amt für Feuerwehrwesen (KAF):

- *a) erteilt den Feuerkommissionen Instruktionen und Weisungen, um einheitliche Gebäudeinspektionen zu gewährleisten (Art. 8 GSFN);*
- *b) kontrolliert den Kaminfegerdienst (Art. 10 GSFN);*
- *c) bestimmt die Sicherheitsmassnahmen, um die Brandgefahr bei Gebäuden zu vermindern, bei denen Abweichungen in Bezug auf die Sicherheit bewilligt wurden (Art. 11 und 12 GSFN);*
- *d) überwacht die Anwendung des Kantonalen Konzeptes, arbeitet mit bei der Organisation der Stützpunktfeuerwehren (nachfolgend: SPFW) und der regionalen Konzepte (Art. 19 GSFN);*
- *e) teilt auf Verlangen den betroffenen Gemeindebehörden die Qualifikationen der Teilnehmer an kantonalen Kursen mit (Art. 34 GSFN);*
- *f) übernimmt die Kontrolle bei Gewährung von Subventionen (Art. 38 und 38a GSFN);*
- *g) gibt seine Vormeinung ab über die dem Departement unterbreiteten Geschäfte und führt im besondern die allgemeine Aufsicht über alles, was auf diesem Gebiet dem Staatsrat und dem Departement vorbehalten bleibt.*

e) Kanton Basel-Landschaft

Im Unterschied zu den bisher genannten Kantonen ist das Baupolizei- und Baubewilligungswesen Sache des Kantons (§ 118 Abs. 1 Raumplanungs- und Baugesetz BL). Der Regierungsrat legt in der Verordnung fest, für welche Bauten und Anlagen die Gemeinden zuständig sind und bestimmt das Verfahren (§ 118 Abs. 2 Raumplanungs- und Baugesetz BL). Die Kompetenz der Gemeinden beschränkt sich auf Kleinst- und Fahrnisbauten (§ 92 Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz BL).

Das Brand- und Naturgefahrenpräventionsgesetz BL übernimmt diese Zuständigkeiten (§ 13 Abs. 1 Brand- und Naturgefahrenpräventionsgesetz BL): Zuständig zur Anordnung von Schutzmassnahmen sind die Baubewilligungsbehörden im Rahmen der Baubewilligungsverfahren, die Plangenehmigungsbehörde im Rahmen der arbeitsgesetzlichen Plangenehmigung sowie die Basellandschaftliche Gebäudeversicherung (BGV), wenn sie feststellt, dass Brandschutzvorschriften nicht eingehalten sind. In den Bewilligungsverfahren erlässt die BGV die entsprechenden Auflagen, bei der Anordnung von Massnahmen bei der Nichteinhaltung von Brandschutzvorschriften erlässt die BGV eine Verfügung (§ 13 Abs. 2 Brand- und Naturgefahrenpräventionsgesetz BL).

f) Auslagerung von Aufgaben auf private Büros

In vielen Gemeinden sind die feuerpolizeilichen Aufgaben (Gesuchsprüfung, Kontrollen, Abnahmen) auf private Büros ausgelagert.

3.4.4 Prüfung der Einhaltung der Brandschutzvorschriften (Baugesuchsprüfung, Baukontrolle, Periodische Kontrollen, Kontrollen von Fall zu Fall)

Die Einhaltung der für Bauten geltenden Brandschutzvorschriften wird vor der Erstellung einer Baute in der Regel im Baubewilligungsverfahren, während des Baus durch Baukontrollen und nach der Inbetriebnahme durch regelmässige feuerpolizeiliche Kontrollen (periodische Kontrollen) geprüft. Viele Brandschutzbehörden bieten Vorbesprechungen an, in denen vor der Einreichung eines Baugesuchs die wesentlichen Brandschutzanforderungen besprochen werden.

Es gibt auch Kantone, die für die Prüfung der feuerpolizeilichen Aspekte ein separates Bewilligungsverfahren und eine separate Brandschutzbewilligung vorsehen: So wird im Kanton Appenzell Ausserrhoden bei der Neuerstellung oder beim Umbau von Bauten und feuergefährlichen Anlagen eine Feuerschutzbewilligung verlangt (Art. 5 Abs. 1 Feuerschutzverordnung AR, 861.1). Der Entscheid der Feuerschutzorgane ist «in der Regel»[107] zusammen mit dem Entscheid über das Baugesuch zu eröffnen (Art. 7 Abs. 1 Feuerschutzverordnung AR).

Die Brandschutzanforderungen werden in den Kantonen in unterschiedlichen Verfahrensstadien geprüft. Beispielsweise verlangen gewisse Kantone das Brandschutzkonzept mit den

[107] Siehe dazu Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG, wo im Interesse der Koordination «möglichst» eine «gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen» verlangt wird.

Baugesuchsunterlagen (z. B. Kanton Bern[108]), andere verlangen es erst vor Baufreigabe (z. B. Kanton Zürich[109]).

Die folgende Abbildung zeigt anhand des Kantons Zürich, wie der Brandschutz im Projektablauf (SIA-Projektphasen) im Zusammenspiel zwischen Bauherrschaft und Brandschutzbehörde umgesetzt wird:

[108] https://heureka.gvb.ch/de/fachthemen/brandschutzkonzepte/, besucht am 4. Januar 2022.
[109] https://www.gvz.ch/_file/1677/gvz-brandschutz-planen-web.pdf, besucht am 4. Januar 2022.

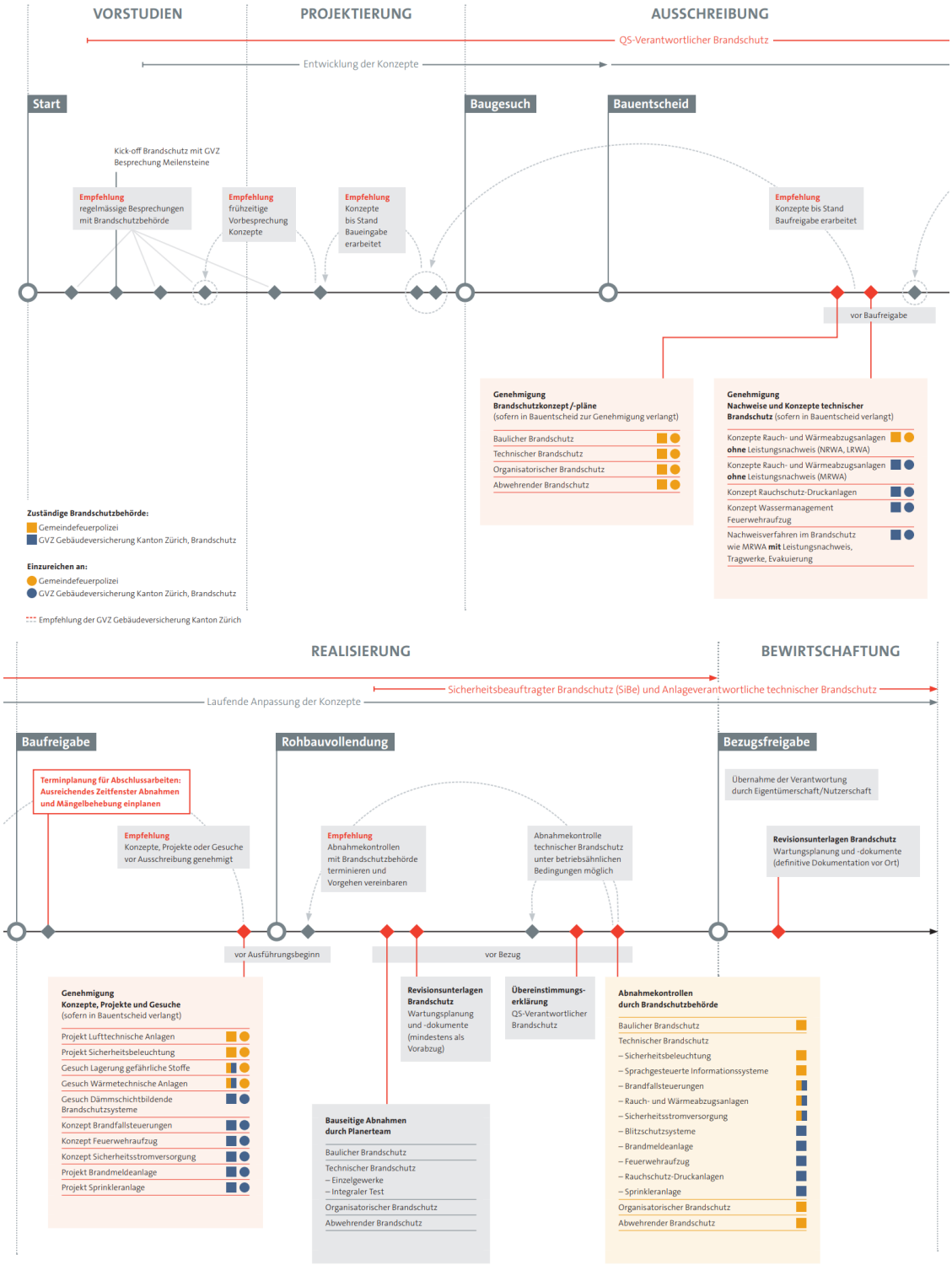


Abbildung 3 Brandschutz im Projektablauf (GVZ, «Brandschutz frühzeitig planen», Orientierungshilfe für Eigentümer und Planer, ohne Datum).

Ebenfalls grosse Unterschiede bestehen bei der Bauabnahme. Während gewisse Kantone auf eine Bauabnahme durch die Brandschutzbehörde grossteils verzichten (BL), wird in anderen Kantonen der Bezug eines neu erstellten Gebäudes von einer Freigabe der Brandschutzbehörde abhängig gemacht (ZH).

Insbesondere bei den periodischen Kontrollen sind die Unterschiede zwischen den Kantonen erheblich. Beispielsweise hat der Kanton St. Gallen in Art. 13 des Feuerschutzgesetzes von 2020 die periodischen Kontrollen auf vier Bereiche beschränkt: Gebäude mit vorgeschriebenen Brandmelde- oder Löschanlagen; Gebäude mit Räumen, die für eine grosse Personenbelegung vorgesehen sind; Brandmelde- und Sprinkleranlagen; Blitzschutzsysteme. Im Kanton Zürich ist die Kantonale Feuerpolizei für die feuerpolizeilichen Kontrollen aller Bauten und Anlagen mit erhöhtem Brandrisiko gemäss § 3 VVB (siehe oben) zuständig (§ 20 Abs. 2 VVB; siehe dazu die im September 2021 erschienene GVZ-Broschüre Brandschutz in der Nutzungsphase[110]).

Die folgende Abbildung zeigt am Beispiel des Kantons Zürich die Massnahmen, die nach Bezugsfreigabe erforderlich sind:

[110] https://www.gvz.ch/_file/1663/gvz-broschuere-brandschutz-nutzungsphase-de-web.pdf, besucht am 4. Januar 2022.

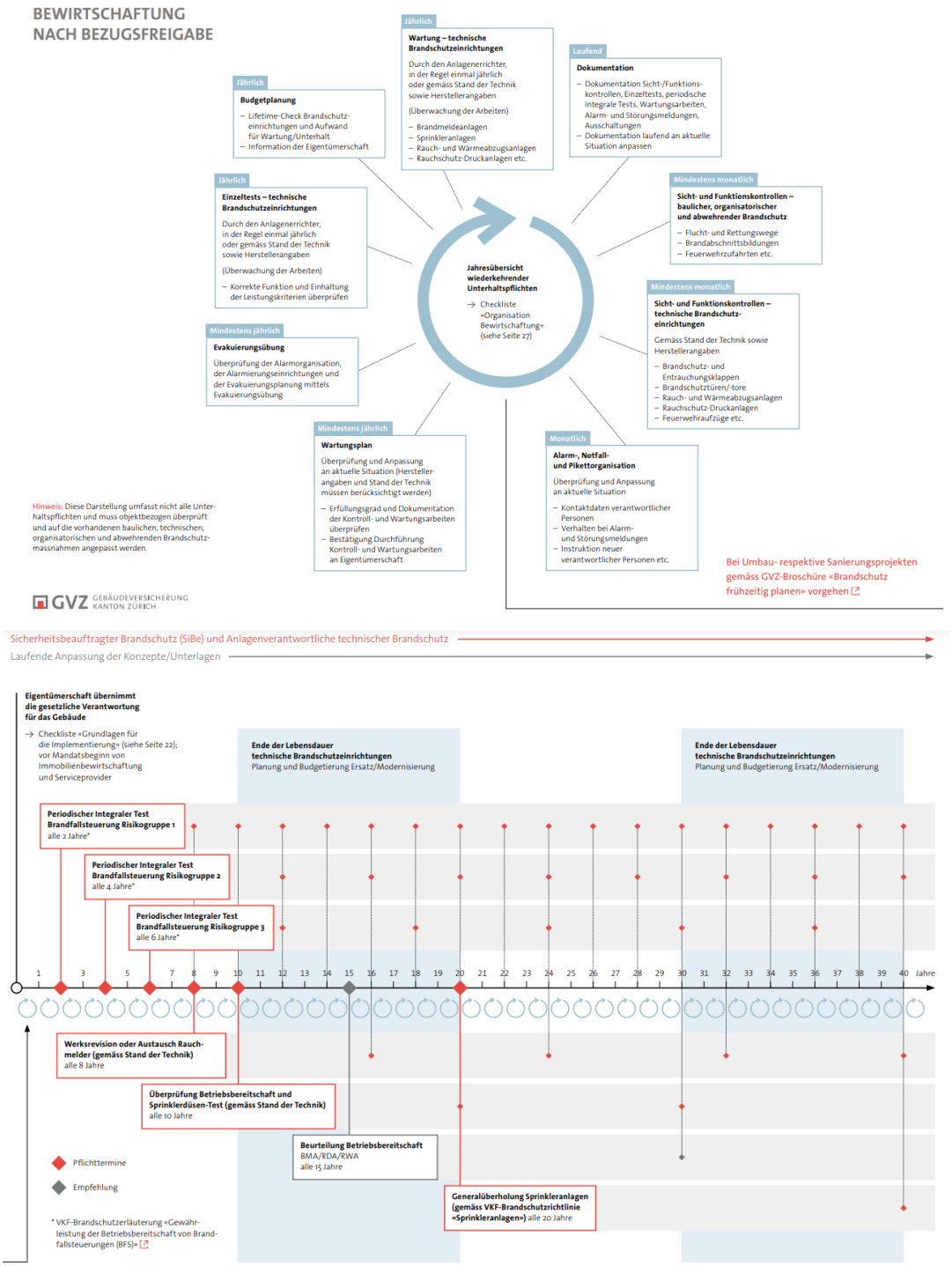


Abbildung 4 Brandschutz in der Nutzungsphase (GVZ, Broschüre «Brandschutz in der Nutzungsphase», 2021)

Während im Kanton St. Gallen Gebäude mit Räumen, die für eine grosse Personenbelegung (> 300 Personen) vorgesehen sind, alle fünf Jahre von der Gebäudeversicherung kostenlos überprüft werden (Art. 8 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 Feuerschutzverordnung SG), beträgt der Kontrollturnus im Kanton Zürich für solche Bauten 6 Jahre und die Kontrolle wird durch die Gemeindefeuerpolizei vorgenommen (GVZ-Weisung Feuerpolizeiliche Kontrollen, Ziff. 3.1.3, 1. April 2017). Noch grösser sind die Unterschiede bei den Brandmeldeanlagen: Während die Gebäudeversicherung im Kanton St. Gallen einen Fünfjahresrhythmus für Gebäude mit vorgeschriebenen und mit gesetzlich nicht vorgeschriebenen Brandmeldeanlagen vorsieht (Art. 8 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und Art. 8 Abs. 1 lit. c Feuerschutzverordnung SG), sieht der Kanton Zürich eine deutlich differenziertere Regelung vor: 5 Jahre/7 Jahre/9 Jahre je nach Risikogruppe, gar keine Kontrollen für freiwillig auf die Einsatzleitzentrale aufgeschaltete Brandmeldeanlagen (GVZ-Weisung Brandmeldeanlagen, Ziff. 7.3.3., 1. Januar 2015). Blitzschutzsysteme werden im Kanton St. Gallen alle 10 Jahre überprüft (Art. 8 Abs. 1 lit. b Feuerschutzverordnung SG), im Kanton Zürich alle 3 Jahre (Klasse I und bei besonderen Bedingungen) beziehungsweise alle 10 Jahre (Blitzschutzsysteme der Klassen II und III) (GVZ-Weisung Blitzschutzsysteme, Ziff. 6.2, 1. Januar 2015).

Die Feuerschutzverordnung des Kantons Appenzell Ausserrhoden schreibt für gewerbliche, industrielle und landwirtschaftliche Gebäude eine Kontrolle alle zehn Jahre, für Gebäude mit grosser Personenbelegung alle zwei bis fünf Jahre und für besonders feuer- und explosionsgefährdete Gebäude eine Kontrolle nach besonderen Weisungen des kantonalen Feuerschutzamtes vor (Art. 9 Abs. 1 Feuerschutzverordnung AR). Zusätzliche Kontrollen sind zulässig (Art. 9 Abs. 2 Feuerschutzverordnung AR). Blitzschutzanlagen werden durch das kantonale Feuerschutzamt alle fünf Jahre kontrolliert bei Anlagen, die der Blitzschutzpflicht unterstehen, und alle zehn Jahre bei freiwillig erstellten Anlagen (Art. 13 Abs. 2 Feuerschutzverordnung AR).

3.5. Rechtsvergleichung

3.5.1 Europäisches Recht

Von grosser Bedeutung für die Brandschutzpraxis in den Mitgliedsstaaten (und durch das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen [MRA, SR 0.946.526.81] auch für die Schweiz) ist das EU-Bauproduktenrecht, festgelegt in der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates. Die Verordnung bezweckt, Handelshemmnisse abzubauen, die durch unterschiedliche Anforderungen an Bauprodukte entstehen.

Im Anhang 1 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 werden die Grundanforderungen an Bauwerke festgelegt:

> *«Bauwerke müssen als Ganzes und in ihren Teilen für deren Verwendungszweck tauglich sein, wobei insbesondere der Gesundheit und der Sicherheit der während des gesamten Lebenszyklus der Bauwerke involvierten Personen Rechnung zu tragen ist. Bauwerke müssen diese*

Grundanforderungen an Bauwerke bei normaler Instandhaltung über einen wirtschaftlich angemessenen Zeitraum erfüllen.»

Für den Brandschutz werden die Grundanforderungen im Anhang der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 wie folgt konkretisiert:

Das Bauwerk muss derart entworfen und ausgeführt sein, dass bei einem Brand
a) die Tragfähigkeit des Bauwerks während eines bestimmten Zeitraums erhalten bleibt;
b) die Entstehung und Ausbreitung von Feuer und Rauch innerhalb des Bauwerks begrenzt wird;
c) die Ausbreitung von Feuer auf benachbarte Bauwerke begrenzt wird;
d) die Bewohner das Bauwerk unverletzt verlassen oder durch andere Massnahmen gerettet werden können;
e) die Sicherheit der Rettungsmannschaften berücksichtigt ist.

Im Grundlagendokument Brandschutz der Europäischen Kommission (Nr. C 62/25 vom 28. Februar 1994) werden neben allgemeinen Anforderungen Schutzziele bezeichnet, die bei der Formulierung der Brandschutzanforderungen durch die Mitgliedstaaten zu beachten sind, insbesondere zur Tragfähigkeit des Bauwerks (Kap. 4.2.2), zur Begrenzung der Entstehung und Ausbreitung von Feuer und Rauch innerhalb des Bauwerks (Kap. 4.2.3), zur Begrenzung der Brandausbreitung auf benachbarte Bauwerke (Kap. 4.2.4), zur Rettung der Nutzer des Bauwerks (Kap. 4.2.5) und zur Sicherheit der Rettungsmannschaften (Kap. 4.2.6). Im Weiteren enthält das Grundlagendokument Brandschutz in Kap. 4.3 Bestimmungen über Produkte (insbesondere Beanspruchungen, Leistungskriterien, Klassifizierung).

3.5.2 Deutschland

a) Geltendes Brandschutzrecht

Es gibt nur wenige bundesrechtliche Vorschriften zum Brandschutz; diese betreffen Arbeitsstätten und Gaststätten (KOCH STEFAN, Brandschutz und Baurecht: Rechtssichere Beurteilung von Neubau und Bestand, 2011, S. 22). «Das Bauordnungsrecht und damit der Erlass brandschutzrechtlicher Regelungen ist nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (GG) Aufgabe der Länder» (KOCH, a.a.O., S. 22). Die Kompetenzverteilung beim Brandschutz entspricht damit derjenigen in der Schweiz.

Das Recht des Brandschutzes ist Landesrecht. Neben den jeweiligen Landesbauordnungen haben die Bundesländer Rechtsverordnungen (Sonderbauverordnungen) erlassen; in nahezu allen Bundesländern werden die brandschutztechnischen Anforderungen in Verwaltungsvorschriften konkretisiert (KOCH, a.a.O., S. 23 f).

Die meisten Bundesländer haben die Musterbauordnung (MBO 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 27.09.2019) und die Mustervorschriften und Musterrichtlinien der ARGEBAU ganz oder teilweise übernommen (tabellarische Zusammenstellung bei KOCH, a.a.O., S. 24).

Die Musterbauordnung teilt die Gebäude nach Höhe, Fläche der Nutzungseinheiten und nach Nutzung in 5 Gebäudeklassen ein (§ 2 Abs. 3). Die Grundanforderungen an Bauwerke gemäss Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 sind zu berücksichtigen (§ 3 Satz 2).

Bauliche Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass der Entstehung eines Brandes und der Ausbreitung von Feuer und Rauch (Brandausbreitung) vorgebeugt wird und bei einem Brand die Rettung von Menschen und Tieren sowie wirksame Löscharbeiten möglich sind (§ 14). Baustoffe werden nach den Anforderungen an ihr Brandverhalten und Bauteile nach den Anforderungen an ihren Feuerwiderstand unterschieden (§ 26). § 27 legt die Brandschutzanforderungen an tragende Wände und Stützen fest, § 28 die Anforderungen an die Aussenwände, § 29 die Anforderungen an Trennwände bzw. raumabschliessende Bauteile, § 30 die Anforderungen an Brandwände, § 31 die Anforderungen an Decken, § 32 die Anforderungen an Dächer. Die Anforderungen an Flucht- und Rettungswege werden in den §§ 33–38 definiert. Auch der Abschnitt «Technische Gebäudeausrüstung» enthält zahlreiche Bestimmungen zum Brandschutz (Aufzüge, Leitungsanlagen, Lüftungsanlagen, Feuerungsanlagen, Aufbewahrung fester Abfallstoffe, Blitzschutzanlagen Insgesamt beträgt der Umfang der Brandschutzbestimmungen in der Musterbauordnung ca. 16 Seiten).

Die ARGEBAU gibt für die folgenden Themen/Bereiche Muster vor (www.bauministerkonferenz.de, Startseite, Öffentlicher Bereich, Mustervorschriften/Mustererlasse, Bauaufsicht/Bautechnik, besucht am 22. Juli 2021):

- Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB), Ausgabe 2020/1 vom 19. Januar 2021 (Teil Brandschutz, S. 35-52), 17 Seiten
- Muster-Feuerungsverordnung (MFeuV) Stand: September 2007 geändert durch Beschluss der Fachkommission Bauaufsicht vom 28.01.2016 und 27.09.2017, 14 Seiten
- Beherbergungsstättenverordnung - MBeVO (Fassung Dezember 2000, zuletzt geändert durch Beschluss der Fachkommission Bauaufsicht von Mai 2014), 5 Seiten
- Verordnung über den Bau von Betriebsräumen für elektrische Anlagen - EltBauVO (Januar 2009), 4 Seiten
- Garagenverordnung - MGarVO (Fassung Mai 2008), 9 Seiten
- Richtlinie über den Bau und Betrieb von Hochhäusern - MHHR (Fassung April 2008), 11 Seiten
- Verkaufsstättenverordnung - MVKVO (Fassung September 1995, zuletzt geändert durch Beschluss der Fachkommission Bauaufsicht vom Juli 2014), 15 Seiten
- Versammlungsstättenverordnung - MVStättVO (Fassung Juni 2005, zuletzt geändert durch Beschluss der Fachkommission Bauaufsicht vom Juli 2014), 26 Seiten
- Muster-Schulbau-Richtlinie - MSchulbauR (Fassung April 2009), 3 Seiten
- Muster-Wohnformen-Richtlinie – MWR (Fassung Mai 2012), 4 Seiten
- Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile und Außenwandbekleidungen in Holzbauweise – MHolzBauRL (Fassung Oktober 2020), 26 Seiten
- Muster-Industriebau-Richtlinie - MIndBauRL (Mai 2019), 25 Seiten
- Leitungsanlagen-Richtlinie (MLAR) - Fassung 10.2.2015 zuletzt geändert durch Beschluss der Fachkommission Bauaufsicht vom 03. September 2020, 13 Seiten
- Lüftungsanlagen-Richtlinie (M-LüAR) Stand: 29.09.2005, zuletzt geändert durch Beschluss der Fachkommission Bauaufsicht vom 03. September 2020, 29 Seiten
- Richtlinie über autom. Schiebetüren in Rettungswegen - MAutSchR (Fassung Dezember 1997), 6 Seiten
- Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an hochfeuerhemmende Bauteile in Holzbauweise - M-HFHHolzR (Fassung Juli 2004), 17 Seiten

- Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Systemböden - MSys-BöR(Fassung September 2005), 3 Seiten
- Richtlinie über den Brandschutz bei der Lagerung von Sekundärstoffen aus Kunststoff - MKLR (Fassung Juni 1996), 2 Seiten
- Richtlinien über elektr. Verriegelungssysteme von Türen in Rettungswegen - M-ElttVTR (Fassung Dezember 1997), 8 Seiten
- Richtlinien über Flächen für die Feuerwehr - MRFlFw (Fassung Februar 2007, geändert Oktober 2009), 8 Seiten

Gemäss § 3 Abs. 3 MBO gelten die technischen Regeln (insbesondere die DIN-Normen zum Brandschutz) dann als allgemein anerkannt, wenn sie von der Obersten Bauaufsichtsbehörde (in der Regel das jeweilige Bauministerium) durch öffentliche Bekanntmachung als Technische Baubestimmungen (TB) eingeführt worden sind. Beispiel: Baden-Württemberg hat die vom Deutschen Institut für Bautechnik herausgegebene Muster-Verwaltungsvorschrift über Technische Baubestimmungen (MVV TB, Ausgabe 2017) in leicht angepasster Form in die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VwV TB) vom 20. Dezember 2017 überführt. In den Technischen Baubestimmungen werden in Kap. A2 Brandschutz diejenigen Normen/Richtlinien etc. aufgeführt, die bei der Erfüllung der Brandschutzanforderungen zu beachten sind (genannt werden DIN 4102-1, 4102-2, 4102-3, 4102-4, 4102-5, 4102-6, 4102-7, 4102-9, 4102-11, 4102-12, 4102-13, 4102-15, 4102-16, 4102-17, 4102-18, 4102-20, 4102-21, 4102-23 sowie zahlreiche weitere technische Regeln z.B. für die Technische Gebäudeausrüstung wie Feuerungsanlagen, Brandmeldeanlagen, Alarmierungsanlagen, Sicherheitsbeleuchtungsanlagen, Lüftungsanlagen, Rauchabzugsanlagen und Rauchabzugsgeräte, Durchbelüftungsanlagen, Co-Warnanlagen, Feuerlöschanlagen).

b) Verbesserungsvorschläge durch Bürokratieabbau (Beispiel Baden-Württemberg)

Die «zunehmende Komplexität des vorbeugenden Brandschutzes» hat gemäss einem Bericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg zur erheblichen Steigerung der Baukosten in den letzten 20 Jahren beigetragen (NORMENKONTROLLRAT BADEN-WÜRTTEMBERG, Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes, Empfehlungsbericht, 2021, S. 2). Die durchschnittlichen Brandschutzkosten bei Neubauten werden auf 1–2 % der gesamten Baukosten über alle Gebäudeklassen beziffert, einzelne Einschätzungen beliefen sich gar auf 3–4 % (S. 14). Massgeblich für den öffentlichen Diskurs sind aber vor allem Sonderbauten und Umbauten, bei denen die Brandschutzkosten bis zu 10 % (S. 14), bei speziellen Vorhaben bis 16 % (S. 18) ausmachen. Der Normenkontrollrat hat gemeinsam mit der Prognos AG 22 Entlastungsmöglichkeiten erarbeitet. Die mit Blick auf die Gesamtrevision der schweizerischen Brandschutzvorschriften wichtigsten Vorschläge sind:

- Optimierung des Baugenehmigungsverfahrens und der Brandschutzprüfung, insbesondere durch die Verpflichtung der Baurechtsbehörde, mit den Antragsstellern bei Sonderbauten eine frühzeitige Auftaktbesprechung durchzuführen und durch die Einführung eines obligatorischen, frühzeitigen Abstimmungstermins (runder Tisch) mit allen beteiligten Stellen bei komplexeren Bauvorhaben
- Einrichtung einer Fachkommission auf Landesebene, die Empfehlungen zu brandschutzrechtlichen Grundsatzfragen abgibt
- Erhöhung der Rechtssicherheit durch Einführung eines Standardverfahrens
- Erleichterung der Holzbauweise durch landeseinheitliche Regelung

- Erlass von Sonderbauverordnungen für Hochhäuser, Kindertageseinrichtungen, Schulen und Krankenhäuser
- Brandschutzrechtliche Festlegung der durch den Bauherrn begründeten maximalen Belegungszahl bei Versammlungsstätten
- Zugänglichmachen von Auslegungshilfen und Best-Practice-Leitfäden
- Integration des vorbeugenden Brandschutzes in Vorlesungs- und Lehrplänen
- Aus- und Weiterbildung von Fachplanern für Sonderbauten und Holzbauweise
- Mitwirkung von Vertretern der Brandschutzbehörden in Normungsausschüssen (mindestens ein Drittel)
- Kostenlose Zurverfügungstellung der technischen Normen
- Zusammenführung der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen und Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung in einem einzigen Regelwerk
- Einführung eines einheitlichen digitalen und medienbruchfreien Bauantrags- und Genehmigungsverfahrens
- Standardisierung der inhaltlichen und formellen Anforderungen an Brandschutzkonzepte

c) Brandschutz und Wirtschaftlichkeit

In Deutschland war das Thema «Wirtschaftlichkeit» des Brandschutzes im letzten Jahrzehnt ein heftig diskutiertes Thema, siehe zum Beispiel den Beitrag vom 7. Juli 2016 in DIE ZEIT: «Wenn Schulen wie Strafanstalten aussehen, Bauprojekte immer teurer und Flughäfen nicht fertig werden, geht es meist um ausufernden Brandschutz. Der droht das Land zu ersticken.»

FeuerTrutz Network, das «Medienhaus für Fachinformationen im vorbeugenden Brandschutz»[111], sah sich genötigt, am Brandschutzkongress 2018 auf die Vorwürfe einzugehen und «für die berechtigten Belange des Brandschutzes» zu werben.[112] Allerdings «können wir es uns nicht erlauben, die heilige Kuh des Brandschutzes zu streicheln und zu füttern und dann zu denken, es bleibt immer so, wie es war».

3.5.3 Österreich

Wie in der Schweiz und in Deutschland ist Brandschutz in Österreich Sache der Gliedstaaten, in Österreich also der Bundesländer. Die Bauordnungen aller Bundesländer verweisen auf die Brandschutzrichtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (www.herold.at, Brandschutzvorschriften in Österreich, abgerufen am 1. Juli 2021).

Bsp. Tirol: Die Tiroler Bauordnung 2018 (LGBl. Nr. 28/2018, Langtitel: Kundmachung der Landesregierung vom 6. Februar 2018 über die Wiederverlautbarung der Tiroler Bauordnung 2011) verlangt unter dem Titel «Allgemeine bautechnische Erfordernisse» (§ 18 Abs. 1 Bauordnung), dass bauliche Anlagen und alle ihre Teile so geplant und ausgeführt sein müssen, dass sie unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit gebrauchstauglich sind und entsprechend dem Stand der Technik die bautechnischen Erfordernisse insbesondere der mechanischen Festigkeit und Standsicherheit, des Brandschutzes, der Hygiene, der Gesundheit und

[111] www.feuertrutz.de/feuertrutz-network, besucht am 22. Januar 2022.
[112] Siehe https://www.youtube.com/watch?v=dbT7DJ4SeQM&t=96s.

des Umweltschutzes, der Nutzungssicherheit und Barrierefreiheit, des Schallschutzes, der Gesamtenergieeffizienz, der Energieeinsparung und des Wärmeschutzes sowie im Fall von Neubauten und umfangreichen Renovierungen weiters der Informations- und Kommunikationstechnologie zur Schaffung von hochgeschwindigkeitsfähigen gebäudeinternen physischen Infrastrukturen erfüllen. § 32 Abs. 4 Bauordnung Tirol schreibt vor, in welchen Fällen ein brandschutzverständiger Sachverständiger beizuziehen ist.

Die Grundsätze der Bauordnung werden in der Verordnung der Landesregierung vom 29. März 2016 über die bautechnischen Erfordernisse für bauliche Anlagen sowie über Inhalt und Form des Energieausweises (Technische Bauvorschriften 2016 – TBV 2016) konkretisiert. § 3–8 TBV befassen sich mit den Anforderungen an den Brandschutz (allgemeine Anforderungen, Tragfähigkeit im Brandfall, Ausbreitung von Feuer und Rauch im Brandfall innerhalb baulicher Anlagen, Ausbreitung von Feuer auf andere bauliche Anlagen, Flucht- und Rettungswege, Erfordernisse für die Brandbekämpfung).

§ 38 Abs. 1 lit. b TBV erklärt für den Brandschutz die folgenden Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik für verbindlich (sie sind der TBV als Anhänge, österreichisch «Anlagen», beigefügt):

- OIB-Richtlinie 2, Brandschutz, Ausgabe April 2019, wobei abweichend von Punkt 2.2.1, Tabelle 1b, Zeilen 1.2, 2.2, 4.3 und die Fussnote (5) bei frei stehenden, bei an mindestens drei Seiten auf eigenem Grund oder von Verkehrsflächen für die Brandbekämpfung von aussen zugänglichen Wohngebäuden der Gebäudeklasse 5 mit nicht mehr als sechs oberirdischen Geschossen eine Feuerwiderstandsdauer von 60 Minuten genügt und abweichend von Punkt 7.6.3 die Tabelle 5 nur mit Zellenstruktur anzuwenden ist, einschliesslich des Leitfadens Abweichungen im Brandschutz und Brandschutzkonzepte, Ausgabe April 2019
- OIB-Richtlinie 2.1, Brandschutz bei Betriebsbauten, Ausgabe April 2019
- OIB-Richtlinie 2.2, Brandschutz bei Garagen, überdachten Stellplätzen und Parkdecks, Ausgabe April 2019, wobei abweichend von Pkt. 5.5.2 auch der zusätzliche Fluchtweg nicht unabhängig sein muss und auch die beiden Fluchtwege gemeinsam verlaufen dürfen
- OIB-Richtlinie 2.3, Brandschutz bei Gebäuden mit einem Fluchtniveau von mehr als 22 m, Ausgabe April 2019

Die A4-Richtlinien haben insgesamt 84 Seiten, die grundlegende OIB-Richtlinie Brandschutz ist mit 34 Seiten die umfangreichste Richtlinie.

3.5.4 Frankreich

Brandschutz ist im «Code de la construction et de l'habitation» vom 31. Mai 1978 geregelt. Dieser besteht aus zwei Teilen: «Partie législative» (Articles L111-1 à L863-5) und «Partie réglementaire» (Articles R111 à R192-4). Die «sécurité des personnes contre les risques d'incendie» ist Gegenstand des 4. Titels des «Partie réglementaire». Der 4. Titel umfasst sechs Kapitel mit 107 Artikeln und ist wie folgt aufgebaut:

Chapitre Ier : RÈGLES GÉNÉRALES (Articles D141-1 à D141-13)
Section unique : Classification des matériaux (Articles D141-1 à D141-13)

Chapitre II : *BÂTIMENTS D'HABITATION (Articles R142-1 à R142-5)*

Chapitre III : *ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC (Articles R143-1 à R143-47)*
Section 1 : Définition et application des règles de sécurité (Articles R143-2 à R143-17)
Section 2 : Classement des établissements (Articles R143-18 à R143-21)
Section 3 : Vérification de la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité (Article R143-22)
Section 4 : Mesures d'exécution et de contrôle (Articles R143-23 à R143-44)
Section 5 : Sanctions administratives (Article R143-45)
Section 6 : Dispositions diverses (Articles R143-46 à R143-47)

Chapitre IV : *BÂTIMENTS À USAGE PROFESSIONNEL (Article R144-1)*

Chapitre V : *IMMEUBLES DE MOYENNE HAUTEUR (Articles R145-1 à R145-6)*
Section 1 : Dispositions générales (Articles R145-1 à R145-2)
Section 2 : Dispositions applicables lors de la modification d'un immeuble de moyenne hauteur (Articles R145-3 à R145-5)
Section 3 : Dispositions d'application (Article R145-6)

Chapitre VI : *IMMEUBLES DE GRANDE HAUTEUR (Articles R146-1 à R146-35)*
Section 1 : Définitions et classifications (Articles R146-3 à R146-5)
Section 2 : Conception et utilisation (Articles R146-6 à R146-11)
Section 3 : Autorisation de travaux sur un immeuble de grande hauteur prévue à l'article L. 146-1
Section 4 : Obligations relatives à l'occupation des locaux (Articles R146-18 à R146-24)
Section 5 : Mesures de contrôle (Articles R146-25 à R146-35)

Konkretisiert werden die Brandschutzbestimmungen des «Code de la construction et de l'habitation» in weiteren Erlassen (geordnet nach Beschlussdatum):

- Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP)
- Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation
- LOI n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation
- Arrêté du 21 novembre 2011 fixant le modèle des formulaires CERFA
- Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique
- Arrêté du 5 février 2013 relatif à l'application des articles R. 129-12 à R. 129-15 du code de la construction et de l'habitation relatif aux conditions d'installation des détecteurs de fumée
- Décret n° 2019-461 du 16 mai 2019 relatif aux travaux de modification des immeubles de moyenne hauteur
- Arrêté du 7 août 2019 relatif aux travaux de modification des immeubles de moyenne hauteur et précisant les solutions constructives acceptables pour les rénovations de façade
- Arrêté du 22 juin 1990 portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP)

3.5.5 Dänemark

Während bei den Nachbarländern Deutschland, Österreich und Frankreich die Kompetenzverteilung und die formelle Struktur der Brandschutzvorschriften behandelt wurde, soll der Fokus beim Blick auf Dänemark bei einem anderen Thema liegen, nämlich dem Einsatz von leistungs- oder risikoorientierten Methoden im Brandschutzrecht:[113]

Die dänischen Brandschutzvorschriften bestehen aus 37 Kapiteln mit ca. 560 Bestimmungen. Den Vorschriften liegen funktionale Anforderungen in Bezug auf Sicherheit der Insassen, tragende Elemente, Erzeugung und Ausbreitung von Feuer und Rauch sowie Sicherheit und Betrieb für die Rettungsabteilung zu Grunde. Gebäude werden nach der Nutzung des Gebäudes, der Belegung, dem Risiko, der Komplexität und der Art der Dokumentation kategorisiert. Mit der Revision 2018 wurden Brand- und Risikoklassen eingeführt. Wenn ein Gebäude in die Brandklasse 2-4 eingestuft wird, ist ein zertifizierter Brandschutzingenieur für die Brandschutzplanung des Gebäudes verantwortlich. Die Brandklassen hängen von der Risikoklasse und der Art der Dokumentation ab, wobei die Brandklasse 4 die höchste Klasse ist. Die Brandschutzvorschriften werden durch eine Reihe von Richtlinien ergänzt. Die zentrale Richtlinie beschreibt den Rahmen für die Erfüllung der leistungsbasierten Anforderungen. Für traditionelle Gebäude stehen eine Reihe von präskriptiven Lösungen für verschiedene Gebäudetypen zur Verfügung. Diese Lösungen geben das akzeptable Sicherheitsniveau, das von der Gesellschaft bestimmt wird. Bei komplexeren Gebäuden können die präskriptiven Lösungen nicht angewendet werden, weshalb die Erfüllung der Anforderungen durch vergleichende Analysen, brandschutztechnische Methoden oder Brandversuche nachzuweisen ist. Der Nachweis kann auch durch eine Kombination der genannten Methoden erbracht werden.
Die Brandschutzbehörden prüfen nach dem Eingang eines Baugesuchs, ob die Zuordnung zu den Brandklassen 1 bis 4 korrekt zugeordnet und der Nachweis eines genügenden Brandschutzes erbracht ist. Falls ja, wird eine Bewilligung erteilt. Vor Bezug ist der Behörde eine Brandschutzdokumentation einzureichen (Auslegung des Brandschutzes, Brandschutzpläne, Brandschutzstrategie, Prüfbericht, Betriebs-, Wartungs- und Instandstellungsdokumente).

3.6. Weitere Elemente des Ist-Zustands

Im Detailkonzept sind weitere Elemente, die den Ist-Zustand charakterisieren, aufgeführt. Bei der Erarbeitung der risikoorientierten Vorschriften sind insbesondere auch die folgenden Normen/Technical Reports zu berücksichtigen:

- ISO 23932-1:2019, Brandschutzingenieurwesen – Allgemeine Grundlagen – Teil 1 : Allgemeines
- ISO 16732-1:2012, Brandschutzingenieurverfahren – Beurteilung des Brandrisikos – Teil 1: Allgemeines
- ISO/TR 16732-2:2012, Brandschutzingenieurverfahren – Beurteilung des Brandrisikos – Teil 2: Beispiel für ein Bürogebäude

[113] Zusammengefasst nach www.cfpa-e.eu/national-regulations/, Denmark, besucht am 20. Juni 2022.

- ISO/TR 16732-3:2013, Brandschutzingenieurverfahren –Beurteilung des Brandrisikos – Teil 3: Beispiel für ein Industriegebäude
- ISO/TR 16576:2017, Fire safety engineering. Examples of fire safety objectives, functional requirements and safety criteria

4. SOLL-Zustand

4.1. Auftrag und Ziele des IOTH

Das IOTH hat am 20. September 2018 entschieden:

«Das IOTH beauftragt die VKF,

- *die Brandschutzvorschriften bis 2025 auf Basis eines risikoorientierten Ansatzes zu revidieren mit dem Ziel, eine Deregulierung, eine Vereinfachung der Vorschriften sowie einen einheitlicheren Vollzug zu erreichen.*
- *die Definition der Schutzziele in einem Stakeholderprozess zu erarbeiten und dem IOTH zu unterbreiten. Dabei ist von der Prämisse auszugehen, dass die akzeptierten Risiken weder signifikant höher noch signifikant tiefer sein sollen als in anderen Lebensbereichen.»*

Begründet wurde dieser Beschluss wie folgt (Erwägungen zum Beschluss vom 20. September 2018):

Totalrevision Brandschutzvorschriften 2025
Die heutigen Brandschutzvorschriften (BSV 2015) haben sich über einen langen Zeitraum herausgebildet. Vornehmlich aufs Sicherheitsniveau bedacht, sind die Vorschriften heute einerseits umfassend, andererseits besteht auch die Vermutung, dass sie verglichen mit anderen Bereichen (Naturgefahren oder Störfall) ein unterdurchschnittliches Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Zwar konnte die Zahl der Brandtoten in der Schweiz in den letzten Jahrzenten auf 25 Personen pro Jahr reduziert werden. Damit steht die Schweiz auch international sehr gut da: Einzig Singapur weist noch tiefere Werte auf. Bei genauer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass die Kausalität zwischen den strengen Vorschriften und der Zahl der Brandtoten nicht erwiesen ist. Die meisten Todesfälle ereignen sich infolge von Fehlverhalten, wobei in der Regel ausser der verursachenden Person keine weiteren Opfer zu verzeichnen sind. Diese Todesfälle können mit baulichen, technischen und organisatorischen Vorschriften nicht verhindert werden.
Die volkswirtschaftlichen Kosten des Brandschutzes sind gemessen an den Investitionen, aber auch an den Folgen für die betrieblichen Abläufe, hoch. Im Verkehr, bei den Naturgefahren, bei den Störfällen und auch beim Schutz kritischer Infrastrukturen werden weit höhere Risiken akzeptiert. Bis vor einigen Jahren wurde dieser Quervergleich in der Schweiz kaum gezogen. Mit der zunehmenden Bedeutung der Naturgefahren und der Herausarbeitung von stakeholderbasierten Strategien etabliert sich jedoch eine neue Diskussions- und Risikokultur (vgl. beispielsweise die soeben aktualisierte PLANAT-Strategie 2018 "Umgang mit Risiken aus Naturgefahren", zu finden unter http://www.planat.ch/de/strategie2018/ in D und F). Vor diesem Hintergrund scheint es angezeigt, die Brandschutzvorschriften einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und die Erkenntnisse aus anderen Lebensbereichen miteinfliessen zu lassen.
Die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherer (VKF) schlägt deshalb dem IOTH vor, die BSV 2015 komplett zu überarbeiten. Dabei sollen die Veränderungen in Gesellschaft und Politik bezüglich dem akzeptierten Risiko aufgenommen und ein konsequent risikobasiertes Vorschriftenwerk geschaffen werden. Die geltenden BSV werden trotz erfolgter Liberalisierung als zu komplex und die Schutzziele als zu vage formuliert wahrgenommen. Zudem entwickelt sich der Stand der Technik rasant fort. Es ist daher sinnvoll, die Vorschriften mit dem Fokus auf die realen Risiken von Grund auf neu aufzubauen und die Möglichkeit wahrzunehmen, stark zu kürzen und zu vereinfachen. Die VKF hat das IOTH an der Plenarversammlung im letzten Frühjahr über das Vorhaben informiert. Die Versammlung hat dies zur Kenntnis genommen und den Beschluss, ob eine Totalrevision mit dem Ziel der Vereinfachung und der Reduktion der Vorschriften erfolgen soll, auf die Herbstversammlung 2018 angesetzt.

Kernelement Definition der Schutzziele
Die risikobasierte Neukonzeptionierung der Brandschutzvorschriften ist nur möglich, wenn im Vorfeld Konsens über die Schutzziele bzw. die akzeptierten Risiken besteht. Um das IOTH beim Entscheid über die Rahmenbedingungen für die Totalrevision 2025 zu unterstützen, führte die VKF gemeinsam mit der Geschäftsstelle der BPUK am 29. August 2018 einen halbtägigen Austausch mit Experten und Entscheidträgern von Anwender- und Partnerorganisationen durch. Vertreten waren unter anderem Experten aus den kantonalen Gebäudeversicherungen, der Privat- und insbesondere Bauwirtschaft, dem BAFU, der Feuerwehrkoordination Schweiz, dem sia sowie verschiedene Risikoexperten. Die Ergebnisse aus dem Workshop wurden in einem kurzen Synthesepapier zusammengefasst und dem IOTH zur Verfügung gestellt. Dabei zeigte sich insbesondere, dass die Schutzziele in einem Stakeholderprozess erarbeitet werden müssen, um in den Folgejahren eine breite Akzeptanz der Brandschutzvorschriften zu erreichen. Entsprechend soll die VKF beauftragt werden, diesen Prozess anzustossen.

