

Der streitbetroffene Raum wies einen rechteckigen Grundriss mit den Abmessungen 15,04 m auf 7,63 m auf. Die Raumhöhe betrug 2,9 m. Innerhalb des Raumes befand sich eine kleine Teeküche, in der gemäss Angaben der Verwaltung nicht gekocht werden konnte. Gemäss Angaben der Betreiber sollten sich bei der neuen kirchlichen Nutzung nie mehr als 20 Personen gleichzeitig im fraglichen Raum aufhalten. An den Raum grenzten längsseitig gewerblich genutzte Räume an. Die eine Schmalseite, an der sich der einzige Zugang zum Raum befand, grenzte an einen Korridor, der in beiden Richtungen – entlang weiterer gewerblich genutzter Räume – je zu einem Treppenhaus führte. Streitgegenstand bildete die Frage, ob die Umnutzung des Raumes von einem Gewerberaum in einen Raum für kirchliche Veranstaltungen die Einreichung eines neuen Fluchtwegkonzepts erforderlich mache.

Aus den Erwägungen:

4.1 Hinsichtlich der feuerpolizeilichen Auflagen lässt sich dem angefochtenen Beschluss Folgendes entnehmen: Aufgrund der geplanten Nutzung des fraglichen Raumes als Vereinslokal könne der bestehende Brandabschnitt nicht mehr als eine einzige Nutzungseinheit beurteilt werden. Zwischen unterschiedlichen Nutzungseinheiten seien brandabschnittsbildende Wände zu erstellen. Weiter sei aufgrund der unterschiedlichen Nutzungen der bestehende Korridor als horizontaler Fluchtweg und damit als eigenständiger Brandabschnitt auszubilden. Brandabschnittsbildung und Fluchtwegsituation entsprächen somit nicht mehr den gültigen Brandschutzrichtlinien 2015 und seien entsprechend anzupassen. Der Feuerpolizei sei ein neues Fluchtwegkonzept zur Prüfung und Genehmigung einzureichen. Auch der Abteilung Bau und Infrastruktur seien Änderungspläne betreffend Fluchtwege einzureichen.

Die Rekurrentin führt aus, die brandschutzrechtlichen Auflagen seien baulich, kosten- und aufwandmässig unverhältnismässig. (...) Vor ca. fünf Jahren sei das ganze Gebäude brandschutztechnisch nachgerüstet und u.a. eine flächendeckende Sprinkleranlage montiert worden. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb eine kleine Privatkirche, die am Mittwochabend und am Sonntag einen Raum unweit der Fluchttreppen benütze, einen Komplettumbau der Fluchtwege auslösen solle. Die max. 20 Teilnehmer könnten das Geschoss im Brandfall ungehindert verlassen, zumal das Gebäude zu den fraglichen Zeiten zu 90 % leer sei. (...)

Dem hält die Vorinstanz im Rahmen der Vernehmlassung entgegen, beim Gebäude handle es sich um eine grosse Anzahl gleichartig genutzter Gewerberäume und somit um eine Nutzungseinheit. Werde ein Gewerberaum (...) in einen Versammlungsraum einer Kirche umgenutzt, sei dies aus feuerpolizeilicher Sicht eine Nutzungsänderung. (...)

4.2 Gestützt auf § 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerweswesen (FFG) hat der Regierungsrat des Kantons Zürich die Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz (VVB) erlassen. Gemäss

deren § 1 finden im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes die Brandschutznorm (BSN) 1-15 und die Brandschutzrichtlinien (BSR) 10-15 bis 28-15 gemäss Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse vom 23. Oktober 1998 Anwendung. Art. 2 BSN hält fest, dass die Brandschutzvorschriften zum einen für neu zu errichtende Bauten und Anlagen gelten (Abs. 1). Zum andern sind bestehende Bauten und Anlagen verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen (Abs. 2), wenn alternativ (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., 2019, Bd. 2, S. 1329) wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden (lit. a) oder die Gefahr für Personen besonders gross ist (lit. b). Die genannten Brandschutzvorschriften sind grundsätzlich als genügende gesetzliche Grundlage für entsprechende Anordnungen der Baubehörden anerkannt (vgl. VGr, 9. Februar 2017, VB.2016.00061, E. 6.1).