Konkretisierung des Vorgehens bis 2020
Der Expertenworkshop vom 29. August 2018 zeigte deutlich, dass es für die Festlegung des genauen Projekt- und Finanzierungsplans weiterer Vorarbeiten durch die VKF bedarf. Dabei ist unter anderem der Zeit- und Finanzierungsplan zu klären. Das IOTH als Herausgeber der Brandschutzvorschriften soll den Revisionsprozess wie bereits bei der letzten Totalrevision begleiten. Es ist wiederum eine Finanzierung durch den VKF vorgesehen, wobei das IOTH einen Beitrag leisten soll, um die Relevanz des Vorhabens zu unterstreichen. Die VKF soll beauftragt werden, den Projekt- und Finanzierungsplan auszuarbeiten und dem IOTH zum Beschluss zu unterbreiten.

4.2. Zu den IOTH-Zielen im Einzelnen

4.2.1 Ziel 1: Vorschriften auf der Basis eines risikoorientierten Ansatzes

a) Polizeigüterschutz als Staatsaufgabe

Es gehört zu den elementaren Gemeinschaftsaufgaben, die Rechtsgüter der Bürgerinnen und Bürger (für den Brandschutz insbesondere wichtig: Leib und Leben, Eigentum) zu schützen. Der Schutz wird insbesondere verwirklicht durch[114]

- die organisierte Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche (Prozessrecht)[115],
- den direkten Schutz der Rechtsgüter mithilfe staatlichen Zwangs (Polizeirecht[116], Strafrecht[117]) und
- den Erlass und den Vollzug von Sicherheitsvorschriften[118].

[114] Zu den drei genannten Instrumenten Prozessrecht, Polizeirecht/Strafrecht und Sicherheitsvorschriften siehe ARZT GUNTHER, Einführung in die Rechtswissenschaft, 1996, S. 133.
[115] Beispiele: Wer schuldhaft einen Brand verursacht, soll für die finanziellen Folgen einstehen (Verschuldenshaftung). Ein Hauseigentümer, der brandschutztechnische Mängel nicht behebt, haftet, wenn ein Dritter (z. B. ein Besucher eines Mieters) zu Schaden kommt (Grundeigentümerhaftung). Ein Hauseigentümer, der einem Mieter eine brandschutztechnisch mangelhafte Wohnung vermietet, haftet, wenn der Mangel zu einem Brandschaden führt (Vertragshaftung).
[116] Beispiel: Wenn die Feuerpolizei bei einer Baukontrolle eine fehlerhafte Abschottung entdeckt, ordnet sie die Mangelbeseitigung an.
[117] Beispiele: Wer fahrlässig zum Schaden eines andern oder unter Herbeiführung einer Gemeingefahr eine Feuersbrunst verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (Art. 222 Abs. 1 StGB). Wer die anerkannten Regeln der Baukunde fahrlässig ausser Acht lässt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft (Art. 229 Abs. 2 StGB).
[118] Beispiel: Das IOTH hat Brandschutzvorschriften erlassen, die von den Brandschutzbehörden im Baubewilligungsverfahren (inkl. Baukontrollen) und mittels periodischer Kontrollen vollzogen werden.

«Mit dem Aufkommen technischer Entwicklungen seit dem 19. Jahrhundert nahm die Bedeutung technikrechtlicher Vorschriften zu. Das Recht entwickelte den Begriff der ‹Gefahr›, der zu einem zentralen Begriff des Polizeirechts wurde; er bedeutet eine Lage, welche ohne polizeiliches Eingreifen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung eines polizeilich geschützten Rechtsgutes führen würde.»[119]

Brandgefahren[120] sollen durch Brandschutzmassnahmen auf ein akzeptables Niveau reduziert werden. Häufig wird dieses Niveau formuliert als «so viel wie nötig, so wenig wie möglich». Die Feuerschutzverordnung des Kantons Appenzell Ausserrhoden formuliert diese Anforderung wie folgt: «Brandschutzmassnahmen müssen dem Stand der Technik entsprechen und geeignet sein, die in den Feuerschutzvorschriften vorgegebenen Schutzziele zu erreichen.» (Art. 2 Abs. 2 Feuerschutzverordnung AR).

Das akzeptable Niveau wurde bei der bisherigen Konzeption der Brandschutzvorschriften allerdings nicht ausdrücklich definiert beziehungsweise nicht durchwegs so definiert, dass es für den Vollzug eine klare Richtschnur bildet. In den Brandschutzvorschriften heisst es lapidar: Die Brandschutzvorschriften bezwecken den Schutz von Personen, Tieren und Sachen vor den Gefahren und Auswirkungen von Bränden und Explosionen (VKF-BSN 1-15 Art. 1 Abs. 1). Die Bauten sind so zu erstellen, zu betreiben und instand zu halten, dass die Sicherheit von Personen und Tieren gewährleistet ist (VKF-BSN 1-15 Art. 8 lit. a). Ein absoluter Schutz, wie er aufgrund der nicht einschränkenden[121] Formulierungen angenommen werden könnte, ist indessen unmöglich, würde dem verfassungsgemässen Verhältnismässigkeitsprinzip nicht standhalten und wurde auch bisher nicht angestrebt, da Brandgefahren mit vernünftigem Aufwand nicht vollständig beseitigt werden können.

Während der Nutzen der Brandschutzmassnahmen, das heisst deren Beitrag zur Reduktion des Brandrisikos, bisher nicht systematisch erfasst wurde, sind die Kosten besser abschätzbar: Die gesamten Bauinvestitionen in der Schweiz (Hochbau) betrugen 2019 rund 50 Mia. Gemäss internationalen Schätzungen liegen die Kosten der Massnahmen des vorbeugenden Brandschutzes bei 2.5 bis 4 % der Bauinvestitionen.[122] Jährlich werden also 1.25 bis 2 Mia. CHF für den vorbeugenden Brandschutz ausgegeben. «Hinzu kommen laufende Kosten für Unterhalt und Wartung der Massnahmen, Kosten für Brandschutzmassnahmen beim Umbau von bestehenden Bauten sowie Kosten für die Ausbildung und Ausrüstung der Feuerwehr.»[123]

---

119 SEILER HANSJÖRG, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir?, 2000, S. 16.

120 Brandgefahr = Potenzial eines Schadens in Verbindung mit Feuer (EN ISO 13943:2017).

121 Die VKF-BSN verlangt, dass die Sicherheit von Personen und Tieren gewährleistet ist, ohne dabei – weil selbstverständlich – zu erwähnen, dass immer nur verhältnismässige Sicherheit garantiert werden kann. Das verfassungsmässige Verhältnismässigkeitsprinzip gilt auch, wenn es wie hier nicht speziell erwähnt ist. Die BSV sind bei der Nennung des Verhältnismässigkeitsprinzips allerdings nicht konsequent. Zum Teil wird das Verhältnismässigkeitsprinzip ausdrücklich genannt (z. B. VKF-BSN 1-15 Art. 2 Abs. 2: Verhältnismässige Anpassung des Bestands; VKF-BSR 26-15 Ziffer 3.5.4: Installation von Brandmeldeanlagen, Gaswarnanlagen oder Löschanlagen in Bauten mit feuer- oder explosionsgefährdeten Räumen, wenn es die Verhältnisse erfordern; VKF-BSR 12-15 Ziffer 5.2 Abs. 2: Angemessene Absicherung von Baustellten gegen unbefugten Zutritt; VKF-BSR 15-15 Ziffer 3.1.2 Abs. 3: Angemessene Reduktion des Feuerwiderstands zwischen Brandabschnitten mit geringer Brandgefahr oder Brandbelastung).

122 The Geneva Association (2011) World Fire Statistics - Information Bulletin of the World Fire Statistics Centre, Tabelle 7, zitiert nach FISCHER KATHARINA/KOHLER JOCHEN/FONTANA MARIO/FABER MICHAEL H., Wirtschaftliche Optimierung im vorbeugenden Brandschutz, Juli 2012, S. 3.

123 FISCHER KATHARINA/KOHLER JOCHEN/FONTANA MARIO/FABER MICHAEL H., Wirtschaftliche Optimierung im vorbeugenden Brandschutz, Juli 2012, S. 3.

b) Zukünftige Risiko-Akzeptanzkriterien

Gemäss IOTH-Totalrevisionsauftrag vom 20. September 2018 sollen die im Brandschutz akzeptierten Risiken zukünftig weder signifikant höher noch signifikant tiefer sein als in anderen Lebensbereichen. Dieses akzeptierte Risiko soll durch eine optimale Allokation der knappen Ressourcen erreicht werden; die Ressourcen sollen dort eingesetzt werden, wo sie den grössten Nutzen bringen. Das heisst: Es sollen diejenigen Massnahmen umgesetzt werden, die das angestrebte (d. h. mit anderen Lebensbereichen vergleichbare) Sicherheitsniveau mit dem geringsten Aufwand erreichen.

Mit den neuen Brandschutzvorschriften sollen die folgenden Schutzziele (Risiko-Akzeptanzkriterien), die in einem breit abgestützten Stakeholderprozess definiert und vom IOTH genehmigt wurden[124], erreicht werden:

> *1 Alle Bauten sollen für ihre Nutzer ein minimales Schutzniveau garantieren.*
> *2 Über das minimale Sicherheitsniveau hinausgehend sollen mit verhältnismässigen Massnahmen möglichst viele Menschenleben mit den volkswirtschaftlich zur Verfügung stehenden Ressourcen geschützt werden.*
> *3 Die Verhältnismässigkeit von Brandschutzmassnahmen ist für Neubauten und Umbauten sowohl für den Schutz von Personen als auch für den Schutz von Immobilien zu berücksichtigen. Das Ziel ist ein kosteneffizienter, ökologisch vertretbarer und sozial verträglicher Brandschutz.*
> *4 Wir akzeptieren in einer Baute unterschiedliche Risiken von Personen auf Grund ihrer persönlichen Voraussetzungen. Die Schutzziele beziehen sich auf das Personenrisiko in der für die Baute typischen Nutzergruppe. Unterschiedliche Risiken einzelner Personengruppen werden gemäss ihrem risikogewichteten Anteil an der gesamten Nutzergruppe berücksichtigt.*
> *5 Die Anforderungen an die Personensicherheit im Brandschutz sollen sich an den Vorgaben in anderen Lebensbereichen orientieren, sofern die Vergleichbarkeit in Bezug auf die Risiken und Methodik gegeben ist.*
> *6 Todesfälle, die durch Bau- und Brandschutzvorschriften nicht beeinflussbar sind, sollen bei den Schutzzielen nicht berücksichtigt werden.*
> *7 Für Interventionskräfte soll das gleiche Schutzziel gewährleistet werden wie für die anderen Nutzer der Baute. Die erforderlichen Massnahmen sind unter Berücksichtigung von Ausrüstung, Ausbildung und Taktik festzulegen.*

Diese Risiko-Akzeptanzkriterien fokussieren auf das Personenrisiko. Der Schutz von Immobilien wird eher beiläufig erwähnt (Ziffer 3). Der wirksame Schutz weiterer Schutzgüter (Nutztiere, Sachwerte) würde die Definition von zusätzlichen Akzeptanzkriterien für diese Rechtsgüter voraussetzen.

Die Zahlenwerte zu den Schutzzielen (Risiko-Akzeptanz-Kriterien) sind nach den folgenden sieben Grundsätzen festzulegen:[125]

> *A Die Grenze zum roten Bereich (= nicht akzeptablen Bereich) soll ein minimales Sicherheitsniveau definieren, das für alle drei Bereiche Neubauten, Umbauten und bestehende Bauten einheitlich zur Anwendung kommt.*
> *B Für bestehende Bauten ist die Grenze zum roten Bereich so festzulegen, dass der heutige, bewilligte Gebäudebestand nur in Ausnahmefällen als nicht akzeptabel eingestuft wird.*
> *C Die Grenze zum roten Bereich ist so festzulegen, dass Effizienzbetrachtungen zur Anwendung kommen. Ziel ist lediglich die Definition absoluter Minimalanforderungen.*

[124] Beschluss IOTH vom 17. September 2020.
[125] Beschluss IOTH vom 17. September 2020.

D Der Grenzwert für die Grenzkosten zur Rettung eines Menschenlebens ist über alle Nutzungen einheitlich festzulegen. Festlegungen aus anderen, mit dem Brandschutz vergleichbaren Bereichen sollen bei der Wahl des Grenzwertes berücksichtigt werden.

E Die Festlegung zum Grenzwert für die Grenzkosten basiert auf nachvollziehbaren wissenschaftlichen Grundlagen.

F Die gewählten Grenzwerte sind in periodischen Abständen zu prüfen.

G Auf die Festlegung einer unteren Grenze (grüner Bereich) kann verzichtet werden, da das Grenzkostenprinzip als Akzeptanzkriterium ausreicht.

Die künftigen Brandschutzvorschriften sollen auf zwei Zahlenwerten beruhen: Auf dem Grenzkostenwert und auf dem Risiko-Grenzwert zur Festlegung des minimalen Sicherheitsniveaus (Grenze zum roten Bereich, nicht akzeptierte Risiken).[126]

- Grenzkostenwert: Als Auflage des IOTH im Auftrag von 2018 gilt, dass sich die Risiken im Brandschutz an den Risiken anderer Lebensbereiche orientieren sollen. Die akzeptierten Risiken sollen dabei weder signifikant höher noch signifikant tiefer sein als in anderen Lebensbereichen. Gestützt auf eine breit angelegte, wissenschaftliche Metastudie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat das Bundesamt für Raumentwicklung ARE als Grenzwert CHF 6.7 Mio.[127] definiert (Stand 2019, der Grenzwert wurde durch den Steuerungsausschuss auf CHF 7.0 Mio. angepasst)[128].
- Grenzwert roter Bereich (nicht akzeptierte Risiken): Für das Nutzerrisiko wird ein Startwert von 5 mal 10^{-5} pro Nutzer eines Gebäudes und pro Jahr angenommen. Damit liegt das Nutzerrisiko eine Grössenordnung über dem heutigen Wert im Brandschutz (gemäss VKF-Schadenstatistik kamen in den letzten 20 Jahren, 2001–2020, zwischen 13 und 36 Personen bei Brandfällen ums Leben, im Mittel 23 Personen) und in derselben Grössenordnung wie die Festlegungen in anderen Lebensbereichen wie beispielsweise dem Schutz vor Naturgefahren oder der Tragwerkssicherheit. Für diesen Wert spricht, dass einerseits ein grosser Teil der Brandtoten nicht durch Brandschutzvorschriften beeinflusst werden kann, und andererseits in den heute gültigen Brandschutzvorschriften Effizienzbetrachtungen nicht systematisch durchgeführt wurden. Es ist also anzunehmen, dass es durchaus Raum gibt für Erleichterungen, die nicht dazu führen, dass die akzeptablen Risiken überschritten werden.

[126] Dazu und zu den folgenden beiden Absätzen: VKF Spurgruppe BSV 2026, Schutzzieldiskussion – Ergebnis des Stakeholderprozesses, 13. November 2020.

[127] https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/publikationen/value-of-statistical-life.pdf.download.pdf/Value%20of%20statistical%20life.pdf

[128] Beschluss Steuerungsausschuss vom 21. September 2021: «Der Grenzwert für die Grenzkosten wird für das Projekt BSV 2026 auf CHF 7.0 Mio. festgesetzt und bis zum Ende des Projektes eingefroren. Die Möglichkeit zur Festsetzung von Bandbreiten wird im Kernausschuss separat geprüft. Dem Steuerungsausschuss wird hierzu zu einem späteren Zeitpunkt ein entsprechender Antrag vorgelegt.»

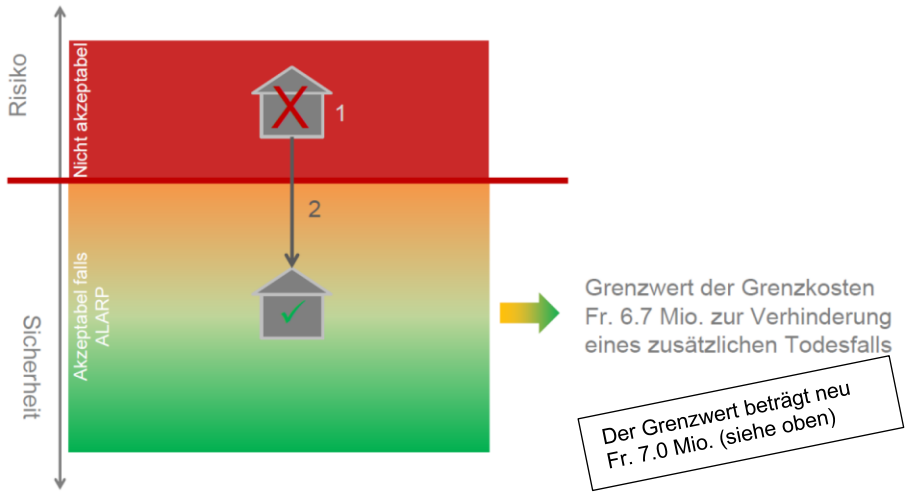


Abbildung 5 Grenzwert und Grenzkostenprinzip (Beschluss IOTH vom 17. September 2020).

Die im Rahmen des Stakeholderprozesses festgelegten Risiko-Akzeptanzkriterien gelten als Startwerte, die im Rahmen der Vorschriftenarbeit überprüft werden müssen. Dies gilt insbesondere für die Obergrenze des Nutzerrisikos; eine Überprüfung des Grenzwertes für die Grenzkosten ist vermutlich nicht notwendig. Die Strategie zur Überprüfung des Startwertes für das maximale Nutzerrisiko muss zusammen mit dem Ansatz für seine Anwendung im Rahmen der Vorschriftenarbeit entwickelt werden. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass unerwünschte Konsequenzen für die Stakeholder (z.B. im Steuerungsausschuss) eher greifbar werden, sobald die risikobasierten Schutzziele bzw. Akzeptanzkriterien im Rahmen der Vorschriftenarbeit in Massnahmen «übersetzt» wurden. Diese Konkretisierung sollte genutzt werden, um die Überprüfung der Schutzziele transparent, aber gleichzeitig auch möglichst effizient zu gestalten.

c) Risikobasiertes Brandschutzrecht

Im Rahmen der Totalrevision der Brandschutzvorschriften werden die Brandschutzmassnahmen systematisch auf ihren Beitrag zur Risikoreduktion und auf ihre Kosten hin untersucht. Die Massnahmen werden nach ihrem Kosten-Nutzen-Verhältnis bewertet. Verhältnismässigkeitsprüfung ist aber keine Mathematik, sondern Wertung. Jede Wertung ist subjektiv. Anzustreben ist eine reflektierte Subjektivität (Rationalität).[129] Reflektierte Subjektivität bedeutet, dass die Risikobewertung nach wissenschaftlichen[130] Methoden möglichst objektiv (und damit nachvollziehbar) durchgeführt wird.

[129] MÜLLER MARKUS, Verhältnismässigkeit – Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2013, S. 40.

[130] Der Begriff der «Wissenschaft» bezeichnet «auch den methodischen Prozess intersubjektiv nachvollziehbaren Forschens und Erkennens in einem bestimmten Bereich, der nach herkömmlichem Verständnis ein begründetes, geordnetes und gesichertes Wissen hervorbringt. Methodisch kennzeichnet die Wissenschaft entsprechend das gesicherte und in einen rationalen Begründungszusammenhang gestellte Wissen, welches kommunizierbar und überprüfbar ist sowie bestimmten wissenschaftlichen Kriterien folgt. Wissenschaft bezeichnet somit ein zusammenhängendes System von Aussagen, Theorien und Verfahrensweisen, das strengen Prüfungen der Geltung unterzogen wurde und mit dem Anspruch objektiver, überpersönlicher Gültigkeit verbunden ist.» (www.wikipedia.org/wiki/Wissenschaft, besucht am 26.09.2022).

Die Details zur risikobasierten Vorschriftenarbeit sind dem Detailkonzept zu entnehmen.

Auch in Zukunft sollen beim Grossteil der Bauvorhaben (bei mindestens 90 % der Neubauten) präskriptive Konzepte zur Anwendung kommen. Für den Anwender ändert sich bei den präskriptiven Konzepten deshalb grundsätzlich nichts. Im Unterschied zu heute sollen die zukünftigen präskriptiven Massnahmen auf einer systematischen Risikobewertung beruhen (Kosten-Nutzen-Analyse).

Bei mindestens 90 % der Neubauten wird der risikoorientierte Ansatz demnach indirekt angewendet, im Gegensatz zur direkten Anwendung, wo einzelfallweise geprüft wird, ob das Risiko-Akzeptanzkriterium erreicht wird:[131]

> *«Bei der direkten Anwendung werden konkrete Einzelfälle unmittelbar anhand eines Risikogrenzwertes beurteilt. Die Normadressaten bzw. die rechtsanwendenden Behörden quantifizieren das Risiko der konkret zu beurteilenden Aktivität und vergleichen dieses mit dem festgelegten Risikogrenzwert; sie wenden diesen im Einzelfall unmittelbar und direkt an.*
>
> *RBR [=Risked Based Regulation] kann aber auch indirekt, im Sinne einer Direktive oder eines Evaluationskriteriums für präskriptiv formulierte Rechtserlasse verwendet werden. Es werden nach wie vor traditionell formulierte Sicherheitsvorschriften erlassen; diese werden aber so ausgestaltet, dass im Ergebnis (unter Berücksichtigung der Implementation der betreffenden Normen) der normativ festgelegte Risikogrenzwert eingehalten wird. Im Einzelfall unmittelbar angewendet werden nicht die Risikogrenzwerte, sondern die deterministischen Vorschriften. Es wird dann untersucht, wie gross die Risiken sind, die bei Anwendung des betreffenden Erlasses noch verbleiben. Das Ergebnis dient als Basis für den gesetzgeberischen Entscheid, ob die Vorschriften allenfalls zu ändern (zu verschärfen oder zu lockern) seien.»*

4.2.2 Ziel 2: Deregulierung

a) Definition und Übersicht über die Möglichkeiten zur Deregulierung

Die umfangreichen Brandschutzvorschriften (siehe vorne Kap. 3.3) werden in Erläuterungen, Merkblättern, FAQ, Arbeitshilfen, Musterweisungen, Reglementen, Formularen, in (anerkannten) Stand-der-Technik-Papieren (STP) sowie weiteren Bestimmungen, «die die VKF als nützlich für die Arbeit im Bereich des Brandschutzes erachtet» (Brandschutzverzeichnis VKF-BSVER 40-15), konkretisiert. Dazu kommen weitere Vollzugshilfen in den Kantonen.

Das IOTH beurteilt den bisherigen Umfang der BSV (454 Seiten VKF-BSN und VKF-BSR mit Anhängen; 277 Seiten ohne Anhänge, welche die BSV als Erklärungen bezeichnet, die «keine Eigenständigkeit oder zusätzlich Vorschriftenstatus beanspruchen») als deutlich zu gross. Die Vorschriften sind deshalb «stark zu kürzen», das IOTH möchte im Rahmen der Totalrevision eine «Deregulierung».[132]

Deregulierung steht im Zusammenhang mit der Forderung nach vertiefter Überprüfung der Notwendigkeit von Vorschriften.[133] Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass nur Vorschriften erlassen werden, die zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und unter

[131] SEILER HANSJÖRG, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir?, 2000, S. 35.
[132] IOTH-Beschluss vom 20. September 2018.
[133] MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2013, Rn. 286.

Abwägung aller relevanten Interessen zumutbar sind. Es gilt nicht nur für die Vollzugsorgane, sondern auch für den Gesetzgeber. «Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.» (Montesquieu).

Der Begriff der Deregulierung wird in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion unscharf verwendet.[134] Deregulierung bezweckt eine Reduktion des staatlichen Einwirkens auf die Gesellschaft; dies kann insbesondere erfolgen durch den Verzicht auf Aufgaben, durch eine Verringerung der Regulierungsintensität oder durch Dezentralisierung.[135]

Im österreichischen Handbuch «Bessere Rechtsetzung» wird Deregulierung wie folgt definiert (S. 11–13):[136]

> *Der Begriff der „Deregulierung" wird insbesondere in der politischen Diskussion vielfach in einem Atemzug mit Termini wie „Liberalisierung", „Entbürokratisierung" oder „Verwaltungsvereinfachung" gebraucht. Tatsächlich besteht ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen den genannten Themenfeldern, welcher freilich in der Praxis nicht immer korrekt vermittelt wird. So bedingt eine Liberalisierung im Sinne der Öffnung nationaler Märkte für ausländische Mitbewerber oder die Ablösung monopol- oder oligopolartiger nationaler Marktstrukturen durch einen Markt mit Wettbewerbscharakter in aller Regel nicht die Abwesenheit jeglicher staatlicher Regulierung(en).*
> *(…)*
> *Versteht man „Deregulierung" als Abwesenheit staatlicher Intervention bzw. als Verminderung des Bestandes an Normen, so steht diese zur „Liberalisierung" insofern in einem gewissen Spannungsverhältnis. Deregulierung kann aber nicht nur im zuletzt angesprochenen Sinn, dh. rein quantitativ verstanden werden, sondern auch qualitativ. Mit qualitativer Deregulierung meint man im Wesentlichen die Rationalisierung von Normtexten und Normen. Diese kann durch textliche Vereinfachung und inhaltliche Harmonisierung von Vorschriften[137], aber auch durch tiefgreifendere inhaltliche Umgestaltungen (Beispielsweise: Vereinheitlichung von Rechtsinstituten oder gar deren Beseitigung) erreicht werden. Zu betonen ist, dass bei beiden genannten Kategorien von Deregulierung stets zwischen den Ebenen „Norm" und „Normtext" unterschieden werden muss. Die sprachliche Straffung von Normtexten, also der äußeren Erscheinungsform (beispielsweise eines langen Absatzes innerhalb eines Artikels) von Normen (Ge- bzw. Verbot, Gewährung eines Rechts) hat einen quantitativen Effekt auf den Umfang der Gesetzestexte, nicht aber automatisch auf die Zahl der Normen selbst. Eine qualitative Deregulierung wiederum führt nicht automatisch zu einer Reduktion von Rechtstexten und -normen. Auch das Gegenteil kann der Fall sein (beispielsweise: mehr Übersichtlichkeit durch weniger Normverweise, was zu mehr Wiederholungen führt).*
> *Deregulierung kann sich schließlich auch als „Umschichtungsmaßnahme" darstellen. So besteht – in den Grenzen des Legalitätsprinzips – die Möglichkeit, normative Inhalte nicht in Gesetzen zu regeln, sondern in Regelwerke nichtstaatlichen Ursprungs (Industrienormen [Beispielsweise. ÖNORMEN, DIN], Satzungen uä.) zu „verschieben". Rechtstechnisch wird dies durch entsprechende Verweise auf außerstaatliche Regelungen bewerkstelligt.*
> *(…)*
> *Von der Deregulierung unterscheidet sich die sog. „Verwaltungsvereinfachung" dadurch, dass letztere va. auf die Lösung bestehender Probleme in der praktischen Vollziehung abzielt. Hier geht es va. um die mangelhafte, langsame, unqualifizierte, starre Umsetzung von Normen inner- und außerhalb der Verwaltung.*

---

134 MADER LUZIUS in Zusammenarbeit mit BERNHARD RÜTSCHE, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 123/2004, II. Halbband, S. 3–156, S. 41.

135 MADER LUZIUS in Zusammenarbeit mit BERNHARD RÜTSCHE, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 123/2004, II. Halbband, S. 3–156, S. 41.

136 Bundeskanzleramt (Hrsg.), 2008, 95 S.

137 Dieser Aspekt, der in Österreich unter dem Stichwort «Deregulierung» behandelt wird, ist im Revisionsziel «Vereinfachung der Vorschriften» (siehe nächstes Unterkapitel) enthalten.

Im Folgenden werden, aufbauend auf MADER[138] die im Rahmen der Totalrevision zu prüfenden Möglichkeiten der Deregulierung vorgestellt:

b) Deregulierung durch Selbstregulierung

An die Stelle staatlicher Vorschriften treten Regelungen von Privaten («Rechtsetzung durch Private»). Möglich ist dies insbesondere durch:

- Auslagerung von Staatsaufgaben auf Private. Zu unterscheiden sind zwei Kategorien: Die Aufgabenprivatisierung, bei welcher der Staat weder Erfüllungs- noch eine Gewährleistungsverantwortung übernimmt, oder die Erfüllungsprivatisierung, die den Aufgabenbestand des Staates unberührt lässt, aber die Art und Weise der Aufgabenerfüllung privatisiert wird.[139] Beim Brandschutz ist eine vollständige Aufgabenprivatisierung (aktuell) undenkbar. Es ist Aufgabe des Staates, eine minimale Sicherheit zu garantieren. Gleichwohl wird im Rahmen des Projekts BSV 2026 geprüft, inwieweit die Erfüllung der staatlichen Brandschutzaufgaben organisatorisch, instrumentell oder finanziell privatisiert werden kann. Beispielsweise könnten weitere private Fachleute (natürliche oder juristische Personen) einzelfallweise mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden. Es könnte insbesondere geprüft werden, ob das System der privaten Kontrolle (dazu insbesondere VKF-BSR 11-15 Qualität im Brandschutz) im Rahmen der Baugesuchsprüfung, in der Baukontrolle und in der periodischen Kontrolle ausgebaut werden kann. Private Kontrolle bedeutet, dass private Fachleute unterschriftlich zuhanden der Brandschutzbehörde auf den Plänen und in einem Bericht, der die Prüfung in nachvollziehbarer Form enthalten muss, bestätigen, dass ein Projekt den massgebenden Bestimmungen entspricht, nach den bewilligten Plänen ausgeführt worden ist oder nach Fertigstellung vorschriftsgemäss betrieben werden kann (Formulierung in Anlehnung an die Regelung der privaten Kontrolle im Zürcher Baubewilligungsverfahren, § 4 Abs. 2 Besondere Bauverordnung I Kt. ZH, BBV I, LS 700.21). «Wenn private Organisationen mit staatlichen Aufgaben betraut werden, weil sie näher an der Praxis und auf dem aktuellsten Wissensstand sind, muss deren Fachwissen mit massgeschneiderten Handlungsformen wieder in die Verwaltungsarbeit einbezogen werden.»[140] Bei der privaten Kontrolle im Kanton Zürich gilt Folgendes: Im Bereich der privaten Kontrolle ist die zuständige Bewilligungsbehörde zu eigenen Sachabklärungen befugt, aber nicht verpflichtet (§ 4 Abs. 5 BBV I). Die Energiefachstelle verwaltet die Listen der sog. Befugten Personen. Anhand von Stichprobenkontrollen durch die Gemeinden und periodische Vollzugsuntersuchungen wird die Einhaltung der Vorschriften im System der Privaten Kontrolle regelmässig überprüft. Voraussetzung für die Erteilung einer Befugnis zur Privaten Kontrolle sind eine ausreichende Fachausbildung oder Berufserfahrung und ein guter Leumund (§ 5 Abs. 1 und 2 BBV I). Die Befugnis zur Privaten Kontrolle wird an natürliche Personen und an juristische Personen erteilt. Die privaten Fachleute haften nach Auftragsrecht. Die Haftung der privaten Kontrolleure dürfte ein Grund dafür sein, dass – in Übereinstimmung mit den Erfahrungen mit Brandschutzsachverständigen aus Baden-

[138] Vgl. Fussnote 134, S. 44 ff.

[139] ELSER DOMINIK, Die privatisierte Erfüllung staatlicher Aufgaben: Verfassungsrechtliche Probleme und Spielräume, Diss. 2020, S. 22 f.

[140] ELSER DOMINIK, Die privatisierte Erfüllung staatlicher Aufgaben: Verfassungsrechtliche Probleme und Spielräume, Diss. 2020, S. 144.

Württemberg[141] – solche privaten Gutachter/Planer, die von den Bauwilligen direkt beauftragt sind, im Regelfall die Vorschriften oft schärfer auslegen, als dies eine Behörde machen würde. Das deutsche System wird für die Schweiz mehrheitlich als ungeeignet beurteilt, da private Firmen eine enorme Macht erhalten und die Verantwortlichkeiten unklarer würden (Stichwort Good Governance[142]) und die Bauherrschaften für etwas, das der Staat heute günstig macht, künftig wird (mehr) bezahlen müssen.

- Staatliche Übernahme privater Normen: Private Normen können als Elemente der staatlichen Rechtsetzung anwendbar erklärt werden. Bis zu ihrem (ersatzlosen) Rückzug am 31. Mai 2005 war die SIA-Empfehlung «Brandschutz im Hochbau» (SIA 183:1996, die die SIA-Norm 183:1989 ablöste) in der Praxis viel beachtet.[143] Die Vorteile der privaten Normung liegen auf der Hand: Entschlackung oder Nichtbelastung staatlicher Regulierung, Markt- und Praxisnähe, guter Anwendungsgrad dank Akzeptanz und Identifikation in der Branche, Entlastung des staatlichen Vollzugs.[144] Heute erfolgt bei den Brandschutzvorschriften eine faktische Übernahme privater Normen durch die Überprüfung und Anerkennung von technischen Publikationen von Fachverbänden durch die Technische Kommission Brandschutz der VKF (TKB-VKF). Die TKB-VKF prüft solche technischen Publikationen auf ihre Übereinstimmung mit den Mindestanforderungen der VKF-Brandschutzvorschriften. Diejenigen Publikationen, die sie für geeignet hält, die grundlegenden Anforderungen der VKF-Brandschutzvorschriften zu konkretisieren und deren sicherheitstechnischen Anforderungen zu entsprechen, werden als Stand-der-Technik-Papiere (STP) bezeichnet (aktuell sind es 28 Dokumente). Von der TKB-VKF überprüfte STP können Anforderungen enthalten, die über die Mindestanforderungen der BSV 2015 hinausgehen. Zwar nicht rechtlich (da eine ausdrückliche Verweisung fehlt), aber faktisch können auch die Brandschutzrichtlinien der Tanklager-Branche (TRCI, CARBURA-Richtlinien) unter dem Stichwort «Staatliche Übernahme privater Normen» behandelt werden.[145]
- Eine weitere Form der staatlichen Übernahme privater Regelungen sind Branchenvereinbarungen. Diese kommen beispielsweise im Umweltrecht und in den Krankenversicherungen zur Anwendung. Gemäss Umweltschutzgesetz (Art. 41a) und CO_2-Gesetz (Art. 3 Abs. 4) schliesst die Behörde Vereinbarungen mit Wirtschafts-

---

141 «Die Brandschutzsachverständigen sind aus versicherungstechnischen Gründen und aus Gründen der zivilrechtlichen Haftung dazu angehalten, im Rahmen der Brandschutzgutachten teilweise höhere Brandschutzanforderungen zu stellen als baurechtlich erforderlich. Zentral ist dabei der Anspruch des Bauens nach dem 'Stand der Technik' und die Einhaltung der DIN-Normen (…). Diese Anforderungen zu erfüllen, bringt für den Bauherren Kosten mit sich, die teilweise als vermeidbar und für die Erfüllung der Schutzziele nicht zwangsläufig als erforderlich einzustufen sind. Für eine Anfechtung der Anforderungen aus einem Brandschutzgutachten bleibt den Bauherren oftmals nur die Beauftragung eines weiteren Gutachtens, was ebenfalls mit Kosten verbunden ist.» (NORMENKONTROLLRAT BADEN-WÜRTTEMBERG, Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes, Empfehlungsbericht, 2021, S. 26).

142 Siehe zu den Prinzipien der guten Verwaltungsführung (Good Governance) den entsprechenden Wikipedia-Eintrag, der als deren allgemeine Prinzipien Verwaltungstransparenz, Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit nennt.

143 tec21 25/2005, S. 34, und tec21 11/2013, S. 28.

144 BRUNNER URSULA, Regulierung, Deregulierung und Selbstregulierung im Umweltrecht, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 123/2004, 2. Halbband, S. 307–370, S. 333

145 Beispielsweise werden im Kanton Zürich die Treibstoff-Tanklager von den kantonalen Brandschutzbehörden anhand der CARBURA-Richtlinien kontrolliert.

zweigen/Branchen ab, mit denen zum Beispiel mengenmässige Reduktionsziele von Schadstoffen oder Klimagasen definiert werden.[146]

«Im Umweltschutz beinhaltet eine solche Vereinbarung, dass die Branche selbst kontrolliert, ob und wie gut ihre Betriebe die umweltrechtlichen Vorschriften einhalten. Damit übernimmt der Branchenverband alle routinemässigen Kontrollen und die Beratung der Betriebe. Die Behörde bleibt für das Controlling und Verwaltungsakte wie Bewilligungen und Verfügungen zuständig. Der Vereinbarung sind immer alle Betriebe einer Branche unterstellt, egal ob sie dem Verband angehören oder nicht. Eine Branchenvereinbarung hat viele Vorteile. Zum einen schätzen die Betriebe die kompetente Beratung, welche mit der Kontrolle einhergeht. Da der Kontrolleur vom Fach ist, kann er ihnen praxisnahe Lösungen für eine Verbesserung vorschlagen. Zum andern ist eine Kontrolle effizient: Sämtliche Umweltbereiche werden anlässlich eines einzigen Kontrollgangs überprüft. Üblicherweise findet eine Kontrolle alle drei bis vier Jahre statt. Wird eine Kontrolle nicht bestanden, erfolgt eine Nachkontrolle im Folgejahr. Bestehende Branchenvereinbarungen: Autogewerbe: Beteiligt ist etwa die Hälfte aller Kantone. Malereigewerbe: LU, ZG, SZ, UR, OW, NW. Käsereien und Milchsammelstellen: LU, AG, ZG, SZ, UR, OW, NW. Benzintankstellen: LU. Druckindustrie: LU. Grosstanklager: LU. Metzgereigewerbe: LU. Schreinereien: LU. Textilreinigungsbetriebe: LU»[147]

Die Krankenversicherer haben eine Branchenvereinbarung «Vermittler» abgeschlossen (gültig ab 1. Januar 2021), in denen sich alle Krankenversicherer verpflichtet haben, sich in Bezug auf die Vermittlung von Kundinnen und Kunden den «Grundsätzen zu unterstellen, die für eine korrekte Geschäftstätigkeit massgebend sind». Damit soll die Qualität der Beratung und der Abschlüsse verbessert, die Entschädigung an die Vermittler beschränkt und auf die telefonische Kaltakquise verzichtet werden.[148] Im Unterschied zu den Umwelt-Branchenvereinbarungen werden mit der Branchenvereinbarung «Vermittler» keine öffentlich-rechtlichen Ziele verfolgt, und die öffentliche Hand ist nicht Vertragspartner.

c) Deregulierung durch Abbau von Konditional- und durch Verstärkung von finalen Regulierungen

Konditionalprogramme knüpfen an bestimmte Sachverhalte bestimmte Rechtsfolgen an. Das Brandschutz-Standardkonzept (VKF-BSR 10-15 Begriffe und Definitionen: «In Standardkonzepten der Brandschutzvorschriften werden die Schutzziele mit vorgeschriebenen Massnahmen erreicht. Abgestuft nach den Kriterien für Brandschutzanforderungen besteht ein Standardkonzept aus den erforderlichen Einzelmassnahmen aus vorbeugenden baulichen, technischen, organisatorischen und abwehrenden Brandschutzmassnahmen.») ist ein klassisches Konditionalprogramm: Bei kleineren und mittleren Bauvorhaben mit kleinen oder erhöhten Brandrisiken (QSS 1 und QSS 2) wird die Brandsicherheit durch das sog. Standardkonzept der Brandschutzvorschriften erreicht (VKF-BSR 11-15 Ziff. 5.1 und 5.2). Das Standardkonzept ist grundsätzlich auch bei Bauten und Anlagen der QSS 3 (mittelgross bis gross, mit vielen verschiedenen oder ausgedehnten Nutzungen sowie erhöhten Brandrisiken) nicht ausgeschlossen (VKF-BSR 11-15 Ziff. 5.3).

---

[146] Art. 41a USG lautet:
1 Der Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone arbeiten für den Vollzug dieses Gesetzes mit den Organisationen der Wirtschaft zusammen.
2 Sie können Branchenvereinbarungen durch die Vorgabe mengenmässiger Ziele und entsprechender Fristen fördern.
3 Vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften prüfen sie freiwillige Massnahmen der Wirtschaft. Soweit möglich und notwendig, übernehmen sie Branchenvereinbarungen ganz oder teilweise in das Ausführungsrecht.

[147] Siehe Amt für Umwelt, Kanton Luzern (https://uwe.lu.ch/dienstleistungen/branchenvereinbarungen).

[148] Branchenvereinbarung «Vermittler» der Verbände santésuisse und curafutura, gültig ab 1. Januar 2021, S. 2.

Finalprogramme sind hingegen durch die zu erreichenden Ziele geprägt. Finale Regulierungen sollten präzis sein in Bezug auf die Zielvorgaben, sie können jedoch relativ offen bleiben, was die Mittel anbelangt. Finale Regulierungen sind im geltenden Recht insbesondere VKF-BSN 1-15 Art. 11 (Abweichung von Standardkonzepten, wenn nachgewiesen wird, dass die Schutzziele gleichwertig erreicht werden) und Art. 12 (Nachweisverfahren, wenn die Schutzziele «bei einer ganzheitlichen Betrachtungsweise» ebenfalls erfüllt sind).

Die Festlegung operationaler Schutzziele im Rahmen des risikobasierten Ansatzes (Final- statt Konditionalprogramm) trägt ebenfalls zur Deregulierung der Brandschutzvorschriften bei.

d) Deregulierung durch den Einsatz «weicherer» Regulierungsinstrumente

Dem Staat steht ein vielfältiger und reichhaltiger Werkzeugkasten[149] zur Verfügung, um seine Ziele zu erreichen:

- Regulative Instrumente wie Verbote (z. B. VKF-BSR 12-15 Ziff. 3.3: Rauchverbot; VKF-BSR 16-15: Verbot des Aufstellens von Stühlen in Verkehrswegen von Räumen mit grosser Personenbelegung), Gebote (VKF-BSR 17-15 Ziff. 2.2 Pflicht zur Kennzeichnung von Ausgängen und Fluchtwegen in bestimmten Gebäuden), Bewilligungssysteme (Änderungen sind bewilligungspflichtig, Anforderungen an die Ausbildung bei gewissen Tätigkeiten im Brandschutz)
- Positive finanzielle Anreize (z. B. finanzielle Beiträge an die Kosten von Brandschutzmassnahmen)
- Negative finanzielle Anreize (z. B. Leistungskürzungen bei Schäden, die kausal mit einem Brandschutz-Mangel zusammenhängen oder auch Erhöhungen des Prämiensatzes für Gebäude, deren Feuerrisiko erhöht ist, siehe z. B. Tarif für die Feuer- und Elementarschadenversicherung der Aargauischen Gebäudeversicherung vom 21.10.2011, AGS 673.346. Allerdings vermögen Risikoprämien das effektive, objektbezogene Risiko niemals abzudecken.)
- Ausbildung, Information, Beratung (z. B. Empfehlungen, Informationskampagnen)
- Verfahren und Vollzug

Deregulierung kann auch bedeuten, dass sich der Staat «weicherer», weniger stark eingreifender Regulierungsinstrumente bedient: Beispielsweise könnte geprüft werden, ob anstelle von Geboten finanzielle Anreize eingesetzt werden können oder ob die staatliche Organisation durch die Stärkung von Ausbildung und von Informationskampagnen entlastet werden kann.

4.2.3 Ziel 3: Vereinfachung der Vorschriften

Das IOTH hat den Auftrag zur Vereinfachung wie folgt formuliert: Die Vorschriften sind «mit dem Fokus auf die realen Risiken von Grund auf neu aufzubauen und die Möglichkeit wahrzunehmen, stark zu kürzen und zu vereinfachen».

[149] MADER LUZIUS in Zusammenarbeit mit BERNHARD RÜTSCHE, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 123/2004, II. Halbband, S. 3–156, S. 51.

Die richtige Länge bzw. die nötige Kürze wird erreicht durch das Weglassen von Unnötigem (z.B. Begründungen) und von weniger Wichtigem. Eine Vereinfachung kann auch durch eine Neustrukturierung der Vorschriften erreicht werden, beispielsweise dadurch, dass Sachverhalte, die beispielsweise für Löscheinrichtungen, Sprinkleranlagen, Brandmeldeanlagen, Rauch- und Wärmeabzugsanlagen und Blitzschutzsysteme ähnlich geregelt sind (z. B. Unterhaltspflichten), in einem allgemeinen Teil abgehandelt werden (sogenanntes Vor-die-Klammer-Ziehen) und nicht bei jeder Anlage gleich oder ähnlich geregelt werden.

Allerdings bestehen, wie der Regierungsrat des Kantons Zürich in seinen Erläuterungen vom 27. Juni 1979 zur Verordnung über den baulichen Brandschutz ausführte (StAZH MM 3.156 RRB Nr. 1979/2464), erhebliche Schwierigkeiten, «für die Erfordernisse des Brandschutzes eine nicht allzu detaillierte, aber doch ausreichende rechtliche Grundlage zu schaffen, die einerseits für den Regelbau eine für den Bauherrn überblickbare und durch die örtliche Feuerpolizei leicht anwendbare Ordnung schafft und anderseits gestattet, für Bauten mit besonderen Brandrisiken die dem Einzelfall angepassten Anordnungen zu erlassen.» Das Ziel der Vereinfachung wird verfehlt, wenn die Vorschriften auf ein Mass gekürzt werden, das zusätzliche Erläuterungen zwingend erforderlich macht. Möglicherweise wird es für die Anwender von Brandschutzvorschriften sogar komplizierter, wenn private Normen die Lücken füllen, die durch die Vereinfachung von staatlichen Vorschriften entstehen.[150]

Das Bestreben, die grundlegenden Regeln des Gesetzgebungshandwerks (klare, präzise und widerspruchsfreie Bestimmungen) konsequent zu befolgen, wird ebenfalls zur Kürzung und zur Vereinfachung der Vorschriften beitragen.

4.2.4 Ziel 4: Vereinheitlichung des Vollzugs

Die häufig gehörte Aussage «In jedem Kanton brennt es anders» wurde und wird verwendet, um – mit einem gewissen ironischen Unterton – die Tatsache zu kommentieren, dass die Kantone auf die Gefahr eines Brandes, einem durch weltweit geltende naturwissenschaftliche Prinzipien bestimmtem Umweltphänomen, sehr unterschiedlich reagieren. Wer die Unterschiede im Brandschutz mit «In jedem Kanton brennt es anders» charakterisiert, sieht nicht die Vorteile von föderalistischen Lösungen (Bürgernähe, Nähe zu den tatsächlichen Problemen, Akzeptanz der Lösungen, fruchtbarer Wettbewerb um die besten Massnahmen, eine Art Labor, in dem wie ZH-Regierungsrat Ernst Stocker einst sagte, massgeschneiderte Lösungen durch Suchen, Ausprobieren, Vergleichen, Abwägen etc. gefunden werden), sondern eher die Nachteile (unterschiedliche Brandschutzmassnahmen bei vergleichbaren Gebäuden, unterschiedliche Verfahren, unübersichtliche Strukturen, Kosten, langsamer Fortschritt etc.).