Art. 9 Abs. 1 BSN hält fest, die Anforderungen an den Brandschutz in Bauten und Anlagen würden insbesondere bestimmt nach Massgabe von Bauart, Lage, Nachbarschaftsgefährdung, Ausdehnung und Nutzung (lit. a), Gebäudegeometrie und Geschosszahl (lit. b), Personenbelegung (lit. c), Brandbelastung und Brandverhalten der Materialien sowie Verqualmungsgefahr (lit. d), Aktivierungsgefahr aufgrund der Nutzungen und Tätigkeiten (lit. e) sowie Brandbekämpfungsmöglichkeiten durch die Feuerwehr (lit. f). Dabei werden die in Art. 8 BSN umschriebenen Schutzziele grundsätzlich mit vorgeschriebenen Massnahmen gemäss Standardkonzepten der Brandschutzvorschriften erreicht (Art. 10 BSN). Art. 11 BSN statuiert, dass im Rahmen von Standardkonzepten anstelle vorgeschriebener Brandschutzmassnahmen alternative Brandschutzmassnahmen als Einzellösungen treten können, soweit für das Einzelobjekt die Schutzziele gleichwertig erreicht werden (Abs. 1). Weicht die Brandgefahr im Einzelfall so vom Standardkonzept der Brandschutzvorschriften ab, dass vorgeschriebene Anforderungen als ungenügend oder unverhältnismässig erscheinen, sind die zu treffenden Massnahmen angemessen zu erweitern oder zu reduzieren (Abs. 2). Zumindest in diesem Sinn hat somit bezüglich Brandschutzmassnahmen stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung zu erfolgen.

Gemäss Art. 31 BSN sind Brandabschnitte Bereiche von Bauten und Anlagen, die durch brandabschnittsbildende Bauteile voneinander getrennt sind (Abs. 2). Brandabschnittsbildende Bauteile sind raumabschliessende Bauteile wie Brandmauern, Brandabschnittsbildende Wände und Decken, Brandschutzabschlüsse und Abschottungen; sie müssen den Durchgang von Feuer, Wärme und Rauch begrenzen (Abs. 3). Art. 34 BSN sieht vor, dass sich die Brandabschnittsbildung in Bauten und Anlagen nach deren Bauart, Lage, Ausdehnung, Gebäudegeometrie und Nutzung richtet. Ziff. 3.1.2 Abs. 2 der Brandschutzrichtlinie 15-15 «Brandschutzabstände Tragwerke Brandabschnitte» (BSR 15-15) listet nicht abschliessend Konstellationen auf, in denen Brandabschnitte abzutrennen sind. Dazu zählen (gemäss lit. f) Räume unterschiedlicher Nutzung, insbesondere bei unterschiedlicher Brandgefahr. In Ziff. 3.7 der BSR 15-15 werden sodann Anforderungen für bestimmte Nutzungen und Gebäudearten umschrieben. Dabei wird beispielsweise in Ziff. 3.7.5 Abs. 1 bezüglich Gewerbe und Industrie festgehalten, Nutzungen wie

Fabrikationen, Labors und Werkstätten ohne besondere Brandgefahr, Lager, Büros und Garderoben könnten im gleichen Brandabschnitt zusammengefasst werden.

Gemäss Art. 35 BSN gilt als Fluchtweg der kürzeste Weg, der Personen zur Verfügung steht, um von einer beliebigen Stelle in Bauten und Anlagen an einen sicheren Ort ins Freie oder an einen sicheren Ort im Gebäude zu gelangen. Flucht- und Rettungswege sind so anzulegen, zu bemessen und auszuführen, dass sie jederzeit rasch und sicher benützbar sind (Art. 36 Abs. 1 BSN); massgebend sind dabei insbesondere Nutzung und Lage von Bauten, Anlagen oder Brandabschnitten (lit. a), Gebäudegeometrie (lit. b) und Personenbelegung (lit. c). Die entsprechenden Anforderungen werden in der Brandschutzrichtlinie 16-15 «Flucht- und Rettungswege» (BSR 16-15) konkretisiert. Ziff. 3 der BSR 16-15 umschreibt spezifische Anforderungen für bestimmte Nutzungen und Gebäudearten, Ziff. 3.3 solche für Büro, Gewerbe und Industrie. In diesem Rahmen statuiert Ziff. 3.3.4 der BSR 16-15, dass innerhalb eines Geschosses oder einer Nutzungseinheit der Fluchtweg über maximal einen angrenzenden Raum zu einem horizontalen oder vertikalen Fluchtweg führen darf.