Wesentlich für die Bau- und Immobilienwirtschaft ist die Planungssicherheit: Die Anforderungen und der Vollzug im Brandschutzrecht müssen voraussehbar sein. Das ergibt sich bereits aus Art. 5 Abs. 1 BV: Der Vorbehalt des Gesetzes oder der Grundsatz der Gesetzmässigkeit bezieht sich auf das gesamte staatliche Handeln. Damit soll eine rechtsgleiche Behandlung

[150] Siehe dazu Bayrischer Rundfunk (BR), Brandschutz: Abzocke durch Lobbyarbeit? | Kontrovers | Die Story | Doku | 15.03.2017, abrufbar unter https://www.youtube.com/watch?v=J5NFPu5rPH4. Hinweise zum Verhältnis zwischen gesetzlichem Regelwerk und den Anweisungen für Planer sind in Minute 7.50 (Lobbyisten bei der Ausarbeitung von DIN-Normen) und 11.05 (Brandschutzatlas, der mit Vorgaben der Versicherungen und DIN-Normen arbeitet) zu finden.

sichergestellt und staatliche Willkür bei der «Verteilung staatlicher Gunst» vermieden werden.[151]

Der uneinheitliche Vollzug zeigt sich bereits in den verschiedenen Bewilligungsverfahren aufgrund der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebungen.[152] Insbesondere zeigt er sich aber im Bereich der periodischen Kontrollen des baulichen, technischen und organisatorischen Brandschutzes. In gewissen Kantonen gibt es fast keine solche Kontrollen, in anderen sehr häufige. Auch Inhalt und Umfang dieser Kontrollen weichen von Kanton zu Kanton ab.

Es besteht in Politik und Wirtschaft schweizweit eine grosse Einigkeit, dass die Nachteile des uneinheitlichen Vollzugs im Brandschutz die Vorteile bei Weitem überwiegen. Ein Ziel der Revision ist es deshalb, «einen einheitlicheren Vollzug zu erreichen»[153]. Dabei ist zu beachten, dass die Brandschutzbehörde (nur) für die Genehmigung und nicht für die Planung und Projektierung zuständig ist. Die Unabhängigkeit der Brandschutzbehörden ist eine zentrale Voraussetzung für die korrekte Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Verantwortung für die Planung und Projektierung muss beim Planer beziehungsweise beim Eigentümer bleiben.

Nicht jeder Vollzugsunterschied rechtfertigt einen Eingriff in die kantonale Autonomie. Unterschiede im Vollzug sollen abgebaut werden, soweit damit für die Bau- und Immobilienwirtschaft erhebliche Vorteile verbunden sind. Das IOTH erwartet eine klare Harmonisierung bzgl. der Brandschutzkontrollen, und zwar sowohl was Häufigkeit als auch was Inhalt und Umfang sowie Dokumentation betrifft. Weiter erwartet das IOTH, dass die entsprechenden Vorgaben ebenfalls risikobasiert erarbeitet werden. Ob schlussendlich rein präskriptive Vorgaben resultieren oder zumindest bei gewissen Gebäudetypen eine gewisse risikobasierte Dynamik erhalten bleiben sollen, ist offen.

Der Vollzugsvereinheitlichung sind inhaltliche Grenzen gesteckt. Es ist zu berücksichtigen, dass die rechtsanwendenden Instanzen (insbesondere die Verwaltung) bei der Anwendung der Brandschutzvorschriften über eine gewisse Autonomie verfügen müssen, beispielsweise bei der Beurteilung der angemessenen Brandschutzmassnahmen für ein komplexes Gebäude. Die Vorschriften können und sollen die Anwender nicht vom selbst Denken und damit von der Verantwortung befreien. Wer vollzieht, nimmt Gestaltungsfunktionen wahr.[154] Wenn im konkreten Fall Interessen abzuwägen sind, dann können die Brandschutzvorschriften (inkl. Vollzugshilfen) die richtige Lösung nicht vorgeben. Gerade bei komplexen Bauten und Anlagen wäre es ein unvernünftiger Versuch, «ohne ausreichende Kenntnis des Sachverhalts ‹auf Vorrat› zu entscheiden»[155]. Der Leiter Prävention und Intervention bei der

---

151 EPINEY ASTRID, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 40 zu Art. 5.

152 Hierauf werden die Brandschutzvorschriften keinen oder nur einen stark begrenzten Einfluss haben können, da dazu tiefgreifende Eingriffe in die kantonale Planungs- und Baugesetzgebungen oder sogar in die Verwaltungsrechtspflegegesetzgebungen erforderlich wären.

153 IOTH-Beschluss vom 27. September 2018.

154 SCHINDLER BENJAMIN (Verwaltungsermessen – Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Habil. 2010, Rz. 309) sieht in einem Vorschriftenwerk, das jeden Sachverhalt detailliert regelt und der Verwaltung keinen Spielraum mehr lässt, eine grosse Gefahr: «Das Bild einer umfassend gesteuerten und kontrollierten Verwaltung entlastet diese in problematischer Weise von ihrer Eigenverantwortung.»

155 TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Habil. 1995, Rz. 785, zitiert nach SCHINDLER BENJAMIN, Verwaltungsermessen, Habil. 2010, Rz. 334.

Gebäudeversicherung Bern sieht zwar die Vorteile einer Vereinheitlichung, will aber Unterschiede aus Gründen der Verhältnismässigkeit ausdrücklich beibehalten:[156]

> *«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 begrüssen, 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.»*

Zu bedenken ist etwas Weiteres: Die Kantone haben im Konkordat (Art. 4 Abs. 1 IVTH) dem IOTH die Kompetenz gegeben, materielle Vorschriften («Anforderungen an Bauwerke») zu erlassen. Der Vollzug dieser Anforderungen an Bauwerke ist Sache der Kantone. Das IOTH hat damit bewusst vollzugsbedingte Unterschiede in Kauf genommen oder sogar beabsichtigt. Die Unterschiede müssen deshalb ein gewisses Mass überschreiten, damit sich Eingriffe in den Vollzug rechtfertigen. Dieses Mass kann überschritten sein, wenn materielle Vorschriften systematisch nicht eingehalten oder wenn der unterschiedliche Vollzug für die End-Adressaten der Brandschutzvorschriften, insbesondere die Bauwirtschaft, übermässige Kosten verursacht.

Das Ziel der Vollzugsvereinheitlichung könnte beispielsweise durch die folgenden Instrumente erreicht werden:

- Vorgaben an den Umfang der Kontrollen (z. B. Mindest-/Maximalinhalt der Abnahmekontrollen, Inhalt und Periodizität der periodischen Kontrollen)
- Vollzugshilfen, in denen unbestimmte Rechtsbegriffe von Gesetzen und Verordnungen präzisiert werden und Anforderungen an die Konkretisierung des Ermessensspielraums festgelegt werden, um damit eine einheitliche Vollzugspraxis zu fördern (z. B. Vorgaben an den Kontrollturnus, Vorgaben an die Baugesuchsunterlagen)
- Vorschriften an die Qualitätssicherung
- Schaffung gemeinsamer Austausch-/Koordinationsgremien
- Evaluationsklauseln
- Vorgaben an die Verfahren, in denen die BSV vollzogen werden (z. B. keine separate Brandschutzbewilligung, sondern Integration der Brandschutzaspekte in die Baubewilligung)
- Anforderungen an die Ausgestaltung der Vollzugsbehörden in den Kantonen/Gemeinden (personelle Dotierung, zentrale/dezentrale Organisation, Mindestausbildung etc.).
- Zuweisung bestimmter Aufgaben an eine kantonale Behörde bzw. Verbot, diese Aufgaben an die Gemeinden zu delegieren (analog zu Art. 25 Abs. 3 RPG, wonach kantonale Behörden für die Bewilligung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zuständig sind; siehe auch die mit dem Paket RPG II vorgesehene Änderung in Art. 25bis Abs. 2 E-RPG, wonach kantonale Behörden neu auch für die Feststellung unbewilligter Nutzungen in nützlicher Frist, die Anordnung der Sofortmassnahmen

[156] BÜHLMANN THEO, In jedem Kanton brennt es anders – weshalb?, in: Sicherheitsforum 5/20, S. 30–33, S. 33.

und den Rückbau unbewilligter, nicht bewilligungsfähiger Bauten zuständig sein sollen.)
- Schaffung gemeinsamer Vollzugsbehörden (eine gemeinsame Vollzugsbehörde dürfte ohne IVTH-Änderung ausgeschlossen sein, da Art. 4 lit. a IVTH die Zuständigkeit des IOTH auf den Erlass von Vorschriften bezüglich Anforderungen an Bauwerke beschränkt).

4.2.5 Totalrevision und Kontinuitätsvertrauen

Die durchgängige Risikobasierung aller Massnahmen und die übrigen IOTH-Vorgaben (Vereinfachung, Deregulierung, Kürzung, Vollzugsvereinheitlichung) machen eine Totalrevision der Vorschriften erforderlich. Die BSV 2026 werden also komplett neu konzipiert. Die Totalrevision ist auch zu nutzen, um bei den BSV eine einheitliche normative Dichte und Sprache sowie einen klaren Aufbau zu erreichen.

Die bisherigen Regelungen sollen jedoch nicht leichtfertig über Bord geworfen, sondern so weit wie möglich beibehalten werden. Dies aus den folgenden Gründen:
- Der Vorbehalt des Gesetzes (Art. 5 BV) bezweckt die Rechtssicherheit und die Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns.[157]
- Die geltenden Brandschutzvorschriften wurden über Jahrzehnte und Jahrhunderte entwickelt (siehe dazu vorne Kap. 2). In ihnen ist ein Grossteil des Erfahrungsschatzes zu Feuer und Bränden enthalten. Die lange Entstehungszeit hat auch dazu beigetragen, dass sich die Brandschutzmassnahmen nicht isoliert von anderen Rechtsbereichen entwickelt haben, sondern immer wieder mit anderen staatlichen Massnahmen abgeglichen werden konnten; das Kosten-Nutzen-Verhältnis wurde dabei nicht je Massnahme detailliert nachgewiesen, aber die gesamten Kosten für den Brandschutz wurden im Verhältnis zu anderen staatlichen Massnahmen durchaus berücksichtigt[158]. Die Massnahmen haben sich grundsätzlich bewährt, was durch die Schadenstatistiken eindrücklich belegt wird. Die risikobasierte Erarbeitung der Brandschutzvorschriften wird deshalb im Ergebnis nicht bedeuten, dass die bisherigen Brandschutzmassnahmen revolutioniert werden. Es geht im Kern darum, die Massnahmen in Bezug auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis besser zu begründen.
- Es ist nicht möglich, bei jedem Bauvorhaben zu prüfen, welche (objektspezifischen) Massnahmen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen und deshalb umzusetzen sind. Das wäre viel zu aufwändig. Es ist deshalb weiterhin erforderlich, mit Verallgemeinerungen zu arbeiten. Die Anwendung der risikobasierten Vorschriften wird auch zukünftig vorwiegend in einem massnahmenorientierten Nachweis («Präskriptives Konzept») erfolgen. Wenn bisherige Massnahmen unverändert oder mit leichten inhaltlichen Anpassungen ins neue Recht übernommen werden, sind die bisherigen Regelungen zur Wahrung der Kontinuität und damit der Rechtssicherheit zu übernehmen. Die Übernahme setzt voraus, dass die Formulierungen den für die BSV 2026 geltenden formellen Anforderungen (Sprache, Begriffe) entsprechen.

---

[157] WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID, Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Rz. 40 zu Art. 5 (Epiney).

[158] Siehe dazu vorne, insbesondere Kap. 2.5.7 und 2.5.8 (z. B. indem das Verhältnis der Brandschutzkosten zu den gesamten Baukosten als Kriterium zur Beurteilung der Vorschriften verwendet wurde oder indem die Anforderungen aus Gründen der volkswirtschaftlichen Akzeptanz und Glaubwürdigkeit sorgfältig optimiert wurden).

- Jede Totalrevision verlangt von allen Rechtsanwendern (Bau- und Immobilienwirtschaft, Nutzer, Betreiber und Behörden inkl. Gerichte) ein erhebliches Lernpensum. Die Anwender sind auszubilden, die auf der Basis der BSV 2015 erarbeiteten Hilfsmittel und Stand der Technik-Papiere sind zu überarbeiten und die neue Praxis muss sich entwickeln. Zu bedenken ist dabei, dass der Lernprozess beim Vollzug der BSV 2015 noch im Gange ist. Beispielsweise kann im Bereich der 2015 neu eingeführten Qualitätssicherung noch nicht von einer konsolidierten Praxis gesprochen werden. In dieser Phase die geltenden Vorschriften vollständig neu zu konzipieren (inhaltlich und formell), wäre für alle Beteiligten eine zusätzliche grosse Herausforderung und nicht im Sinne der Betroffenen: Drei Viertel der Teilnehmer an der Kundenumfrage beurteilen die BSV in Bezug auf die Systematik als gut/eher gut und zwei Drittel in Bezug auf den Inhalt als angemessen (siehe vorne Kap. 4.2.5). Abweichungen von der Systematik und vom Inhalt bedürfen deshalb einer besonderen Begründung. Wo keine zwingenden Gründe für inhaltliche und formelle Anpassungen vorliegen, ist im Sinne der Kontinuität auf Änderungen zu verzichten. Gerade bei technischen Vorschriften ist die Rechtssicherheit von grosser Bedeutung. Rasche Änderungen können das Vertrauen der Rechtsanwender untergraben. Die Frage nach der Notwendigkeit von Anpassungen stellt sich deshalb mit besonderer Schärfe, zumal sich die bisherige Struktur der Vorschriften und die Inhalte grundsätzlich bewährt haben.

4.3. Ergebnisse der im Frühjahr 2021 durchgeführten Kundenumfrage sowie weitere Eingaben zur Totalrevision

Die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) beauftragte die Berner Fachhochschule (BFH, Departement Architektur, Holz und Bau, Institut für digitale Bau- und Holzwirtschaft) mit der Konzeption, der Durchführung und der Auswertung einer Kundenumfrage mit dem Fokus «Brandschutzvorschriften 2025 – Ermittlung des Anpassungsbedarfs und der Handlungsfelder».[159] Zwischen Januar und Mai 2021 nahmen insgesamt 255 Personen, Organisationen und Behörden teil.

Die heutige Systematik der Brandschutzvorschriften wurde von der Mehrheit der 255 Teilnehmer an der Kundenumfrage überwiegend als «gut/eher gut» beurteilt. Der Detaillierungsgrad wurde von ca. zwei Dritteln als «gut/eher gut», die Anzahl der Dokumente von zwei Dritteln als «gut/eher gut», die Übersichtlichkeit von drei Vierteln als «gut/eher gut», die Vollständigkeit von drei Vierteln als «gut/eher gut» und die Unterteilung in Norm, Richtlinien, Erläuterungen etc. von fast 90 % als «gut/eher gut» beurteilt.

[159] BFH, Kundenumfrage «Input und Bedürfnisse zu den Brandschutzvorschriften 2026», Schlussbericht, August 2021, 128 Seiten.

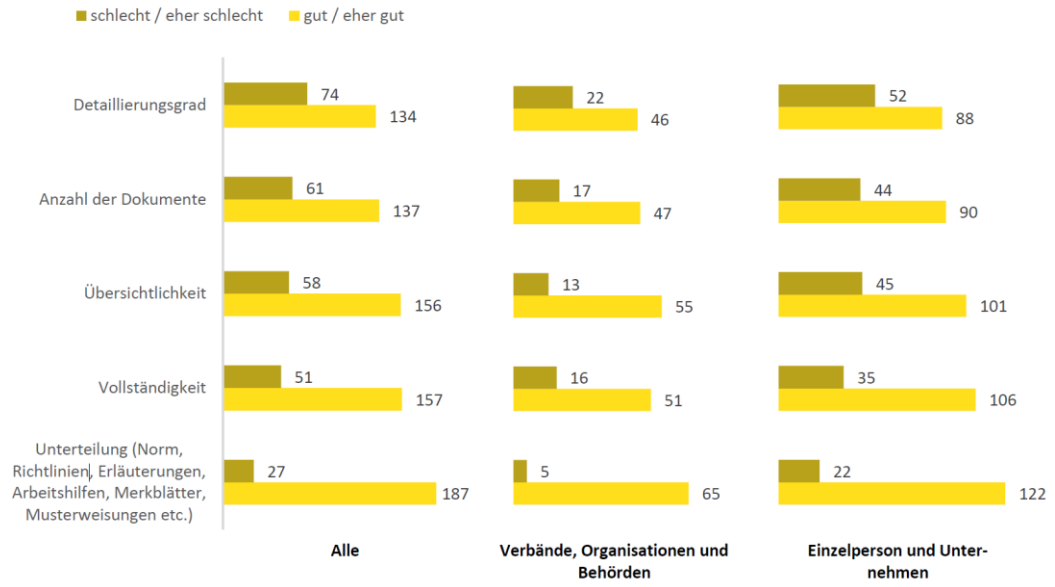


Abbildung 6 Beurteilung der Systematik der BSV (Kundenumfrage 2021, S. 16)

Der Inhalt der Brandschutzvorschriften wurde von zwei Dritteln als «angemessen» beurteilt. Beim letzten Drittel will die stärkere Hälfte detailliertere Vorschriften, die schwächere Hälfte weniger detaillierte Vorschriften.

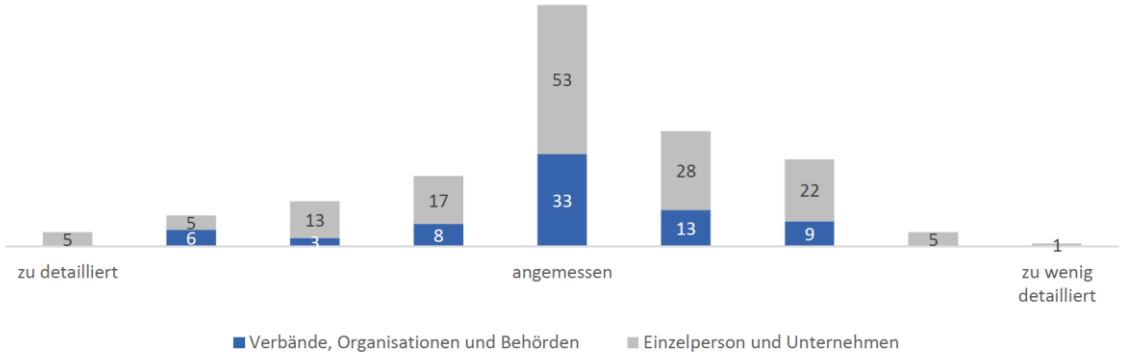


Abbildung 7 Beurteilung des Inhalts der BSV (Kundenumfrage 2021, S. 17)

Bei der Frage nach der Kostenwirkung der BSV überwiegen diejenigen, die die BSV als kostentreibend beurteilen, insbesondere in Bezug auf den Qualitätssicherungsprozess. Allerdings ist eine starke Minderheit der Ansicht, die Vorschriften seien kostenneutral. Eine kleine Minderheit sieht in den BSV ein Instrument zur Kostensenkung.

Der grösste Handlungsbedarf wird bei den folgenden Richtlinien geortet: VKF-BSR 11-15 Qualitätssicherung im Brandschutz, VKF-BSR 16-15 Flucht- und Rettungswege, VKF-BSR 21-15 Rauch- und Wärmeabzugsanlagen, VKF-BSR 25-15 Lufttechnische Anlagen.

Neben der Kundenumfrage gingen bei der VKF verschiedenen Anregungen und Wünsche im Hinblick auf die Totalrevision der BSV ein. Diese sind in Anhang III (Interessenorganisationen) und Anhang IV (Gebäudeversicherungen) zusammengefasst.

5. Die Eckpunkte der Totalrevision BSV 2026

5.1. Allgemeines und Rahmenbedingungen

5.1.1 Risikoorientierter Ansatz

Im Zentrum des IOTH-Auftrags steht die risikobasierte/risikoorientierte[160] Erarbeitung der Brandschutzvorschriften (IOTH 2018: «auf Basis eines risikoorientierten Ansatzes»). Der risikoorientierte Ansatz soll auch Entscheidungsgrundlagen für die IOTH-Revisionsziele «Deregulierung, Vereinfachung und Vollzugsvereinheitlichung» liefern.

Ausführlich beschrieben werden Inhalt und Methode bei der risikobasierten Erarbeitung der BSV im Detailkonzept. An dieser Stelle sind die wesentlichen Elemente der risikobasierten Erarbeitung in der gebotenen Kürze zu umreissen.

Rechtliche Grundlage des risikobasierten Ansatzes ist im Wesentlichen das Verhältnismässigkeitsprinzip, auf das sich insbesondere das Grenzkostenprinzip abstützen lässt. Das Grenzkostenprinzip ist ein möglicher, wenn auch nicht der einzige Weg, um das Verhältnismässigkeitsprinzip umzusetzen. Der Steuerungsausschuss hat sich für das Grenzkostenprinzip entschieden (21. September 2021).

Brandschutzmassnahmen genügen dem Prinzip der Verhältnismässigkeit nur dann, wenn

- sie geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen,
- sie erforderlich sind, d. h. keine milderen Massnahmen zur Verfügung stehen, mit denen das angestrebte Ziel ebenfalls erreicht wird und
- sie im Einzelfall zumutbar sind. Abzuwägen ist dabei zwischen dem öffentlichen Interesse an der (integralen) Erreichung des angestrebten Brandschutzziels einerseits und den weiteren öffentlichen (z. B. Denkmalpflege, Arbeitssicherheit, Umweltschutz) und privaten Interessen (insbesondere finanziellen) andererseits.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist nicht isoliert zu betrachten. Es ist ein universelles Prinzip, das verlangt, dass staatliche Massnahmen insgesamt harmonisch sind, es geht um «das allseitige Streben nach Harmonie»[161]. Die Verhältnismässigkeit von Brandschutzmassnahmen ist deshalb an anderen (vergleichbaren) staatlichen Massnahmen zu messen, z. B. an den Massnahmen im Bereich der Naturgefahrenabwehr[162] oder an Massnahmen zur Gewährleistung der Wohnhygiene. Verhältnismässigkeitsprüfung ist ein «zähes Ringen um Kompromiss und Harmonie»[163].

---

160 Zu den Begriffen «risikobasiert» und «risikoorientiert» siehe Detailkonzept.

161 MÜLLER MARKUS, Verhältnismässigkeit – Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2013, S. 13.

162 Siehe dazu den IOTH-Totalrevisionsauftrag vom 20. September 2018: «Im Verkehr, bei den Naturgefahren, bei den Störfällen und auch beim Schutz kritischer Infrastrukturen werden weit höhere Risiken akzeptiert. Bis vor einigen Jahren wurde dieser Quervergleich in der Schweiz kaum gezogen. Mit der zunehmenden Bedeutung der Naturgefahren und der Herausarbeitung von stakeholderbasierten Strategien etabliert sich jedoch eine neue Diskussions- und Risikokultur. (…) Vor diesem Hintergrund scheint es angezeigt, die Brandschutzvorschriften einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und die Erkenntnisse aus anderen Lebensbereichen miteinfliessen zu lassen.»

163 MÜLLER MARKUS, Verhältnismässigkeit – Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2013, S. 21.

Das Grenzkostenprinzip basiert auf der Prämisse, dass aus volkswirtschaftlicher Sicht die verfügbaren Mittel zur Erreichung der Schutzziele möglichst effizient eingesetzt werden sollen. In der praktischen Anwendung gelten Massnahmen als verhältnismässig bzw. effizient, wenn die einmaligen Investitionen, welche zur dauerhaften Rettung eines zusätzlichen (statistischen) Menschenlebens notwendig sind, geringer sind als ein definierter Grenzwert, der vergleichbar sein soll mit den Grenzwerten, die in anderen Lebensbereichen Anwendung finden. Dieser sogenannte «Value of a statistical life (VOSL)»[164] ist nicht zu verwechseln mit dem «Wert eines Menschenlebens», der nach allgemeinem Verständnis nicht beziffert werden kann.[165] «Die Zahlungsbereitschaft zur Rettung eines Menschenlebens beschreibt lediglich, wie viel im Rahmen der Möglichkeiten zu zahlen sinnvoll ist, um einen (statistischen) Todesfall zu verhindern.»[166] Beim Überschreiten dieses Grenzwertes ist davon auszugehen, dass mit dem gleichen Mitteleinsatz an anderer Stelle mehr Menschenleben dauerhaft gerettet werden können. Denn bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise ist es irrelevant, ob beispielsweise ein 25-jähriger Mann an den Folgen eines Brandes, eines Verkehrsunfalles, eines Elementarereignisses oder einer Krankheit stirbt.

Die zu erreichenden Schutzziele im Brandschutz wurden in einem Stakeholderprozess festgelegt. Die risikobasierten Schutzziele sollen indirekt (massnahmenorientierter Nachweis oder leistungsbasierter Nachweis) oder direkt (risikoorientierter Nachweis) angewendet werden (Abbildung 8). Die drei definierten Nachweisverfahren (massnahmenorientiert, leistungsbasiert und risikobasiert) sind gleichberechtigt.

[164] Beim VSOL-Wert handelt es sich um die Zahlungsbereitschaft (der Gesellschaft) zur Verhinderung eines Todesfalls. Bei der Ermittlung dieses Wertes wurde die Annahme getroffen, dass dieser Todesfall mit der adäquaten Investition dauerhaft vermieden wird, und die Investition nicht jedes Jahr wiederholt werden muss (Aussage C. Hürzeler, ARE).

[165] Dies zeigt sich auch darin, dass bei realen Ereignissen mit akut an Leib und Leben bedrohten Personen, unter Wahrung der Sicherheit der eingesetzten Einsatzkräfte, unabhängig der dadurch verursachten Kosten alles unternommen wird, was der Abwendung der Bedrohung und der Rettung der betroffenen Personen dient.

[166] BÜRGE MARCEL/SCHEIWILLER ALEX/FISCHER KATHARINA, Schutzziele im Brandschutz – Recherche für die Spurgruppe BSV 2025 der VKF, Schlussbericht, 19. September 2018, Version 1.2, S. 21.



Abbildung 8 Grundkonzept der BSV 2026 mit einheitlichen risikoorientierten Schutzzielen (Risiko-Akzeptanzkriterien). Nach der Verabschiedung des Grundkonzepts wurde der Begriff «risikobasiert» durch «risikoorientiert» ersetzt.

Das massnahmenorientierte Nachweisverfahren soll weiterhin für den überwiegenden Teil der Gebäude anwendbar sein. Mit dem leistungsbasierten Nachweisverfahren soll es zudem auch in Zukunft möglich sein, alternative Brandschutzkonzepte ohne explizite Risikoberechnungen nachzuweisen.

Eckpunkt 1: *Der risikoorientierte Ansatz bildet das Rückgrat der Totalrevision 2026. Er wird im Detailkonzept beschrieben.*

5.1.2 Kontinuitätsvertrauen

Die verfassungsmässigen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes (Art. 5 BV) stehen einer sprunghaften Veränderung der Brandschutzvorschriften entgegen, zumal diese sich auf die Erfahrungen in der Praxis und auf die in den regelmässigen Revisionen des Brandschutzrechts berücksichtigten neuen Erkenntnisse stützen. Das Kontinuitätsvertrauen ist deshalb soweit möglich zu schützen.

Es ist zwar einzuräumen, dass die risikoorientierte Neukonzeption erhebliche materielle Änderungen zur Folge haben wird. Gleichwohl handelt es sich bei der Totalrevision nicht um eine sprunghafte Veränderung. Die mit den letzten beiden Totalrevisionen (2005, 2015) eingeführten Erleichterungen (in den Revisionen als «Liberalisierung» bezeichnet, siehe vorne Kap. 1.1, Fussnoten 3 und 4) werden risikoorientiert fortgesetzt. Risikoorientierte Brandschutzvorschriften stellen keine Revolution dar, sondern eine Weiterentwicklung der bisherigen Überlegungen. Es geht darum, die Brandschutzvorschriften (noch) nachvollziehbarer zu machen, indem Nutzen und Kosten der einzelnen Brandschutzmassnahmen in vergleichbarer Form ausgewiesen werden.

Viele Formulierungen der geltenden BSV sind unpräzise und bezüglich Detaillierungsgrad nicht aufeinander abgestimmt. Es ist deshalb nicht zweckmässig, das bisherige Recht im Sinne des Schutzes des Kontinuitätsvertrauens einfach fortzuschreiben.

Ist zwischen den Zielen «Wahrung des Kontinuitätsvertrauens» und «Anpassungen im Sinne der IOTH-Ziele» abzuwägen, gehen die IOTH-Ziele vor.

Damit kein Anwender der Brandschutzvorschriften von der Totalrevision 2026 überrascht wird, wurde die Revision frühzeitig angekündigt (IOTH-Beschluss vom September 2018). Über die Arbeiten wird im Newsletter FOKUS BSV 2026 regelmässig berichtet (https://www.bsvonline.ch/de/neuigkeiten/fokus-bsv-2026/). Damit die Veränderungen von den Rechtsbetroffenen rechtzeitig verarbeitet werden können, wird die für die totalrevidierten Brandschutzvorschriften erforderliche Aus- und Weiterbildung vor dem Inkrafttreten angeboten.

Beim Thema Kontinuitätsvertrauen ist auch auf eine Erfahrung bei der letzten Revision hinzuweisen: Zu einzelnen Bestimmungen der BSV 2015 wurden Fragen aufgeworfen, obwohl diese wortwörtlich aus den beiden Vorgänger-Vorschriften von 2003 und 1993 übernommen wurden.[167]

Eckpunkt 2: *Das Interesse an vereinfachten, risikoorientierten Brandschutzvorschriften überwiegt das Kontinuitätsvertrauen (Vertrauen in die weitestgehende Übernahme der BSV 2015).*

Eckpunkt 3: *Die Risikoorientierung der Brandschutzvorschriften ist nicht als Abkehr vom bisherigen Konzept des interkantonalen Brandschutzgesetzgebers auszugestalten. Vielmehr ist die Risikoorientierung in den BSV 2026 als harmonische Weiterentwicklung der BSV 2015 zu betrachten, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Brandschutzmassnahmen nachvollziehbarer macht.*

Eckpunkt 4: *Die Umschulung auf die neuen BSV hat vor der Inkraftsetzung der BSV 2026 zu beginnen.*

5.1.3 Projektorganisation und Projektablauf

Das IOTH hat den Auftrag zur Totalrevision 2018 erteilt, das IOTH wird die neuen Brandschutzvorschriften beschliessen.

Die Weichen für das Revisionsprojekt werden durch den Steuerungsausschuss gestellt. Die operative Gesamtverantwortung trägt der Kernausschuss. Im Gegensatz zur Projektorganisation bei der letzten Revision (BSV 2015) wird ein Grossteil der Projektarbeiten nicht mehr im reinen Milizsystem, sondern durch ein externes Projektteam ausgeführt. Die Arbeitsgruppen funktionieren weiterhin im Milizsystem.

[167] Information L. Koller, BSV-2026-Kernausschuss, Sitzung vom 3. Februar 2022.

Personen	Aufgaben/Kompetenzen
IOTH (BPUK)	Politisch-strategische Ebene. Auftrag an die VKF, die Brandschutzvorschriften bis 2026 auf der Basis eines risikoorientierten Ansatzes zu revidieren Verabschiedung der in einem Stakeholderprozess definierten Schutzziele Beschluss der neuen BSV Verabschiedung der Erläuterung zu den neuen BSV
VKF/VKG/Direktorenkonferenz	Freigabe der notwendigen Gelder und Ressourcen Fällen von massgebenden Zwischenentscheiden
Steuerungsausschuss (hochrangige Vertreter aller massgebenden Anspruchsgruppen)	Entscheidungs-, Eskalations- und Berichtsgremium
Kernausschuss (Teilmenge des Steuerungsausschusses)	Operative Gesamtverantwortung • Genehmigung der Projektplanung • Übergeordnetes Projektcontrolling (Inhalt, Qualität, Risiken, Kosten und Termine) • Genehmigung von Forschungsaufträgen auf Antrag des Projektteams • Berichterstattung gegenüber Direktorenkonferenz und IOTH • Genehmigung von Zwischen- und Endständen der Vorschriften • Entscheidungsbefugnis über Korrekturmassnahmen • Entscheidungsbefugnis über Änderungen von Projektinhalten, Terminen und Kosten (alle drei nur in Abstimmung mit Direktorenkonferenz und IOTH) • Entscheidungsbefugnis über Prioritäten innerhalb des Projektes
Projektteam (bestehend aus einem Risikospezialisten, einem Brandschutzspezialisten und einem Juristen)	Erarbeitung der Brandschutzvorschriften und der Erläuterung nach den Vorgaben von IOTH, Steuerungsausschuss und Kernausschuss und den Ausschreibungsunterlagen (auf die in den Verträgen mit dem Projektteam verwiesen wird): • Erarbeiten und Schreiben der Brandschutzvorschriften VKF 2026 in deutscher Sprache • Detailliertes Konzept zur Erarbeitung der Vorschriften • Einheitliche(r) graphische Aufbereitung, Layout und Satz von Texten, Abbildungen, Graphiken, Diagrammen, Tabellen usw. mit Fokus auf Nutzung durch Praktiker. • Definieren und Leiten der Arbeitsgruppen • Definieren, Beantragen, Ausschreiben und Begleiten von Forschungsaufträgen sowie Einarbeiten der entsprechenden Resultate • Vorbereitung, Teilnahme und Protokollierung der Sitzungen des Kernausschusses. Teilnahme von mindestens einer Person aus der Projektteam an den Sitzungen des Steuerungsausschusses. • Einbinden von weiteren Anspruchsgruppen wie SECO, BBL, Electrosuisse, BAFU (Störfallvorsorge) usw. • Einarbeitung der Ergebnisse aus der durch die VKF durchgeführten «Kundenumfrage» • Terminmanagement • Bereitstellen von Grundlagen für die Schulungsunterlagen • Begleitung der französischen und italienischen Übersetzungen • Qualitätssicherung

Personen	Aufgaben/Kompetenzen
	• Kostenkontrolle und Kostenmanagement • Schreiben eines technischen Kommentars/Handbuches[168] zu den erarbeiteten Brandschutzvorschriften mit Fokus auf Nutzung durch Praktiker Schwerpunkte des Risikospezialisten • Methodenspezifisches Wissen in der Erarbeitung von Risikomodellen (Risikoanalyse, Risikobewertung, Massnahmenplanung) • Verfolgung des Standes von Wissenschaft und Technik in diesem Bereich • Erstellung des Nachweiskonzepts • Direkte Interaktion mit dem Brandschutzexperten, um die Risikonachweise in praxisrelevante Formulierungen und Ausführungen zu überführen. Schwerpunkte des Brandschutzspezialisten • Verständnis zur Anwendung der Brandschutzvorschriften aus der Projektierung heraus • Know-how und Vernetzung zur Brandschutz-«Landschaft» in der Schweiz • Brandschutzspezifisches technisches Fachwissen • Direkte Interaktion mit dem Risikospezialisten, um die Risikonachweise in praxisrelevante Formulierungen und Ausführungen zu überführen Schwerpunkte des Juristen • Detaillierte Konzeption einer in sich schlüssigen Systematik der Brandschutzvorschriften in Form einer Mehrzahl von aufeinander abgestimmten Dokumenten[169] • Sicherstellen der Eingliederung der Brandschutzvorschriften in die bestehende Rechtslandschaft, insbesondere die Klärung von Schnittstellen zum Bundesrecht sowie dem der Kantone • Konsolidierung und Aufbereitung der fachlichen Anforderungen und Vorgaben an die Brandschutzvorschriften sowie – basierend darauf – Redaktion des Brandschutzvorschriftentexts • Redaktion von Erläuterungen zu den Brandschutzvorschriften
Arbeitsgruppen (bestehend aus Experten zu den behandelten Themen, ausgewogene Zusammensetzung, Leitung durch ein Mitglied des Projektteams)	• Erarbeiten von Leitlinien zu wichtigen Themen der Revision • Detailbearbeitung der Vorschriteninhalte (Zuarbeit Projektteam) Die einzelnen Arbeitsgruppen: AG 1 Terminologie/Begriffe AG 2 Baustoffe und Bauteile AG 3 Qualitätssicherung

[168] Weil der Begriff «Kommentar» in der Rechtswissenschaft bereits besetzt ist (siehe dazu den Wikipedia-Eintrag), wird von «Erläuterung zu den Brandschutzvorschriften» gesprochen (Kernausschusssitzung vom 17.03.2022).

[169] Die zukünftigen Brandschutzvorschriften werden in einem einzigen Dokument zusammengefasst. Dieses entspricht im geltenden Recht der VKF-BSN und den VKF-BSR (die zusammen die BSV bilden). Gegenüber den geltenden BSV werden die neuen BSV deutlich gekürzt (Umfang ca. 200 Seiten).

Personen	Aufgaben/Kompetenzen
	AG 4 Kosten im Brandschutz AG 5 Schutzzielhierarchie/Nutzen der Brandschutzmassnahmen AG 6 Vollzugsvereinheitlichung AG 7 Baulicher Brandschutz AG 8 Technischer Brandschutz (mit Untergruppen SP, BMA, RWA etc.) (weitere Arbeitsgruppen noch offen)

Tabelle 8 Projektorganisation BSV 2026

Eckpunkt 5: Für die Erarbeitung der BSV 2026 ist die in Tabelle 8 beschriebene Projektorganisation verbindlich.

Das Detailkonzept enthält ein detailliertes Terminprogramm (insbesondere Zeitpunkte der IOTH-Entscheide, zentrale Entscheide des Steuerungsausschusses, Zwischenresultate der Arbeitsgruppen, technische Vernehmlassung, politische Vernehmlassung, Ausbildung auf die neuen Brandschutzvorschriften, Beschluss der BSV, Inkraftsetzung).

Eckpunkt 6: Das detaillierte Terminprogramm ist dem Detailkonzept zu entnehmen.

5.2. Instrumente zur Erreichung der Hauptziele der Totalrevision

5.2.1 Risikobasierung/Risikoorientierung der neuen BSV

Siehe dazu das Detailkonzept.

Siehe auch den Mustererlass, der im Rahmen des NFP-Projekts «Risikobasiertes Recht» erarbeitet wurde (Seiler): Anhang VII des vorliegenden Normkonzeptes.

Nicht nur die einzelnen Brandschutzmassnahmen werden risikoorientiert überprüft, sondern auch die Vorgaben zur Vollzugsvereinheitlichung (insbesondere zu den Abnahmekontrollen und zu den periodischen Kontrollen) sollen risikoorientiert sein, d. h. es werden nur Vorgaben zu denjenigen Kontrollen gemacht, von denen eine erhebliche Wirkung in Bezug auf das Ziel «Reduktion der Gefährdung durch Brände» zu erwarten ist. Die Vorgaben sollen nicht primär als Mindestanforderung ausgestaltet sein, sondern im Regelfall als Maximalanforderung. So soll z. B. die in den BSV 2026 vorgegebene Periodizität von Kontrollen durch die Kantone weder verlängert noch verkürzt werden können. Auch der in den BSV 2026 vorgegebene Umfang von Kontrollen soll fix sein.

Eckpunkt 7: Nicht nur die materiellen Brandschutzvorschriften, auch die Vorgaben für den Vollzug (zwecks Vollzugsvereinheitlichung) sind risikoorientiert zu erarbeiten.

5.2.2 Deregulierung

a) Grundsatz

Alle Möglichkeiten, auf staatliche Regulierungen zu verzichten oder durch Selbstregulierung zu ersetzen, sind zu prüfen.[170] Wo staatliche Regeln beibehalten werden sollen, ist dies zu begründen.

Eckpunkt 8: Es ist zu prüfen, ob auf Vorschriften im Brandschutz verzichtet werden kann. Wo staatliche Regeln beibehalten werden sollen, ist dies zu begründen.

b) Revision der Qualitätssicherungsvorschriften (VKF-BSR 11-15)

Unter Qualität im Brandschutz wird der Grad der Übereinstimmung eines Bauwerks mit den in den Brandschutzvorschriften und den für ein konkretes Bauvorhaben verfügten Brandschutzauflagen festgelegten Anforderungen verstanden.

Die geltende Qualitätssicherungsrichtlinie (VKF-BSR 11-15 Qualitätssicherung im Brandschutz) regelt die Aufgaben aller «Projektbeteiligten» detailliert (Eigentümer- und Nutzerschaft, Gesamtleiter, QS-Verantwortliche Brandschutz, Fachplaner, Fachplaner technischer Brandschutz, Errichter und Brandschutzbehörden). Zukünftig soll darauf verzichtet werden, die vertraglichen Pflichten innerhalb des dem Bauherrn zuzuordnenden Aufgabenbereichs (Bauherr–Gesamtleiter, Bauherr–Errichter, Bauherr–Fachplaner, Bauherr–QS-Verantwortlicher etc.) zu regeln. Die BSV sollen regeln, was mit der QS erreicht werden soll. Das Wie ist in den Leistungs- und Honorarordnungen des SIA (Leistungsbilder) festzulegen. Die VKF hat dem SIA am 18. März 2021 einen entsprechenden Antrag gestellt: Es sei zu prüfen, ob die vertraglichen Regelungen der bisherigen QS-RL in SIA-Ordnungen integriert werden können. Der SIA hat zugesichert, er werde im Rahmen der laufenden Gesamtrevision der SIA-Ordnungen eine Integration prüfen (15. April 2021).

Sollte sich die Integration der Brandschutzleistungen in den SIA-Ordnungen verzögern, sind die aktuellen Brandschutz-Leistungsverzeichnisse im Sinne einer Übergangslösung weiterzuführen.

Die bisherigen Kriterien, nach welchen Bauvorhaben den Qualitätssicherungsstufen (QSS) zugeordnet werden, sind risikoorientiert zu überprüfen. Die bisherigen Kriterien zur Bestimmung der QSS (Tabelle 3.3.1 VKF-BSR 11-15: Gebäudehöhen/Nutzung; Tabelle 3.4.1 VKF-BSR 11-15: Gebäudehöhen/Brandrisiken in Funktion der Ausdehnung, der Bauweise und der Brandlast) sollen durch Kriterien ersetzt werden, die direkter mit der Personensicherheit, dem Brandrisiko und der Komplexität korrelieren. Es ist dabei auf jeden Fall zu vermeiden, dass die Zuordnung zu den QSS für die Praxis komplizierter wird. Die Zuordnung muss für den Regelfall einfach sein (80-20er-Regel; Tabellen), gleichzeitig aber transparent und nachvollziehbar (d. h. Orientierung an den Erkenntnissen der AG 4 Kosten und AG 5 Schutzzielhierarchie). Für Sonder-/Grenzfälle ist ein Spielraum zu belassen. Es soll die Einführung eines Punktesystems, in dem die massgeblichen Einflussfaktoren auf das Brandrisiko

[170] Kernausschusssitzung vom 3. Februar 2022, Votum Ulmann (das infolge Abwesenheit von Lars Mülli vorgetragen wurde).

beurteilt werden, geprüft werden. Besonderes Augenmerk ist der Zuordnung der Bestandesbauten zu schenken.

Zukünftig soll es nur mehr drei[171] Qualitätssicherungsstufen geben[172]:
- Einfach: mindestens 80 % der Bauvorhaben[173]
- Mittel: max. 15 % der Bauvorhaben
- Schwierig: max. 5 % der Bauvorhaben

Jedes Bauwerk muss jederzeit alle für das konkrete Bauwerk geltenden Brandschutzanforderungen erfüllen, unabhängig von der jeweiligen QSS. Das bedeutet aber nicht, dass die Einhaltung aller Brandschutzanforderungen überprüft werden muss. Es sind risikobasierte Vereinfachungen und Entschlackungen zu prüfen.

Der direkte Bezug zwischen QSS und Ausbildungsgängen (Brandschutzfachmann, Brandschutzexperte) soll bestehen bleiben.

Eckpunkt 9: *Die Arbeitsgruppe 3 «Qualitätssicherung» wird beauftragt, auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse einen Entwurf für die QS-Regelungen auszuarbeiten.*

Eckpunkt 10: *Der Auftrag der Arbeitsgruppe 6 «Vollzugsvereinheitlichung» ist in Bezug auf die Vereinheitlichung der QS zu ergänzen.*

c) Auslagerung von staatlichen Aufgaben auf Private

Bereits das geltende Recht wird zum Teil durch private Büros vollzogen (z. B. prüfen Gemeindeingenieurbüros im Auftrag von Brandschutzbehörden die Baugesuche und führen Kontrollen oder Abnahmen[174] durch; oder externe Experten werden mit der Abklärung bestimmter Fragen beauftragt). Die neuen BSV sehen nicht vor, weitere staatliche Aufgaben auf Private auszulagern. Die Auslagerung ist damit weiterhin Sache der Kantone und Gemeinden. Ob die bisherigen und zusätzliche Auslagerungen Sinn machen, wird in der AG 6 «Vollzugsvereinheitlichung» zu diskutieren sein.

Die Abgrenzung zwischen den vom IOTH an die VKF delegierten hoheitlichen Tätigkeiten (Fachkommission Brandschutzvorschriften) und der «VKF als private Organisation» (d. h. nicht hoheitliche Aufgaben) ist im Rahmen des Projekts BSV 2026 zu klären.

---

171 Es muss bei einer Reduktion auf 3 QSS weiterhin sichergestellt werden, dass für Teilbereiche – z.B. im Rahmen von Brand- und Entfluchtungssimulationen – für die Brandschutzbehörden (analog QSS4) die Möglichkeit besteht, die fachlich-inhaltliche Kontrolle bezüglich Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Plausibilität an entsprechende Fachspezialisten der Privatwirtschaft auszugliedern. Denn bei fast allen Brandschutzbehörden fehlt zu einzelnen Spezialthemen das entsprechende Fachwissen.

172 In der Sitzung des BSV-2026-Kernausschusses vom 3. Februar 2022 war die Meinung, dass in Analogie zur 80/20-Regel rund 80 % in der einfachsten Qualitätssicherungsstufe abgewickelt werden sollte.

173 Im Sinne der Deregulierung und verstärkten Eigenverantwortung sind den Architektinnen und Architekten mehr Bauvorhaben als heute zuzuordnen. Über die Honorarordnung SIA sollen diese aber auch die entsprechende Entlöhnung (wieder) erhalten.

174 Z. B. Abnahme von Brandmeldeanlagen, Sprinkleranlagen, Feuerwehraufzüge oder Rauch- und Wärmeabzugsanlagen.

Eckpunkt 11: *Die Arbeitsgruppe 6 (Vollzugsvereinheitlichung) prüft, ob die bisherigen Auslagerungen von Vollzugsaufgaben im Brandschutz zweckmässig sind.*

Eckpunkt 12: *Das Projektteam hat Vorschläge zur Rolle der VKF beim Vollzug der BSV 2026 (Erarbeitung Wegleitungen und Erläuterungen; Anerkennung von Fachfirmen und Bauprodukten) vorzulegen.*

d) Übernahme privater Normen

Es ist grundsätzlich nicht vorgesehen, durch Verweisung in den BSV[175] private Normen als verbindlich zu erklären. Dass private Normen im Brandschutz auch zukünftig eine wichtige Rolle spielen, ist indessen unbestritten. Die Brandschutzvorschriften bestimmen, welche Brandschutzmassnahmen zu ergreifen sind, die Normen[176], wie die Massnahmen konkret auszubilden sind.

Ob die Technische Kommission Brandschutz der VKF (TKB-VKF) weiterhin technische Publikationen von Fachverbänden auf ihre Übereinstimmung mit den Mindestanforderungen der VKF-Brandschutzvorschriften überprüfen und diejenigen Publikationen als «Stand-der-Technik-Papiere» bezeichnen soll, die sie für geeignet hält, die grundlegenden Anforderungen der VKF-Brandschutzvorschriften zu konkretisieren und deren sicherheitstechnischen Anforderungen zu entsprechen, ist offen. Die Bezeichnung als STP ist nicht ganz unproblematisch, da von der TKB-VKF überprüfte STP Anforderungen enthalten können, die über die Mindestanforderungen der BSV 2015 hinausgehen. Das Projektteam klärt ab, ob und in welcher Form die VKF oder eine andere (parastaatliche) Stelle bestätigen sollen, dass die Brandschutz-Mindestvorgaben eingehalten sind, wenn bestimmte Normen beachtet werden.[177] Es ist anzustreben, dass die zukünftigen Brandschutzvorschriften den Bauherrschaften die Grenze zwischen «Muss» (staatliche Brandschutzvorschriften) und «Wäre auch noch gut» (private Normen, die heute als STP anerkannt werden) besser aufzeigen.

Eckpunkt 13: *(Der Steuerungsausschuss hat den Eckpunkt 13 am 14.09.2022 gestrichen. Damit die Nummerierung der nachfolgenden Eckpunkte unverändert bleibt, wird der Eckpunkt 13 als Leerstelle geführt.)*

---

[175] D. h. keine Lösung wie beispielsweise die Verweisung in der Besonderen Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) des Kantons Zürich, wo im Anhang zur Verordnung Richtlinien, Normalien und Empfehlungen aufgeführt sind, die entweder als Verordnungsbestimmungen befolgt oder als Richtlinien und Normalien beachtet werden müssen (§ 3 Abs. 1 BBV I). Zu den beachtlichen Richtlinien, die eine brandschutztechnische Bedeutung haben, gehören die Empfehlungen des Bundesamtes für Umwelt betreffend Mindesthöhe von Kaminen über Dach oder die Norm SIA 500:2009 Hindernisfreie Bauten.

Verordnung aufgeführtin § 3 Abs. 1 geregelt ist, dass

[176] In erster Linie EN-, SN- und SIA-Normen oder in Ausnahmefällen auch Normen von Fachverbänden wie Lignum oder Feusuisse,

[177] Zu berücksichtigen sind auch die Anforderungen des BIM. Wenn die VKF die Einhaltung der Mindestvorgaben eines STP bestätigt, kann der Herausgeber einer Norm diese «ins BIM übersetzen». Dies würde den Planungsprozess möglicherweise erleichtern.

Eckpunkt 14: *Ob und in welcher Form zukünftig bestätigt werden soll, dass die Brandschutz-Mindestvorgaben eingehalten sind, wenn bestimmte Dokumente (wie Normen, STP etc.) beachtet werden, ist durch das Projektteam zu klären.*

e) Branchenvereinbarungen

Ob Branchenvereinbarungen analog zum Umweltrecht, in denen der Staat einer gesamten Wirtschaftsbranche Leistungsziele im Brandschutz vorgibt und die Einhaltung dieser Ziele durch die Branche selbst garantiert und beaufsichtigt wird, zweckmässig sind, ist offen.

In Einzelfällen sind Branchenvereinbarungen nicht gänzlich auszuschliessen, beispielsweise bei der Durchführung periodischer Kontrollen in Bereichen, wo spezifisches Fachwissen erforderlich ist (z. B. bei Tanklagern) oder bei ausgedehnten Gebäudekomplexen (Spitäler, Einkaufszentren, Gefängnisse etc.), die im laufenden Betrieb nicht/nur schwer und/oder bestenfalls stichprobenweise überprüft werden können. In solchen Fällen könnte es sinnvoll sein, wenn die jeweilige Branche selbst die Kontrollen konzipiert und durchführt (allenfalls mit Pflicht zur Meldung der Resultate an die Brandschutzbehörden). Zu prüfen ist auch die Übertragung von leistungsbasierten Nachweisverfahren.

Eckpunkt 15: *Es ist Aufgabe der Arbeitsgruppe 6 (Vollzugsvereinheitlichung), Bereiche zu bestimmen, in denen (schweizweite) Branchenvereinbarungen Sinn machen.*

f) Einsatz «weicherer» Instrumente

Das Brandschutzrecht ist vor allem Polizeirecht. Entsprechend der Zielsetzung, der Abwehr von Brandgefahren, stehen die gesetzgeberischen Instrumente «Gebote» und «Verbote» im Vordergrund (regulative Instrumente). Es ist nicht geplant, bestehende regulative Instrumente in nennenswertem Umfang durch weichere Instrumente (positive oder negative Anreize[178], Information, Ausbildung, Beratung) oder auch durch Verfahrens- und Vollzugsinstrumente zu ersetzen. Auch zukünftig werden Gebote und Verbote das Rückgrat des vorbeugenden Brandschutzes sein.

Soweit die Effektivität der Gebote/Verbote durch weichere Instrumente (z. B. Ausbildung, Information sowie Verfahrens- und Organisationsvorgaben) verbessert werden kann, sind solche Instrumente zu prüfen (Arbeitsgruppe 3 Qualitätssicherung und Arbeitsgruppe 6 Vollzugsvereinheitlichung). Die beabsichtigte Vollzugsvereinheitlichung ist ohne Eingriffe in die Verfahren und die Organisation der Kantone nicht zu erreichen.

[178] Der Erlass von Subventionsbestimmungen ist grundsätzlich Sache der einzelnen Kantone. Es ist auch zu bedenken, dass die Kantone ohne kantonale Feuerversicherung bei der Finanzierung von Brandschutzmassnahmen andere Rahmenbedingungen haben als die Kantone mit einer kantonalen Feuerversicherung.
Gleichwohl dürfte es Sinn machen, sich Gedanken zu einer Vereinheitlichung im Bereich von mit Beiträgen unterstützten freiwillig erstellter Schutzmassnahmen zu machen (z. T. werden heute in einzelnen Kantonen noch Handfeuerlöscher und/oder Futterstockthermometer mit Beiträgen unterstützt). Dabei ist auf den Nutzen der unterstützten Massnahme zu achten und auf Massnahmen zu fokussieren, welche im Rahmen von Umbauten ohne die Notwendigkeit einer Baubewilligung (z. B. Ersatz von Wohnungstüren in einem bestehenden Wohnhaus) umgesetzt werden können.

Eckpunkt 16: Das Rückgrat der Brandschutzvorschriften wird auch zukünftig von regulativen Instrumenten (Gebote/Verbote) gebildet.

Eckpunkt 17: Die Effektivität der regulativen Instrumente ist durch Vorschriften zur Ausbildung und zur Qualitätssicherung sowie zur Vollzugsvereinheitlichung zu verbessern.

g) Deregulierung durch Vereinfachung

Die Kürzung der Brandschutzvorschriften und deren Vereinfachung (siehe nachfolgendes Kapitel) leisten nicht nur einen Beitrag zum IOTH-Ziel der Vereinfachung, sondern auch zum Deregulierungsziel.

5.2.3 Vereinfachung der Form

a) Verzicht auf die bisherige Unterteilung Norm/Richtlinien[179]

Die Brandschutzvorschriften sollen zukünftig nicht mehr auf zwei Erlassstufen (Norm↔Richtlinien entsprechend Gesetz↔Verordnung) geregelt werden, sondern nur mehr auf einer Erlassstufe (Brandschutzvorschriften).

Es ist vorgesehen, alle Bestimmungen, die vom IOTH erlassen werden, in einem einzigen Dokument zusammenzufassen. Der Umfang dieses IOTH-Erlasses soll 200 Seiten nicht übersteigen (siehe dazu S. 106). Es wird deshalb zukünftig vermehrt erforderlich sein, die Brandschutzvorschriften, die sich auf die Grundsätze konzentrieren, zu erläutern (Erläuterung zu den BSV, kurz BSV-Erläuterung). Die Erläuterung ist ein Handbuch und dient dazu, die BSV soweit zu konkretisieren, wie dies für den Vollzug erforderlich ist. Der Vollzug soll dadurch erleichtert und vereinheitlicht werden. In den Brandschutzvorschriften soll das Verfahren vorgegeben werden, in dem die Erläuterung (erstmals) erarbeitet und revidiert wird (siehe dazu unten, S. 107).

Begründung:

- Die geltende Brandschutznorm ist rechtsverbindlich und durch den Gesetzgeber aufgestellt. Der Begriff der Norm ist für die Brandschutznorm deshalb unzutreffend. Art. 2 lit. c IVTH definiert Normen in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (und dem internationalen Sprachgebrauch, siehe Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte) als nicht rechtsverbindliche, durch normenschaffende Organisationen (d. h. nicht den Gesetzgeber) aufgestellte Regeln, Leitlinien oder Merkmale.
- Die Brandschutznorm ist kein Rahmenerlass. Die geltende BSN hat zwar den Anspruch, den Rahmen für den allgemeinen, baulichen, technischen und organisatorischen Brandschutz sowie den damit abwehrenden Brandschutz zu setzen und die geltenden Sicherheitsstandards zu bestimmen (VKF-BSN Art. 5). Dieser Anspruch

[179] Siehe dazu Kernausschusssitzung vom 18. März 2021.

wird allerdings in zwei Richtungen nicht eingelöst: Die Brandschutznorm entspricht erstens nicht einer Rahmengesetzgebung im Sinne der Rechtswissenschaften, wo unter Rahmengesetzgebung ein Erlass (in der Regel des Bundes) verstanden wird, der den nachgeordneten Rechtsetzungsinstanzen (in der Regel den Kantonen) das Gerüst schafft, das durch diese auszufüllen ist.[180] Da das IOTH für den Erlass der Norm (Rahmen) und der Richtlinien (Konkretisierung des Rahmens) zuständig ist, entfällt das begriffsnotwendige Element «Rahmen für den untergeordneten Gesetzgeber». Zweitens wird der Rahmen für die Brandschutzrichtlinien durch die Brandschutznorm nur sehr undeutlich und lückenhaft vorgegeben: Die Brandschutznorm beschränkt sich weitgehend auf Definitionen und auf unbestimmte Rechtsbegriffe («angemessen zu erweitern», «wirkungsvolle Qualitätssicherung», «nicht gefährdet», «nicht zu einer unzulässigen Gefahrenerhöhung», «ausreichende Brandsicherheit»), die den Rahmen für die konkretisierenden Vorschriften kaum abstecken.

– Das IOTH ist in Bezug auf die Brandschutzvorschriften nach geltendem Verständnis gleichzeitig Gesetz- und Verordnungsgeber (BSN als «Gesetz» und BSR als «Verordnungen»). Der Erlass rechtssetzender Bestimmungen ist bei einem Gesetz Sache des Parlaments, bei einer Verordnung Sache der Regierung (für den Bund: Art. 163 Abs. 1 BV, Art. 182 Abs. 1 BV). Das Parlament kann rechtssetzende Bestimmungen nur dann in eine Verordnung kleiden, wenn dies durch Verfassung oder Gesetz vorgesehen ist (Art. 22 Abs. 3 Parlamentsgesetz). Verordnungen sind für (nicht referendumspflichtige und deshalb mit Ausnahme der Notverordnungen nur für weniger wichtige) Sachverhalte vorgesehen. Im Wesentlichen steht das Instrument der Parlamentsverordnung für vier Anwendungszwecke zur Verfügung: Notverordnungen (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV), die Regelung spezieller in der Verfassung vorgesehener Bereiche (Ausgabenbremse, Ausnahme zur Gebührenfreiheit auf öffentlichen Strassen), die Organisation des Parlaments und einzelne in den Bundesgesetzen geregelte Verordnungs-Materien, die das Parlament nicht dem Bundesrat überlassen wollte (z. B. Festlegung des Blutalkohol-Promillewerts). «Gesetzesvertretende Parlamentsverordnungen bezwecken, dass Materien durch das Parlament geregelt werden können, die als nicht wichtig genug erachtet werden, um sie im referendumspflichtigen Bundesgesetz zu verankern, die man aber aus politischen Gründen nicht zur Regelung an den Bundesrat delegieren will.»[181]
  Zahlreiche Brandschutzvorschriften sind von ihrer Bedeutung her Gesetze im materiellen Sinn.[182] Es handelt sich um wichtige rechtssetzende Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte

[180] Siehe GRIFFEL ALAIN, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, 20.02.2017, S. 11.

[181] WYTTENBACH JUDITH/WYSS KARL-MARC, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 163 N. 19.

[182] Ob die (wichtigen) Brandschutzvorschriften tatsächlich Gesetze im materiellen Sinn sind, kann allerdings durchaus in Frage gestellt werden: Auf Bundesebene gibt Art. 3 Abs. 3 BauPG dem Bundesrat die Kompetenz, die Grundanforderungen an Bauwerke in einer Verordnung zu konkretisieren. Anforderungen an Bauwerke werden auf Bundesebene also nicht als Gesetze im materiellen Sinn betrachtet. Art. 3 Abs. 4 BauPG legt die Kompetenz von Bund und Kantonen fest, technische Vorschriften über die Grundanforderungen an Bauwerke im Rahmen der vom Bundesrat konkretisierten Grundanforderungen (Anhang 1 BauPV) zu erlassen. Wenn man die BSV aber mit dem übrigen kantonalen, auf Gesetzesstufe geregelten Baurecht vergleicht, erscheint die Annahme, dass es sich bei den (wichtigen) BSV um Gesetze im materiellen Sinn handelt, nicht abwegig: So bestimmt das Zürcher Planungs- und Baugesetz (ein Gesetz, das vom Kantonsrat erlassen wurde), dass die Mindestfläche von Räumen, ausser solchen in Einfamilienhäusern und bei vergleichbaren Wohnungsarten, 10 m^2 betragen muss (§ 303 PBG). Die Frage der Raumgrösse wurde als so wichtig erachtet, dass der Gesetzgeber die Frage geregelt hat. Im Brandschutzrecht gibt es Bestimmungen, die als wichtiger einzuschätzen sind

verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.[183,] Dem IOTH wurde von den kantonalen Gesetzgebern in der IVTH die Kompetenz übertragen, die Vorschriften zum Brandschutz (technische Vorschriften im Sinne der Definition der IVTH und dem THG) in einem Gesetz im formellen Sinn zu erlassen (siehe die Zusammenfassung der rechtlichen Grundlagen in Kap. 3.1.4 auf S. 35). Die Brandschutzvorschriften sind deshalb nicht in den kantonalen Parlamenten zu beraten; es ist auch kein Referendum dagegen möglich.

- Auf zwei verschiedene Erlassstufen kann verzichtet werden: Die wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen sind heute in der Brandschutznorm (VKF-BSN) und in den Brandschutzrichtlinien (VKF-BSR) enthalten. Sie sind in die Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu kleiden. Das IOTH verfügt über die entsprechende Kompetenz, wurde es doch von den kantonalen Gesetzgebern beauftragt, Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke aufzustellen (Art. 4 und 6 IVTH). Das IOTH ist deshalb anstelle der sonst dafür zuständigen kantonalen Gesetzgebungsorgane für den Erlass der Vorschriften, einem Gesetz im formellen Sinne, zuständig. Es ist nicht zweckmässig, den Rechtsstoff in Gesetz («Brandschutznorm») und in Verordnungen («Brandschutzrichtlinien») aufzuteilen.

Eckpunkt 18: Die Brandschutzvorschriften werden zukünftig nicht mehr auf zwei Erlassstufen (Norm und Richtlinien), sondern nur mehr auf einer Erlassstufe (BSV) geregelt.

b) Bezeichnung des totalrevidierten Erlasses

Da zukünftig auf die Unterteilung Norm/Richtlinien verzichtet wird, können die zukünftigen Bestimmungen als «Brandschutzvorschriften» bezeichnet werden. Dies ist aus den folgenden Gründen zweckmässig:

- Art. 4 lit. a IVTH gibt dem IVTH die Kompetenz zum «Erlass von Vorschriften bezüglich Anforderungen an Bauwerke» (ebenfalls Art. 6 IVTH: «Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke», «Diese Vorschriften sind für die Kantone verbindlich»). Die Verbindung zur gesetzlichen Grundlage wird mit der Übernahme des Begriffs «Vorschriften» deutlich.
- «Brandschutzvorschriften» (bisher bestehend aus VKF-BSN und VKF-BSR) ist ein etablierter Begriff.
- Der Begriff der (technischen) Vorschriften bezeichnet rechtsverbindliche Regeln (Art. 3 lit. b THG und Art. 2 lit. b IVTH), d. h. Vorschriften, die von den zuständigen staatlichen Behörden erlassen werden. Der Begriff der Vorschriften ist deshalb zweckmässig, da die Brandschutzvorschriften rechtsverbindlich sind. Die Begriffe Norm und Richtlinien stehen dagegen für Dokumente, die nicht rechtsverbindlich sind, es sei denn, sie würden durch Verweisungen in Gesetzen, Verordnungen oder technischen Vorschriften als verbindlich oder beachtlich erklärt.

[183] Definition gemäss Art. 22 Abs. 4 Parlamentsgesetz. Diese Bestimmung regelt zwar den Inhalt von Bundesgesetzen. Sie gilt aber sinngemäss auch für die gestützt auf das Konkordat erlassenen Brandschutzvorschriften.

Vorschlag 1a: Schweizerische Brandschutzvorschriften;
Vorschlag 1b: Gesamtschweizerische Brandschutzvorschriften

Argumente für diesen Vorschlag:
- Der räumliche Geltungsbereich (für die ganze Schweiz) wird durch das Attribut «schweizerisch» betont.
- Der Begriff der «schweizerischen Brandschutzvorschriften» wird bereits verwendet: siehe IOTH-Beschluss vom 20.09.2018, Teilrevision Brandschutzvorschriften: «(…) die schweizerischen Brandschutzvorschriften ‹BSV 2015›». Auch das (neue) Gesetz über den Feuerschutz des Kantons St. Gallen bezeichnet die «schweizerischen Brandschutzvorschriften» als massgebliche Grundlage für den Brandschutz.

Argumente gegen diesen Vorschlag:
- Die Verbindung zum Konkordat wird nicht hergestellt.
- Das Attribut «schweizerisch» deutet auf einen Erlass des Bundes hin (siehe zum Beispiel «Schweizerisches Zivilgesetzbuch», «Schweizerische Zivilprozessordnung», «Schweizerische Strafprozessordnung», «Schweizerische Jugendstrafprozessordnung»). Siehe aber auch: «Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat» (= Erlass der Kantone).

Vorschlag 2: Interkantonale Brandschutzvorschriften

Argumente für diesen Vorschlag:
- Die Verbindung zum Konkordat, zur interkantonalen Vereinbarung, wird mit dem Begriff «interkantonale» hergestellt. Gemäss Duden bedeutet «interkantonal» zwischen den Kantonen bestehend; mehrere, alle Kantone betreffend, ihnen gemeinsam.

Argumente gegen diesen Vorschlag:
- «Interkantonal» wird in der Praxis in der Regel für Vereinbarungen zwischen zwei und mehreren Kantonen verwendet (Ausnahme, die m.E. mindestens missverständlich ist: Gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen hat die Gesundheitsdirektorenkonferenz ein Reglement für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz erlassen).
- Bei den Brandschutzvorschriften geht es nicht um die interkantonale Vereinbarung selbst, sondern um Vorschriften, die gestützt auf die interkantonale Vereinbarung (IVTH) erlassen werden.

Vorschlag 3a: VKF-Brandschutzvorschriften;
Vorschlag 3b: Brandschutzvorschriften VKF

Argumente für diesen Vorschlag:
- Mit dem Zusatz «VKF» im Titel wird prominent auf die Herausgeberin (und Finanzgeberin) hingewiesen.

- In der Praxis etabliert («VKF-Brandschutzvorschriften»), obwohl die VKF im Titel der geltenden VKF-BSN und der einzelnen VKF-BSR nicht erwähnt wird, hingegen wird die VKF auf allen Titelblättern und auf der Impressumseite («Copyright 2015 Berne by VKF/AEAI/AICAA») angegeben.
- Der Begriff der VKF-Brandschutzvorschriften wird bereits verwendet: siehe z. B. I-OTH-Beschluss vom 18.09.2014: Das IOTH beschliesst (…) «die folgenden revidierten Brandschutzvorschriften VKF für verbindlich». Allerdings wird in den Erwägungen zu diesem Beschluss von der «Revision der Schweizerischen Brandschutznormen» und nicht von den VKF-BSV gesprochen.
- Der Leitfaden «Verweise auf VKF-Brandschutzvorschriften» bezeichnet die Vorschriften als «Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen» (siehe Einleitung des Leitfadens). Das Gesamtwerk der Vorschriften ist gemäss Leitfaden als «VKF-Brandschutzvorschriften» zu bezeichnen, häufig werde von den «schweizerischen VKF-Brandschutzvorschriften» gesprochen. Die offiziellen Abkürzungen (und Zitiervorgaben) lauten: VKF-BSV, VKF-BSN, VKF-BSR. Bei Verweisungen ohne Verwendung von Abkürzungen sind die BSV gemäss Zitierleitfaden wie folgt zu nennen: «Die vorgegebene Zeitspanne wird nach den VKF-Brandschutzvorschriften festgelegt.» Oder: «Die vorgegebene Zeitspanne wird nach den schweizerischen VKF-Brandschutzvorschriften festgelegt.»

Argumente gegen diesen Vorschlag:

- Die Vorschriften werden nicht von der VKF erlassen, da die Kompetenz zum Erlass der Vorschriften dem IOTH zusteht. Eine Delegation dieser Kompetenz ist aufgrund der Bedeutung der Vorschriften ausgeschlossen.
- Nur wenige Kantone verweisen ausdrücklich auf die VKF-Vorschriften (BL, BS, LU, OW, VS, ZG, teilweise SO), andere verweisen nicht ausdrücklich oder gar nicht auf die VKF-Brandschutzvorschriften. Beispielsweise gibt der Kanton Zürich die VKF als «Bezugsquelle» für die als anwendbar erklärten VKF-BSN und VKF-BSR an (Fussnote zu § 1 Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz, LS 861.12). Die Glarnersach löst die Verweisung auf die Brandschutzvorschriften in Art. 3 Abs. 1 Präventionsreglement GL wie folgt: Folgende technische Vorschriften werden für verbindlich erklärt: a. die vom zuständigen Organ der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau von technischen Handelshemmnissen (IOTH) für verbindlich erklärten Schweizerischen Brandschutzvorschriften bestehend aus der Brandschutznorm und den Brandschutzrichtlinien; b. das Schweizerische Brandschutzregister der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF).
- In der Praxis hat sich die konsequente Verwendung der Bezeichnung «VKF-BSN» und «VKF-BSR» nicht durchgesetzt. Auch das Bundesgericht hält sich nur zum Teil an die im VKF-Leitfaden gewünschten Bezeichnungen (z.B. 2C_506/2019: VKF-Brandschutzrichtlinie; 1C_94/2018: Brandschutzvorschriften der VKF/Brandschutzvorschriften 2015, «Die im Auftrag des IOTH durch die VKF erlassenen Brandschutzvorschriften stützen sich auf eine kantonalgesetzliche Grundlage (Art. 5 Abs. 2 Brandschutzgesetz i.V.m. Art. 1 Brandschutzverordnung […]»). Soweit ersichtlich werden die Brandschutzvorschriften vom Bundesgericht und von den kantonalen Gerichten nur als «Brandschutzvorschriften» (bzw. als Brandschutznorm und als Brandschutzrichtlinien) bezeichnet (z.B. AGVE 2014, S. 431; BEZ 2013 Nr. 27, wo das

Baurekursgericht von den Brandschutzvorschriften und von den durch die VKF herausgegebenen Brandschutzerläuterungen spricht; VGr GR, R 13 173 und R 13 174).
- Die VKF sagt von sich selbst, dass sie keine hoheitlichen Tätigkeiten ausführt.

Der Kernausschuss hat sich für die Bezeichnung «Schweizerische Brandschutzvorschriften (BSV)» entschieden.[184]

Eckpunkt 19: Die Brandschutzvorschriften werden zukünftig als «Schweizerische Brandschutzvorschriften (BSV)» (ausführlicher Titel), «Brandschutzvorschriften» (Kurztitel) und «BSV» (Abkürzung) bezeichnet.

c) Aufbau und Umfang der totalrevidierten Vorschriften

Gliederung und Zitierweise
Der Erlass wird analog den formellen Vorgaben des Bundesrechts (Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes, 2013, Randziffer 70), die auch von vielen Kantonen und auch bei den interkantonalen Vereinbarungen beachtet werden, gegliedert. Vorgesehen sind die folgenden Gliederungsebenen:

- ~~Teile~~
- Titel
- Kapitel
- Abschnitt
- Artikel
- Absatz
- Buchstabe
- Ziffer
- ~~Striche~~

Auf die oberste Gliederungsebene (Teile, wie sie beispielsweise im ZGB oder in der ZPO vorkommen) und auf die unterste Gliederungsebene (Striche unterhalb der Ziffern) kann verzichtet werden.[185]

Eckpunkt 20: Die BSV werden nach der im Bundesrecht und in vielen Kantonen gebräuchlichen Systematik gegliedert.

Zitierweise: Art. 47 Abs. 3 Bst. b Ziff. 2 BSV. Die Titel/Kapitel/Abschnitte sind nur zu erwähnen, wenn auf ganze Titel/Kapitel/Abschnitte verwiesen wird (z. B. im Rahmen einer systematischen Auslegung).

Umfang der BSV 2026
Das IOTH hat für die Totalrevision den Umfang zwar nicht konkret, aber doch klar vorgegeben («stark zu kürzen»). Der bisherige Umfang (VKF-BSN und VKF-BSR ohne Anhänge:

[184] Siehe Protokoll der Kernausschusssitzung vom 26. August 2021.
[185] Vgl. dazu auch den Aufbau der BPUK-Konkordate IVöB, IVHB und IVTH:
IVöB: Kapitel, Abschnitte, Artikel, Absatz, Buchstaben und Ziffern;
IVHB: Artikel, Absätze, Buchstaben
IVTH: Abschnitte, Artikel, Absatz, Buchstaben, Ziffern.

277 Seiten; mit Anhängen: 454 Seiten; zusätzlich Vollzugsweisungen mit einem Umfang von rund 500 Seiten) ist zu reduzieren.

Die Kürzungsvorgabe hat zur Konsequenz, dass nur die wichtigsten Bestimmungen in den Brandschutzvorschriften Eingang finden. Das IOTH soll sich auf den Erlass der Grundsätze beschränken. Weniger Wichtiges, insbesondere die Konkretisierung von Grundsätzen, soll in der Erläuterung geregelt werden. Beispielsweise gehören die VKF-BSR-Anhänge, die gemäss einleitendem Satz (unter dem Titel «Anhang») einzelne Richtlinienbestimmungen erklären, «ohne selbst Eigenständigkeit oder zusätzlich Vorschriftenstatus» zu beanspruchen, nicht in die Brandschutzvorschriften, sondern in die Erläuterung.

Der Kernausschuss hat am 26. August 2021 beschlossen, dass der Umfang der Brandschutzvorschriften 2026 ca. 200 Seiten nicht überschreiten soll.

Im Weiteren hat der Kernausschuss am 26. August 2021 beschlossen, dass zukünftig auf nicht normative Anhänge (in den geltenden Vorschriften wird die Verbindlichkeit in der Einleitung zu den Anhängen wie folgt beschrieben: «ohne selbst Eigenständigkeit oder zusätzlich Vorschriftenstatus beanspruchen zu können») verzichtet wird.

Eckpunkt 21: Der Umfang der BSV soll 200 Seiten nicht überschreiten. Auf nicht normative Anhänge ist in den BSV zu verzichten.

d) BSV-Erläuterung zu den Brandschutzvorschriften

Der Umfang der Brandschutzvorschriften wird massiv gekürzt; der zu regelnde Inhalt dürfte jedoch nicht wesentlich geringer[186] sein als heute, d. h. für ungefähr die gleiche Menge an Regelungsumfang steht zukünftig deutlich weniger Platz zur Verfügung (ca. 200 statt 450 Seiten). Damit die in der Kundenumfrage gerügten Unklarheiten im Vollzug bei der Anwendung der BSV 2026 nicht noch grösser werden, wird deshalb die Bedeutung der Vollzugshilfen (BSV-Erläuterung) zunehmen.

Der Kernausschuss hat am 26. August 2021 beschlossen, dass die Vollzugshilfen als «Wegleitungen zu den Brandschutzvorschriften» (kurz: «BSV-Wegleitungen», abgekürzt BSV-WL) zu bezeichnen sind[187]. Verworfen wurden die Begriffe «Vollzugshilfen», da zu sehr auf die

[186] Es gibt Regelungsbereiche (z. B. Brandschutz bei der Haustechnik), bei denen zu erwarten ist, dass der Regelungsumfang und die Regelungstiefe abnehmen. Es gibt aber auch Themen, die neu zu regeln sind (z. B. Vollzugsvereinheitlichung).

[187] Die mittlerweile geänderten Beschlüsse des Kernausschuss vom 26. August 2021 zu den BSV-Wegleitungen lauteten:

- Bezeichnung: Zum Vollzug der BSV werden Wegleitungen zu den Brandschutzvorschriften (kurz: BSV-Wegleitungen) erarbeitet. (Verworfen wurden die Begriffe «Vollzugshilfen», da zu sehr auf die Behörden ausgerichtet, und «Planungshilfen», da zu stark auf die Planer ausgerichtet.)
- Zweck der BSV-Wegleitungen: BSV-Wegleitungen sollen zu einer BSV-konformen Umsetzung beitragen. Sie dienen im Weiteren dazu, die Planung und den kantonalen Vollzug zu vereinheitlichen.
- Verzicht auf spezifische Kompetenzgrundlagen in den BSV: In den BSV müssen diejenigen Bereiche, für die (voraussichtlich) Wegleitungen zu erarbeiten sind, nicht ausdrücklich bezeichnet werden. Ein genereller Auftrag zur Erarbeitung von Wegleitungen genügt.
- Prozess zur Erarbeitung der Wegleitung: Wegleitungen sind in einem transparenten Prozess mit Beteiligung aller Betroffenen zu erarbeiten. Es ist zu prüfen, inwieweit sich das «Reglement des SIA-Normenwerks» (Ausgabe 2019) eignet, um die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Erarbeitung und Genehmigung von BSV-Wegleitungen (gleich oder analog) zu regeln.

Behörden ausgerichtet, und «Planungshilfen», da zu stark auf die Planer ausgerichtet. Dieser Beschluss wurde in den Kernausschusssitzungen vom 17. März 2022 (Untergruppe Gliederung) und 24. März 2022 abgeändert:

- Alle wesentlichen (normativen) Bestimmungen sind in den BSV festzulegen.
- In der Erläuterung sind die wesentlichen Bestimmungen soweit zu konkretisieren, dass deren Vollzug einfach und einheitlich ist.

Eckpunkt 22: Die Vollzugshilfen zu den BSV werden als «Erläuterung zu den schweizerischen Brandschutzvorschriften», kurz als «BSV-Erläuterung» (keine offizielle Abkürzung) bezeichnet.

Nimmt die Bedeutung der BSV-Erläuterung zu (weil weniger in den Vorschriften steht), ist es angezeigt, für den Inhalt der Erläuterung und das Verfahren der Erarbeitung Leitlinien zu definieren. Es ist insbesondere sicherzustellen, dass die Betroffenen bei der Erarbeitung in geeigneter Weise mitwirken können. Festzulegen sind (Grundsätze, wenn möglich in den BSV selbst):

- Ziele der BSV-Erläuterung (Instrumente zur Einhaltung der Schutzziele, einheitliche Brandschutzanforderungen, Vorhersehbarkeit des Vollzugs, Rechtssicherheit, massgebliche anerkannte Regeln im Brandschutz, Förderung der Verständigung unter den Akteuren im Brandschutz, Konkretisierung der Sicherheitsanforderungen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, der Sozialverträglichkeit und der Ökologie)
- Aufbau der Erläuterung (Titel, Inhaltsverzeichnis, Vorwort, Titelraster, Materialien, Anhänge; Vorgaben für die Gliederung und die Darstellung)
- Organisation (Steuerung, Anforderungen an die Zusammensetzung der Gremien, die die Erläuterung erstellen, Verfahren der Ausarbeitung, Vernehmlassung, Umgang mit Stellungnahmen, Genehmigung durch ein vom IOTH eingesetzten Gremium, Schlussredaktion und Übersetzung, Publikation, allenfalls Rechtsmittelverfahren; Finanzierung)

Eckpunkt 23: Das Verfahren zur Erarbeitung und zur Verabschiedung der BSV-Erläuterung ist in den BSV zu regeln.

e) Grundregeln bei der Formulierung der BSV 2026

Die BSV 2026 sollen nach den Regeln des Gesetzgebungshandwerks aufgebaut und formuliert werden. Diese werden hier gemäss Murtener Gesetzgebungsseminar 2015 vereinfacht und gekürzt aufgeführt:

- Zu beachten sind die allgemeinen Ordnungsprinzipien (z. B. Chronologie, Allgemeines vor Besonderem, Regel vor Ausnahme) und die «Eugen-Huber-Regel» (pro Artikel höchstens drei Absätze – pro Absatz ein Satz – pro Satz eine Aussage).
- Der Gesetzesstoff ist in geeigneter Weise zu ordnen, um Wiederholungen, Lücken und Widersprüche zu vermeiden. Nutzen der «Klammertechnik» (Gemeinsames nur einmal regeln, z. B. im Einleitungssatz der Aufzählung).

- Zusätzliche kantonale Vollzugshilfen: Ob (zusätzliche) kantonale Wegleitungen, Vollzugshilfen, Merkblätter etc. von einer vom IOTH zu bezeichnender Stelle zu genehmigen sind oder ob es den Kantonen sogar untersagt sein soll, (generell oder in gewissen Bereichen) zusätzliche kantonale Wegleitungen etc. zu erarbeiten, ist zu entscheiden, wenn Klarheit herrscht, wie weit die BSV 2026 den kantonalen Vollzug vereinheitlichen.

- Über jede Gliederungseinheit (Titel, Kapitel, Abschnitt, Artikel) ist eine zutreffende Überschrift zu setzen. Eine Gliederungseinheit soll eine thematische Einheit sein.
- In die BSV gehört nur Normatives. Beschreibungen, Begründungen und Erklärungen haben nichts verloren (z. B. VKF-BSN Art. 34: «Die Brandabschnittsbildung in Bauten und Anlagen richtet sich nach deren Bauart, Lage Ausdehnung, Gebäudegeometrie und Nutzung»). Beispiele sind nur dort anzuführen, wo sie zum Verständnis der Norm nötig sind.
- Beschreibungen, Begründungen und Erklärungen gehören in die BSV-Erläuterung. Die BSV-Erläuterung trägt dazu bei, den Vollzug voraussehbar zu machen und vereinheitlichen. Sie richtet sich an die Bauherrschaften/Nutzer, Planer und Unternehmer sowie die Vollzugsbehörden. Sie konkretisiert und präzisiert die Vorgaben (bzgl. unbestimmten Rechtsbegriffen und Umfang/Ausübung des Ermessens) der Brandschutzvorschriften.
- Implizite («versteckte») Normen sind zu vermeiden; insbesondere dürfen in Definitionen keine Anforderungen «versteckt» werden.
- Bei jeder Bestimmung ist bewusst zu überlegen, aus welcher Perspektive sie formuliert werden soll. Wer ist direkter/indirekter Adressat? Wer wird durch eine Bestimmung verpflichtet, wer wird berechtigt? Geht es um eine Kompetenznorm («Die Brandschutzbehörde kann») oder um die Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs («angemessen»)? Unnötige Perspektivenwechsel sind zu vermeiden.
- Selbstverständliches ist nicht zu regeln (z. B. VKF-BSN Art. 47, der erwähnt, dass zu den haustechnischen Anlagen «insbesondere» wärme- und kältetechnische, lufttechnische, Beförderungs- und elektrische Anlagen zählen). Aber alles ist zu regeln, was nicht selbstverständlich ist.
- Kohärenz: Gleiches ist gleich und Ungleiches ungleich zu formulieren (Wörter, Sätze, Textteile), nicht nur innerhalb eines Erlasses, sondern soweit möglich auch erlassübergreifend. Die Sprache und die Begriffe haben sich an bewährten Mustern zu orientieren. Beispiel: Wenn der Begriff der «Gesamthöhe» verwendet wird, dann ist dieser im Sinne der IVHB zu gebrauchen. Falls die Gesamthöhe gemäss IVHB (die ab dem natürlich gewachsenen Geländeverlauf gemessen wird, d. h. Abgrabungen/Aufschüttungen werden nicht betrachtet) für den Brandschutz nicht geeignet ist, ist allenfalls ein anderer Begriff einzuführen. Beispielsweise trägt die Richtlinie des Österreichischen Instituts für Bautechnik für hohe Bauwerke den Titel «Brandschutz bei Gebäuden mit einem Fluchtniveau von mehr als 22 m» (OIB-330-2-015/19, April 2019).
- Vom allgemeinen Sprachgebrauch soll nur abgewichen werden, wenn es nicht anders geht. Gebräuchliche Wörter sind in ihrem gebräuchlichen Sinn zu verwenden.
- Es ist so präzis und so bestimmt wie möglich zu formulieren, aber auch so offen und so abstrakt wie nötig.
- Es ist einfach und knapp zu formulieren, aber nicht zu einfach und zu knapp. Komplexe Sachverhalte sind Aussage für Aussage «abzuarbeiten». Nötigenfalls ist zu zeigen, wie Aussagen zusammenhängen (Leserführung durch Konjunktionen, Pronomen).
- Verweisungen sind soweit möglich zu vermeiden. Keine Kaskadenverweise. Binnenverweise und Vorausverweise sind häufig Zeichen für eine ungeeignete Ordnung.
- Tabellen, Formeln, Grafiken sind immer dann einzusetzen, wenn die Aussagen dadurch klarer werden.

Eckpunkt 24: *Bei der Redaktion der Brandschutzvorschriften und der normativen Teile der BSV-Erläuterung sind die Regeln des Gesetzgebungshandwerk (Kap. 5.2.2f) zu beachten.*

f) Übersicht über die alte und neue Erlassstruktur sowie die Zuständigkeiten

Dokument	**Erarbeitung durch**	**Beschluss/Verabschiedung durch**	**Inhalt**	**Entspricht im bisherigen Recht**
Schweizerische Brandschutzvorschriften (BSV)	VKF	IOTH beschliesst die BSV.	Grundsätze (ca. 200 Seiten) 1 Dokument	VKF-BSN/VKF-BSR
Erstmalige Erarbeitung/Verabschiedung der Erläuterung zu den Brandschutzvorschriften (BSV-Erläuterung)	Im Rahmen des Projekts BSV 2026 durch das Projektteam (eng begleitet vom Kernausschuss). Die BSV-Erläuterung wird zusammen mit den Vorschriften in die Vernehmlassung geschickt.	Das IOTH verabschiedet die BSV-Erläuterung.	Konkretisierung der Grundsätze, soweit dies für den Vollzug erforderlich ist (Gleichbehandlung, Effizienz) 1 Dokument	zum Teil VKF-BSR (nicht normative Ausführungen) Erläuterungen Arbeitshilfen Merkblätter Musterweisungen Reglemente Formulare FAQ TKB-Liste STP Liste mit weiteren Publikationen, die die VKF als nützlich für die Arbeit im Bereich des Brandschutzes erachtet

Dokument	Erarbeitung durch	Beschluss/Verabschiedung durch	Inhalt	Entspricht im bisherigen Recht
Revision der BSV-Erläuterung	Fachkommission BSV (Vertretungen der Kantone, insbesondere auch der GUSTAVO-Kantone, angemessener Einbezug der Bau- und Immobilienwirtschaft)	Wesentliche Anpassungen der BSV-Erläuterung werden durch das IOTH verabschiedet. Unwesentliche Anpassungen werden durch die Fachkommission BSV verabschiedet. Die Abgrenzung «wesentlich»/«unwesentlich» richtet sich nach • den Auswirkungen auf das Sicherheitsniveau, • den finanziellen Auswirkungen und der Intensität des Eingriffs in die Interessen der Eigentümer/Betreiber/Nutzer, • der Akzeptanz, mit welcher die Änderung der Erläuterung bei den Betroffenen rechnen kann, und • der Grösse des Adressatenkreises. Massgeblich ist eine Gesamtbetrachtung.[188]		

Tabelle 9 Übersicht über die alte/neue Struktur der Brandschutzvorschriften

Eckpunkt 25: Das Projektteam hat zwei Dokumente auszuarbeiten: BSV 2026 und BSV-Erläuterung.

Eckpunkt 26: Die BSV werden vom IOTH beschlossen. Die erste Version der BSV-Erläuterung wird ebenfalls vom IOTH verabschiedet. Wesentliche Revisionen der BSV-Erläuterung (solche, die erhebliche Auswirkungen auf die Praxis haben) werden vom Lenkungsausschuss des IOTH verabschiedet; unwesentliche Revisionen (Präzisierungen, Anpassungen, die aufgrund übergeordneter Änderungen nötig sind) werden von der Fachkommission BSV verabschiedet.

Eckpunkt 27: In der Fachkommission BSV sind die Kantone (inkl. GUSTAVO) vertreten. Die Bau- und Immobilienwirtschaft ist in der Fachkommission BSV angemessen vertreten.

[188] Die vorgeschlagenen Abgrenzungskriterien sind etwas vage und vorläufig. Bei den ersten Anpassungen an der BSV-Erläuterung wird man sich herantasten müssen. Evtl. wird es sogar sinnvoll sein, den Steuerungsausschuss zu reaktivieren und gemeinsam an konkreten Änderungen den Massstab festzulegen.

Eckpunkt 28: *Alle Revisionen der BSV-Erläuterung werden durch die Fachkommission BSV erarbeitet.*

5.2.4 Vereinfachung der Klassifizierung (Baustoffe/Bauteile)[189]

In der heutigen VKF-BSR 13-15 werden die anwendbaren Klassifizierungen für Eigenschaften von Baustoffen und Bauteilen definiert. In den BSV 2026 sollen diese Eigenschaften in einem Grundlagenlagendokument für möglichst alle Bauprodukte beschrieben sein.

Eckpunkt 29: *Die für die Klassifizierung der Bauprodukte (Baustoffe, Bauteile) relevanten Eigenschaften sollen in einem Grundlagendokument für möglichst alle Bauprodukte beschrieben werden.*

5.2.5 Vereinheitlichung des Vollzugs

Die Wirksamkeit der materiellen Brandschutzvorschriften hängt nicht nur davon ab, ob eine Vorschrift nachvollziehbar, zweckmässig und klar ist. Sie wird «wesentlich dadurch beeinflusst (..), ob und wie sie im Einzelfall angewendet wird. Dies hängt z. B. davon ab, ob die erforderlichen finanziellen und personellen Mittel für den Vollzug zur Verfügung stehen, ob die die Norm vollzugstauglich und die rechtsanwendende Behörde vollzugswillig ist usw.»[190].

Die BSV 2026 sollen deshalb auch Vorgaben zum Vollzug machen. Im Fokus stehen dabei insbesondere Schlussabnahmen (am Ende des Baubewilligungsverfahren/vor Bezug der Bauten) und periodische Kontrollen. Das IOTH erwartet mindestens eine klare Harmonisierung bzgl. der Brandschutzkontrollen, und zwar sowohl was Häufigkeit als auch was Inhalt und Umfang sowie Dokumentation betrifft. Weiter erwartet das IOTH, dass die entsprechenden Vorgaben ebenfalls risikobasiert erarbeitet werden. Ob schlussendlich rein präskriptive Vorgaben resultieren oder zumindest bei gewissen Gebäudetypen eine gewisse risikobasierte Dynamik erhalten bleiben soll, lässt das IOTH offen.

Der Bauherr, der Eigentümer und der Nutzer sollen mit der angestrebten Vollzugsvereinheitlichung schweizweit wissen, was kontrolliert wird und was nicht kontrolliert wird. Auch die Mängelbehebung soll vereinheitlicht werden (Einteilung der Mängel nach Bedeutung und Zuweisung von Fristen, innerhalb derer die Mängel zu beheben sind).

Die beabsichtigte Vereinheitlichung des Vollzugs soll die Bau- und Immobilienwirtschaft (Bauherrschaften, Eigentümer, Betreiber, Nutzer) administrativ und finanziell entlasten. Die Vollzugsvereinheitlichung ist für das IOTH ein Hauptziel der Revision.

Zwischen den Zielen «Vollzugsvereinheitlichung» und «Deregulierung» besteht ein Spannungsverhältnis. Das Ziel «Vollzugsvereinheitlichung» geht dem Deregulierungsziel vor. Alle Gelegenheiten zur Vereinheitlichung des Vollzugs sollen genutzt werden, soweit sie mit einer substanziellen administrativen und finanziellen Entlastung verbunden sind und soweit damit

[189] Siehe dazu Arbeitsgruppe 2 «Baustoffe und Bauteile».
[190] MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., 2013, Rz. 38.

die Vollzugskompetenzen der kantonalen Gesetzgeber nicht übermässig beschnitten werden.

Der Teil «Vollzugsvereinheitlichung im Brandschutz» wird als separates Revisionspaket ausgestaltet. Die Änderungen der materiellen Brandschutzvorschriften sollen nicht gefährdet oder verzögert werden, wenn der Teil «Vollzugsvereinheitlichung» in der Vernehmlassung nicht die nötige Akzeptanz findet.

Aktuell sind im Projekt BSV 2026 keine Vorgaben zur Organisation der kantonalen Brandschutzbehörden vorgesehen (z. B. Brandschutzoberaufsicht, Eingriffe in die kantonsinterne Kompetenzaufteilung Kanton-Gemeinden, siehe dazu oben 5.2.3d). Mit der beabsichtigten Vereinheitlichung der inhaltlichen und teilweise der formalen Vorgaben wird die Totalrevision BSV 2026 bereits einen grossen Schritt Richtung Vollzugsvereinheitlichung machen. Sollte das Ziel der Vollzugsvereinheitlichung mit den BSV 2026 dennoch nicht zufriedenstellend erreicht werden, können Vorgaben an die Organisation der Brandschutzbehörden im Rahmen der nächsten Revision diskutiert werden.

Eckpunkt 30: Alle Möglichkeiten zur Vollzugsvereinheitlichung sind zu nutzen. Vollzugsvereinheitlichung ist ein Hauptziel der Totalrevision.

Eckpunkt 31: Es ist Aufgabe der Arbeitsgruppe 6, Vorschläge zur Vollzugsvereinheitlichung zu erarbeiten.