4.3 Bei der vorliegend zu beurteilenden Umnutzung handelt es sich nicht um die Neuerrichtung einer Baute oder Anlage. Damit stellt sich zunächst die Frage, ob die Nutzungsänderung als wesentlich im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BSN erscheint, was Voraussetzung einer Anpassung an die Brandschutzvorschriften wäre. Bedeutsam erscheint in diesem Zusammenhang vorab, ob die Wesentlichkeit der Nutzungsänderung lediglich auf den konkret in Frage stehenden Raum oder aber auf das gesamte Gebäude (...) zu beziehen ist. Eine abschliessende Klärung der Frage würde jedoch so oder so eine genaue Kenntnis der Vergleichsgrösse, also der bisherigen Nutzung des fraglichen Raums sowie gegebenenfalls der Nutzung der anderen Räume des Gebäudes, erfordern. Wie sogleich aufzuzeigen ist, erweist sich der von der Vorinstanz erstellte Sachverhalt insoweit als lückenhaft. Entsprechend kann über die Anwendbarkeit der Brandschutzvorschriften im vorliegenden Fall nicht abschliessend entschieden werden. Dies ist indessen entbehrlich, da der Rekurs – wie sogleich dargelegt wird – auch bei Anwendung der Brandschutzvorschriften gutzuheissen ist.

Wie vorstehend erwähnt, argumentiert die Vorinstanz dahingehend, aus Ziff. 3.3.4 der BSR 16-15 lasse sich im Umkehrschluss entnehmen, dass ein Fluchtweg nicht durch andere Nutzungen führen dürfe. Die von der Rekurrentin auflageweise verlangte Ausbildung des bestehenden Korridors als horizontaler Fluchtweg beruht somit auf der Prämisse, beim strittigen Raum und dem derzeit vor diesem befindlichen Korridor handle es sich im feuerpolizeilichen Sinn um unterschiedliche Nutzungen. Dies im Gegensatz zur bisherigen Situation, in welcher der fragliche Raum als Teil einer grossen Anzahl gleichartig genutzter Gewerberäume einer Nutzungseinheit zugerechnet worden war. Dabei soll die kirchliche Nutzung des strittigen Raums automatisch dazu führen, dass von feuerpolizeilich relevanten unterschiedlichen Nutzungen auszugehen ist. Denn zur Begründung heisst es insoweit lapidar: «Wird ein Gewerberaum (...) in einen Versammlungsraum einer Kirche umgenutzt, ist dies aus

feuerpolizeilicher Sicht eine Nutzungsänderung». Aus der unterschiedlichen Nutzung wird sodann auch das Erfordernis, den fraglichen Raum als eigenen Brandabschnitt auszugestalten, abgeleitet.