5.3. Geltungsbereich und Abgrenzungen

5.3.1 Geltungsbereich, Schnittstellen

Die Brandschutzvorschriften gelten für den Bau und den Betrieb von Bauwerken in der Schweiz. Der Brandschutz in Bauwerken schliesst Anforderungen an die Planung der Bauwerke und an das Verhalten der Tragwerke, die Bauprodukte, die haustechnischen Anlagen und die Versorgungseinrichtungen sowie an die Brandschutzanlagen im Brandfall ein.[191]

Bauwerke (siehe dazu Art. 2 Ziff. 3 BauPG) im Sinne der Brandschutzvorschriften sind alle von Menschen errichteten Konstruktionen, die fest und dauernd (unbewegliches Bauwerk) oder nur lose und vorübergehend mit dem Boden verbunden (Fahrnis-Bauwerk) sind. In den Brandschutzvorschriften ist zu regeln, welche Brandschutzvorschriften für welche Bauten gelten. Auf eine negative Abgrenzung («gelten nicht für») ist zu verzichten. Heikle Schnittstellen (z. B. unterirdische Bahnhöfe, Seilbahnstationen) sind mit den für diese Bauwerke zuständigen Behörden abzusprechen.

[191] Wörtlich übernommen aus dem Grundlagendokument Brandschutz (Mitteilung der EU-Kommission 98/106/EWG, Amtsblatt Nr. C 62/1 vom 28.02.1994).

Die BSV gelten nicht nur für Bauwerke, sondern auch für Grundstücke[192] sowie andere Anlagen, Einrichtungen und Handlungen, an die in den Vorschriften Anforderungen gestellt werden (z. B. Bewilligung von Indoor-Pyrotechnik).

Die BSV machen zudem Vorgaben zur Vollzugsvereinheitlichung (insbesondere zum Inhalt der Abnahmekontrollen und zum Inhalt und zur Periodizität der periodischen Kontrollen).

Nicht Gegenstand der BSV sind:
- das Kaminfegerwesen
- das Feuerwehrwesen (mit Ausnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Brandbekämpfungsmöglichkeiten durch die Feuerwehr, z. B. VKF-BSN 1-15 Art. 44)
- Löschwasserversorgung
- Löschwasserrückhaltung

Im Rahmen der Totalrevision BSV 2026 werden die Schnittstellen zu angrenzenden Regelungsbereichen wie folgt angegangen (die detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Schnittstellen sind in Anhang II zusammengestellt):

Erlasse	Ziele	Vorgehen
Behindertengleichstellungsgesetzgebung (BehiG, BehiV)	Die Norm SIA 500:2009 «Hindernisfreie Bauten» soll keine Brandschutzvorschriften (mehr) enthalten (Streichen Kap. 8: Fluchtwege, brandgesicherte Bereiche, Alarm- und Notrufanlagen).	Die Interessen der Behinderten waren im Stakeholderprozess zur Erarbeitung der Schutzziele vertreten. Im Steuerungsausschuss sind allerdings keine Vertreter der Behindertenorganisationen dabei (z. B. Fachstelle Hindernisfreie Architektur). Besprechung mit Fachstelle Hindernisfreie Architektur und SIA (Norm SIA 500) erforderlich, allenfalls auch mit Eidg. Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. (Besprechung mit LM, MB, Mitglied Projektteam; Organisation durch PT).
Tierschutzgesetzgebung (TSchG, TSchV)	Die BSV 2026 sollen keine speziellen Vorschriften für die Tierrettung enthalten.	Schreiben VKF (LM/MB) an BLV (mit Kopie an PETA, STS, TIR) vom 10.01.2022: «Die vom Interkantonalen Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) genehmigten Schutzziele (Beschluss vom 18. September 2020) enthalten keine besonderen Schutzziele für Tiere. Die Brandschutzvorschriften dienen primär dem Personenschutz. Der Kernausschuss BSV 2026 kam an der Sitzung vom 14. Dezember 2021 entsprechend zum Schluss, keine tierspezifischen Anforderungen in die Brandschutzvorschriften aufzunehmen.» «Das BLV wird im Rahmen der Revision der TSCHV prüfen, ob Brandschutzvorschriften sinnvollerweise ins Tierschutzrecht gehören und ob wir entsprechende Vorschriften bei der Revision vorschlagen werden.» (Mail Jörger, BLV Abteilung Tierschutz, an Michael Binz, 20.01.2022)

[192] Z. B. betreffend Zugang für die Feuerwehr in Ziff. 7.2 VKF-BSR 12-15 oder Ziff. 3.1.1 Abs. 1 VKF-BSR 14-15.

Erlasse	Ziele	Vorgehen
Landesverteidigung (MG, MPV; BZG, ZSV, BevSV)	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bewilligungsbehörden.	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.
Stauanlagengesetzgebung (StAG, StAV)	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bundesbewilligungsbehörden.	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.
Elektrizitätsgesetzgebung (EleG, VGSEB)	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bundesbewilligungsbehörden.	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich. Die früher in Art. 38 Abs. 2 und 3 Starkstromverordnung verwendeten Begriffe «feuerhemmende Zugangstüren, T30» und «feuerbeständige Räume, F90» wurden) wurden mit der Revision vom 3. April 2019 (AS 2019 1363) aufgehoben.
Kernenergiegesetzgebung (KEG, KEV)	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bewilligungsbehörden (Bundesrat, UVEK, ENSI).	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.

Erlasse	Ziele	Vorgehen
Eisenbahngesetzgebung (EBG)	Das Verfahren zur Abgrenzung der Verantwortung zwischen BAV und BSB ist zu definieren (betrifft Eisenbahnanlagen und Seilbahnstationen)	In einer kleinen Arbeitsgruppe sind Vorschläge für das Verfahren zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zu erarbeiten (Seilbahnen: Vertreter der «Seilbahnkantone» VS, BE, UR, SZ; Bahnhöfe: LU, ZH Bruno Christen, Schutz und Rettung). Zuständig: PT.
	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bewilligungsbehörden (BAV).	Anschliessend Besprechung mit BAV. Besprechung kombinieren mit Besprechung BAV betr. Seilbahngesetzgebung (Tal-/Bergstationen).
Nationalstrassengesetzgebung (NSG, NSV)	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bewilligungsbehörden (UVEK).	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.
Seilbahngesetzgebung (SebG, SebV)	Das Verfahren zur Abgrenzung der Verantwortung zwischen BAV und BSB ist zu definieren (betrifft Eisenbahnanlagen und Seilbahnstationen)	In einer kleinen Arbeitsgruppe sind Vorschläge für das Verfahren zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zu erarbeiten (Seilbahnen: Vertreter der «Seilbahnkantone» VS, BE, UR, SZ; Bahnhöfe: LU, ZH Bruno Christen, Schutz und Rettung). Zuständig: PT.
	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bewilligungsbehörden (BAV).	Anschliessend Besprechung mit BAV. Besprechung kombinieren mit Besprechung BAV betr. Seilbahngesetzgebung (Tal-/Bergstationen).

Erlasse	Ziele	Vorgehen
Rohrleitungsgesetzgebung (RLG, RLV, RLSV)	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bewilligungsbehörden (BfE).	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.
Luftfahrtsgesetzgebung (LFG, LFV)	BSV sind anwendbar, soweit sie das im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilende Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken. Die abschliessende Beurteilung der Gesamtsicherheit sowie die Interessenabwägung obliegen bei bundesrechtlichen PGV den zuständigen Bewilligungsbehörden (UVEK).	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.
Chemikaliengesetzgebung (ChemG, ChemV, ChemRRV)	Fortführen Status quo.	Bei der letzten Revision (BSV 2015) wurde die Schnittstelle BSV-Chemikaliengesetzgebung präzis geregelt. Keine Massnahmen im Projekt erforderlich in Bezug auf Löschwasserrückhaltung und Löschwasserzusätze (= Umweltrecht). Keine Regelungen zum Ersatz/Umrüstung von Löschmitteln.
Umweltschutzgesetzgebung (USG, StFV, LRV)	Fortführen Status quo. Möglicherweise Abbau gewisser BSV-Bestimmungen (z. B. betr. Kaminhöhen), die bereits durch Umweltschutzvorschriften abgedeckt sind.	Das Projektteam prüft, ob es Vorschriften des Umweltrechts (insbesondere zu Kaminhöhen) gibt, die gleiche (oder strengere) Anforderungen wie die BSV stellen (evtl. Aufgabe für die AG Haustechnik).
Gewässerschutzgesetzgebung (GSchG, GSchV)	Fortführen Status quo (Löschwasser grundsätzlich nicht in den BSV regeln) Belassen der Löschwasser-Bestimmung in der Sprinkler-RL[193].	Auftrag an diejenige AG, die sich mit der Sprinkler-RL befasst, die bisherige Löschwasser-Bestimmung zu belassen.
Arbeitsgesetzgebung (ArG, Verordnungen zum ArG)	Weitgehendste Harmonisierung. Klare Aussagen in den BSV, wie weit die Zuständigkeit der Brandschutzbehörden reicht und wo die Zuständigkeit des seco bzw. der für die Arbeitssicherheit zuständigen Vollzugsbehörden beginnt.	Abwarten, bis klarer wird, welche Änderungen sich aus dem risikobasierten Ansatz ergeben (z. B. kann es sein, dass die maximale Fluchtweglänge auf 100 m erhöht). Dann Besprechung mit seco abmachen.

[193] Die VKF-BSR 19-15 verwendet den Begriff Löschwasser ausschliesslich im Zusammenhang mit Wasser, welches zur Brandbekämpfung eingesetzt werden soll und noch keinen Kontakt zum Brandgut hatte. Es wird – abgesehen von Löschwasser mit Zusatzmitteln (Ziff. 3.7 Abs. 3 VKF-BSR 19-15) – für die Gewässerschutzgesetzgebung erst nach der Verwendung zur Brandbekämpfung und somit als «verschmutztes Löschwasser» relevant.

Erlasse	Ziele	Vorgehen
Unfallversicherungsgesetzgebung (UVG, VUV; EKAS, SUVA, AK LPG, BauAV)	Weitgehendste Harmonisierung. (insbesondere sollte sich der Vollzug des VUV im Bereich der Fluchtwege an den BSV orientieren und nicht an der für die Industrie geltenden Verordnung zum ArG	Siehe Arbeitsgesetzgebung. Besprechung mit SUVA, seco und BfU.
Produktesicherheit (PrSG, PrSV, AufzV, DGV, GaGV)	Keine Abweichungen zu europäischen Normen (z. B. sei die Pflicht zum Einbau eines Sicherheitstemperaturbegrenzers in Abgasanlagen aus brennbaren Bauteilen ein Markthemmnis für nach der SN EN 15502-1:+A1:2015 hergestellten Heizkessel). Pflicht der Brandschutzbehörden zur Abnahme von Feuerwehraufzügen. Sicherstellen, dass nur Feuerwehraufzüge installiert werden, die den Transport liegender Patienten ermöglichen.	Vorschläge, wie mit der Schnittstelle zur Produktesicherheit umzugehen ist, werden durch die AG 2 gemacht.
Bauproduktegesetzgebung (BauPG, BauPV)	Beibehalten des Status quo (VKF-BSN Art. 14 «Inverkehrbringen und Anwenden von Brandschutzprodukten»). Insbesondere ist auch die Erwähnung des Brandschutzregisters als Nachweismittel für nicht harmonisierte Produkte sinnvoll. Beibehalten der freiwilligen Möglichkeit, harmonisierte Produkte im Brandschutzregister zu erwähnen. In VKF-BSN Art. 14 Abs. 3 Bst. a sollen auch die weiteren Dokumente gemäss BauPG und BauPV wie Einbau-, Gebrauchsanleitungen, Sicherheitsdokumente erwähnt werden. Diese gehören gemäss der Auslegung des BBL zwar zum Produkt; das ist aber vielen Akteuren im Brandschutz nicht klar.	Vorschläge, wie mit der Schnittstelle zur Bauproduktegesetzgebung umzugehen ist, werden durch die AG 2 gemacht. Prüfen, ob Brandschutzregister in den BSV oder in der BSV-Erläuterung geregelt werden soll (vorläufige Einschätzung: Regelung in der BSV-Erläuterung)

Erlasse	Ziele	Vorgehen
Feuerschutz- und Feuerwehrgesetzgebungen der Kantone	Weitestgehende Harmonisierung in Bezug auf den vorbeugenden Brandschutz beziehungsweise die Bestimmungen im Zusammenhang mit den BSV 2026. Allerdings ist es im Rahmen der BSV 2026 nicht möglich, alle Doppelspurigkeiten/Widersprüche zum kantonalen Recht auszumerzen.	Die Kantone sind in den Schluss- und Übergangsbestimmungen der BSV 2026 einzuladen, ihre Gesetzgebung an die BSV anzupassen.
Bau- und Planungsgesetzgebungen	Weitestgehende Harmonisierung. Allerdings ist es im Rahmen der BSV 2026 nicht möglich, alle Doppelspurigkeiten/Widersprüche zum kantonalen Recht auszumerzen.	Die Kantone sind in den Schluss- und Übergangsbestimmungen der BSV 2026 einzuladen, ihre Gesetzgebung sobald wie möglich oder innerhalb von 5 Jahren nach der Inkraftsetzung der BSV an die BSV anzupassen.
IVHB	Die IVHB-Begriffe/-Messweisen werden bei der Totalrevision berücksichtigt.	Alle AG berücksichtigen die IVHB.
Verfahrens- und Organisationsrecht	Unterschiede im Vollzug, die aus sachlichen Gründen nicht gerechtfertigt sind und bei der Bau- und Immobilienwirtschaft zu Belastungen führen, sind zu beseitigen.	BSV2026-Arbeitsgruppe «Vollzugsvereinheitlichung»
Denkmalschutzgesetzgebung (soweit nicht durch Planungs- und Baugesetzgebung erfasst)	Die Interessen der Denkmalpflege und des Brandschutzes sind weiterhin einzelfallweise abzuwägen.	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich. Ist über den Risiko-Ansatz abgedeckt.
Feuerwehrkoordination	Berücksichtigung der (unter Beteiligung der Brandschutz-Vertreter) erarbeiteten Rahmenbedingungen der Feuerwehr	Mitwirkung der Vertreter der «Fachkommission Brandschutzvorschriften» / VKF / in der FKS und umgekehrt (Vertretung der FKS im Steuerungsausschuss).
Tunnelsicherheitsrecht	Die BSV sollen sich nicht um die Tunnelsicherheit kümmern.	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.
Richtlinien für Tanklager der Chem. Industrie	Die BSV sollen auch zukünftig keine spezifischen Vorschriften für Tanklager der chemischen Industrie enthalten.	Das Projektteam klärt ab, ob die rechtlichen Grundlagen genügen; insbesondere ist die Verbindlichkeit und die Zuständigkeit für den Vollzug der in den Tanklager-Richtlinien für die Chemische Industrie aufgeführten Brandschutzmassnahmen zu untersuchen.
Richtlinien für Stehtankanlagen für Brenn- und Treibstoffe	Die BSV sollen auch zukünftig keine spezifischen Vorschriften für Stehtanklager für Brenn- und Treibstoffe enthalten.	Das Projektteam klärt ab, ob die rechtlichen Grundlagen genügen; insbesondere ist die Verbindlichkeit und die Zuständigkeit für den Vollzug der in den CARBURA-Richtlinien aufgeführten Brandschutzmassnahmen zu untersuchen.

Erlasse	Ziele	Vorgehen
Richtlinien Elektrobereich (Blitzschutz, Batterien, PV-Anlagen)	Weitestgehende Harmonisierung.	VKF-Vertretung in der Arbeitsgruppe «Stationäre elektrische Speichersysteme» (electrosuisse). Brandschutzinteressen wurden in SNR 592061 Batteriespeichersysteme in Gebäuden (SIA Merkblatt 2061:2021) berücksichtigt. Einbringen der Brandschutzinteressen im Blitzschutz (Electrosuisse) und bei den Photovoltaikanlagen (Electrosuisse und Swisssolar).
Verkehrsanlagen	Beibehalten des Status quo.	Keine Massnahmen im Projekt BSV 2026 erforderlich.

Tabelle 10 Schnittstellen zu anderen Regelungsbereichen

Eckpunkt 32: Der Umgang mit den Schnittstellen zu anderen (benachbarten) Regelungsbereichen richtet sich nach Tabelle 10.

5.3.2 Begriffe

Auch zukünftig sind Legaldefinitionen (bisher VKF-BSR 10-15) erforderlich. Gute Legaldefinitionen entlasten den Gesetzestext, erhöhen die Verständlichkeit der Brandschutzvorschriften, steuern deren Auslegung und tragen so dazu bei, die Rechtsanwendung zu erleichtern.[194] Bei der Erstellung der Legaldefinitionen sind die der Arbeitsgruppe 1 «Terminologie/Begriffe» aufgestellten Regeln zu beachten:[195]

a) Materielles

- Nicht alle Begriffe sind zu definieren. «Eine Legaldefinition ist nur dann sinnvoll, wenn sie gegenüber der Lösung ohne Definition einen Mehrwert bringt.»[196] Im Grundsatz sollen allgemeine Begriffe nicht definiert werden, wobei jedoch auf die jeweiligen Adressaten zu achten ist. Ausnahmen sollen aber möglich sein, wo dies für den Vollzug beziehungsweise die einheitliche Anwendung durch die Planenden unabdingbar ist.
- Wenn Begriffe in anderen Gesetzen/Verordnungen (insbesondere des Bundes) definiert sind, sollen grundsätzlich diese Begriffe verwendet werden beziehungsweise es ist auf diese Begriffe zu verweisen (Bsp. Bauprodukt).
- Wenn Begriffe in der übrigen Bauwirtschaft (insbesondere IVHB und SIA) bereits definiert sind (Bsp. Geschossfläche, die in der SIA 416 und mit der IVHB definiert ist), sollen diese Definitionen verwendet werden beziehungsweise es ist auf diese Begriffe zu verweisen. Die Begriffe nach IVHB gehen jenen der SIA vor.
- Wenn Begriffe in internationalen Normen definiert und für den Brandschutz von Relevanz sind (Bsp. SN EN ISO 13943:2017 Brandschutz – Vokabular), sollen soweit möglich diese Begriffe werden.

[194] BRATSCHI REBEKKA, «Frau im Sinne dieser Badeordnung ist auch der Badmeister.» Legaldefinitionen aus redaktioneller Sicht, LeGes 2009, S. 191–213, insbesondere S. 194 ff.
[195] Siehe Kernausschusssitzung vom 13. April 2021 (KA 2021-01).
[196] BRATSCHI REBEKKA, «Frau im Sinne dieser Badeordnung ist auch der Badmeister.» Legaldefinitionen aus redaktioneller Sicht, LeGes 2009, S. 191–213, S. 197.

- Wenn Begriffe in behördlichen Vollzugshilfen (z. B. EKAS, SUVA) definiert sind, sollen diese verwendet werden unter der Voraussetzung, dass eine sorgfältige Prüfung ergibt, dass sie in das System der Brandschutzvorschriften passen.
- Es ist vor allem Sache der einzelnen Arbeitsgruppen, diejenigen Begriffe zu bezeichnen, die in einem allgemeinen Verzeichnis zu definieren sind. Ein Kernbestand an Begriffen wird durch Arbeitsgruppe 1 (Begriffe) definiert.
- Die Definitionen sollen keine Anforderungen enthalten. Der Geltungsbereich soll nicht durch einschränkende/bzw. über den Wortlaut hinausgehende Definitionen festgelegt werden.

b) Formelles

- Die jeweiligen Quellen sind zu nennen. Die Nennung der Quelle ist nicht im Sinne einer dynamischen Verweisung zu verstehen. Wenn die Begriffe in den Dokumenten, von denen sie übernommen werden, geändert werden, ist zu prüfen, ob es erforderlich ist, den BSV-Begriff ebenfalls zu ändern.
- Begriff im Singular, fett.
- Definition beginnt in einem neuen Absatz mit Grossbuchstaben und endet mit Punkt.
- Keine Wiederholung des zu definierenden Begriffs.
- I.d.R. keine ganzen Sätze, Substantivierung (z. B. Oberbegriff und Relativsatz, der die Wesensmerkmale des behandelten Begriffs aufzählt).
- Klammern soweit möglich vermeiden (Abkürzungen in Klammern unmittelbar neben dem Begriff, Abkürzungen wegen den drei Amtssprachen zurückhaltend verwenden! Abkürzungen, die sehr geläufig sind, in den Definitionen aufführen, z.B. RDA, WTA, BMA, SPA etc.).
- *Beispiele* und *Anmerkungen* nicht in die Definition selbst, sondern als neue Absätze und durch Kursivdruck kenntlich gemacht. Beispiele und Anmerkungen haben keine normative Bedeutung; Beispiele und Anmerkungen sind arabisch zu nummerieren.

c) Beispiel

Sprinkleranlage (SPA)
System, das einen Brand erkennen, melden und Signale zur Auslösung der Brandfallsteuerung abgeben sowie den Brand durch automatisches Austreten von Wasser selbsttätig löschen oder bis zum Eintreffen der Feuerwehr kontrollieren kann.

Anmerkung 1 zum Begriff: Besteht in der Regel aus der Wasserversorgung (in der Regel Zuleitung aus der öffentlichen Wasserversorgung), Installationen in der Sprinklerzentrale (z. B. Alarmventilstation, Sprinklerprüfbox), einem festverlegten Rohrleitungsnetz, einem Durchflussmelder, Sprinklern und einer Brandmeldezentrale, einem Feuerwehrbedien- und Anzeigeteil, einem Übermittlungsgerät für die externe Alarmierung und einer Blitzleuchte beim Feuerwehrzugang (inkl. Übertragungswege und Steuerung) sowie gegebenenfalls Handfeuermeldern und/oder Alarmhörnern für die interne Alarmierung.

Anmerkung 2 zum Begriff: SPA weisen je nach Anwendungsgebiet unterschiedliche Auslösetemperaturen und Ansprechempfindlichkeiten auf.

d) Regelungsort

Welche Begriffe in den BSV selbst und welche in der BSV-Erläuterung definiert werden, ist offen. Die 200-Seiten-Vorgabe für die BSV sprechen dafür, die meisten Begriffe in der BSV-Erläuterung zu definieren. Bei den Begriffen technischer Natur, die zum Teil bereits andernorts definiert sind, besteht auch aus gesetzgeberischer Sicht kein Bedürfnis, sie vom Gesetzgeber (IOTH) selbst beschliessen zu lassen.

Eckpunkt 33: Die Legaldefinitionen sind nach den in Kap. 5.3.2 des Normkonzepts dargestellten Regeln zu erarbeiten.

Eckpunkt 34: Die Begriffe werden in Abhängigkeit ihrer Bedeutung in den BSV oder in der BSV-Erläuterung definiert.

5.3.3 Zeitlicher Geltungsbereich, Übergangsbestimmungen

a) Allgemeines

Die neuen Brandschutzvorschriften sind so in die bestehende Ordnung einzufügen, «dass neues und bisheriges Recht eine Einheit bilden, dass es nicht zu Konflikten, Unklarheiten und Widersprüchen kommt»[197]. Es ist dabei die Frage zu beantworten, «ob der Übergang vom alten zum neuen Recht im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die Betroffenen einer besonderen Regelung bedarf. [Denn:] Die sofortige und vollständige Inkraftsetzung des neuen Rechts kann sich insbesondere als unverhältnismässige Belastung aller oder eines Teils der Betroffenen erweisen oder gegen das Vertrauensschutzprinzip verstossen.»[198]

Es reicht in der Regel nicht aus, in den Schluss- und Übergangsbestimmungen festzustellen, dass alle «dem neuen Recht widersprechenden Bestimmungen» auf einen bestimmten Zeitpunkt aufgehoben werden.[199] Es ist präzis anzugeben, welche Vorschriften geändert oder aufgehoben werden. Aber auch das ist häufig nicht genug, da in Einzelfällen für gewisse Betroffene ein plötzlicher Übergang vom alten zum neuen Recht nicht zumutbar sein kann. Zur schonenden Einführung des neuen Rechts stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung:[200]

- Hinausschieben des Zeitpunkts des Inkrafttretens (d.h. angemessene Frist zwischen dem Beschluss der neuen Vorschriften und ihrer Inkraftsetzung). Eine lange Frist kann mit Blick auf die nötige Ausbildung sinnvoll sein. Wenn die neuen Brandschutzvorschriften Erleichterungen bringen, ist eine lange Frist zwischen Beschluss und Inkraftsetzung aber nicht im Sinne der Bauwirtschaft.
- Gestaffelte Einführung des neuen Rechts
- Besondere übergangsrechtliche Regelung für bestimmte Bereiche/Personen

197 MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., 2013, Rz. 343.
198 MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., 2013, Rz. 345.
199 MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., 2013, Rz. 347.
200 Zitiert nach MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., 2013, Rz. 345 ff.; KÖLZ ALFRED, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 1983 I/2, S. 101–249, S. 224 ff.

- Ausnahmen, Erleichterungen oder Verzicht auf die Anwendung des neuen Rechts für eine bestimmte Zeit

Eckpunkt 35: Der Formulierung des Übergangsrechts ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Im Lichte der mit den BSV 2026 beabsichtigten Vereinheitlichung ist das Übergangsrecht nicht den jeweiligen Gesetzgebungen der Kantone zu überlassen. Es ist in den BSV 2026 zu regeln, auf welche Baugesuche das neue und auf welche das alte Recht Anwendung findet. Würde in den BSV 2026 auf eine entsprechende Übergangsregelung verzichtet werden, würden die kantonalen Regelungen gelten, was zu störenden Ungleichheiten führen würde: So wird im Zürcher Baurecht das bisherige Recht auf alle Vorhaben angewendet, über welche erstinstanzlich noch nicht entschieden ist (§ 353 PBG ZH). Im Kanton Bern ist nicht der Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids massgebend. Der Zeitpunkt, in dem der Bauherr sein Baugesuch einreicht, bestimmt das anwendbare Recht (Art. 36 Abs. 1 BauG BE).

Eckpunkt 36: Das beim Übergang der BSV 2015 auf die BSV 2026 anwendbare Recht ist durch die BSV (und nicht durch das jeweilige kantonale Recht) festzulegen.

b) Parallele Anwendung von neuem und altem Recht während einer bestimmten Übergangsfrist?

Die VKF hat beim Sekretariat des IOTH mit Mail vom 29. Juni 2021 angefragt, ob das IOTH eine Übergangsfrist, während der die alten und neuen Brandschutzvorschriften parallel angewendet werden können, als zweckmässig beurteile. Das Sekretariat antwortete am 6. Juli 2021, eine solche Übergangsfrist sei von Seiten des IOTH durchaus denkbar. Sie könne als Übergangsbestimmung am Ende der BSV 2026 aufgeführt und zusammen mit ihnen genehmigt werden. Es seien keine Gründe ersichtlich, die gegen ein solches Vorgehen sprechen würden.

Auf jeden Fall undenkbar scheint es, neues und altes Recht zu mischen, da die Brandschutzmassnahmen aufeinander abgestimmt sein sollten, was nur gewährleistet ist, wenn die BSV 2015 oder die BSV 2026 integral zur Anwendung kommen.

Dass während einer Übergangsfrist zwei verschiedene Rechtsordnungen (BSV 2015 und BSV 2026) parallel angewendet werden können, weckt gewisse Bedenken. Allerdings ist eine Koexistenzphase, in welcher die neue Norm bereits gilt, die alte Norm aber noch angewendet werden darf,[201] bei technischen Normen nichts Aussergewöhnliches.

Es stellt sich erstens die Frage, wer entscheidet, welches Recht im konkreten Fall angewendet werden soll. Da die parallele Anwendung offenbar bezwecken soll, das für den Bauherrn

[201] Siehe zum Beispiel https://bauelemente-bau.eu/news/3433/die-koexistenzphase-ist-abgelaufen.html: «Die Brandschutzproduktnorm EN 16034 'Fenster, Türen und Tore - mit Feuer- und/oder Rauchschutzeigenschaften' wurde am 1. November 2016 europaweit für Tore und Außentüren eingeführt. Mit dem 1. November 2019 endete die Koexistenzphase von bauaufsichtlichen Zulassungen und allgemeinen bauaufsichtlichen Prüfzeugnissen für einige Bereiche. Feuer- und Rauchschutztore für den Innen- und Außenbereich sowie Außentüren dürfen seit dem 1. November 2019 nur noch mit CE-Kennzeichnung in Verkehr gebracht werden. Zu diesem Zeitpunkt endete nämlich die dreijährige Koexistenzphase, in welcher nationale Normen neben der europäischen Brandschutznorm EN 16034 angewendet werden durften. Somit sind Hersteller zukünftig dazu verpflichtet, zumindest Teile ihres Angebots nach CE-Norm anzubieten.»

günstigere Recht (*lex mitior*) anzuwenden, dürfte die Wahl des anwendbaren Rechts beim Bauherrn liegen. Zweitens stellt sich die Frage, inwieweit eine parallele Anwendung mit dem Legalitätsprinzip und dem Rechtsgleichheitsprinzip vereinbar ist. Der Vorschlag, neues und altes Recht parallel anzuwenden, scheint in Anlehnung an das Prinzip der *lex mitior*, d.h. der Anwendung des milderen Rechts, entstanden zu sein. Das *lex-mitior*-Prinzip gilt aber in erster Linie im Bereich des Strafrechts, wo es ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 2 Abs. 2 StGB: «Hat der Täter ein Verbrechen oder Vergehen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begangen, erfolgt die Beurteilung aber erst nachher, so ist dieses Gesetz anzuwenden, wenn es für ihn das mildere ist.»). Bei der im Brandschutz diskutierten Übergangsfrist geht es aber nicht um die Anwendung von Recht, das noch nicht in Kraft ist («vor Inkrafttreten des Gesetzes»), sondern um die generelle gleichzeitige Geltung von altem und neuem Recht während einer bestimmten Übergangsfrist. Eine Übergangsfrist kann allenfalls erforderlich sein für Dauersachverhalte (z. B. wenn für Feuerlöscher neue, strengere Anforderungen festgelegt werden, ist es möglicherweise angezeigt, den Vertrieb der bereits nach altem Recht produzierten Feuerlöscher noch für eine bestimmte Zeit zuzulassen). Ob es aber wichtige triftige Gründe gibt, einem Bauherrn bei einem Neubauvorhaben die Wahlmöglichkeit zwischen neuem und altem Recht einzuräumen, ist fraglich. Wenn der Gesetzgeber von der Richtigkeit des neuen Rechts überzeugt ist, wäre es widersprüchlich, den Rechtsunterworfenen die Möglichkeit zu geben, das änderungsbedürftige (alte) Recht weiterhin anzuwenden, es sei denn, es liegen besondere Gründe dafür vor (Vertrauensschutz, erhebliche wirtschaftliche Nachteile; diese besonderen Gründe können bei grossen Bauvorhaben mit einer langjährigen Planungsphase durchaus vorliegen). Um einen zweckmässigen Übergang zu ermöglichen, genügt es in der Regel, die Rechtsänderung frühzeitig anzukündigen oder verzögert in Kraft zu setzen (d. h. angemessene Zeitspanne zwischen Beschluss der neuen BSV und deren Inkraftsetzung). Im Lichte des Legalitäts- und des Rechtsgleichheitsprinzip scheint es fragwürdig, auf gleiche (oder zumindest vergleichbare) Neubauvorhaben einmal neues und einmal altes Recht anzuwenden.

Falls das neue Recht bei bestehenden Bauten zu unzumutbaren Härten führen sollte, könnte, wenn die Regeln zur erweiterten Besitzstandsgarantie nicht ausreichen sollten, für diese Fälle materielles Zwischenrecht erlassen werden (z. B. tiefere Anforderungen, Subventionen für die Anpassung an die neuen Anforderungen; allenfalls stufenweise Erhöhung der Anforderungen).

Vgl. zur parallelen Anwendung von neuem und altem Recht auch die Berner Regelung (Art. 36 und 37 BauG BE):

> *Art. 36 Abs. 3 (Anwendbares Recht)*
> *Baugesuche, die im Hinblick auf vorgesehene neue Vorschriften oder Pläne eingereicht werden, sind nach deren Genehmigung aufgrund dieser Vorschriften oder Pläne zu beurteilen, sofern die Baubewilligung nicht vorzeitig erteilt werden kann (Art. 37).*
>
> *Art. 37 (Vorzeitige Baubewilligung)*
> *Aufgrund von Bauvorschriften, die die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion noch nicht genehmigt hat, kann eine vorzeitige Baubewilligung erteilt werden, wenn*
> *a das zuständige Gemeindeorgan die Bauvorschriften beschlossen hat,*
> *b die das Bauvorhaben betreffenden Bauvorschriften unbestritten sind und*
> *c die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion zustimmt.*

Eckpunkt 37: Das Projektteam hat eine Übergangsregelung vorzuschlagen, die dem Baugesuchsteller während eines bestimmten Zeitraums nach Inkrafttreten der BSV 2026 die Wahl zwischen der (integralen) Anwendung der BSV 2015 und der BSV 2026 belässt.

c) Sonderfragen

Beim Übergangsrecht sind auch Sonderfragen zu klären, z. B. muss geregelt werden, dass ein Mieterausbaugesuch, das in den zeitlichen Geltungsbereich der BSV 2026 fällt, mit dem nach BSV 2015 bewilligten Grundausbau kompatibel ist.

d) Formulierungsvorschlag für Schluss- und Übergangsbestimmungen

Ein Vorschlag für eine Formulierung der Schluss- und Übergangsbestimmungen ist Anhang VI zu entnehmen.

5.3.4 Anwendung der BSV auf bestehende Bauten (Besitzstandsgarantie)

Die meisten bestehenden Bauten entsprachen bei ihrer Erstellung den damals geltenden Brandschutzvorschriften. Durch die stetige Weiterentwicklung der Vorschriften erfüllt ein namhafter Anteil davon das geltende Recht für Neubauten vermutlich nicht. Neue, schärfere Brandschutzvorschriften dürfen auf Bauten und Nutzungen, die gemäss altem Recht bewilligt wurden, nur angewendet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es verlangen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt (BGE 113 Ia 119 E. 2a). Etwas (zu) apodiktisch (apodiktisch in Bezug auf die unterstrichenen Sätze) äussert sich das Verwaltungsgericht Solothurn[202]: «Bei wesentlichen baulichen oder betrieblichen Veränderungen muss die Baute an die Brandschutzvorschriften angepasst werden. Unabhängig davon, ob Veränderungen der Baubewilligungspflicht unterliegen, können Nutzungsänderungen allein unter feuerpolizeilichen Gesichtspunkten bedeutsam sein und eine Brandschutzbewilligung erfordern. Unter brandschutzrechtlichen Aspekten gibt es eine Bestandesgarantie in diesem Sinne nicht. Auch bestehende Bauten, die eine grosse Schadensgefahr darstellen, sind den Brandschutznormen anzupassen, sofern dies für eine angemessene Verminderung der Brandgefahr notwendig ist. Mit der Nutzungsänderung als Massagesalon wurde eine wesentliche betriebliche Veränderung vorgenommen (Angebot von Schlafplätzen), weshalb das Gebäude den Brandschutznormen anzupassen ist.»

Bei der Frage, ob bestehende Bauten «nachzurüsten» sind und falls ja, wann und auf welches Niveau, sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen[203]:

- Das öffentliche Interesse an einem guten, in allen Gebäuden und für alle Nutzer ausreichenden Brandschutz ist hoch.
- Wenn Bauten nicht eine vom Gesetzgeber zu definierende Mindestsicherheit bieten, sind sie umgehend zu sanieren oder die bisherige Nutzung ist zu untersagen.

[202] Urteil vom 27.05.2005, Balsthal, E. 3b, SOG 2005 II Nr. 17.

[203] Zum Ganzen siehe (für den Umgang mit Parkplätzen, die nicht mehr den heutigen Vorschriften entsprechen) GRIFFEL ALAIN, Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Abbau überzähliger Parkplätze bei bestehenden privaten Parkierungsanlagen, URP 2009/1, S. 1–53.

- Das Rechtsgleichheitsgebot verbietet rechtliche Unterscheidungen, für die keine sachlichen, vernünftigen Gründe bestehen. Die Wirtschaftsfreiheit verbietet Massnahmen, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren und damit nicht wettbewerbsneutral sind. Die rechtsetzenden Behörden dürfen nicht untätig zusehen, wenn einzelne Eigentümer aufgrund ihres «Besitzstandes» gegenüber anderen Konkurrenten einen erheblichen Wettbewerbsvorteil geniessen. Vor dem Hintergrund dieser beiden Prinzipien ist es unzulässig, bei Neubauvorhaben teure Brandschutzmassnahmen zu verlangen, während (vergleichbare) Altbauten gänzlich ungeschoren davonkommen.
- Staatliche Organe wie auch Private haben nach Treu und Glauben zu handeln. Daraus ergibt sich ein grundrechtlich garantierter Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen. Rechtspositionen, die durch eine Baubewilligung geschaffen werden, sollen grundsätzlich nur dann angetastet werden, wenn ein wesentliches öffentliches Interesse besteht.
- Unter früherem, heute nicht mehr in Kraft stehendem Recht erworbene Rechtspositionen werden durch die Besitzstandsgarantie geschützt. Diese Rechtspositionen dürfen auch unter dem neuen Recht weiterbestehen, obwohl sie ihm nicht mehr entsprechen. «Ob und wie weit auf bestehende Bauten und Anlagen nachträglich die geltenden Bau- und Nutzungsvorschriften zur Anwendung gelangen, lässt sich nicht aus der Besitzstandsgarantie ableiten. Vielmehr ergibt sich deren Tragweite umgekehrt aus einer im Einzelfall vorzunehmenden, umfassenden Abwägung aller relevanten öffentlichen und privaten Interessen.»[204]
- Verhältnismässigkeit: Wenn Nachrüstungen, die eine erhebliche Risikoreduktion mit sich bringen, mit geringem finanziellem Aufwand möglich sind, genügen diese eher dem Verhältnismässigkeitsprinzip als solche, die viel kosten oder das Risiko nur gering reduzieren. Wenn ein Bauherr seine Baute vollständig umbaut und erneuert, kann ihm die Nachrüstung eher zugemutet werden als einem Bauherrn, der lediglich eine Pinselrenovation[205] vornimmt.

Falls bestehende Bauten neubauähnlich[206] umgebaut werden, erlischt die Besitzstandsgarantie:

> *«Die mit § 357 Abs. 1 PBG gewährte erweiterte Besitzstandsgarantie schützt nicht nur durch Rechtsänderungen vorschriftswidrig gewordene Bauten und Anlagen in ihrem Bestand, sondern lässt darüber hinaus auch deren Umnutzung, Umbau und Erweiterung zu (Konrad Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, 2003, S. 70 ff.). Seine Grenze findet dies in der neubauähnlichen Umgestaltung. Eine solche liegt vor, wenn die geplanten baulichen Massnahmen einer Gesetzesumgehung gleichkommen, also dann, wenn bei objektivierter Betrachtungsweise die Berufung auf die erweiterte Besitzstandsgarantie nicht mehr darauf abzielt, bestehende Investitionen zu schützen, sondern es ausschliesslich oder vorwiegend darum geht, die Anwendung der für einen Neubau geltenden Bestimmungen zu verhindern.*
> *Ob eine Gesetzesumgehung vorliegt, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls. Es ist zu prüfen, ob sich der Bauherrschaft durch die Änderung oder Erweiterung des Bestehenden wesentlich weitergehende Baumöglichkeiten bieten, als dies bei der Anwendung der Neubauvorschriften*

[204] GRIFFEL ALAIN, Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Abbau überzähliger Parkplätze bei bestehenden privaten Parkierungsanlagen, URP 2009/1, S. 23.

[205] Ausserhalb der Bewilligungspflicht ist es möglicherweise dennoch angebracht, eine bestehende Baute freiwillig an die neuen Brandschutzvorschriften anzupassen. Siehe dazu die Ausführungen zum Privatrecht in 4.2.1a) sowie Fussnote 115.

[206] Siehe dazu die Zusammenfassung der Zürcher Rechtsprechung im Urteil des Baurekursgerichts Zürich vom 27.04.2021, BEZ 2021 Nr. 27, S. 28 f.

der Fall wäre. Ins Gewicht fällt sodann, in welchem Umfang das Bestehende erhalten werden soll. Je mehr dies der Fall ist, und je geringer die baulichen Eingriffe im Verhältnis zum verbleibenden Bestand sind, desto eher verbietet sich der Schluss auf die Umgehung der Neubauvorschriften und ist davon auszugehen, dass es dem Bauherrn um den Schutz und die Weiterentwicklung seiner Investition geht. Umgekehrt lassen selbst erhebliche Änderungen zulasten des Bestehenden den Schluss auf eine Gesetzesumgehung in der Regel dann nicht zu, wenn die Baumöglichkeiten bei diesem Vorgehen nur unwesentlich grösser sind als es bei einem Neubau der Fall wäre. Gleichermassen ist alsdann auch das Verhältnis von Bestand und Erweiterung zu berücksichtigen. Die in Rede stehenden Aspekte sind stets gegeneinander abzuwägen. Gegebenenfalls sind zur Beantwortung der Frage, ob ein Bauvorhaben objektiv auf eine Umgehung der Neubauvorschriften hinausläuft, auch noch weitere Gesichtspunkte in die Beurteilung mit einzubeziehen (vgl. zum Ganzen VGr, 24. Oktober 2013, VB.2013.00467, E. 3.1, VGr, 31. August 2017, VB.2017.00057, E. 5.2.). Sind bauliche Massnahmen als neubauähnliche Umgestaltung zu qualifizieren, werden die geplanten Änderungen zusammen mit den vorbestandenen Gebäudeteilen wie eine Neubaute, d.h. ausschliesslich nach den Neubauvorschriften beurteilt, während § 357 Abs. 1 PBG keine Anwendung mehr findet. Die bestehenden Rechtsverstösse haben in aller Regel eine Bauverweigerung zur Folge.»

Die BSV 2026 werden eine (operationale) Grenze zwischen dem noch akzeptablen Risiko und dem nicht mehr akzeptablen Risiko vorgeben («rote Linie»). Unterhalb der roten Linie sind Nachrüstungen in jedem Fall erforderlich. Zur Frage, inwieweit Nachrüstungen im noch akzeptablen Bereich verlangt werden können (wie dies die Behindertengleichstellungsgesetzgebung und die SIA Norm für die Nachrüstung für Erdbeben[207] vorgeben), bestehen aktuell noch wenig konkrete Vorstellungen.

Es dürfte deshalb Sinn machen, eine Arbeitsgruppe zum Thema «Umgang mit den bestehenden Bauten» zu bilden. Diese wäre zu beauftragen, operationale Kriterien zur Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips zum Brandschutz für die bestehenden Bauten zu entwickeln (z. B. Mass der Abweichung von den aktuell geltenden BSV, Umbausumme, Gebäudeversicherungswert, Restnutzungsdauer etc.). Beispielsweise ist eine Nachrüstung zwingend erforderlich, wenn in einem mehrgeschossigen Gebäude kein vertikaler Fluchtweg vorhanden ist (kein vertikaler Fluchtweg in einem mehrgeschossigen Gebäude bedeutet, dass das Risiko unterhalb der «roten Linie» ist). Ob im Brandschutz Kriterien wie in der Erdbebenvorsorge (wo ein Verhältnis zwischen Aufwand einer Massnahme und der mit der Massnahme beabsichtigten Risikoreduktion definiert ist) zweckmässig sind, ist zu klären. Neben der Präzisierung der Anpassungspflicht (im Rahmen eines Baubewilligungsverfahren und/oder zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit) sollte auch eine Empfehlung zur Berücksichtigung der BSV bei nicht bewilligungspflichtigen Bau- und Unterhaltsmassnahmen erarbeitet werden. Dies nicht zuletzt auch als Hilfsmittel für die Brandschutzplaner, damit diese eine gewisse Sicherheit bezüglich der in diesen Fällen notwendigen Massnahmen bekommen (Haftung).

Ein Vorschlag, wie die Besitzstandsgarantie im Brandschutz allgemein formuliert werden könnte, ist Anhang VI (in den Schluss- und Übergangsbestimmungen) zu entnehmen.

[207] «Die Verhältnismässigkeit von Erdbebensicherheitsmassnahmen wird durch Gegenüberstellung des für die Massnahmen erforderlichen Aufwands und der damit erzielten Risikoreduktion bestimmt.» (SIA 269/8: 2017, Ziff. 10.1.2). «Der Aufwand einer Erdbebensicherheitsmassnahme umfasst alle direkten und indirekten Kosten, die mit ihrer Umsetzung verbunden sind.» (Ziff. 10.1.3). «Die Risikoreduktion ergibt sich aus der Differenz der Risiken vor und nach Umsetzung einer Erdbebensicherheitsmassnahme.» (Ziff. 10.1.4).

Eckpunkt 38: *Unabhängig davon, ob eine Arbeitsgruppe zum Thema «Besitzstandsgarantie» eingesetzt wird, ist festzulegen, wie mit den bestehenden Bauten umzugehen ist (Besitzstandsgarantie im Brandschutz). Es ist erstens die «rote» Linie festzulegen, die bestimmt, wann unabhängig von einem Umbauvorhaben nachgerüstet werden muss. Zweitens sind Kriterien zur Verhältnismässigkeit von Nachrüstmassnahmen vorzugeben.*

Anhänge

Anhang I Gliederungen und Inhaltsübersichten der VKF-Wegleitungen und Brandschutzvorschriften

Anhang I.A Wegleitung 1933

Vorbemerkung

I. Allgemeines.
- *A. Handhabung der Feuerpolizei.*
- *B. Begriffsbestimmungen.*
- *C. Allgemeine Vorschriften betreffend Brandverhütung.*

II. Oeffentliche Bauten und Wohngebäude.

III. Landwirtschaftliche Betriebe.

IV. Industrielle und gewerbliche Betriebe.
- *A. Fabriken.*
- *B. Warenhäuser und grosse Verkaufsmagazine.*
- *C. Kinos.*
- *D. Ständige Theater.*
- *E. Diverse Gewerbe.*

V. Garagen und Automobilwerkstätten.
- *A. Allgemeines.*
- *B. Bauvorschriften.*
- *C. Betriebsvorschriften.*
- *D. Ausnahmebestimmungen.*

VI. Feuergefährliche Stoffe .
- *A. Brennbare Flüssigkeiten.*
- *B. Feste Stoffe.*
- *C. Filme.*

VII. Elektrische Installationen.
- *A. Installationen.*
- *B. Kontrolle.*

VIII. Blitzableiter.
- *A. Installationen.*
- *B. Kontrolle.*

IX. Motoren und Apparate.
- *A. Dampfkessel.*
- *B. Carbidlager und Azetylenanlagen.*
- *C. Benzin-, Diesel- und ähnliche Motoren.*
- *D. Aufzüge.*
- *E. Gas- und Wasserinstallationen.*

X. Kamine und Feuerungsanlagen.
- *A. Bau von Kaminen.*
- *B. Betrieb und Unterhalt der Feuerungen.*

XI. Kaminfegerwesen und Feuerschau.
- *A. Organisation.*
- *B. Vollzug.*

XII. Uebergangs- und Schlussbestimmungen.

Anhang I.B Wegleitung 1953

Vorwort

Erster Teil: Allgemeine Bestimmungen
- *I. Ausübung der Feuerpolizei*
- *II. Brandverhütung*
- *III. Bauvorschriften*
  - *A. Baustoffe und Bauelemente*
  - *B. Bauteile*
  - *C. Bauweise*

Zweiter Teil: Feuerungs- und Rauchabzugsanlagen
- *I. Feuerungsanlagen*
  - *A. Allgemeines*
  - *B. Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe*
  - *C. Feuerungsanlagen für flüssige Brennstoffe*
  - *D. Feuerungsanlagen für gasförmige Brennstoffe*
- *II. Kamine und andere Rauchabzugsanlagen*
  - *A. Allgemeines*
  - *B. Kamine*
  - *C. Rauchkanäle*
  - *D. Rauchrohrleitungen*

Dritter Teil: Andere Anlagen und Installationen
- *I. Ventilationsanlagen*
  - *A. Allgemeines*
  - *B. Besondere Vorschriften*
- *II. Elektrische Installationen*
  - *A. Erstellung und Betrieb*
  - *B. Unterhalt*
  - *C. Kontrolle*

Vierter Teil: Feuergefährliche Stoffe und Waren
- *I. Allgemeines*
  - *A. Definitionen*
  - *B. Unterstellung*
  - *C. Feuer- und explosionsgefährdete Räume*
  - *D. Lagerung*
  - *E. Verarbeitung*
  - *F. Transport*
- *II. Gase (Kat. A I)*
- *III. Flüssigkeiten (Kat. B I–B IV)*
  - *A. Allgemeines*
  - *B. Lagerung*
  - *C. Verarbeitung*
  - *D. Transport*
- *IV. Feste Stoffe (Kat. C II und C III)*
  - *A. Lagerung*
  - *B. Verarbeitung*
- *V. Explosible Stoffe (Kat. D I)*
  - *A. Spreng-, Schiess- und Initialzündstoffe und -körper*
  - *B. Feuerwerk, Zündwaren usw.*
  - *C. Brennbare Stäube*
- *VI. Selbstentzündliche Stoffe und Waren (Kat. E I und E III)*
  - *A. Allgemeines*
  - *B. Lagerung*
- *VII. Stoffe und Waren, bei deren Erhitzung grosse Mengen giftiger und brennbarer Gase frei werden (Kat. F I und F III)*
  - *A. Allgemeines*
  - *B. Lagerung*
  - *C. Verarbeitung*

VIII. Nichtbrennbare Stoffe und Waren, die die Verbrennung durch Sauerstoffabgabe oder sonstwie fördern (Kat. G II und G III)
IX. Nichtbrennbare Stoffe und Waren, die in Berührung mit häufig vorkommenden Stoffen brennbare Gase entwickeln (Kat. H II)
X. Nichtbrennbare Stoffe und Waren, die in Berührung mit häufig vorkommenden Substanzen so stark wärmeentwickelnd reagieren können, dass benachbarte brennbare Stoffe zur Entzündung gelangen (Kat. J III)

Fünfter Teil: Spezielle Vorschriften für landwirtschaftliche Gebäude, für Bauten und Betriebe aller Art mit erhöhtem Feuerrisiko sowie für besondere feuergefährliche Arbeiten
I. Landwirtschaftliche Betriebe
II. Einstellräume und Reparaturwerkstätten für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren, stationären Verbrennungsmotoren und Lagerung der für sie benützten Treibstoffe
III. Industrielle und gewerbliche Betriebe, Lagerhäuser und Lagerplätze
IV. Bauten und Räume, die der Aufnahme einer grösseren Zahl von Personen dienen
A. Allgemeines
B. Ständige Kinotheater
C. Ständige Theater und ähnliche Betriebe
D. Warenhäuser und Grossladengeschäfte
E. Kirchen
V. Hochhäuser
VI. Besondere Gewerbe, Werkstätten, Einrichtungen sowie gelegentliche Anlässe und Tätigkeiten
A. Gelegentliche Filmvorführungen mit transportablen Kinoapparaturen
B. Verwendung von Lötlampen, Lötkolben, Schweissbrennern, Schneidbrennern und Schweisselektroden
C. Abfüllen und Abgabe von Reklame- und Spielballonen

Sechster Teil: Kaminfegerwesen und Feuerschau
I. Kaminfegerwesen
A. Organisation
B. Tätigkeit des Kaminfegers
II. Feuerschau

Siebenter Teil: Schluss- und Übergangsbestimmungen

Anhang I.C Wegleitung 1971, ergänzt 1976 und Nachtrag 1980

1 Allgemeine Brandverhütungsgebote
1.1 Verantwortlichkeit
1.2 Allgemeine Vorsichtsmassnahmen
1.3 Feuern im Freien
1.4 Aufklärung von Jugendlichen
1.5 Vorschriften für Föhngegenden

2 Baustoffe und Bauelemente, Bauteile und Sonderbauteile, Prüfung und Klassierung
2.1 Baustoffe und Bauelemente
2.2 Bauteile
2.3 Sonderbauteile
2.4 Prüfung und Klassierung

2^{bis} Allgemeine Grundsätze des Brandschutzes
2^{bis} 1 Grundsatz
2^{bis} 2 Brandschutzmassnahmen
2^{bis} 3 Erhöhte Brandgefährdung
2^{bis} 4 Geringe Brandgefährdung
2^{bis} 5 Risikobewertung
2^{bis} 6 Besondere Vorschriften

3. Bauvorschriften

3.1 Schutzabstände
3.2 Brandabschnitte
3.3 Brandmauern
3.4 Brandschürzen
3.5 Tragwerk und Aussenwände
3.6 Decken
3.7 Bedachung
3.8 Treppenhäuser
3.9 Schächte
3.10 Fluchtwege
3.11 Gänge und Türen

4 Vorschriften für spezielle Bauten und Betriebe

5 Beurteilung der Brandgefährdung

6 Alarmieren, Retten und Löschen
6.1 Allgemeines
6.2 Brandentdeckung
6.3 Brandmeldung
6.4 Alarmierung
6.5 Rettung und Brandbekämpfung
6.6 Betrieblicher Brandschutz

7 Richtlinien und Prüfnormen

Anhang I.D Wegleitungen 1984

Allgemeine Wegleitung

1 Einleitung
1.1 Zweck
1.2 Persönlicher Geltungsbereich
1.3 Verhältnis zu den besonderen Bestimmungen

2 Allgemeine Brandverhütungsgebote
2.1 Grundsatz
2.2 Vorsichtsmassnahmen

3 Allgemeine Regeln des Brandschutzes
3.1 Grundsatz
3.2 Art und Umfang der Brandschutzmassnahmen
3.3 Erhöhte und geringe Brandgefahren
3.4 Brandrisikobewertung

4 Baulicher Brandschutz
4.1 Baustoffe und Bauteile
4.1.1 Baustoffe
4.1.2 Bauteile
4.2 Schutzabstände
4.3 Tragende Bauteile
4.4 Nichttragende Aussenwände
4.5 Dächer
4.6 Verwendung brennbarer Baustoffe
4.7 Brandunterteilungen
4.7.1 Anforderungen
4.7.2 Brandabschnitte
4.8 Brandschutzabschlüsse
4.8.1 Türen, Tore und Klappen
4.8.2 Abschottungen
4.9 Fluchtwege
4.9.1 Grundsätze
4.9.2 Länge und Breite

4.9.3 Treppenhäuser und Korridore
4.9.4 Sicherheitstreppenhaus
4.10 Schächte und Kanäle
4.11 Blitzschutz

5 Brandbekämpfung
5.1 Grundsätze
5.1.1 Allgemeines
5.1.2 Massnahmen
5.2 Brandentdeckung, Meldung und Alarmierung
5.2.1 Meldepflicht
5.2.2 Alarmierung
5.2.3 Besondere Massnahmen bei erhöhter Brandgefahr
5.2.4 Brandmeldeanlagen
5.3 Rettungs- und Löschmassnahmen
5.3.1 Allgemeines
5.3.2 Zugänglichkeit für die Feuerwehr
5.3.3 Löschwasserversorgung
5.3.4 Löschgeräte und Löscheinrichtungen
5.3.5 Stationäre Löschanlagen
5.3.5.1 Voraussetzungen
5.3.5.2 Sprinkleranlagen
5.3.5.3 Andere stationäre Löschanlagen

6 Betrieblicher Brandschutz
6.1 Grundsatz
6.2 Organisatorische Massnahmen
6.3 Personelle Massnahmen für besondere Betriebe
6.4 Einsatzpläne

7 Brandschutz auf Baustellen
7.1 Grundsatz
7.2 Brandverhütung
7.3 Brandbekämpfung
7.4 Löscheinrichtungen
7.5 Sicherheitsbeauftragter

8 Prüfung, Zulassung und Anerkennung
8.1 Allgemeines
8.2 Prüfung
8.2.1 Voraussetzung
8.2.2 Prüfbestimmungen
8.3 Zulassung von Produkten
8.3.1 Definition
8.3.2 Voraussetzungen
8.3.3 Wirkung
8.4 Anerkennung von Firmen
8.4.1 Definition
8.4.2 Voraussetzungen
8.4.3 Wirkung
8.5 Verfahren

9 Schlussbestimmungen
9.1 Übergangsbestimmungen
9.2 Aufhebung von bisherigen Wegleitungen
9.3 Zeitliche Geltung

Anhang I.E Titel der weiteren Wegleitungen 1984

Allgemeiner und baulicher Brandschutz
Allgemeine Bestimmungen

Brandrisikobewertung, Grundsätze
Brandrisikobewertung, Berechnungsverfahren
Verwendung brennbarer Baustoffe in Gebäuden
Prüfung von Baustoffen und Bauelementen

Technische Einrichtungen
Wärmetechnische Anlagen, Teil A
Wärmetechnische Anlagen, Teil B
Feuerungsaggregate
Heizölförderanlagen in Gebäuden
Verwendung von Flüssiggas in Haushalt, Gewerbe und Industrie
Lufttechnische Anlagen
Aufzugsanlagen
Elektrische Installationen
Biogasanlagen
Holzspänesilos

Stoffe und Waren
Feuer- und explosionsgefährliche Stoffe und Waren
Lagerung und Umfüllung von brennbaren Flüssigkeiten
Lagerung und Umschlag von Flüssiggasen

Spezielle Bauten und Betriebe
Landwirtschaftliche Betriebe
Industrie-, Gewerbe- und Verwaltungsbauten
Bauten und Räume mit starker Personenbelegung
Hochhäuser
Verkaufsgeschäfte
Krankenhäuser
Heime und Anstalten
Hotels
Tiefgaragen
Einstellräume für Fahrzeuge und Maschinen mit Verbrennungsmotoren

Alarm-, Rettungs- und Löscheinrichtungen
Markierung von Fluchtwegen und Ausgängen, Notbeleuchtung
Brandmeldeanlagen, Teil A
Brandmeldeanlagen-Projektierung, Teil B
Gasmeldeanlagen für brennbare Gase und Dämpfe
Sprinkleranlagen
Handfeuerlöscher
Löschtechnische Prüfung von Handfeuerlöschern

Feuerschau und Kaminfegerwesen
Feuerschau
Kaminfegerwesen

Anhang II Schnittstellen zu anderen Gesetzgebungen

Anhang II.A Schnittstelle Bauproduktegesetzgebung

Für die Regelung des Inverkehrbringens von Bauprodukten und deren Bereitstellung auf dem Markt ist der Bund zuständig. Der Bund hat dazu das Bauproduktegesetz (BauPG, SR 933.0) und die Bauprodukteverordnung (BauPV, SR 933.01) erlassen. Zweck der

Bauproduktegesetzgebung ist es, die Sicherheit von Bauprodukten zu gewährleisten und den grenzüberschreitenden Warenverkehr zu erleichtern. Bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung von Bauprodukten sollen die Sicherheit und die Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender oder Dritter nicht oder nur geringfügig gefährdet sein (Art. 4 Abs. 1 BauPG). In Bezug auf den Brandschutz bestimmt das Bauprodukterecht (Anhang 1 Ziff. 2 BauPV), dass ein Bauwerk derart entworfen und ausgeführt sein muss, dass bei einem Brand die Tragfähigkeit des Bauwerks während eines bestimmten Zeitraums vorausgesetzt werden kann, die Entstehung und Ausbreitung von Feuer und Rauch innerhalb des Bauwerks begrenzt wird, die Ausbreitung von Feuer auf benachbarte Bauwerke begrenzt wird, die Bewohnerinnen und Bewohner das Bauwerk verlassen oder durch andere Massnahmen gerettet werden können und die Sicherheit der Rettungsmannschaften berücksichtigt ist. Diese Bestimmungen sind in dem Sinne zu verstehen, dass Bauprodukte mit Brandschutzeigenschaften, welche im Bauwerk eingesetzt werden, einen Beitrag zur Erreichung der Anforderungen durch das Bauwerk leisten. Nicht massgebend ist das Bauprodukterecht für die Verwendung der Bauprodukte in den Bauwerken. Die Verwendung wird durch die – hauptsächlich kantonalen – baurechtlichen Vorschriften (inkl. Brandschutzvorschriften) und die einschlägigen technischen Normen geregelt.

Die Abgrenzung zwischen Inverkehrbringen/Bereitstellung und Verwendung war (und ist) nicht einfach, wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die von Nationalrätin Daniela Schneeberger, FDP, in der Fragestunde vom 16.09.2015 gestellten Fragen ausführte (Gesch.-Nr. 15.5473):

> *«Die Vorschriften für das Inverkehrbringen regeln keine konkreten Leistungen, die die Bauprodukte erreichen müssen. Vielmehr regeln sie produktbezogen, welche Methoden für die Ermittlung der Leistungen angewendet werden müssen. Die so ermittelten Leistungen werden dort, wo harmonisierte Normen bestehen, von der Herstellerin in einer Leistungserklärung deklariert. Nur so sind die Produkteinformationen auf dem gemeinsamen Markt in Europa und der Schweiz vergleichbar und können die technischen Handelshemmnisse im Interesse unserer Wirtschaft vermieden werden.*
> *Die Kantone regeln ihrerseits Anforderungen für die Verwendung von Bauprodukten, im Besonderen regeln sie die Grundanforderungen an Bauwerke. Wenn für die Verwendung von Bauprodukten kantonale Regelungen erlassen werden, müssen die Kantone die harmonisierten Normen berücksichtigen, damit keine Widersprüche entstehen können.*
> *Konflikte des kantonalen Rechts mit den Bundeserlassen über Bauprodukte gab es in der Vergangenheit wegen der bisherigen kantonalen Brandschutzvorschriften. Diese Konflikte wurden mit der Neuregelung der Brandschutznorm gelöst. Gemäss der seit dem 1. Januar 2015 geltenden neuen Brandschutznorm werden für Produkte, die unter eine harmonisierte Produktnorm fallen, nur noch Leistungserklärungen als Nachweise verlangt. Damit verlangen Bundesrecht und kantonales Recht einheitlich und widerspruchsfrei die gleichen Dokumente.»*

Bauprodukte, die von einer harmonisierten technischen Norm (hEN) erfasst sind, gehören zum harmonisierten Bereich. Bei solchen Produkten ist das Inverkehrbringen durch die Bauproduktegesetzgebung abschliessend geregelt (BBL, Wegleitung zur Bauproduktegesetzgebung, 2017, S. 19). «Die Kantone können für die Verwendung von Bauprodukten bestimmte Anforderungen definieren (wie beispielsweise durch die Brandschutzvorschriften VKF). Zertifikate oder Dokumente, die nicht bereits aufgrund der Bauproduktegesetzgebung für das Inverkehrbringen erforderlich sind, können für Bauprodukte im harmonisierten Bereich indessen nicht verlangt werden.» (BBL, Wegleitung zur Bauproduktegesetzgebung, 2017, S. 19). Siehe dazu auch die Antwort des Bundesrates auf die Motion KMU-taugliche Umsetzung des Bauproduktegesetzes, Gesch.-Nr. 15.4030, vom 25.11.2015:

> *«Die bisherige Praxis der Verwendung von technischen Auskünften und technischer Anwendungen der VKF kann für Bauprodukte, die von einer harmonisierten Norm erfasst sind, nicht*

aufrechterhalten werden. Würden technische Auskünfte, die im Widerspruch zur heutigen Bauproduktegesetzgebung stehen, weiterhin angewendet werden, wären dies zusätzliche Zertifikate, die nur in der Schweiz anerkannt würden. Diese wären nicht nur ein unnötiges technisches Handelshemmnis, sondern eine Mehrbelastung für die Hersteller, Händler und Verwender. Ein solches Bewertungssystem für die gleichen Produkte würde für Verwirrung sorgen, den Markt verzerren sowie den Wettbewerb aufgrund der Marktabschottung beeinträchtigen. Dies dürfte gesamthaft zu höheren Baukosten führen. Auch bei diesem Thema ist das BBL bereits während der Revision der Bauproduktеerlasse in einen Dialog mit der Wirtschaft getreten. Zusammen mit der VKF werden pragmatische Lösungen erarbeitet, welche eine kostengünstige Umstellung auf das neue System ermöglichen.»

Für Bauprodukte, die von keiner bezeichneten harmonisierten technischen Norm erfasst werden oder für die keine «Europäische Technische Bewertung» (ETB) ausgestellt worden ist, gilt als Sicherheitsmassstab diejenige Sicherheit, wie sie von den Verwenderinnen und Verwendern vernünftigerweise erwartet werden kann (Art. 4 Abs. 2 lit. b BauPG).

VKF-BSN Art. 14 Abs. 1–3 beschreibt das Verhältnis zwischen dem Bauproduktерecht (Bund) und der Anwendung bzw. Verwendung der Bauprodukte aus Sicht der Brandschutzvorschriften. In den BSV dürfen an harmonisierte Produkte nur Anforderungen gestellt werden, die mit den Leistungserklärungen sowie den weiteren von BauPG und BauPV geforderten Unterlagen (Einbau-, Gebrauchsanleitungen, Sicherheitsdokumente) deklariert werden können.

Anhang II.B Schnittstelle Tierschutzgesetzgebung

Der seit dem 1. April 2003 in Kraft stehende Art. 641a Abs. 1 ZGB bestimmt: «Tiere sind keine Sachen». Allerdings gelten für die Tiere die auf Sachen anwendbaren Vorschriften, soweit «keine besonderen Regelungen» bestehen (Art. 641a Abs. 2 ZGB).

Der Erlass von Vorschriften über den Schutz der Tiere ist grundsätzlich Sache des Bundes (Art. 80 Abs. 1 BV). Schutz der Tiere bedeutet auch Schutz der Tiere vor den Gefahren und Auswirkungen von Bränden und Explosionen. Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 Tierschutzgesetz, TSchG, SR 455). Allerdings enthält die Tierschutzgesetzgebung keine spezifischen Brandschutzvorschriften.

Der (bisherige) Zweck der Brandschutzvorschriften nennt neben dem Schutz von Personen zwar ausdrücklich auch den Schutz von Tieren (gemeint sind wohl lediglich Nutztiere[208]) und Sachen (VKF-BSN 1-15 Art. 1 Abs. 1). Allerdings enthalten die BSV nur vereinzelt besondere Bestimmungen für den Schutz von Tieren (Anforderungen an zweckmässige Ausgänge für die Rettung von Nutztieren; Brandmauer zwischen Wohn- und Scheunenteil, diese Brandmauer dient zwar vor allem dem Personenschutz, kann aber bei einem Brandausbruch im Wohnteil auch dem Tierschutz dienen). Da Haus- und auch Nutztiere jedoch unterschiedlichste Fluchtverhalten aufweisen und die Brandschutzbehörde dieses Fluchtverhalten nicht kennt, ist es ausgeschlossen, für einzelne Gattungen/Tiere spezifische Anforderungen für

[208] Bei Haustieren wird offensichtlich davon ausgegangen, dass für diese die Sicherheit als genügend erachtet wird, wenn die Sicherheit für Personen gewährleistet ist.

das Tierwohl im Falle von Bränden oder Explosionen festzulegen und im Rahmen eines Baubewilligungsverfahren anzuordnen.

Anhang II.C Schnittstelle Plangenehmigungsverfahren des Bundes

Bei Vorhaben, die im Rahmen eines bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens bewilligt werden, gelten grundsätzlich (Ausnahmen sind bei den einzelnen Anlagen erwähnt, siehe nächster Absatz) folgende Spezialregeln:

- Das Plangenehmigungsverfahren richtet sich nach Bundesrecht.
- Die Genehmigungsbehörde (eine Bundesbehörde) übermittelt das Plangenehmigungsgesuch den betroffenen Kantonen (und Gemeinden) zur Stellungnahme.
- Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich; das kantonale Recht (inkl. Brandschutzvorschriften) ist zu berücksichtigen, soweit es das Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränkt.

Das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren gilt für:

- Militärische Bauten und Anlagen
- Nationalstrassen. Nebenanlagen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 NSG sind ausdrücklich vom Geltungsbereich des kantonalen Planungs- und Baurechts ausgenommen (Tankstellen, Verpflegung und Beherbergung der Strassenbenützer).
- Flugplätze/Flughäfen, wobei beispielsweise auch das Parkdeck auf dem Flughafen Zürich als Flughafenanlage qualifiziert wurde (BGE 124 II 75).
- Binnenschifffahrt/Hafenanlagen für Schiffe des Bundes und öffentliche Schifffahrtsunternehmen
- Seilbahnen (soweit konzessionsbedürftig gemäss Art. 3 Abs. 1 SebG: Seilbahnen, die für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung bestimmt sind und für die nach dem Personenbeförderungsgesetz eine Personenbeförderungskonzession notwendig ist)
- Elektrische Anlagen (Starkstrom-/Schwachstromanlagen)
- Stauanlagen ab einer gewissen Stauhöhe/ab einem gewissen Stauraum/ab einem gewissen Gefährdungspotenzial
- Eisenbahnen (soweit es sich um bahnbetriebsbedingte Bauten handelt, wie Schienenanlagen, Brücken, Tunnels, Bahnhöfe mit Billettschalter, Auskunftsbüros, Warteräume, Elektrizitätswerke der Bahnen, Unterwerke, Werkstätten, Reinigungsanlagen, Park & Ride-Anlagen, Bahnhofbuffets, Bahnhofapotheken, Läden für den Reisebedarf, Kioske, Toiletten).
  Nebenanlagen, die nicht oder nicht überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, sind hingegen nach kantonalem Recht zu bewilligen. Beispiele für Nebenanlagen sind: Bäder, Coiffeurgeschäfte, weitere Verkaufsgeschäfte, Kantinen, Dienstwohnungen, Verwaltungsbüros, Hotels, Lagerhallen, Postbauten, Mietwohnungen).[209]
- Trolleybusunternehmungen
- Rohrleitungsanlagen (ab einem gewissen Gefährdungspotenzial)
- Kernanlagen

[209] Zur Unterscheidung bahnbetriebsbedingte Bauten/Nebenbauten siehe SARBACH ROLAND, Die Abgrenzung zwischen Art. 18 Abs. 1 und Art. 18m Abs. 1 EBG in Theorie und Gerichtspraxis, Masterarbeit Universität Bern, 2010.

Bei gemischten Anlagen, beispielsweise bei einem Ladenzentrum, das in eine Bahnhofanlage eingebaut ist, hat das Bundesgericht am Beispiel des Bahnhofs Museumstrasse festgehalten, es sei massgebend, dass das Ladenzentrum im Vergleich zum Gesamtbauwerk flächen- und volumenmässig von untergeordneter Bedeutung sowie baulich und funktionell völlig in dieses einbezogen sei. Eine Sonderbehandlung sei nur möglich, wenn die Läden baulich und funktionell einen gewissen Grad an Selbständigkeit aufwiesen, der ihnen ein vom Gesamtbauwerk unabhängiges Schicksal ermöglichen würde (BGE 122 II 265). Das bedeutet, dass das Ladenzentrum grundsätzlich im Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen ist und damit die Bundes-Genehmigungsbehörde die Brandschutzvorschriften nur zu berücksichtigen hat, soweit sie das Bauvorhaben nicht unverhältnismässig einschränken.

Wenn die Brandschutzvorschriften durch Verweisung ins Bundesrecht übernommen werden, sind sie als Bundesrecht verbindlich.[210] Andere Verordnungen übernehmen nur für bestimmte Sachbereiche oder für einzelne Begriffe die VKF-Brandschutzvorschriften.[211]

Soweit ersichtlich enthalten die bundesrechtlichen Regelungen zu den plangenehmigungsbedürftigen Vorhaben nur sehr vereinzelt eigenständige Brandschutzvorschriften:

> *Art. 34 Abs. 2 Starkstromverordnung begrenzt die Fluchtweglänge in Innenraumanlagen auf maximal 20 m.*
> *Art. 38 Abs. 2 und 3 Starkstromverordnung: Zugangstüren zu elektrischen Anlagen müssen feuerhemmend (T30) und Räume für elektrische Anlagen feuerbeständig (F90) sein.[212]*
> *Art. 38 Abs. 6 Starkstromverordnung: Eine Notbeleuchtung oder eine Ersatzleuchte muss für alle Betriebsbereiche, Gänge und Fluchtwege griffbereit vorhanden sein oder vom Betriebspersonal mitgeführt werden.*
> *Art. 28 Rohrleitungssicherheitsverordnung verlangt bei Gebäuden für Nebenanlagen von Rohrleitungen, dass diese aus nicht brennbarem Material zu erstellen sind (Art. 28 Abs. 1 RLSV). Feuerlöscheinrichtungen sind vorgeschrieben (Art. 28 Abs. 2 RLSV). Für Nebenanlagen sind Fluchtwege vorzusehen (Art. 28 Abs. 3 RLSV), wobei allerdings keine rohrleitungsspezifischen Anforderungen an die Fluchtwege festgelegt werden.*
> *Art. 53 Abs. 2 WRG enthält eine Bestimmung mit Bedeutung für den abwehrenden Brandschutz: Feuerwehrübungen seien so zu planen, dass sie den Betrieb des Wasserwerks möglichst wenig stören.*
> *Anhang 1 Abs. 1 lit. 8 Seilbahnverordnung verlangt bei den Unterlagen, die im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens für eine Seilbahn einzureichen sind, ein Gutachten von unabhängigen fachkundigen Personen zur Brandgefahr. Die Brandschutzanforderungen an Seilbahnen werden in den UVEK-Verordnungen teilweise konkretisiert (Sesselbahnverordnung, Umlaufbahnverordnung, Pendelbahnverordnung, Standseilbahnverordnung). Diese Verordnungen scheinen nicht auf dem neusten Stand zu sein, wird doch beispielsweise die SIA Empfehlung 183, die vom SIA zurückgezogen wurde, als verbindlich erklärt. Zusätzlich zu den eigenen Anforderungen seien die «Bau- und*

---

[210] Beispiele: Im Bereich der Stromanlagen: Art. 6 Abs. 2 Starkstromverordnung, der die «Brandschutznormen der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen» für massgebend erklärt, vgl. allerdings Art. 34 Abs. 2 Starkstromverordnung, wo von den Brandschutzvorschriften abgewichen wird; Art. 6 Abs. 2 Schwachstromverordnung erklärt ebenfalls die Brandschutznormen der VKF für massgebend). Im Bereich der Kernanlagen: Richtlinie des ENSI «Sicherheitstechnische Anforderungen an den Brandschutz in Kernanlagen», HSK-R-50 vom März 2003; diese verweist auf die Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer (ArG, VO 3 und 4 zum ArG, VUV) sowie auf die VKF-Brandschutzvorschriften.

[211] Beispiel: Verordnung des EDI über den Umgang mit geschlossenen radioaktiven Quellen in der Medizin, SR 814.501.512, in der bei der Regelung der Feuerwiderstandsklassen und beim Begriff des Feuerwiderstands auf die Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen verwiesen wird.

[212] Art. 38 Starkstromverordnung verwendet die Begriffe «feuerhemmend» und «feuerbeständig», die in den Schweizer Brandschutzvorschriften nicht (mehr, siehe VKF-Wegleitung 1976) vorkommen. Die Begriffe stammen aus dem deutschen Baurecht (siehe § 26 Abs. 2 Satz 1 Musterbauordnung 2002/2016 der Bauministerkonferenz: Bauteile werden je nach den Anforderungen an ihre Feuerwiderstandsfähigkeit in feuerbeständige, hochfeuerhemmende und feuerhemmende Bauteile unterschieden).

Feuerpolizeivorschriften nach kantonalem Recht» einzuhalten (z. B. Ziff. 833.8 Pendelbahnverordnung vom 18.02.1988, SR 743.121.3). Die Brandschutzvorschriften gelten also subsidiär.

Fazit zu den bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren: Die Brandschutzvorschriften sind für plangenehmigungsbedürftige Vorhaben grundsätzlich verbindlich, sei es durch spezifische Verweisungen im Bundesrecht (Starkstromverordnung, Schwachstromverordnung, ENSI-Richtlinien) oder durch die generelle Pflicht, das kantonale Recht zu berücksichtigen, es sei denn,

- sie widersprechen spezifischen bundesrechtlichen Brandschutzvorschriften oder
- sie schränken das Bauvorhaben unverhältnismässig ein. Bei plangenehmigungsbedürftigen Vorhaben kann nur dann von den Brandschutzvorschriften abgewichen werden, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass die Einhaltung der Brandschutzvorschriften für die Bauherrschaft nicht zumutbar ist.

Anhang II.D Schnittstelle Selbstbindung bei weiteren Bundesbauten

Der Bund hat sich in seiner Rolle als Bauherr in Bezug auf die Brandschutzvorschriften eine Selbstbindung auferlegt. Er berücksichtigt sie bei nicht-plangenehmigungsbedürftigen Bauten, so zum Beispiel bei Asylzentren des Bundes, die nach kantonalem Recht (Baubewilligungsverfahren) bewilligt werden: «Beim Betrieb von Asylzentren des Bundes achtet der Bundesrat darauf, dass die kantonalen Brandschutzvorschriften strikte eingehalten werden. So wird einerseits bei der Projektierung von neuen Unterkünften des Bundes jeweils ein Planungsbüro beigezogen, welches insbesondere auch auf Brandschutz spezialisiert ist. Zudem wird beim Betrieb der Bundesasylzentren die Einhaltung der diesbezüglichen Vorschriften und Auflagen laufend kontrolliert.» (Antwort des Bundesrats auf die Frage von Nationalrätin Sibel Arslan, Grüne Fraktion, Fragestunde vom 4. Dezember 2018, «Brand in Solothurn und prekäre Umstände in den Asylheimen», Geschäfts-Nr. 18.5737).

Anhang II.E Schnittstelle Niederspannungs-Installationsverordnung

Die Niederspannungs-Installationsverordnung (NIV, SR 734.27) definiert die grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit wie folgt (Art. 3 NIV): Elektrische Installationen müssen nach den anerkannten Regeln der Technik erstellt, geändert, in Stand gehalten und kontrolliert werden. Sie dürfen bei bestimmungsgemässem und möglichst auch bei voraussehbarem unsachgemässem Betrieb oder Gebrauch sowie in voraussehbaren Störungsfällen weder Personen noch Sachen oder Tiere gefährden.

Stellt das Eidgenössische Starkstrominspektorat Mängel an elektrischen Installationen fest, so kann es die kantonale Brandschutzbehörde oder die zuständige Gebäudeversicherung über die Mängel und die Weigerung des Eigentümers der Installation, diese zu beheben, informieren (Art. 40 Abs. 4 NIV).

Zur Niederspannungsverordnung und insbesondere zur Niederspannungsinstallationsnorm gibt es einige Schnittstellen zum Brandschutz. Hierzu gibt es in der Fachkommission Technischer Brandschutz eine eigene Arbeitsgruppe mit Elektrospezialisten, deren Mitglieder zum Teil auch in den entsprechenden technischen Kommissionen von Electrosuisse vertreten sind. Die Abstimmung funktioniert heute in der Regel sehr gut.

Anhang II.F Schnittstelle Arbeitnehmerschutz, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz

Das seco beschreibt die Schnittstelle Arbeitnehmerschutz und Brandschutz wie folgt:

> *«Nach Artikel 110 der Bundesverfassung (BV) ist der Bund befugt, Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erlassen. In den vom ArG geregelten Bereichen hat der Bund seine Kompetenz ausgeschöpft, indem er diese abschliessend geregelt hat. Es bleibt daher kein Raum mehr für eine kantonale Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Vorschriften, die den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Ziel haben. Der Arbeitnehmerschutz darf durch kantonale und kommunale Polizeivorschriften nicht ausgehöhlt werden – die Bestimmungen des Arbeitnehmerschutzes sind in jedem Fall als Mindeststandard einzuhalten.»*[213]

Die VKF (TKB) hat in einem Schreiben an die SUVA vom 16. Dezember 2020 die Schnittstelle wie folgt beschrieben:

> *«Die Brandschutzvorschriften der VKF sind im kantonalem Recht verankerte Bauvorschriften. Sie regeln die Mindestanforderungen an den Brandschutz von Bauten (Baurecht). Aus Gründen möglicher Brand- und Explosionsgefahren im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmerschutz sind zusätzliche Anforderungen an die Arbeitsmittel, die Arbeitsumgebung und die Arbeitsorganisation (Bundesrecht) notwendig. Diese Anforderungen sind weder durch die Brandschutzvorschriften abgedeckt, noch liegen sie im Zuständigkeitsbereich der VKF resp. der kantonalen Brandschutzbehörden. Das Baurecht und der damit verbundene bauliche Brandschutz hingegen sind, mangels Delegationsnorm in der Bundesverfassung, Sache der Kantone. Daher liegen entsprechende Regelungen ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Bundes bzw. des Bundesrechts. Auch ein Verweis auf die Brandschutzvorschriften in der VUV wäre letzten Endes eine Regelung zum baulichen Brandschutz auf Bundesebene und damit nach Auffassung der TKB per se unzulässig. Soweit die VUV im Übrigen den Brandschutz in anderen Bereichen (Arbeitsmittel, Arbeitsumgebung und Arbeitsorganisation) regelt, liegt dies selbstverständlich auch weiterhin unbestrittenermassen im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Aus Sicht der TKB ist es daher auch zulässig, wenn die SUVA oder eine andere Organisation die diesbezüglichen, für den Arbeitnehmerschutz notwendigen Regeln verfasst.»*

In der Wegleitung zu den Verordnungen 3 und 4 wird das Verhältnis zu den BSV ausführlich behandelt (V-3 und V-4):

> *«1. In den dem ArG unterstehenden Betrieben kommen, unter Vorbehalt von Ziffer 3, für den Personenschutz (Festlegung von Fluchtwegen, Treppenanlagen, Ausgängen usw.) nur die bundesrechtlichen Vorschriften (ArG und UVG sowie die Ausführungsbestimmungen dazu) zur Anwendung. Personen, die nicht als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne des ArG gelten, werden dadurch indirekt ebenfalls geschützt. In diesem Bereich besitzen die Kantone seit Inkrafttreten des ArG keine Kompetenz mehr (Art. 73 Abs. 1 Bst. a ArG). Dies gilt auch für den Fall, dass die kantonalen Vorschriften mit den arbeitsgesetzlichen identisch sind oder sogar weitergehen.*
> *2. Die Brandschutzvorschriften VKF bleiben anwendbar, soweit sie ausschliesslich den baulichen, technischen und organisatorischen Brandschutz betreffen und sofern sie mit den bundesrechtlichen Arbeitnehmerschutzbestimmungen vereinbar sind. Sie können weitergehende Auflagen enthalten als die Arbeitnehmerschutzvorschriften, wie Vorschriften hinsichtlich Angriffswegen für die Feuerwehr oder zur Brandbekämpfung. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden dadurch indirekt ebenfalls geschützt. Enthalten sie weniger hohe oder dem Arbeitnehmerschutz widersprechende Anforderungen, so gehen die bundesrechtlichen Bestimmungen vor.*
> *3. Für Betriebe mit überwiegend Publikumsverkehr kommen grundsätzlich die kantonalen Vorschriften zur Anwendung, da es hier in erster Linie um den Schutz des Publikums geht. Der Arbeitnehmerschutz ist hier Nebenzweck. Diejenigen Brandschutzvorschriften VKF, die den Personenschutz zum Gegenstand haben, sind deshalb hier – im Gegensatz zu den übrigen Betrieben – anwendbar. Die kantonalen Bestimmungen sind jedoch auch hier nur insoweit vorbehalten, als sie nicht in Widerspruch zum Bundesrecht stehen. Wenn das kantonale Recht gleiche oder höhere*

[213] SECO, Wegleitung zu den Verordnungen 3 und 4 zum Arbeitsgesetz, November 2021, V-3.

Anforderungen enthält als das Bundesrecht, so tritt das kantonale Recht an die Stelle des Bundesrechts. In diesem Ausmass geht auch die Zuständigkeit und die Verfügungsbefugnis an die Brandschutzbehörde über. Geht jedoch das kantonale Recht weniger weit als das Bundesrecht oder steht es zu diesem in Widerspruch, so geht das Bundesrecht vor und die Kompetenz der ArG-Vollzugsorgane bleibt bestehen.
Betriebe mit überwiegend Publikumsverkehr sind insbesondere Verkaufsgeschäfte, Warenhäuser, Kinos, Theater, Heime, Restaurants, Hotels etc. In der Praxis handelt es sich dabei in der Regel um nicht-industrielle Betriebe. Ausschlaggebend ist aber nicht dieses formelle Kriterium; massgebend sind vielmehr die tatsächlichen Verhältnisse (häufiger und reger Publikumsverkehr, wobei der Publikumsanteil im Betrieb bzw. Gebäude wesentlich grösser sein muss als der Arbeitnehmeranteil).
4. Die Brandschutzvorschriften VKF dürfen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes nicht in die Zuständigkeit des Bundes eingreifen. Konkret heisst dies, dass kein Raum übrig bleibt für Vorschriften, die den Schutz der dem ArG unterstellten Arbeitnehmer zum Ziel haben.»

Die Wegleitung beschreibt die Abgrenzung zu den BSV relativ klar. In den Details (ArGV 4) bestehen aber gleichwohl Abweichungen zu den Brandschutzvorschriften, weil die Wegleitung auch Massnahmen des baulichen Brandschutzes verlangt, die gemäss Vorbemerkungen (siehe oben) in den Geltungsbereich der BSV fallen. Beispiele:

- Die Anwendung von Notausgangsverschlüssen nach SN EN 179.
- Die Öffnungsrichtung von Türen in Fluchtwegen.

Dass die Abstimmung der Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer auf die Brandschutzvorschriften bereits bei der letzten Revision nicht einfach war, geht aus dem Erläuternden Bericht für die Vernehmlassung zur Gesamtrevision der Schweizerischen Brandschutzvorschriften vom 1. November 2013 hervor (S. 4):

«Das SECO ist bekanntlich für das Eidg. Arbeitsgesetz (EAG) zuständig. Betriebe die dem EAG unterstehen, müssen nebst den brandschutztechnischen Anforderungen auch die Anforderungen der Verordnungen zum EAG, Teil 3 und 4 (ArGV4) einhalten. Im Sinne einer Koordination stimmen die heutigen Anforderungen des Arbeitsgesetzes und der Brandschutzvorschriften grösstenteils überein. Die heutigen Anforderungen im EAG basieren auf Untersuchungen, Bedingungen und Festlegungen aus den sechziger Jahren. Die ETH Studie (siehe Ziffer 1.3.2) zeigt, dass die bestehenden Anforderungen in verschiedenen Punkten der heutigen Bauart und Nutzung von Bauten nicht mehr gerecht werden. Der Projektausschuss ist deshalb schon seit über zwei Jahren in Verhandlungen mit dem SECO, mit dem Ziel die Anforderungen materiell zu vereinheitlichen, d.h. im Rahmen der ETH Studie zu liberalisieren. Die Verhandlungen gestalten sich nach wie vor sehr schwierig. Es hat keine Einigung stattgefunden, somit wird die unbefriedigende Situation entstehen, dass inskünftig je nach Nutzung des Gebäudes für die Bewohner oder Nutzer Doppelspurigkeiten entstehen und unterschiedliche Anforderungen umzusetzen sind. Der Projektausschuss vertritt die einhellige Auffassung an den Liberalisierungen (Erleichterungen stützen sich auf die ETH Studie) festzuhalten.»

Schliesslich gelang es, die arbeitsrechtlichen Bestimmungen und die VKF-BSV 2015 in Bezug auf die Fluchtwege weitgehend gleichlautend, aber eben doch nicht identisch[214], zu formulieren.

Auch die Kundenumfrage hat ergeben, dass zahlreiche offene Schnittstellen zwischen der Arbeitnehmerschutzgesetzgebung und den Brandschutzvorschriften bestehen.

[214] Beispiel für unterschiedliche Regelungen: Die BSV ermöglichen den Fluchtweg innerhalb der Nutzungseinheit über einen angrenzenden Raum. Nach der ArGV 4 ist dies nicht möglich: Führt keiner der Raumausgänge direkt an einen sicheren Ort im Freien oder in eine Treppenanlage, so ist als Verbindung ein Korridor notwendig und darf die gesamte Fluchtweglänge 50 m nicht übersteigen (Art. 8 Abs. 5).

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass in den industriellen Betrieben (Art. 5 ArG) die Vorschriften zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz nicht im Baubewilligungsverfahren geprüft werden. Für industrielle Betriebe ist eine Plangenehmigung (Art. 7 Abs. 1 ArG) und eine Betriebsbewilligung (Art. 7 Abs. 3 ArG) erforderlich. Nur bei Vorhaben, die von einer Bundesbehörde bewilligt werden (z. B. Kernanlagen), ist keine separate arbeitsrechtliche Plangenehmigung erforderlich. Separate Verfahren bergen das Risiko von widersprüchlichen Entscheiden.

Die Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4) regelt für industrielle Betriebe sowie weitere Betriebe (z. B. Sägereien, Recycling-Betriebe, Betriebe der Holzimprägnierung, Betriebe, die Chemikalien oder flüssige oder gasförmige Brennstoffe lagern/umschlagen) Brandschutzanforderungen, zum Beispiel:

- Treppenanlagen müssen direkt ins Freie führende Ausgänge aufweisen (Art. 7 Abs. 1).
- Bei Geschossflächen von mehr als 900 m^2 müssen mindestens zwei Treppenanlagen als Fluchtweg zur Verfügung stehen (Art. 7 Abs. 2).
- Fluchtwege, die nur zu einer Treppenanlage oder einem Ausgang ins Freie führen, dürfen nicht länger als 35 m sein. Die maximale Fluchtweglänge (bei zwei und mehr Treppenanlägen/Ausgängen) beträgt 50 m (Art. 8 Abs. 3).
- Für unterirdische, begehbare Kanäle für die Leitungsführung legt die Wegleitung zur ArGV 4 (Kap. 3.3 zu Art. 8) maximale Fluchtweglängen, Fluchtwegmarkierungen, eine Notbeleuchtung und eine Lüftung.
- Treppenanlagen müssen mindestens 1.20 m breit (lichte Breite) sein (Art. 9 Abs. 1).
- Nicht umwandete Treppen (mit mehr als 1.5 m Breite) müssen beidseitig Handläufe aufweisen (Art. 9 Abs. 4).
- Die lichte Breite einflügliger Türen in Fluchtwegen muss mindestens 0.9 m betragen (Art. 10 Abs. 2).
- Türen in Fluchtwegen müssen jederzeit als solche erkannt, in Fluchtrichtung ohne Hilfsmittel rasch geöffnet und sicher benützt werden können; ausnahmsweise dürfen Flügeltüren von Räumen mit geringer Grundfläche (nicht mehr als 50 m^2 Grundfläche), mit weniger als 20 Personen und ohne besondere Gefahr (z.B. kleine Büros, Sitzungszimmer, kleine Abstell- und Lagerräume, kleine Garderoben), entgegen der Fluchtrichtung aufgehen (Wegleitung zur ArGV 4, 410-2).
- Gebäude oder Räume von Betrieben mit besonderer Brandgefahr sind in der Regel in feuerwiderstandsfähiger Bauweise zu erstellen (Art. 20 Abs. 1).
- Die Arbeitnehmerschutzgesetzgebung kennt den Begriff der Nutzungseinheit nicht. Die von den VKF-Brandschutzvorschriften an den Begriff der Nutzungseinheit geknüpften Massnahmen (z. B. Verkehrsweg in einer Nutzungseinheit mit einer Belegung von weniger als 100 Personen muss nicht 1.2 m breit sein).

In der Vergangenheit hat das SECO immer wieder auf den zum Teil unterschiedlichen Fokus der zwei Gesetzgebungen hingewiesen. Es wird wohl auch zukünftig nicht ganz zu vermeiden sein, dass die beiden Gesetzgebungen an identische Sachverhalte unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpfen, da die Ziele des Brandschutzes und des Arbeitnehmerschutzes unterschiedlich sind. Die Bauherrschaften und Unternehmer müssen damit leben, dass zwei

Vollzugsbehörden mit zum Teil abweichenden Vorgaben ihre Bauten beurteilen. Den One-stop-Shop wird es wohl auch mit den BSV 2026 nicht geben.

Anhang II.G Schnittstelle Unfallversicherungsgesetzgebung

Der Erlass von Vorschriften über die Unfallversicherung ist Sache des Bundes (Art. 117 Abs. 1 BV). Die Unfallversicherungsgesetzgebung (UVG, VUV) regelt insbesondere die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, der Vollzug ist Sache der Durchführungsorgane des ArG und der Suva (Art. 85 UVG). Art. 29 VUV regelt den Umgang mit Zündquellen und Art. 36 VUV die Massnahmen in Betrieben mit Explosions- und Brandgefahr. Die SUVA hat zu diesen für den Brandschutz relevanten Bereichen verschiedene Vollzugshilfen erarbeitet (Staubexplosionsschutz, Brandschutz beim Schweissen, Explosionen, Explosionsschutz, Flüssiggas, Gasexplosionen, Biogasanlage, Explosionen und Brände in Untertagbauten, statische Elektrizität etc.).

Die EKAS-Wegleitung übernimmt die Erläuterungen der Wegleitung zur Verordnung 4 zum ArG. Die Erläuterungen kommen damit für alle Betriebe, die dem UVG unterstellt sind, zur Anwendung und nicht nur für die ursprünglich vorgesehenen Industriebetriebe. Einige der Anforderungen, die für Industriebetriebe passen, sind bei (kleinen) Betrieben nicht angemessen. Zusätzlich haben diese den Fokus auf der Unfallverhütung und nicht auf der Fluchtsituation in einem Brandfall.

Die EKAS hat (unter Mitwirkung des Arbeitskreises LPG für Sicherheit mit Flüssiggas) eine Richtlinie Flüssiggas (Lagerung und Nutzung) herausgegeben (EKAS-Richtlinie Nr. 6517, 06.12.2017). Die Richtlinie gilt nicht nur für Anlagen und Einrichtungen zur Lagerung oder Nutzung von Flüssiggas (Flüssiggasanlagen) im industriellen, gewerblichen und betrieblichen Bereich, sondern auch «sinngemäss als Stand der Technik für den privaten Bereich» (Ziff. 3.2 Abs. 1). Ob diese Ausdehnung durch den EKAS-Richtlinienauftrag (Art. 52a Abs. 1 Satz 1 VUV, Unterstreichung nicht im Original: «Die Koordinationskommission kann zur Gewährleistung einer einheitlichen und sachgerechten Anwendung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit Richtlinien aufstellen.») abgedeckt ist, scheint fraglich.