Mit dem so umschriebenen Automatismus nimmt die Vorinstanz gerade keine einzelfallbezogene Beurteilung vor, wozu sie indessen schon aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips gehalten gewesen wäre. Der fragliche Automatismus wird darüber hinaus auch den einschlägigen Brandschutzvorschriften nicht gerecht: Zum einen enthält Ziff. 3.1.2 Abs. 2 lit. f der BSR 15-15 wie gesehen die Vorgabe, dass «Räume unterschiedlicher Nutzung, insbesondere bei unterschiedlicher Brandgefahr» in Brandabschnitte abzutrennen seien. Selbst wenn also mit der Vorinstanz grundsätzlich von einer unterschiedlichen Nutzung ausgegangen würde, wäre jedenfalls abzuklären gewesen, ob die kirchliche Nutzung des Raums zu einer im Vergleich mit den umliegenden Räumen unterschiedlichen Brandgefahr führt. Denn dieser Umstand wäre bei Beurteilung der Frage, ob der Raum als eigener Brandabschnitt auszugestalten ist, mitzuberücksichtigen gewesen. Zum andern zeigt sich, dass die BSR 15-15 auf einer Konzeption beruht, der zufolge bestimmte Nutzungen ohne weiteres im gleichen Brandabschnitt zusammengefasst werden können (vgl. beispielhaft die in E. 4.2 angeführte Ziff. 3.7.5 der BSR 15-15). Wenn aber etwa Fabrikationen, Labors, Werkstätten, Lager, Büros und Garderoben im gleichen Brandabschnitt zusammengefasst werden können, so würde das Erfordernis einer Brandabschnittsbildung für den vorliegend strittigen Raum voraussetzen, dass dieser sich bezüglich seiner Nutzung stärker von den anderen Räumen des Gebäudes unterscheidet als dies bei den beispielhaft genannten Raumnutzungen der Fall ist. Wie es sich damit verhält, lässt sich zufolge fehlender Angaben im angefochtenen Beschluss nicht beurteilen. Eine feuerpolizeilich relevante unterschiedliche Nutzung erscheint jedenfalls keineswegs offensichtlich: So wäre etwa denkbar, dass Räume des Gebäudes als Büros, Konferenzräume oder Verkaufsgeschäfte genutzt werden und dabei eine ähnlich hohe Personenbelegung wie der strittige Raum im Falle der kirchlichen Nutzung aufweisen. Nachdem sich im Rahmen der (beispielhaft betrachteten) Ziff. 3.7.5 der BSR 15-15 die aufgeführten Nutzungen in einem Brandabschnitt zusammenfassen lassen, ist durchaus denkbar, dass Gleiches auch für die strittige kirchliche Nutzung im Verhältnis zu den anderen Raumnutzungen (...) gilt, da sich die feuerpolizeiliche Relevanz bzw. Irrelevanz der unterschiedlichen Raumnutzungen als vergleichbar erweist.

Eine abschliessende Beurteilung dieser Fragen ist indessen nicht möglich, da der massgebliche Sachverhalt seitens der Vorinstanz nicht erstellt worden ist. Der angefochtene Beschluss ist daher aufzuheben und die Sache zur Sachverhaltsfeststellung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird nach dem Gesagten insbesondere zu eruieren haben, welche weiteren Raumnutzungen im Gebäude bestehen, um gestützt darauf die Frage der Brandabschnittsbildung zufolge kirchlicher Nutzung des strittigen Raumes erneut zu beurteilen. Aufgrund des derzeit bekannten Sachverhalts ist demgegenüber gerade nicht erstellt, dass sich die kirchliche Raumnutzung von den anderen Raumnutzungen im gleichen Gebäude in feuerpolizeilicher Hinsicht genügend stark unterscheidet, dass eine Brandabschnittsbildung

erforderlich erschiene. Damit kann aber ebenfalls nicht als erstellt gelten, dass es sich um brandschutzrechtlich relevante unterschiedliche Nutzungen handelt, aufgrund derer bezüglich des Fluchtwegs von einem Durchqueren mehrerer Nutzungen auszugehen wäre. Unabhängig davon, ob die von der Vorinstanz angerufene Ziff. 3.3.4 der BSR 16-15 vorliegend einschlägig ist und ob sich aus ihr der erwähnte Umkehrschluss ziehen lässt, kann damit jedenfalls aufgrund des derzeit bekannten Sachverhalts die Erstellung eines neuen Fluchtwegkonzepts nicht verlangt werden. Auch insoweit erweist sich die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zwecks Erstellung des Sachverhalts als unumgänglich. Bei diesem Ergebnis muss im vorliegenden Rekursverfahren zwangsläufig auch die Prüfung der Verhältnismässigkeit der angeordneten Brandschutzmassnahmen entfallen.