Anhang II.H Schnittstelle Sprengstoffgesetzgebung

Der Verkehr mit Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver wird durch den Bund im Sprengstoffgesetz (SprstG) und in der Sprengstoffverordnung (SprstV) geregelt. Diese Erlasse schreiben beispielsweise bauliche Mindestanforderungen an Gebäude vor, in denen Sprengmittel gelagert werden (Art. 74 ff. SprstV: Abstände, Belüftung, Geschossigkeit, Zugänge, Schutzwall, Türen, Türschliessungen, elektrische Einrichtungen, Löschgeräte, Thermometer, etc.).

Art. 1 Abs. 5 SprstG enthält einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten der kantonalen feuerpolizeilichen Vorschriften. Dieser Vorbehalt gilt nicht generell, sondern nur für den Fall, dass das Sprengstoffgesetz oder eine gestützt darauf erlassende Verordnung keine besonderen Vorschriften aufstellen (Botschaft zu einem Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe [Sprengstoffgesetz] vom 20. August 1975, BBL 1975 II 1289 ff., 1294). «Es kann beigefügt werden, dass einlässliche feuerpolizeiliche Vorschriften nur in wenigen Kantonen bestehen

[Stand 1975] und dass diese zum Teil veraltet sind. Die Sicherheitstechnik für den Bau von Sprengstoffmagazinen und Sprengstofflagerräumen steht zudem noch in den Anfängen.» (BBL 1975 II 1294).

Die Sprengstoffgesetzgebung geht als Bundesrecht zwar grundsätzlich den BSV vor. Wenn die BSV aber strengere Anforderungen an Gebäude, in denen Sprengstoffe gelagert werden, stellt oder stellen würde als die Sprengstoffgesetzgebung, sind oder wären die BSV zu berücksichtigen (Art. 1 Abs. 5 SprstG).

Anhang II.I Schnittstelle Behindertengleichstellungsgesetzgebung

Das Behindertengleichstellungsgesetz soll Benachteiligungen verhindern, verringern oder beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Für Bauten und Anlagen ist insbesondere die Verbesserung der Zugänglichkeit von Bedeutung. Die Praxis versteht unter Zugänglichkeit, ohne sich mit dem Begriff im Einzelnen auseinanderzusetzen, auch die (sichere) Rettung im Brandfall.[215] Das Behindertengleichstellungsgesetz gilt insbesondere für öffentliche Bauten, für den öffentlichen Verkehr und für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3 BehiG).

«Die Bestimmungen des BehiG im Baubereich können sich nur zum Teil auf Kompetenzen des Bundes stützen».[216] Dies sind insbesondere Bauten des Bundes, Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen und Wohnbauten, an die Fördermittel nach Wohnbauförderungsgesetzgebung ausgerichtet werden. Für die für das Bauen zuständigen Verwaltungseinheiten des Bundes gilt die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» (Art. 8 Abs. 1 BehiV).

> *«Soweit Bauten und Anlagen der Kantone und von Privaten in Frage stehen, die von keiner dieser Bundeszuständigkeiten erfasst werden, kommen die materiellen Bestimmungen des BehiG mangels einer Kompetenz des Bundes nicht direkt zur Anwendung. In den Bereichen der Hochschulen und der Weiterbildung, in denen der Bund nach Art. 63a Abs. 4 und 64a Abs. 1 BV über sachlich zum Teil eng begrenzte Grundsatzgesetzgebungskompetenzen verfügt, scheint sich die Ansicht durchzusetzen, dass darunter auch der Erlass von Bestimmungen über die Gleichstellung von Frauen und Menschen mit Behinderung falle. Nach Art. 75 BV verfügt der Bund ebenfalls über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz, hier aber in der Raumplanung. Auf der Grundlage dieser Zuständigkeit darf der Bund jedoch keine Bestimmungen über die hindernisfreie Ausgestaltung von Bauten erlassen, da dies ein Aspekt des Baupolizeirechts und nicht des Raumplanungsrechts darstellen würde. (…). Der mangelnden direkten Anwendbarkeit der baurechtlichen Bestimmungen des BehiG auf Bauten der Kantone und von Privaten trägt das Bundesgericht dadurch Rechnung, dass es sie nur im Sinne 'grundsätzliche(r) Regeln und Rahmenbestimmungen' anwendet, welche das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot konkretisieren. Das Gericht versteht diese Bestimmungen des BehiG damit als Konkretisierung jenes Minimalumfangs notwendiger Anpassungsmassnahmen, der gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV auch gegenüber den Kantonen und gegenüber Privaten zur Anwendung kommt. Das BehiG formuliert damit nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur jene Minimalstandards, die für die Auslegung kantonal-rechtlicher Bestimmungen heranzuziehen sind, falls diese selber keine weiteren Konkretisierungen enthalten. (…) In jenen Bereichen, in denen das BehiG nicht direkt zur Anwendung kommt, können sich Rechtsansprüche im konkreten Einzelfall nach bundesgerichtlicher Praxis erst aus den kantonalen baupolizeilichen Bestimmungen ergeben. Mit Bezug auf die Regelungen des BehiG hält das Gericht entsprechend fest, dass sich private Parteien ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Bundes nur dann auf*

[215] Siehe zum Beispiel Fachstelle Hindernisfreie Architektur, Arbeitspapier Brandschutz und Menschen mit Beeinträchtigung, 7. Mai 2020.

[216] SCHEFER MARKUS/HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 40.

> *die Rechtsansprüche aus dem BehiG berufen können, wenn diese durch kantonale Bauvorschriften anwendbar gemacht worden sind. Dabei genügt es, dass das kantonale Recht lediglich über punktuelle Regelungen verfügt; eine eingehende kantonale Normierung der Ansprüche von Menschen mit Behinderung im Baurecht ist nicht erforderlich dafür, dass das BehiG zur Anwendung gelangt. Kantonale Regelungen über die Anpassung von Bauten an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung verdrängen die Rechtsansprüche aus dem BehiG nach bundesgerichtlicher Praxis im Allgemeinen nicht.»*[217]

Die Kantone können weitergehende – d. h. über die Massnahmen gemäss BehiG hinausgehende – Bestimmungen zu Gunsten der Menschen mit Behinderungen erlassen, was beispielsweise der Kanton Zürich getan hat, indem er den Geltungsbereich ausgedehnt hat: So ist bei Neubauten ab fünf Wohneinheiten mindestens ein Geschoss für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Im Kanton Zürich ist die Norm SIA 500 zu beachten (Besondere Bauverordnung I ZH [BBV I], Anhang, Ziff. 2.51; zum Unterschied zwischen «verbindlich» und «beachtlich» siehe § 3 Abs. 2 BBV I und § 360 PBG).

Massnahmen zur Beseitigung von Nachteilen müssen verhältnismässig sein (Art. 11 Abs. 1 BehiG). Das Gesetz definiert die Verhältnismässigkeit bei Neubauten und bei Umbauten wie folgt: Wenn der Aufwand für die behindertengerechte Anpassung 5 Prozent des Gebäudeversicherungswertes bzw. des Neuwertes oder 20 Prozent der Erneuerungskosten nicht übersteigt, sind entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Massgebend ist der jeweils tiefere Wert; es ist Sache der Bauherrschaft, den Beweis zu erbringen, dass die Kosten für Massnahmen zu Beseitigung von Nachteilen unverhältnismässig sind, wenn sie sich auf die Kostenschranke stützen möchte.[218] Der maximale Wert von 5 Prozent des Gebäudeversicherungswertes im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 BehiG muss auf der Grundlage des Versicherungswertes des Gebäudes vor der Erneuerung berechnet werden (Art. 7 Abs. 1 Behindertengleichstellungsverordnung). Als Erneuerungskosten im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 BehiG gelten die voraussichtlichen Baukosten ohne besondere Massnahmen für Behinderte (Art. 7 Abs. 2 Behindertengleichstellungsverordnung).

Ziff. 3.6.1.1 SIA 500 verlangt bei Treppen ab 16 Tritten Zwischenpodeste, die Brandschutzvorschriften verlangen Zwischenpodeste erst nach 20 Stufen (VKF-BSR 16-15, Anhang 2.5.1) und das Arbeitsrecht nach «15 bis höchstens 18 Stufen» (Wegleitung ArGV 4 zu Art. 9, S. 409-4).

Die BfU würde es im Hinblick auf die Vermeidung von Unfällen in Stresssituationen (z. B. Evakuierung im Brandfall) begrüssen, «wenn bei den Brandschutzvorschriften die Unfallverhütung im Ereignisfall mitberücksichtigt wird und dementsprechend erhöhte Anforderungen an die Gestaltung der Fluchtwege gemacht werden (z.B. Markierung jeder Trittkante, Anforderungen an die Rutschhemmung [vgl. Wegleitung ArgV 4], Ausleuchtung der Fluchttreppen, beidseitig Handläufe nach Norm SIA 500)» (E-Mail R. Schmid, BfU, an A. Loosli, BPUK, 7. August 2019).

In einem weiteren Punkt ist die BfU der Ansicht, dass die Brandschutzvorschriften und die Praxis den Bedürfnissen der behinderten Menschen zu wenig Rechnung trage: In Alters- und Pflegeinstitutionen komme es regelmässig zu Unfällen mit schweren Verletzungen, da

---

[217] SCHEFER MARKUS/HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 41 f.

[218] HERZ NADJA, Die neuen Vorschriften für das behindertengerechte Bauen im Kanton Zürich, in: PBG aktuell, 2/2013, S. 5–18, S. 14.

gehbehinderte Personen mit dem Rollstuhl/Rollator aus Unachtsamkeit zu nahe an Treppenabgänge fahren und abstürzen. Da diese Treppenabgänge zugleich als Fluchtweg dienen und diese freigehalten werden müssen, sei bisher auf Absturzsicherungen verzichtet worden. Aus Sicht der BfU seien die Durchgangsbreiten von Treppen in Fluchtwegen gemäss Brandschutzrichtlinie Flucht- und Rettungswege zu bemessen und freizuhalten, allerdings könne es unter bestimmten Voraussetzungen geboten sein, Treppenabgänge, deren Antrittsbereich mit Rollstühlen oder Gehilfen befahren werden können, mit Absturzsicherungen zu versehen (E-Mail R. Schmid, BfU, an A. Loosli, BPUK, 7. August 2019). Die wohl gleichlautende Anfrage wurde am 06.11.2015 durch den ABSV in der FAQ 16-022 behandelt und der BfU beantwortet.

Die Brandschutznorm geht auf den möglichen Konflikt zwischen BSV und Behindertengleichstellungsgesetzgebung ein. VKF-BSN 1-15 Art. 9 Abs. 2 weist darauf hin, dass zusätzliche Sicherheitsstandards, die sich aus der Behindertengleichstellungsgesetzgebung ergeben, im Einzelfall mit den zuständigen Behörden festzulegen seien. Diese Bestimmung hat keine normative Bedeutung, sie möchte vielmehr den Bauherrn (und allenfalls auch die Brandschutzbehörden) darauf aufmerksam machen, dass die BSV im Bereich der Zugänglichkeit für behinderte Menschen den Brandschutz nicht abschliessend regeln.
VKF-BSR 12-15 «Brandverhütung und organisatorischer Brandschutz» erwähnt im (nicht verbindlichen) Anhang, dass bei der Evakuationsplanung die spezielle Hilfe für behinderte Personen zu berücksichtigen sei.
FAQ-Nr. 16-023 äussert sich zur Breite von Verkehrswegen innerhalb von Nutzungseinheiten mit einer Belegung von max. 100 Personen. An die Breite bestehen keine brandschutztechnischen Mindestanforderungen, der freie Durchgang hat aber mindestens jenem der erforderlichen Türbreite zu entsprechen. «Vorbehalten bleiben weitergehende Regelungen weiterer Gesetzgebungen (Bau-, Arbeits-, Behindertengesetzgebung etc.).»
In der Begriffsrichtlinie (VKF-BSR 10-15) wird der Begriff der Behindertenaufzüge definiert; Behindertenaufzüge werden aber in den materiellen Vorschriften nicht erwähnt. Anforderungen werden gestellt an Feuerwehraufzüge, die im Brandfall von der Feuerwehr auch zur Evakuierung eingesetzt werden können (VKF-BSR 23-15 Ziff. 4.1 Abs. 1).

Wie bei jeder Norm besteht auch bei der Norm SIA 500 die Vermutung, dass sie den anerkannten Regeln der Baukunde entspricht und deshalb grundsätzlich umzusetzen ist. Der Bund hat die SIA 500 für Bundesbauten und für durch den Bund erstellte oder mitfinanzierte Wohnbauten ausdrücklich als «massgeblich» erklärt (Art. 8 Abs. 1 BehiV), der Kanton Zürich bezeichnet die SIA 500 als «beachtlich» (Besondere Bauverordnung I ZH [BBV I], Anhang, Ziff. 2.51). Die Norm SIA 500 kennt nur wenige brandschutzspezifische Normen. Bei den Fluchtwegen verweist Ziff. 8.1.1 Norm SIA 500 ausdrücklich auf die BSV. Eine zusätzliche Regelung enthält die Norm SIA 500 für den Fall, dass Fluchtwege über Stufen oder Treppen führen: Ziff. 8.2.1 Norm SIA 500 verlangt einen brandgesicherten Bereich, allenfalls mit Alarm- und Notrufanlagen.

Weitere Normen, die von den Kantonen als Stand der Bautechnik im Bereich der Behindertengleichstellung Anwendung finden, sind die Merkblätter, Arbeitspapiere etc. der Fachstelle Hindernisfreie Architektur. Das Arbeitspapier «Brandschutz und Menschen mit Beeinträchtigung» vom 7. Mai 2020 verlangt, dass bei der Erstellung des Brandschutzkonzepts die Anliegen der Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden, z. B. dadurch, dass mehrere alternative Rettungswege verfügbar sein oder Aufzüge trotz Brandmeldung weiter betrieben

werden müssen (was gleichbedeutend mit einem Evakuierungsaufzug ist). Das Arbeitspapier stellt zahlreiche bauliche Massnahmen zusammen, die es im Brandfall erleichtern, Menschen mit Behinderung (eingeschränkt gehfähig, nicht gehfähig, ältere Menschen, Hörbeeinträchtigung, Sehbeeinträchtigung, kognitive Beeinträchtigung, Kleinwüchsige) zu retten (Selbst-/Fremdrettung).

Anhang II.J Schnittstelle Bauten/Anlagen, in denen mit radioaktivem Material gearbeitet wird

Die Verordnung des EDI über den Umgang mit radioaktivem Material (URAM, SR 814.554) legt eigene bauliche Brandschutzanforderungen fest, die auch Gegenstand der schweizerischen Brandschutzvorschriften sein könnten (so z. B. Brandabschnitte gemäss Art. 10, Feuerwiderstandsklassen in Art. 22, Brandschutzklappen im Anhang 5).

Auch hier gilt: Die URAM-Anforderungen gehen als Bundesrecht den BSV vor.

Anhang II.K Schnittstelle Transport gefährlicher Güter (SDR/ADR; RID; ADN)

Gefahrgüter sind Gefahrstoffe, welche befördert werden und während dem Transport eine Gefahr für Mensch und Umwelt darstellen können.

Die Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR) und das Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (ADR) und regeln insbesondere die Einstufung der zu transportierenden Güter als Gefahrgut und die zugehörigen Sicherheitsmassnahmen, die Kennzeichnung und Dokumentation eines Gefahrguttransports sowie die Bau- und Prüfvorschriften von Behältern, Tanks und Fahrzeugen für Gefahrguttransporte.

Die Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen und Seilbahnen wird in der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen und Seilbahnen (RSD) und in der Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID) geregelt. Für den Wasserweg gilt das Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen (ADN).

Direkte Schnittstellen zwischen den BSV und den erwähnten Gefahrgut-Erlassen bestehen, wenn ein mit Gefahrgut beladenes Fahrzeug in Gebäuden/Einstellhallen abgestellt wird oder wenn mit Gefahrgut beladene Wechselcontainer nicht auf einem Fahrzeug verladen sind.

Anhang II.L Schnittstelle Stauanlagengesetzgebung

Stauanlagen sind nach dem Stand von Wissenschaft und Technik so zu bemessen, zu bauen und zu betreiben, dass ihre Standsicherheit bei allen voraussehbaren Betriebs- und Lastfällen gewährleistet ist (Art. 5 Abs. 1 StAG). Soweit ersichtlich ist das Brandrisiko nicht speziell zu berücksichtigen (siehe z. B. Richtlinie über die Sicherheit der Stauanlagen, Teil E Notfallkonzept, 01.05.2015; für die Gefahrenanalyse nach Art. 25 Abs. 1 lit. b StAV ist lediglich das Risiko «Waldbrand» zu berücksichtigen).

Anhang II.M Schnittstelle Umgang mit Löschwasser und Störfälle (StFV, GSchG)

Kommt Löschwasser in Kontakt mit Lagergütern, Brandschutt oder Verbrennungsprodukten, kann das Löschwasser mit verschiedenen Schadstoffen belastet werden. Gelangt solches Löschwasser in die Umwelt, kann dies für Mensch, Fauna und Flora gravierende Folgen haben (Vergiftung, Gefährdung von Trinkwasser, Altlasten, Beeinträchtigung der ARA-Reinigungsleistung). Um solche Schäden zu vermeiden, sind Betriebe gesetzlich verpflichtet, belastetes Löschwasser zurückzuhalten.
Die genannten Zwecke machen die Löschwasserrückhaltung zu einem Umweltschutzthema (siehe dazu Leitfaden Löschwasserrückhaltung, https://extranet.kvu.ch/files/documentdownload/160725165445_Loeschwasserrueckhaltung_2016_mit_BL.pdf). Eine Arbeitsgruppe der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter (KVU) hat sich des Themas angenommen (https://www.kvu.ch/de/arbeitsgruppen?id=190).

Anlass für den Erlass von Vorschriften betr. Löschwasserrückhaltung war der Brand der Industrieanlage Schweizerhalle (Sandoz). Am 1. November 1986 liefen 20 Tonnen Gift mit dem Löschwasser in den Rhein (NZZ 31. Oktober 2016, S. 11, Tschernobâle – Der Grossbrand von Schweizerhalle versetzte die Basler Bevölkerung vor dreissig Jahren in Todesangst). Zwei Feuerwehrleute, die Löschwasser in den Rhein leiteten, wurden strafrechtlich belangt (NZZ 31.10.2016, S. 11). Das Störfallrecht (insbesondere die Störfallverordnung, StFV, vom 27. Februar 1991, SR 814.012) ist eine Folge dieses Brands. Die StFV bezweckt den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor Schädigungen durch Störfälle. Störfälle sind ausserordentliche Ereignisse, bei denen erhebliche Einwirkungen auftreten. Bei der Bewältigung von Störfällen (Art. 11 Abs. 1 und 2 StFV) ist unter anderem «darauf zu achten, dass kontaminiertes Löschwasser zurückgehalten wird oder dass gefährliche Stoffe, die zu einer Ausweitung des Störfalls führen können, abgeschirmt oder aus der Gefahrenzone entfernt werden».[219]

Gemäss Störfallverordnung sind primär die Auswirkungen von Störfällen ausserhalb der Betriebsareale zu betrachten. Risiken für die Belegschaft werden anderweitig abgedeckt (z. B. Arbeitsnehmerschutz, Stand der Technik Regeln). Zur Einordnung der Störfälle hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ein W-A-Diagramm (Wahrscheinlichkeit vs. Ausmass) veröffentlicht. Ereignisse mit weniger als 10 Toten und / oder 100 Verletzten werden dabei der Kategorie «Unfall» zugeordnet; diese Kategorie bleibt bei der Störfallbeurteilung unberücksichtigt.

Der Umgang mit Löschwasser im Brandfall ist auch Gegenstand der Gewässerschutzgesetzgebung. Das Bundesrecht (Art. 3 Gewässerschutzgesetz, SR 814.20) verpflichtet jedermann, alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden. Insbesondere ist es untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen (Art. 6 Abs. 1 GSchG). Verschmutztes Abwasser ist zu behandeln (Art. 7 Abs. 1 GSchG). Im Hinblick auf ausserordentliche Ereignisse (z. B. Brandfall) haben die Inhaber von Abwasserreinigungsanlagen und von Betrieben, die Industrieabwasser in eine Abwasserreinigungsanlage ableiten, die geeigneten und wirtschaftlich zumutbaren Massnahmen zur Verminderung des Risikos einer Gewässerschutzverunreinigung zu treffen (Art. 16

[219] BAFU, Handbuch zur Störfallverordnung, 2018, S. 24.

Abs. 1 GSchV, SR 814.201). Ist das Risiko trotz dieser Massnahmen nicht tragbar, so ordnet die Behörde die erforderlichen zusätzlichen Massnahmen an (Art. 16 Abs. 2 GSchV).

24 Kantone (ZH, BE, LU, UR, SZ, NW, OW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU) sowie das Fürstentum Liechtenstein haben 2015 (Überarbeitung 2016) einen Praxisleitfaden «Löschwasser-Rückhaltung» erarbeitet. Der Leitfaden richtet sich an Betriebe sowie an Fachplaner und informiert über die Planung und Umsetzung von vorbeugenden Löschwasser-Rückhaltemassnahmen (S. 3). Der Leitfaden konkretisiert die Gewässerschutzgesetzgebung (GSchG und GSchV) sowie die Störfallverordnung.[220]

Die Brandschutzrichtlinie 19-15 (Sprinkleranlagen) legt fest, in welchen Fällen Sprinkleranlagen nicht geeignet sind (Ziff. 3.2.3): Bei Gefahrenerhöhung durch (unverschmutztes) Löschwasser, beispielsweise bei industriellen und gewerblichen Anlagen sowie Industrieöfen und Feuerungsanlagen (Bst. b). Der Einsatz von Zusatzmitteln im Löschwasser bei Sprinkleranlagen bedarf einer Bewilligung der Brandschutzbehörde und der Gewässerschutzbehörde (VKF-BSR 19-15, Ziff. 3.7 Abs. 3).

Offensichtlich ist der Praxisleitfaden «Löschwasser-Rückhaltung» ausreichend. Nur die wenigsten Kantone konkretisieren die bundesrechtlichen Verpflichtungen in ihrem Recht; so zum Beispiel:

Kt.	Erlass	Wortlaut der Bestimmungen
AG	Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern vom 13. Mai 2008 (V EG UWR, SAR 781.211)	§ 24 Löschwasserrückhalt 1 Betriebe, bei welchen in einem Brandfall Löschwasser anfallen kann, das eine besondere Gefahr für die Gewässer darstellt, müssen für die nötigen Massnahmen zum Rückhalt des anfallenden Löschwassers sorgen. 2 Die zuständigen kantonalen Stellen legen Kriterien für die Beurteilung des nötigen Löschwasserrückhalts in einer Richtlinie fest.
AG	Gesetz über den vorbeugenden Brandschutz (Brandschutzgesetz, BSG, SAR 585.100)	§ 4 Vorkehren für den Brandfall 1 Die Vorkehren für den Brandfall sind so zu treffen, dass gesetzliche Bestimmungen, die dem Schutz der Umwelt und der Gesundheit dienen, eingehalten werden können. Insbesondere sind Massnahmen vorzusehen, welche die Belastung des Löschwassers mit Schadstoffen oder dessen unkontrolliertes Abfliessen verhindern.
ZH	Verordnung über den Gewässerschutz (KGSchV, LS 711.11)	§ 3a Gemeinden; Abwasserentsorgung Den Gemeinden obliegt (…) c. die Bewilligung der Industrieabwasserentsorgung sowie von Massnahmen zur Löschwasserrückhaltung und zur Absicherung von Güterumschlagplätzen.

Tabelle 11 Ausgewählte kantonale Gesetzesgrundlagen zum Umgang mit Löschwasser im Brandfall

[220] https://www.kvu.ch/getdownloadfile.cfm?filename=160725165445_Loeschwasserrueckhaltung_2016_mit_BL.pdf

Anhang II.N Schnittstelle Produktesicherheitsgesetzgebung

Die Produktesicherheitsgesetzgebung soll die Sicherheit von Produkten gewährleisten und den grenzüberschreitenden freien Warenverkehr erleichtern (Art. 1 Abs. 1 PrSG). Soweit andere bundesrechtliche Bestimmungen bestehen, mit denen dasselbe Ziel verfolgt wird (z. B. die Bauproduktegesetzgebung), ist die Produktesicherheitsgesetzgebung nicht anwendbar (Art. 1 Abs. 3 PrSG).
Verschiedene Verordnungen stützen sich auf die Produktesicherheitsgesetzgebung (PrSG, PrSV) ab: Gefahrgutumschliessungsverordnung, Aufzugsverordnung, Druckbehälterverordnung, Druckgeräteverordnung, Verordnung über die Sicherheit von persönlichen Schutzausrüstungen, Gasgeräteverordnung. Wesentlich für den Brandschutz sind insbesondere die Aufzugsverordnung, die Druckbehälterverordnung und die Gasgeräteverordnung:

Die Aufzugsverordnung (Art. 2 Abs. 1 lit b AufzV) verweist für die zu erfüllenden Anforderungen auf Art. 5 Abs. 1 EU-Aufzugsrichtlinie und den in dieser Bestimmung genannten Anhang (Richtlinie 2014/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge). Art. 5 Abs. 1 der EU-Aufzugsrichtlinie verlangt, dass die wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen erfüllt sind. Anhang 1 der EU-Aufzugsrichtlinie enthält auch spezifische Brandschutzanforderungen:

> *Ziff. 4.2: «Fahrschachttüren, die zum Gebäudebrandschutz beitragen müssen, einschliesslich Fahrschachttüren mit Glasflächen, müssen eine angemessene Feuerbeständigkeit aufweisen, die in ihrer Formstabilität sowie ihrer Isolierung (Sperre gegen Flammenausbreitung) und Wärmeübertragung (Wärmestrahlung) zum Ausdruck kommt.»*
> *Ziff. 4.10: «Die Steuerkreise von Aufzügen, die im Brandfall benutzt werden können, müssen so entworfen und hergestellt sein, dass die Bedienung bestimmter Ebenen ausgeschlossen werden kann und eine vorrangige Steuerung des Aufzugs durch die Rettungsdienste möglich ist.»*

Art. 2 lit. b Druckgeräteverordnung verweist für die Anforderungen auf Art. 4 der EU-Druckgeräterichtlinie (Richtlinie 2014/68/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Druckgeräten auf dem Markt) und nach den in dieser Bestimmung genannten Anhängen I und II. Druckgeräte sind Behälter, Rohrleitungen, Ausrüstungsteile mit Sicherheitsfunktion und druckhaltende Ausrüstungsteile (Art. 2 EU-Druckgeräterichtlinie). Druckgeräte sind so auszulegen und gegebenenfalls mit geeigneten Ausrüstungsteilen auszustatten oder für eine entsprechende Ausstattung vorzubereiten, dass sie im Fall eines externen Brandes die Anforderungen hinsichtlich Schadenbegrenzung erfüllen (Ziff. 2.12 Anhang I EU-Druckgeräterichtlinie).

Art. 2 Abs. 1 lit. b Gasgeräteverordnung verweist auf die Anforderungen der EU-Gasgeräteverordnung (Verordnung [EU] 2016/426 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über Geräte zur Verbrennung gasförmiger Brennstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/142/EG). Gasgeräte sind Geräte, die zum Kochen, zur Kühlung, zur Klimatisierung, zur Raumheizung, zur Warmwasserbereitung, zur Beleuchtung oder zum Waschen gasförmige Brennstoffe verbrennen und auch Gebläsebrenner und Heizkörper, die mit solchen Gebläsebrennern zu versehen sind (Art. 2 Ziff. 1 EU-Gasgeräteverordnung). Geräte und Ausrüstungen müssen die für sie geltenden wesentlichen Anforderungen nach Anhang I erfüllen (Art. 5 EU-Gasgeräteverordnung).

Die Anforderungen aus der Produktesicherheitsgesetzgebung gehen als Bundesrecht den BSV vor. Diese Anforderungen stellen im Normalfall auch kein Problem dar. Beispielsweise ist aus der Optik des Brandschutzes bei Handfeuerlöschern nicht das Druckgerät von Bedeutung, sondern das Löschvermögen des Inhalts. Das Druckgerät ist über die Druckgeräteverordnung genügend abgedeckt. Auch die Gasgeräte erhalten über die Bestimmungen der Gasgeräteverordnung eine genügende Sicherheit. Dies gilt grundsätzlich auch für die Aufzüge. Allerdings gibt es nach der Erfahrung der VKF doch einige Schnittstellen, bei denen sich eine vertiefte Betrachtung lohnt.

Anhang II.O Schnittstelle Ausbildungsvorschriften

Die Ausbildungsanforderungen an die für den Brandschutz verantwortlichen Personen werden nicht nur in den Brandschutzvorschriften geregelt. Verschiedene Verordnungen verlangen «Handlungskompetenzen» (so die Bezeichnung in den Verordnungen) im Brandschutz:

- Art. 4 Bst. d Ziff. 1 der Verordnung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) über die berufliche Grundbildung Isolierspenglerin/Isolierspengler mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) bestimmt, dass der Isolierspengler über Handlungskompetenzen im Bereich des Brandschutzes verfügt, damit er den «Brandschutz sicherstellen» kann. Die berufliche Grundbildung dauert drei Jahre (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Grundbildung Isolierspengler).
- Art. 4 der Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Kaminfegerin/Kaminfeger mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) verlangt in der Kaminfegerausbildung die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten bei der Kontrolle und Reinigung von wärme- und lufttechnischen Anlagen sowie bei den gesetzlichen Kontrollen von wärmetechnischen Anlagen. Die berufliche Grundbildung dauert drei Jahre (2 Abs. 1 der Verordnung Grundbildung Kaminfeger).
- Art. 4 Bst. g Ziff. 6 der Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Veranstaltungsfachfrau/Veranstaltungsfachmann mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) bestimmt, dass der Veranstaltungsfachmann die Vorschriften des Brandschutzes anwenden und Regeln für das Verhalten bei Bränden formulieren und die Brandbekämpfung einleiten muss. Die berufliche Grundbildung dauert vier Jahre (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Grundbildung Veranstaltungsfachmann).
- Die Seilbahn-Mechatroniker müssen über Kenntnisse im Brandschutz verfügen, da «in ihrem Arbeitsalltag (…) die Brandverhütung (…) eine wichtige Rolle» spielt (Art. 1 lit. c der Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Seilbahn-Mechatronikerin/Seilbahn-Mechatroniker mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis [EFZ]). Sie müssen deshalb über «Handlungskompetenzen» für das Handeln in Störfällen (inkl. Bränden) verfügen (Art. 4 lit. b Ziff. 4 Verordnung Grundbildung Seilbahn-Mechatroniker). Die berufliche Grundbildung dauert vier Jahre (Art. 2 Abs. 1 Verordnung Grundbildung Seilbahn-Mechatroniker). Auch der Seilbahner mit eidgenössischem Berufsattest muss bei einem Brand die erforderlichen Massnahmen einleiten können (Art. 4 lit. c Ziff. 3 Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Seilbahnerin/Seilbahner mit eidgenössischem Berufsattest [EBA]).
- Die Fachkompetenz des Holzbearbeiters EBA umfasst Kenntnisse und Fähigkeiten unter anderem in der Brandverhütung (Art. 4 lit. c Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Holzbearbeiterin/Holzbearbeiter mit eidgenössischem

Berufsattest [EBA]). Die berufliche Grundbildung dauert zwei Jahre (Art. 2 Abs. 1 Verordnung Grundbildung Holzbearbeiter).
- Ebenfalls erwähnt sind Kenntnisse des Brandschutzes in den Grundbildungen Hotelfachfrau, Hotellerieangestellte, Restaurantangestellte, Industrielackierer, Koch, Polydesigner, Ofenbauer, Papiertechnologe, Systemgastronomiefachfrau, Zimmermann.

Die Schnittstellen sind mit der VKF (Ausbildung, A. Grubauer) zu analysieren. Heute legen die BSV fest, wann eine zertifizierte Person oder Firma zum Einsatz kommen muss. Die erforderlichen Kompetenzen zum Erhalt der Zertifizierung sind in eigenen Reglementen und zum Teil auch beim SBFI geregelt. Dies hat sich grundsätzlich bewährt.

Anhang II.P Schnittstelle Strafrecht

Pro Jahr werden ca. 350 Personen in Anwendung von Art. 222 StGB (Fahrlässige Verursachung einer Feuersbrunst) verurteilt (Durchschnitt des Zeitraums 1960 bis 2017, zitiert nach BSK StGB-ROELLI, Art. 222, vor N 1). Wegen (vorsätzlicher oder fahrlässiger) Verursachung einer Explosion (Art. 223 StGB) werden pro Jahr durchschnittlich 18 Verurteilungen[221] ausgesprochen (BSK StGB-ROELLI, Art. 223, vor N 1). Bei Art. 222 StGB handelt es sich um ein fahrlässiges Erfolgsdelikt, das durch bewusstes oder unbewusstes Handeln oder Unterlassen begangen werden kann. «Der fahrlässigen Verursachung einer Feuersbrunst macht sich derjenige Täter schuldig, der ungewollt eine Feuersbrunst verursacht, die jemand anderen schädigt oder die eine Gemeingefahr herbeiführt, weil er eine Sorgfaltspflicht missachtet, die voraussehbar war und die bei pflichtgemässem Handeln mit hoher Wahrscheinlichkeit vermeidbar gewesen wäre.» (BSK StGB-ROELLI, Art. 222 N 7).

Eine pflichtwidrige Unvorsichtigkeit im Sinne von Art. 222 StGB ist anzunehmen, «wenn ein gesetzgeberischer Erlass (Gesetz oder Verordnung), Reglemente, Betriebsvorschriften, anerkannte Regeln für die Ausübung gefährlicher Tätigkeiten usw.» ein bestimmtes Verhalten bei feuergefährlichen Tätigkeiten vorschreiben und diese Vorschriften nicht beachtet werden (BSK StGB-ROELLI, Art. 222 N 8). Brandschutzvorschriften begründen also auch strafrechtliche Sorgfaltspflichten.

Nicht jede fahrlässige Verletzung von Brandschutzvorschriften, die eine Feuersbrunst verursacht, ist jedoch strafbar (THOMMEN MARC/FARAG-JAUSSI MARTINA, Feuer und Flamme für Brandschutzvorschriften, in: sui-generis 2020, S. 132–146, S. 146): «Erstens handelt sich dabei um ausserstrafrechtliche Vorschriften für den präventiven Brandschutz, welche Maximalanforderungen an das Verhalten von Privatpersonen stellen. Das strafrechtlich erlaubte Risiko stimmt oft nicht mit dem zulässigen Risiko von ausserstrafrechtlichen Normen überein und muss von den Gerichten deshalb stets im Einzelfall festgelegt werden. Nur die Verletzung elementarster Sorgfaltsregeln kann zugleich auch die Grundlage für ein strafrechtliches Unrecht darstellen. Zweitens muss eine Vorschrift gewisse inhaltliche Mindestanforderungen erfüllen, um als strafrechtliche Sorgfaltsnorm zu gelten. Die oft als reine Erfolgsverhinderungspflichten gefassten Brandschutzvorschriften der Kantone und der VKF erfüllen diese Mindestanforderung in der Regel nicht. Erfolgt eine Verurteilung alleine gestützt auf so eine Vorschrift, wird die Sorgfaltspflicht in unzulässiger Weise mit dem allgemeinen Gefahrensatz

[221] Bei einem Grossteil dieser Verurteilungen dürfte es sich um Fussballfans handeln, die in den Stadien mit Feuerwerk hantiert haben, das in der Schweiz nicht erlaubt ist.

gleichgesetzt. Stattdessen ist es Aufgabe des Gerichts, der beschuldigten Person unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls aufzeigen, welches Verhalten *in concreto* vorsichtig bzw. sorgfältig gewesen wäre. Drittens ist es auch fragwürdig, zur Begründung eines strafrechtlichen Fahrlässigkeitsvorwurfs auf Normen einer Vereinigung wie der VKF abzustellen, welche ein manifestes wirtschaftliches Interesse an der Verhinderung von Feuerschäden hat.»

Das Strafgesetzbuch stellt neben der fahrlässigen Verursachung einer Feuersbrunst (Art. 222 StGB) und der vorsätzlichen oder fahrlässigen Verursachung einer Explosion (Art. 223 StGB) auch die Brandstiftung (Art. 221 StGB), die vorsätzliche (Art. 224 StGB) oder fahrlässige (Art. 225) Gefährdung durch Sprengstoffe sowie die vorsätzliche oder fahrlässige Gefährdung durch Verletzung der anerkannten Regeln der Baukunde (Art. 229 StGB) unter Strafandrohung.

Die Verurteilung nach den Art. 222, 223 Ziff. 2 und 225 StGB (= Fahrlässigkeitsdelikte) setzen eine Sorgfaltspflichtwidrigkeit voraus. Der Sorgfaltsmassstab wird primär nach den einschlägigen Brandschutz- und Sicherheitsvorschriften und sekundär nach Art. 12 Abs. 3 StGB beurteilt. Wesentlich sind insbesondere die in der Brandschutzrichtlinie 12-15 «Brandverhütung und organisatorischer Brandschutz» aufgeführten Verhaltenspflichten. Wer wesentliche[222] Verhaltenspflichten ausser Acht lässt, handelt sorgfaltswidrig und damit fahrlässig. Die BSV sind deshalb für die Strafverfolgungsbehörden von Bedeutung. Bei der letzten Revision der BSV wurde die VKF von Seiten der Brandermittler und der Polizei darauf hingewiesen, dass die Vorschriften der VKF-BSR 12-15 die einzigen seien, auf die man sich berufen könne, um fahrlässige handelnde Personen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Strafverfolgung bei Fahrlässigkeitsdelikten im Bereich Brandschutz sei ohnehin schwierig. Würden die Bestimmungen in den BSV gestrichen, wäre es praktisch unmöglich, Strafen auszusprechen.

Die Kantone ihrerseits stellen den vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoss gegen ihre Planungs- und Baugesetzgebungen (inkl. Brandschutzvorschriften) unter Strafandrohung. Die Feuerwehr- und Feuerschutzgesetzgebungen enthalten ebenfalls Strafbestimmungen. So wird die vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung des St. Galler Gesetzes über Feuerschutz mit Busse bestraft, sofern keine (strengere) Strafbestimmung eines anderen Gesetzes angewendet wird (Art. 45 Abs. 1 Gesetz über den Feuerschutz SG). In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen werden (Art. 45 Abs. 2 Gesetz über den Feuerschutz SG).

Anhang II.Q Schnittstelle zum übrigen kantonalen Recht

Es ist nicht selten, dass Kantone in ihren Bau-, Brandschutz- und Feuerwehrgesetzen Sachverhalte regeln, die bereits in den BSV geregelt sind. Die Brandschutzvorschriften gehen dem übrigen kantonalen Baurecht jedoch generell vor (Art. 48 Abs. 5 BV).

Beispiel 1: Alarmierung

> *Art. 40 Brandschutz- und Feuerwehrgesetz NW: «Brände und schadenstiftende Elementarereignisse sowie Wahrnehmungen, die auf solche Ereignisse deuten, sind sofort zu melden. Betroffene und Bedrohte sind zu alarmieren.»*

[222] THOMMEN MARC/FARAG-JAUSSI MARTINA, Feuer und Flamme für Brandschutzvorschriften, in: sui-generis 2020, S. 132–146, S. 146.

VKF-BSN 1-15 Art. 22: «Wer einen Brand oder Anzeichen davon entdeckt, alarmiert unverzüglich die Feuerwehr und gefährdete Personen.»

Die unterschiedliche Verwendung der Verben «melden»/«alarmieren» (NW) und «alarmieren» (BSV) dürfte in der Praxis zu keinerlei Problemen Anlass geben. Gleiches gilt für die Adverbien «sofort» (NW) und «unverzüglich» (BSV). Aber es ist nach den Massstäben der Gesetzgebungstechnik störend, wenn der gleiche Sachverhalt an zwei Orten mit unterschiedlicher Terminologie geregelt wird.

Beispiel 2: Schutzziele

Nidwalden: *Art. 4 Baulicher und Betrieblicher Brandschutz* *1 Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen sind so zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass:* *1. der Entstehung von Bränden und Explosionen sowie der Ausbreitung von Flammen, Hitze und Rauch ausreichend vorgebeugt wird;* *2. die Sicherheit von Personen gewährleistet ist;* *3. Tiere und Sachen genügend geschützt sind;* *4. Umwelt- und Gesundheitsschäden als Folge von Bränden vermieden werden;* *5. eine wirksame Brandbekämpfung ermöglicht wird.* *2 Der Brandschutz umfasst bauliche, technische, betriebliche und organisatorische Massnahmen.*	*VKF-BSN 1-15 Art. 8* *Schutzziel* *Bauten und Anlagen sind so zu erstellen, zu betreiben und instand zu halten, dass:* *a die Sicherheit von Personen und Tieren gewährleistet ist;* *b der Entstehung von Bränden und Explosionen vorgebeugt und die Ausbreitung von Flammen, Hitze und Rauch begrenzt wird;* *c die Ausbreitung von Feuer auf benachbarte Bauten und Anlagen begrenzt wird;* *d die Tragfähigkeit während eines bestimmten Zeitraums erhalten bleibt;* *e eine wirksame Brandbekämpfung vorgenommen werden kann und die Sicherheit der Rettungskräfte gewährleistet wird.*

Die Nidwaldner Regelung der Schutzziele ist materiell mit der schweizweit geltenden Regelung nicht identisch. Ob die Unterschiede in der Praxis tatsächlich zu Problemen geführt haben oder führen können, ist nicht bekannt, aber eher unwahrscheinlich.

Beispiel 3: Definitionen

§ 3 Brand- und Naturgefahrenpräventionsgesetz BL *1 Die Definition der «Bauten und Anlagen» im Sinne dieses Gesetzes richtet sich nach der kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzgebung.*	*VKF-BSR 10-15* *Bauten und Anlagen* *Als Bauten und Anlagen gelten Gebäude, Fahrnisbauten sowie bauliche Anlagen (offene Produktionsanlagen in der Chemischen Industrie, Masten usw.).*

Der Kanton BL definiert den Begriff der Bauten und Anlagen abweichend von den BSV und verweist auf die Raumplanungs- und Baugesetzgebung[223]. Dieser enthält allerdings keine allgemeine[224] Definition. Es ist anzunehmen, dass die unterschiedlichen Definitionen in der Praxis keine Probleme bereiten, zumal die Baubehörde und die Brandschutzbehörde für alle Tatbestände, die baurechtlich/brandschutztechnisch von Bedeutung sind, ein Verfahren durchführen können, unabhängig davon, ob es sich um eine Baute im Sinne der BSV oder der Gesetzgebung des Kantons BL handelt.

[223] Die Verweisung auf die Raumplanungs- und Baugesetzgebung wurde eingefügt, weil im Brand- und Naturgefahrenpräventionsgesetz die Anordnung von Brandschutzmassnahmen an die Notwendigkeit einer Baubewilligung oder einer arbeitsrechtlichen Plangenehmigung gekoppelt wurde und die BSB in diesen Fällen nicht selbstständig verfügt, sondern als Fachstelle fungiert (gemäss Hinweis L. Koller, Basellandschaftliche Gebäudeversicherung, 2. Februar 2022).

[224] Die Definitionen für die Begriffe Kleinbauten und unterirdische Bauten werden von der IVHB übernommen.

Beispiel 4: Brandschutznachweis

Während die BSV für alle QSS Brandschutznachweise verlangen (VKF-BSR 11-15 Ziff. 5, Übersicht im Anhang, S. 19), sieht der Kanton Nidwalden Ausnahmen vor:

Art. 7 Brandschutz- und Feuerwehrgesetz NW *Brandschutznachweis* *1. Grundsatz* *1 Die Errichtung sowie die bauliche oder nutzungsbezogene Änderung von Bauten und Anlagen benötigen einen Brandschutznachweis, soweit solche Vorhaben mit einer Brand- oder Explosionsgefahr verbunden sind.* *2 Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung und kann Ausnahmen vom Erfordernis des Brandschutznachweises vorsehen.*	*VKF-BSR 11-15, Ziff. 5 und Anhang* *Für alle QSS werden Brandschutznachweise verlangt.*

Die Brandschutzvorschriften gehen als interkantonales Recht dem übrigen kantonalen Baurecht vor (Art. 48 Abs. 5 BV).

Im Besonderen Schnittstellen zur Denkmalpflege: Das Ziel der Denkmalpflege ist es, schutzwürdige bauliche Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche möglichst ungeschmälert der Nachwelt zu erhalten. Diese Bauten genügen häufig den geltenden Brandschutzvorschriften nicht. Das öffentliche Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung des Denkmals und dasjenige einer nachträglichen Anpassung an die Brandschutzvorschriften sind abzuwägen. Das Ziel der Erhaltung wird nicht nur durch unsachgemässe Brandschutzmassnahmen beeinträchtigt, sondern auch durch den Verzicht auf Brandschutzmassnahmen, die eine hohe Brandgefahr oder die allfälligen Schäden im Brandfall reduzieren.

Während die Brandschutzvorschriften dem übrigen kantonalen Baurecht vorgehen, macht Art. 6 Abs. 4 IVTH einen ausdrücklichen Vorbehalt zu Gunsten der kantonalen und kommunalen Vorschriften über den Orts- und Landschaftsschutz sowie die Denkmalpflege.

Die Schnittstelle zur Denkmalpflege ist vor allem bei Regelungen zu beachten, die (speziell) für die bestehenden Gebäude gelten. Bei Bestandsbauten wird auch in Zukunft die Verhältnismässigkeit eine grosse Rolle spielen. Abzuwägen ist zwischen dem öffentlichen Interesse an der Reduktion des Risikos (Schutzgut Personensicherheit) und dem (privaten oder öffentlichen) Interesse an der (integralen) Erhaltung der schutzwürdigen Elemente des Denkmalschutzobjekts (Schutzgut Kulturgut). Dies setzt eine Einzelfallbetrachtung voraus. Man wird deshalb auch zukünftig nicht um einzelfallweise Interessenabwägungen herumkommen.

Anhang II.R Schnittstelle zu den Normen privater Organisationen

a) Richtlinien BfU

Der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU), einer privaten Stiftung, die durch Prämienzuschläge auf der Nichtbetriebsunfallversicherung finanziert wird, kommt gestützt auf Art. 59 der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten der Auftrag zu, durch Aufklärung und allgemeine Sicherheitsvorkehrungen zur Verhütung von Nichtberufsunfällen – also insbesondere in den Bereichen Strassenverkehr, Sport und Bewegung sowie

Haus und Freizeit – beizutragen und gleichartige Bestrebungen zu koordinieren. Die Verordnung beschränkt die Kompetenzen der BfU auf «Aufklärung» und «Beratung».

Die BfU gibt verschiedene Planungsrichtlinien (z. B. «Altersgerechte Wohnbauten, «Anforderungsliste Bodenbeläge») heraus, die auch die Personensicherheit im Brandfall betreffen. Die Anforderungen der Richtlinie Altersgerechte Wohnbauten gehen zum Teil über die Brandschutzanforderungen hinaus (minimale Korridore in der Vorzone aussen 1.40 m, 24-h-Notruf).

Zu den BfU-Richtlinien bestehen Schnittstellen, die vertiefter zu analysieren sind, z B. bei Fluchtwegen in altersgerechten Wohnbauten. Beispiel: Unfallgefahr durch zu nahes an die Treppe Fahren mit Rollstühlen und Gehhilfen. Die BfU empfiehlt Abschrankungen, die im Brandfall den Fluchtweg behindern können.[225]

Ob die BfU-Richtlinien (als Konkretisierung von Bundesrecht, VUV) im Konfliktfall den BSV generell vorgehen (d. h. im vorherigen Beispiel: Abschrankungen sind zu montieren, auch wenn dadurch der Fluchtweg behindert wird), ist fraglich, zumal der BfU ja lediglich ein Aufklärungs- und Beratungsauftrag zugewiesen ist.

b) SIA-Normen, insbesondere SIA 261 und Brandschutz in Tunnels

Angaben zum baulichen Brandschutz sind in den SIA-Normen 260-262 zu finden. Während die SIA-Norm 260 auf Berechnungsmodelle für Brandeinwirkungen eingeht, behandelt die SIA-Norm 261 die Handhabung des Themas Brandschutz innerhalb eines Projekts. Brandbedingte Verformungen und Zwängungen sowie Veränderungen der mechanischen und thermischen Eigenschaften des Tragwerks werden in den SIA-Normen 262-266 berücksichtigt.[226]

Für die Tragwerksbemessung im Brandfall gibt die SIA 261.002 «Einwirkungen auf Tragwerke – Teil 1-2: Allgemeine Einwirkungen – Brandeinwirkungen auf Tragwerke» das Verfahren für die Bemessung des Tragwerks für den Brandfall vor (Ziff. 2.1). Erstens sind die massgebenden Brandszenarien auszuwählen, zweitens die entsprechenden Bemessungsbrände zu bestimmen, drittens ist die Temperaturentwicklung in den Bauteilen und viertens das Tragverhalten des Tragwerks unter Brandbeanspruchung zu berechnen.

Der Brandschutz in Tunnels ist Gegenstand der SIA-Normen 197 (Projektierung Tunnel – Grundlagen), 197/1 (Projektierung Tunnel – Bahntunnel) und 197/2 (Projektierung Tunnel – Strassentunnel). Der Anhang B (Brandlast) von SIA 197/2 macht Empfehlungen bezüglich der Bemessung im Brandfall.

Schutzziele beim Brandschutz in Tunnels lassen sich aus der Störfallvorsorge herleiten.[227] Im Weiteren kann der Transport gefährlicher Güter durch Tunnels in Abhängigkeit des

---

[225] Vgl. dazu auch FAQ 16-023 vom 6. November 2015. Der Ausschuss Brandschutzvorschriften weist bei einer Frage zur Breite von Korridoren in Nutzungseinheiten darauf hin, dass zusätzlich zu den Brandschutzvorschriften die Vorschriften anderer Gesetzgebungen (Bau-, Arbeits-, Behindertengesetzgebung) zu beachten seien.

[226] Siehe zum Ganzen auch (bezogen auf Brandschutz in Tunnels): Amberg Engineering AG/Basler & Hofmann AG/BG Ingénieurs Conseils, Brandschutz im Tunnel: Schutzziele und Brandbemessung Phase 1: Stand der Technik, Forschungsauftrag FGU, 2011, auf Antrag des ASTRA.

[227] Amberg Engineering AG/Basler & Hofmann AG/ BG Ingénieurs Conseils, a.a.O., S. 17.

Sicherheitsniveaus eingeschränkt werden.[228] Zur Branddetektion in Strassentunneln (ASTRA 13004), zur Lüftung der Strassentunnel (ASTRA 13001), zur Lüftung der Sicherheitsstollen von Strassentunneln (ASTRA 13002) und zur Signalisation von Sicherheitseinrichtungen in Tunneln (ASTRA 13010) hat das ASTRA Richtlinien erlassen.

Die Tatsache, dass die Brandschutzanforderungen an Tunnels nicht in den Brandschutzvorschriften geregelt sind, findet ihre Entsprechung in der Versicherung. Bsp. Kt. ZH: Strassen- und Bahnunterführungen, Tunnels, Stollen und ähnliche Bauten gelten nicht als Gebäude (§ 2 Abs. 3 Vollzugsbestimmungen für die Gebäudeversicherung ZH, LS 862.11), entsprechend sind Tunnels nicht bei der Gebäudeversicherungsanstalt gegen das Risiko von Bränden geschützt.

In der Praxis bestehen an der Schnittstelle «Brandschutz von Gebäuden» zum «Brandschutz in Tunnels» kaum Probleme. Das ASTRA wendet bei der Beurteilung von Bauten, die eng mit dem Tunnel verbunden sind (z. B. bei den Portalen), von sich aus die VKF-Brandschutzvorschriften an.

c) Brandschutz von Tanks zur Lagerung von flüssigen Chemikalien (TRCI)

Brandschutz von Tanks zur Lagerung von flüssigen Chemikalien wird in den Tanklager-Richtlinien für die Chemische Industrie (TRCI, Ausgabe 2020, hrsg. von der Engineering Community BCI) geregelt. Die TRCI sind gemäss Einleitung der TRCI (S. 6) anzuwenden für die Erstellung und den Betrieb von Anlagen zur Lagerung und zum Umschlag von flüssigen Chemikalien. Sie tragen den spezifischen Belangen der chemischen Industrie Rechnung und stützen sich im Wesentlichen auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz, das eidgenössische Gewässerschutzgesetz und die dazu gehörenden Verordnungen, die Verordnung über den Schutz vor Störfällen, die Vollzugsverordnungen und Richtlinien der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter KVU, die Luftreinhalteverordnung und das SUVA-Merkblatt 2153, Explosionsschutz: Grundsätze, Mindestvorschriften, Zonen.

Die TRCI stellen je nach Brandgefahr Anforderungen an die Bauart (insbesondere betr. Brandverhalten und Feuerwiderstand), an die Alarmierung, an die Brandbekämpfung (Tankkühlung, Wannenbeschäumung, Wärmedämmung, Sprühflutanlagen).

Brandschutz bei Tanks und Anlagen für die Lagerung und den Umschlag von flüssigen Brenn- und Treibstoffen (CARBURA)

Der Brandschutz für Erdölprodukte-Tankanlagen wird im Teil F der CARBURA-Richtlinien «Brandschutz und Löschwesen» geregelt (Version 2021). Die CARBURA ist ein privatrechtlicher Verein, dessen Statuten vom Bund genehmigt werden und der der Oberaufsicht durch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung untersteht. Er ist eine Selbsthilfe-Organisation der Importeure flüssiger Treib- und Brennstoffe zum Zweck der Pflichtlagerhaltung.[229] Die Pflicht, Vorräte an Treib- und Brennstoffen zu halten (Pflichtlagerhaltung), räumt den Pflichtigen nicht das Recht ein, verbindliche (staatliche) Bauvorschriften, insbesondere Brandschutzvorschriften, zu erlassen.

---

[228] Amberg Engineering AG/Basler & Hofmann AG/ BG Ingénieurs Conseils, a.a.O., S. 17; ASTRA, Gefahrguttransport in Strassentunneln, Analyse und Beurteilung der Personenrisiken, 2011.

[229] www.carbura.ch/ueber-carbura, besucht am 4. Januar 2022.

Sowohl die TRCI als auch die CARBURA-Richtlinien sind historisch gewachsen und werden heute auch ausserhalb ihres ursprünglichen Geltungsbereichs angewendet. Ursprünglich galten die CARBURA-Richtlinien nur für Pflichtlager und die TRCI für die «Basler Chemische Industrie» (BCI; Roche, Lonza, Novartis resp. deren Vorgängerfirmen). Im Falle der TRCI/BCI verfügten diese Produktionsstandorte/Werke jedoch immer über eine eigene, gut ausgerüstete Betriebsfeuerwehr. Zwischenzeitlich werden die CARBURA-Richtlinien generell für Anlagen mit Flachbodentanks und die TRCI für Anlagen mit Stehtanks/aufgeständerten Tanks angewendet.

Stehtankanlagen unterstehen in der Regel der Störfallverordnung (Art. 1 Abs. 2 lit. a i.V.m. Anhang 1.1 StFV) und sind damit verpflichtet, alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Sicherheitsmassnahmen zu treffen, die nach dem Stand der Sicherheitstechnik verfügbar, aufgrund seiner Erfahrung ergänzt und wirtschaftlich tragbar sind (Art. 3 Abs. 1 StFV). Die Betreiber der der StFV unterstellten Stehtankanlagen haben den Vollzugsbehörden einen Kurzbericht zur Störfallvorsorge einzureichen, in dem sie u.a. angeben müssen, welche Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen sind.

Die CARBURA regelt den Brandschutz in Richtlinien, die für alle Mitglieder der CARBURA verbindlich sind (Ziff. 1.2, S. 8). Bei der jüngsten Überarbeitung der CARBURA-Brandschutz-Richtlinie war die VKF mit zwei Personen und die Feuerwehr Koordination Schweiz FKS mit einer Person vertreten. Allerdings lässt sich aus dem Umstand, dass die VKF bei der Überarbeitung des Teils Brandschutz in der Arbeitsgruppe vertreten war, bezüglich der Verbindlichkeit dieses Dokumentes nichts herleiten. Die CARBURA-Richtlinie Teil F «gilt sowohl für die Erstellung wie auch für den Betrieb und die Erneuerung von Tankanlagen» (S. 8). Die CARBURA-Richtlinie regelt den Brandschutz eigenständig[230], wobei die CARBURA keine Gesetzesbestimmung anführt bzw. anführen kann, auf die sich diese eigenständige Regelung abstützen liesse. Bereits die VKF-Wegleitung 1953 verwies für Tankanlagen «auf die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinien der Carbura» (§ 284 Abs. 3 VKF-Wegleitung 1953). Soweit ersichtlich regelt die CARBURA-Richtlinie den Brandschutz abschliessend. In einem einzigen Punkt orientiert sie sich ausdrücklich an den VKF-Brandschutzvorschriften: Der für jede Anlage obligatorische Alarm- und Einsatzplan sei «in Anlehnung an das VKF-Brandschutzmerkblatt 'Brandschutzpläne - Flucht- und Rettungswegpläne – Feuerwehrpläne' und unter Berücksichtigung der Vorgaben der kantonalen Behörden sowie unter Einbezug der zuständigen Feuerwehrorganisationen zu erstellen» (Ziff. 1.1 Bst. b, S. 8).

Aus Sicht der CARBURA bestehen zwei Wege, um das Verhältnis zwischen Brandschutzvorschriften und die CARBURA-Richtlinien abzugrenzen:[231]

> *Weg 1: Die Brandschutzvorschriften grenzen sich ab gegenüber anderen Brandschutzvorschriften und anerkennen diese klar als (eigenständige) Ergänzung zu den Brandschutzvorschriften (und nicht nur weitere Bestimmungen einzelner Richtlinien und dann im Verzeichnis der TKB-VKF). Ich denke da z.B. an unsere Richtlinie für Stehtankanlagen oder an die TRCI. Auf solche Spezialbauten gehen die Brandschutzvorschriften heute nicht ein und somit sind die Brandschutzvorschriften nur sehr bedingt anwendbar.*
> *Weg 2: Die Industrie mit Aussenanlagen wird in den ganzen Prozess aktiv miteinbezogen. So könnten wo notwendig die Abgrenzungen diskutiert und vorgenommen werden. Wenn ich denke, dass der Brandschutz in den Tankanlagen heute auf den CARBURA-Richtlinien beruht und diese in den*

[230] Siehe dazu auch E-Mail Martin Rahn, CARBURA, an Andrea Loosli, BPUK, 25. Juli 2019.
[231] E-Mail Martin Rahn, CARBURA, an Andrea Loosli, BPUK, 25. Juli 2019.

Brandschutzvorschriften nur indirekt vorkommen via das Verzeichnis der TKB-VKF finde ich das schon erstaunlich. Kommt noch dazu, dass dieses Verzeichnis relativ einfach und einseitig angepasst werden kann. Hier sehe ich wirklich Handlungsbedarf.

Mit den neuen BSV will man Weg 1 gehen. Die Brandschutzvorschriften gelten nicht für die Tankanlagen. Die Brandschutzanforderungen für Tankanlagen/Tanklager werden durch die Richtlinien von CARBURA (und von TRCI) festgelegt. Die Zuständigkeit für den Vollzug ist unklar. Im Kanton Zürich führt die GVZ periodisch Kontrollen durch, bei denen die Tankanlagen/Tanklager auf ihre Übereinstimmung mit den CARBURA-Richtlinien (Teil F) überprüft werden.[232] Im Kanton Zürich sind die Tanks versichert (3 Mio. pro Tank), im Kanton Basel-Landschaft nicht.[233]

Schnittstelle zum Elektrobereich, insbesondere Brandschutz bei ortsfesten elektrischen Energie-Speichersystemen und bei PV-Anlagen, und Blitzschutz

Die SNR 460712 «Stationäre elektrische Speichersysteme», herausgegeben von der electrosuisse, Fachbereich Elektrotechnik, regelt Aspekte des Brandschutzes für ortsfeste elektrische Energie-Speichersysteme. In der Arbeitsgruppe, in der die SNR erarbeitet wurde, war die VKF vertreten (Vorwort, S. 5).

Die Richtlinie schreibt vor, dass bei der Aufstellung von Batterien die Brandschutz-Vorschriften zu beachten sind (Ziff. 5.1.2.1.3). In Räumen, in denen ortsfeste elektrische Speichersysteme sind, gilt ein Feuer- und Rauchverbot (Verbotsschild «Feuer, offene Flammen und Rauchen verboten»), wenn die Batterie nicht in einem Schrank oder einem Behälter untergebracht ist (Ziff. 5.1.4.1). Wenn DC-Leitungen zwischen örtlich getrennt angeordneten Betriebsmitteln durch Fluchtwege verlaufen, sind Kabel mit kritischem Verhalten gemäss VKF-BSR 13-15 nicht zulässig. Zudem darf die Brandlast im horizontalen Fluchtweg 200 MJ/Laufmeter nicht überschreiten (Ziff. 5.2.1).

Siehe auch SNR 592061 Batteriespeichersysteme in Gebäuden (SIA Merkblatt 2061:2021). Das Merkblatt legt Anforderungen an die Gebäude- und Personensicherheit fest (Projektierung, Ausführung, Inbetriebsetzung, Betrieb und Rückbau). Die VKF war nicht in der Arbeitsgruppe SIA 2061 vertreten.

Berührungspunkte bestehen auch beim Blitzschutz (Electrosuisse) und bei den Photovoltaikanlagen (Electrosuisse und Swisssolar).

[232] BSV-2026-Kernausschusssitzung vom 3. Februar 2022 (Thomas Keller).
[233] BSV-2026-Kernausschusssitzung vom 3. Februar 2022 (Thomas Keller und László Koller).

Anhang III Änderungsvorschläge von Unternehmen und Interessenorganisationen (ausserhalb der Kundenumfrage)

Anhang III.A Begriffe (SBB)

Es bestehe eine Verwechslungsgefahr zwischen der Qualifikation «Sicherheitsbeauftragter Brandschutz» mit der EKAS-6508-Qualifikation «ASA-Sicherheitsbeauftragter». Es sei zu prüfen, ob durch einen neuen Begriff in den BSV 2026 die Verwechslungsgefahr reduziert werden könne (E-Mail SBB AG, Gunnar Jentzen, SBB Immobilien und Facility Management, an Michael Binz, 23. Oktober 2019).

Anhang III.B Verantwortung/Haftung der Eigentümer und Nutzer (Christian Simmen)

In den geltenden BSV würden häufig die Eigentümer und Nutzer in die Pflicht genommen. Der Betreiber würde nirgends als Teil der Brandschutzorganisation genannt. Es sei zu prüfen, ob auch der Betreiber erwähnt werden solle, dies auch im Sinne einer Harmonisierung mit und zu den anderen Instituten wie die SVIT (Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft) oder auch der IFMA Schweiz (International Facility Management Association Schweiz). Falls diese Harmonisierung nicht gewünscht sei, solle zumindest in der Brandschutzrichtlinie VKF-BSR 10-15 "Begriffe und Definitionen" definiert werden, was mit Eigentümer und Nutzer gemeint sei und wie die Pflichtübertragung allenfalls erfolgen könne. Beide Begriffe – Eigentümer und Nutzer – kämen bisher in der VKF-BSR 10-15 nicht vor (E-Mail Christian Simmen, The Chedi Andermatt, Director of Engineering, an Michael Binz, 16. Dezember 2019).

Anhang III.C Flucht- und Rettungswege (Bruno Hersche)

Flucht- und Rettungswegepläne seien weitestgehend abzuschaffen (Ausnahme z.B. Hotelzimmer), weil sie sinnlos seien. Sie seien vor allem zu vereinfachen und leichter lesbar zu machen (Mail Bruno Hersche an Isabel Engels, 4. März 2020; dipl. Ing. ETH/SIA B. Hersche hat zusammen mit Dr.-Ing. Wolfgang J. Friedl im Dezember 2020 ein Buch mit dem Titel «Gebäuderäumungen» publiziert).

Anhang III.D Rauchmeldeanlagen (BfU und MINIMAX AG)

Für die BfU sei es «aus Sicht des Personenschutzes (…) eine wirtschaftliche Massnahme», die Eigentümer von bestehenden Mehrfamilienhäusern zur Nachrüstung von Brandmeldeanlagen zu verpflichten, wenn das Treppenhaus die einzige Fluchtmöglichkeit sei und das Treppenhaus nicht über eine Rauch-/Wärmeabzugsanlage verfüge (E-Mail R. Schmid, BfU, an A. Loosli, BPUK, 7. August 2019).[234]

[234] Die BfU bezieht sich dabei möglicherweise auf die in Deutschland mittlerweile in allen Bundesländern eingeführte Rauchmelderpflicht. Das deutsche Recht fordert aber – im Gegensatz zum Schweizer Recht – bei Gebäuden in der Regel «zwei Rettungswege», wobei einer von diesen in gewissen Fällen auch über die mobilen Gerätschaften der Feuerwehr sichergestellt werden kann.

Die MINIMAX AG hat (Schreiben Fredy Meier, MINIMAX AG, an IOTH/TKB, VKF, 25. Juli 2019) eine generelle Rauchwarnmelderpflicht für «Ein- und Mehrfamilienhäuser, Schulhäuser, KITAs, KMU-Betrieben etc.» verlangt. Da ein Rauchwarnmelder heute noch zwischen CHF 80.- und 120.- kosten, erübrige sich eine Kosten-Nutzen-Rechnung.[235]

Anhang III.E Gefährliche Stoffe (COOP)

Der Anhang Brandschutzrichtlinie "Gefährliche Stoffe" / 26-15de Punkt 5.2 "Lagerung in Gebäuden" führe gemäss COOP in der Praxis zu unterschiedlichen Auslegungen in den einzelnen Kantonen und sei für Grossverteiler nicht umsetz- sowie für Kontrollinstanzen nicht überprüfbar. COOP beantragt deshalb, den Anhang zur Brandschutzrichtlinie "Gefährliche Stoffe" / 26-15de Punkt 5.2 "Lagerung in Gebäuden" und Ergänzung des Richtlinientextes Brandschutzrichtlinie "Gefährliche Stoffe" / 26-15de Punkt 5.2.1 "Allgemeines" um folgenden Text zu ergänzen (Mail D. Noacco, Coop, an A. Loosli, BPUK, 31. Oktober 2019): «Bei der Lagerung von Gebinden mit Kleinstmengen an Flüssigkeiten mit Flammpunkt ≤ 60°C (Parfum, Medikamente, Spirituosen etc.) sind die maximalen Lagermengen im Verkaufslokal anhand einer Risikobeurteilung unter Berücksichtigung der Einzelvolumina, Konzentrationen, Flammpunkten und Explosionsgrenzen sowie der örtlichen Situation schutzzielorientiert festzulegen.»

Anhang III.F Brandschutzmassnahmen zu Gunsten von Tieren, Stallbrände (PETA)

Gemäss Beurteilung der Tierschutzorganisation PETA «sterben hierzulande jährlich aufgrund unzureichender gesetzlicher Vorgaben zum Brandschutz (…) Hunderte von Tieren.» (Schreiben PETA an VKG, 7. April 2021). Die Zahl der Stallbrände ist allerdings rückläufig: Während 1999 noch 1'418 Stallbrände zu verzeichnen waren, waren es 2018 noch 412 Brände (VKG, Auswertung über 18 Kantone, zitiert nach BauernZeitung, 23. Januar 2020). Die mit Abstand häufigste Ursache sind indirekte Blitzschläge (BauernZeitung, 23. Januar 2020). Die Verbesserung der Brandsituation auf Bauernhöfen sei durch eine bessere Umsetzung der Brandschutzvorschriften, eine bessere Ausrüstung der Feuerwehr, die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe und die bessere Kontrolle der Heustöcke erreicht worden (BauernZeitung, 23. Januar 2020).

Gemäss Beurteilung von PETA sollen Vorschriften zum Schutz von Tieren (im Fokus sind die Nutztiere und nicht die Haustiere) vor den Folgen von Bränden in den Brandschutzvorschriften geregelt werden, unter anderem:

- allgemeine Anforderungen, die gewährleisten, dass Tiere rechtzeitig aus dem Gebäude gebracht werden oder sich selbst in Sicherheit bringen können,
- Anforderungen an den Feuerwiderstand und an das Brandverhalten von landwirtschaftlichen Betriebsgebäuden
- Pflicht, Öffnungen auf den Dachboden zu schliessen

[235] Siehe dazu aber die Ergebnisse der ETH-Studie «Wirtschaftliche Optimierung im vorbeugenden Brandschutz» (FISCHER KATHARINA/KOHLER JOCHEN/FONTANA, MARIO/FABER, MICHAEL H., 2012, S. 90): «Die Kosten einer Rauchmelderpflicht können weder durch ihren Nutzen in Bezug auf den Personenschutz noch durch die Reduktion der erwartete Sachschäden im Brandfall gerechtfertigt werden. Dieses Ergebnis ist überraschend, da in der internationalen Literatur Rauchmelder meist als sehr günstige und effiziente Massnahme beschrieben werden, vor allem für den Personenschutz. Mögliche Gründe für diese Diskrepanz sind die im internationalen Vergleich sehr niedrige jährliche Anzahl Todesopfer pro Einwohner (The Geneva Association (2011)) sowie die relativ hohen Kosten der auf dem Schweizer Markt verkauften Rauchmelder.»

- alle Brandabschnitte mit zwei voneinander unabhängigen Flucht- und Rettungswegen; Türen in Rettungswegen mit Ausschlag nach aussen
- Pflicht zum Einbau von Brandmeldeanlagen
- Lagerung von Futtermitteln sowie Stroh ausserhalb des Stallgebäudes
- Verzicht auf Fotovoltaikanlagen
- Pflicht zur Erstellung einer Blitzschutzanlage
- Pflicht, ausreichende Löschwasservorräte zu halten
- Pflicht zur Erstellung von Sprinkleranlagen
- Pflicht, genügend Feuerlöschgeräte bereitzuhalten
- Permanente Sicherung der Wasserentnahmestelle
- Pflicht des Betreibers, dass bei Ankunft der Feuerwehr die Tiere den Stall bereits verlassen haben
- Anforderungen an Stalltüren (Anzahl und Grösse, in Fluchtrichtung öffnend) [siehe zu dieser Forderung: VKF-BSR 16-15 «Flucht- und Rettungswege». Ziff. 3.8 Abs. 1 verlangt bei Ställen mit einer Grundfläche von mehr als 200 m^2 mindestens zwei für die Evakuierung von Nutztieren zweckmässig angeordnete, genügend gross dimensionierte Ausgänge sowie in Fluchtrichtung öffnend angeschlagene Türen]
- Möglichkeit zur vorübergehenden Unterbringung der geretteten Tiere in direkter Stallnähe
- Regelmässige Kontrolle der brandschutzrelevanten Einrichtungen
- Schaffung einer Beratung (Brandschutzpläne, Checkliste zur Brandverhütung, Brandschutzübungen)
- Anforderungen an die brandschutzkonforme Tierhaltung (z. B. Verbot der Anbindehaltung bei Kühen, Verbot der Haltung von Schweinen in Buchten).

Anhang IV Inputs von kantonalen Gebäudeversicherungen zu den Schutzzielen

Anhang IV.A GVB, Schreiben vom 29.05.2019

Im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen sei zwischen Neu- und Bestandesbau zu unterscheiden. Ansatz: Umschreibung der Schutzziele hinter Einzelmassnahmen, was eine einfachere Entwicklung von Kompensationsmassnahmen oder objektbezogenen Brandschutzkonzepten im Bestandesbau ermögliche.

Die Effizienz von Brandschutzmassnahmen, Planung und Umsetzung im Standardkonzept sei zu steigern, insbesondere durch den Einbezug neuer Technologien (BIM, IOT, Digitalisierung).

Die Vollzugsfähigkeit der Brandschutzbehörden sei sicherzustellen durch Klärung der Rollen, durch Festlegung der rechtlichen Kompetenzen und durch die rechtliche Abgrenzung sämtlicher mitgeltender Papiere.

Anhang IV.B Amt für Feuerschutz SG, Schreiben vom 23.05.2019

Es sei nicht zielführend, von den bestehenden Standardmassnahmen der BSV 2015 die Schutzziele abzuleiten bzw. daraus zu interpretieren, da in den heutigen BSV quantifizierte Schutzziele fast gänzlich fehlen. Alle brandschutztechnischen Anforderungen seien ausgehend von quantifizierten Schutzzielen risiko- und schutzzielorientiert zu analysieren.

Der Umweltschutz sei aus den BSV zu entfernen. Falls Umweltbelange weiterhin geregelt würden, seien konkrete, quantifizierte Schutzziele festzulegen.

In Gebäuden mit Schlafgelegenheiten sollen andere, höhere Anforderungen in Bezug auf die Personensicherheit gelten als in Gebäuden ohne Schlafgelegenheiten. Begründung: Bei Bränden sind vor allem Personen zu Schaden gekommen, die bei Brandausbruch geschlafen haben.

In der VKF-BSN seien die allgemeinen, nicht quantifizierten Schutzziele aufzuführen. In den einzelnen VKF-BSR (sofern es die noch gebe) seien die jeweils zu erreichenden spezifischen Schutzziele aufzuführen.

Anhang IV.C GVZ, Schreiben vom 03.06.2019

Präskriptive Vorschriften seien wichtig. Obwohl der risikobasierte Ansatz richtigerweise gestärkt werde, sei ein einfacherer, präskriptiver Teil zu erhalten, so dass Standardbauten (80-90 %) nach wie vor mit einem Standardkonzept geplant werden könnten.

Anstelle der bisherigen Schutzzieldefinition (VKF-BSN 1-15, Art. 8) seien vier Kategorien zu schaffen: Personenschutz bezüglich Selbstrettung, Personenschutz bezüglich Aufenthalt, Personenschutz bezüglich Intervention, Sachwertschutz.

Es sei bei der Schutzzieldiskussion zu berücksichtigen, dass der für die Grenzkosten zu Grunde gelegte «Life Quality Index» die Risikoaversion der Bevölkerung nicht berücksichtige. Beispielsweise würde es möglicherweise von der Bevölkerung und den Politikern nicht goutiert, wenn die Schutzziele beim Brandschutz auf das genau gleiche Niveau wie zum Beispiel bei der Sicherheit im Strassenverkehr reduziert würden.

Anhang V Erwartungen/Vorschläge aus dem Kernausschuss

Anhang V.A Kernausschusssitzung vom 22. Oktober 2019

- Reduktion der Vorschriften von 400 Seiten auf 200 Seiten
- Herausnehmen z.B. von der 80cm Türe, welche eine Pseudoerleichterung darstellt.
- Aller Ballast, der keinen Mehrwert liefert, kann entfallen.

- Alles was in den europäischen Produktnormen bereits abgehandelt wird, kann weggelassen werden.
- Bestimmungen, die zu Konflikten bezüglich Einbaumassnahmen und Produktehaftpflicht führen, müssen entfallen.
- Konzentration der Bearbeitung auf die Entfluchtung (längere Fluchtwege in Kombination mit der Sicherstellung der Alarmierung und den Fluchtwegbreiten).
- 10-15 Minuten Einsatzzeit zum Schutz der Einsatzkräfte bleibt bestehen.
- Integration der Studie des Retail-Verbands (November 2019).
- Integration des Umgangs mit temporären Belegungen, z. B. Verkaufsgeschäfte, Fasnacht z. B. mit durchschnittlichen Belegungszeiten
- Anpassung / Nivellierung der Flughöhe der Richtlinien
- Integration und Abgleich des Einsatzkonzeptes der FKS. Allfällige Diskrepanzen aufarbeiten. FKS soll in Arbeitsgruppe vertreten sein.
- Vorschriften müssen von den (Sach-)Versicherungen akzeptiert werden. Beispiel: Möglicherweise kann man auf Grund des Personenrisikos die Brandabschnittsflächen noch weiter erhöhen, allerdings nicht auf Grund der Verrauchung und damit auf die Schäden durch Rauch (Büros PCs etc.)
- Recherche zu den Rauch- und Wärmeabzugsanlagen soll frühzeitig angegangen werden.
- Behindertengleichstellung: Frühzeitige Einbindung in den Schutzzielprozess (IOTH) und in den Arbeitsgruppen. Mitarbeit bei bereits vorgegebenen Rahmenbedingungen nach erfolgter Risikobetrachtung.
- Der Vollzug ist zu harmonisieren; dies ist in den BSV 2026 textlich zu integrieren.
- Bildungsniveau Brandschutzfachpersonen: Die BSV 2026 dürfen nicht erfordern, dass Brandschutzfachpersonen (Niveau BS-Fachmann VKF) risikobasiert geschult werden müssen.
- Neubauvorschriften: Grundsätzlich sind Neubauvorschriften zu erarbeiten. Die BSV 2026 sollen lediglich Hinweise zum Umgang mit dem Bestand enthalten.

Anhang V.B Kernausschusssitzung vom 26. August 2021

- Abnahmekontrollen: Ob gewisse Abnahmekontrollen schweizweit obligatorisch erklärt werden sollen, ist zu entscheiden, wenn belastbare Angaben zum Kosten-/Nutzenverhältnis von Abnahmekontrollen vorliegen. Falls ein schweizweites Abnahmekontroll-Obligatorium ernsthaft geprüft wird, ist dazu vorgängig die Haltung des IOTH abzuholen.
- Anmerkungspflicht in den BSV verankern: Die gesetzliche Verankerung der Verpflichtung der Brandschutzbehörden, grundstücksbezogene Brandschutzauflagen mit längerer zeitlicher Wirkung im Grundbuch anzumerken, kann durchaus Gegenstand der BSV sein.
- Tiefgang der Prüfungen durch die Brandschutzbehörden: Es ist zu prüfen, was unter der Prüfung «auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Plausibilität» (Art. 12 Abs. 2 VKF-BSN) zu verstehen ist (Minimalanforderungen). Der Mindestinhalt der Gesuchsunterlagen ist entsprechend zu formulieren.

- Bereiche, bei denen eine Vollzugsvereinheitlichung zu prüfen ist: Es ist zu prüfen, ob bei den zusätzlichen Bewilligungen (z.B. Lagerung/Umgang mit gefährlichen Stoffen) eine schweizweite Vereinheitlichung zweckmässig ist.
- Nicht-Thema: Im Rahmen der BSV 2026 ist die Vereinheitlichung des Kaminfegerwesens kein Thema.

Anhang VI Schluss- und Übergangsbestimmungen (Vorschlag)

Die nachfolgenden, konkret ausformulierten Vorschläge von Schluss- und Übergangsbestimmungen sollen dem Einstieg in die (schwierige) Diskussion des Übergangsrechts dienen:

Art. ? Aufhebung der bisherigen Brandschutzvorschriften
1 Mit dem Inkrafttreten dieses Erlasses werden die Brandschutzvorschriften vom 18. September 2014, bestehend aus der Brandschutznorm (VKF-BSN 1-15) und den Brandschutzrichtlinien (VKF-BSR 10-15, 11-15, 12-15, 13-15, 14-15, 15-15, 16-15, 17-15, 18-15, 19-15, 20-15, 21-15, 22-15, 23-15, 24-15, 25-15, 26-15, 27-15, 28-15) mit den seitherigen Änderungen aufgehoben.
2 Die auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Brandschutzvorschriften erlassene BSV-Erläuterung ersetzt alle bisherigen Erläuterungen, Arbeitshilfen, Merkblätter, Musterweisungen, Reglemente, Formulare, FAQ und die TKB-Bestätigungen der Stand-der-Technik-Papiere.

Art. ? Anpassung des kantonalen Rechts
Die Kantone werden eingeladen, ihre Bestimmungen, die diesem Erlass widersprechen, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Erlasses anzupassen.

Art. ? Koexistenzphase bei Stammbaugesuchen (Grundausbau)
1 Wer ein Baugesuch innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Erlasses einreicht, kann wählen, ob das Bauvorhaben nach diesem Erlass oder nach bisherigem Recht (BSV 2015) zu beurteilen ist. Massgeblich für die Bestimmung des Einreichungszeitpunktes ist das Vorliegen vollständiger Baugesuchsunterlagen.
2 Bei Verzicht auf das Wahlrecht wird das Gesuch nach diesem Erlass beurteilt.
3 Das Gesuch ist gesamthaft entweder nach diesem Erlass oder nach bisherigem Recht zu beurteilen.

Art. ? Koexistenzphase bei Mieterausbauten
1 Ist der Mieterausbau eines nach bisherigem Recht (BSV 2015) bewilligten Grundausbaus bewilligungspflichtig, kann der Baugesuchsteller innerhalb der ersten zwei Jahre nach Inkraftsetzung dieses Erlasses verlangen, dass auch der Mieterausbau nach bisherigem Recht (BSV 2015) beurteilt wird. Massgeblich für den Zeitpunkt ist das Vorliegen vollständiger Gesuchsunterlagen für den Mieterausbau.
2 Das Gesuch ist gesamthaft entweder nach diesem Erlass oder nach bisherigem Recht zu beurteilen.

Art. ? Einführung der Vollzugsvereinheitlichung
Der Vollzug ist bis zum 31. Dezember 2031 gemäss den Vorgaben von Art. ??? – Art. ??? anzupassen.

Art. ? Besitzstandsgarantie (Anpassung bestehender vorschriftswidriger Bauwerke)
1 Aufgrund früherer Brandschutzvorschriften rechtskräftig bewilligte oder bewilligungsfreie Bauwerke, die im Zeitpunkt ihrer Errichtung dem Brandschutzrecht entsprachen, werden in ihrem Bestand durch die neuen Brandschutzvorschriften nicht berührt.
2 Inwieweit diese Bauwerke unterhalten, zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden dürfen, wird im kantonalen Recht geregelt.
3 Die Brandschutzbehörden verlangen in den baurechtlichen Bewilligungen Verbesserungen gegenüber dem bestehenden Zustand, die im öffentlichen Interesse liegen und nach den Umständen zumutbar sind.
4 Sie können Anpassungen unabhängig von Änderungsbegehren anordnen, wenn dadurch erhebliche Missstände beseitigt werden. Solche Anpassungen setzen eine konkrete Gefährdungsanalyse und eine nachvollziehbare Interessenabwägung voraus.

Art. ? Publikation durch die Kantone
Dieser Erlass und die BSV-Erläuterung sind nach dem jeweiligen Publikationsrecht der Kantone spätestens am Inkraftsetzungszeitpunkt zu veröffentlichen.

Art. ? Inkraftsetzung
Der Erlass tritt in allen Kantonen auf den […] in Kraft.

Anhang VII Grundstruktur für einen risikobasierten Brandschutzerlass (nach SEILER, Risikobasiertes Recht, 2000, S. 159)

Art. 1 Grundsatz
1 Diese Vorschriften gelten für die Beurteilung der Risiken aus Bränden.
2 Das individuelle und das kollektive Risiko von Bränden werden nach Massgabe der folgenden Bestimmungen begrenzt.

Art. 2 Erfasste Schäden
1 Für die Erfassung der zu begrenzenden Risiken sind folgende Indikatoren zu berücksichtigen, soweit sie durch Brände verursacht wurden:
a. die Zahl der Todesfälle; soweit die betroffenen Personen im Durchschnitt altersmässig nicht ungefähr dem Durchschnitt der Bevölkerung entsprechen, sind stattdessen die verlorenen Menschenlebensjahre zu erfassen;
b. die Zahl der bleibend körperlich Geschädigten (Invaliditätsgrad mehr als 10 %);
c. die Sach- und Vermögensschäden mit Einschluss der Vermögensschäden infolge heilbarer Personenschäden;
2 Schäden, die erst in Zukunft eintreten, dürfen nicht diskontiert werden.

Art. 3 Unterschiedliche Gewichtung von Schäden
1 Schäden nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b werden wie folgt gewichtet:
a) Schäden, die der Geschädigte selber verursacht hat und die im Zusammenhang mit Aktivitäten stehen, die der Geschädigte freiwillig zur Befriedigung nicht existentieller Bedürfnisse betreibt: Faktor 0,05 (oder 0,1).

b) Schäden, zu deren Entstehung der Geschädigte beigetragen hat oder die im Zusammenhang mit Aktivitäten stehen, die der Geschädigte freiwillig betreibt: Faktor 0,1 (oder 0,2);
c) Schäden aus einer Aktivität, welche für den Geschädigten von unmittelbarem Nutzen ist: Faktor 0,5;
d) andere Schäden: Faktor 1.
2 Schäden nach Art. 2 Abs. 1 Bst. c werden nicht berücksichtigt, soweit sie vom Verursacher selber getragen werden und nicht versichert sind. Werden sie von einer Versicherung getragen, so werden sie mit Faktor 0,5 gewichtet.

Art. 4 Monetarisierung
Die nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b erhobenen und nach Art. 3 gewichteten Schäden werden wie folgt monetarisiert:
a. Todesfall: ... Mio. Fr.;
b. Menschenlebensjahr: .... Mio. Fr.;
c. Invalidität: .... Mio. Fr. bei hundertprozentiger Invalidität. Bei teilweiser Invalidität wird proportional gewertet.

Art. 5 Begrenzung Individualrisiko
1 Das individuelle Todesfall- oder Invaliditätsrisiko aus einer bestimmten Aktivität darf für die am meisten exponierte Person bei einer ganzjährigen Exposition maximal 10^{-5}/Jahr betragen. Diese Begrenzung gilt nicht für Schäden nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a.
2 Bei einer nur teilzeitlichen Exposition wird dieser Wert entsprechend reduziert.

Art. 6 Begrenzung Kollektivrisiko
1 Zusätzlich zu der Begrenzung der Individualrisiken nach Art. 5 müssen die kollektiven Risiken soweit reduziert werden, als die Kosten der risikoreduzierenden Massnahmen tiefer sind als der Erwartungswert der dadurch vermiedenen, nach den vorstehenden Artikeln berechneten Schäden.
2 (Allenfalls besondere Behandlung von Grossschäden).
3 Als Kosten der risikoreduzierenden Massnahmen werden berücksichtigt: (Allenfalls unterschiedliche Gewichtung je nachdem, wer die Kosten aufzubringen hat).

Anhang VIII Zusammenstellung aller Eckpunkte aus dem Normkonzept

Eckpunkt 1:	Der risikoorientierte Ansatz bildet das Rückgrat der Totalrevision 2026. Er wird im Detailkonzept beschrieben.	92
Eckpunkt 2:	Das Interesse an vereinfachten, risikoorientierten Brandschutzvorschriften überwiegt das Kontinuitätsvertrauen (Vertrauen in die weitestgehende Übernahme der BSV 2015).	93
Eckpunkt 3:	Die Risikoorientierung der Brandschutzvorschriften ist nicht als Abkehr vom bisherigen Konzept des interkantonalen Brandschutzgesetzgebers auszugestalten.	

	Vielmehr ist die Risikoorientierung in den BSV 2026 als harmonische Weiterentwicklung der BSV 2015 zu betrachten, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Brandschutzmassnahmen nachvollziehbarer macht.	93
Eckpunkt 4:	Die Umschulung auf die neuen BSV hat vor der Inkraftsetzung der BSV 2026 zu beginnen.	93
Eckpunkt 5:	Für die Erarbeitung der BSV 2026 ist die in Tabelle 8 beschriebene Projektorganisation verbindlich.	96
Eckpunkt 6:	Das detaillierte Terminprogramm ist dem Detailkonzept zu entnehmen.	96
Eckpunkt 7:	Nicht nur die materiellen Brandschutzvorschriften, auch die Vorgaben für den Vollzug (zwecks Vollzugsvereinheitlichung) sind risikoorientiert zu erarbeiten.	96
Eckpunkt 8:	Es ist zu prüfen, ob auf Vorschriften im Brandschutz verzichtet werden kann. Wo staatliche Regeln beibehalten werden sollen, ist dies zu begründen.	97
Eckpunkt 9:	Die Arbeitsgruppe 3 «Qualitätssicherung» wird beauftragt, auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse einen Entwurf für die QS-Regelungen auszuarbeiten.	98
Eckpunkt 10:	Der Auftrag der Arbeitsgruppe 6 «Vollzugsvereinheitlichung» ist in Bezug auf die Vereinheitlichung der QS zu ergänzen.	98
Eckpunkt 11:	Die Arbeitsgruppe 6 (Vollzugsvereinheitlichung) prüft, ob die bisherigen Auslagerungen von Vollzugsaufgaben im Brandschutz zweckmässig sind.	99
Eckpunkt 12:	Das Projektteam hat Vorschläge zur Rolle der VKF beim Vollzug der BSV 2026 (Erarbeitung Wegleitungen und Erläuterungen; Anerkennung von Fachfirmen und Bauprodukten) vorzulegen.	99
Eckpunkt 13:	*(Der Steuerungsausschuss hat den Eckpunkt 13 am 14.09.2022 gestrichen. Damit die Nummerierung der nachfolgenden Eckpunkte unverändert bleibt, wird der Eckpunkt 13 als Leerstelle geführt.)*	99
Eckpunkt 14:	Ob und in welcher Form zukünftig bestätigt werden soll, dass die Brandschutz-Mindestvorgaben eingehalten sind, wenn bestimmte Dokumente (wie Normen, STP etc.) beachtet werden, ist durch das Projektteam zu klären.	100
Eckpunkt 15:	Es ist Aufgabe der Arbeitsgruppe 6 (Vollzugsvereinheitlichung), Bereiche zu bestimmen, in denen (schweizweite) Branchenvereinbarungen Sinn machen.	100
Eckpunkt 16:	Das Rückgrat der Brandschutzvorschriften wird auch zukünftig von regulativen Instrumenten (Gebote/Verbote) gebildet.	101

Eckpunkt 17:	Die Effektivität der regulativen Instrumente ist durch Vorschriften zur Ausbildung und zur Qualitätssicherung sowie zur Vollzugsvereinheitlichung zu verbessern.	101
Eckpunkt 18:	Die Brandschutzvorschriften werden zukünftig nicht mehr auf zwei Erlassstufen (Norm und Richtlinien), sondern nur mehr auf einer Erlassstufe (BSV) geregelt.	103
Eckpunkt 19:	Die Brandschutzvorschriften werden zukünftig als «Schweizerische Brandschutzvorschriften (BSV)» (ausführlicher Titel), «Brandschutzvorschriften» (Kurztitel) und «BSV» (Abkürzung) bezeichnet.	106
Eckpunkt 20:	Die BSV werden nach der im Bundesrecht und in vielen Kantonen gebräuchlichen Systematik gegliedert.	106
Eckpunkt 21:	Der Umfang der BSV soll 200 Seiten nicht überschreiten. Auf nicht normative Anhänge ist in den BSV zu verzichten.	107
Eckpunkt 22:	Die Vollzugshilfen zu den BSV werden als «Erläuterung zu den schweizerischen Brandschutzvorschriften», kurz als «BSV-Erläuterung» (keine offizielle Abkürzung) bezeichnet.	108
Eckpunkt 23:	Das Verfahren zur Erarbeitung und zur Verabschiedung der BSV-Erläuterung ist in den BSV zu regeln.	108
Eckpunkt 24:	Bei der Redaktion der Brandschutzvorschriften und der normativen Teile der BSV-Erläuterung sind die Regeln des Gesetzgebungshandwerk (Kap. 5.2.2f) zu beachten.	110
Eckpunkt 25:	Das Projektteam hat zwei Dokumente auszuarbeiten: BSV 2026 und BSV-Erläuterung.	111
Eckpunkt 26:	Die BSV werden vom IOTH beschlossen. Die erste Version der BSV-Erläuterung wird ebenfalls vom IOTH verabschiedet. Wesentliche Revisionen der BSV-Erläuterung (solche, die erhebliche Auswirkungen auf die Praxis haben) werden vom Lenkungsausschuss des IOTH verabschiedet; unwesentliche Revisionen (Präzisierungen, Anpassungen, die aufgrund übergeordneter Änderungen nötig sind) werden von der Fachkommission BSV verabschiedet.	111
Eckpunkt 27:	In der Fachkommission BSV sind die Kantone (inkl. GUSTAVO) vertreten. Die Bau- und Immobilienwirtschaft ist in der Fachkommission BSV angemessen vertreten.	111
Eckpunkt 28:	Alle Revisionen der BSV-Erläuterung werden durch die Fachkommission BSV erarbeitet.	112

Eckpunkt 29: Die für die Klassifizierung der Bauprodukte (Baustoffe, Bauteile) relevanten Eigenschaften sollen in einem Grundlagendokument für möglichst alle Bauprodukte beschrieben werden. 112

Eckpunkt 30: Alle Möglichkeiten zur Vollzugsvereinheitlichung sind zu nutzen. Vollzugsvereinheitlichung ist ein Hauptziel der Totalrevision. 113

Eckpunkt 31: Es ist Aufgabe der Arbeitsgruppe 6, Vorschläge zur Vollzugsvereinheitlichung zu erarbeiten. 113

Eckpunkt 32: Der Umgang mit den Schnittstellen zu anderen (benachbarten) Regelungsbereichen richtet sich nach Tabelle 10. 120

Eckpunkt 33: Die Legaldefinitionen sind nach den in Kap. 5.3.2 des Normkonzepts dargestellten Regeln zu erarbeiten. 122

Eckpunkt 34: Die Begriffe werden in Abhängigkeit ihrer Bedeutung in den BSV oder in der BSV-Erläuterung definiert. 122

Eckpunkt 35: Der Formulierung des Übergangsrechts ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. 123

Eckpunkt 36: Das beim Übergang der BSV 2015 auf die BSV 2026 anwendbare Recht ist durch die BSV (und nicht durch das jeweilige kantonale Recht) festzulegen. 123

Eckpunkt 37: Das Projektteam hat eine Übergangsregelung vorzuschlagen, die dem Baugesuchsteller während eines bestimmten Zeitraums nach Inkrafttreten der BSV 2026 die Wahl zwischen der (integralen) Anwendung der BSV 2015 und der BSV 2026 belässt. 125

Eckpunkt 38: Unabhängig davon, ob eine Arbeitsgruppe zum Thema «Besitzstandsgarantie» eingesetzt wird, ist festzulegen, wie mit den bestehenden Bauten umzugehen ist (Besitzstandsgarantie im Brandschutz). Es ist erstens die «rote» Linie festzulegen, die bestimmt, wann unabhängig von einem Umbauvorhaben nachgerüstet werden muss. Zweitens sind Kriterien zur Verhältnismässigkeit von Nachrüstmassnahmen vorzugeben. 128